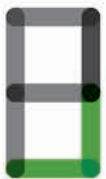




# #Odisea2016

HISTORIAS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL



PROYECTO JUSTICIA



CIDAC

Apoyado por:



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

“Esta plataforma ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América”.

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es una institución independiente sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México. 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 útiles en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

En junio de 2008 una reforma al sistema de justicia penal planteó para México un reto extraordinario: pasar de un esquema opaco y plagado de vicios a uno abierto y fundamentado en el respeto a los derechos humanos. A la par de los grandes cambios normativos e institucionales que se han llevado a cabo, y los que aún están pendientes, hay cientos de historias de hombres y mujeres que en diferentes roles buscan cumplir con la tarea de esta transformación. En un esfuerzo conjunto de CIDAC con reporteros y fotoperiodistas, con el apoyo de USAID, buscamos retratar en esta serie de reportajes las experiencias de los hombres y las mujeres en las entrañas de la justicia mexicana.

**Reporteros:**

Elia Baltazar, Thelma Gómez, Juan Luis García,  
Silber Meza, Cecilia Navarro, Zorayda Gallegos

**Editora:** Elia Baltazar

Diseño gráfico: Tanyha López

Desarrollo web: Víctor Ortiz

Fotografía y video: Ginnette Riquelme, Ivan  
Castaneira, Eunice Adorno, Alonso Crespo,  
Mónica González

Edición de video: Mónica González

**CIDAC**

Verónica Baz, Directora general

María Novoa: Directora de Investigación en  
Justicia.

Paulina Sánchez, Carlos De la Rosa y Santiago  
Martínez: Investigadores

Eduardo Reyes, Director de Comunicación  
Cecilia Román, Comunicación Proyecto Justicia  
Tere Salazar, Administración de contenidos.

*Los videos que acompañan estos reportajes se  
pueden consultar en el sitio*

**ProyectoJusticia.org/Odisea2016**

## ÍNDICE

INVESTIGACIÓN DEL DELITO.....	05
JUSTICIA PARA ADOLESCENTES.....	17
POLICÍAS.....	33
DEFENSORES PÚBLICOS.....	48
MEDIDAS ALTERNAS A LA CÁRCEL.....	59
JUSTICIA ALTERNATIVA.....	73



## INVESTIGACIÓN DEL DELITO

### Aprendizajes de una oleada de violencia

Por Elia Baltazar

A mitad de una calle sin pavimentar, en un terreno descampado, yace el cuerpo de una mujer debajo de una cobija gris cubierta de polvo suelto. Al lugar llegan los peritos criminalistas que resguardan la escena, fotografían el cuerpo y comienzan a levantar y embalar las primeras evidencias. Advierten que la víctima está descalza, pero sus pies están limpios, no hay heridas ni grava adherida a la piel. “La abandonaron aquí”, presumen los peritos mientras toman fotos de unas huellas de neumático. Al revisar el cuerpo, encuentran entre el dobléz del pantalón de mezclilla una cáscara de cacahuete. Unas manos ágiles, enfundadas en guantes de látex, toman las pinzas para levantarlas y guardarlas en sobres amarillos.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, los peritos de la Fiscalía Especializada en Atención de Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género no desestiman una sola evidencia. Es la experiencia acumulada de dos décadas de feminicidios y homicidios de mujeres, que suman 1,441 víctimas entre 1993 y 2013, de acuerdo con una investigación de El Colegio de la Frontera Norte, que elaboraron Julia Monárrez y Luis Cervera.

En el asesinato de Yeira Elizabeth Fernández Chavira, ocurrido el

*“Fue una suerte que encontráramos después, en la casa del inculpado, la parte de la cáscara que coincidía con la hallada entre la ropa de la mujer. Era sólo una. Una. Y resultó que coincidía”*

-Karen Rodríguez



3 octubre de 2011 en la zona Parque Industrial Independencia, la cáscara de cacahuete será prueba científica en el juicio contra José Luis Mares Betancourt, detenido dos semanas después de asfixiar a su pareja. Esa cáscara ejemplifica lo meticuloso de la investigación y del proceso con el que se acumuló el resto de la evidencia.

“Fue una suerte que encontráramos después, en la casa del inculpado, la parte de la cáscara que coincidía con la hallada entre la ropa de la mujer. Era sólo una. Una. Y resultó que coincidía”, dice Karen, una joven de 25 años que desde 2012 trabaja como perito criminalista de campo.

Sus palabras despiertan incredulidad. Karen la advierte. Enciende su computadora y abre la carpeta de fotos del caso. Allí están las imágenes del cateo en la casa del asesino, una construcción de tabique gris desnudo, de dos habitaciones, que él había limpiado antes de que llegaran las autoridades, según el testimonio de su esposa. En el patio hay un cubeta de pintura utilizada como basurero, donde Karen recabó la evidencia.

Para lograrlo, tuvieron que comprar un microscopio que ayudó a cotejar la piel de la cáscara y sus bordes. Es una pieza blanca, de plástico, que parece un juguete. Los peritos se ríen de su ingenio para procesar la evidencia, por la falta de recursos. Sin embargo, necesitan validarla científicamente y piden prestado al laboratorio de balística su esteroscopio para comprobar la coincidencia.

Al final del juicio, José Luis Mares Betancourt recibió sentencia de 42 años de cárcel por el asesinato de Yeira. El abogado defensor apeló, pero la sentencia se confirmó en segunda instancia, gracias a la solidez de la evidencia.

En su contra estaban los testimonios de los hijos de la víctima, la huellas de las llantas de su camioneta en el lugar en que encontraron el cuerpo y tres mordidas en la espalda de la mujer que coincidieron con el ADN y las arcadas dentarias del inculpado, y que lo ubicaron con ella una hora antes de su muerte.

“No había sangre, la autopsia no revelaba más que el modo en que había muerto la mujer, pero el cacahuete demostró que el inculpado había tenido contacto con el cuerpo y lo había manipulado”. Así de contundente es la prueba científica, dice el jefe de Karen, Héctor Hawley.

Hace 14 años, Héctor Hawley era el dueño de un comercio de hamburguesas. Pero la crisis mundial, que tuvo como epicentro

Estados Unidos, sacudió la economía local y en Ciudad Juárez casi 60,000 trabajadores perdieron su empleo en las maquiladoras entre 2000 y 2001, de acuerdo con datos de INEGI y del IMSS. Hawley perdió su negocio. "Por necesidad", dice, atendió una convocatoria para formarse como perito criminalista en la Academia de Policía de Juárez.

No necesitaba más que la preparatoria, porque entonces sólo los aspirantes a ministerio público tenían que acreditar la licenciatura. "Al criminalista no le pedían más porque lo veían como el que va y recoge las cosas de la escena. Todavía hoy es como un término peyorativo", dice Hawley, un hombre alto y robusto, que tiene a su cargo el área de Servicios Periciales de la Fiscalía Especializada en Atención de Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género en Juárez. Una paradoja en su vida: esa fiscalía nació a partir de la sentencia contra el Estado mexicano, que en 2009 emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso conocido como Campo Algodonero, un predio del Valle de Juárez donde en 2001 fueron encontrados los restos de 3 jóvenes secuestradas (que posteriormente sumaron ocho).

Este fue el primer caso de Hawley, recién egresado de la academia. "Yo iba saliendo de mi turno y me dijeron: hay 3 mujeres quemadas. ¿Vamos? Y fui. De allí no salí durante las siguientes dos semanas". Ahora es licenciado en procuración de justicia y maestro en ciencias forenses, pero entonces era sólo un fotógrafo forense. Su nombre, sin embargo, quedó inscrito en los expedientes de Campo Algodonero: Hawley fue señalado por negligencia junto con los otros tres peritos que procesaron la escena.

Ahora, como responsable pericial de los crímenes contra mujeres en Juárez, está a cargo de las evidencias del caso. Las resguarda en cajas blancas alineadas en las repisas de un mueble empotrado en un costado de su pequeña oficina.

"Las tengo aquí porque me piden y me piden cosas", dice. Sobre todo desde que llegaron a Juárez, en enero de 2013, los cuatro peritos internacionales que contrató el Estado mexicano para revisar de nuevo las evidencias, en cumplimiento de la sentencia de la CIDH.

Para Hawley, este caso cambió para siempre su perspectiva de la labor pericial: "Lo que hagas en campo puede tener repercusiones", dice.

La experiencia, sin embargo, también lo enganchó a la investi-

*"Yo iba saliendo de mi turno y me dijeron: hay 3 mujeres quemadas. ¿Vamos? Y fui. De allí no salí durante las siguientes dos semanas"*  
-Héctor Hawley



-Héctor Hawley, jefe de servicios periciales de la Fiscalía Especializada

gación de crímenes contra mujeres. “La ejecución, las armas de fuego, son muy interesantes, pero el homicidio de mujeres es una temática que exige mucha minuciosidad en la investigación forense”, explica.

En 2001, Ciudad Juárez tenía una lista de 31 mujeres asesinadas y el número ascendió a 306 en 2010, de acuerdo con los datos de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim).

El secuestro y asesinato de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, las jóvenes halladas en Campo Algodonero, evidenció las debilidades y omisiones en el trabajo pericial en Ciudad Juárez, y su impacto negativo en la investigación de los feminicidios.

Hubo presiones y un mal procesamiento de la escena, admite Hawley. Pero tampoco había equipo ni tecnología suficientes. “Nos daban una cajita con cuatro rollos de fotografía, unas telitas que cortábamos para las muestras de radisonato y para el levantamiento de sangre, y ya”. Si necesitaban algo más, los peritos tenían que comprarlo con su dinero.

No había protocolos para el procesamiento y preservación de la escena. Alrededor de la víctima los peritos encontraban colillas, o policías comiendo papitas, recuerda Hawley. “Llegábamos con el judicial a preguntarle: oye, qué pasó (lo hacíamos porque en la academia nos enseñaron que así debía ser). Nos miraban y respondían: no sé. Y se iban...”.

Ahora, en cambio, en esta área pericial de la fiscalía son ejemplo en la experiencia del manejo de escenas. “Hemos cerrado calles toda la noche para poder trabajar y levantar toda la evidencia disponible”.

Parte de esta labor involucra lo que se conoce como la cadena de custodia: el procedimiento de registro y control de todos los elementos materiales que pueden ser aportados como prueba en un proceso penal. Así lo describe el “Mecanismo de protección y preservación de la evidencia”, elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (Setec).

“La cadena de custodia es el parteaguas de la investigación forense”, advierte Hawley. Y Juárez fue la primera ciudad que la puso en marcha, incluso antes de que el estado de Chihuahua la incorpora-

*“Nos daban una cajita con cuatro rollos de fotografía, unas telitas que cortábamos para las muestras de radisonato y para el levantamiento de sangre, y ya”*



ra de manera oficial en 2008, con la llegada del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

“Fuimos el primer departamento de criminalística en el país que la adoptó de los gringos, allá por 2003 o 2004”, dice Hawley.

Todavía hoy, que es obligatoria, hay quienes son reacios a adoptarla por la responsabilidad que conlleva, asegura. “Ni los federales ni los policías ministeriales han podido aplicarla adecuadamente”, dice. No es tarea sencilla. La correcta aplicación de la cadena custodia explica el manual de la Setec, garantiza la “integridad, conservación, inalterabilidad, naturalidad, originalidad y autenticidad” de las evidencias e indicios físicos.

Con este mecanismo se hace responsable a todos los que tienen acceso a esos indicios y evidencias de impedir su pérdida, destrucción, alteración o cualquier maniobra irregular, mientras estén en su poder.

Los casos que acumula el área de criminalística de Juárez son un catálogo de experiencia pericial que transita de los feminicidios a los asesinatos en serie. Entre 2007 y 2010 la ciudad pasó de 300 homicidios a 3,000 y se convirtió en la más peligrosa del mundo, según los datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal AC.

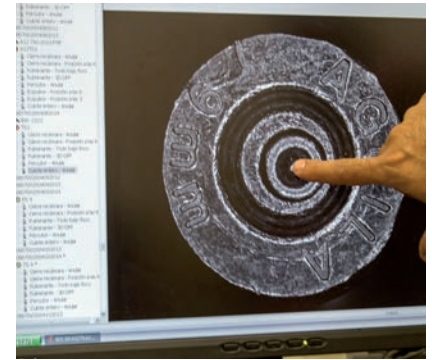
En 2014 la cifra se desplomó a 109 homicidios. Pero durante aquel periodo de violencia escalada, nadie se dio abasto. Ni siquiera los productores de bolsas de cadáveres. “Pedíamos como mil al mes y nos decían: no tenemos tantas porque no sólo eres tú. También está Monterrey, Durango, y no tenemos la capacidad”, recuerda Hawley.

Fue una etapa desbordada, recuerda Hawley.

En el Servicio Médico Forense (Semefo), describe, todo el día apilaban cadáveres, y bajaban y subían cuerpos de las camillas, conforme el médico acababa las autopsias. “En un solo momento tuvimos hasta 300 cuerpos”, recuerda, por lo que hubo que ampliar el Semefo y construir un edificio para balística y criminalística.

En 2007 Hawley fue transferido a la unidad especializada en escena del crimen de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, y seis meses después, nombrado jefe de Servicios Periciales.

“Entre 2007 y 2010 llegamos al punto de no poder procesar una



-Sistema Ibis: esta base datos procesa las balas y la base del casquillo

escena, porque nos encontrábamos con 400 casquillos que, de acuerdo con el protocolo, había que procesar de manera individual, con su propia cadena de custodia”.

A la fecha, en el laboratorio de balística de la Unidad Especializada del Esclarecimiento del Crimen, hay 150,000 “elementos balísticos”, entre casquillos y proyectiles recolectados de 2008 a la fecha. Todos pasan por el sistema Ibis, una sofisticada base de datos que procesa las balas y la base del casquillo para encontrar coincidencias con armas.

Este aparato, que opera el perito Christian Nassri, fue un regalo de Estados Unidos para la ciudad, que lo recibió en 2009. Ese año Juárez reportó 2,153 homicidios y ocurrieron masacres como la del penal, donde integrantes de la pandilla Los Aztecas mataron a 21 miembros de las bandas Los Mexicles y Los Artistas Asesinos.

En 2010 Hawley dejó su cargo al frente de Servicios Periciales de la fiscalía general. “Me sacaron de allí y como terapia me mandaron a dar cursos sobre escena del crimen en el nuevo sistema de justicia penal”.

No aguantó mucho y ese mismo año se incorporó de nuevo a la fiscalía de mujeres, junto con su compañero Juan Luis Vázquez Pérez, quien al mes fue acibillado afuera de su casa, el 10 mayo 2010. En su lugar llegó Karen, la única candidata que Hawley aceptó para ocupar la vacante.

Ahora comparte la oficina también con Cristina Covarrubias, una joven psicóloga de 30 años, encargada de los perfiles criminales.

Hawley explica que muy pocos equipos de criminalística cuentan con un o una especialista en este rubro, una perfiladora, a pesar del interés que despierta y lo que puede aportar a la investigación.

También presume que son el único grupo con un médico adscrito que va con ellos a todas las escenas. “Nos ha dado buenos resultados porque en los juzgados nos han preguntado: cómo le hicieron porque está declarando lo mismo que ustedes probaron”.

De eso se trata, insiste: que sin conocer nada el perito sepa qué pasó allí. “Es lo que dicen los protocolos: tienes que interpretar sin saber ningún aspecto que pueda influir en tu decisión”.

La oficina de Hawley es un pequeño espacio caótico, lleno de equipo, papeles, cajas, hojas, carpetas. Todo lo que un especialis-

ta de la recolección científica puede guardar, está allí. A espaldas de su silla de escritorio, sobresale una pequeña fotografía colocada al filo de una repisa. Es Airis Estrella Enriquez Pando, secuestrada, violada y asesinada en mayo de 2005 en Ciudad Juárez.

Si Campo Algodonero le había enseñado las consecuencias de la mala práctica pericial, el caso de Airis le demostró la importancia de su trabajo en el esclarecimiento de un crimen. "Me marcó mucho. No sólo porque la víctima era una niña, sino porque tomaron en cuenta nuestro trabajo en la investigación y para la condena del asesino", dice Hawley.

Para hablar del caso llama a Rodrigo Caballero, agente del Ministerio Público de la fiscalía de género, que estuvo a cargo de la investigación del asesinato de Airis. "Este fue un caso emblemático en el proceso de investigación, porque se apoyó en una buena práctica pericial, a pesar de algunas pifias", dice Caballero.

Ocurrió así. El 2 de mayo de 2005, Airis, de 7 años, fue secuestrada a dos calles de su casa, cuando se dirigía a una tienda de abarrotes. Dos semanas después, una familia halló el cuerpo. Estaba dentro de un tambo de 200 litros, lleno de cemento, abandonado en una pequeña choza ubicada en un terreno de la zona conocida como Cerro del Caballo.

La investigación comenzó mal. Al lugar llegaron agentes dedicados a la investigación de ejecuciones –porque en Juárez los casos más atroces siempre se atribuían al crimen organizado, dice Hawley–, que no procesaron la escena ni la acordonaron, y tampoco llamaron a los peritos. Por el contrario, comenzaron a golpear el tambo para tratar de sacar el cuerpo y alteraron la evidencia.

El equipo de Hawley intervino hasta que llegó el tambo al Semefo, al día siguiente del descubrimiento. Allí, a las 5:50 de la mañana del 16 de mayo, comenzó su trabajo.

Primero procesaron el tambo para rescatar cualquier información: huellas, número de serie, material. Después comenzó la peor parte: sacar el cuerpo de la niña sin daños para conseguir el mayor número de evidencias. Para eso tuvieron que comprar mazos y cinceles, y durante seis horas quebrar poco a poco el bloque de cemento.

Entre las capas encontraron lilas, una flor que no había en la zona donde encontraron el cuerpo, lo que indicaba que la habían trasladado. Quién sabe si viva o muerta.



-Airis Estrella Enriquez Pando, secuestrada, violada y asesinada en mayo de 2005 en Ciudad Juárez

Ya libre el cuerpo, el médico forense detectó la marca de una lesión y la dictaminó como posible causa de muerte. La herida tenía una particularidad: parecía una ranura de alcancía, lo que descartaba el uso de un chuchillo o un martillo.

“Parece poco, pero esos datos nos permitieron no comenzar de cero la búsqueda de la posible arma homicida”, explica Hawley.

A las 12 del día, cuando habían terminado de sacar el cuerpo de la necrocirugía, Hawley y su equipo tuvieron que abandonar el lugar. “Un jefe de Periciales llegó y nos corrió”, recuerda. Les dijo que no eran gente de confianza, les retiró los celulares y los mandó a cateos en lugares donde no había nada que buscar.

A partir de ese momento, hubo una secuencia de errores que afectó la recolección de evidencia. El más grave: lavaron el cuerpo antes de tomar muestras de ADN. “No aplicaron el protocolo que obliga a revisar el cuerpo y sus cavidades, con y sin ropa, después lavarlo y volverlo a revisar”, explica Hawley.

Cabellero advierte que fue un gran error porque la niña había sufrido abuso sexual y no hubo la precaución de preservar la posible evidencia de ADN que ayudara a identificar al agresor. Cabellero advierte que fue un gran error porque la niña había sufrido abuso sexual y no hubo la precaución de preservar la posible evidencia de ADN que ayudara a identificar al agresor.

En adelante, la resolución del homicidio dependió prácticamente de la labor de investigación que encabezó Caballero.

Hay casos que la suerte inclina hacia la justicia y el de Airis fue uno de ellos.

La investigación tomó rumbo cuando dos hombres, padre e hijo, vieron a la niña con vida en poder de su secuestrador, a bordo de una camioneta que ellos le habían vendido.

“Les debía dinero y lo buscaron para cobrarle”, recuerda Caballero. Lo localizaron mientras circulaba y lo interceptaron. Cuando los hombres se acercaron al camión, vieron a la niña salir de la parte trasera. El hijo la reconoció y el padre se convenció cuando vio en un auto el cartel con la foto de Airis.

Habían acordado encontrarse con él por la tarde para que les pagara la deuda de 15,000 pesos y a la cita llegaron acompañados de la policía. “Los agentes revisaron el camión, pero no encontraron

*Entre las capas  
**encontraron lilas,**  
una flor que no había en  
la zona donde encontraron  
el cuerpo, lo que  
indicaba que la habían  
trasladado. Quién sabe si  
viva o muerta.*

nada y –otro error– tampoco avisaron a la fiscalía. Nadie sabe por qué”, dice Caballero.

Los dos hombres viajaron después a la ciudad de Chihuahua, donde el padre le relató a su hermana y su esposo, un ingeniero, lo que había sucedido. Su cuñado le recomendó hacer una carta anónima y entregarla a la autoridad. “Dio santo y seña del secuestrador: su domicilio, el vehículo que conducía y dónde ubicarlo”.

Por esos días el gobernador de Chihuahua, José Reyes Baeza, tenía previsto un acto en una secundaria. Allí el ingeniero le entregó la carta. Al leerla, Baeza llamó a la entonces procuradora Patricia González, localizaron al ingeniero y Caballero lo interrogó.

Luego de más de 60 días de investigación, la policía ministerial detuvo a Luis García Villalbazo, de 60 años, el 24 de junio de 2005. Una pequeña que jugaba cerca del lugar donde secuestraron a Airis lo identificó como el hombre que se llevó a su amiga.

Durante la investigación, los agentes relacionaron a García Villalbazo con otras tres violaciones de niñas que habían sido secuestradas de la misma manera y en sectores aledaños al lugar donde había desaparecido Airis.

El hombre aceptó la violaciones pero no el asesinato de Airis. “Todo el tiempo sostuvo que él no la había matado”, recuerda Caballero.

Después de la detención, volvió al caso el equipo de Hawley.

A la detención de García Villalbazo, siguieron las de sus cómplices: Eustacio Alemán, Juan Manuel Alvarado y Rogelio Sandoval.

Uno de ellos aseguró que Airis llegó muerta al predio donde la abandonaron en el tambo lleno de cemento. “Mentía”, dice Hawley. “Podimos encontrar su ADN sobre un cartón en el que habían salpicado cemento. “La niña había llegado viva a la choza y allí la mataron”.

Las confesiones de los implicados se sucedieron, “y sin un solo golpe”, dice Caballero, orgulloso de que su equipo de investigación no tiene activado el Protocolo de Estambul (que procede para casos de tortura) desde 2005 “No tenemos un solo agente

*Lo primero que vieron al llegar fue un **árbol de lilas** como la flor que habían hallado al rescatar su cuerpo del bloque de cemento.*



bajo sospecha de tortura, precisamente porque aquí se privilegia la investigación”.

En adelante, el equipo de peritos criminalistas de campo se volcó en los cateos para buscar pruebas en contra de García Villalbazo y su cómplices. “Necesitábamos establecer el principio de correspondencia. Que el delito relacionara al agresor y la víctima. Conjugarlo todo”, explica Hawley.

Al cateo en la casa de García, dice, “íbamos a buscar a Airis”. Es decir, buscarían pruebas que comprobaran que había estado allí. Lo primero que vieron al llegar fue un árbol de lilas, como la flor que habían hallado al rescatar su cuerpo del bloque de cemento.

En las siguientes 11 horas desnudaron la casa, aplicaron químicos, levantaron evidencia de los pisos, se llevaron los filtros de la lavadora y la aspiradora. Revisaron cada habitación y recolectaron todo.

“Yo iba por evidencia biológica y también por evidencia de comportamiento, como pornografía infantil”, dice Hawley.

No encontraron nada. Sin embargo, al revisar el dormitorio del inculpado y voltear el colchón, encontraron manchas cafés. Utilizaron agua oxigenada para comprobar que se trataba de un elemento biológico. Después rociaron Evident, un químico que les habían facilitado agentes del FBI, quienes acompañaron la diligencia junto con policías de El Paso. “Nos dio positivo en sangre, pero no sabíamos si era humana”, dice Hawley.

Al final aplicaron luminol y sobre la tela del colchón comenzaron a dibujarse unos dedos pequeños: eran las huellas de una de las niñas violadas, comprobaron después los peritos.

El abogado del inculpado, que durante todo el cateo había acusado a gritos la siembra de pruebas, renunció a la defensa y se hizo coadyuvante en la investigación. “Desgraciado, hay que meterlo a la cárcel”, les dijo a los peritos y los ministeriales que estaban en el lugar. Para evitar cualquier sospecha, Hawley le pidió que iniciara con ellos la cadena de custodia. “Todos firmamos: la fiscal, los químicos, los peritos, la dueña de la casa y el abogado”.

No encontraron rastros de sangre de Airis, pero en el patio de la casa estaba el cincel con el que la había matado.

Con esa evidencia pudieron acreditar la responsabilidad del García

Villalbazo, quien recibió una sentencia de 92 años de cárcel, luego de un proceso que duró año y medio. Sus cómplices recibieron, cada uno, condenas de 44 años de prisión.

Sólo uno de ellos, Estacio Alemán Zendejas, fue liberado en 2008 por falta de pruebas en su contra. Dos años después, apareció muerto en su domicilio.

Desde su paso por la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, entre 2003 y 2007, Hawley se dedicó a elaborar protocolos periciales para los crímenes de mujeres, con el apoyo de la entonces fiscal, Ángela Talavera.

Necesitábamos que los policías resguardaran la escena, que no la contaminaran”, dice el perito criminalista. Así, organizó todas las evidencias de los delitos contra mujeres acumuladas en el Semefo, que entonces tenía como sede la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Un día de pronto dieron la orden de quemar toda la evidencia. Hawley no lo podía creer. Allí podía haber evidencia útil, le dijo a la fiscal. Le respondió con la instrucción de fotografiar para elaborar un archivo. Pero en la fiscalía no había cajas ni presupuesto para comprarlas, de modo que fue a los supermercados y las tiendas de conveniencia a pedir que se las regalaran.

“Rescatamos evidencias genéticas que datan de 1993, pero sólo de mujeres. No pude rescatar más porque no me dejaron”. Por fortuna, dice, muchas de esas evidencias se incorporaron entre 2004 y 2005 a los laboratorios de genética forense.

En cambio, todo lo que correspondía a los hombres y otros eventos fue desechado y dejado en una fosa en el panteón.

Al frente de servicios periciales hizo lo mismo: diseñar protocolos para la preservación de pruebas. “No fue nada nuevo, jalamos lo que ya estaba hecho, sobre todo de los gringos, y elegimos lo que más nos servía”.

Tan buenos resultaron, dice, que el Instituto Nacional de Ciencias Penales y la PGR lo copiaron y ahora lo presentan como suyo, pero “es el que formamos aquí”.

A Hawley parece que lo obsesionan los protocolos porque está convencido de que la falta de estos pueden afectar toda la investigación.

Los protocolos son bien claros, explica. “Allí dice que no se deben

*Un día de pronto dieron la orden de **quemar toda la evidencia**. Hawley no lo podía creer.*

meter, que se debe preservar la escena, que la evidencia debe ir resguardada con etiquetas de tal dimensión. Ya tenemos todo y aun así...”.

Para Hawley, la correcta aplicación de los protocolos depende mucho del Ministerio Público. Él es el jefe de la investigación, dice, y tiene como auxiliares al investigador criminal, que es el policía propiamente dicho, y al policía científico, que es el perito.

Si el MP no diferencia la labor de uno y otro, es probable que eche a perder mucho en la escena, y eso sucede en la mayoría de los casos, por una razón: prevalece la idea de que el MP o el policía ministerial son los primeros que deben entrar a la escena, y luego dejar el espacio a los peritos.

“Para cuando nosotros llegamos, ya movieron algo o encontramos decenas de pisadas que nos afectan la escena”, dice Hawley al insistir que los policías en general no saben todos los aspectos de la evidencia que los peritos pueden revelar. “No pueden hacerlo porque no tienen formación forense y no son especialistas en escena”.

Hawley lamenta que incluso el nuevo Código Nacional de Procedimiento Penales, que deberán adoptar todos los estados antes de junio de 2016, haya soslayado el peso de la figura del perito y entregado el control de la escena al agente investigador.

“No sé a quién consideraron para hacerlo, pero la implementación de ese código sí nos va a dar mucho al traste en nuestra labor como peritos”, dice.

Sin embargo, el tema de fondo podría ir más allá de quien tiene control o acceso preferente – cabe señalar que también las tareas periciales son susceptibles de equivocaciones, malas prácticas y falta de completa comprensión por público no especializado. En ese sentido, no se trata de una confrontación. De hecho, la comunicación entre el investigador y el perito es fundamental y debe apegarse a un equilibrio cuidadoso. Como señalan la experiencia internacional, y organizaciones como el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), lo más apremiante es que se respeten a cabalidad los protocolos de resguardo y recopilación de evidencia y que tanto ministerios públicos como policías investigadores tengan capacidades y sensibilidad para conservar la mayor evidencia posible sin poner en riesgo su calidad.

Lo que de momentos asemeja una obsesión en Hawley y su equipo por el cumplimiento estricto podría ser la respuesta para garantizar verdadera confiabilidad de la evidencia. Incluso si esta se encuentra en algo tan inverosímil como una cáscara de cacahuete.



## JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

### La justicia olvidada

Por Thelma Gómez Durán

*Los nombres reales de los adolescentes y sus familiares fueron resguardados.*

#### Adolescentes bajo sospecha

El viernes 14 de marzo de 2014 es una fecha que Alonso no olvidará. Tenía sólo 15 años cuando le desmoronaron el concepto de justicia.

Esa noche, Alonso no iba solo. Él y sus dos amigos, de 16 y 17 años, regresaban de una fiesta, en Apodaca, Nuevo León. Eran las 10:30 de la noche cuando pasaron cerca de una tienda Oxxo. Una camioneta de la Fuerza Civil —cuerpo de seguridad que sustituyó a la policía estatal— se encontraba en el lugar. Los tres adolescentes siguieron caminando, pero no lo hicieron por mucho tiempo. Un grupo de policías los detuvo y acusó de ser los responsables del asalto que, minutos antes, habían sufrido los empleados del Oxxo.

—Como no traíamos nada de lo que supuestamente habíamos robado, nos llevaron a la colonia donde vivimos; pasaron por mi casa, pero como las luces estaban prendidas, le llegaron derecho, no se detuvieron. Fueron a la casa de mi compañero y sacaron cuchillos,

*“Que aceptábamos todo lo que habíamos hecho, que nos declaráramos culpables y arrepentidos. Era un papel chiquito. Los tres leímos lo mismo.”*

-Alonso, de 15 años, pasó seis meses privado de su libertad acusado de robar mil pesos y tres cajetillas de cigarrillos

mochilas. Uno de mis compañeros tenía, en su casa, un rifle todo viejo, ya no servía, y lo hicieron que lo sacara. Después regresamos al Oxxo y los mismos policías sacaron mercancía y dinero.

Así fue como Alonso inició su historia en el sistema de justicia para adolescentes.

En México, la estructura del sistema de justicia para adolescentes comenzó a construirse en diciembre del 2005, con las reformas al Artículo 18 de la Constitución. Entonces se estableció que la Federación, los Estados y el Distrito Federal debían crear un sistema integral de justicia para quienes realizaran una conducta tipificada como delito, y tuvieran entre 12 y 18 años.

Esa reforma también determinó que el sistema de justicia debe garantizar los derechos de niños y adolescentes, por lo que “el internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve”; además, se aplicará sólo a los adolescentes mayores de 14 años, por conductas consideradas como graves.

Antes de diciembre del 2005, el país tenía un sistema tutelarista: se podía internar, de igual forma, a un adolescente que habían cometido una falta administrativa o una conducta considerada como delito, sin que existiera de por medio un juicio.

A pesar de las reformas, en su corta historia el sistema de justicia para adolescentes no ha logrado sacudirse las viejas prácticas del modelo tutelarista. Tampoco se ha librado de los vicios que empañan la impartición de justicia en México. Este sistema aún está lejos de cumplir con sus principales cometidos: el resguardo de los derechos humanos de los adolescentes y su reintegración social y familiar.

Ya pasaba de la media noche cuando los policías de la Fuerza Civil entregaron a los policías ministeriales a Alonso y a sus dos amigos. Ahí, con los ministeriales, los adolescentes conocieron una de las viejas prácticas de la justicia mexicana.

—Nos preguntaron si andábamos drogados. Pues no, nadie. Nos preguntaron que cuántas veces habíamos robado el Oxxo, y pues no, no lo habíamos robado ni una vez, pero nos hicieron que dijéramos a fuerza que lo habíamos robado tres veces.

—¿Cómo los obligaron?

—A medida de golpes. Los ministeriales nos golpearon ahí dentro.



Estuvimos ahí como unas cuatro horas. Nos estaban haciendo preguntas y nos traían golpe tras golpe. A mi compañero, el del rifle, lo sometieron con una bolsa en la cabeza.

En el estudio “La reinserción social familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual, hacia una propuesta de intervención”, la investigadora Elena Azaola escribe que los golpes y la tortura no son sólo una anécdota aislada: 76% de 278 jóvenes entrevistados en centros de internamiento de Hidalgo, Morelos, Coahuila y Sinaloa, afirmaron que fueron “severamente golpeados al momento de su detención”.

### **Una operación sin principios**

La reforma constitucional del 2005 llevó a la creación de leyes estatales para adolescentes en conflicto con la ley. Hoy todos los estados cuentan con un sistema de justicia para adolescentes instalado.

Sin embargo, de acuerdo con Rubén Vasconcelos, autor del libro “La justicia para adolescentes en México. Análisis de leyes estatales”, 11 legislaciones estatales no están acorde con los principios que marca el Artículo 18, ya que se juzga a los adolescentes con un sistema mixto. Así sucede en el Estado de México y el Distrito Federal.

Rubén Vasconcelos apunta que la reforma constitucional no sólo implicaba la elaboración de nuevas leyes, sino un replanteamiento de las políticas en este campo de la justicia.

A este panorama se suma una Federación que ha ignorado el tema, incumpliendo los plazos que estableció la reforma constitucional del 2005. Además, propuso una Ley Federal sobre Justicia para Adolescentes, que debió entrar en vigor en diciembre de 2014, pero que recibió fuertes críticas por parte de investigadores, organizaciones de la sociedad civil e, incluso, algunos legisladores, por no estar acorde al sistema acusatorio-oral.

Antes de terminar el 2014, el Senado aprobó un decreto para aplazar su entrada en vigor de la Ley Federal sobre Justicia para Adolescentes hasta junio de 2016. Con esta prórroga se espera que se presente una propuesta de Ley Nacional de Justicia para Adolescentes, con la cual se busca homologar el sistema en todo el país.

Hoy ningún estado puede presumir de cumplir con todas las características que debería tener este sistema de justicia: ser integral y especializado, garantizar un juicio justo, atender al interés superior

del niño, preferir las formas alternativas de justicia al proceso penal, imponer medidas cautelares y sancionadoras que permitan la reinserción del adolescente en la sociedad y, sobre todo, aplicar de manera excepcional la privación de la libertad.

Alonso y sus dos amigos fueron acusados por robar mil pesos y tres cajetillas de cigarrillos. El delito por el que fueron procesados fue robo con violencia moral; no se les permitió llevar su proceso judicial en libertad.

La noche del domingo 16 de marzo, Alonso llegó al Centro de Internamiento y Atención de Adolescentes Infractores de Monterrey. Los custodios los recibieron con manotazos y una mordida en la oreja. El proceso judicial de Alonso duró tres meses: 90 días de prisión preventiva.

En los últimos años, los congresos estatales "han realizado reformas regresivas que afectan el núcleo de derechos sustantivos que tiene el adolescente", resalta Rubén Vasconcelos. Por ejemplo, se han ampliado los plazos para presentar a los adolescentes ante el juez; éste debe ser menor a las 48 horas.

En Oaxaca, por ejemplo, se tiene un plazo de 48 horas para presentar al adolescente ante el juez, porque se argumenta que sólo hay un juzgado especializado en la capital del estado. "Como la entidad no ha cumplido con su obligación de crear más juzgados, se sacrifican derechos de los adolescentes", destaca Vasconcelos.

Y si se habla de prisión preventiva, México destaca en toda Latinoamérica por tener los plazos más largos de esta medida para adolescentes: en Chihuahua, este plazo puede ser de hasta 200 días y en Jalisco de 120 días.

En el Informe sobre la Justicia para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en México, realizado por el Instituto de Justicia Procesal Penal A.C., se resalta que la prisión previa al juicio debe ser una medida cautelar extrema, "impuesta de manera excepcional".

### **Luz y sombra**

Es un lunes de octubre y en Cuernavaca, Morelos, se siente el sol de las dos de la tarde. En el interior del edificio de forma cilíndrica, una psicóloga realiza una llamada telefónica a la madre un adolescente que fue detenido hace unas horas. Está verificando la información que el joven le dio cuando lo entrevistó: ¿Dónde vive? ¿En qué escuela estudia? ¿Dónde trabaja?

"Un baja sangre"

es un golpe en la cabeza.

"correcaminos"

un rodillazo en las piernas.

"chiricuazo"

un golpe en la nuca.

"Un bombonazo"

es una bofetada.

- Testimonio sobre el Centro Especializado para Adolescentes "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón"

La psicóloga forma parte de las diez personas que laboran en la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes (Umeca).

En 2007 nació el modelo de la Umeca o servicios previos al juicio. Su creación fue impulsada por el proyecto Presunción de Inocencia México, de la organización Open Society.

Morelos fue la entidad donde se implementó como un programa piloto, primero, y después como parte formal del sistema de justicia para adolescentes. Incluso, se trató de un programa pionero en América Latina. Hoy es la única unidad de su tipo en el país.

En el sistema de justicia para adolescentes —resalta Javier Carrasco, director del Instituto de Justicia Procesal Penal—, estas unidades tienen un mayor sentido porque permiten dar un seguimiento y supervisión al adolescente.

Los psicólogos que laboran en la Umeca realizan —a partir de entrevistas al adolescente y sus familiares, y verificación de la información— una opinión técnica sobre si existe un riesgo de que el detenido evada la justicia.

Si el juez determina que el adolescente siga su proceso en libertad, el personal de la Umeca supervisará el cumplimiento de las medidas. Las estadísticas muestran que 95% de los adolescentes cumplen con las medidas cautelares.

Fanny García y Laura Torres son psicólogas jóvenes y, como todos los que laboran en la Umeca, realizaron una serie exámenes y asistieron a cursos de capacitación para poder trabajar en esta unidad.

En su trabajo se han enfrentado a defensores o ministerios públicos que, al iniciar la unidad, menospreciaban sus informes técnicos. También se encontraron con familiares que trataron de sobornarlas para que en la opinión técnica el adolescente presentara un riesgo bajo de evasión. Lo que hoy viven día a día son jornadas de trabajo que van más allá de las ocho horas, falta de recursos para hacer sus verificaciones de información —la Umeca sólo tiene dos vehículos— y burocracias innecesarias.

—¿Cómo blindar a la Umeca de los vicios del sistema penal mexicano? —pregunto a las psicólogas.

—Lo blindamos si miramos la importancia y el impacto que tiene nuestro trabajo; capacitándonos todo el tiempo. Y sí, a veces los sueldos son bajos y hay burocracias que no incentivan, pero cuan-

*“Se pretende castigar cada vez más a los adolescentes, pensando que es la mejor solución para abatir la criminalidad juvenil.”*

Rubén Vasconcelos, investigador

do te gusta lo que haces y estás consciente del impacto que tiene tu trabajo, entonces miras desde otra perspectiva tu labor. —dice Fanny.

—Tenemos que recordar una y otra vez los valores de esta Unidad; cuál es su propósito. —remarca Laura.

La función de la Umeca, sobre todo, es intervenir en la etapa previa al juicio para proteger la presunción de inocencia, asegurar la presencia de la persona imputada a su juicio y, en el caso de los adolescentes, que su desarrollo no sea vea truncado por una estancia en prisión innecesaria. Carla tiene 16 años y es madre de un pequeño que aún no cumple el año de edad. Hace mes y medio que fue detenida, junto con el padre de su hijo, acusados de robo calificado contra un taxista. El juez le concedió llevar su proceso en libertad; para no perder este beneficio, Carla tiene que presentarse, una vez al mes, a las oficinas de la Umeca para firmar, entregar un informe sobre su conducta (que realiza su familia) y comprobar que estudia la secundaria abierta.

—Estoy cumpliendo con todo, porque no quiero que me lleven al tutelar (Centro de internamiento), no quiero, porque quiero cuidar a mi hijo. —dice Carla mientras entrega su informe de conducta.

Aunque Morelos se distingue por su Umeca, no puede sentirse orgulloso del todo. En 2013, la Comisión de Derechos Humanos del Estado emitió una recomendación al gobierno del estado para que se atendiera la sobrepoblación, la falta de higiene, de infraestructura adecuada y de medicamentos, entre otras irregularidades, en los centros de reclusión, entre ellos el Centro de Ejecución de Medidas Privativas de la Libertad para los Adolescentes (CEMPLA).

A principios de noviembre del 2014, este centro tenía una población de 157 adolescentes; 52% de ellos cumplieron los 18 años en el lugar, hoy los mayores tienen 24 años; dos de los internos tienen una sentencia por ocho años.

“Se sigue pensando en cómo castigar, en el tiempo para hacerlo, en lugar de pensar en cómo reinsertar a los adolescentes en la sociedad”, resalta Rubén Vasconcelos.

El alto porcentaje de jóvenes mayores de 18 años reclusos —apunta Elena Azaola en su estudio sobre el tema— es, en buena parte, el resultado de las elevadas sentencias que han resuelto imponer la mayoría de los estados. En Morelos, por ejemplo, la sentencia máxima para adolescentes es de 9 años. Durante el proceso de Alonso, uno de sus defensores públicos

pidió a los padres de los adolescentes entregar 12 mil pesos como pago para el tratamiento psicológico del dueño del Oxxo.

—Mis papás no entregaron ese dinero en el juzgado, lo entregaron en el estacionamiento; lo entregaron porque les dijeron que así se iba a reducir la sentencia. Y eso no pasó. —cuenta Alonso.

El segundo defensor público les insistía en que se declararan culpables, porque eso se tomaría en cuenta para darles una pena más baja. El día de la audiencia, la misma defensa de los adolescentes les entregó un papel donde estaba escrito lo que tenían que leer.

—Que aceptábamos todo lo que habíamos hecho, que nos declarábamos culpables y arrepentidos. Era un papel chiquito. Los tres leímos lo mismo. La defensa nos decía que si alegábamos nos íbamos a ir por los tres años directamente, que si apelábamos nos iban a mandar a tres años. Ya no hicimos nada.

En el “Informe sobre la Justicia para Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en México”, publicado en mayo del 2013, se alerta sobre la necesidad de una defensa pública capacitada y especializada.

En el centro de la ciudad de Monterrey se encuentra una de las oficinas de defensoría para adolescentes. El único defensor público que se encuentra ahí no accede a dar su nombre. Es joven, no tiene más de 35 años y su horario de labores es de ocho de la mañana a 16:00 horas. Él cuenta que muchos defensores comienzan su carrera en el sistema de adolescentes pero, en realidad, su objetivo es trabajar en el sistema para adultos, porque ahí pueden aspirar a mayores ingresos.

Sobre la carga de trabajo, el defensor asegura que en estos tiempos está “mucho más leve. Vemos un promedio de cuatro juicios a la semana. Pero hace un año, cuando la violencia estaba más fuerte, teníamos mucha carga de trabajo, salíamos de aquí después de las ocho de la noche”.

### **Los números del sistema**

Robo a transeúnte en vía pública, lesiones, robo a casa y narcomenudeo son los principales delitos por los que son procesados los adolescentes en México, de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, realizado por el INEGI.

En 2012 se procesaron a 19,178 adolescentes. De ellos, 405 no

*“Y sí, a veces los sueldos son bajos y hay burocracias que no incentivan, pero cuando te gusta lo que haces y estás consciente del impacto que tiene tu trabajo, entonces miras desde otra perspectiva tu labor.”*

Fanny García, psicóloga de la UMECA en Morelos



sabían leer ni escribir; 634 no habían asistido nunca a la escuela; 2,617 estudiaron sólo la primaria; 5,990 estuvieron inscritos en la secundaria; 2,647 entraron a la preparatoria y 7,290 no pudieron especificar hasta qué grado habían estudiado.

De acuerdo con la Unicef, la mayoría de los adolescentes mexicanos que entran en conflicto con la ley son de sexo masculino, tienen de quince a diecisiete años, presentan un retraso escolar de más de cuatro años o han abandonado la escuela, residen en zonas urbanas marginales, trabajan en actividades informales que no exigen calificación laboral y suelen vivir en entornos violentos.

Más datos: de 278 jóvenes entrevistados por un equipo liderado por la investigadora Elena Azaola en los centros de internamiento de Hidalgo, Coahuila, Sinaloa y Morelos, 47% abandonaron sus casas por días o meses. Sus principales motivos: separación o violencia entre los padres, maltrato o abuso sexual. El 40% de ellos aseguró que podía conseguir droga fácilmente.

No sólo el estado carece de estrategias para atender a los adolescentes en riesgo de entrar al sistema de justicia o que ya están en él. Se cuentan con los dedos de la mano las organizaciones civiles que trabajan con esta población. Entre ellas se encuentran CreeSer, Promoción de Paz, Reintegra y Fundación Renace.

CreeSer tiene entre sus programas el Proyecto PazArte, el cual se enfoca a realizar talleres en colonias con altos índices de violencia. La organización Promoción de Paz trabajó en los Centros de Internamiento de Nuevo León y Coahuila; también da seguimiento a los adolescentes que ya cumplieron con su sentencia. Reintegra tiene un programa para pago de fianzas y de apoyo psicológico y educativo para los adolescentes que salieron de un centro de internamiento en Nuevo León. Fundación Renace trabaja en el Distrito Federal con adolescentes que están cumpliendo sus medidas sancionatorias en libertad.

Él pide que lo llamemos Brayan. Hoy tiene 18 años y una historia que desea dejar atrás: fue miembro de uno de los cárteles que controlan el tráfico de drogas en el norte del país.

Antes de comenzar ese capítulo de su vida, ninguna de las cuatro escuelas secundarias donde trató de cursar el primer año lo retuvo, "de volada me corrían, era muy inquieto y ya no estudié". El cártel al que se unió, lo mandó a su propia escuela: Brayan recibió capacitación en uno de los campos de entrenamiento que tiene el narcotráfico en Tamaulipas.

En 2012 se procesaron

**19,178 adolescentes**

**405**

No sabían leer ni escribir

**634**

No habían asistido nunca a la escuela

**2,617**

Estudiaron sólo la primaria

**5,990**

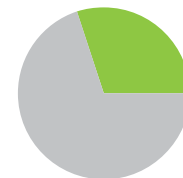
Estuvieron inscritos en la secundaria

**2,647**

Entraron a la preparatoria

**7,290**

No pudieron especificar hasta qué grado había estudiado



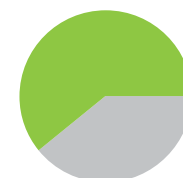
**30%**

No le gustaba la escuela, le aburría o no le parecía interesante



**21%**

No pudo continuar sus estudios por problemas económicos



**62%**

Dijo que los más grandes le pegaban a los más pequeños

A los 15 años fue detenido y acusado de homicidio y secuestro. El cártel para el que trabajaba mandó a un abogado.

—Su misión era sacarme, porque me querían dar ocho años, pero me aventé nomás tres meses, ya de ahí, salí y volví a trabajar. — recuerda.

Tenía 16 años cuando volvió a ser detenido. Era 2012. Su acusación fue por delincuencia organizada y equiparable al robo. Cuando lo detuvieron no lo llevaron de inmediato ante el Ministerio Público; lo metieron a un hotel y ahí lo torturaron. Su proceso duró siete meses (más de 200 días) y la sentencia que recibió fue por dos años privado de su libertad.

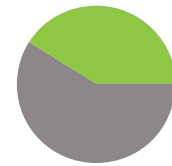
A partir de 2010, los periódicos comenzaron a publicar cada vez más historias sobre adolescentes que participaban en los cárteles del narcotráfico como “halcones” o sicarios.

“Los temas relacionados con la delincuencia organizada han hecho que haya un endurecimiento del sistema, contrario a lo que marca la Constitución”, resalta Rubén Vasconcelos. Varios congresos estatales han realizado reformas a sus leyes para incrementar el número de años que puede pasar un joven en un centro de internamiento. Incluso, también algunos establecieron penas mínimas.

Hoy si se hiciera un mapa sobre las penas de internamiento máximas para adolescentes en el país tendríamos que sólo cuatro estados tienen un periodo máximo de 5 años; en 10 estados, los adolescentes pueden alcanzar una pena de 7 años internados. En cinco estados, el internamiento máximo es de ocho años.

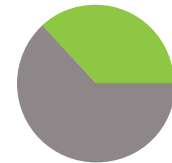
Morelos es la única entidad que marca en su ley un internamiento para adolescentes de nueve años. En Chiapas, Colima, Michoacán y Quintana Roo un adolescente podría estar internado hasta 10 años. En Oaxaca son 12 años. En Chihuahua, Veracruz y Yucatán, la pena máxima son 15 años. En Coahuila y San Luis Potosí es de 18 años. En Nayarit, las medidas se imparten de acuerdo con su Artículo 156, es decir, “no podrán exceder en su duración del límite mínimo de la penalidad correspondiente a la conducta tipificada en el Código Penal, y no podrán ser inferior a la mitad de ese límite”.

## Situación familiar de los adolescentes en conflicto con la ley



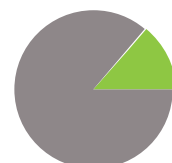
**41%**

Sufrió de manera constante maltrato durante su infancia



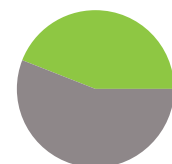
**37%**

No recibió apoyo de ninguna persona cuando era maltratado



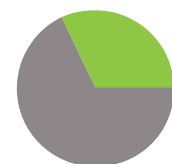
**14%**

No confía en nadie de su familia o amigos



**44%**

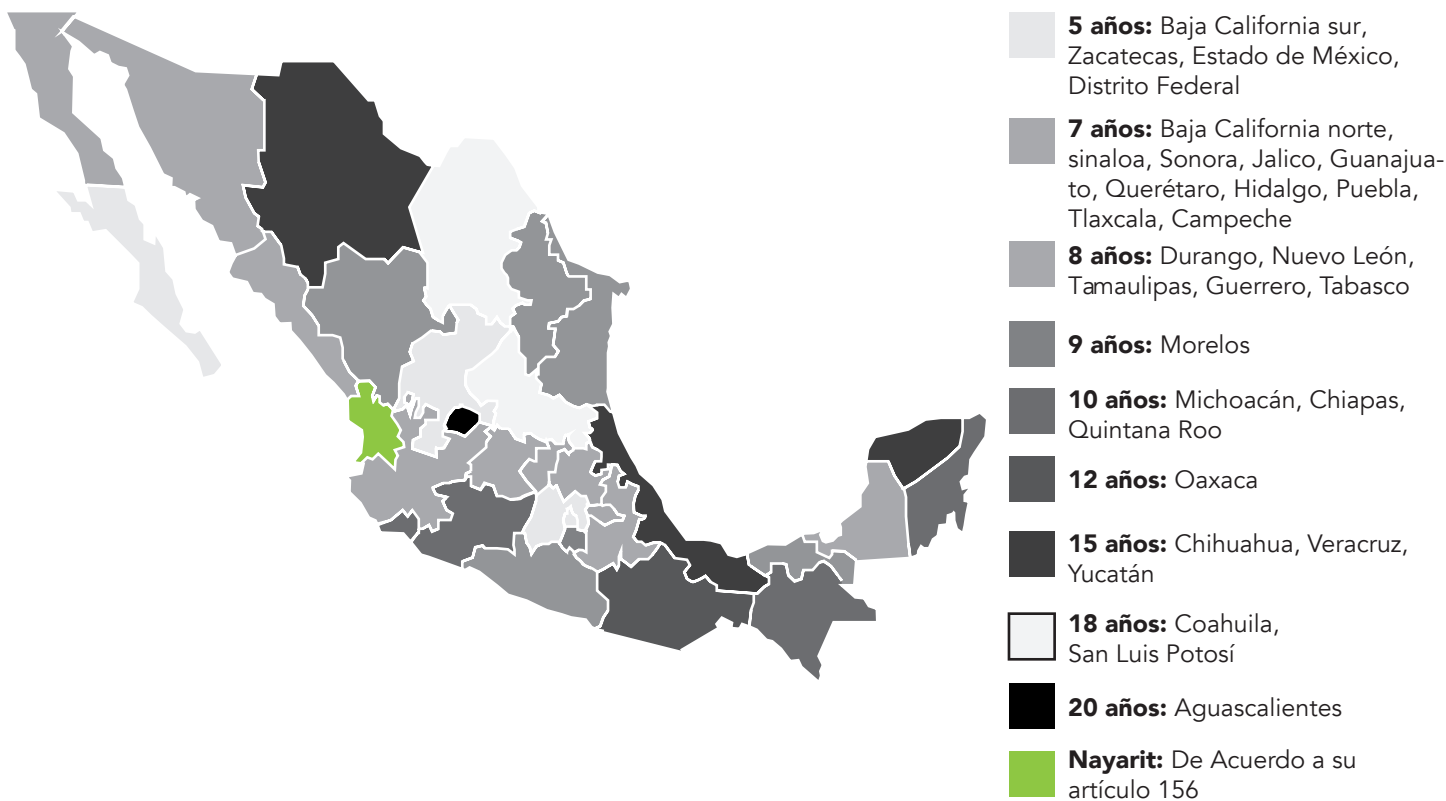
Consumía alcohol con frecuencia antes de ingresar al centro



**32%**

Consumía drogas diariamente antes de ingresar

## Penas de internamiento máximas para adolescentes en el país



Aguascalientes se distingue en el panorama nacional por tener una de las penas más altas: un adolescente pueda pasar 20 años de su vida en un centro de internamiento. Si entra a los 14 saldrá cuando tenga 34 años. “Se pretende castigar cada vez más a los adolescentes —resalta Rubén Vasconcelos—, pensando que es la mejor solución para abatir la criminalidad juvenil”.

Fuente: La reinserción social familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual, hacia una propuesta de intervención. Elena Azaola

Datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, realizado por el INEGI, muestran que en 2012 había 5,141 adolescentes privados de su libertad en alguno de los 60 centros de internamiento que funcionan en el país. Sólo 24 de ellos recibieron una sanción de tres meses; mientras que 314 fueron sancionados con más de dos años de internamiento. El resto pasó entre seis y dos años en un centro de internamiento.

Las penas se han extendido porque “no se ha comprendido que si bien el sistema de justicia para adolescentes es penal, es distinto al sistema para adultos. —resalta la doctora Beatriz Azzolini— Comprender esto no ha sido fácil para los mismos operadores del sistema, para los legisladores ni a nivel social”.

“Sigue la visión del derecho penal del enemigo”, destaca Javier

Carrasco: “Existe un fenómeno social, pero no se sabe qué hacer con él y lo único que se hace es agravar la pena. A veces se quiere aplicar la ley en blanco y negro, pero la ley habla de un conflicto social y esa historia no podemos encajonarla en blancos y negros”.

### **El internamiento, una deuda**

A las oficinas de la UMECA, en Morelos, llega Sofía acompañada de su mamá. Sofía tiene 15 años y un gran resentimiento en contra de los policías del Mando Único que la detuvieron el 12 de julio del 2014. Ese día, sin ninguna orden de cateo o de aprehensión, entraron a su casa y la detuvieron a ella y a su mamá, Carmen. Las acusaron de ser parte de un grupo del narcotráfico. Por falta de pruebas, el juez ordena la liberación de Carmen. Con Sofía no sucedió lo mismo:

—Los policías del Mando Único me sembraron la droga. Cuando nos detuvieron nos amenazaron, nos decían que nos iban a violar... Me acusan de llevar 84 gramos de marihuana.

Durante 12 días, Sofía estuvo detenida en el Centro de Ejecución de Medidas Privativas de la Libertad para los Adolescentes (CEMPLA). El juez le otorgó medidas cautelares, después de que su mamá comprobó que Sofía estaba estudiando. Ahora, ella tiene que asistir una vez al mes a las oficinas de la UMECA a firmar, no puede salir del estado de Morelos y su mamá tiene que entregar un reporte de la conducta de su hija.

Desde la detención, la vida de Sofía dio un giro de 180 grados: la secundaria donde estudiaba no le ha entregado su certificado de estudios, no logró inscribirse en la preparatoria, muchos de sus amigos y vecinos se alejaron de ella cuando miraron su fotografía en el periódico.

—Cuando estábamos detenidas en la procuraduría, los mismos policías pasaban y nos tomaban fotos con su celular. Estoy segura que ellos fueron los que dieron nuestras fotos a los periódicos.

En su estudio Elena Azaola recomienda que “las instituciones que forman parte del sistema lleven un adecuado registro de los casos e impidan que los datos, la identidad y la imagen de los adolescentes sean hechos públicos y sean estigmatizados a través de los medios”.

El 10 de febrero del 2014, Julián —16 años— fue a los alrededores del Foro Sol, en la Ciudad de México, con uno de sus amigos de la colonia. Fueron a robar celulares.

—Ya íbamos bien activos, hasta el gorro. Nos salió mal y nos agarraron. —recuerda.

Lo llevaron a la Agencia 57 del Ministerio Público Especializada en Asuntos de Niñas, Niños y Adolescentes; ahí estuvo alrededor de dos horas y media. Después lo trasladaron al Centro Especializado para Adolescentes “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, donde los “guías” (antes conocidos como custodios) le dieron la bienvenida:

—Nos encueraron, nos hacían burla y nos pateaban.

Cuando Julián habla de sus días en el Centro Especializado lo hace en presente, como si todavía estuviera ahí:

—Si te les quedas viendo, te meten tu cachetada... Cuando hay peleas, los guías nos dicen: ‘si ustedes quieren golpes, nosotros se los damos’. Para evitar broncas en su chamba, nos llevan al baño, ahí nos pegan.

En ese Centro hay un argot que los internos deben aprender. Quienes lo enseñan son los “guías”. “Un baja sangre” es un golpe en la cabeza. Un “correcaminos” es un rodillazo en las piernas. Un “chiricuazo” es un golpe en la nuca. Un “bombonazo” es una bofetada.

Los “guías” también son los encargados de indicar cómo se debe vivir en el Centro:

—Nos enseñan a marchar, a cómo hacer la fajina (labores de limpieza del lugar), a quién podemos ver y a quién no. Nos dicen que no podemos ponchar (denunciar). Ahí lo único que te pueden quitar es la comida y tus cosas; había chavos que luego no comían dos o tres días.

Alonso recibió una sentencia de privación de la libertad, durante seis meses. No pudo acceder a los beneficios de libertad anticipada. Durante los más de 180 días que pasó “internado” tomó algunas clases de electricidad y conoció cómo se puede hacer tinta para tatuajes, machacando el grafito de los lápices y mezclándolo con champú. Muy pocas veces tomó terapias psicológicas. La mayor parte de su tiempo “no hacía nada”.

Alonso volvió a caminar libre el 12 de septiembre del 2014.

—¿Qué perdiste durante el tiempo que estuviste en el Centro de Internamiento?

—El que ahorita no pueda estar estudiando en alguna prepa y mu-

chas cosas, como el haber estado encerrado seis meses sin estar con mi familia.

Elena Azaola resalta que en la mayor parte de los centros para adolescentes donde realizó su estudio “no existen programas educativos sólidos, constantes y de buena calidad... que les ofrezcan elementos para reincorporarse a la sociedad en mejores circunstancias o con mayores oportunidades en relación con las que tenían cuando ingresaron”.

Lo ideal, coinciden los especialistas, es que se implementen las medidas alternas. “Éstas no son para que haya impunidad. —explica Beatriz Azzolini— Su objetivo es lograr un acuerdo adecuado para el adolescente, que es una persona en desarrollo, y la víctima”.

Para Rubén Vasconcelos, los jueces de ejecución deben imponer sanciones que realmente tengan un carácter pedagógico, medidas individualizadas que tomen en cuenta el contexto del adolescente.

### La mano de la sociedad civil

Julián vivió dos meses en el Centro Especializado para Adolescentes. El juez le otorgó medidas sancionatorias en libertad: durante 11 meses y 26 días, tiene que tomar terapia psicológica, comprobar que está estudiando, debe estar bajo el cuidado de su familia y tiene que entregar reportes al juez. Si no cumple, se le revocará la medida y regresará al Centro. Julián cumple sus medidas sancionatorias en libertad con la ayuda de Fundación Reintegra.

Creada en 1982, Fundación Reintegra tiene como objetivo la reintegración social de adolescentes en conflicto con la ley, para evitar su reincidencia. Desde hace algunos años tiene un convenio con la Dirección General de Tratamiento para Adolescentes del DF, para atender a los jóvenes a los que se les impuso medidas sancionatorias en libertad.

Cada adolescente tiene un programa individual diseñado por los psicólogos, trabajadores sociales y abogados que laboran en Fundación Reintegra. Los padres de los adolescentes también deben asistir a la organización para participar en pláticas o terapia psicológica grupal o familiar. El programa, por lo menos, dura un año. “Lo que nosotros hacemos es trabajar con ellos para que comprendan que la conducta que realizaron no fue la adecuada, que hicieron un daño y que vayan construyendo un proyecto de vida”, explica Jimena Cándano, directora de la organización.

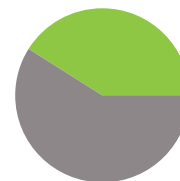
Por sus capacidades, Reintegra sólo trabaja con cerca del 10% de los adolescentes que tienen medidas en libertad. En 2013, sólo

### Cumplimiento de derechos en detención de adolescentes



**76%**

dijo haber sido severamente golpeado por la policía



**41%**

Dijo recibir alguna especie de maltrato por parte del Ministerio Público



**76%**

señaló que no les informaron del delito por el cual les acusaban



4% de los adolescentes que atendieron reincidieron en una conducta fuera de la ley.

Una de las prioridades del sistema deberían ser las medidas no privativas de la libertad, dicen los especialistas Rubén Vasconcelos y Jorge Carrasco. La realidad muestra que este campo está abandonado, pese a que la mayoría de los adolescentes procesados y juzgados reciben medidas sancionatorias en libertad.

“Se impone una sentencia en libertad, pero muchas veces sólo consiste en ir a firmar. Eso genera una sensación de impunidad, porque nadie vigila el real cumplimiento de estas medidas”, comenta Rubén Vasconcelos.

### El futuro roto

Hace tres meses Claudia salió del Centro de Internamiento, después de vivir ahí durante 22 meses. Fue acusada de secuestro y detenida por los policías ministeriales, cuando tenía 17 años. Ella asegura que la culparon de algo que no cometió. “Todo por haber estado en el lugar menos indicado”, dice y recuerda que durante las primeras horas de su detención: “no me tomaron en cuenta como ser humano. No les importó hablar conmigo, interrogarme, que yo les diera mi versión; apenas iba a hablar y ya era un golpe el que me daban. Nadie investigó lo que pasó”.

Claudia logró que le otorgaran la libertad anticipada. Salió dos meses antes de cumplir su sentencia, pero debe acudir durante seis meses a firmar al juzgado, estudiar la preparatoria y tener tratamiento psicológico.

—Se me hace difícil cumplir con lo que pidió el juez. —acepta Claudia— Yo no trabajo y mi familia no tiene dinero; cada que voy a firmar gasto como setenta pesos en el transporte. Me gustaría estudiar en una escuela donde haya un maestro que me explique, pero yo estudio por internet y no le entiendo. Si no cumplo, el juez me va a regresar.

Quien ha solicitado desde hace tiempo el beneficio de libertad anticipada, sin conseguirlo, es Lorena. Ella llegó al Centro de Internamiento para Adolescentes cuando tenía 14 años, lleva seis privada de su libertad y aún le faltan dos más para cumplir con la sanción. Para conseguir la libertad anticipada, el juez determinó que debe terminar la preparatoria, sin embargo, en el centro sólo hay un maestro para todas las internas. Lorena, hasta ahora, no ha logrado exentar los exámenes de la preparatoria abierta.

—Muchas de las que están adentro hacen lo posible por salir

### Delitos de adolescentes

 **3 de cada 10**  
Acusados de robo con violencia

 **1 de cada 5**  
Homicidio

 **1 de cada 10**  
Delitos contra la salud/  
delincuencia organizada

 **Otros delitos:**  
-Portación de arma  
-Robo de vehículo  
-Secuestro

antes: estudian, hacen manualidades, se portan bien, hablan con respeto a los oficiales, acuden a psicología, acuden a los bailables y todo, pero luego nada es tomado en cuenta y el equipo técnico —encargado de entregar los reportes al juez— no pasa los informes bien y por eso muchas muchachas no salen. —asegura Claudia.

El internamiento “debe ser una medida extrema”, insiste Rubén Vasconcelos. Sin embargo, en los estados también se han hecho reformas, “para que los adolescentes no puedan salir sino hasta que cumplan con las dos terceras partes o la mitad de su medida sancionatoria”. Como sucede en Aguascalientes, donde no pueden salir hasta que cumplan la mitad del tiempo de internamiento que se les impuso.

Javier Carrasco considera que es necesario colocar al sistema de justicia para adolescentes en el mismo nivel que el sistema para adultos. “Si se falla en la justicia para adolescentes, muchos de esos chicos llegarán al sistema para adultos. Es urgente que se le dé un orden, que se le den recursos, que se le evalúe”.

La relevancia del tema va más allá de los casos individuales, pues se vincula al potencial de México.

“No valoramos lo que es tener un país con gente joven”, argumenta Verónica Baz, directora del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). “México tiene un bono demográfico que no va a tener después. Esto es algo muypreciado”, agrega.

En este sentido, el contexto de la implementación del nuevo sistema de justicia penal abre oportunidades para atender este asunto, y de acuerdo con Baz, ello debe hacerse a partir del reconocimiento de que todos como sociedad somos parte de que un adolescente cometa un delito.

Alonso, el muchacho de Nuevo León que pasó seis meses privado de su libertad por robar mil pesos y tres cajetillas de cigarros, quiere estudiar criminología, para realmente investigar qué paso en un crimen.

Carla, la adolescente que a sus 16 años ya es madre y está acusada de robo a un taxista, tiene la esperanza de que, en caso de que el juez la declare culpable, le imponga medidas sancionatorias en libertad.

Brayan, el joven que conoció las reglas del narcotráfico cuando tenía 14 años, ahora tiene 18. Hace dos meses que salió del Centro de Internamiento; trabaja en una fábrica donde gana menos de

200 pesos al día y confía en que no lo buscarán sus antiguos jefes del cártel, porque “todos están encerrados y unos muertos”. Julián, el muchacho de 16 años al que se le hizo fácil robar un celular, reconoce que no ha logrado dejar de fumar mariguana, pero ya logró dejar el activo.

Claudia, quien vivió dos de sus 19 años en un centro de internamiento, visita con frecuencia las oficinas de la organización Renace para tomar ahí sus clases por internet. Sueña con tener una estética. Aún está en contacto con algunas de sus ex compañeras del centro de internamiento; “porque a muchas, su familia ya no las visitan”.

Sofía, de 15 años y acusada de narcomenudeo, espera la audiencia donde se deben presentar los policías que la detuvieron y que el juez la absuelva, para que pueda retomar su vida. Cuando le pregunto qué es la justicia, hace una mueca y dice: “No hay justicia. Conmigo no la hubo, nadie investigó. No hay justicia, simplemente.”

A Sofía también le desmoronaron su confianza en la justicia.





# POLICÍAS

## El eslabón más frágil de la justicia penal

Por Juan Luis García Hernández

### PARTE 1.

#### Renovación policiaca: una historia de fracasos

El 29 diciembre de 1982, entre noticias de crisis económica, desempleo y relevo sexenal, la prensa informó sobre el hallazgo, en la carretera México-Morelia, de un niño asesinado por tres tiros en el pecho. Su nombre era Miguel Ángel Arizmendi Flores, tenía 11 años y había sido secuestrado 10 días antes.

Sus secuestradores lo mataron luego de que su padre pagó el rescate, y a ellos los mataron después agentes de la entonces Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), durante una persecución en la carretera México-Cuernavaca.

Los supuestos delincuentes abatidos eran Carmen Salcido y Aureliano Rivera Yarahuán, jefe del Departamento de Investigaciones de la Policía Judicial de Sinaloa, quien tenía un permiso con goce de sueldo para atender problemas de salud. Su nombre fue uno más en la bitácora delictiva de jefes policiacos durante una época de corrupción de la que fue emblema Arturo Durazo Moreno, el creador de la temible DIPD.

“Moralizaremos y modernizaremos a las policías federales y del

*“Moralizaremos y modernizaremos a las policías federales y del Distrito Federal. Es este un reclamo popular en todo el país.”*

-Miguel de la Madrid, durante su toma de protesta como presidente en 1982

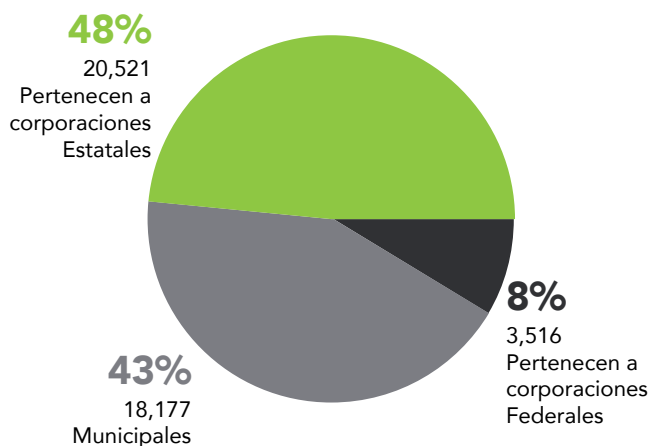
Distrito Federal. Es este un reclamo popular en todo el país. Tenemos que actuar pronto. Las policías deben ser garantía de seguridad y tranquilidad ciudadana y no causa de su quebrantamiento. Buscaremos la celebración de convenios con los Estados para apoyarlos en tareas similares. El pueblo tiene derecho a la seguridad personal y familiar. Vigilaremos que así sea”, dijo Miguel de la Madrid en su toma de protesta, el primero de diciembre de 1982.

Por primera vez un presidente asumió como prioridad la reforma de la policía. Desde entonces han pasado 32 años, seis sexenios y al menos una decena de programas de renovación, y el país todavía espera por cuerpos policiacos honestos y profesionales. Por ahora , estos siguen siendo los servidores públicos que más desconfianza generan entre los ciudadanos.

A la fecha sólo 3 de cada 10 mexicanos confía en la efectividad de los policías., de acuerdo con los resultados que en septiembre de 2014 arrojó la Encuesta de Seguridad Pública Urbana elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La percepción ciudadana halla respaldo en las cifras oficiales. Al cabo de cinco años de la expedición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), que instruyó la aplicación de exámenes de control de confianza para todas las corporaciones de seguridad del país, 10% de sus efectivos no pudo superar las pruebas.

**42,214 elementos no aprobaron los exámenes de control de confianza**



**Todos deberán ser dados de baja, como instruye el artículo tercero transitorio de la LGSNSP**

-De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Son 42,214 elementos –entre policías preventivos, policías investigadores, custodios, peritos, ministerios públicos y personal administrativo con acceso a información sensible– que no cumplieron con el requisito, en el plazo extendido que concedió el Senado en 2013 y que venció el 29 de octubre de 2014.

De esa cifra, 20,521 pertenecen a corporaciones estatales, 18,177 a municipales, y 3,516 a las federales, de acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todos deberán ser dados de baja, como instruye el artículo tercero transitorio de la LGSNSP: “Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, en un plazo de doce meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del servicio”.

La legislación también establece que bajo ninguna circunstancia puede operar un policía sin su certificado de control de confianza. Los funcionarios que los mantengan incluso pueden recibir penas de entre dos y ocho años de prisión, de acuerdo con el artículo 139.

La organización civil Causa en Común identificó que en 19 entidades no todo el personal reprobado por estos controles ha causado baja. Estas son Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El despido de policías despierta un temor colectivo: que pasen a formar parte de la delincuencia, dados los casos que evidencian la infiltración del crimen en las corporaciones y que sirvieron de justificación para la iniciativa del presidente Enrique Peña Nieto, que propone desaparecer las policías municipales.

“El nuevo sistema de justicia penal no va cambiar la impunidad, porque las instituciones están infiltradas por el crimen”, dice con seguridad José Antonio Ortega, presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal.

En el 2014, el peor caso que involucró a policías ocurrió el 26 de septiembre en Iguala, Guerrero, donde elementos municipales presuntamente asesinaron a seis normalistas de Ayotzinapa y participaron en el secuestro de otros 43.



Por estos hechos, al menos 36 policías municipales están detenidos, así como el presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, y su esposa.

En informes elaborados en 2013 por la secretaría de seguridad pública del municipio se reporta que en ese año 241 elementos fueron sometidos a exámenes por parte del Centro de Evaluación y Control de Confianza del gobierno de Guerrero. El 75% de los policías en ese grupo aprobaron.

De acuerdo con declaraciones de Jorge Carlos Hurtado, titular del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre los detenidos por el caso Ayotzinapa sí había elementos que habían acreditado la evaluación.

El plazo legal para la depuración mediante estos instrumentos venció y las corporaciones policiacas, sobre todo estatales y municipales, no alcanzaron la meta. Ahora, además, las entidades tienen encima la fecha límite del 18 de junio de 2016 para lograr la transformación de sus policías, en el marco del sistema de justicia penal acusatorio.

Con base en las reformas de 2008, el artículo 21 de la Constitución estableció que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”.

Las policías adquirieron así autonomía técnica para coadyuvar en el inicio de una carpeta de investigación (o averiguación previa, como se le conocía en el sistema de justicia tradicional) mediante una denuncia, la detención en flagrancia o el cumplimiento de algún mandato judicial, como un orden de aprehensión.

Hasta entonces, la denuncia, la investigación y la persecución del delito estaba sólo reservada al Ministerio Público, que se auxiliaba de la Policía Judicial. Por su parte, las policías de Seguridad Pública –federal, estatal y municipal– tenían sólo la responsabilidad de prevenir y responder a la delincuencia y preservar el orden público.

Ahora, en cambio, todas las policías –ministeriales y preventivas– pueden iniciar la investigación, proteger la escena del crimen, así como recabar y resguardar pruebas desde el momento en que llegan a la escena del crimen, explica Rubén Guzmán, investigador del Instituto Para la Seguridad y la Democracia (Insyde).

Esto no significa que desaparece la división de funciones, sino que habrá policías ministeriales convertidas en investigadoras y policías

preventivas –estatales y municipales– con facultades de investigación que antes no tenían.

La policía investigadora o ministerial incluso podrá recibir denuncias de probables delitos, lo que antes sólo correspondía al MP.

Este último, sin embargo, “seguirá llevando el mando y la conducción de la investigación”, aclara María de los Angeles Fromow, directora de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

El sistema de justicia penal acusatorio convirtió a los policías en “actores sustantivos”, asegura Juan Salgado, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Además de la Constitución, sus funciones están reguladas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

La primera obliga a los policías a registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones; remitir a la instancia que corresponda la información recopilada; apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos; ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales; obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial, y participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales.

A su vez el código federal, que deberá aplicar en todo el país antes del 18 de junio de 2016, a la par del sistema de justicia penal acusatorio, establece 12 funciones para las policías investigadoras.

Estas son: recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito, cuando no puedan ser formuladas al MP; practicar detenciones en los casos de flagrancia; participar, en auxilio del MP, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes.

También los instruye para preservar el lugar de los hechos y la integridad de los indicios; entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación, y proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito.

Todo esto es muy importante, asegura Salgado, “porque transfor-

*“De repente, mi compañero vio que tres de los cuatro alumnos del grupo no escribían nada. No tardó en darse cuenta que eran policías analfabetos”*

-Martín Barrón, INACIPE

ma al policía en un actor proactivo, a diferencia de aquel que sólo respondía a situaciones de persecución del delito”.

Sin embargo, el peso de sus atribuciones van más allá, explica Salgado. “La evidencia es el motor del sistema de justicia penal acusatorio y, gran parte de la responsabilidad de los policías, junto con los peritos, es preservar la escena del delito, evitar la contaminación de los indicios y cumplir con la cadena de custodia para garantizar que la evidencia llegue de la mejor manera ante los jueces”.

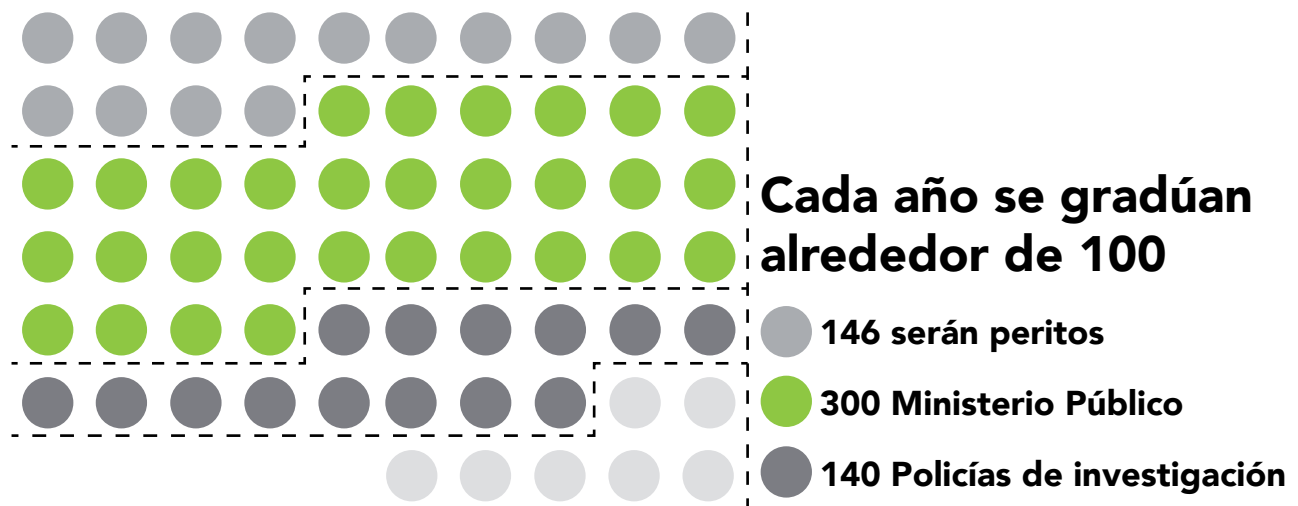
A los policías les ha costado mucho adaptarse a sus nuevas tareas y seguir los protocolos diseñados para que las cumplan.

“No lo podemos seguir en determinados momentos, ya se los hicimos notar a nuestros superiores y ninguno lo negó”, dice Pedro Rodríguez, policía municipal de Metepec, Estado de México, quien concedió la entrevista bajo la condición de no revelar su verdadero nombre.

Para que las policías preventiva y ministerial cumplan con sus nuevas responsabilidades, las autoridades deberán entrenar y capacitar a 427,354 elementos en tareas de investigación, de los cuales sólo los 26,928 adscritos a las procuradurías estatales (6.3%) tenían formación en el tema. El resto (361,510) son policías estatales y municipales que cumplieron con funciones preventivas hasta la operación de la reforma.

### Los institutos de formación profesional de las procuradurías de justicia cuentan con

**650 alumnos**



El avance en la capacitación es incierto. La Setec reporta que entre 2013 y 2014 fueron capacitados 22,260 elementos de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal-, con un presupuesto de 36 millones 934 mil 900 pesos que provino de tres fuentes de financiamiento: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para la Policía Acreditable (SPA), y el Subsidio a la Seguridad Pública Municipal (Subsemun).

No ofreció cifras de años anteriores. Pero aun si hubiera capacitado en promedio a 22 mil policías por año, entre 2008 y 2012, el número apenas rebasaría los 132 mil, ya sumados los elementos capacitados en los últimos dos años.

Esto significa la cuarta parte de la fuerza policiaca del país.

La duración de los programas de capacitación a policías varía por institución. Los cursos que ofrece la Setec para los policías del país son de 120 horas, de las cuales las últimas 20 son prácticas, explica Fromow, su directora.

Esto representaría 15 días de capacitación – en jornadas de 8 horas – o un mes en 4 horas al día.

Incluso los policías ministeriales acreditables, que están considerados como elementos de élite, se forman desde el 2010 en breves periodos de cuatro meses.

En cambio, en el Distrito Federal la formación de los aspirantes a policías de investigación dura un año para los licenciados, y 2 años 8 meses para quienes sólo han cursado la preparatoria. Durante los cuatrimestres de estudio, los policías del DF toman cursos sobre el sistema adversarial acusatorio, que comenzó a operar en enero de 2015 en la capital.

Por su parte, a los institutos de formación profesional de las procuradurías de justicia, les bastan seis meses para preparar a los próximos policías de investigación, pero desde 2009 para su ingreso se exige que tengan licenciatura terminada, o por lo menos los créditos cumplidos aunque no se hayan graduado.

De acuerdo con Martín Barrón, investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), esta medida ha beneficiado el adiestramiento de los aspirantes.

El instituto tiene actualmente 650 alumnos, de los cuales 146 serán peritos, 300 agentes del ministerio público y 140 policías de investigación.

“Cada año graduamos alrededor de 100 o más, no hay un número exacto porque depende de las vacantes en la procuraduría, es decir, todos tienen un puesto asegurado”, dice el coordinador del INACIPE, Juan José Olea.

Para el gobierno federal, el mayor reto es la capacitación de los policías que ingresaron a las corporaciones antes de 2009, porque algunos de ellos ni siquiera tienen instrucción escolar.

“Fuimos a Durango a dar clase al triángulo Torreón- Gómez Palacio-Lerdo. De repente, mi compañero vio que tres de los cuatro alumnos del grupo no escribían nada. No tardó en darse cuenta que eran policías analfabetos”, dice Martín Barrón.

## **PARTE 2.**

### **Capacitación y controles de confianza, a prueba**

Con excepción de Guerrero, que no ha reformado sus normas, y Oaxaca, que ya modificó la ley orgánica de la procuraduría pero no la ha publicado en el Periódico Oficial del Estado, todos los estados ya reformaron sus leyes de seguridad pública y de las procuradurías para hacer efectivas las responsabilidades que el sistema de justicia penal acusatorio otorga a las policías.

Sus desempeños, sin embargo, son desiguales en función de los exámenes de control de confianza.

En tres de las cuatro entidades que ya operan el nuevo sistema de justicia en todo su territorio, los resultados de los exámenes de control de confianza son mejores que aquellos donde el sistema presenta rezagos.

En Morelos reprobó 18% de sus policías municipales y 11% de los estatales (incluidos los ministeriales). En Yucatán fueron 11.2% y 7.9%. En Chihuahua, 6.1% y 2.7%, y en el Estado de México, 3.4% y 4.6%.

El Estado de México, donde opera el nuevo sistema de justicia penal desde el primero de octubre de 2009, tiene la más alta incidencia delictiva del país, de acuerdo con las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De enero a octubre hubo 205,327 denuncias por posibles hechos delictivos. El promedio anual, sin embargo, ronda las 310 mil denuncias, de acuerdo con las estadísticas de la entidad. Son 862 casos al día, a los que la procuraduría del estado hace frente con mil 933 policías ministerial y 583 peritos.

*“No son preguntas sino tortura psicológica.”*

-Testimonio de un policía de Metepec, con respecto a las pruebas para el control de confianza.

“Sí, hace falta mucho personal”, dice Humberto Gallardo, comandante de la Policía Ministerial adscrito al área de delitos patrimoniales, quien no tiene personal bajo su mando.

El jueves 23 de octubre arribaron al Senado familiares de las 60 mujeres desaparecidas desde 2012 en Ecatepec, Estado de México, para denunciar la incapacidad de las autoridades estatales en la investigación de sus casos.

“La procuraduría tiene que esperar 72 horas para iniciar una investigación y lo primero que dicen es que se fue con el novio”, dice Nalleli Flores, representante de las familias.

En contra de la policía ministerial mexiquense, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CDHEM) ha recibido este año 356 quejas y ha emitido cuatro recomendaciones a la institución.

“Quizá cuatro es un margen muy pobre para el tamaño de la población y lo que pasa en el Estado de México. Pero a partir de un caso concreto pedimos acciones que beneficien a todos”, asegura Luis Antonio Hernández, jefe de la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la CDHEM.

Para cortar los vínculos de las policías con la delincuencia y renovar a sus elementos, el gobierno de Felipe Calderón dispuso en 2010 la aplicación de pruebas para el control de confianza.

Desde entonces estos exámenes que aplican los 39 Centros de Control de Confianza –tres federales y 36 estatales– son parte del sistema de profesionalización de la policía y se toman como requisito de ingreso en los institutos de formación policial.

Las pruebas además serán obligatorias cada tres años para todos los policías si quieren permanecer en sus corporaciones: deberán someterse a una evaluación médica, toxicológica, psicológica, poligráfica y socioeconómica.

“No son preguntas sino tortura psicológica. Preguntas en cuanto a mi preferencia sexual, si has agarrado dinero, pero yo pude contestar las preguntas que me hacían”, dice Pedro Rodríguez, policía de Metepec, quien pidió cambiar su nombre real para resguardar su identidad.

Obligado a declarar su patrimonio en la prueba socioeconómica, Rodríguez relata que la instrucción del nuevo director de Segu-



ridad Pública de Metepec, Manuel Cabrera Fernández, fue que todos los policías también declararan los bienes de su familia.

“Tuve que entregar la escritura de la casa de mi papá y de mi mamá. Tenemos que llenar esos formatos las veces que nos digan, y si cuando llegan a mi casa no hay lo que declaré o tengo un horno nuevo, de eso se agarran para despedirme”.

Edgar Cortez, del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, advierte que la prueba de confianza violenta en muchos casos el derecho laboral de los policías. “Se evalúa un momento único, y tendría que haber un mecanismo de evaluación continua y que también evaluara el desempeño”, dice .

Salgado, del CIDE, destaca los policías aplican el examen en condiciones desfavorables. “Hay casos en los que tienen jornadas de 24 horas, luego deben ir al centro de control y confianza, y a veces esperar 12 horas para hacer las pruebas”.

Luz del Carmen Díaz, directora de Control de Confianza de la Secretaría de Gobernación, admite que este proceso debería convertirse en estímulo de recompensas para los policías.

“En la medida en que el control de confianza esté aislado y sea sólo un insumo más, no vamos a lograr el alcance que queremos”, dice.

Para los policías, reprobado el control de confianza significa no volver a trabajar en una corporación, afirma el policía Rodríguez.

Entran a Plataforma México, que es la principal base de datos policial, y estarán “estigmatizados y boletinados”, advierte José Francisco Coronato, diputado del partido Movimiento Ciudadano.

El elemento más controversial del proceso de certificación y control de confianza es el polígrafo, que prevalece sobre el resto de las pruebas.

Coronato, quien presentó en 2012 una iniciativa de ley para reformar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y dejar fuera el polígrafo de los exámenes, desconfía de su utilidad.

“Te dicen que tienes tendencia a violentar la ley o a la violencia, pero el resultado no lo especifica de manera concreta. La forma de evaluar tiene que cambiar para que el policía tenga oportunidad de explicarse”, asegura Coronato, quien fue procurador de Morelos entre 2006 y 2009.

Su iniciativa fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados, pero se mantiene en la "congeladora" de el Senado.

"El polígrafo sería equiparable a la tortura, porque se hace en un cuarto de dos por dos, después de muchas horas de trabajo, con preguntas insidiosas", dice el policía Rodríguez, quien acusa presión psicológica de las personas que aplican la prueba.

"Son diez preguntas muy pesadas sobre narcotráfico, droga, toda esa clase de cosas. Nos dejan descansar y se salen, pero ahí está la cámara y se ve que nos están observando", dice Rodríguez.

Salgado, del CIDE, afirma que los exámenes no han sido suficientes para evitar los casos de abuso policial.

En casos como la insubordinación de policías en Ciudad Juárez en 2010, el tiroteo en el aeropuerto de la ciudad México entre policías federales en 2012 y el ataque a un vehículo diplomático de la embajada de Estados Unidos el mismo año participaron policías que pasaron el control de confianza.

Por eso augura que el sistema de justicia penal no podrá cambiar esa situación si las autoridades no buscan otros mecanismos de evaluación.

### **PARTE 3.**

#### **El sistema cambia, las violaciones prevalecen**

La impunidad evidencia la debilidad del sistema de justicia en México. Sólo 3 de cada 100 delitos que ocurrieron en 2013 tuvieron una resolución judicial, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2014.

Elaborada por el INEGI, la encuesta reveló también que ese año en el país se cometieron 33.1 millones de delitos, pero sólo hubo denuncia para 2.05 millones (6.2%) y en la mitad de estos casos "no pasó nada" o "no se resolvió la denuncia".

De allí que las víctimas consideran como razones principales para no presentar una denuncia la "pérdida de tiempo" (31.4%) y la "desconfianza en la autoridad" (21%).

Edna Jaimes, directora de la organización civil México Evalúa, matiza la percepción ciudadana. "Ciertamente en el fondo de la no denuncia hay un problema de desconfianza, pero no podemos pedirle a la autoridad que se haga responsable de algo que no conoció".

Hay delitos que no recibieron sanción, dice, pero también los hay que no conocieron las autoridades.

“El aparato de justicia tiene que saber discriminar, y es un problema de nuestro sistema actual que trata por igual el robo de una bicicleta que un homicidio doloso”, dice.

La directora de México Evalúa destaca que el nuevo sistema acusatorio reserva el proceso penal para “lo meritorio y grave”, al tener procedimientos reparatorios y justicia alternativa.

“No obstante, la experiencia práctica en los estados en los cuales se ha implementado un sistema de justicia de corte acusatorio adversarial advierte como el punto crítico de mayor injerencia en la consolidación de este nuevo proceso, la construcción de metodologías eficientes de investigación y la capacidad del ministerio público para lograr sustentar la misma en un juicio oral y público, dotado de inmediación y contradicción”, escribe Jorge Emilio Iruegas Alvarez, director ejecutivo del Centro de Asesoría y Formación en el Sistema Adversarial (CAFSA).

En el artículo “La investigación en la reforma procesal penal: un tema pendiente”, el especialista advierte que en los estados que han operado de forma parcial o total la reforma, no ha habido un mejoramiento significativo en la Investigación Criminal.

Esto, escribe, “porque se sigue ocupando a la policía de investigación para labores de prevención, sin que se genere una metodología de investigación y de operación, sin que se destinen los recursos necesarios o se plantee la profesionalización obligada del Ministerio Público, Policía y Perito”.

No obstante, admite, la capacidad de respuesta del sistema en los estados que han implementado la reforma, salvo Morelos y Estado de México, es superior a las entidades que aún no lo tienen.

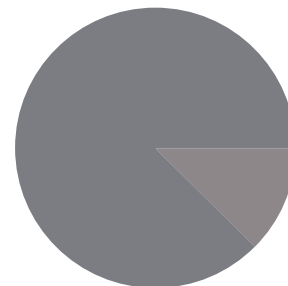
Mariana Benítez, ex subprocuradora jurídica de la Procuraduría General de la República, coincide en que muchos policías no cumplen las funciones de investigación. Explica que un diagnóstico sobre las policías ministeriales evidenció que éstas “eran demasiado operativas” y no cumplían a plenitud la función que debían tener con respecto al Ministerio Público.

“La gran mayoría –asegura– se dedicaba a ser escoltas, a hacer mandamientos judiciales, tareas que no tenían que ver propiamente con investigación”.

## Cifra negra

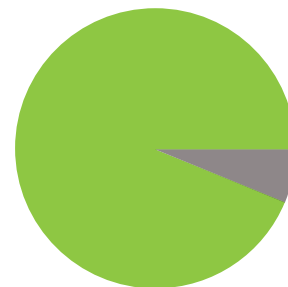
Delitos acontecidos en cierto periodo de tiempo que no son denunciados

**2010**



**87.6%**

**2013**



**93.8%**

31 millones de delitos no fueron conocidos por las autoridades

- Fuente: ENVIPE 2014

Una de las medidas del nuevo sistema penal para no desviar las tareas de los investigadores es la creación de la policía procesal, que se encargará del traslado y la custodia de detenidos o imputados, vigilará a los presuntos responsables en las salas de audiencia oral y hará el traslado físico de las evidencias y pruebas.

“Esto ayudará a tener una definición mucho más clara de funciones”, dice Benítez.

El nuevo sistema de justicia penal también exige a los policías mejores prácticas de detención y por eso desapareció, por ejemplo, la flagrancia equiparada, que permitía documentar y acreditar esta figura hasta 72 horas después de cometido el delito.

Al eliminar la flagrancia equiparada, dice Juan Salgado, las policías tendrán que hacer mejor su trabajo. “Documentar mejor las detenciones: tener testigos, fotografías, evidencias de la comisión del delito, porque tienen que justificar ante los jueces que la persona detenida en efecto fue sorprendida en flagrancia”.

Los policías además también podrán ser testigos calificados del acto delictivo, explica Salgado. “Por tratarse de un sistema adversarial, los policías pueden ser citados a declarar y comparecer en relación con lo que vieron y la manera como procedieron”.

Esta posibilidad, advierte el investigador, requiere también de nuevas habilidades de los policías, como saber cuál es la función del fiscal, del abogado defensor y en qué calidad comparecerá.

“Hasta ahora habían estado ausentes en el proceso mixto que, si acaso, requiere de algún informe por escrito o por intermediación del MP”, dice.

Con estos cambios, el sistema acusatorio busca mejorar el control sobre la manera que los policías realizan una detención, “porque si los detenidos presentan cualquier signo relacionado con tortura, que se acredite través de un protocolo (como el Protocolo de Estambul), saldrían libres desde la etapa del juicio de control”, explica Salgado.

Si describiéramos el espíritu del nuevo sistema de justicia penal, hay que decir que no intenta castigar, sino reforzar los derechos humanos, dice Edna Jaime, de México Evalúa.

No obstante, a pesar de todos los cambios para elevar la calidad del trabajo de investigación policial, todavía prevalecen prácti-

## Quejas por tortura

de 2003 a 2013

**CNDH:**

**7,164 quejas**

**44 recomendaciones**

**PGR:**

**472 peritajes**

**57 casos concluyó que había indicios de tortura**

**1,219 averiguaciones previas**

**Presentó cargos en 12 casos**

- Fuente: “FUERA DE CONTROL: Tortura y otros malos tratos en México”  
Amnistía Internacional 2014

cas que violan los derechos humanos. Entre ellas la tortura, como documentó la organización Amnistía Internacional, en su informe “Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México”, presentado el pasado 4 de septiembre.

“La tortura siempre es infligida por la autoridad, y casi siempre la quieren hacer pasar por otros delitos”, dice Javier Enríquez, del Colectivo Contra la Tortura.

Uno de los casos que integran el informe de AI ocurrió en Chihuahua, que junto con Oaxaca fue el primer estado que comenzó a operar nuevo sistema de justicia penal, en 2007.

El 11 de agosto de 2010 la Policía Federal detuvo a Noé Fuentes Chavira, Rogelio Amaya Martínez, Víctor Manuel Martínez Rentería, Gustavo Martínez Rentería y Ricardo Fernández Lomelí, como probables responsables de la explosión de un coche bomba.

Más tarde, mediante el Protocolo de Estambul, se comprobó que los policías recurrieron a la tortura para intentar obtener de los detenidos declaraciones que los vincularan con ese hecho.

Luego de constantes denuncias y una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jesús Murillo Karam, entonces procurador General de la República, se comprometió a liberarlos si la PGR corroboraba la tortura en cualquiera de los detenidos.

Así ocurrió. En marzo del 2014, después de tres años de permanecer en prisión de manera arbitraria, la PGR reconoció el delito de tortura en Víctor Manuel Martínez, y dejó en libertad a los cinco acusados.

Este caso no es aislado. Entre 2003 y 2013 la PGR realizó 472 peritajes y concluyó que había indicios de tortura sólo en 57. Además abrió 1,219 averiguaciones por tortura entre 2002 y 2012 y al cierre de 2013 sólo habían presentado cargos en 12 casos, de acuerdo con el informe de AI.

La CNDH, por su parte, recibió 7,164 quejas por tortura y otros malos tratos entre 2010 y 2013. En ese periodo emitió 44 recomendaciones, de acuerdo con declaraciones del ex ombudsman, Raúl Plascencia,

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) advierte en su informe sobre la Policía en México, presentado en mayo de 2014, que la expansión de las

capacidades de investigación e inteligencia para la policías, particularmente la Policía Federal, “resaltan la necesidad de garantizar una sólida supervisión de las acciones policiales de modo que éstas sean realizadas con respeto al debido proceso y los derechos de los acusados”.

“Más allá de la tortura, las detenciones ilegales pueden arruinar casos donde sí había una persona responsable, y eso va directamente relacionado con la formación”, dice Ernesto Cárdenas, investigador del Insyde.

Gabriel Regino, consultor y ex secretario de Seguridad Pública del DF, advierte que el policía es el eslabón más frágil del sistema. “Si él realiza una detención ilegal, se cae todo el proceso”.

Por eso, dice, ya no puede haber detenciones arbitrarias, malas investigaciones, tortura ni golpes. Con ese objetivo se continúan instrumentando cambios en las instituciones de justicia, buscando fortalecer capacidades y transitar hacia un modelo más garantista.

Hoy, como hace más de tres décadas, México sigue buscando que sus policías sean garantía de seguridad y tranquilidad, y no causa de su quebrantamiento.



A pesar de esfuerzos importantes, la capacitación continúa como un tema pendiente.





# DEFENSORES PÚBLICOS

Jugando en desventaja

Por Silber Meza

## PARTE 1.

### El derecho a la defensa

En una de las 12 salas de audiencias del Distrito Judicial Morelos, en Chihuahua, el defensor de oficio Felipe Fierro enfrentará a dos ministerios públicos en un juicio de violación.

A su lado está el acusado, Arturo, un ex militar que viste playera gris y lleva el cabello raso como si aún estuviera en servicio. Ha pasado un año y 10 meses en prisión preventiva por la violación de su hija de 12 años.

En el juicio la juez le ofrece la palabra para dar su versión de los hechos. Arturo la toma, en contra de la recomendación de su abogado. Hay poco que hacer a su favor, pero el defensor lo intenta todo durante la etapa de sustento y contradicción de pruebas.

Fierro quiere al menos sembrar una duda razonable y pide a la juez tomar en cuenta que la violación, aunque comprobada, no vincula directamente a Arturo. Las MP refutan su petición y exigen tomar por buena la prueba científica.

*“No realizamos una defensa completa ni exhaustiva porque las cargas de trabajo nos lo impiden”*

-Mireya Mendieta, directora de la Defensoría de Tlaxcala, describe las condiciones antes del cambio de sistema de justicia penal.

Desde su asiento, el defensor recuerda que las declaraciones de la menor se contradicen con las de otros testigos presentados por la parte acusadora. Sus contrincantes le rebaten y exhortan a la juez a no tomar en cuenta el argumento.

Fierro juega su última carta: hay antecedentes de violencia familiar que protagonizaron Arturo y su esposa. No hay que descartar, dice, que detrás de la acusación de la hija puede haber un sentimiento de rencor contra el acusado.

El argumento no procede. La juez concluye el juicio y dicta condena de 45 años de prisión para Arturo.

El defensor cierra su carpeta, se levanta apresurado y sale de la sala. Lamenta la derrota pero sabe que no tenía oportunidad.

Arturo, sin embargo, tenía derecho a una defensa profesional y gratuita, como garantiza la Constitución, y Fierro cumplió con su labor de "representar con honestidad, responsabilidad y buen trato a su defendido", como obliga la ley de Defensoría Pública de su entidad.

Los defensores públicos son actores fundamentales en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, dice Genaro García, presidente de la Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana (Anadepe), que tiene representación en las 32 entidades del país.

No obstante, representan "el aspecto más olvidado, menos atendido, menos apoyado, menos capacitado y más mal pagado de todo el sistema de justicia", afirma Miguel Ángel Soto Lamadrid, ex magistrado y ex director de la Defensoría de Oficio en Sonora.

Ni los gobiernos estatales ni la Federación se interesan por ellos, asegura, porque "no son un instrumento político, sino un servicio a la comunidad."

## **PARTE 2.**

### **Chihuahua, un caso de éxito en riesgo**

En el primer piso de un edificio ubicado en el número 710 de la calle de Ojinaga, hay una larga oficina rectangular, sin paredes ni cubículos, donde están alineados los escritorios que ocupan los defensores públicos de Chihuahua. Frente uno está sentado Felipe Fierro, abogado de 30 años que comenzó su carrera como defensor en 2006, luego de renunciar a su puesto como Ministerio Públi-

co.

Ese año Chihuahua inició su tránsito hacia el Nuevo Sistema de Justicia Penal, que el primero de enero de 2007 comenzó a operar en uno de los 14 distritos judiciales en que se divide el estado. Fue, junto con Oaxaca, la primera entidad en poner en marcha las reformas constitucionales, un año y medio antes de que aparecieran publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008.

Para entonces, el estado ya contaba con su propia Ley de la Defensoría Pública, publicada en diciembre de 2006, y había puesto en marcha un estricto proceso de depuración y selección de defensores públicos, que obligó aproximadamente a 600 aspirantes a pasar al menos cuatro filtros de prueba, relata Fierro.

Luego de la selección vino una intensa etapa de capacitación en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, que convirtió a los defensores públicos de Chihuahua en un ejemplo de desempeño en el país. Actualmente, ocho de los 136 defensores de la entidad tienen la certificación obligatoria para impartir cursos en los estados.

Pero el comienzo no fue fácil, dice Fierro. “Había mucha resistencia frente al Nuevo Sistema, sobre todo de los abogados privados, quienes aseguraban que era anticonstitucional”.

Jorge Neaves, director de la Defensoría Jurídica del estado, admite que en esa primera etapa hubo varios errores. Entre otros, asegurar que la reforma abatiría la violencia. “Había spots que lo prometían, pero esa no es la función del sistema acusatorio”, dice.

En Chihuahua la entrada en vigor de la reforma al sistema de justicia coincidió con la estrategia de combate al crimen organizado que emprendió el ex presidente panista Felipe Calderón. La violencia escaló en la entidad y entre 2008 y 2010 al menos 13 funcionarios de la Procuraduría estatal fueron asesinados, así como 98 policías investigadores, agentes del Ministerio Público y peritos, de acuerdo con las cifras del estado.

Como el sistema era “demasiado garantista”, explica Neaves, los delincuentes se aprovecharon y la gente se sintió vulnerable. “Hubo una sensación de impunidad”, dice.

El modelo entonces tuvo que ser modificado. Desde su operación, en 2007, el Congreso local ha legislado más de 200 reformas al sistema con el fin de adaptarlo a la realidad del estado, dice Jorge Abraham Ramírez, director del Centro Estatal para la Instrumenta-

ción del NSJP de Chihuahua.

Ramírez asegura que el sistema garantista que operó en la entidad durante su primera etapa es similar al que propone el Código Nacional de Procedimientos Penales, y advierte que hay el riesgo de que en el país ocurra “lo que sucedió en el estado en esos primeros años.”

Para el defensor Felipe Fierro, el modelo acusatorio tiene más bondades que defectos y asegura que hay tres elementos clave que lo diferencian del sistema tradicional: la contradicción que permite cuestionar las pruebas que aporta el MP; la inmediatez de parte del juez, y su transparencia al permitir que cualquier persona presencie un juicio y siga el proceso.

“Esto no pasaba con el sistema anterior”, dice el defensor al recordar un caso que ilustra sus palabras.

A mediados de septiembre de 2010, relata, una camioneta apareció estacionada frente a la casa de Rodrigo, un empleado de maquiladora que vivía en la periferia de la ciudad de Chihuahua. La policía aseguró más tarde el vehículo y lo detuvo. El MP lo acusó de formar parte de una banda de secuestradores que ese mismo día había privado de su libertad a Carlos, un burócrata jubilado.

Los secuestradores negociaron la liberación de su víctima a cambio de 40 mil pesos y una camioneta: la misma que habían abandonado frente a la casa de Rodrigo.

El joven permaneció en prisión preventiva durante el año y medio que duró el proceso en su contra. Recuperó su libertad gracias a que Felipe, su defensor, pudo comprobar su inocencia al demostrar que el vehículo había sido estacionado una hora después de la liberación de Carlos, esto es, cuando ya se había consumado el delito.

“Se pagó el rescate, se entregó a la víctima, recobró su libertad: ahí se agota el hecho delictivo”, dice Fierro.

En su estrategia de defensa, el joven abogado recurrió al “método de interrogación” que garantizan los artículos 361 y 362 del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua. “La declaración de los testigos y peritos se sujetará al interrogatorio de las partes”, se lee en el párrafo 3 del artículo 361.

Fierro empleó este recurso para llamar a declarar a la víctima y sus familiares, quienes no reconocieron a Rodrigo y, en cambio, preci-

*“Hay el riesgo de que en el país ocurra lo que sucedió en el estado en esos primeros años.”*

-Jorge Abraham Ramírez, director del Centro Estatal para la Instrumentación del NSJP de Chihuahua, con respecto a la primera etapa de la implementación del nuevo sistema en Chihuahua y el modelo que propone el Código Nacional de Procedimientos Penales

saron las horas en que había ocurrido la liberación de Carlos. Fierro advierte que en el antiguo sistema mixto no hubiera podido ganar este caso porque la ley no permitía la contradicción de las pruebas del MP. Es decir, que el defensor presentara nuevas declaraciones para ofrecer una realidad distinta a la descrita originalmente por la parte acusatoria, explica.

Gracias a esa garantía hubo justicia para Rodrigo, dice Fierro. El juez lo absolvió y condenó a 20 años de prisión a los tres implicados en el secuestro.

Chihuahua es la entidad que más ha avanzado en la aplicación del nuevo sistema de justicia penal, de acuerdo con el ranking del Reporte de Hallazgos 2014, de CIDAC.

Desde su entrada en vigor, en 2007, el sistema ha recibido más de 3 mil 500 millones de pesos del gobierno estatal y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), según datos de la entidad.

Adicionalmente, el estado de Chihuahua ha recibido 118 millones 812 mil pesos de presupuesto federal por medio del subsidio que otorga SETEC.

Esta inyección de recursos, sin embargo, no mejoró las condiciones de la defensoría en la entidad, que en los últimos ocho años vio caer casi 30% su presupuesto: si en 2007 contaba con 70 millones de pesos, en 2014 bajó a 50.7 millones de pesos. De esa cifra, 95% se destina a salarios y gastos de operación.

La Fiscalía estatal, en cambio, recibió 2 mil 899 millones de pesos en 2014. Parte de ese presupuesto se empleó para financiar su área de servicios periciales (83 millones 67 mil pesos), para investigación y persecución del delito (848 millones 806 mil pesos), capacitación y profesionalización de su personal (30 millones 282 mil 900 pesos), e invertir en infraestructura física y tecnológica (12 millones 453 mil 373 pesos).

La Defensoría de Chihuahua además no tiene autonomía presupuestaria, como sí sucede con el Instituto de la Defensoría Pública de Nuevo León, que en 2014 contó con un presupuesto seis veces mayor: 269 millones 171 mil 291 pesos, según la Ley de Egresos del estado.

Tampoco tiene un laboratorio pericial propio y todos los estudios debe pagarlos el imputado o mandarlos a hacer con su rival de jui-

cio: la Fiscalía, que sí cuenta con una infraestructura adecuada. Sus laboratorios son de alta calidad, mejores incluso que los federales, afirma Abraham Ramírez, del Centro Estatal para la Instrumentación del NSJP de Chihuahua.

En México sólo dos estados cuentan con servicio de peritaje, según datos de la Anadepe. Estos son Hidalgo y el Estado de México. El Distrito Federal, por su parte, ya inició la construcción de un laboratorio de criminalística para los defensores públicos.

“Es un vacío muy grande que tenemos que cubrir”, dice Genaro García, presidente de la Anadepe y también director del Instituto de Defensoría de Hidalgo.

La caída presupuestaria de la Defensoría en Chihuahua obligó también a recortar 32% de su personal en los últimos cinco años, según datos de la dependencia. De 200 defensores que había en 2010 para atender 5,000 expedientes, actualmente hay 136 que desahogan 19,000 causas penales. En ese periodo, su promedio de casos pasó de 25 a 190 por defensor.

“Entre más asuntos atiendas, la calidad de tu defensa puede verse afectada”, dice el abogado Fierro. Por eso, explica, los defensores no pueden visitar una vez a la semana al imputado, como obliga el artículo 9 de la Ley de Defensoría Pública estatal.

A pesar de la caída presupuestal y el recorte de personal, las condiciones de trabajo de los defensores públicos de Chihuahua están consideradas entre las mejores en el país. Sin embargo, no cuentan con recursos suficientes para su labor y esto los obliga a cubrir las carencias con su propio dinero.

Los defensores pagan con su salario las copias de los expedientes, trabajan horas extras porque no cuentan con asistentes, y utilizan sus propios vehículos para trasladarse a las audiencias.

La Dirección de la Defensoría, a su vez, lleva el control del tiempo que utilizan los defensores en cada audiencia, a través de mensajes de WhatsApp en los que reportan sus horas de entrada y salida. Así puede saber que cada defensor utiliza casi 4 horas de su día en audiencias.

En febrero de 2014 el gobierno de Chihuahua no sólo no aumentó el salario de sus defensores, como hacía cada año, sino que lo redujo.

“Hubo un recorte de 20%”, asegura Fierro. Los defensores no lo



toleraron y recurrieron a un paro de labores para reclamar mejores salarios y demandar al estado el establecimiento del servicio civil de carrera, como obliga artículo 17 constitucional.

El paro concluyó luego de que las autoridades estatales se comprometieron a reembolsar el salario que les habían recortado.

### Parte 3.

#### Disparidades y desventajas

## MPs VS DEFENSORES PÚBLICOS

ESTADO	AÑO	MP MÁXIMO	MP MÍNIMO	DEFENSOR	DEFENSOR B
Sinaloa	2014	\$23,595.49	\$14,664.87	\$6,838.33	-
Tlaxcala	2014	\$10,325.37	-	\$7,950.60	-
Nayarit	2014	\$17,939.00	\$13,283.00	\$9,239.00	-
Oaxaca	2014	\$9,524.80	\$8,913.70	\$9,524.80	\$8,913.70
Yucatán	2014	-	-	\$10,810.00	\$4,856.00
Puebla	2014	\$11,312.28	-	\$11,610.61	\$5,268.56
Zacatecas	2013	\$17,465.21	-	\$12,000.00	-
Jalisco	2014	Reservado	-	\$12,760.36	-
Aguascalientes	2014	Reservado	-	\$14,405.50	-
Hidalgo	2013	Reservado	-	\$14,898.00	-
Durango	2014	-	-	\$16,864.48	\$15,675.00
Querétaro	2013	no disponible	-	\$17,538.00	\$15,481.00
DF	2013	\$19,602.01	-	\$18,365.00	\$14,936.00
BCS	2014	-	-	\$22367.55	\$17367.55
Chihuahua	2011	\$20,304.00	\$19,927.00	\$23,577.00	\$14,154.00
BC	2014	\$46737.54	-	\$28689.73	\$16174
Nuevo León	2014	\$8,824.95	-	\$34,138.30	-
Guanajuato	2014	\$47,346.50	-	\$47,346.50	\$39,442.38
Quintana Roo	2014	\$16,439.81	-	\$11,789.03	-
Colima	2014	Rerervado	-	\$13,356.00	-
Sonora	2014	\$24,185.70	-	\$14,206.63	-
Chiapas	2014	-	-	\$19,304.53	\$19,299.22
SLP	2014	\$21,713.36	\$20,277.42	\$22,844.90	-
Tabasco	2013	\$13,380.63	\$9,145.63	\$5,219.46	-
Coahuila	-	-	-	-	-
Veracruz	-	-	-	-	-
Campeche	-	-	-	-	-
Guerrero	-	-	-	-	-
Michoacán	-	-	-	-	-
Edomex	-	-	-	-	-
Tamaulipas	-	-	-	-	-
Morelos	2014	\$13,000.02	-	\$13,000.04	-

\*No se incluyen algunos estados dado que esta información no estaba publicada en sus portales oficiales durante el periodo de búsqueda.

En octubre de 2014, la Defensoría Pública de Chihuahua se integró a la estructura del Supremo Tribunal de Justicia del estado, como parte de la reforma a la ley orgánica del Poder Judicial local.

De acuerdo con el gobierno estatal, este cambio no afectó las condiciones laborales de los 136 defensores de oficio de la entidad, quienes reciben salarios de 23,500 pesos mensuales y 45,000 para el caso del director.

Felipe Fierro admite que su salario es bueno en comparación con los defensores de otros estados como Sinaloa, donde el sistema de justicia acusatorio comenzó a operar en octubre de 2014 y los defensores ganan 6,800 pesos.

Sin embargo, advierte que su ingreso ha perdido terreno en relación con su carga laboral. “Si comparas cuánto gana un defensor público federal, o uno de Monterrey, Aguascalientes, Guanajuato o Querétaro, verás que ya estamos rezagados”, dice.

En Guanajuato, los defensores del nuevo sistema ganan 47 mil 300 pesos mensuales: lo mismo que el Ministerio Público. Así lo obliga el artículo 17 de la Constitución, que prohíbe a los gobiernos remunerar con menos ingresos a los defensores públicos que a los MP.

Pero las diferencias en el resto del país persisten. En Tlaxcala, hasta antes de que el NSJP comenzara a operar este año, la defensora pública Flora Olivares ganaba 7,950 pesos mensuales, frente a los 10,325 pesos al mes que recibe el Ministerio Público.

En esta entidad, los 27 defensores públicos –12 de ellos adscritos al área penal– no se dan abasto para atender el número de casos a su cargo. Cada defensor de las materias civil y familiar acumula entre 150 y 200 asuntos, mientras los de materia penal atienden más de 100 casos, en promedio, dice Mireya Mendieta, directora de la Defensoría de Tlaxcala.

“No realizamos una defensa completa ni exhaustiva porque las cargas de trabajo nos lo impiden”, reconoce Mendieta. De acuerdo con estadísticas de la dependencia, de cada 10 averiguaciones previas que integra el MP, los abogados privados atienden dos y los defensores de oficio ocho.

José Ramón Cossío Díaz, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, alertó de esta disparidad de salarios entre defensores y ministerios públicos, en un artículo publicado en mayo de

*“Soy privilegiada que sea elegida como uno de los defensores para asistir a esos cursos y prepararme”*

-Defensora pública Flora Olivares, quien ha participado en capacitaciones para la operación del nuevo sistema de justicia penal en Tlaxcala

2013 en el periódico El Universal.

En el texto asegura que es muy difícil que los defensores realicen un trabajo eficiente con los sueldos que perciben y las cargas de trabajo que acumulan.

#### **PARTE 4.**

##### **Hidalgo: el proceso de cambio**

Al filo de las 6 de la mañana del martes 18 de noviembre de 2014, Sofía, Karla y Eustaquio asaltaron a María y Antonio cuando caminaban por el centro de Pachuca, en Hidalgo. Las víctimas llamaron a la policía y los responsables fueron detenidos y puestos a disposición del Ministerio Público, acusados por el robo de 3 celulares y 85 pesos.

A las 9 de la mañana, los detenidos llamaron al Instituto de Defensoría Pública y en menos de media hora llegó Alejandra Zamorano, una abogada de 33 años que desde hace un lustro se desempeña como defensora de oficio.

Este fue el primer caso del sistema de justicia penal acusatorio en Hidalgo, que entró en vigor ese mismo día y permitió desahogar el asunto mediante un recurso alternativo porque el delito no era grave.

La defensora negoció con el agente del Ministerio Público la reparación del daño y el caso pasó a la justicia restaurativa que opera en el ámbito de la Procuraduría del estado. Los facilitadores sensibilizaron a las partes, acordaron el regreso de los bienes robados y el pago de 3 mil pesos por un celular que nunca apareció.

Si este caso hubiera sucedido un día antes, el acuerdo no hubiera sido posible, coinciden Zamorano y García, director del Instituto de la Defensoría estatal.

En el sistema mixto el defensor habría sugerido a los detenidos que no declararan. El MP habría tenido 48 horas para ponerlos a disposición de un juez, y este les habría ordenado el pago de una fianza de al menos 5 mil pesos, que era el valor del teléfono que no fue devuelto.

El proceso en el sistema mixto hubiera tardado al menos 48 horas, pero la salida alternativa duró apenas una hora y media.

Hidalgo arrancó con el Sistema de Justicia Penal acusatorio en el primer distrito judicial con base en Pachuca, y para este 2015 proyecta ampliarlo al distrito de Tizayuca. Los dos distritos abarcan

*Si este caso hubiera sucedido un día antes, el acuerdo de reparación del daño negociado por la defensoría no hubiera sido posible.*

8 municipios y, según la planeación, de manera gradual se incorporará el resto de 84 ayuntamientos organizados en los 17 distritos en que se divide la entidad.

Para el arranque del Nuevo Sistema de Justicia Penal, Hidalgo elaboró la Ley Orgánica del Instituto de Defensoría Pública, que elevó su rango –antes era dirección– y lo convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno.

Su legislación establece el servicio profesional de carrera, instruye la creación de unidades con peritos, auxiliares y trabajadores sociales, y da preferencia a la mediación para la resolución de los casos.

Actualmente la defensoría estatal opera en un edificio de cuatro pisos dividido en tres áreas estructurales: la recepción donde el visitante se registra, la asesoría jurídica que aplica el estudio socioeconómico y ofrece el primer contacto con la psicóloga de la institución, y un piso completo para los defensores, con sus propios cubículos.

Las instalaciones alcanzan para albergar un área de juntas y una sala de capacitación para el juicio oral. En este lugar se realizan simulacros constantes para capacitar a defensores públicos y particulares que lo soliciten.

La dependencia además está en proceso de instalar el Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI), que permite automatizar el proceso penal de las instancias que participan en el Sistema de Justicia Penal, y promueve un flujo de trabajo coordinado y transparente entre los operadores.

Genaro García, del Instituto de la Defensoría Pública, admite que tardaron en el arranque pero el retraso les ayudó para aprender de las áreas de oportunidad de otros estados como Baja California y Chihuahua, y adaptar sus leyes al nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.

Cada gobierno estatal y el federal tiene su propia legislación de defensoría pública y su propia institución. La mayor parte está integrada al Poder Ejecutivo local, con excepción de Chiapas, Durango, Coahuila, Quintana Roo y Chihuahua, donde dependen del Poder Judicial.

Hay especialistas que critican su dependencia de los gobiernos –que también tienen a su cargo al Ministerio Público–, porque es “incongruente que un solo poder defienda y acuse a la misma

persona”, escriben Edgar Cortez, Alejandro Corona y Alejandro Jiménez en el Diagnóstico y propuestas de rediseño institucional de defensorías públicas, publicado por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD).

“Que la institución de defensa pública pertenezca a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo conlleva a un conflicto entre el interés de este poder referente a la política criminal y el interés del defendido”, apunta el diagnóstico.

“En este conflicto –explican– la política criminal suele tener mayor peso político, es decir, el Ejecutivo prefiere mostrarse ante la sociedad como aquel que persigue y previene la comisión de delitos, antes que como aquel que defiende a los posibles responsables de estos”.

Ante a esta disyuntiva, los defensores públicos casi siempre están en desventaja frente a los ministerios públicos, quien gozan de mejores salarios y condiciones de trabajo, en casi todas las entidades del país.

Históricamente, los defensores públicos han tenido un “bajo perfil” y una historia poco prestigiada, asegura Genaro García, de la Anadepe. Pero su situación, comenzó a cambiar a partir de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, que ha contribuido a su profesionalización, dice.

Desde 2008, los defensores han tenido que tomar los cursos de capacitación que ofrece la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, (USAID, por sus siglas en inglés).

Gracias al NSJP, asegura García, el defensor público dejó de ser lo que hace 30 años: “el que iba por los cigarrillos del juez y el Ministerio Público”.



# MEDIDAS ALTERNAS A LA CÁRCEL

Justicia más allá de la prisión

Por Cecilia Navarro

Es viernes por la tarde y a Osvaldo le toca ir a la Unidad de Medidas Cautelares de Morelos (Umeca). Tiene que firmar para dar constancia de que está en Cuernavaca, mientras continúa su proceso penal por lesiones causadas a su hermano durante lo que describe como “una pelea de hombres”.

La visita no le toma más de 15 minutos: llega a la pequeña oficina de la Umeca, se sienta frente a alguno de los 10 escritorios, responde a las preguntas de la operadora que lo recibe ese día, firma y se va.

Osvaldo enfrenta su proceso con restricciones pero en libertad. “No puedo acercarme a mi hermano”, dice. Pero al menos “no me recluyeron porque no tengo antecedentes, no soy delincuente y es la primera vez que me pasa esto”, explica este hombre de 40 años, que tiene un brazo fracturado y presenta golpes en la cara.

Dentro del sistema de justicia penal mexicano existen fundamentalmente dos momentos en los que una persona puede ser privada

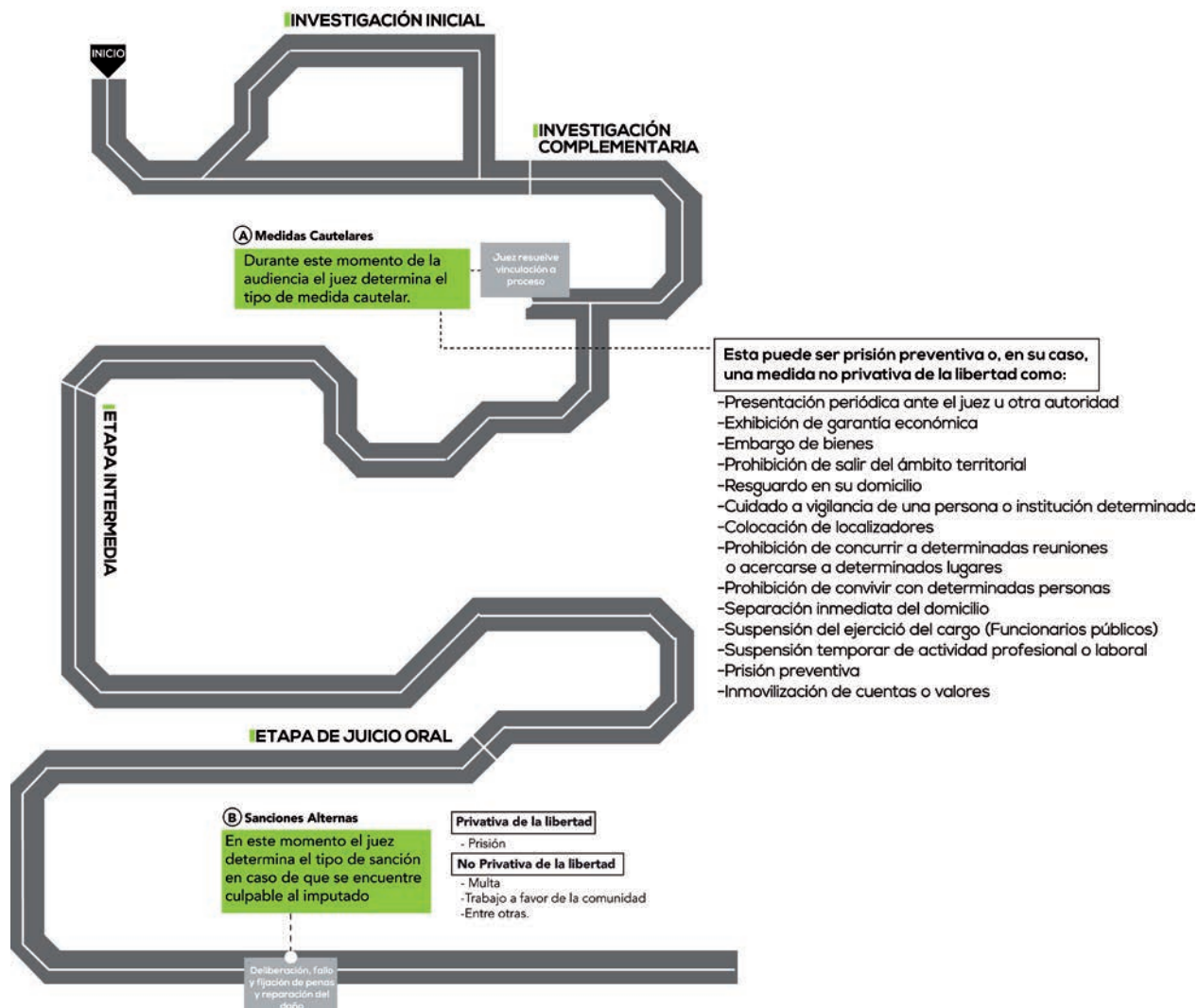


legalmente de su libertad: uno es como medida cautelar previa al juicio (lo que se conoce como prisión preventiva), y el segundo es posterior a la sentencia de un juez, quien de acuerdo a su criterio establece explícitamente una sanción que implica tiempo en prisión.

Racionalizar el uso de la prisión preventiva y garantizar el principio de presunción de inocencia son dos objetivos del nuevo sistema de justicia penal. Sin embargo, a seis años de la reforma constitucional correspondiente, sólo 16 entidades han avanzado en la implementación de medidas cautelares distintas a prisión preventiva.

En el país 41% de las personas en prisión no han recibido sentencia, es decir, son inocentes en términos legales, de acuerdo con datos del sistema penitenciario nacional.

## Medidas alternas a la prisión en el Sistema de Justicia Penal



## Dos escenarios

1. Al salir de una fiesta, Jonathan Eduardo y dos primos suyos abordan un microbús. Antes de bajar, le arrebatan sus bolsas de mano a tres pasajeras. En su intento de huida, la policía los detiene, recupera las bolsas y las devuelve con todas las pertenencias.

2. Luis Margarito sube a un microbús y toma 556 pesos del conductor. Con un grito desde la ventana del vehículo, una pasajera avisa a la policía, quien rápidamente lo alcanza, recupera el dinero y se lo devuelve al conductor.

Jonathan Eduardo y Luis Margarito robaron. En lugares y momentos distintos. Uno en la ciudad de México, en 2010, y el otro en Morelos, en 2014.

Luis Margarito pasó dos semanas en los separos de Cuernavaca, enfrentó una audiencia oral en la que el juez le impuso medidas cautelares en libertad y tuvo que pagar una fianza de 200 pesos.

Jonathan no tuvo este beneficio. Desde el inicio de su proceso, y hasta hace unos meses, estuvo privado de su libertad: un total de 4 años y 2 meses en prisión. Salió con beneficios anticipados, pero él ya no es el mismo. “Se volvió muy callado, se aísla y sólo quiere estar encerrado”, dice Lourdes, su madre.

Luis Margarito tiene que ir cada semana a la Umeca, está en proceso de desintoxicación y trabaja para mantener a sus cuatro hijos mientras su juicio continúa. Es probable que no pise la cárcel.

“Cuando cumplen sus medidas cautelares, es muy raro que alguno sea sentenciado y vaya a prisión, pues en general se trata de delitos no graves”, explica Sandra Román, directora de la Umeca en Morelos.

En Morelos el sistema de justicia penal oral arrancó en 2008 y desde agosto de 2012 ofrece a las personas que cometen delitos no graves la posibilidad de esperar su juicio sin ir a prisión preventiva.

En la Ciudad de México, en cambio, donde apenas en enero de este año comenzó a operar el nuevo sistema, la cárcel ha sido la principal medida de administración de justicia.

El 40% de los internos está preso por robos menores o narcome-nudeo, de acuerdo con el documento Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de Méxi-

co, elaborado en 2010 por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

“La mayoría de personas en la cárcel en el DF está por delitos menores, por malas defensas, porque tuvieron un defensor de oficio que no hizo nada o un abogado que sólo les robó. Son gente de escasos recursos, y no porque sólo ellos violen la ley, sino porque las personas con más dinero tienen mejores defensas”, dice Roberto Cortés, de Documenta.

Seguir un proceso desde la prisión implica perder el trabajo, mermar la salud, sufrir la condena social y afectar a la familia, advierte Guillermo Zepeda Lecuona en el documento “Los mitos de la prisión preventiva”, publicado por Open Society Institute.

Jonathan y su familia lo saben. Cuando él fue a la cárcel, Lourdes, su madre, perdió el trabajo en varias de las casas donde trabajaba y en la calle llamaban a su hogar ‘la casa de los rateros’.

“Perdimos amigos, mucha gente se retiró de nosotros y hasta la propia familia ya no nos veía igual y no nos invitaba como antes. Incluso una de mis tías ya no me dio trabajo”, relata Lourdes, quien ahora prefiere guardar silencio sobre el encarcelamiento de su hijo para no perder sus empleos.

A pesar de las consecuencias de la prisión preventiva, todavía son poco comunes las medidas cautelares en libertad para las personas que enfrentan un juicio.

### **Juicios en libertad**

Morelos, Puebla, Nuevo León, Tabasco, Baja California, Oaxaca, Chihuahua, Nuevo León, Aguascalientes, Yucatán y Durango son estados que ya cuentan con programas y unidades de medidas cautelares, cuyo objetivo es permitir a una persona seguir su proceso penal en libertad, por un delito no grave. El juez es el encargado de imponer este tipo de medidas, que buscan garantizar que el imputado no huirá mientras enfrenta su proceso. Para lograrlo, las unidades de medidas cautelares y oficinas similares vigilan de forma externa a las personas imputadas por un delito.

El Sistema de Justicia Penal prevé como medidas cautelares en libertad la presentación periódica ante el juez o la autoridad asignada, la asistencia a las audiencias del juicio, trabajar o estudiar, pagar una garantía económica, prohibir la salida del país o de la localidad, y restringir el acercamiento a una localidad o domicilio por violencia familiar.

*41% de las personas en prisión en México no han recibido sentencia, es decir, son inocentes en términos legales*

-Datos del Sistema Penitenciario Nacional

Los jueces también pueden obligar a que el imputado se someta al cuidado y vigilancia de una institución determinada, que use localizadores o brazaletes electrónicos, imponer el arraigo en domicilio, prohibir la convivencia con personas determinadas, suspender derechos, y obligar el internamiento en centros de salud, de adicciones o psiquiátricos, entre otros.

### **Sanciones alternativas, a marchas forzadas**

En el proceso que ha seguido el SJP, la aplicación de sanciones alternativas a la prisión ha tenido un avance todavía más lento que las medidas cautelares. Este tipo de penas sustituyen a la prisión una vez que un juicio ha encontrado culpable a una persona que comete un delito no grave.

Las leyes de estados como Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán ya consideran en sus códigos penales y leyes las sanciones alternativas a la prisión, pero la aplicación más extendida es el cobro de una multa o la reparación del daño. Otras alternativas, como el trabajo a la comunidad están presentes en sus cuerpos legales pero no hay mecanismos o instancias diseñados para aplicarlas.

Cualquiera de estos caminos alternos habría significado una oportunidad para Dorian, un joven de 28 años con un padecimiento parecido al mal de Parkinson, quien lleva cinco años en el penal de Santa Martha, acusado de robar un automóvil con violencia verbal, a pesar de que no sabe manejar y no puede hablar claramente.

“Dorian puede ser mal hablado, pero no alcanza a hacer cosas más fuertes”, relata Rebeca, su madre, preocupada por la suerte que corre su hijo en la cárcel.

“Es muy inocente y ahora convive con gente que lo maltrata y le pega y me lo han quemado con cigarros. En alguna ocasión incluso lo aventaron sobre una parrilla con resistencia”, dice.

La madre de Dorian podría haber pagado una fianza para sacarlo, pero de dónde iba a sacar 150 mil pesos. “Las mismas trabajadoras sociales me han dicho ya llévese a Dorian, no puede estar aquí”.

Chihuahua es una de las entidades que desde el 2014 aplica un modelo piloto de trabajo comunitario como sanción alternativa. En coordinación con la alcaldía de ese estado, a mediados de 2014 se implementó un programa de trabajo comunitario como sanción alternativa a la prisión. Los 70 sentenciados que se encuentran bajo



*“Las mismas trabajadoras sociales me han dicho ya llévese a Dorian, no puede estar aquí”  
-Mamá de Dorian, quien está en el penal de Santa Martha.*

la jurisdicción de este programa piloto trabajan los fines de semana en la limpieza y mantenimiento de las plazas públicas y jardines de la capital de dicho estado en jornadas de ocho horas sábado y ocho horas el domingo, o bien en jornadas de tres horas diarias de lunes a viernes, la opción que resulte compatible con su trabajo y otras actividades.

“Sanciones como tratamiento en libertad, trabajo en favor de la comunidad o semilibertad son impuestas en muy escasas ocasiones, por no decir que están en desuso”, apunta Guillermo Zepeda en el documento “Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano”, elaborado para México Evalúa.

Un primer obstáculo para que se materialicen estas sanciones es que actualmente en los códigos penales son muy pocos los delitos que contemplan una pena distinta a la prisión. Así lo explica Carlos De la Rosa, investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC).

Un segundo motivo que impide la instrumentación de sanciones alternas es que no hay la infraestructura, los recursos y la organización para darles seguimiento, advierte Zepeda. “Si un juez impusiera la sanción de trabajo en servicio de la comunidad, no podría remitirlo a una dependencia que estructure y dé seguimiento”, asegura.

Las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI del año 2012 estiman que las sanciones alternativas a la cárcel quizá se utilizaron en un porcentaje de alrededor de 3.6% de sanciones en ese año, cifra que incluye tres tipos de sanciones: el pago de multas, la reparación del daño y la combinación de ambas.

Otras medidas intermedias de sanción para delitos no graves cometidos por primodelincuentes contempladas por los estados incluyen la salida de prisión los fines de semana, el internamiento de fin de semana, el internamiento nocturno, la condena condicional y la suspensión del proceso a prueba, en las que las personas implicadas no van a prisión, sino que realizan la reparación del daño y cumplen en libertad diversas exigencias similares a las de las medidas cautelares. En la última modalidad, el proceso se suspende y al cabo de algún tiempo se sobresee sin que queden antecedentes penales.

### **Los daños colaterales**

Las medidas cautelares y las sanciones alternativas para quienes cometen un delito menor significan la posibilidad de evitar las con-

secuencias del encarcelamiento. Entre ellas la ruptura familiar, el estigma social y los costos de la prisión para el Estado y la familia.

Cada persona en prisión le cuesta al Estado 150 pesos al día en promedio, de acuerdo con el reporte "Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano". Los familiares además tienen que proveer a los internos de los recursos suficientes para sobrevivir, frente a la falta de oportunidades laborales en las prisiones.

Para pagar el costo de la vida en la cárcel, los internos necesitan entre 100 y 150 pesos al día, que distribuyen de la siguiente manera: los custodios cobran 25 pesos por pasar lista y otros 25 por permitirle estar otro rato en el patio; si quieren hablar por teléfono tendrán que pagar entre 20 y 30 pesos y un bote agua para tomar o bañarse les costará 5 pesos. También tendrán que dar 10 pesos si quieren lavar su ropa, y entre 35 y 40 por una cobija para resguardarse del frío.

La familia además tendrá que suministrarles regularmente productos de aseo personal y alimentos, pagar por introducirlos al penal.

Los "Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en centros federales de readaptación social" muestran que un mes antes de su detención, 92% de los hombres y 79% de las mujeres trabajaba y que 78.8% de ellos y 88.4% de ellas tiene hijos.

Al entrar a prisión, los gastos aumentan y las responsabilidades se trasladan al resto de la familia.

Durante los cuatro años que Jonathan estuvo en la cárcel, su madre, el marido de ésta y su tío se hicieron cargo de él, de su esposa y sus dos hijos.

"Cada visita semanal me salía en mil 300 o mil 500 pesos", relata Lourdes, la madre de Jonathan, quien limpiaba una o dos casas al día para apoyar a su hijo, y además tomaba dinero prestado a su marido y su hermano –el primero lava parabrisas en un cruceo de avenida Vallejo y el segundo coloca anuncios espectaculares.

A Rebeca, la madre de Dorian, le quedan entre 700 y 900 pesos de su quincena después de los descuentos que le hacen en su trabajo. Entre sus deudas, está el pago a los abogados privados que contrató para sacar a su hijo del penal de Santa Martha, donde se encuentra desde hace cinco años.

De su quincena, Rebeca le deja a Dorian 200, es todo lo que puede darle.



## Casos de éxito

Chihuahua y Morelos son dos de las entidades que aplican con más éxito programas para evitar el abuso de la prisión preventiva. En ambos casos, el índice de cumplimiento de estas medidas es mayor a 90%, y cuando no hay éxito generalmente ocurre debido a la imposibilidad de llevar a cabo lo que se impone, reconocen autoridades de los dos estados.

Quienes ejecutan estos programas en ambos estados han aprendido sobre la marcha qué funciona y qué no. Pero sus operadores coinciden en una cosa: es esencial “cambiar el chip” en el resto del aparato de justicia, es decir, presentar a los equipos, explicar qué hacen y cómo funcionan, involucrar a jueces, policías y ministerios públicos, y hacer una intensa labor de sensibilización institucional.

Juan Salgado, investigador del CIDE, explica que lo más importante para implementar exitosamente las medidas cautelares es la coordinación interinstitucional.

“Primero hay que adoptar debidamente el código penal a las circunstancias locales, hay que contar con una ley de ejecución de sanciones precisa, que especifique cuáles son las medidas, cómo y quién las aplica, y que no dé margen a interpretación”, dice.

Salgado además destaca que el Ejecutivo debe coordinar las funciones judiciales con las administrativas, porque el Poder Judicial dicta las medidas, pero es una autoridad administrativa la que las aplica.

“Si no hay coordinación, no va a funcionar”, advierte.

## Morelos, la garantía del diagnóstico

¿En dónde vives? ¿Con quién? ¿Me das el teléfono de alguien que te conozca? ¿Hasta qué grado estudiaste? ¿Consumes alguna droga? ¿Tienes alguna enfermedad? ¿En qué trabajas? ¿Tienes hijos?

A través de las rejas de los separos, los evaluadores de la Umeca de Cuernavaca sueltan esta batería de preguntas a quienes son remitidos por la posible comisión de un delito.

En las siete celdas están 15 personas detenidas, pero habrá días en que el cupo alcance más de 30. En este mañana de viernes, dos mujeres ocupan una, y en otras tres hay entre dos y cinco hombres. Tres más están desocupadas.

En cada pequeña celda hay cuatro camas de cemento empotradas a la pared. Ahí, los hombres y las mujeres esperan, mientras dos evaluadores de la Umeca les aplican el cuestionario sobre quiénes son y qué hacen en su vida cotidiana, sin importar la razón por la cual se encuentran ahí.

La Umeca forma parte de la Dirección General de Reinserción Social, que depende de la Secretaría de Gobierno de Morelos.

Con un equipo de 30 personas divididas en sus tres oficinas regionales (21 en Cuernavaca, 5 en Cuautla y 4 en Jojutla), esta unidad incorporó por primera vez en América Latina los servicios previos al juicio. Esto significa que investiga el riesgo procesal que cada imputado representa para la sociedad, a partir de sus vínculos familiares y sociales, de información sobre de su entorno y de datos no vinculados con el delito por el que se le acusa.

Con esta información, obtenida mediante un cuestionario directo cuyas respuestas son posteriormente verificadas en campo y por teléfono, se elabora una opinión técnica o evaluación de riesgos procesales. La Umeca entrega los resultados al juez, al defensor y al fiscal, a fin de que tengan más herramientas para imponer una medida cautelar en libertad o bien prisión preventiva. Cada día, la Umeca evalúa entre 1 y 30 casos.

“La opinión técnica sí se utiliza, tal vez en cinco de diez casos”, explica Ángel Corona Jiménez, coordinador de evaluación de la Umeca Morelos.

Si hay riesgo, dice, el Ministerio Público la puede usar, y si el riesgo es bajo, la utiliza el defensor. “Con esta evaluación ofrecemos información fresca y veraz a las partes para que el juez pueda imponer una medida cautelar razonada, y la prisión preventiva no sea la primera opción”.

De agosto de 2012 a septiembre de 2014, los evaluadores de la Umeca han realizado cerca de 7,200 entrevistas de servicios previos al juicio, que brindan información de contexto para tomar mejores decisiones.

La Umeca además administra y vigila el cumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión que se imponen en la entidad. De agosto de 2012 a agosto de 2014, ha supervisado a 3,130 personas.

Lo importante de estas medidas es que pueden detectar que “hay gente que no representa un riesgo para nada”, señala Ana Aguilar García, del Instituto de Justicia Procesal Penal.

## **Siempre faltan recursos**

Como todas las unidades de medidas cautelares en el país, la Umeca de Morelos enfrenta la falta de recursos económicos, humanos y materiales.

En las oficinas de Cuautla y Jojutla falta personal, y en la de Cuernavaca sólo hay tres vehículos para todas las salidas de seguimiento. El presupuesto del que disponen es únicamente para la nómina. Para utilizar los vehículos les dan vales de gasolina. Hasta ahí llegan los recursos.

Los 26 evaluadores y operadores de la Umeca Morelos perciben 5,708 pesos mensuales, aunque el número de casos aumenta progresivamente. “Empezamos con carga cero, pero ahora estamos sobresaturados. Si disminuye la prisión preventiva, aumentan las medidas cautelares en libertad y aumenta nuestra carga de trabajo”, explica Sandra Román, su directora.

En este proceso de ensayo y error, en la Umeca detectaron abusos y contradicción en la imposición de las medidas cautelares no privativas de la libertad, lo que ocasionó que algunos imputados no cumplieran. Por ejemplo, hubo casos en que los jueces impusieron el arraigo y, al mismo tiempo, trabajar y estudiar.

“Se ha ido corrigiendo, pero todavía sucede”, señala Blanca Solares, coordinadora del área de supervisión de la Umeca.

De una lista de 16 condiciones, explica, como mínimo se imponen 8 ó 9 a una persona. “A veces falla el análisis del juez para imponer una medida adecuada, y hay un abuso en las imposiciones: ir a escuela, trabajar, mantener a la familia, examinarse, tomar terapia, ir a las audiencias. Esa saturación a veces impide el cumplimiento”.

## **Chihuahua: desahogo de las prisiones**

Durante los años en los que los índices de violencia en Chihuahua se dispararon, esta entidad comenzó la aplicación de medidas cautelares distintas a prisión, entre otros cambios en su modelo de impartición de justicia.

De 2007 a septiembre de 2014, en Chihuahua se han impuesto 58,505 medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva a poco más de 17 mil imputados por delitos como lesiones imprudenciales, lesiones no graves, violencia familiar sin lesiones graves, robos sin armas ni agravantes.

En esta tarea colaboran 52 personas en todo el estado, cuyo salario va de los 9 a 11 mil pesos mensuales.

En la entidad también hay un programa de suspensión para personas liberadas a prueba, quienes deben cumplir las medidas que dicta el juez, e incluso hacen trabajo comunitario bajo la coordinación del ayuntamiento de Chihuahua. Al entrar a este tipo de programas, a los inculpados no les quedan antecedentes penales.

“Antes, sólo había caución, fianza y prisión preventiva. Un juicio podía tardar entre dos y seis años con la persona implicada en prisión. Hicimos un cambio paradigmático en la forma de impartir, administrar y ejecutar la justicia”, señala Raúl Ferraez Arreola, director jurídico de la Fiscalía especializada en la ejecución de penas y medidas judiciales de Chihuahua, organismo que depende de la Fiscalía general del estado.

Para cerrar la pinza, en esta entidad el programa de medidas cautelares alternas a la prisión preventiva se complementa con algunas alternativas a la prisión para sentenciados que cometieron delitos no graves.

Además del programa piloto de trabajo comunitario, aplican otras sanciones alternativas, como la multa, la suspensión condicional (mediante la cual la persona sentenciada no ingresa a prisión, repara el daño y cumple requisitos similares a las medidas cautelares), y un programa intermedio de internamiento durante el fin de semana, que permite a la persona sentenciada estar en su casa y trabajar de lunes a viernes.

### **Tabasco: medidas en un entorno rural**

Tabasco inició la aplicación de medidas cautelares en libertad en 2012. La primera Umeca comenzó a operar en el municipio de Macuspana, el 28 de septiembre ese año. En octubre pasado abrió una oficina más y durante 2015 proyecta oficinas en otros cuatro municipios.

A diferencia de Morelos, en Tabasco las evaluaciones previas al juicio sólo se llevan a cabo cuando el ministerio público las solicita. El resultado lo reciben el abogado defensor y el fiscal, pero no el juez.

Desde su apertura, la Umeca de Macuspana ha provisto la vigilancia de las medidas cautelares y la evaluación de riesgos previa al juicio. Allí trabajan 3 evaluadores y 3 supervisores, quienes ganan aproximadamente 14 mil pesos. A la fecha, su personal suma 203

evaluaciones previas de riesgo y ha logrado medidas cautelares distintas a la prisión en aproximadamente la mitad de esos casos.

Macuspana es una región rural de ríos y lagos. Allí hay personas sujetas a proceso que no tienen teléfono, viven en zonas alejadas y no tienen recursos suficientes para cruzar el río y llegar a la Umecha, por lo que la labor de los supervisores incluye muchas visitas de campo.

La situación es todavía más difícil durante la temporada de lluvia. En 2013 un puente se cayó y tuvieron que cruzar el río en panga para vigilar el cumplimiento de medidas en las zonas más alejadas.

Para sortear estos problemas, la Umecha Macuspana ha hecho acuerdos con los delegados municipales en cada comunidad, a fin de que ellos ayuden a mantener comunicación con los vinculados.

Laura López Pérez, evaluadora de riesgos, explica que cada acusado tiene una supervisión y estrategia distinta. “Aquí la gente está de 6 a 12 en el campo o en las huleras. Hay personas que son campesinos y no cuentan con recursos. Entonces nosotros vamos a supervisarlos muy temprano o muy tarde, o a veces vamos a sus trabajos sin que sepan porque las visitas no son programadas”.

Asegura que quienes están sujetos a proceso generalmente cumplen con las medidas, “pero no está de más darse una vueltecita en su entorno social, y más cuando se trata de casos de violencia”.

Como en otras entidades, la Umecha tuvo durante los primeros meses una carga de trabajo muy baja, porque su labor era poco comprendida y no se les solicitaban apoyo. A lo largo del 2013 realizaron conversatorios con otras instituciones para explicar quiénes eran y cuál era su trabajo.

Para mejorar el cumplimiento de medidas cautelares distintas a la prisión, la Umecha tiene actualmente acuerdos con Alcohólicos Anónimos, hospitales psiquiátricos, especialistas en adicciones y están por firmar un acuerdo con la Secretaría de Salud estatal.

## **Resultados alentadores**

En México las cárceles son bodegas de seres humanos donde la rehabilitación es impensable, resalta el informe “Los mitos de la prisión preventiva”, publicado por Open Society Institute.

El documento advierte que, en promedio, las prisiones están a 134% de su capacidad y hay casos en los que sobrepasan 270%. Esta situación causa violencia, autogobiernos, hacinamiento e insalubridad, se apunta.

Las medidas cautelares en libertad aún no son suficientes para revertir la sobrepoblación, pero hay indicadores positivos en los estados que las aplican.

En Chihuahua las cárceles tienen capacidad para alrededor de 8 mil personas. Con las 17 mil personas que recibieron otras medidas cautelares en los pasados 8 años –en vez de ir a prisión preventiva–, las autoridades evitaron el ingreso a centros penitenciarios de poco más de 2 mil imputados por año, es decir, se evitó en poco más de 25% la saturación en los penales.

En Macuspana, Tabasco, más de 100 personas están bajo medidas cautelares no privativas de la libertad, y actualmente sólo hay 24 en prisión preventiva debido a acusaciones de delitos graves, como secuestro, violencia sexual y pederastia, de acuerdo con Adriana Patricia Méndez, directora de la Umeca municipal.

Otra ventaja de las Umeca es que los tiempos de juicio se acortan, pues mientras una persona puede permanecer hasta dos años en prisión preventiva de acuerdo con el código del estado, cuando entra a un proceso de medidas cautelares en libertad, el plazo se reduce a 9 ó 10 meses.

También hay notables diferencias en los costos. En 2012, mantener en Chihuahua a una persona en prisión costaba 160 pesos diarios. La vigilancia externa, en cambio, tenía un costo de menos de 25 pesos, de acuerdo con la Fiscalía especializada.

La Umeca de Morelos, por su parte, reporta que la vigilancia externa cuesta 11 pesos al día, frente a los 170 de un día de prisión por persona.

“Un buen uso de las medidas puede generar el cambio necesario para que el sistema responda a la víctima, al imputado y a los derechos de ambos para lograr equilibrios”, dice Ana Aguilar, del Instituto de Justicia Procesal Penal.

Con las Umeca, afirma, se está logrando un acercamiento más personalizado con quienes siguen un proceso, lo que influye en que cumplan las medidas, pues saben que hay consecuencias.

“Esto es importante porque no estamos acostumbrados a que haya consecuencias por lo que hacemos”, dice la especialista.

Las medidas cautelares y las sanciones alternativas son dos herramientas que pueden hacer la diferencia ante los rezagos del sistema de justicia penal mexicano. No sólo para lograr la “reinserción social” de la persona, sino también para mejorar las condiciones



de los penales, bajar los costos para el Estado y la sociedad, y reducir el impacto sobre la vida de las familias.

Juan Salgado, del CIDE asegura que “la prisión preventiva debe cumplir con funciones específicas como evitar que el indiciado pueda huir. Pero con los mecanismos y la tecnología que tenemos, hoy no es necesario privar de la libertad a una persona”.

Esto puede ahorrar en infraestructura carcelaria y permitir más eficiencia en el uso de espacios penitenciarios, dice.

“Además sería importante para resguardar los derechos de las personas indiciadas, que deberían enfrentar su proceso en libertad en tanto un juez no las halle culpables”.

Tanto la experiencia de familiares como el análisis de especialistas coinciden: la prisión, en cualquier momento, debe ser el último recurso para la impartición de justicia y no el primero, como sucede ahora.

*Mantener a una persona en prisión: 160 pesos diarios. Vigilancia externa: menos de 25 pesos*

-Cálculo de la Fiscalía especializada en ejecución de penas en Chihuahua



# JUSTICIA ALTERNATIVA

## No quedarse en el pleito

Por Zorayda Gallegos

### **El mediador: paciencia y convicción**

Sentados en una pequeña sala de paredes claras, dos jóvenes y una mujer escuchan al mediador Francisco González Córdova.

El hombre de cabello rizado y ojos pequeños les explica por qué es mejor terminar con su desacuerdo de una vez.

–Todos son vecinos de La Sauceda. En el futuro seguirán viéndose, tratándose –les insiste.

Juan Daniel Patlán, de 20 años, César Rodríguez, de 18, y su mamá, Leticia Vizguerra, están allí por un conflicto que comenzó una noche de agosto de 2013, cuando César viajaba con un amigo en una motocicleta y Juan Daniel lanzó una botella contra ellos.

“Con el botellazo perdieron el control, se voltearon y cayeron del otro lado de la carretera. César quedó inconsciente”, cuenta su madre.

Después de año y medio de disputa, decidieron recurrir a la mediación para solucionar su conflicto. Mientras escuchan al mediador, los jóvenes permanecen pensati-

vos. De pronto todos guardan silencio hasta que Juan Daniel toma la palabra.

–Lamento haberte golpeado, te ofrezco una disculpa – le dice a César con la mirada fija en el piso y el rostro avergonzado. César y su madre aceptan las disculpas.

Al no haber más objeciones, Francisco elabora el convenio en el que Juan Daniel se compromete a pagar 2,500 pesos para cubrir los gastos de hospital que en su momento tuvo que saldar la madre de César.

Una vez listo el convenio, Francisco les recuerda que la decisión es sólo de ellos, totalmente voluntaria, y que nadie los obliga. El mediador les da una pluma y los jóvenes estampan su nombre y firma.

Antes ya habían intentado resolver este asunto por mecanismos alternativos, pero sin éxito. César todavía era menor de edad y la negociación fue entre su madre y Juan Daniel. Pero una vez que el asunto llegó a su oficina, Francisco propuso la mediación entre los jóvenes, aprovechando que César acababa de cumplir 18 años.

Esto facilitó el trámite. En tres días se hicieron las entrevistas y acordaron la audiencia para concluir el conflicto, recuerda Francisco.

El propósito de la justicia alternativa estaba cumplido. Las partes –el imputado y la víctima– decidieron una solución para el conflicto o delito, sin necesidad de acudir a un juicio, explica José Rogelio Contreras, investigador del Centro de Estudios Sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho (CEEAD).

En términos amplios, los mecanismos alternos de solución de controversias se refieren a procedimientos como la mediación, la conciliación, las conferencias familiares, los círculos y los diálogos restaurativos. Mediante estos, las partes involucradas en un conflicto llegan a una solución por acuerdos que pueden ser reparatorios, de oportunidad, suspensión o un procedimiento abreviado.

Estos mecanismos son fundamentales para la viabilidad del sistema de justicia penal acusatorio y oral que deberá operar en todo el país en 2016, puesto que su diseño está orientado a generar ventajas como reducir la carga de los jueces, acortar la duración del conflicto y bajar el costo del procedimiento judicial.

Jorge Pesqueira, fundador del Instituto de Mediación de México,

afirma que los mecanismos alternativos bien aplicados pueden representar un ahorro de hasta 70% para el sistema judicial.

A pesar de sus beneficios potenciales, la aplicación de mecanismos alternos tiene un avance desigual en los estados, los cuales comenzaron su ruta hacia la justicia alternativa a partir de las reformas al tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución, en junio de 2008.

A partir de esa fecha, el texto constitucional estableció que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, que en la materia penal "asegurarán la reparación del daño."

Antes de que estos mecanismos alcanzaran rango constitucional, al menos 13 estados ya contaban con una ley que instruía técnicas como la mediación y conciliación para resolver asuntos penales, de acuerdo con una revisión a las legislaciones estatales.

Posterior a los cambios constitucionales, 16 estados más emitieron leyes con mecanismos alternativos de solución de controversias.

Las legislaciones que rigen en estas 29 entidades son muy diversas: no hay criterios uniformes, en algunos estados los mecanismos aplican en el ámbito de la procuración de justicia y en otros operan en el Poder Judicial. En los casos más avanzados están disponibles en ambas instancias.

En el ámbito federal, apenas en diciembre pasado entró en vigor la Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal, que obliga a los estados y la Federación a homologar sus métodos alternativos de justicia para que operen tanto en las procuradurías o fiscalías locales como en sus poderes judiciales.

Esta armonización, sin embargo, podría enfrentar la resistencia de los estados, advierte Contreras, investigador del CEEAD: "Los estados dicen: hay una nueva ley, entonces qué pasó con lo que ya habíamos construido."

Francisco González es mediador en el Centro Estatal de Justicia Alternativa (CEJA) adscrito al Juzgado Único de Oralidad Penal, ubicado en el Centro de Readaptación Social (Cereso) de Puentesillas, en Guanajuato.

Allí comenzó su carrera 11 años atrás, en 2003, como parte de la plantilla laboral que ingresó a los primeros centros del Poder

Judicial. Era un oficial judicial que apoyaba al mediador. Ahora él, como mediador, tramita entre dos y tres asuntos al día, en su mayoría lesiones y robos, que le remite el juez de control.

Francisco es uno de los 70 mediadores de adscritos al CEJA de Guanajuato, que depende del Supremo Tribunal de Justicia. Es uno de los tres centros en sede judicial, que más casos atiende y resuelve a través de la mediación y la conciliación. De septiembre de 2011 a septiembre de 2014 concretó 4,265 convenios en asuntos desahogados con métodos alternativos.

Guanajuato fue de los primeros estados en tener centros de justicia alternativa, dice María Cristina Cabrera, directora del CEJA. De 2003 a la fecha, ha abierto ocho sedes y tiene un modelo de justicia itinerante mediante el cual un mediador viaja por diversos municipios del estado para acercar los servicios a la gente que no tiene recursos para viajar a los centros de las ciudades.

En el CEJA la mediación comienza con una invitación a la partes ofendida y a la parte inculpada para que asistan a una audiencia en la que se les explica de qué trata el procedimiento.

Si el ofensor está privado de la libertad, se pide al director del reclusorio que lo envíe a la sala de mediación, dice Lucina Norma González, subdirectora de la sede regional del CEJA.

Una vez que ambos aceptan participar, agrega, se realiza la audiencia conjunta donde la víctima expone los hechos y el daño causado. El inculcado, a su vez, responde de qué manera puede reparar el daño.

La ley en Guanajuato también prevé la participación de terceros, como grupos de apoyo para el inculcado o la víctima, ya sean familiares o personas que ofrecen un respaldo moral.

González explica que el mecanismo está diseñado para que en cualquier momento del procedimiento se pueda recurrir a la mediación y conciliación, que ofrecen al ofendido una manera más rápida de reparación del daño y le evitan atravesar un largo proceso penal.

La víctima además puede decidir cómo se le va a resarcir el daño, cuando antes era el Estado el que imponía las sanciones, sin tomar en cuenta las necesidades del ofendido, apunta.

Para el inculcado también hay ventajas, dice, porque la ley en

*La víctima además puede decidir cómo se le va a resarcir el daño, cuando antes era el Estado el que imponía las sanciones, sin tomar en cuenta las necesidades del ofendido*

Guanajuato le da la oportunidad de hacerse responsable de su conducta, y si el delito es grave puede verse beneficiado con una leve reducción de su sentencia.

Si el delito no es grave, la firma del convenio tiene calidad de sentencia absolutoria, por lo que no queda con un antecedente penal. Además, se le brinda ayuda psicológica para que comprenda lo que hizo, explica la funcionaria.

Como operador de este sistema, Francisco González considera que la clave para lograr mediaciones exitosas es saber escuchar, ganarse la confianza de las personas y lograr empatía. “Tengo que hacerles entender que yo no soy defensor, juez ni Ministerio Público, sino un mediador”.

El mediador, dice, debe tener paciencia y convicción de servicio: “Me fascina poder apoyarlos en su drama penal, que tengan esa oportunidad de restaurar la relación con sus semejantes y lograr un cambio de vida”.

En este caso Francisco “es ese tercero que no es un juez, sino un conciliador que cuenta con habilidades para facilitar la solución de los conflictos y que va a procurar la comunicación entre las partes para llegar a una solución”, explica Contreras, del CEEAD.

Su papel es tan importante para la viabilidad de los métodos alternativos de justicia que la Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal ya obliga su certificación ante una entidad federal cuya creación está pendiente.

En el pasado cada ley local indicaba qué organismo podía certificar a los mediadores. Ahora la legislación nacional establece que la certificación será un requisito fundamental para poder ser designado o permanecer como “facilitador”, y obliga a los estados a estandarizar programas de capacitación continua para ellos.

### **Avances a tientas**

Jimena Alcocer es mediadora en la Procuraduría General de Justicia del DF, desde el 2 de enero de 2012 que la institución inauguró su primera Unidad de Mediación.

A tres años de funcionamiento, Jimena atiende entre uno y tres asuntos al día que llegan a la unidad por tres vías: a través del MP que integra la averiguación, por solicitud de los usuarios que saben del servicio, y mediante otras instituciones que canalizan los asuntos.

*“Tengo que hacerles entender que yo no soy defensor, juez ni Ministerio Público, sino un mediador”.*

-Francisco González, mediador del CEJA en Guanajuato.



“En el Distrito Federal la mediación ha crecido de manera importante”, dice. Sin embargo considera que hace falta más difusión de estos mecanismos y una cultura de la mediación para que las partes entiendan que lo importante es llegar a un acuerdo y no quedarse en el pleito.

Jimena Alcocer es una de las 7 mediadoras que trabajan en el cuarto piso del búnker de la PGJDF, de la colonia Doctores, en una oficina amplia y con ventanales que buscan transmitir transparencia y confianza.

Su área contrasta con el resto de las oficinas. Aquí los muebles son modernos y parecen nuevos, los espacios son amplios, y el personal orienta a la gente en su procedimiento.

Esta unidad se creó mediante un reglamento emitido por la PGJDF, en febrero de 2010. Sin embargo, nunca quedó establecida como un área específica. No tenía espacio físico y la mediación la realizaba directamente el Ministerio Público, explica Jorge Antonio Mirón, subprocurador Jurídico de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos de la institución.

Un año después, la PGJDF elaboró un proyecto aprobado por el gobierno federal para obtener recursos para la construcción y equipamiento de una unidad de mediación que abrió sus puertas el 2 de enero de 2012, en el búnker de la colonia Doctores.

Esa unidad tuvo un costo de 6.9 millones de pesos y para ella se concibieron las figuras de mediador, auxiliar y orientador. Además se estableció que el MP se dedicara sólo a investigar delitos, explica Mirón.

Pese a la inversión y el equipamiento, la Unidad de Mediación todavía no tiene una estructura orgánica definida: una dirección ejecutiva, una subdirección, jefaturas o departamentos.

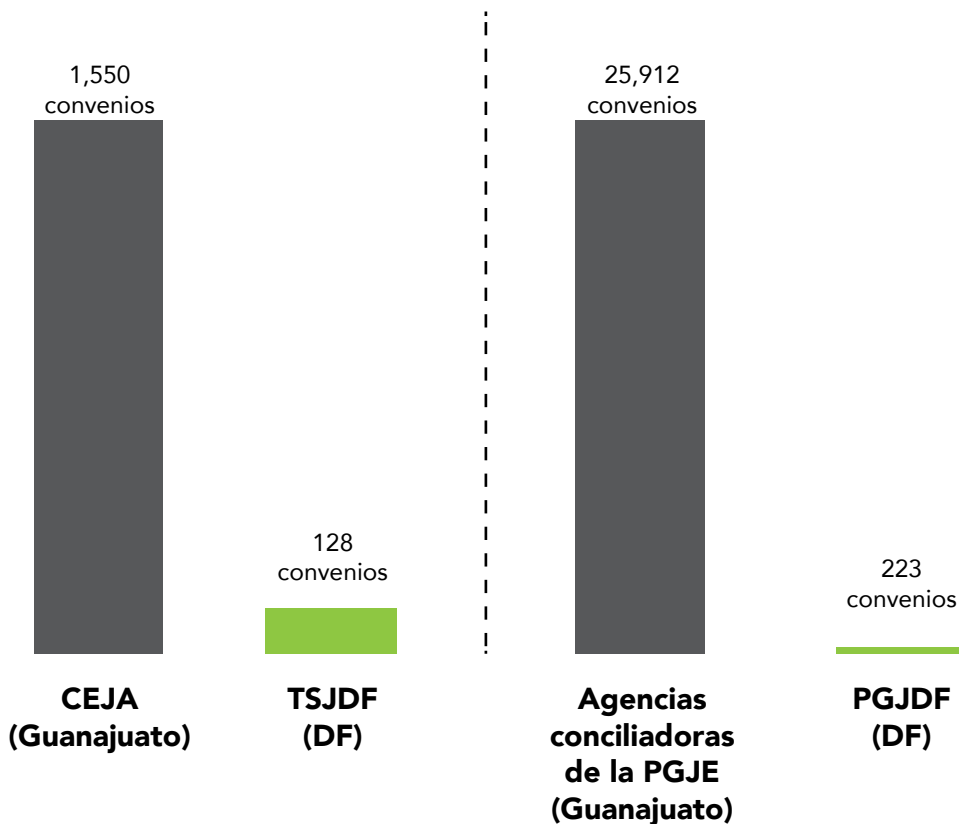
Mirón explica que la unidad depende directamente de la subprocuraduría que él encabeza. “Tengo personal operativo dentro de mi estructura que me ayuda a coordinar, pero no hay todavía un esquema definido de estructura orgánica”, explica.

A pesar de su inexistencia en el organigrama de la institución, la unidad opera y tiene un promedio de intervención de 20 convenios mensuales.

De acuerdo con datos de la PGJDF, entre el 2 de enero de 2012 y el 30 de septiembre de 2014, la Unidad de Mediación logró 678

convenios, de cuales se cumplieron 431. Es decir, 13 acuerdos al mes tuvieron un resultado efectivo.

## Resultados 2013

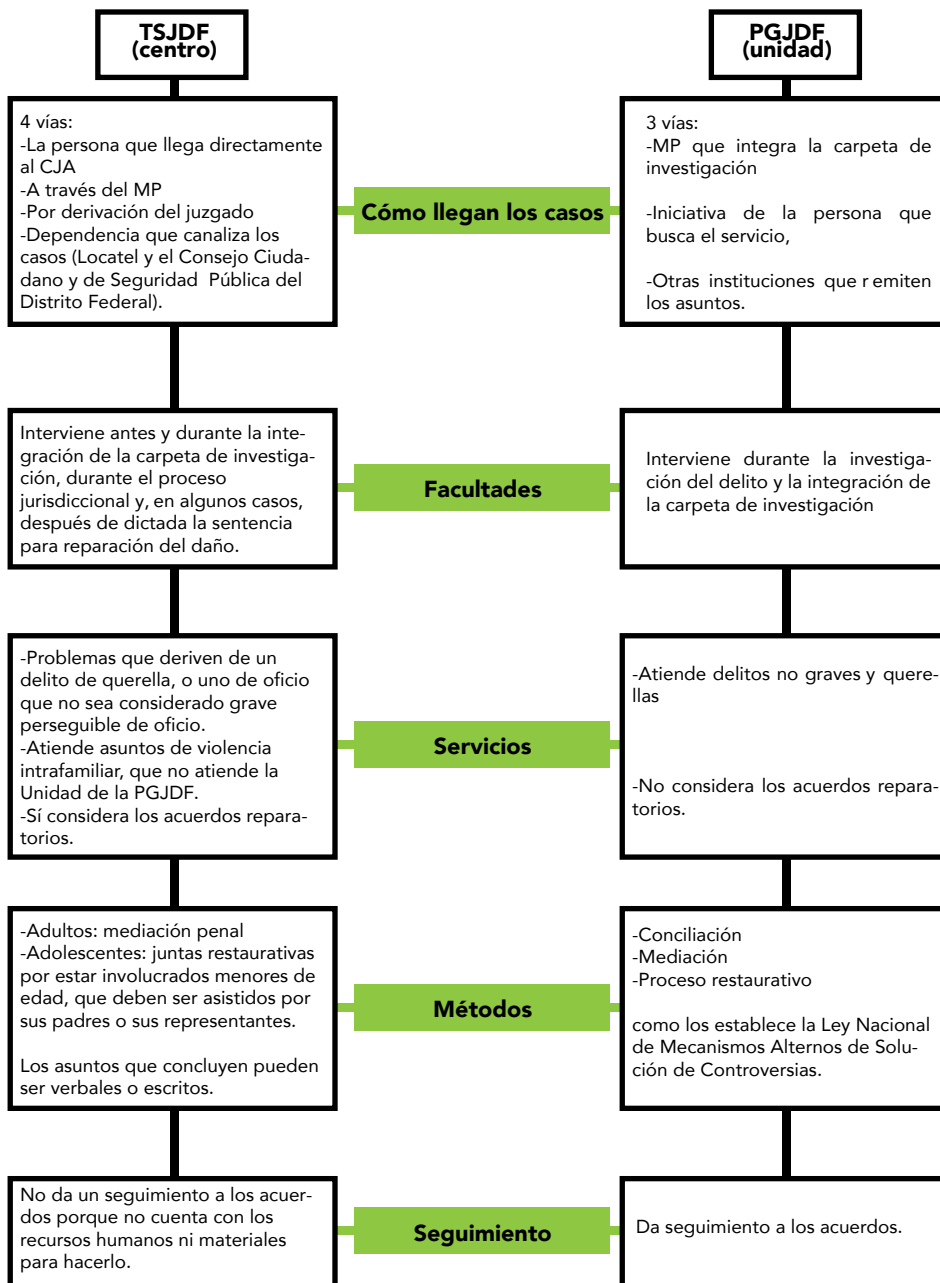


Actualmente hay una segunda Unidad de Mediación que comenzó a operar en abril de 2013, sólo para asuntos especializados en justicia para adolescentes, y hay 4 unidades más en funcionamiento, desde enero de 2015.

Otro problema de la unidad de la PGJDF es que no está cerca de una agencia del MP. Esto dificulta el procedimiento, ya que los denunciados a veces tienen que recorrer distancias muy largas para iniciar el trámite: desde las fiscalías desconcentradas, de donde proviene la mayoría de los casos, hasta la Unidad de Mediación, en la colonia Doctores, explica Mirón.

La Unidad de Mediación de Justicia para Adolescentes, en cambio, sí se encuentra en las instalaciones de la agencia del Ministerio Público en la materia.

# Funcionamiento de la justicia alternativa en instituciones del Distrito Federal



En la Ciudad de México los mecanismos alternos para la solución de controversias operan tanto en la PGJDF como en el Poder Judicial a través del Tribunal Superior de Justicia del DF (TSJDF).

La Unidad de Mediación de la PGJDF recurre a los mecanismos alternativos durante la investigación del delito y la integración de la carpeta de investigación, explica el subprocurador Mirón.

El Centro de Justicia Alternativa del TSJDF, en cambio, puede intervenir antes y durante la averiguación previa, a lo largo del proceso jurisdiccional, y en algunos casos después de dictada la sentencia para reparación del daño.

El CJA comenzó a operar en 2003 con asuntos civiles, mercantiles y familiares. Cuatro años después, el primero de mayo de 2007, inició funciones el área de mediación penal.

El centro, sin embargo, abrió sus puertas sin una ley y con competencias acotadas porque sólo aplicaba para cinco delitos: patrimoniales, abuso de confianza, fraude, amenazas, robo y daño a la propiedad, dice Juan Julio Garza, director de Mediación Penal y Justicia para Adolescentes.

En esa primera etapa, el centro tenía poco personal y compartía instalaciones con otras áreas del tribunal. “Estábamos un poco hacinados”, recuerda Garza.

Ahora, en cambio, hay un edificio exclusivo para el CJA y uno de sus cinco pisos está reservado para asuntos penales y de justicia para adolescentes, donde trabajan siete mediadores.

Tiene además un módulo desconcentrado de mediación penal en el centro de la capital, cerca de los juzgados penales, y otro especializado en justicia para adolescentes, ubicado junto a los juzgados de proceso oral en el Reclusorio Sur.

También son más los delitos que atiende. Entre ellos, “problemas que deriven de un delito de querrela, o uno de oficio que no sea considerado grave y perseguible de oficio”, dice Garza. Pero esto aplica nada más para la reparación del daño, aclara.

A diferencia de lo que ocurre con la Unidad de Mediación de la procuraduría capitalina, este centro del TSJDF atiende una gama más amplia de delitos, lo que se traduce en más casos.

Los asuntos de violencia intrafamiliar que la unidad de la PGJDF no atiende, sí los recibe el CJA del tribunal, explica Garza.

Aunque los ministerios públicos deberían remitir algunos asuntos a la unidad de la PGJDF, dice, los casos llegan principalmente al CJA, porque lo conocen mejor debido a su antigüedad y experiencia en el tema.

Actualmente los asuntos llegan por cuatro vías: porque la persona llega directamente al CJA, porque los remite el MP, por derivación del juzgado, o por alguna dependencia que canaliza a los ciudadanos cuando solicitan una asesoría.

Localtel, por ejemplo, tiene un convenio suscrito con el CJA, mediante el cual capacita a operadores telefónicos para detectar asuntos en los que puede aplicar la mediación.

Sin embargo, enfrentan un problema: constantemente tienen que capacitar gente porque a muchos de los mediadores que ya instruyeron, los cambian de juzgado o área.

El método alternativo que utiliza el centro del TSJDF varía: en asuntos de adultos recurren a la mediación penal y en los casos de adolescentes utilizan las juntas restaurativas por estar involucrados menores de edad que deben contar con la asistencia de sus padres o sus representantes.

Los asuntos pueden concluir con acuerdos verbales o escritos. Estos últimos, indica Garza, se dan a través de un convenio de reparación del daño.

Sin embargo, en contraste con lo que ocurre en la Unidad de Mediación de la PGJDF, en el CJA no dan seguimiento a los acuerdos porque no hay recursos humanos ni materiales.

En ocasiones, sin embargo, solicitan permiso a las personas para llamarlas por teléfono después de la mediación y saber si se cumplió lo acordado. O les piden que avisen una vez cumplido el acuerdo.

“Pero como no tengo recursos como dependencia, ni toda la gente llama en esas circunstancias, no puedo darle seguimiento a todos los casos”, dice.

Cabe notar, sin embargo, que la reciente Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias establece la obligación de contar con unidades de seguimiento para asegurarse del cumplimiento de los convenios.

En la capital del país el nuevo sistema de justicia penal arrancó el primero de enero de 2015. A partir de esa fecha, los mecanismos alternativos comenzaron a utilizarse en justicia penal.

### **Abogados y Ministerio Público: un obstáculo**

Tanto en la procuraduría capitalina como del Tribunal Superior de Justicia, uno de los problemas que enfrentan los mediadores durante la aplicación de los mecanismos alternos es la intervención de los abogados.

Raúl Espinosa, mediador en el CJA del Tribunal, pone como

ejemplo el papel de los defensores jurídicos de las aseguradoras, cuando ocurre un choque con lesiones y una de las partes no tiene seguro.

Aunque el imputado esté dispuesto a pagar el daño, dice, el abogado de la aseguradora pone condiciones a la víctima para que se sujete a valoraciones médicas, presente comprobantes y pueda cobrar el cheque a su favor.

“Muchas veces las víctimas no tienen cómo acreditar los daños y si no hay ese documento, el seguro no quiere pagar”, explica.

Garza, director de Mediación Penal y Justicia para Adolescentes del CJA, coincide en que los abogados son un obstáculo “grande” para la aplicación de estos mecanismos alternos.

“Cuando no tienen la información correcta, piensan que la mediación les va a quitar trabajo: si (las personas) vienen aquí, yo a quién defendiendo, a quién le sigo un proceso, a quién asesoro y quién me va a pagar”, dice.

En la Unidad de Mediación de la PGJDF, cuando no se lograba el convenio entre las partes, algunos abogados querían utilizar la declaración del probable responsable –que durante la sesión aceptaba su culpa– para integrarla a la averiguación previa como “una especie de confesión”, recuerda el subprocurador Mirón.

“Nosotros les decíamos: eso no aplica en la mediación. Aquí aplica el principio de confidencialidad, y todo lo que se diga no puede salir del procedimiento”, dice el funcionario.

La confidencialidad está garantizada en el artículo 12 de la Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia del DF. Allí se establece que lo referido por las partes ante el mediador, con motivo del procedimiento para la solución de la controversia, no deberá ser divulgado con excepción del convenio.

La unidad de la PGJDF ha logrado poco a poco limitar la intervención de los abogados para que dejen a las partes solucionar su conflicto.

“Hablamos de esto frente al representado para que se dé cuenta de que no hay necesidad de que el asunto se lleve de la forma que sugiere el abogado”, dice Mirón.

Por su desconocimiento y su falta de interés, los ministerios públicos también han sido un obstáculo para las áreas de mediación de la procuraduría y el tribunal, coinciden los funcionarios.

Ha costado trabajo convencer a jueces y ministerios públicos de la pertinencia de la justicia alternativa, dice Garza, del TSJDF.

*“(Los abogados) piensan que la mediación les va a quitar trabajo: si vienen aquí, yo a quién defendiendo, a quién le sigo un proceso, a quién asesoro y quién me va a pagar”.*

*-Juan Julio Garza, director de Mediación Penal y Justicia para Adolescentes.*



Para revertir esta situación, la Unidad de Mediación de la PGJDF ha buscado sensibilizarlos mediante pláticas, reuniones y la difusión de sus funciones: en qué casos es procedente y cómo deben enviar los asuntos.

Hasta se les hizo llegar una circular del procurador, que los obligaba a remitir a la unidad todos los asuntos que cumplieran con las condiciones para la mediación, dice Mirón.

### **El diálogo, principio de la mediación**

Raúl Espinosa tuvo su primer contacto con la mediación en 2005, mientras realizaba su servicio social en la Subdirección de Asuntos Penales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En una ocasión su jefe le pidió que investigara sobre la justicia restaurativa y en un par de libros leyó que las comunidades indígenas de Hidalgo y Chihuahua resolvían sus asuntos mediante una fórmula muy sencilla: el diálogo.

Luego de haber trabajado como mecanógrafo, supervisor de teleinformática y secretario de acuerdos encargado de elaborar proyectos de sentencia, órdenes de aprehensión y comparecencias, conoció por primera vez otro método para resolver conflictos penales, sin tener que recurrir al tradicional y burocrático sistema de justicia.

Por eso cuando se enteró de que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal buscaba mediadores para el Centro de Justicia Alternativa, a principios de 2007, realizó los exámenes.

Estos siete años han sido una gran experiencia, afirma. Pero no ha sido sencillo porque entre ciudadanos y abogados prevalece el desconocimiento acerca de la importancia de la justicia alternativa, sus métodos y los beneficios que aporta a la sociedad cuando se aplica con un enfoque restaurativo.

“La mediación penal, como proceso restaurativo, es un tema apasionante”, dice Raúl.

Sin embargo, es un concepto todavía poco claro incluso en la legislación federal, advierte Jorge Pesqueira, fundador del Instituto de Mediación de México.

La justicia restaurativa está definida en la legislación como “el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la contro-

versia, con el objeto de lograr un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social”.

Pesqueira aclara, sin embargo, que la justicia restaurativa no es otro mecanismo, sino el método con el que se aplica la mediación y la conciliación. “Hay mediación y conciliación con o sin enfoque restaurativo”, dice.

Esta confusión normativa también existe en las legislaciones estatales. En los casos más avanzados la mediación y la conciliación se aplican con enfoque restaurativo, y en otros simplemente se quedan en la reparación del daño, afirma el especialista.

No es una discusión meramente conceptual: podría hacer la diferencia en los espacios que abre el sistema para darle una oportunidad a otra forma de hacer justicia. De ahí la importancia de la visión restaurativa. Rogelio Contreras, del CEEAD, explica que es “una metodología más incluyente” porque procura que terceras personas afectadas por un delito puedan intervenir en el procedimiento.

“Propicia una solución más integral –dice– porque abre la posibilidad de que participen más personas. En esa medida, el imputado puede percatarse de los efectos de su delito.”

Contreras y Pesqueira coinciden en que el enfoque restaurativo permite atender las necesidades de todos los involucrados en el conflicto, y no se queda sólo en la reparación del daño.

“Busca la vergüenza restauradora, que el imputado caiga en cuenta de la afectación, se dé cuenta de que la regó, y no sólo meta la mano a la bolsa para pagar a la víctima”, explica Contreras, quien tiene una maestría en métodos alternos para la solución de conflictos.

Esto no sólo tiene un efecto interno en el imputado, dice. “Hay estudios que revelan que ese ‘caer en cuenta’ implica también una disminución de la reincidencia”.

Los fundamentos de este enfoque están generando prácticas revolucionarias en el ámbito internacional. Iniciativas como The Forgiveness Project documentan y promueven esfuerzos de reconciliación en casos de víctimas y perpetradores de genocidios como el de Rwanda, y en conflictos como los de Irlanda o Israel y Palestina.

En el fondo, el objetivo de la justicia restaurativa en la mediación o la conciliación es alcanzar la reinserción social. “No sólo del ofensor, sino de la víctima y de la comunidad afectada por el delito”, explica Pesqueira.

Esa meta es aún lejana para México. El trabajo que realizan Francisco González con los vecinos de La Sauceda de Guanajuato y Jimena Alcocer en la colonia Doctores del DF es parte de ese camino que Raúl Espinosa primero conoció por comunidades indígenas.

Con obstáculos y pendientes, el sistema de justicia mexicano aún debe recorrer mucho para hablar de una verdadera reinserción social.

Se trata de una apuesta más ambiciosa por el significado de la justicia.■