

Punto por Punto

**El futuro del sistema penal
acusatorio: ¿a qué nos referimos
cuando hablamos de la etapa
consolidación?**

01 de noviembre de 2016

Relatora: Alejandra Ramos

Como parte de Proyecto Justicia, una iniciativa del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. el pasado 2 de noviembre de 2016 se llevó a cabo el décimo noveno desayuno punto por punto en el cual se convocaron a una serie de expertos para hablar sobre el tema: **El futuro del sistema de penal acusatorio: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de la etapa consolidación?**

Los especialistas que acudieron al evento fueron los siguientes:

1. Alejandro Ponce de León, Projusticia
2. Álvaro Vizcaíno Zamora, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
3. Carlos Ríos Espinosa, experto en el sistema de justicia penal
4. Alejandro Magno, experto en el sistema de justicia penal

A continuación se encuentran las opiniones expresadas por los expertos¹ conforme a la problemática planteada por CIDAC.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en el evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de CIDAC.

INTRODUCCIÓN

En junio de 2008, en México se instituyó una de las más importantes y ambiciosas transformaciones normativas e institucionales que ha vivido el país: la reforma constitucional en materia de justicia penal. El objetivo de esa trascendental reforma fue el de hacer realidad un sistema de justicia penal más eficaz, eficiente y que garantice el respeto de los derechos humanos de las víctimas e imputados, asegurando el acceso a una justicia de calidad y minimizando la impunidad, pasando de un proceso penal tipo inquisitivo y poco transparente a uno acusatorio y oral. La implementación de esta transformación requería el diseño de una política pública integral y de una planeación estratégica.

Después de ocho años de un intricado proceso de implementación, el pasado 18 de junio se cumplió el plazo que la Constitución dio a los estados y a la Federación para que esta transformación fuera una realidad en las instituciones de justicia a nivel nacional. Durante este tiempo, el sistema de justicia penal estuvo en el centro de la agenda pública nacional. Fue invertida una enorme cantidad de recursos y se llevaron a cabo enormes esfuerzos en materia de capacitación, infraestructura, sistemas informáticos y reorganización institucional para hacer realidad la reforma penal, y lograr que las instituciones transformaran desde adentro la forma de procurar, administrar e impartir justicia.

Pero, a pesar de los enormes esfuerzos, aún existen muchas brechas, y la ausencia de condiciones y capacidades institucionales representan aún un obstáculo para el acceso a una justicia de calidad. Estas brechas, relacionadas con la falta de investigación científica, el fracaso en el objetivo de descongestionar el sistema de justicia y la ausencia de capacidades en los operadores, en el mediano plazo, tendrán consecuencias directas en los

ciudadanos, propiciando violaciones sistemáticas a los derechos de víctimas e imputados y perpetuando la impunidad.

Las autoridades apuestan a que estos espacios de mejora serán subsanados en lo que llaman un proceso de consolidación del sistema penal acusatorio, que iniciaría una vez culminado el proceso de implementación. De acuerdo con el cálculo realizado por CIDAC basado en el avance que tuvieron las entidades federativas en la implementación, el sistema de justicia alcanzaría un estándar óptimo de calidad en once años más. Pero ese cálculo es pensando en que se inviertan la misma cantidad de esfuerzos y recursos que en los últimos 8 años. Es por ello que ante la problemática que nos encontramos, una pregunta fundamental es si la consolidación implicará el mismo nivel de esfuerzo.

En el mes de octubre, la SETEC², que fuere la instancia encargada de coordinar la implementación de la reforma penal concluyó sus funciones, y la estafeta para esta nueva etapa fue entregada al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), institución que será la encargada de coordinar los esfuerzos para la consolidación. Sin embargo, aún no existe información clara sobre cuáles serán los esfuerzos institucionales de coordinación que el Secretariado llevará a cabo y si se cuenta con una planeación integral para alcanzar la meta de contar con un sistema de justicia eficiente y de calidad.

Ante la problemática planteada surgen las siguientes interrogantes:

- ¿A qué se refiere la consolidación del sistema de justicia penal?
- ¿El Secretariado Ejecutivo es la dependencia adecuada para establecer un enlace operativo para la consolidación del sistema de justicia penal?
- ¿Cuáles deben ser los pasos a seguir en esta etapa de consolidación?
- ¿Cuál será el papel del Poder Judicial y la Procuraduría en la consolidación del sistema penal?
- ¿Permanecerán en operación las instancias de coordinación locales

² Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema Penal

- (órganos implementadores)? ¿cuáles serán sus funciones?
- ¿Cómo llevará a cabo el Secretariado la coordinación con otras instituciones federales?
- ¿Cuáles son las áreas prioritarias de atención para la consolidación del sistema de justicia penal?
- ¿Cuáles son los retos que enfrenta el Secretariado Ejecutivo en la consolidación del sistema de justicia penal?

EL FUTURO DEL SISTEMA DE JUSTICIA DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO: ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE LA ETAPA DE CONSOLIDACIÓN?

Alejandro Ponce de León

La respuesta a la pregunta ¿a qué nos referimos con la consolidación? es una respuesta compleja pues podemos ver 33 sistemas en el país con diferencias muy importantes. Hay estados como el Estado de México y la Ciudad de México que en muchos aspectos vamos a tener que hablar, antes de la consolidación, de instalar el sistema. En el Estado de México no estamos viendo que el sistema acusatorio esté operando bajo sus principios, hace poco me invitaron de México Evalúa a presentar una investigación muy interesante que se llama “¿cómo se juzga en el Estado de México?” y me llama la atención que los investigadores mencionaban que para hacer su investigación estudiaron expedientes judiciales, de entrada me llamó la atención porque ya no se les llama así, pero cuando comienzan a explicar dicen que lo más maravilloso es que en el expediente judicial estaba la carpeta de investigación, o sea la antigua. En el Estado de México se está pasando al juzgado de control la carpeta de investigación a la antigua como cuando se consignaba el expediente y se está agregando al tomo judicial formando parte de él y no dudo que, por ejemplo, el tribunal de enjuiciamiento esté conociendo de la carpeta de investigación. Este no es el sistema acusatorio ese es el sistema anterior con otras formas o apariencias. En los juicios orales se están desahogando dos o tres testimonios y luego difieren la audiencia y regresan tres o cuatro semanas después y a veces regresa otro juez entonces ya ni siquiera estamos respetando el principio de inmediación. En la Ciudad de México, por ejemplo, la denuncia sigue siendo el acto de antes, la investigación mega formalizada, es una averiguación previa, te llevas cuatro horas, tienes que ir a ratificar, hay que ir cinco veces para que la acepten.

Hay algunos otros estados donde en vez de entregarse el expediente en las audiencias este se oraliza y en esos estados lo que tenemos que hacer es instalar el sistema antes de hablar de consolidación.

Hay otros estados que si están operando conforme a sus principios y respetan en términos generales los principios del proceso acusatorio. En esos otros estados tendríamos que estar hablando de consolidación, de llegar a niveles de desempeño óptimos del sistema. En estados como Guanajuato, Querétaro, Nuevo León que están operando francamente conforme a los procesos donde tendríamos que hablar sobre consolidación ya tendríamos que estar hablando de los resultados que esperamos del sistema. Bajar la impunidad, respeto al debido proceso con todos los indicadores que eso implica, tiempos de resolución de casos por parte de juzgados de control y jueces de enjuiciamiento conforme a estándares internacionales, tasas de resolución de casos, por parte de tribunales, bastante altas. En estos estados estaríamos hablando de eso. De llegar con indicadores muy específicos a los niveles de desempeño que estamos buscando. Por ejemplo, en esos estados más avanzados debemos hablar sobre mejores servicios a las víctimas, satisfacción a las víctimas, encuestas de salida u observación. Sin perder de vista los principios que se están llevando a la práctica. Hay un tercer grupo que está en medio, no llegan a los extremos como son Estado de México pero tampoco tienen la consolidación de los principios del sistema. Aún se ve mucha lectura, aún se ve muy formalizada la investigación, todavía se ve al ministerio público tomando declaraciones y haciendo la investigación, para estos habría que combinar en la consolidación.

Respondiendo a la pregunta de ¿cuáles serían las políticas públicas para la consolidación? Yo veo dos elementos fundamentales para poder lograr la consolidación, sea al nivel que se quiera, la re implementación o la consolidación o a elevar el nivel de desempeño para obtener los resultados que esperábamos cuando empezamos esta reforma. Uno de ellos es el tema del monitoreo y la evaluación, no hay información del sistema, ya no digamos que no se monitorea o evalúa el sistema, simplemente no hay información. La gran mayoría de las instituciones no te producen la información más

básica. Si no establecemos sistemas de información, monitoreo y evaluación de mejora continua de calidad en las instituciones y en el sistema jamás vamos a mejorar al nivel de consolidación y operación óptima de los sistemas en el país.

El gran problema es que no hay incentivos, las instituciones prefieren no medirse porque pueden estar y quedar bastante mal. Tenemos que crear los incentivos, a mí me da gusto que el Secretario Ejecutivo tome la batuta en el tema de la consolidación porque él es muy estricto en dar recursos y tienes que demostrarle que los recursos se van a utilizar en forma específica y el impacto de los mismos. Ese puede ser un incentivo, no te doy recursos si no me empiezas a mejorar el desempeño y además me das la información necesaria para poderme evaluar y monitorear. Otro incentivo es como sucede en otros países, no te doy presupuesto si no me demuestras que estás manteniendo niveles de desempeño adecuado como institución. Otros sistemas de rendición de cuenta como puede ser desde la sociedad civil los observatorios ciudadanos.

Cerraría diciendo que jamás podemos soñar siquiera en consolidación, de una sustentabilidad, de una operación adecuada si seguimos teniendo o seguimos creciendo en las instituciones de justicia, que son tan técnicas, de un servicio profesional de carrera. Lo qué sucedió en Chihuahua y en muchos otros estados es que llega un nuevo jefe, todos los que estaban operando, mega capacitados, con excelente nivel de desempeño se van porque no son mi gente. Ingresa gente que viene de la calle, sin ningún curso de formación, sin ninguna evaluación. Entonces si no podemos mantener a la gente que ingresa un control, una formación seria inicial y le damos estabilidad, siempre que cumpla con los niveles de desempeño esperados y que no incurra en faltas ¿cómo podemos esperar que con esa rotación de personal, que ahora hasta en los poderes judiciales hay, que esto se pueda consolidar y mantener una calidad? Tenemos que trabajar en el tema del servicio civil, no podemos pensar en que esto se vaya a mantener si hay esa rotación tan terrible.

Otro enorme incentivo es la evaluación del desempeño, que la permanencia como operador dependa de tus evaluaciones periódicas de desempeño. Obviamente no sancionatorias de inmediato, pueden hacerse cursos o ver de qué manera se manejan, pero si no nunca van a existir los incentivos. La verdad es que nosotros en Projusticia vamos con los jueces, con los fiscales y les decimos necesitas elevar tus niveles de desempeño pero ellos nos dicen que no tienen ningún incentivo. Tenemos que crear dentro del servicio profesional el compromiso y la responsabilidad de que el puesto, la permanencia e incentivos dependen del desempeño. Ese puede ser un enorme incentivo para que siga mejorando el sistema, los operadores se pongan la pila y diga tenemos que llegar a nuestras metas porque si no nos sacan de la institución.

Álvaro Vizcaíno Zamora

Quiero compartirles varios temas, preguntaba Alejandro ¿si el Secretariado Ejecutivo es la instancia adecuada para la consolidación? Estoy completamente seguro que sí.

El 30 de agosto pasado el Consejo Nacional de Seguridad Publica decidió, a través de un acuerdo, que el Secretariado Ejecutivo fuera la instancia representante del poder ejecutivo de la federación ante el órgano tripartita responsable de la coordinación de la consolidación del nuevo sistema de justicia penal. Por órgano tripartita nos referimos a que nos sumamos a la representación del Poder Judicial de la Federación y el Congreso de la Unión en este ejercicio de federalismo para consolidar el sistema de justicia. Después recibimos instrucciones del Secretario de Gobernación para recibir todos los asuntos pendientes de la SETEC, recibir los temas que hay que continuar y concluir. Este fue un proceso largo, generamos cinco equipos de trabajo temáticos entre SETEC y nosotros, el Secretariado Ejecutivo. Esos equipos estuvieron por ejemplo uno de ellos en el tema de fondos y subsidios con los recursos federales, otro equipo vio los temas de capacitación, equipamiento e infraestructura, un tercer equipo se enfocó en los asuntos internaciones o de cooperación internacional, un cuarto equipo a los temas

administrativos, que no son fáciles y el último equipo estuvo trabajando en temas jurídicos pendientes de las reformas o procesos legales que están en curso. Esos equipos sesionaron casi en 200 ocasiones a lo largo de dos meses generaron más de 150 acuerdos, los cuales se fueron cumpliendo uno por uno en este proceso de transición. El día 15 de octubre fue cuando formalmente recibimos la atribución.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no es una instancia de seguridad o de policía. Si ustedes recuerdan cuando se publicó la reforma constitucional el 18 de junio 2008 se llamaba reforma en materia de seguridad y justicia, en el 2008 se reformaron 10 artículos constitucionales. Esos diez artículos, dentro de una visión global, habían tres grandes engranes; el primero y mayor era el sistema penal acusatorio, el segundo era el sistema nacional de seguridad pública y había un tercer engrane, que en su momento el Dr. Sergio García Ramírez denominó como las gotitas de veneno en el vaso de agua fresca, que eran las herramientas especiales contra la delincuencia organizada.

Estos tres engranes tiene que girar de manera coordinada, de manera articulada. En el engrane del Sistema Nacional de Seguridad Pública se estableció por primera vez una definición de ese sistema y cuáles eran sus bases mínimas. Dentro de las bases mínimas, además de generar las bases de datos de información delictiva, se estableció por primera vez a nivel constitucional la necesidad de desarrollar procedimientos homologados de reclutamiento, selección, profesionalización, servicio de carrera y remoción del personal de las instituciones de seguridad pública. Cuando hablamos de instituciones de seguridad pública estamos hablando de todos los operadores excepto de los jueces. Es así que el Sistema Nacional es un eje de todo ese gran sistema. Cuando me dicen que nos dieron una nueva tarea, un tema más yo les contesto no, no nos dieron un tema más, nos dieron el tema que articula todo lo demás, es el gran engrane. Hay que verlo con una visión integral, articulada, ordenada en que los tres engranes tienen que girar adecuadamente.

Ahora, ¿cómo vamos a hacer girar estos engranes que ya están dando vueltas pero que al parecer lo hacen a distintas velocidades en 33 sistemas distintos? Bueno, lo que tenemos que hacer es focalizar recursos y esfuerzos. La tarea tan importante que nos ha sido asignada y nosotros generamos un programa de diez aspectos en los que nos vamos a concentrar para 2017.

El primer punto es el informe policial homologado. El actual IPH no está funcionando, es un documento demasiado grande de 8 cuartillas con un número de reactivos que triplica de hecho al informe policial de Nueva York, por poner un ejemplo. Entonces los policías no lo quieren llenar o lo llena alguien más, se generan muchos problemas. Estamos, por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, trabajando en la simplificación de este formato. Pero no es solo este formato, que para mí es una pieza fundamental en este sistema penal acusatorio, recordarán ustedes que el fiscal llamará a testificar al policía para que narre lo que vio al llegar al lugar de los hechos en su carácter de primer respondiente y regularmente utiliza este IPH como una herramienta para refrescar la memoria del policía, es una pieza central. Dentro de esto tenemos también que acercar a la calle la posibilidad de denunciar, los policías tienen la posibilidad de recibir denuncias, así lo establece el Código Nacional y es algo que tenemos que fortalecer.

Un segundo punto, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la justicia alternativa. Dentro de los diagnósticos que nos compartieron encontramos que los asuntos no se están filtrando adecuadamente, tiene que haber un mayor filtro para que no se saturen las unidades de investigación y este filtro está en las unidades de atención temprana pero que yo preferiría llamarles de decisión temprana. Cuando visité el modelo de Argentina, la fiscalía de Buenos Aires, recuerdo perfectamente que era una de las partes centrales del sistema acusatorio argentino saber tomar decisión y hay que enseñar a las personas que tienen que tomarlas a saber decidir.

El tercer punto es la policía de seguridad procesal o en funciones de seguridad procesal. La policía procesal desarrolla las funciones de traslado

del imputado a las salas de audiencia de juicio oral. La seguridad y custodia y vigilancia en el interior de la sala de juicio oral y el último tramo de la cadena de custodia del almacén de evidencia que se encuentre en las instalaciones del centro de justicia hacia la sala de juicio oral. No existen en la mayor parte en las entidades federativas estas unidades de la policía procesal. Policía federal tiene una unidad sólida que tiene que seguir creciendo y vamos a generar un modelo homologado para todo el país. En este rubro existe ya un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública que impulsamos desde el Secretariado Ejecutivo en el mes de agosto.

El cuarto tema es las unidades de medidas cautelares, hay un debate en torno a la prisión preventiva y hay posturas en los extremos, desde los que argumentan que hay que quitar el catálogo del 19 constitucional pues no debería haber prisión preventiva oficiosa, debe decidir el juez de control; hasta en el otro extremo las autoridades que con argumentos y razones dicen que el catálogo hay que dejarlo y agregarle delitos nuevos. Cada quien tiene razones para defender las dos posiciones. Pero a mí me parece que más allá de ese debate lo que hay que tener es unidades de medidas cautelares fuertes, en otros países son llamadas unidades de servicios previos a juicio, las UMECAS, como les llamamos en México, deben suministrar información útil al juez de control para que este pueda decidir una medida cautelar. Entonces es un punto central, es una de las piezas que tenemos que aceptar para que funcione adecuadamente.

Luego tenemos dos sistemas complementarios, la justicia para adolescentes y la Ley Nacional de Ejecución penal. El tema de adolescentes ha sido históricamente olvidado, lo digo desde la perspectiva de cuánto dinero se ha invertido en ello, la inversión es baja, casi nula y es un tema central. La Ley Nacional de Ejecución Penal tiene un capítulo que es el de justicia terapéutica en ese tema vamos a trabajar desde el Secretariado Ejecutivo. Implica que los jueces de ejecución de sentencias tengan la posibilidad de aplicar la terminación anticipada del procedimiento penal e incluso que también los jueces de audiencia de juicio oral puedan aplicar la suspensión condicional del procedimiento en el caso de delitos no graves cuando estamos en

presencia por ejemplo de un adicto para que con una medida de tratamiento puedan obtener su libertad. Más del 60% de las personas que se encuentran en prisión aseguran haber consumido drogas al menos seis horas antes de la comisión del delito. Esta medida va a ayudar a despresurizar el sistema y a esta medida le conocemos como justicia terapéutica.

El sexto tema es el mejoramiento de los asesores jurídicos de víctimas, la Ley de Víctimas establece esta obligación de que cada víctima tenga un abogado que le asesore. Siendo honestos yo lo veo inalcanzable, si contamos el número de víctimas que hay en el país a lo mejor deberíamos tener cientos de miles de abogados del otro lado. Pero más bien yo imagino que en cada entidad federativa existan unidades similares a las comisiones estatales de derechos humanos donde haya un buen número de abogados asesores jurídicos de víctimas que puedan asistir en asuntos que sean requeridos. Es un tema a revisar para hacerlo real y operativo.

El séptimo tema es el programa de actualización en materia de profesionalización en general de los operadores del sistema de justicia penal. Y dentro de los operadores a mí me parece que el operador que requiere más capacitación es la policía. Decía María que en otros países el reto fue, por ejemplo, construir una fiscalía y quitar atribuciones a un antiguo juez de instrucción. Nuestro país tiene una tradición centenaria de una procuraduría fuerte, pero también de un ministerio público que estuvo bajo la subordinación de ese ministerio público de manera centenaria y ese ministerio público era un abogado que no estaba formado para investigar delitos. Entonces el reto en México ha sido y es consolidar policías fuertes. Se impulsó desde el año pasado un programa de actualización y se orientó el FORTASEG marcando un 20% mínimo del recurso obligatorio para cada municipio con el propósito de que invirtieran en capacitación y equipamiento de policías. Fueron más de 1200 millones de pesos desde el Secretariado Ejecutivo para atender el tema de capacitación de policías del sistema penal acusatorio. Hay que hacer los programas de actualización, estamos actualmente trabajando no solamente en policías, el programa incluye por ejemplo operadores del sistema penitenciario.

El tema número nueve es operar un sistema de indicadores públicos y transparentes que nos permitan evaluar el desempeño del sistema de justicia penal para detectar las brechas y estandarizar la operación, es fundamental. Nos entregó SETEC un catálogo de indicadores ya probados por el anterior Consejo de Coordinación al revisarlos vemos que son muchos en nuestra opinión. Vamos a tratar de focalizar estos indicadores para que tengamos un número menor, eran más de ochenta. A lo mejor ocupamos diez o veinte indicadores que podamos poner a la vista que sean públicos y transparentes y nos permitan medir donde tenemos que estar aceitando. Por esto el programa que estoy comentándoles de 10 puntos, no es un programa a ocho años como lo fue el programa de los 7 ejes de la implementación, porque este programa tiene que ser anual. Cada año hay que medir, evaluar y ver donde le ponemos aceite a la maquinaria.

Por último, el tema diez es racionalizar recursos humanos y financieros para estandarizar la operación del sistema de justicia. A veces hace falta gente en las unidades de atención temprana, a veces no hay personal suficiente que permita atender los temas de mediación; hay que equilibrar conforme a modelos de gestión para que la carga esté balanceada y el sistema avance.

Carlos Ríos Espinoza

Me gustaría comenzar con el capítulo orgánico ¿es el Secretariado Ejecutivo la instancia adecuada para hacer el seguimiento de la reforma procesal penal acusatoria? A mí me gustaría abordar este tema en dos momentos. El primero es respecto de la persona que está a cargo del Secretariado Ejecutivo que no me cabe duda que es una persona muy competente y que sin duda va a hacer un trabajo excelente en el seguimiento. Sin embargo, sí creo que uno de los puntos fundamentales del sistema acusatorio es la necesidad de conseguir independencia orgánica de todas las instancias que funcionan en él y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es una instancia de seguridad pública. La ley que lo regula es nada menos que la Ley General que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública. En el

recuento nos hacía Álvaro, la mayoría de los intervinientes de este nuevo sistema pertenecen o están definidos como miembros del sistema de seguridad pública, excepto los jueces. Pero hay otra instancia que nunca la tomamos en cuenta y que es clave en este sistema y es la defensoría pública. Yo creo que es bien importante el tema de la legitimidad de un órgano. Hay dos formas que son importantes para abordar el tema. La legitimidad de origen y la de ejercicio, yo hago alusión a esta última porque parece que está en muy buenas manos este asunto pero la legitimidad de origen no parece que necesariamente todos tengan la percepción de que el sistema de seguridad pública va a ser una instancia con la competencia para evaluar, por ejemplo, cómo operan los jueces en el sistema. Este sería un problema orgánico, pues no es posible que un sistema de seguridad pública evalúe la calidad y eficiencia del poder judicial en la implementación del sistema. Si tiene que haber una instancia independiente, objetiva que monitoree como es que está funcionando el sistema en el ámbito judicial.

Cuando se discutió la reforma procesal penal de 2008 creo que no alcanzamos a comprender la trascendencia que tendría el mecanismo de implementación y monitoreo del sistema. Creo que incluso tuvo que tener, desde un punto de vista constitucional, una autonomía constitucional transitoria por algunos años no solo los ocho años de implementación justamente para hacer esa evaluación. Tendría que ser un órgano balanceado que tuviera representación de todas las instancias que componen el sistema procesal penal acusatorio. Entre ellas la sociedad civil, la academia que bien que mal el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal Acusatorio si tenía un representante de la academia y uno de la sociedad civil y ahora esas instancias se han perdido formalmente. Entonces creo que es bien importante que se hiciera un balance del sistema porque, como lo decía bien Alejandro, estamos a distintas velocidades. Cuando uno va a una agencia del ministerio público del distrito federal se pregunta ¿qué cambió aquí? Ni siquiera el mobiliario ha cambiado. Justamente ayer compartía con Alejandro Ponce una foto que me encontré en la agencia de ministerio público sobre un documento que decía que en las carpetas de

investigación tendrá que venir por fojas foliadas y efectivamente entre selladas. Alguien tendría que hacer esos señalamientos y ser una instancia a la que todos percibamos que genera estos indicadores y ese monitoreo de manera independiente.

Respecto de la diferencia entre pendientes y consolidación. Yo creo que sí tenemos pendientes desde la perspectiva de la armonización legislativa. Tenemos que hacer una revisión de cómo se montó el sistema acusatorio en una constitución que preveía una cosa que se llama “pre instrucción” que es justamente nuestro plazo constitucional de 72 horas y todos los dolores de cabeza que ese plazo genera para la operación del sistema. Este asunto del examen de mérito para vincular a proceso ha sido fuente de innumerables discusiones y que realmente se vuelve un dolor de cabeza para todos los actores del sistema, produce cuellos de botella inaceptables para un sistema que se piensa fluido y con efectivas garantías para todos los intervinientes y por lo que tenemos que revisarlo. Se tiene que hacer una reforma para enfrentar ese pendiente. No habrá consolidación posible si continuamos con un esquema constitucional que permite la reproducción de viejas prácticas. Porque nuestra, hoy nueva, vinculación a proceso no es otra cosa sino la formal prisión por todos conocida y precisamente con este esquema constitucional de prisión preventiva oficiosa o delitos inexcusables, que me parece que para todos es claro desde un punto de vista jurídico que esto entra en tensión insalvable con la Convención Americana de Derechos Humanos específicamente con sus artículos 7.5 y 8.2, y eso es algo que ciertamente tiene que ser revisado.

Entonces para la consolidación del sistema tenemos que hacernos cargo de los innumerables pendientes que tiene y uno de ellos es precisamente hacer un proceso penal más fluido sin esos formalismos que son exigidos justos por este tipo de figuras que son extrañas a un sistema acusatorio más puro.

Enseguida, tenemos también otro pendiente que es la revisión de nuestro juicio de amparo. Este se está convirtiendo en un freno para la reforma precisamente porque atiende a un esquema que es una metodología y una

cultura procesal que se compadece con un sistema escrito, con un sistema de revisiones continuas de lo actuado por parte de los jueces pero que a la hora en que lo contrastamos con los principios del sistema acusatorio pues resulta que entra en inevitables tensiones. Para empezar con uno de los principios básicos del sistema acusatorio que es un sistema unistancial porque pensamos que las garantías del debido proceso se dan precisamente en el marco de una audiencia en el que los intervinientes tienen la capacidad de controlar horizontalmente la actuación de cada uno, y por supuesto teniendo al juez como una instancia de autoridad suficiente para decidir sobre lo que se vierte en la audiencia. Pero nuestro juicio de amparo trastoca esa metodología porque la continua revisión de todo lo que se está haciendo le quita autoridad al juez natural, violenta los principios de inmediación pues en definitiva decide un juez que no estuvo presente y también afecta la continuidad del sistema que es uno de los principios básicos del sistema penal acusatorio.

Entonces, como ustedes saben habría que revisar el artículo 107 constitucional para poder repensar los alcances de la procedencia del amparo indirecto y también lo que debemos entender por suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. Hoy está regulada en la ley de amparo como un principio absoluto y curiosamente si ustedes revisan la constitución la suplencia de la queja no tiene un estatus de principio supremo constitucional. Lo que dice el 107 es que la ley regulará como en materia penal se procederá la suplencia de la queja y lo que pasa en la Ley de Amparo es que no hace honor a los principios que si tienen un rango constitucional que son los principios del 20 constitucional y estos no ocurren en el amparo.

Ahora, respecto de la consolidación yo diría que si hay que evitar la tentación cortoplacista, la tentación de por ejemplo ver que en un caso ocurrió que un juez decidió mal una medida cautelar, porque esto puede pasar aquí y en el sistema acusatorio más puro. Pero hay que medir la naturaleza del problema porque la tentación cortoplacista nos dice: ha bueno aquí ocurrió que el juez se equivocó entonces vamos a reformar la ley y vamos a ampliar el catálogo

de delitos excarcelables para incluir más delitos, eso es la tentación cortoplacista y la tentación contra reformista, porque hay ciertas tendencias contra reformistas. Entonces, por eso es muy importante el balance, es muy importante que en las distintas propuestas de reformas al sistema estén involucrados todos los actores desde una perspectiva balanceada. Por ejemplo ¿cuál es la perspectiva de la defensoría pública federal de este tema de los delitos inexcarcelables? ¿Cómo lo vive un defensor público que está frente a un cargo de robo de hidrocarburos analizando si es necesario aplicar la prisión preventiva? Esto no implica que miembros de la sociedad civil que litigamos en contra o abogamos que no exista la prisión preventiva oficiosa no significa que estemos en contra de la prisión preventiva, esta será necesaria pero se tiene que acreditar por qué es necesaria y por qué existe un riesgo procesal y no que el legislador haga una especie de axiología tazada de que delitos son requeridos para estos efectos. Pero si es importante este balance porque por ejemplo ahorita se está preparando una reforma al Código Nacional de Procedimientos penales, que entre otras cosas, piensa incluir cosas como la llamada “prueba de referencia”, esto es algo que no está constitucionalmente admitido y es la posibilidad de que el juez tome en cuenta información que no le consta a un policía pero que es dada por el famoso testigo de oída y esto si se pone en la ley el juez podrá valorar la información indirecta que recibe un policía. Eso es una instrucción al juez para decir valora lo que dice el policía de forma indirecta sin la posibilidad de contradicción. Esta necesidad de que exista un órgano balanceado es fundamental para llegar a una consolidación del sistema. Las viejas prácticas del sistema procesal tradicional no las hemos erradicado, seguimos con una investigación extraordinariamente formalizada en el que los indicadores anecdóticos que estoy citando e incluso el lenguaje en las procuradurías denotan la reproducción de estas viejas prácticas. Evidentemente hay niveles y mejores prácticas en algunas entidades federativas. Yo creo que el Estado de México es de lo peores, existen problemas de falta de continuidad, el problema de las violaciones al principio de inmediación.

Coincido con Álvaro que es clave el seguimiento que se tiene que hacer de la justicia para adolescentes pues es un sistema que ha tenido muy poca fortuna en la implementación de la reforma que empezó desde 2005 y que expertas por ejemplo, como Susana Camacho, han tratado de llevar a un primer nivel de importancia en la forma de implementación del sistema. Si creo que hay enormes pendientes y estamos lejos de la posibilidad de poder hablar de consolidación del sistema.

Alejandro Magno González

Quiero iniciar haciendo una distinción entre el sistema de justicia penal y propiamente el proceso penal acusatorio que se instaura en México desde 2008. Cuando hablamos del sistema de justicia hablamos de algo más grande de lo que es el proceso penal, creo que es una de las cosas que hay que identificar pues se modificaron 10 artículos de la constitución y se trastocaron distintos preceptos que tienen que ver en general con el sistema de justicia pero particularmente con el sistema de justicia penal. Y creo que sustancialmente se modifica el artículo 20 constitucional en el aspecto de los derechos de la persona imputada y la víctima pero esencialmente se agrega un apartado con los principios y características que debe tener el proceso penal mexicano, este último inmerso en un nuevo sistema de justicia penal. Me gustaría partir de ahí, ¿qué hemos logrado en estos ocho años en el sistema de justicia penal y particularmente respecto del proceso penal acusatorio? Partiendo de ahí tratar de entender lo que la Constitución ordenaba en sus artículos transitorios respecto de los ocho años que se le otorgaba a la Federación y entidades federativas para tener implementado el sistema o el proceso penal, particularmente. De hecho se empezó a hablar de implementación pero estrictamente lo que la Constitución ordenaba, desde mi punto de vista, es tener vigente en todo el país en ocho años un proceso penal de corte acusatorio.

Se empieza a hablar de implementación, y no hay que remontarnos a mucho tiempo a partir del que en México comenzamos a hablar de implementación de leyes, esto fue cuando empezamos a hablar de qué se requiere para que

una ley esté operando adecuadamente y ahí comenzó el término “implementación”. Tratando de entender este término, el concepto más sencillo es aquél que señala que consiste en echar a andar algo. Entendiendo lo anterior, tenemos que ver que en México debíamos tener vigente el proceso acusatorio en todo el país y haber implementado un sistema de justicia penal implicaba echarlo a andar. Creo que finalmente esto se consiguió, por supuesto que todavía con muchísimas áreas de oportunidad y con todas las complejidades que implica para un estado federalizado como México donde hay gran diferencia entre lo que implica la federación y las entidades federativas y la gran diferencia entre las entidades federativas. Hay algunas que han hecho su tarea más o menos bien, otras lo han hecho bien y otras nos han dado muestra de las malas prácticas del proceso penal. Esto me lleva al cierre de junio de 2016 que fue la conclusión del plazo constitucional para echar a andar un nuevo sistema de justicia penal y el proceso penal de corte acusatorio cuyas bases y principios se encuentran en la Constitución.

Partiendo de lo anterior podemos tratar de entender lo que es la consolidación, antes de definirlo es importante señalar cómo el Estado mexicano cometió un error, aunque también tuvo un acierto respecto de lo que tenía que seguir después del 18 de junio. El error fue cerrar el Consejo de Coordinación y en consecuencia la SETEC en junio de este año. Me parece que los trabajos de estos dos debieron haber sido mejor aprovechados dándole continuidad a una institución que venía operando el trabajo de la implementación y tenía más o menos claro a donde se tenía que continuar la consolidación. Me parece que el acierto viene en que no había otra institución, ya existente y a la vista, que podía hacerse cargo de la consolidación y de darle continuidad a lo que quedó pendiente de los trabajos de la SETEC que no fuera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Desde el punto de vista legal y operativo me parece un gran aspecto de lo que viene a partir de ahora en torno al nuevo sistema de justicia penal. Respecto de esto, sé que no hace mucho tiempo se empezó a hablar de dos términos en relación al nuevo sistema que son:

fortalecimiento y consolidación del sistema. A la par de lo que se venía hablando que es seguimiento y evaluación, María desde hace algunos años es de las que empezó a hablar sobre el seguimiento de la operación del sistema, a los resultados de la misma y medir y calificar si en la operación estamos viendo los resultados deseables o los que se, al menos, se vislumbraron en un principio con la reforma de 2008. Se hablaba de la evaluación con fines de mejora y no con fines sancionadores y a la par de estos conceptos estaban también los de fortalecimiento y consolidación ¿por qué? Porque echar a andar el sistema y que estuviera vigente un Código Nacional que implementa un solo proceso en todo el país no era suficiente, había que ver los resultados que esperábamos en junio del 2008. Esa es la razón por la que se empieza a hablar de fortalecimiento y consolidación en primer término, y luego poco a poco se deja un poco de lado el concepto de fortalecimiento y nos enfocamos en el de consolidación. Hay que hablar sobre consolidar el sistema como tal y el proceso de corte acusatorio.

¿Cómo tenemos que consolidarlo? Me parece que hay dos cosas que debemos comenzar a hacer. Primero, replantear la expectativa que teníamos en junio de 2008 y lo que se decía de lo que traía el sistema, en esto hay que dejarlo claro había que buscar convencer a la ciudadanía, a los operadores y las autoridades lo que representaría en beneficio el sistema de justicia penal y casi todas las prácticas que se tenían un enfoque de persuasión. Hoy en día ya no, ya está implementado el sistema y ahora tenemos que ser críticos con lo que está sucediendo en la consolidación y hay que pensar cómo vamos a lograrlo y por esta razón hay que replantear las metas de 2008. Porque además no sabía cómo iba a interactuar el sistema en México, hoy podemos ver como ha venido operando y tenemos más claridad en lo que puede ser una expectativa realista de los resultados del sistema de justicia penal. Hay que comentar que ningún sistema en el mundo es un sistema sin fallas y no por el diseño del sistema sino por los operadores, por supuesto que estos se pueden equivocar, el sistema como tal me parece que no tiene fallas pero los operadores sí. Las expectativas deben ser altas pero realistas ¿qué puede lograr México y en cuanto tiempo para obtener resultado de operación?

¿Qué tipo de resultados en la operación necesitamos para hablar de un sistema de justicia penal consolidado, un sistema de justicia penal garantista?

Concluyo señalando que hay temas operativos muy puntuales que se han identificado, sobre los que hay que trabajar. Uno de ellos es mejorar la investigación, la investigación en México es de muy mala por lo que tenemos que implementar y ejecutar de mejor manera los modelos de gestión, sobre todo en las procuradurías pues estas tienen que ver con discriminación de casos, es decir determinar y atender de manera inmediata los asuntos que llegan y discriminar para saber cuáles requieren de investigación y cuáles no, tenemos que reforzar la justicia alternativa y hacer más funcional el tema de las medidas cautelares, considerar como excepcional la prisión preventiva, reducir los tiempos de audiencias, entre otros factores indispensables en la operación. Para ello tenemos que participar y construir entre todos una visión común entre todos, la parte académica, operativa a nivel operador y operador de diferentes instituciones y hacia afuera de lo que significa e implica el sistema de justicia y el proceso penal y a partir de ahí trabajar en lograr la consolidación.

Sesión de debate y preguntas

Laura Elena Rejón de movimiento pro vecino

La verdad esperaba mucho más de lo que los expertos podían comentar esta mañana. Soy una de las personas que recuerdo cuando se empezó a impulsar la reforma penal en reunión con el presidente Calderón le decíamos presidente ¿por qué ocho años? La queremos antes y él nos decía que era para que la reforma agarrara bien y después de 8 años, el 18 de junio de este año me siento decepcionada. Comentabas Alejandro Magno que se necesitaba mucha concientización para que la gente se involucrara. La gente no está involucrada, no está concientizada, no está metida en eso. En muchas ocasiones participé en reuniones con la Dra. Fromow en SETEC donde se presentaba comerciales que iban a salir al aire para que la gente hiciera suyo

el sistema penal, nunca vi uno al aire, opinamos sobre los comerciales, dábamos nuestra opinión, nunca permeó. De repente recibíamos libros, para mi gusto muy pesados, para difundirlos. No ha logrado permear la reforma penal y en específico el Sistema penal acusatorio a la gente.

Lo cierto es que los discursos bien buenos, a todo dar el Estado de México pues ya tenían funcionando el sistema penal y ahora resulta que es una porquería. Igual la Ciudad de México que era medallita en el sistema penal acusatorio y ahora resulta que no está ni debidamente instalado ¿Cómo creer en nuestras instituciones? ¿Cómo fortalecerlas si después de ocho años vemos que no se ha hecho lo que se debería? ¿Dinero? Ha habido mucho dinero. SETEC presentaba un termómetro de cómo iba la instalación del sistema penal acusatorio en los estados y si había amarillos, rojos, verdes pero finalmente todos terminados verdes y ahorita habiendo cerrado SETEC y pasado al Secretariado Técnico me parece que nos siguen dando atole con el dedo. Coincido que ochenta indicadores es una tomada de pelos, quien sepa de indicadores sabe que es imposible medir algo con esa cantidad de indicadores. Yo coincido y espero que Álvaro Vizcaíno llegue a los diez indicadores que decía porque es la manera de medir.

Termino diciendo que muchos podemos aportar dado seguimiento y por redes, transmitir lo que vemos, obviamente bien informados. Pero no puede ser que a esta altura del partido salgan con que hay que capacitar policías. Perdón pero esperaba más halagüeñas noticias.

Florina García de la Fundación de Reintegración Social del Estado de México

Mi pregunta es ¿cómo consolidar el sistema penal cuando siguen existiendo situaciones como la que un interno se pasen dos meses en la cárcel por el robo de unas pilas valuadas en \$100 pesos y sentenciado a cuatro meses de prisión con un sustitutivo penal y una multa de más de \$5,000 pesos?

Saúl Morales, investigador y analista en materia de derechos humanos

El proceso de Seguridad Nacional se está convirtiendo en un arma de dos filos. Se utiliza para fines políticos pero también para combatir la delincuencia. Yo siento que falta control de la logística ¿Quiénes están manejando las cámaras? ¿Con qué fin? Siento que lo están habiendo muchos policías, no hay un control de armas, no sé si le vayan a poner chips, si va a haber un monitoreo más eficiente de las armas. Entonces, siempre debemos evitar que todo el peso de la seguridad nacional no vaya a caer en la ciudadanía y se vaya a convertir en un peso más en este nuevo proceso acusatorio y pueda ser más perjudicial.

No identificado

¿Hasta dónde hemos querido tener un sistema constitucional de justicia penal autentico con objetivos comprometidos con entregas de resultados en vez de una simulación nacional que nos acerque más a una democracia diluida donde el sistema democrático mexicano no haya logrado integrar elementos orgánicos, dinámicos y auténticos como es el esencial de la justicia penal? Recientemente estuvo un juez británico Nicolas Blake y me dijo que había ido a visitar a alguno de los ponentes y en la reunión que tuvimos para ver a través de su mirada, desde la corte de Reino Unido, como encontraba el sistema de justicia penal mexicano le pregunté ¿cómo ve a México en materia policial? Me dijo que esa es una preocupación esencial porque si algo distingue al modelo de justicia penal del Reino Unido es la independencia absoluta de la autonomía del órgano policial que en el caso que hoy nos ocupa ya han señalado que es un tema débil en la reforma. ¿Cómo recuperamos la autenticidad creando un modelo policial que va a ser esencial para la democracia mexicana que queremos construir?

Paulina Sánchez

Sobre el tema de indicadores uno de los pendientes es acortarlos y definir para qué los queremos medir, por otra parte trabajar con proceso de buena

información para que el resto de las personas puedan medir lo que no se mide en la institución porque no es importante para el diseño de la política pública. Más allá de acortar los indicadores de SETEC a mí me gustaría llamar la atención de revisarlos técnicamente, en la última medición del año pasado, por ejemplo, ahorita hablamos del Estado de México muy mal y estaba en tercer lugar en los indicadores, por encima de Guanajuato, de Durango.

Ahí debemos darnos a la tarea de, si queremos buenos indicadores para tomar decisiones de políticas públicas, tienen que ser indicadores muy objetivos, certeros y por otra parte trabajar procesos de buena información para que la sociedad civil pueda medir y tengamos información confiable y que nos permita tomar buenas decisiones. Entonces solo sería hacer un llamado a que esos indicadores se reduzcan y revisen.

Alejandro Ponce

Yo creo que para terminar con la simulación, debemos de empezar por ser sinceros. Yo entiendo el uso político que tuvo ciertamente el uso de estratificación, tenía su intención y se han logrado muchas cosas. Sin embargo dando vuelta a la página las evaluaciones tienen que ir a mucha más profundidad. En capacitación por ejemplo, nunca se quiso medir la calidad de la capacitación, la calidad de infraestructura. Llegamos el otro día a una ciudad y nos dijeron aquí tenemos cinco salas de audiencias porque queríamos aumentar el número de audiencias, bueno resulta que 4 estaban desmanteladas porque se habían llevado todo a otras regiones. Yo creo que hay que seguir con este ejercicio pero a profundidad y la sinceridad porque, si no estamos haciendo un diagnóstico, y eso implica simplificar los indicadores pero sobre todo que las cosas sean adecuadas. Ahora, el problema también es la información, el INEGI por ejemplo, la información que le dan los estados es muy pobre y totalmente contradictorio, también tenemos que ver de qué manera el Estado dice si me das la información y me la das además sincera o no hay dinero.

Cerraría con dos cosas, la primera es la defensa fuerte y el abuso de la prisión preventiva ¿Dónde está el respeto a la presunción de inocencia? Pero

principalmente debemos tener una defensa muy fuerte que debata la necesidad de cautela y la imposición de prisión preventiva. Esto combinado con jueces imparciales que decidan cada caso en específico. Esto tiene mucho que ver con que el sistema requiere de equilibrios y el equilibrio es horizontal y tiene que ver con la defensa, principalmente la defensa pública.

Alejandro Magno

Es muy difícil poder contestar ¿cómo ligar a una consolidación con decisiones en la operación que son totalmente contrarias a la esencia del proceso penal de corte acusatorio? Es trabajar en las personas, yo si ponderaría el tema de las personas, trabajar en capacitación, sensibilización, ser más estrictos en el reclutamiento y selección del personal en todas las instituciones, incluso trabajar con abogados particulares. En todos los operadores hay áreas de oportunidad que hay que buscar mejorar en el tema humano, es un tema incluso de cultura de legalidad, no solo de la ciudadanía sino de la autoridad. Yo conozco muchos operadores que si los examinas respecto al conocimiento del sistema van a sacar diez, lo entienden perfecto pero a la hora de operarlo no lo aplican, porque no están convencidos, no les gustan, más allá del conocimiento del sistema son otros factores importantes que hay que tratar de poner ojo para poder mejorar.

En el tema de indicadores, no estoy tan seguro del dato de la cantidad de indicadores que manejaba SETEC para la nueva medición de la operación. Esta es una propuesta que Consejo de Coordinación había aprobado pero que estaba en proceso de aplicarse en las entidades federativas. Lo que se hizo en los años anteriores, es que eran indicadores en relación al proceso de implementación, por eso se entiende que el Estado de México pudiera estar muy arriba porque, por ejemplo, uno de los indicadores es sobre las regiones que abarca el sistema acusatorio, otro ejemplo, el número de personas capacitadas, ese tipo de indicadores implicaron que el Estado de México tuviera un lugar arriba sin calificar la calidad ni calificando la operación como tal.

El nuevo proceso recién aprobado ya iba un poco con la idea de la operación, pero todavía no se logró medir con estos nuevos indicadores. Creo que si hay que ponerlos a revisión y además abría que, en materia de justicia penal, ver qué factores de la operación podemos dejar como indicadores porque el proceso penal es casuístico por lo que es bien difícil hacer una medición real. Yo creo que es un tema que hay que darles participación a expertos más allá de las autoridades, en el tema de difusión y medición creo que son dos temas que se requiere de mucho apoyo de la sociedad civil.

Álvaro Vizcaíno

Decía Carlos Ríos que el Secretariado Ejecutivo no tenía facultades para el tema de defensores y víctimas. En el caso de víctimas si lo tenemos, aunque no está en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública si está en la Ley de Víctimas y además nosotros trabajamos de acuerdo a las políticas públicas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública definen como prioridades nacionales. Hay diez prioridades nacionales en materia de seguridad, estas tienen a su vez subprogramas, una de estas prioridades es el Sistema de Justicia Penal. Dentro de este capítulo, hace apenas una semana, abrimos un subprograma para atender el tema de asesores jurídicos de víctimas para que las entidades federativas puedan utilizar le FASP para atender temas de capacitación, equipamiento e infraestructura en temas de asesores pues con los recursos federales no se puede contratar personal o gastar en gasto corriente y esta es obligación de las entidades federativas. Por otro lado, en materia de defensores ciertamente no tenemos competencias ahí si implica una serie de reformas legales, por ejemplo tenemos que reformar el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal para que podamos tener la posibilidad de trabajar con tribunales y defensores en algunos rubros muy específicos.

Laura Elena, no te sientas decepcionada, creo que yo y mis compañeros que hemos estudiado sistemas penales en diversos lugares del mundo nos consta que un proceso de cambio de este tamaño es largo, América Latina en su totalidad migró de un sistema mixto inquisitivo, que era fusión del sistema

español con el francés, a este modelo que viene con los sistemas anglosajones. Algunos atribuyen el sistema acusatorio a Reino Unido pero vienen de los griegos. Uno de los juicios acusatorios más famosos de la humanidad fue el juicio de Sócrates que fue bajo un modelo acusatorio y oral casi con todos los principios que hoy tenemos. La consolidación de los sistemas de justicia tarda, en el caso de Chile algunos asegura que fue un proceso que duró casi 20 años, en Argentina empezó en los años cincuenta con la provincia de Mendoza y hasta el año pasado estaba entrando la provincia de Neuquén. En México no será tan tardado, la fase de implementación duró ocho años y esta fase puede durar otros ocho como máximo y es un proceso gradual que se requiere, fundamentalmente de un cambio cultural. Es cierto que para este último tenemos que comunicar más y mejor el nuevo modelo de justicia. Son procesos lentos y de hecho hay dos países de Latinoamérica que no han migrado, Brasil que no ha empezado y Panamá que está en proceso de migración.

La señora Florina mencionó un caso que no debería de haber pasado y si funcionara el sistema de justicia el caso que refiere no debería de haber sucedido, es señal que falló la mediación, las unidades de atención temprana, en fin, que todos fallaron. Habría que revisar cuándo, cómo y demás pero el sistema no debe vivir ese tipo de casos o de experiencias.

Se refirió en la mesa también el modelo policial, me parece que aquí necesitamos fusionar dos cosas. Si, estamos hablando de capacitación de policías, de modelos de operación policial, del mando único, pero más allá de eso tenemos que sumar un tema de vital importancia que es el desarrollo humano policial. En la medida en que nuestros policías no cuenten, por ejemplo, con un seguro de gastos por haber caído en cumplimiento del deber. Hay mil temas en materia de sueldos, prestaciones, becas, vivienda, etc. Para que pueda ser atractivo vivir y participar en un servicio de carrera policial. Creo que la inversión en las personas es tan importante como el modelo de justicia en el cual tienen que trabajar u operar. La iniciativa de reforma constitucional que envió el Presidente Peña Nieto al Congreso en diciembre de 2014 tiene dos grandes capítulos primero en el modelo de

operación policial y segundo refiere a una remuneración policial mínima para homologar en todo el país. Por cierto, el Secretariado Ejecutivo publicó un diagnóstico de sueldos y prestaciones de policías municipales y estatales disponible en nuestra página web.

Los indicadores tienen que ser objetivo, pocos, eficaces y transparentes. Hay muchos indicadores y lo que pasa es que tengo demasiada información y pido que la quiten porque necesito tener información muy focalizada que nos permita cumplir con nuestra función y creo que mientras más objetiva, solida, transparente, concreta y precisa sea la información lograremos el resultado.

Carlos Ríos

Me gustaría hacer referencia a la necesidad de que entendamos el propósito de hacer la reforma al sistema de justicia penal precisamente porque debemos ganar la percepción ciudadana de que valió la pena hacer el cambio al sistema de justicia. Por eso es que es tan importante hacer el monitoreo objetivo porque la gente tenga una referencia que diga que tal institución señala que mejoró el porcentaje o tenemos indicadores sólidos para medir el sistema de justicia y que la gente crea en el mismo.

En un estudio que hice con la Fundación para el Debido Proceso hicimos un análisis de percepción entre el personal certificado de SETEC respecto de qué tanto creían que los jueces eran independientes para la aplicación de medidas cautelares y el 70% de ellos dijeron que no era independientes. Entonces un modelo así es ciertamente difícil de convencer, si los propios operadores no creen en el pues no creo que tengamos un sistema de justicia eficaz.

Por el tema de indicadores, qué planteaba Paulina, yo creo que es clave porque esta reforma no es solamente de seguridad pública, tenemos que entender cómo medir que tan eficaz es el sistema para proteger las garantías del debido proceso y eso es algo que tenemos pendiente. El cómo medir cuando, en efecto, estamos respetando el debido proceso; y otro indicador

clave es cómo los agentes encargados de hacer cumplir la ley, específicamente las procuradurías, están usando los nuevos poderes de discreción que les da la constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Como saben el sistema funciona en gran medida sobre la base de aplicación de estas formas de discreción que usa fundamentalmente el ministerio público. Cuando ofrecer por ejemplo un procedimiento abreviado, en un estudio sobre cómo se ejerce la justicia en el Estado de México, lo cierto es que la justicia es muy rápida ya que el 95% de los casos terminan en procedimiento abreviado pero al preguntarse sobre los estándares del ministerio público para aplicar el procedimiento abreviado, si todos se aplicaron con estándares de objetividad y racionalidad de la política que se estaba articulando para el caso específico y ¿realmente tenemos buenos controles para prevenir la corrupción de los operadores del sistema? eso es algo clave, el decir este sistema no puede operar con funcionarios que no se pueden llamar a cuentas cuando entran en actos de corrupción y las medidas de discrecionalidad en la procuración de justicia son los momentos más riesgosos del sistema y que pueden llevar a consecuencias desagradables. El sistema funciona sobre la base de que no todo puede ir a juicio pero todas las decisiones se toman sobre la base de qué sucederá si nos vamos a juicio entonces ese es un pilar de operación por lo que creo que es clave medir el nivel de solidez en la toma de decisiones para las salidas alternativas, la terminación temprana de casos y el ejercicio de los criterios de oportunidad que también son fuente potencial de malas prácticas.

Conclusión

María Novoa, CIDAC

Nosotros desde CIDAC si consideramos que, por lo mismo que es un proceso joven, está en alto riesgo. Nosotros pensamos que hay dos grandes desafíos sistémicos. Uno es cómo ir homologando criterios de operación, y esto es un rol importante de los poderes judiciales, que nos permita interpretar y tener una forma de operar más homologada y nos ayude en la parte del seguimiento; y por el otro lado está el desafío de cómo lograr la coordinación

interinstitucional, que ha sido una de las grandes fallas que ha tenido el proceso de implementación.

Lo que nosotros consideramos es que no se puede continuar como se venía haciendo, creo que si hay que hacer un giro, hay que establecer una nueva estrategia nacional que nos permita ir articulando buenas prácticas, porque si tenemos buenas prácticas importantes en el país pero no están articuladas y a lo mejor no es inventar nada porque ahí está, hay que articular y generar políticas institucionales que de alguna manera baje a las instituciones en las cuales se convertirán en políticas específicas en cuestión de sus realidades.

Y por supuesto, aquí CIDAC está aportando, con el ajuste a la metodología del proceso de evaluación ahora enfocado a la operación del sistema penal acusatorio. Ya empezamos ese proceso que sería hallazgos 2016 que vamos a estar presentando en los primeros meses de 2017, que nos va a ir ayudando en el proceso en el que lo que tenemos que hacer es buscar la manera de generar una cultura en nuestras instituciones de transparencia, acceso a la información y por supuesto, de rendición de cuentas que ayude en el proceso de obtener información oportuna y de calidad de lo que están haciendo cada uno de los operadores.