

J ESTUDIOS ALISCIENSE S

132

Mayo de 2023

Buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana

INTRODUCCIÓN

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

IVÁN DE LA GARZA

¿Qué es el Modelo de Tres Pisos? ¿Cómo puede ayudar a mejorar el desempeño de las fiscalías en México?

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA

Mediación penal, descongestión y reconstrucción del tejido social.

MARIANO PÉREZ ESPINO

Resultados rápidos en el sistema de justicia penal mexicano

BERNARDO LEÓN OLEA

PEDRO PONCE MIRANDA

Policía Municipal y Ministerio Público: reinventar los procesos de investigación y litigación pública de los asuntos penales

132

ESTUDIOS

JALISCIENSES

Revista trimestral de El Colegio de Jalisco

EDITOR: Angélica Peregrina

APOYO TÉCNICO: Kenia Cornejo Márquez

CONSEJO EDITORIAL

José M. Murià (Instituto Nacional de Antropología e Historia);
Juan Manuel Durán (Universidad de Guadalajara);
Agustín Vaca (Instituto Nacional de Antropología e Historia);
Eugenia Meyer (Universidad Nacional Autónoma de México);
Salomó Marqués (Universidad de Girona); Patricia Arias (Universidad de Guadalajara);
Miguel Ángel Porrúa (MAPorrúa librero-editor, México)
Alba Lara-Alengrin (Université Paul-Valéry Montpellier 3-IRIEC EA 740)

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Mayo de 2023

Buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana

INTRODUCCIÓN

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona 3

IVÁN DE LA GARZA

¿Qué es el Modelo de Tres Pisos? ¿Cómo puede ayudar a mejorar el desempeño de las fiscalías en México? 5

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA

Mediación penal, descongestión y reconstrucción del tejido social 23

MARIANO PÉREZ ESPINO

Resultados rápidos en el sistema de justicia penal mexicano 41

BERNARDO LEÓN OLEA

PEDRO PONCE MIRANDA

Policía Municipal y Ministerio Público: reinventar los procesos de investigación y litigación pública de los asuntos penales 51

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco:

- Ayuntamiento de Guadalajara
- Ayuntamiento de Zapopan
- El Colegio de México, A.C.
- El Colegio Mexiquense, A.C.
- El Colegio de Michoacán, A.C.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Gobierno del Estado de Jalisco
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Subsecretaría de Educación Superior-SEP
- Universidad de Guadalajara

Estudios Jaliscienses

La responsabilidad de los artículos es estrictamente personal de los autores. Son ajenas a ella, en consecuencia, tanto la revista como la institución que la patrocina.



ESTUDIOS JALISCIENSES, año 32, número 132, mayo-julio 2023, es una publicación trimestral editada por El Colegio de Jalisco. 5 de Mayo No. 321, Centro, Zapopan, Jalisco, México, C.P. 45100, Tel. 33-3633-2616, www.coljal.mx, angelica.peregrina@coljal.edu.mx

Editor responsable: Angélica Peregrina Vázquez

eISSN 2683-2003

Certificado de Licitud de Título y Contenido No. 13623, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Actualizada por Ediciones y Exposiciones Mexicanas, S.A. de C.V., Enrique Díaz de León No. 21, Centro, C.P. 44200, Guadalajara, Jalisco, México. Responsable técnico Kenia Cornejo Márquez; última actualización 20 de abril de 2023.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Introducción

Nuestro país enfrenta un desafío monumental de inseguridad y violencia. Ya somos el sexto país con más homicidios por cada 100 mil habitantes (con base en cifras del Sistema Nacional de Seguridad). Esta violencia está engarzada con su melliza la impunidad: de cada diez homicidios sólo se sanciona uno, como lo documentamos Paola Jiménez Rodríguez y el que esto escribe, en el texto “Impunidad para el delito de homicidio intencional en México”, aparecido en el número 344 de *Este País* (México, diciembre de 2019). La sociedad desconfía de las autoridades y se aleja de las vías institucionales para atender la inseguridad, como es la denuncia. De acuerdo con la encuesta de victimización 2022 del INEGI, en nuestro país sólo se reporta 6.8% de los delitos que se cometen.

Nuestra sociedad está ávida de políticas exitosas que permitan revertir la espiral de violencia, impunidad, abatimiento y desconfianza. Esta nueva entrega de *Estudios Jaliscienses* pretende ser una aportación en este sentido. Con ese propósito convocamos a especialistas que han diseñado y operado políticas públicas exitosas que al consolidarse se pueden reconocer como buenas prácticas en la materia.

Un subsistema fundamental en la seguridad ciudadana, es la procuración de justicia; uno de los principales desafíos de ésta es el exceso de trabajo. No obstante que sólo el 7% de los delitos se reportan a las fiscalías, con esa pequeña proporción de los delitos denunciados, basta para colapsar la investigación de los mismos. Los recursos en el servicio público siempre son escasos, por lo que ante la imposibilidad de incrementar significativamente los recursos humanos y presupuestales resulta fundamental el modelo de gestión para sacar el mayor provecho en el uso de los recursos para cumplir con las obligaciones de las fiscalías y atender a las víctimas y ofendidos por el delito, así como a los imputados.

Iván de la Garza Santos, quien fue Director de Atención Ciudadana de la Procuraduría de Justicia de Nuevo León hace una década, hoy reconocido consultor internacional, es el creador del “Modelo de Tres Pisos”, un modelo de priorización de casos y de respuesta diferenciada,

que busca dar atención rápida y óptima, de acuerdo con la complejidad, factibilidad de investigación, trascendencia de los delitos y la cantidad de recursos humanos y financieros que se les dedican. Este Modelo que se ha venido construyendo y mejorando desde 2016, permite que las fiscalías hasta tripliquen la media nacional de efectividad en resolución de carpetas de investigación.

En el artículo de mi autoría “Mediación penal, descongestión y reconstrucción del tejido social”, presento las buenas prácticas documentadas que permiten desarrollar de mejor manera el potencial de los métodos alternos de solución de controversias (MASC) en materia penal, en la prevención de las violencias y de los delitos, generando capital y resiliencia sociales; aumentando la capacidad de resolución de controversias y descongestionando la carga de trabajo de las áreas de investigación; generando atención de calidad y calidez para las víctimas del delito y los usuarios del sistema; reduciendo la corrupción; y ampliando el acceso a la justicia. Con estas buenas prácticas se han logrado mejores resultados cuantitativos y cualitativos en la aplicación de la justicia alternativa en materia penal.

En su artículo Mariano Pérez, especialista en investigación criminal y consultor de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), expone la metodología de resultados rápidos que articula los componentes de los sistemas locales y que ha tenido una eficaz operación en el ámbito de la operación del sistema penal. Describe las diversas etapas del modelo y las ilustra con su aplicación en Villa Hermosa, Tabasco, con la participación de autoridades y organizaciones de la sociedad civil, que permitió que en 100 días se incrementaran de manera importante los porcentajes de casos resueltos (casi 500%) en materia de robo a comercio.

Bernardo León y Pedro Ponce, quienes han diseñado y operado los modelos de justicia cívica, policía, investigación criminal y vinculación con el ministerio público, tanto en Morelia, Michoacán, como en León, Guanajuato. En su artículo muestran cómo se han desarrollado las atribuciones y las competencias para la investigación de los policías y asimismo muestran los fundamentos y reformas deseables para evitar la revictimización, el fenómeno de la “puerta giratoria” y la impunidad, así como los cambios requeridos para transformar la relación entre la policía y el ministerio público.

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
El Colegio de Jalisco

¿Qué es el Modelo de Tres Pisos? ¿Cómo puede ayudar a mejorar el desempeño de las fiscalías en México?

Iván de la Garza Santos¹
Fortis Consultoría S.C.

*Introducción*²

En el presente 2023 se cumplen quince años de la publicación de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia y siete de que el sistema penal acusatorio entró en vigor en todo México.

Todavía hay mucho por hacer, pero los avances están a la vista, en particular si comparamos al actual sistema con el denominado tradicional. A pesar de la expansión de la prisión preventiva oficiosa, hoy por hoy existen más garantías para que una persona imputada pueda ser procesada con respeto al principio de presunción de inocencia y con la asistencia de una defensa técnica; también para que las víctimas puedan reclamar su derecho a la verdad y una reparación del daño.

Sin embargo, uno de los grandes pendientes de la reforma penal ha sido la capacidad del sistema para ofrecer resultados a la demanda de justicia de las víctimas. Ejemplo de ello son los datos que ofrecen los reportes de *Hallazgos* elaborados por México Evalúa:

1. Socio Consultor en temas de seguridad y justicia en Fortis Consultoría S.C. y profesor de Derecho Constitucional en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey.
2. Agradezco el invaluable apoyo de Pamela Teutli Elizondo y de Pedro Andrés Felisart Legorreta para la elaboración y revisión de este artículo.

Cuadro 1. Promedio nacional sobre el estatus de las investigaciones en México (2018-2021)

Tipo de salidas	2018 %	2019 %	2020 %	2021 %
Investigaciones en trámite	40	44.5	49	49.9
Investigaciones vinculadas a proceso	3.9	3.4	2.5	2.1
Acuerdos reparatorios resueltos	3.2	4.1	3.7	4
Archivos temporales	30	29.4	26.5	19.1
No ejercicios de la acción penal	8.2	6.6	7.9	11.2
Suspensiones condicionales del proceso	1.2	0.9	1	1
Sentencias en procedimientos abreviados	0.5	0.6	0.5	1
Sentencias en juicios orales	0.1	0.1	0.1	0.2

Sobre las cifras presentadas es preciso hacer las siguientes aclaraciones: 1. Los porcentajes fueron calculados a partir de la cifra que se identifica como “Procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas”; 2. Para el cálculo del porcentaje de acuerdos reparatorios se sumaron las cifras correspondientes a “Derivados MASC (sede Ministerial) resueltos” y “Soluciones alternas (sede Judicial) OEMASC resueltos”; 3. La suma de los porcentajes no da como resultado 100% toda vez que no se están mostrando otros tipos de salidas en la investigación inicial, ni los asuntos en proceso de ser resueltos a través de soluciones alternas, procedimiento abreviado y juicio oral.

Elaboración propia. Fuente: México Evalúa.

A partir de estos datos podemos sacar algunas primeras conclusiones:

1. Los archivos temporales son la salida más frecuente para las investigaciones. En segundo lugar, encontramos los no ejercicios de la acción penal. Aunque los porcentajes varían entre los años, se puede inferir que las fiscalías han desarrollado procedimientos o establecido prácticas que les permiten liberar la carga de trabajo mediante el uso de estas facultades para la terminación de la investigación.

2. La tasa de vinculación a proceso es consistentemente baja. Lo que confirma que la formulación de

imputación y el auto de vinculación a proceso son el cuello de botella del sistema de justicia penal y pueden ser una de las principales razones del alto porcentaje de asuntos que están en trámite.

3. Si asumimos que los acuerdos reparatorios, las suspensiones condicionales del proceso y las sentencias, ya sea a través de procedimientos abreviados o juicios orales, son el único tipo de resoluciones que cumplen con los objetivos del procedimiento penal, la reforma penal³ tiene una deuda pendiente con la ciudadanía y en especial con las víctimas.

Ahora bien, veamos qué sucede cuando pasamos de los números globales al análisis puntual sobre un delito que debería ser una prioridad en cualquier país democrático; nos referiremos al homicidio.

De acuerdo con el *Índice de impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022*, en los últimos seis años, 1 de cada 10 homicidios dolosos ha sido esclarecido y menos de la mitad de los feminicidios ha recibido una sentencia condenatoria. Esto último considerando que la mayoría de las muertes violentas de mujeres no son clasificadas como feminicidio. Así, en 2021 la impunidad de homicidio doloso en México fue de 91.4% y la de feminicidio fue de 45.8%.⁴

Como en todos los problemas complejos, identificar las causas que los originan es una tarea igualmente compleja. Las instituciones del sistema tienen recursos limitados, la carga de trabajo es muy alta, existen grandes áreas de oportunidad en la coordinación interna, así como en la interinstitucional, etcétera.

Nosotros partimos de la hipótesis de que uno de los principales problemas del sistema es la falta de capacidad para gestionar la carga de trabajo. Carencia que resulta particularmente preocupante en las fiscalías por ser la puerta de ingreso al sistema y la principal responsable de promover la solución de los casos.

Con esto en mente, desde el año 2016 hemos impulsado en Fortis Consultoría un modelo de gestión al que se le ha denominado Modelo de tres pisos (MTP).

3. De acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el procedimiento penal tiene los objetivos de esclarecer el hecho, proteger al inocente, reparar el daño y procurar que el culpable no quede impune.

4. Impunidad Cero. Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022. México, 2022. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146115.pdf>

5. Fiscalía General del estado de Sonora. Política Ciudadana de Persecución Penal. https://fiscalia.sonora.gob.mx/assets/common/inicio/PPP_Sonora_Impreso_2022.pdf
6. Fiscalía General del estado de Coahuila de Zaragoza. Política de Persecución Penal. http://www.coahuilatransparente.gob.mx/otrainforme/documentos_otrainfo/Presentaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Persecuci%C3%B3n%20Penal%20FGECZ.pdf
7. Fiscalía General del estado de Zacatecas. Política de Persecución Penal. https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Anexo_21_Política-de-Persecucion-Penal.pdf
8. Fiscalía General del estado de Nayarit. “Presenta Fiscalía General Política Ciudadana de Persecución Penal para el estado de Nayarit”. *Nayarit con orden y justicia*. Tepic, año 2, vol. 19, septiembre 2022. https://fiscaliageneral.nayarit.gob.mx/web/wpanel/server/revista/REVISTA_19.pdf
9. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias en Materia Penal y de Unidades de Atención Temprana. México, 2017. https://secretariadoejecutivo.gob.mx/sjp/Modelo%20Homologado%20MASC_UAT%2027-11-2017%20VF.pdf

El diseño de este modelo se ha realizado a través de aproximaciones sucesivas a lo largo de diversos y variados procesos de implementación. En este tiempo hemos contado con grandes aliados en las fiscalías del país, así como de distintas agencias de cooperación, en particular la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), primero con su programa ProJusticia y ahora *ConJusticia*. Igualmente, la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL) ha colaborado en este esfuerzo por medio de su programa *MiFiscalía*.

Actualmente las políticas de persecución penal de las fiscalías de Sonora,⁵ Coahuila,⁶ Zacatecas⁷ y Nayarit⁸ recogen las bases del MTP. Asimismo, los principales elementos del MTP fueron retomados por el Modelo Homologado aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública del 2017.⁹

En los siguientes apartados se expondrán las premisas e ideas de las que parte el MTP y se hará una breve referencia a la relación que guarda con la política de persecución penal, la política criminal y la política de seguridad ciudadana. También se explicará la integración del modelo y las partes más importantes de los procesos que lo conforman.

Es pertinente aclarar que el enfoque de este artículo no es de carácter académico. Las bases sobre las que está construido el MTP se encuentran en la disciplina jurídica, en particular en el derecho penal, el derecho procesal penal, el derecho constitucional y los derechos humanos; en la administración pública, las políticas públicas e ingeniería de procesos; también en los estudios relativos a la gestión de la conflictividad y la persecución penal estratégica. Sin embargo, no se hará un abordaje expreso de estos temas toda vez que no es este el propósito.

Lo que este artículo sí pretende es cumplir un doble objetivo. Por una parte, servir como acompañante a las fiscalías que están implementando el MTP o bien a las personas que tengan curiosidad por entender de qué trata la propuesta. Por otro lado, se quiere contar

la historia de una idea que está en permanente proceso de construcción.

Una pieza del rompecabezas

El MTP forma parte de un sistema mucho más complejo cuyo fin último es colaborar en la gestión de la conflictividad. Como tal, se debe comprender el espacio que ocupa en el entramado que comparte con otras figuras e instituciones.

En principio, se puede afirmar que el MTP es una pieza de la política de persecución penal. Bajo esta óptica, en un escenario ideal, debe operar junto a un Modelo de Priorización de Casos (MoP), mecanismo encargado de identificar y establecer el procesamiento que recibirán aquellos casos que por sus características tienen el cariz de prioritario y, por consecuencia, requieren una respuesta diferenciada. Así, estos dos modelos permiten clasificar la carga de trabajo con el fin de diversificar la respuesta que se brinda a los asuntos. Lo anterior es una de las formas cómo se manifiesta operativamente el enfoque de persecución penal estratégica.

A su vez, la política de persecución penal es una de las formas como se ejecuta la política criminal. Esto implica que, si bien una de las funciones de la política de persecución penal es tomar el control de la carga de trabajo, no puede soslayar los objetivos político criminales, cuyo fin es atender aquellos comportamientos socialmente reprochables que pueden ir más allá del delito y del sistema penal.¹⁰

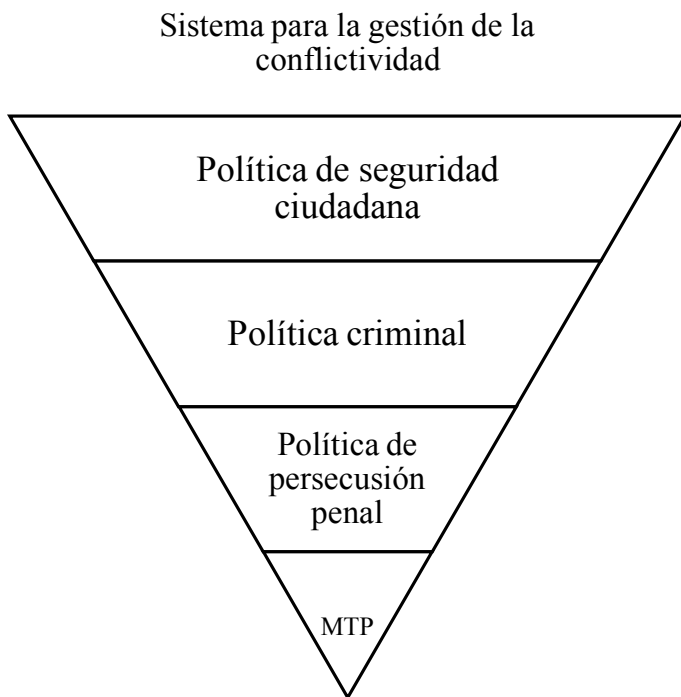
En este orden de ideas, la política criminal forma parte de una noción más amplia: la política de seguridad ciudadana. Esta última agrupa las diferentes acciones y medidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas y su desarrollo en sociedad a través de una adecuada gestión del conflicto.¹¹

En función de lo anterior, la comprensión del rol de las fiscalías y la gestión de su carga de trabajo, como parte de un esquema mucho más complejo permite comprender, redimensionar y replantear los retos que se enfrentan en el sistema de justicia mexicano.

10. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Ministerio de Justicia y del Derecho. Observatorio de Política Criminal. Bogotá, septiembre de 2015.

11. Claudia Patricia Gómez Rojas. "Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana". Fredy Rivera Vélez (coord.). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008, pp. 369-394. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1216930133.elementos_para_la_construccion_por_claudia_gomez-rojas_2.pdf

Figura 1. Relación entre las distintas políticas y modelos



Elaboración propia.

Hacemos esta aclaración porque, como se podrá observar más adelante, el diseño del MPT pone el acento en la eficiencia y la racionalidad administrativa. Sin embargo, la persecución penal no se puede limitar a estos criterios, sino que debe ser complementada por otros modelos operativos y formas de trabajo. Por eso insistimos en que el MTP sea comprendido como una pieza dentro de un rompecabezas.

Elementos, características y explicación del MPT

A. Punto de partida

Para explicar el MTP es necesario ver más allá de los procedimientos que lo componen y comenzar con las

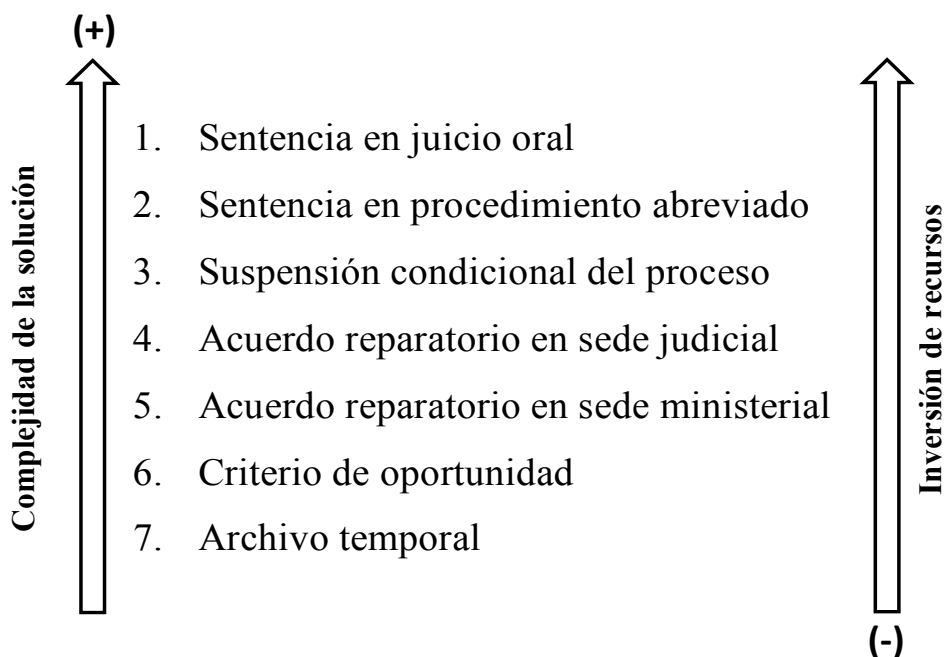
premisas e ideas que le anteceden, justifican y explican. El MTP parte de cuatro *premisas básicas*:

1. Las distintas soluciones o salidas¹² previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) pueden graduarse de acuerdo con su complejidad.
2. La investigación de los delitos y la persecución penal es un servicio público y como tal está sujeto a recursos limitados. Existe una relación directa entre complejidad y recursos: a mayor complejidad de la solución, mayor inversión de recursos.
3. Es posible predeterminedar una “solución óptima” para los casos de conformidad con sus características. Las limitantes legales para el uso de alguna de estas soluciones señalan hasta dónde se pueden usar o bajo que circunstancias, pero no dicen en qué casos es conveniente usarlas. La definición de la solución óptima se realiza considerando las necesidades de los usuarios –en particular de las víctimas–, las características del caso, la complejidad de la solución y la disponibilidad de recursos.
4. El Ministerio Público es la autoridad que mayor influencia tiene en que los casos se orienten hacia la solución óptima señalada en el punto anterior.

En la siguiente figura se expresa la relación entre estas premisas:

12. Se utilizarán de forma indistinta los términos soluciones y salidas.

Figura 2. Orden de los distintos tipos de soluciones de acuerdo con su complejidad e inversión de recursos



Elaboración propia.

De la combinación de las anteriores se desprenden tres *ideas fundantes*:

1. Se debe preferir la solución menos compleja y evitar la más compleja.
2. Se debe preferir la solución más temprana y evitar la que se prolonga más en el tiempo.
3. Se debe preferir la solución que implique una menor inversión de recursos y evitar la que conlleve a una mayor inversión.

No está de más aclarar que estas ideas fundantes deben ser interpretadas de forma “dúctil”. Por lo tanto, la forma como se reflejarán en los procedimientos de cada fiscalía variará de acuerdo con sus intereses, necesidades y posibilidades.

B. La estrategia de atención, decisión y solución temprana

En el funcionamiento de un sistema es fundamental tener claridad sobre las entradas o demandas, las salidas o respuestas, y los resultados que éstas arrojan. Esto permite evaluar si el sistema tiene la capacidad de procesar de forma adecuada las demandas de servicio, resolviendo los problemas o las necesidades para el cual fue diseñado.

Aunque el resultado de la respuesta puede atender en una mayor o menor medida la demanda planteada, lo que no resulta admisible es que el sistema no genere una salida o respuesta. Como ya se mencionó, éste es uno de los principales retos en el funcionamiento de las fiscalías.

En este sentido, el objetivo del MTP es servir como una estrategia para evitar que las entradas o demandas ingresadas al Ministerio Público no se queden sin generar algún tipo de salida o respuesta que resulte aceptable a la luz de las necesidades de las personas usuarias.

La forma de hacerlo es mediante el diseño de procesos y esquemas organizacionales que mejoren la atención a las víctimas de delitos, y también la capacidad de toma de decisiones en una fase temprana del proceso. De esta forma el MTP pretende disminuir la cifra negra (es decir la diferencia entre el número total de delitos y los denunciados) al tiempo que acorta los tiempos de resolución de los casos.

Aunado a lo anterior, el proceso para la toma de decisiones busca hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles en las fiscalías mediante la diversificación de soluciones dependiendo de varios factores, como por ejemplo el tipo de delito.

En este punto conviene diferenciar entre la estrategia de atención, decisión y resolución temprana de las áreas o unidades dentro de la organización de la Fiscalía que, como se explicará más adelante, comúnmente reciben la denominación de Unidades

13. Para efecto del MTP son “unidades decisoras” aquellas que tienen atribuciones para la toma de decisiones orientadas hacia la finalización del procedimiento, ya sea dictando facultades para la terminación de la investigación, aprobando los acuerdos reparatorios, promoviendo las suspensiones condicionales del proceso, proponiendo procedimientos abreviados o decidiendo ir a un juicio oral.

de Atención Temprana. El enfoque estratégico influye en la forma como trabaja toda la organización y por lo tanto en los procesos de todas las otras áreas o unidades organizacionales; es realmente un cambio de visión sobre cómo se concibe el trabajo de las fiscalías en México. En cambio, las Unidades de Atención Temprana ejecutan una parte de la estrategia de atención, decisión y resolución temprana.

La falta de esta visión sistémica ha sido uno de los problemas más recurrentes en la implementación de las Unidades de Atención Temprana en el país. Por lo general han sido conceptualizadas como puntos para la presentación de las denuncias, pero no como tomadoras de decisiones, lo cual incluso puede agravar el problema que ya se señaló: la carga de trabajo y el rezago en la resolución de las investigaciones.

Otro de los problemas se relaciona con la ausencia de procesos y sobre todo de una política de persecución penal que exprese con claridad las prioridades institucionales y que se traduzcan en toma de decisiones congruentes y racionalizadas hacia ese objetivo.

C. Componentes del MTP

El MTP divide la gestión de los asuntos en tres unidades decisoras:¹³ 1) Unidad de Atención Temprana y Decisión Temprana (UADT), primer piso; 2) Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTMC), segundo piso; y 3) Unidad de investigación y litigación (UIL), tercer piso. De estas tres unidades, solamente las primeras dos forman parte de la estrategia de atención, decisión y solución temprana. Por esta razón el MTP no aborda el diseño de los procesos de la UIL.

Toda vez que en cada una de estas unidades se toman decisiones que afectan la esfera de derechos de víctimas e imputados, es indispensable que estén integrados por personas con el cargo de agentes del Ministerio Público (AMP). Sobre este punto es conveniente precisar que el MTP parte de la idea de que se pueden tener AMP de distinto rango. Como las

funciones y responsabilidades son distintas entre las unidades, la exigencia para cada tipo de AMP también varía.

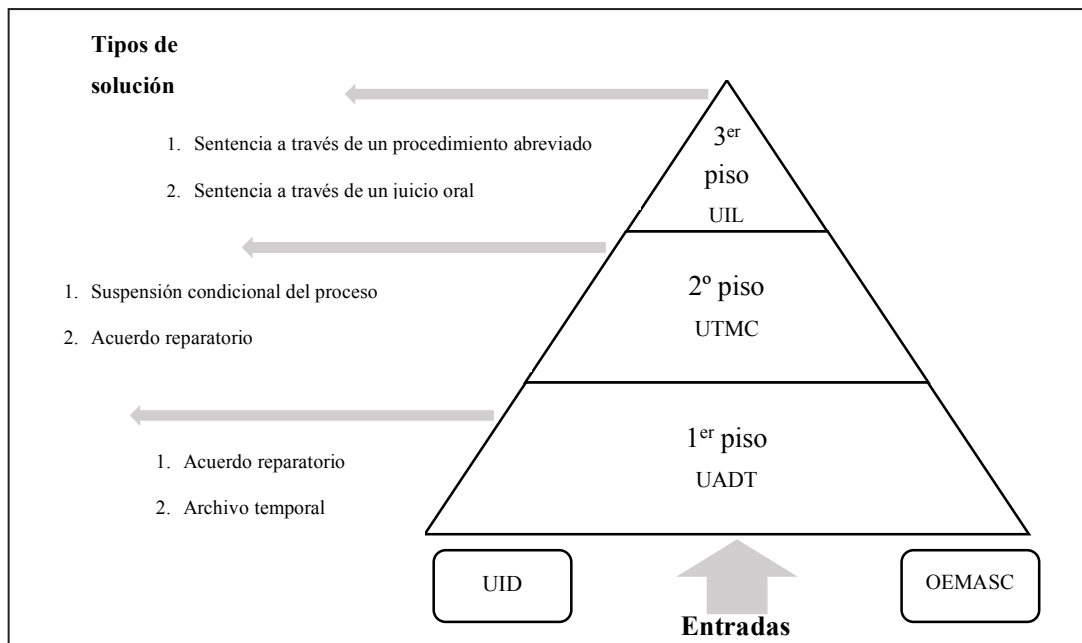
En ese sentido, todas las unidades deben tener la capacidad de resolver los casos que les correspondan; sin embargo, no es lo mismo la aprobación de un acuerdo reparatorio, que llevar un caso hasta la suspensión condicional o buscar una sentencia.¹⁴

A estas tres unidades se suman otras dos que no son decisoras, pero que su participación es fundamental para el funcionamiento del Modelo: a) Unidad de Imputado Desconocido (UID); y b) Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Soluciones de Controversias en Materia Penal (OEMASC).

En la siguiente figura se puede observar la representación del MTP, así como de sus respectivas soluciones óptimas.

14. En este punto el MTP se entrelaza con el servicio profesional de carrera. Sobre este tema se recomienda consultar: Centro de estudios sobre la enseñanza y aprendizaje del derecho. El servicio profesional de carrera ministerial como una herramienta en la consolidación del sistema de justicia penal. https://cejume.mx/wp/wp-content/uploads/2021/08/Cejume_VF_Digital_21072021-2.pdf

Figura 3. Representación conceptual del MTP



Elaboración propia.

No obstante que nos hemos referido a las unidades de trabajo, el Modelo no se concentra en la organización en sí misma, sino en los procesos para orientar los casos hacia las soluciones óptimas. Esto permite al MTP ser flexible para su adaptación a la realidad de distintas fiscalías. Por ello, la clave está en los procesos, mismos que explicaremos a continuación.

1. Proceso de Atención y Decisión Temprana

La UADT es la “puerta de entrada” de la Fiscalía. Su función es atender a las víctimas y recibir las denuncias, así como la recepción de informes policiales con y sin persona detenida. Como unidad decisora debe hacerse responsable de resolver por sí misma los asuntos de su competencia. Si en esta unidad no se realiza una toma de decisión oportuna los casos avanzarán hacia los otros dos pisos; esto llevará a la acumulación de carga de trabajo y con el paso del tiempo al rezago.

Por regla general cualquier caso que potencialmente se pueda resolver por acuerdo reparatorio —esto es que el CNPP lo permita y que las partes puedan manifestar su acuerdo— debe ser resuelto directamente por esta unidad con el apoyo del OEMASC. Igualmente, si desde el principio se advierte que no existe delito o se dan los supuestos de prescripción se debe utilizar la abstención de investigación.

Ahora bien, ¿qué respuesta da el modelo para los casos en que no es posible realizar un acuerdo reparatorio ni dictar la abstención de la investigación? El proceso de la UADT responde a esta cuestión ponderando dos factores: prioridad del caso y factibilidad de la investigación.

En cuanto al primer factor, cabe mencionar que la definición de prioridad es un tema complejo y que depende de muchas variables (este es precisamente la función del MoP a que nos referimos anteriormente). Sin embargo, para analizar el criterio de prioridad el MTP tiene como punto de partida el tipo de solución potencial para el caso. Si por el tipo de delito o la pena

se excluyen las soluciones alternas y, por consecuencia sólo queda como opción la sentencia, se deduce una presunción de prioridad.

En relación al segundo factor, para determinar la factibilidad de la investigación debe realizarse un análisis objetivo de la información con la que se cuenta para prospectar las probabilidades de éxito del caso. En la UADT este análisis se hace en un momento inicial de la investigación.

El peso que tienen estos dos factores para la toma de decisión y solución del caso es inversamente proporcional: a mayor prioridad del caso menos peso tiene el criterio de factibilidad de la investigación; por el otro lado entre menor sea la prioridad del caso, es mayor la importancia que se le da a la factibilidad.

Todo lo anterior el MTP lo traduce en las siguientes decisiones: si el caso es prioritario debe avanzar hacia las siguientes unidades, principalmente a la UIL. Si el caso no es prioritario y es baja la factibilidad de la investigación debe encontrar una salida en la propia UADT. Esta salida es el archivo temporal.

Según lo establece el CNPP se pueden archivar temporalmente aquellas investigaciones en las cuales no se puedan establecer líneas de investigación. Conforme al proceso de la UADT se considera que no se pueden establecer líneas de investigación cuando no se tiene identificada a la persona imputada, ni tampoco se cuenta con información que pueda llevar a su identificación. En estos casos, aunque se dicte el archivo temporal, las labores investigativas continúan a través del procedimiento de la UID.

Las objeciones respecto del archivo temporal son comprensibles y deben ser atendidas. Sin embargo, es una salida legal y legítima para gestionar las cargas de trabajo de las fiscalías y del sistema de justicia en general.

Incluso, si se revisan los datos presentados en el cuadro 1 se puede observar que parece haber una relación entre la disminución del archivo temporal y el aumento de los casos en trámite. En 2018 el porcentaje

de asuntos en trámite era del 40% y el archivo temporal del 30%; en 2021 estos porcentajes fueron de 49.9% y 19.1% respectivamente.

Esto no debe ser interpretado como que el MTP promueve el archivo temporal. En el diseño del modelo se reconoce que es una salida de baja calidad y que no atiende los problemas de la víctima en lo individual. Por todas estas razones, la apuesta es regular su uso para evitar arbitrariedades y que no se utilice en casos que exigen una investigación profunda, tales como los homicidios dolosos, feminicidios, violaciones, secuestros, entre otros.

2. Proceso de Tramitación Masiva de Casos

La UTMCM representa el segundo piso. De acuerdo con el MTP a esta unidad deben llegar solamente los casos en los que el imputado es conocido y procede algún tipo de solución alterna; en algunas fiscalías han incluido los procedimientos abreviados como una de las soluciones a alcanzar en este piso.

La idea central es concentrar los casos en los que el criterio de factibilidad de la investigación sea alto –se conoce la identidad de la persona imputada– y cuya solución no represente un alto grado de complejidad, pues proceden las soluciones alternas.

Un AMP que forme parte de esta unidad debe estar enfocado en realizar una investigación que le permita formular imputación. Una vez dictado el auto de vinculación a proceso este mismo AMP debe encargarse de realizar todas las gestiones frente a la víctima, la persona imputada y su defensor, para que el asunto pueda resolverse a través de alguna de las soluciones alternas. Toda vez que se presume que el acuerdo reparatorio ya fue impulsado desde la UADT, el tipo de solución que se estima como óptima en esta unidad es la suspensión condicional del proceso. Sin perjuicio de que por las características del caso sea mejor impulsar algún otro tipo de solución.

Si bien uno de los principales cambios que se esperan con la implementación del proceso previsto para la UTMIC es que aumente el número de asuntos vinculados a proceso, este indicador no puede ser interpretado de forma aislada. Para evaluar el adecuado funcionamiento de la Unidad se tendrían que observar al menos dos factores más: 1) los casos vinculados a proceso no son por delitos que óptimamente debieron haber encontrado su solución en la UADT; 2) los casos se están resolviendo en un tiempo razonablemente cercano al dictado del auto de vinculación a proceso.

El primer factor ayudará a evitar incentivos perversos en los cuales asuntos de poca relevancia se envíen a la UTMIC, sólo con el objetivo de alcanzar una determinada meta de “judicialización”. El segundo factor asegurará que se está haciendo un uso oportuno en el tiempo de la suspensión condicional, sin esperarse hasta que venza el plazo de cierre de investigación o aún peor hasta la audiencia intermedia, prácticas que se han evidenciado en muchos estados y se traducen en un desperdicio de recursos para todos los y las operadoras.

Por las experiencias que hemos tenido en distintos procesos de implementación es importante hacer dos aclaraciones: 1) la UTMIC es una unidad que investiga y litiga en audiencia, solamente que su participación está limitada a las audiencias preliminares; 2) de acuerdo con la incidencia delictiva, con la disponibilidad de recursos y con las características específicas de cada fiscalía se pueden establecer diversas unidades de este tipo especializadas por delitos, por territorio o algún otro criterio. Como se ha señalado, lo importante es que se observe el proceso de la UTMIC.

3. Proceso para el uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias en las soluciones alternas

Uno de los elementos claves del UTMIC, es generar el mayor uso posible de las soluciones alternas y para ello es imprescindible maximizar las derivaciones que se hacen OEMASC. Esto en beneficio de las personas que

buscan una solución sencilla y rápida, y con el fin de disminuir las cargas de trabajo en las Unidades.

Aquí cabe distinguir entre dos conceptos. Las salidas alternas constituyen la figura jurídica-procesal a través de la cual se pone fin a un procedimiento penal, el CNPP las contempla como acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del proceso. Por otro lado, los mecanismos alternativos son el conjunto de procedimientos y técnicas que permiten que las partes en un conflicto puedan llegar a un acuerdo de mutuo consentimiento. Es así que mediante el uso correcto de los mecanismos alternativos se puede garantizar el buen funcionamiento de las soluciones alternas.

En general las fiscalías cuentan con un OEMASC. Sin embargo, en los procesos de implementación hemos observado que la ausencia de mecanismos de coordinación con las unidades, así como la falta de recursos limitan considerablemente la capacidad de estos órganos para cumplir con su función dentro del Modelo de tres pisos.

4. Proceso de Investigación con Imputado Desconocido

Como lo comentamos en el apartado de la UADT, el dictado de archivos temporales en una fase inicial de la investigación es una necesidad del MTP. Esto pone a las fiscalías en una disyuntiva, si se quiere mejorar la capacidad para dar respuestas es inevitable gestionar la carga de trabajo de forma estratégica y racionalizar los recursos, pero por otro lado están las víctimas cuyos casos serán archivados temporalmente.

La UID tiene como objetivo ayudar a solucionar esta disyuntiva. En esta Unidad se concentran todos los asuntos de menor gravedad con imputado desconocido, con el objetivo de continuar con la investigación, pero de una forma distinta a como se desarrolla en la UTMC y las UI.

La UID está conformada preponderantemente por especialistas en análisis de información. Estos analistas

tienen la función de realizar comparaciones entre los distintos casos que llegan a la Unidad y generar patrones delictivos que les permitan pasar de imputado desconocido a sospechoso y de sospechoso a imputado. Una vez que se logra la identificación del imputado el asunto es turnado a la UTM, o en su caso a la UIL.

Sobre el funcionamiento de la UIL es importante precisar algunas cosas. Si bien en la Unidad se utiliza el análisis de información como metodología de investigación, no sustituyen, ni se equiparan a las Unidades de Análisis que deben tener las fiscalías para la investigación de delitos más graves y complejos como los homicidios, feminicidios, narcomenudeo o violación.

*A manera de conclusión:
algunos resultados esperados con
la implementación del MPT*

En la introducción de este artículo mostramos información cuantitativa que indica que al sistema de justicia penal en México aún le falta mucho por cumplir en su obligación de esclarecer el hecho, proteger a la víctima, reparar el daño y procurar que el culpable no quede impune.

Tres datos evidencian esta situación: el alto porcentaje de casos que están en trámite; el bajo porcentaje de casos que se resuelven por acuerdo reparatorio; y el aún más bajo porcentaje de investigaciones que se vinculan a proceso. Es probable que la implementación del MPT ayude a mejorar estas cifras.

A continuación, explicaremos nuestras razones:

1. Uno de los objetivos del MPT es ofrecerle pautas a los AMP para la toma de decisiones. Si se logra una adecuada implementación del modelo es razonable que disminuya el porcentaje de asuntos en trámite.

2. Si los AMP derivan de forma oportuna los casos al OEMASC y si son los facilitadores quienes se convierten en los responsables directos de lograr el acuerdo entre las partes, es probable que aumenten los acuerdos reparatorios.
3. Si a las UTMIC se les derivan solamente asuntos con imputado conocido y tienen claro que su función es pasar la vinculación a proceso y buscar alguna solución alterna, es probable que aumenten los porcentajes no solamente de las vinculaciones, sino de las resoluciones.

Es una obviedad aclarar que estamos sobresimplificando las cosas. No se trata sólo de implementar el MTP. Tienen que asignarse los recursos, mejorar las capacidades de investigación y litigación, garantizar una adecuada coordinación con los poderes judiciales, las defensorías públicas y las asesorías jurídicas de víctimas, entre otros factores.

Sin embargo, este ejercicio también sirve para encontrar lo que puede ser el núcleo de la solución: clasificar los casos, analizarlos, tomar una decisión y resolver. El MTP puede ser una herramienta útil para apoyar la difícil tarea de las fiscalías.

Mediación penal, descongestión y reconstrucción del tejido social

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona¹
El Colegio de Jalisco

El énfasis y desarrollo de la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en materia penal, forma parte de la amplia reforma constitucional de 2008 que restableció el sistema acusatorio en México. Esta reforma penal tiene tres ejes fundamentales:

El establecimiento de un sistema penal acusatorio; Instituciones y procedimientos para combatir eficazmente a la delincuencia; y

Directrices para la política criminal del Estado mexicano.²

El desarrollo legal, orgánico y presupuestal de la aplicación de MASC en materia penal se relaciona con el tercer eje. Entre otros, la justicia alternativa atiende al objetivo de la reforma de dar eficacia al principio de mínima intervención penal. Este principio implica una utilización más racional y eficiente de los escasos recursos del sistema penal. Como ha señalado el doctor Sergio García Ramírez,

...conviene prohiar un sistema de solución extrajudicial –desjudicialización– de la contienda penal, para que corra por otros cauces. Esto significa que el proceso recoja únicamente los casos inmanejables –o muy difícilmente manejables– por otros medios. De esta suerte tendríamos una mínima intervención procesal penal, a cambio de una creciente composición entre la víctima y el victimario.³

1. Se agradece la asistencia en estos proyectos de investigación y en la elaboración de gráficos a la Mtra. Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez.

2. Dictamen aprobado por el Senado (devuelto a la Cámara de Diputados), con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*. México: Cámara de Senadores, 13 de diciembre de 2007, pp. 11 y 12.

3. Sergio García Ramírez. “Reflexiones sobre los principios rectores del proceso penal”. *xv Congreso Mexicano de Derecho Procesal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1998, p. 337.

Este principio e intención de política de la mínima intervención también tienen fundamento en la propia exposición de motivos de la iniciativa de reformas, así como en la de los dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores:

Objetivos	Institución Constitucional
<p>“Esto implica la adopción de la justicia restaurativa sobre la represiva a efecto de que la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos, se centre en lo que realmente afecta a la sociedad mexicana”.*</p> <p>“...permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho”**. **</p> <p>* Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 9 de marzo de 2007, p. 6.</p> <p>** Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <i>Gaceta Parlamentaria</i>. México: Cámara de Diputados, núm. 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007, p. 30.</p>	<p>Mecanismos alternativos</p> <p>Artículo 17, párrafo 3º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>“Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.</p>

Desde 1998 he venido dando seguimiento a la problemática del sistema de justicia penal en

México, la implementación del sistema acusatorio y la documentación y difusión de buenas prácticas en la materia. En particular en materia de justicia alternativa en materia penal, he trabajado en el seguimiento a los indicadores cuantitativos y cualitativos, que implicaron trabajo de campo. Particularmente durante los años de 2016 a 2018 participé, con el auspicio USAID/MÉXICO, en el proyecto Promoviendo la Justicia,⁴ que me permitió dar seguimiento y documentar algunas buenas prácticas.

En este texto mostraré tanto la evidencia empírica como algunas buenas prácticas que a lo largo de los últimos diez años han demostrado que permiten desarrollar el potencial de los MASC en la construcción de paz, así como en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de gestión del sistema penal acusatorio en México. Acuerdos de confidencialidad me impiden precisar los estados en los que trabajé en este proyecto. Por lo general referiré promedios y rangos de los estados analizados. Algunas de las buenas prácticas documentadas en estos estudios se han implementado en el Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco (IJA) a partir de 2019, por lo que en algunos casos se mencionan resultados e indicadores de dicha institución.

En el resto de este artículo, mostraré el desempeño y las buenas prácticas en cuatro ámbitos en los que los MASC aportan a la eficacia y eficiencia de la operación del sistema acusatorio en materia penal; así como en la atención y satisfacción de los usuarios del sistema, a saber:

- a) Potencializan la prevención de las violencias y de los delitos. Generan resiliencia social y contribuyen a la mínima intervención penal.
- b) Contribuyen a la descongestión del sistema, incrementan la capacidad de respuesta y reducen la impunidad.
- c) Evidencian una atención de calidad y calidez para las víctimas del delito y los usuarios del sistema, reducen la corrupción e incrementan la legitimidad de las autoridades del sistema de justicia penal.
- d) Acceso a las vías institucionales y a la justicia.

4. Proyecto en el que fui asistido en el trabajo de campo y en el análisis por las maestras Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez y Luz Celina Camarena Romero.

a) Potencializan la prevención de las violencias y de los delitos. Generan resiliencia social y contribuyen a la mínima intervención penal

Los MASC evitan que los conflictos sociales escalen hacia manifestaciones de mayor violencia y afectación a las personas involucradas y contribuyen a reconstruir el tejido social. Esta es una de las áreas en las que se tienen interesantes avances en ámbitos previos al sistema penal como la prevención, la justicia cívica, mediación comunitaria, entre otros.

En acciones preventivas, los métodos restaurativos como los círculos de paz contribuyen a reducir los elementos potenciales de las violencias y de los conflictos. En integraciones comunitarias y escolares, esta metodología genera excelentes resultados. Una comunidad (familiar, escolar, vecinal, laboral) que se conoce, es una comunidad más tolerante, empática y solidaria. Hay buenos ejemplos de estos ámbitos en el Centro de Justicia Alternativa (CEJA) del estado de México y en Jalisco (Instituto de Justicia Alternativa, red de gestores de paz, entre otros).

Por ejemplo, en Jalisco durante 2022 se ha optado por la despenalización inicial de los daños en las cosas derivados de accidentes de tránsito. Otro ámbito vital en el abordaje integral y preventivo de la conflictiva social es el fortalecimiento de la justicia cívica, que permite atajar a tiempo los conflictos antes de que escalen hacia la ilegalidad y mayores niveles de violencia.

El modelo nacional de justicia cívica permite atender conflictos vecinales a través de la mediación, de una policía de proximidad y de la atención de vulnerabilidades asociadas a los conflictos como las adicciones, el control de la ira y la aplicación de terapias cognitivas-conductuales. De acuerdo con las experiencias de Escobedo, Nuevo León y Morelia, Michoacán, que han aplicado este tipo de modelos, se ha logrado reducir hasta en 35% los delitos de alto impacto. También las fiscalías canalizan a ciudadanos que pretenden presentar denuncias, cuando se trata de

problemas vecinales, derivándolos a la justicia cívica o a los centros de mediación públicos disponibles (algunos en las propias instalaciones de las fiscalías). Estas acciones y resultados se corresponden con la noción de mínima intervención penal.

Ya en el ámbito propiamente penal, una vez que se ha presentado una denuncia, se trata de evitar la polarización del conflicto. De hecho, algunos especialistas refieren que deben privilegiarse los métodos restaurativos en los casos en los que se dé una relación preexistente entre los involucrados.

En la situación actual del país el que una cantidad muy significativa de asuntos se resuelven por estas vías con buenos estándares de calidad contribuyen a la reducción de las violencias sociales.

b) Contribuyen a la descongestión del sistema, incrementan la capacidad de respuesta y reducen la impunidad

Entre las directrices de política criminal consistentes con el principio de mínima intervención, están los MASC, cuya aplicación procede en delitos patrimoniales no violentos (como robos), delitos culposos (sin intención) y los que requieran denuncia de la víctima (de querella), de acuerdo con el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). Los MASC permiten abordar los conflictos penales de manera integral buscando gestionar un acuerdo reparatorio para la víctima y, en la medida de lo posible, impulsar metodologías restaurativas por las que el imputado asuma la responsabilidad, no solo pecuniaria, por las afectaciones causadas.

De acuerdo con el análisis de las características de los delitos reportados a las autoridades, se estima que al menos 35% de las carpetas de investigación de las fiscalías podrían resolverse por medio de los MASC. La buena práctica que permite maximizar esta cobertura de los MASC es la implementación del modelo homologado que contempla un área de atención y decisión temprana

donde ministerios públicos capacitados en los criterios de política criminal implícitos en el artículo 187 del CNPP y en los códigos penales de cada entidad, canalicen los asuntos de manera inmediata, en cuanto se presente la denuncia, al Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (en adelante, OEMASC); evitando así que lleguen a las agencias investigadoras y de ahí turnadas a los OEMASC, significando la posibilidad de revictimización de los usuarios, prolongación innecesaria de la duración del procedimiento, así como un uso ineficiente de los recursos.

El procedimiento tiene las siguientes fases: recepción, derivación al OEMASC, la invitación a la contraparte, la programación y realización de las sesiones de mediación, la derivación a la atención de vulnerabilidades (atención psicológica o de adicciones, por ejemplo) y seguimiento del cumplimiento del acuerdo. En cada una de ellas se requieren competencias particulares y se tienen estándares de cumplimiento. Por ejemplo, muy importante para incrementar el número de mediaciones celebradas es la adecuada y oportuna entrega de invitaciones por lo que se capacita a quienes las entregan para que privilegien el trato personal con el invitado, disipen sus temores y enfatizan que se trata de un procedimiento voluntario y confidencial y que se apega al principio de legalidad. Con estas medidas, en el IJA de Jalisco se ha triplicado el porcentaje de sesiones verificadas con asistencia de ambas partes, pasando de 16% en 2018, a 49% en 2022 (en Chihuahua se afirma que la tasa es cercana a 58%).

Este modelo también hace estimación de cargas de trabajo, para disponer de suficientes facilitadores certificados, con las competencias requeridas para gestionar acuerdos reparatorios que lleven a lograr buenos resultados.

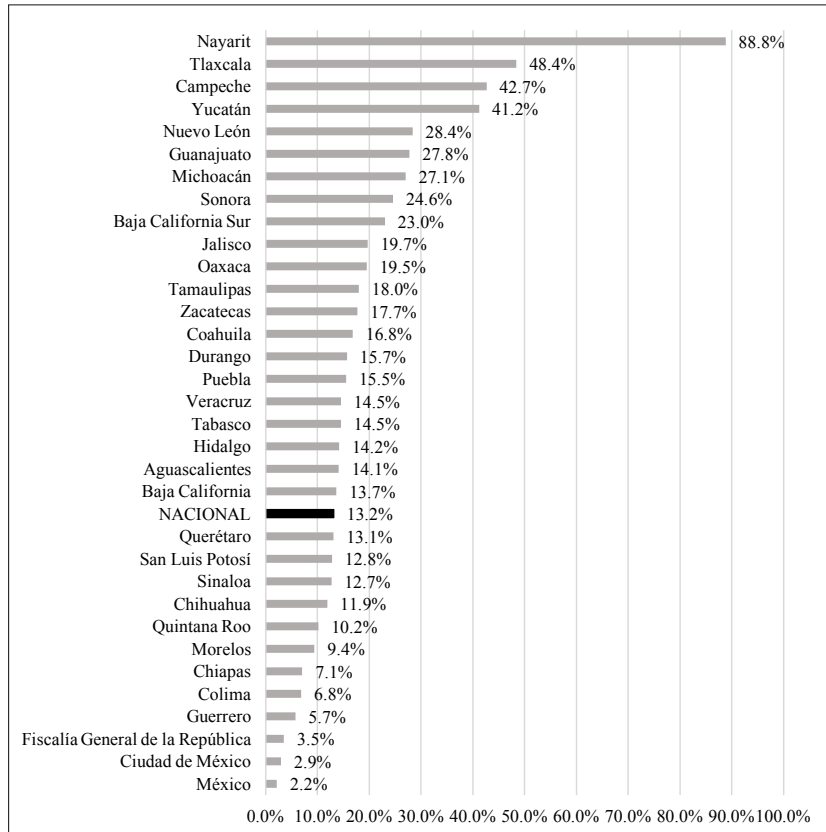
Como puede apreciarse en la gráfica 1, la expectativa de que alrededor de 35% de las carpetas de investigación se canalicen a los OEMASC no se cumple en la mayoría de los estados, ya que el promedio nacional de asuntos

turnados o canalizados a los OEMASC, del total de carpetas de investigación iniciadas, es de 13.2% de acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Penal Estatal (CNPJPE), del INEGI, 2022. Otra fuente es el estudio *Hallazgos 2021* de México Evalúa que refiere un promedio de canalización en ese mismo año de 8.1%.⁵

La diferencia en el indicador de *Hallazgos 2021* se debe a que la información de este estudio se obtuvo a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas. Por ejemplo, la fiscalía de Nayarit que en el Censo 2022 reportaba canalizar

5. México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Friedrich Naumann. *Hallazgos 2021*. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. México, 2022, p. 111.

Gráfica 1. Porcentaje de asuntos ingresados al OEMASC respecto del total de carpetas de investigación abiertas, 2021



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Penal Estatal (CNPJPE), del INEGI, 2022.

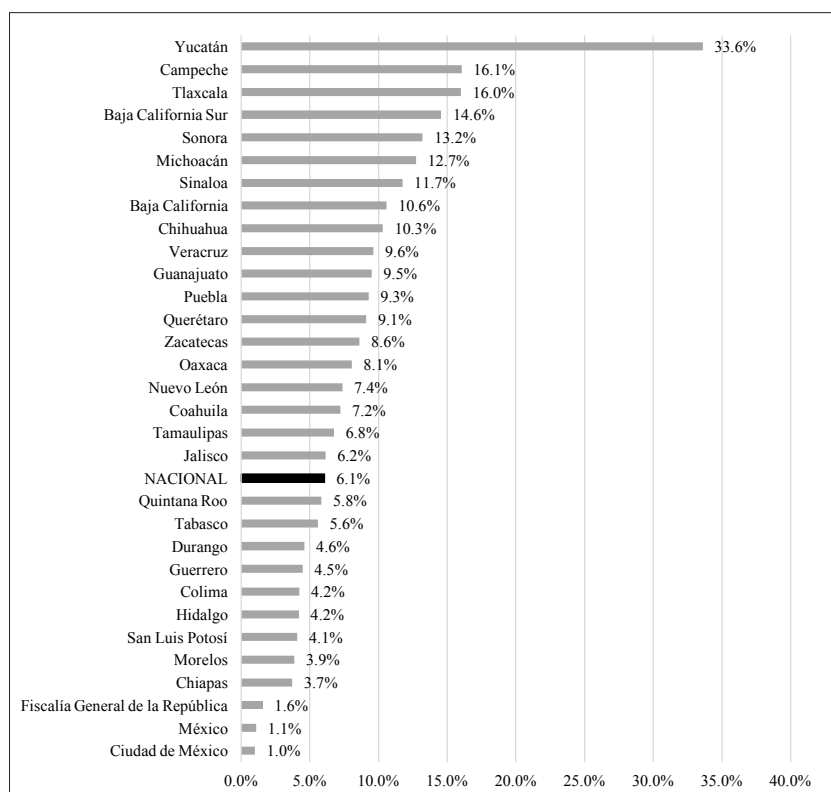
88.8% de las carpetas al OEMASC, en la consulta por vía de acceso a la información refirió una canalización de 3.6%.

La mayoría de los seis estados visitados en el proyecto presentaban al inicio tasas de canalización menores al 10% y tasas de resolución (casos resueltos por acuerdo reparatorio, respecto de los casos canalizados al OEMASC), menores al 35%. Hoy, a pesar de que ya se ha concluido el proyecto en algunos de esos estados, se mantienen las competencias de autoevaluación y seguimiento y todos presentan tasas de canalización superiores al 12% y tasas de resolución por acuerdo superiores al 50%. Por ejemplo, la fiscalía de Tabasco pasó de derivar a su OEMASC 2.3% de las carpetas de investigación en 2017, a un 18% en 2019. En la actualidad se mantiene por encima de la media nacional en 14.5% (ver gráfica 1). En el caso de Jalisco donde se replicó esta metodología a iniciativa de las propias autoridades se pasó de una canalización de 2.7% en 2018 a 19.7% en 2021 (ver gráfica 1).

De los casos enviados para su atención a los OEMASC de las fiscalías, casi en la mitad (46.2%) se concreta un acuerdo reparatorio, y 84.4% de ellos se cumple.

De esta forma, el potencial de descongestión de los MASC en materia penal no se ha desarrollado suficientemente. Y la aportación a la conclusión de asuntos por vía de acuerdos reparatorios, según el censo 2022 del INEGI, fue de 125,299 carpetas de investigación, es decir, 6.1% del total de las carpetas de investigación iniciadas (gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de asuntos solucionados respecto del total de carpetas de investigación abiertas



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Penal Estatal (CNPJPE), del INEGI, 2022.

La diferencia entre los estados que canalizan la mayoría de los casos susceptibles de aplicación de MASC al OEMASC, estriba en el modelo de gestión. En la tasa de asistencia a las sesiones de MASC, el proceso de invitación es clave. En la proporción de sesiones verificadas que concluyen con acuerdos reparatorios un factor muy importante es la capacidad y pericia del facilitador.

En el trabajo de campo con estados dispuestos a implementar el modelo homologado, se hacía planeación participativa con los servidores públicos

del OEMASC para que ellos se fijaran metas, una vez que se les presentaba el diagnóstico, la incidencia delictiva reportada en su estado y sus indicadores de desempeño. Al inicio del proyecto (para establecer las líneas de base) y cada tres meses un muestreo de expedientes, una revisión de indicadores, así como una encuesta de primer contacto y satisfacción de usuarios. De igual forma se presentaba y analizaba con directivos y personal operativo de las fiscalías el reporte trimestral para evaluar avances y tomar decisiones para continuar con el programa de mejoras. Desde el inicio de proyecto se solicitó a las fiscalías de cada estado que aceptó el acompañamiento, un enlace con el que se preparaban las visitas y el análisis. Al final del proyecto este enlace tenía las competencias para coordinar el muestreo, las encuestas y el análisis y seguimiento de metas.

c) Evidencian una atención de calidad y calidez para las víctimas del delito y los usuarios del sistema, reducen la corrupción e incrementan la legitimidad de las autoridades del sistema de justicia penal

En este rubro se consideran muchos elementos cualitativos. Desde luego el modelo de gestión es fundamental como garante de una política criminal consistente con el principio de mínima intervención penal, pero de poco serviría que se derivaran todos los casos susceptibles de aplicación de MASC al órgano especializado, si no se contara con personal suficiente, comprometido y altamente capacitado.

Por ello la profesionalización y capacitación permanente de los facilitadores es fundamental. Que los facilitadores estén debidamente certificados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por los poderes judiciales locales, en su caso, es una condición necesaria para garantizar la evidencia cuantitativa de los resultados e impacto de los MASC, tienen además elementos cualitativos que concreten los objetivos planteados.

Los centros de justicia alternativa visitados reportaron que sus profesionales tenían las competencia y certificaciones para desempeñar su función de manera adecuada. La mayoría de los estados tienen un avance muy significativo en esta materia.

La observación no participativa, la entrevista con personal operativo y usuarios, así como las encuestas de primer contacto y de satisfacción de usuarios dan mucha información para detectar áreas de mejora.

En dos de los estados visitados y en Jalisco al inicio del proyecto se detectó la práctica muy extendida de llamar –incluso en el ámbito a)– “filtros” a las áreas de atención y orientación. Este nombre coloquial deriva de que el objetivo de esta área de la unidad de atención y decisión temprana es determinar si los hechos o las conductas que se denuncian corresponden a un delito susceptible de ser mediado; sin embargo, el hecho de que las oficinas tengan el letrero de “filtros” o que se reciba la indicación de “pasar a filtros”, puede transmitir al usuario la idea de que es probable que él no “pase el filtro” y su caso quede sin atención. Por ello entre las primeras sugerencias estuvo el referirse a esas áreas como “atención y orientación”.

Las encuestas telefónicas se hacen a los usuarios que expresamente autorizaron recibir llamadas para el ejercicio de calidad en el servicio, al recibir el conflicto, las personas de recepción les pedían llenar el aviso de privacidad y la aprobación o no de recibir la llamada telefónica. Para evitar un sesgo (como las encuestas de salida) y procurar la mayor sinceridad posible, se seleccionaron conflictos en los que el caso se había concluido en el OEMASC, al menos tres meses antes (con acuerdo, o por no comparecer ambas partes, por falta de interés del solicitante o por no haber llegado a un acuerdo por posiciones irreductibles).

Se recibe información y retroalimentación muy valiosa sobre áreas de oportunidad mediante las encuestas de primer contacto; información demográfica; si fue derivado por otra institución (centros de mediación comunitarios, Fiscalía General

de la República, PROFECO, municipios, etc.). Entre las preguntas las hay abiertas como ¿Qué podríamos hacer para mejorar nuestro servicio? Y de ahí se refirieron aspectos concretos, desde pedir que hubiera mayor cantidad y más cómodos espacios para esperar (que hubiera baño disponible o agua purificada); que el contador electrónico de los turnos estuviera más a la vista (incluso en varios estados se optó porque el facilitador saliera a la sala de espera y llamara por su nombre a las partes); y, por supuesto, señalamientos específicos sobre desatenciones o descortesías del personal.

Por ejemplo, se detectaron tres señalamientos de que el facilitador mentía a los usuarios al decirles que en el nuevo sistema acusatorio, si no llegaban a un acuerdo reparatorio, el caso se archivaría definitivamente. Esto es falso porque el MASC es voluntario, si no se llega a un acuerdo el caso sigue su marcha en la integración y, en su caso, la judicialización. Se pudo vincular el señalamiento con el número de expediente y se constató que se trataba del mismo servidor público, por lo que fue amonestado y suspendido temporalmente. En todos los estados se expuso ese caso para confirmar que no se incurriera en esa mala práctica.

Un indicador importante de calidad en el servicio es el tiempo de espera para ser atendido en la primera ocasión que acudieron los usuarios a las instalaciones del OEMASC. Los tiempos promedios de espera fueron de 49.7 minutos en los asuntos que iniciaron en febrero de 2017 y 32.2 minutos en la muestra de los asuntos iniciados en agosto de 2017. Lo que indica una reducción muy significativa. También contrasta con los tiempos de espera reportados por los denunciantes y usuarios de las procuradurías en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). En la ENVIPE de 2017 la espera promedio fue de 128 minutos. En la ENVIPE 2022, la mediana fue de 188 minutos de espera, es decir, la mitad de los denunciantes habrían sido atendidos antes

de los 188 minutos y la otra mitad en más (32.6% de los denunciantes esperaron por más de cuatro horas).

El seguimiento de este indicador es muy importante y se ve impactado por el éxito de otros factores del modelo. Por ejemplo, si aumenta la cantidad de asuntos derivados al OEMASC, los tiempos de espera podrían incrementarse. El OEMASC de la Fiscalía de Baja California en Mexicali, tiene la certificación ISO9000-2015 que implica atender a los usuarios antes de 17 minutos.

En los estados visitados y en Jalisco muestran calificaciones muy altas en la encuesta telefónica de satisfacción de usuarios. Se les pregunta a los usuarios “en una escala de uno a seis, donde uno es muy mala y seis es excelente”, se obtuvieron indicadores superiores a 5.2 (equivalente a 86.7% de satisfacción), mostrando un incremento en las satisfacción de usuarios en el segundo ejercicio realizado para casos iniciado cinco meses después del primero (agosto de 2017), en el que se alcanzaron niveles de satisfacción superiores a 5.4 (90% de satisfacción de usuarios). En el caso de Jalisco donde se aplica la encuesta semestralmente desde el primer semestre de 2019, la escala es de uno si es muy mala la atención y cinco si es excelente, se obtuvieron asimismo buenas evaluaciones: en el ejercicio del segundo semestre de 2022, en la atención inicial un 4.98 (un 99.6% de satisfacción) y 4.81 en desempeño de facilitador (equivalente a un 96.1% de satisfacción). Bajó respecto al 4.88, 97.6%, del primer semestre de 2022).

Además, los usuarios al responder las preguntas hacían comentarios particularmente favorecedores. De igual forma, se detectaron usuarios que evaluaban negativamente los servicios y hacían señalamientos o aclaraciones particulares, pero no pasaban del 5% de los encuestados, por lo que su impacto en la evaluación global es pequeño. Las observaciones se hicieron llegar a los titulares de los OEMASC y cuando ellos lo autorizaban, se planteaban por los directivos en sus reuniones internas con el personal.

Es notable la buena evaluación de los servicios de los centros MASC, pues contrasta con la evaluación de desempeño del ministerio público en general. En la ENVIPE 2022 las personas de 18 años, que identifican a las autoridades de seguridad, tienen, en general, una baja percepción del desempeño del ministerio público local. Sólo 54.3% de los encuestados consideró que el ministerio público y procuradurías estatales eran algo (43.9%) o muy efectivos (10.4%). Cabe referir que los seis estados visitados en este estudio presentan valores superiores a esta media nacional.

Por lo que se refiere a la corrupción, en el IJA de Jalisco, la encuesta semestral incluye la pregunta “En algún momento, ¿algún servidor público del Instituto le pidió una dádiva o contraprestación económica?” Afortunadamente, las más de 1,100 personas abordadas en las seis encuestas realizadas hasta el momento, han respondido que no, por lo que se puede considerar a las 31 sedes regionales y puntos de atención del IJA como espacios libres de corrupción.

d) Acceso a las vías institucionales y a la justicia

Es evidente que el acceso a la justicia se ha incrementado con estos mecanismos, tanto por lo que se refiere a la simplificación de los procedimientos como por los montos de los acuerdos reparatorios.

La agilidad de los procedimientos reduce el desgaste emocional de las partes, así como los costos que asumen, tanto por el tiempo, como por la reducción en el número de traslados que deben hacer las personas participantes. En muchas ocasiones se logra la sesión individual con el solicitante el mismo día de su comparecencia para presentar la denuncia o querrela. Cuando se trata de accidentes de tránsito, en algunos casos, el mismo día del accidente pueden salir las partes con un acuerdo reparatorio. Además, no es necesario en estos casos la contratación de un abogado.

En lo que se refiere a la duración del proceso de aplicación de MASC, también la evaluación de los

usuarios es muy positiva. Si bien de las percepciones de desempeño, la duración del proceso de aplicación de los MASC es la menos buena, los indicadores son en general muy positivos, pues entre los estados en los que se aplicó la encuesta, la respuesta de los usuarios del OEMASC a la pregunta “¿Cómo calificaría la duración del procedimiento, donde uno es muy lento y seis es muy rápido?”, la más baja fue de 4.4 de 6, es decir, 73.3% del máximo posible: seis (“muy rápido”); en tanto que el indicador más alto, fue 5.7%, 95% del máximo posible. En el IJA de Jalisco donde la escala es de 1 a 5 (donde 5 es “muy rápido”), se obtuvo en la encuesta del segundo semestre de 2022 un indicador de 4.74 (94.8% del indicador).

En las fiscalías un posible sesgo de la evaluación de la duración del proceso, es que los asuntos que no se canalizaron de inmediato al OEMASC, sino que son derivados por la unidad o agencia de investigación, los usuarios incorporan en su evaluación el tiempo transcurrido en la integración de la carpeta de investigación. Por eso es tan importante en el modelo homologado que sea el área de primer contacto y toma de decisión la que canalice los asuntos susceptibles de aplicación de método alterno.

De hecho, en los casos en los que se llegó a un acuerdo reparatorio, los días transcurridos promedio en que se llegó a dicha conclusión son pocos y contrastan con la percepción general en la duración de los asuntos de naturaleza penal. El promedio en los estados estudiados fue de 17.6 días, en tanto que en los casos en los que no se llegó a un acuerdo por cualquier razón (no comparecencia, no localización, por manifestar que no se tenía la disposición de participar en los MASC, posiciones irreductibles o bien incumplimiento de acuerdo), los días promedio transcurridos entre la recepción del asunto y su retorno a las unidades de investigación, fueron 38.9.

En el trabajo de campo dimos con muchas iniciativas de los servidores públicos de los OEMASC, que significaban aportaciones al acceso a la justicia y

calidad y calidez de los servicios que se proporcionan a los usuarios. Por ejemplo, en ocasiones (alrededor de 15% de los casos) el usuario no tiene los datos o la ubicación completa de su contraparte. Otro ejemplo, solo conocen su apodo o no conocen su apellido, o bien desconocen su dirección exacta (o no les contesta el teléfono para poder solicitarle datos). Con disposición, los servidores públicos de uno de los OEMASC auxiliaban en obtener la información. Otro más, el invitador o notificador del OEMASC preguntaba por el apodo, y una vez localizada la persona se completaba la invitación con su nombre correcto; o bien les escribían o llamaban a su celular para decirles que en el centro de justicia alternativa tenían una invitación para ellos y necesitaban precisar sus datos. O incluso, si había la disposición de la persona, hacer la cita o la invitación por teléfono (para que confirmara si podía ese día o sugería cambio) y después ya se le llevaba en físico la invitación.

En otros casos que solo tuviera señas de la casa o lote, pero no conociera la dirección exacta, por la aplicación de *google maps* le iban mostrando hasta dar con la identificación de la finca, imprimir la imagen y de ahí tomar los datos de localización de la finca.

Si existe esta disposición de los servidores públicos se pueden adoptar sistemáticamente estos esfuerzos para concretar las invitaciones. La misma disposición y esfuerzo deben tener los directivos. Por ejemplo, en cuatro de los seis estados, los mediadores y sus asistentes no tenían acceso a internet, por lo que tendrían que atender esta área de mejora para incrementar su efectividad.

Para concluir, un indicador adicional: en los estados en que se trabajó, 20% de los acuerdos son no pecuniarios, generalmente consistentes en una disculpa o el compromiso de no reiterar la conducta y respetar a una de las personas, así como a su honor, familiares, domicilio y posesiones; en otras ocasiones estos mismos compromisos se asumen recíprocamente. 53% de los acuerdos son pecuniarios, es decir que el daño se

traduce en un monto específico. En conjunto ascienden al 10% los acuerdos relativos a la devolución del bien sustraído o en disputa, la reparación del bien dañado, pago o reembolso de gastos médicos o de atención psicológica, como puede observarse enseguida:

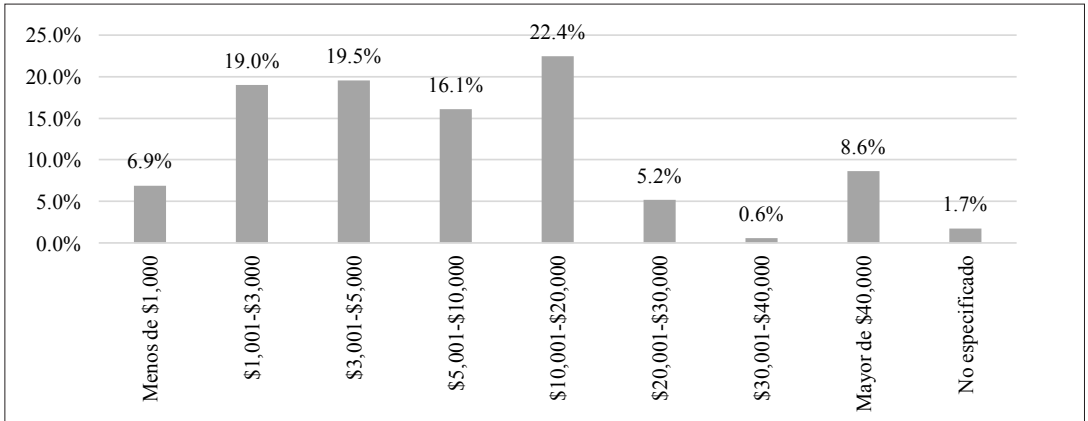
**Naturaleza de la prestación principal
en la que consistió el acuerdo reparatorio**

	Porcentaje
Pecuniario	53
No pecuniario	37
Devolución del bien	2
Reparación del bien	5
Pago de gastos médicos	1
No especificado	2

Fuente: elaboración propia con base en el muestreo de expedientes de cuatro OEMASC de fiscalías estatales.

El 45.4% de los acuerdos de carácter pecuniario (ver gráfica 3) no exceden los 5 mil pesos –menos de 265 dólares americanos–. Ello ilustra que los MASC amplían el acceso a la justicia. Por la naturaleza y monto de estos arreglos, hubiera implicado un costo desproporcionado si se abordasen por procedimientos más formalizados –en los que tendrían que contratar a un abogado– y prolongados. Con un sistema más formalizado y menos accesible, estos pequeños daños pueden quedar en la impunidad o sin acceso a una vía institucionalizada de solución, por lo que podría permanecer soterrado o marginado, pudiendo escalar en nivel de violencia.

Gráfica 3. Montos de la reparación en los acuerdos de naturaleza pecuniaria



Fuente: elaboración propia con base en el muestreo de expedientes de cuatro OEMASC de fiscalías estatales.

Ya se ha mencionado que más del 85% de los acuerdos reparatorios se cumplen satisfactoriamente. En este sentido una buena práctica es la de establecer en el OEMASC un área de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos reparatorios. Con esta medida, la tasa de cumplimiento supera el 90%.

De tal manera, las buenas prácticas aquí descritas pueden formar parte de un programa de transformación institucional y organizacional de los OEMASC de las fiscalías, para desarrollar el potencial de aportaciones cuantitativas y cualitativas de los MASC en la solución de controversias penales, así como para reducir la reincidencia y prevenir conflictos futuros. La justicia alternativa es uno de los pilares de la política criminal que demandan las víctimas del delito y la sociedad en México.

Resultados rápidos en el sistema de justicia penal mexicano

Mariano Pérez Espino¹
PROJUST, USAID

Hace más de quince años que inició la transformación del sistema de justicia penal mexicano, contrario a lo que pudiera pensarse, la evolución en la forma de procurar e impartir justicia penal en México no vino de las instituciones oficiales, tuvo como punto de partida, la visión de un grupo de ciudadanos convencidos de que era necesaria una forma distinta de hacer las cosas, un modelo de justicia más transparente, justo e igualitario, pero sobre todo, que garantizara los derechos de todas las partes interesadas.

Fueron los gobiernos sub nacionales quienes primero se comprometieron en la implementación de esta nueva forma de impartir justicia. Como en toda política pública, para poner en marcha las modificaciones, hacía falta no sólo la buena voluntad del gobierno, se necesitaba construir el andamiaje jurídico que respaldara al nuevo sistema de justicia penal, imperante era también asignar las partidas presupuestales para que esta reforma procesal penal viera la luz.

Además de lo anterior, se debió emprender un profundo proceso de modernización y transformación institucional, de la mano de una estrategia de gestión del cambio para que los entes gubernamentales, encargados de operativizar esta política pública, tuvieran la capacidad de ponerla en marcha y volverla una realidad.

Con el paso del tiempo, cada vez más entidades federativas se fueron sumando al movimiento innovador del sistema de justicia penal, hasta que finalmente, en

1. Director de Análisis, Monitoreo y Evaluación de la reforma penal en México durante el periodo de ejecución del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia (2014–2019).

2. INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>

junio de 2008, se dio la reforma constitucional que impulsó la transformación del sistema de justicia penal mexicano en toda la nación y en todos los niveles de gobierno, fijando la fecha de conclusión de la etapa de implementación el mes junio de 2016.

Muchos miles de millones de pesos fueron invertidos en este proceso de transformación de la justicia penal, sin embargo, parece que no han sido suficientes para lograr los fines establecidos en el artículo 20 constitucional, inciso A, fracción I: “El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”.

Hasta el día de hoy, seguimos siendo testigos de cifras escalofriantes, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2022² señala una cifra negra de 93.2%, una percepción de inseguridad del 61.2% y un costo estimado a consecuencia de la inseguridad y del delito de 278.9 mil millones de pesos, equivalente al 1.55% del producto interno bruto nacional. Ante estos datos duros, es necesario plantear las siguientes preguntas: ¿El sistema de justicia penal funciona? ¿Funciona verdaderamente como un sistema? ¿Están todas las partes interesadas haciendo su labor?

Las cifras, los números, los datos duros disponibles hasta el día hoy nos dan una respuesta a las preguntas arriba planteadas: no, no y no.

Es necesario hacer un análisis desde diferentes perspectivas, entender qué partes del sistema de justicia penal no están funcionando como se esperaba, qué otros elementos del entorno sistémico no están siendo considerados y cuáles son los efectos que esta falta de inclusión genera en los resultados obtenidos hasta el momento.

Dicho lo anterior, es necesario acotar que los resultados y las cifras que se conocen en la actualidad no son responsabilidad única de alguna de las partes, lo que hasta hoy hemos visto del sistema de justicia penal es responsabilidad del mismo sistema de justicia penal,

es decir, los triunfos y las derrotas no son de un solo jugador, son de todo el equipo, son del sistema, son de autoridades y de la sociedad en general.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) es una de las mayores organizaciones de cooperación y desarrollo internacional a nivel global, tiene amplia presencia en nuestro país, abordando temas diversos.³ Desde la perspectiva institucional de USAID, el enfoque de trabajo que mejores resultados produce es aquel que involucra a los Sistemas Locales,⁴ detalla en este enfoque, que estos sistemas están integrados por las instituciones locales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Esta filosofía de trabajo a la que USAID denomina *Sistemas Locales: un marco para apoyar el desarrollo sostenible*, establece una serie de principios que son considerados pilares para un proceso de desarrollo sustentable o de implementación de reformas; el primer principio menciona la necesidad de reconocer que “siempre hay un sistema”, es decir, cuando se trata de impulsar un programa de cooperación internacional o implementar una política pública, es imprescindible entender y reconocer que nada se puede lograr sin que todas las partes interesadas en el éxito del programa o de la política, estén completamente involucradas y comprometidas con el éxito del proyecto.

Otro de los principios establecidos en el marco de los Sistemas Locales, destaca la necesidad de comprometer al sistema local en todas partes, en todas sus dimensiones con acuerdo de los intereses particulares de cada uno de los integrantes del sistema, pero también, comprometidos alrededor de un fin u objetivo en común. El compromiso del sistema local se vuelve importante, porque será a través de éste que los obstáculos puedan ser desplazados aprovechando el liderazgo de los propios integrantes, los que, al estar comprometidos con una meta, utilizarán los medios a su alcance para vencer las adversidades que se presenten.

Adicionalmente, este enfoque de Sistemas Locales considera como un elemento clave, la necesidad de

3. USAID. *México*, <https://www.usaid.gov/es/mexico> consultado 26 enero 2022.

4. USAID. *Local Systems: A Framework for Supporting Sustained Development*, 1 de mayo de 2014, <https://www.usaid.gov/policy/local-systems-framework>, consultado 15 enero 2022.

5. Peter Drucker. *Drucker para todos los días*. 2006, https://books.google.com.gt/books/about/Drucker_Para_Todos_Los_Dias.html?id=TvBO491794AC, consultado 8 enero 2022.
6. En el Censo Nacional de impartición de Justicia 2017, se documenta que 11 Tribunales Superiores de Justicia Estatales no cuentan con ningún tipo de indicador de gestión y desempeño; dos sólo cuentan con indicadores de gestión más no de desempeño; y dos más únicamente cuentan con indicadores de desempeño, pero no de gestión. Llamam la atención los Tribunales Superiores de Justicia, por los altos números de indicadores que reportan, de Baja California (164 indicadores de gestión), Chihuahua (100 indicadores de gestión y 147 de desempeño) y San Luis Potosí (348 indicadores de gestión). <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2016/>, consultado 5 marzo 2018.
7. En el Censo Nacional de Procuración de Justicia 2017 sólo San Luis Potosí y Querétaro reportaron la existencia de Unidades de Transparencia en sus Procuradurías de Justicia, el resto de las entidades federativas informó al INEGI que no abrieron espacios para la participación y consulta ciudadana de la información en áreas de su responsabilidad. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpe/2017/>, consultado 5 marzo 2018.
8. En su idioma de origen pueden ser consultados en *Instituto de resultados rápidos, Inc.* 2007, <https://www.devex.com/organizations/rapid-results-institute-inc-97398>, consultado 14 enero 2022.

monitorear y evaluar los resultados e impactos que se obtienen de la implementación de las reformas o de los programas de cooperación internacional.

Peter Drucker afirma que “lo que no se puede medir no se puede mejorar”,⁵ bajo tal argumento, este último principio del enfoque de Sistemas Locales cobra una gran relevancia, dado que en México todavía existen instituciones públicas vinculadas al sistema de seguridad y justicia, que son incapaces de monitorearse y evaluarse a sí mismas,⁶ y ni qué decir de la posibilidad de rendir cuentas o algún ejercicio de transparencia.⁷

La dificultad de medir la eficacia de la gestión o de los resultados alcanzados, ya sea a través del desempeño institucional o individual, limita la posibilidad de que las instituciones del ámbito de la seguridad y la justicia puedan aspirar a una verdadera mejora; no tener claridad sobre cuáles podrían ser las áreas de oportunidad dentro de la institución y al carecer de datos cuantitativos, conduce a que la toma de decisiones sea con base en elementos subjetivos, de corazonada u ocurrencia, nunca bajo la figura o en el marco de un plan estratégico. De aquí la importancia de contar con verdaderas y efectivas unidades de análisis, monitoreo y evaluación del desempeño institucional, si es que verdaderamente se pretende iniciar un ciclo de mejora continua en el sistema de justicia penal.

Y si a nivel institucional resulta difícil medir el desempeño, a nivel sistémico es todavía mucho más complejo, debido principalmente a que no se cuenta con los elementos de medición necesarios que permitan mostrarnos cuál ha sido el impacto social de esta transformación del sistema de justicia penal.

Dentro del modelo de Sistemas Locales, se detallan un total de diez principios bajo los cuales se rige esta filosofía de trabajo; en este análisis, sólo se han mencionado tres de los diez, pero para referencia del lector, se incluyen enseguida todos los principios que enmarcan el multicitado modelo:⁸

Diez principios para comprometerse con Sistemas Locales

1. Reconozca que siempre hay un sistema.
2. Involucre a los sistemas locales en todas partes.
3. Aproveche su capacidad de convocatoria.
4. Aproveche el conocimiento local.
5. Mapee los sistemas locales.
6. Diseñe holísticamente.
7. Asegure la responsabilidad.
8. Introduzca la flexibilidad.
9. Adopte la facilitación.
10. Monitoree y evalúe para la sostenibilidad.

Ahora bien, el enfoque de Sistemas Locales desde el punto de vista teórico, resulta totalmente factible; es decir, se antoja congruente y coherente la necesidad de involucrar profundamente y en algunos casos, sólo considerar las posiciones de las partes interesadas en el sistema de justicia penal, también resulta obvio que es necesario medir los resultados e impacto que ha venido generando esta nueva política de Estado, pero, la gran pregunta es: ¿Cómo volvemos operativos todos los principios de la filosofía de Sistemas Locales?

Al otro lado del mundo, en Inglaterra, se encuentra el *Rapid Results Institute*,⁹ cuya filosofía de trabajo abraza prácticamente todos los principios de Sistemas Locales en una metodología altamente operativa y que produce resultados rápidos en un periodo de tiempo muy corto, en 100 días específicamente.¹⁰ Bajo esta premisa del trabajo acelerado, el reto de 100 días busca involucrar a todos los componentes del sistema local para que todos juntos, identifiquen una meta y un objetivo en común que los mueva, que los motive a comprometerse a lograr un resultado impresionante en un plazo muy corto, considerando siempre y en todo momento, que no se cuenta con recursos adicionales de ningún tipo, es decir, no se puede supeditar el resultado esperado o la meta planteada al incremento de recursos humanos o materiales, al menos en un primer momento.

9. Instituto de Resultados Rápidos, toda la información relativa a esta organización, <https://www.devex.com/organizations/rapid-results-institute-inc-97398>, consultado 14 enero 2022.

10. El RRI (por sus siglas en inglés) desarrolló una metodología acelerada de obtención de resultados conocida como “100 day Challenge” o “Reto de los 100 días”, la cual ha sido implementada prácticamente en todo el mundo, para temas de salud, alimentación, democracia y ahora en México, la justicia penal. *Instituto de resultados rápidos, Inc.* 2007, <https://www.devex.com/organizations/rapid-results-institute-inc-97398>, consultado 14 enero 2022.

El reto de 100 días tiene un componente de facilitación muy importante, éste descansa en la figura de los *coaches*, que aplicando técnicas específicas de acompañamiento y alineación de equipos de trabajo, ayudan a que los diferentes equipos involucrados diseñen el reto con base en sus propias aportaciones y también, que ellos mismos desarrollen la estrategia con la que habrán de afrontar el reto, todo en un ambiente de participación libre y espontánea, con una injerencia técnica mínima por parte de los facilitadores.

Otro elemento de vital importancia en el reto de 100 días es el aspecto motivacional, que encuentra su asidero en la confianza que los líderes institucionales depositan en sus equipos operativos; en general, las instituciones necesitan resultados que mostrar, ¡quieren resultados para presentarlos a la comunidad y legitimarse! Sin embargo, la rutina diaria y las cargas de trabajo no permiten innovar a quienes laboran en las instituciones de seguridad y justicia, los funcionarios públicos se estancan en procesos que han producido pocos o nulos resultados. La motivación que viene de darle libertad a los equipos de trabajo impulsa el espíritu creativo de los funcionarios públicos, la libertad los ayuda a poner sobre la mesa ideas que han tenido en su cabeza desde hace mucho tiempo y que no habían querido externar, en primera instancia, por el sentido de urgencia y momentos coyunturales en los que, por lo general, se encuentran inmersas las instituciones responsables de la seguridad, procuración e impartición de justicia y por otra parte, el temor a ser reprendidos también representa una barrera casi infranqueable.

Esta dosis de confianza y motivación que se le “inyecta” a las personas que colaborarán en el reto de los 100 días, estimula su capacidad creativa y propositiva, originando que busquen nuevas formas de hacer lo que cotidianamente hacen para alcanzar la meta propuesta en el reto.

Finalmente, el empoderamiento del equipo de primera línea logra que los resultados esperados se materialicen de una forma impresionante, impulsando

los porcentajes de efectividad de manera exponencial en cada reto que se establece. Este empoderamiento surge de la confianza depositada en el equipo de trabajo, porque no sólo se le permite innovar en los procesos, sino que también se permite a los funcionarios de primera línea tomar decisiones que antes no era permitido, todo esto porque cuentan con el respaldo de los líderes estratégicos y líderes guías.

La metodología del reto de 100 días del Instituto de Resultados Rápidos orientada al sistema de justicia penal

En términos generales, esta metodología de trabajo cuenta con las siguientes etapas: diseño, lanzamiento, operación, revisión de medio término, cierre y sostenibilidad; cada una de estas fases cuenta con algunas actividades que ayudan a la materialización de la misma y al logro del objetivo que se establece en cada una de ellas; sin embargo, por motivos de espacio y del sentido de este artículo, no se abordarán todos los detalles, sólo se describirán de manera general cada una de las etapas.

En la fase de diseño, se trabaja en la identificación del sistema local, se realiza un análisis rápido de actores interesados, se identifican cuáles son los intereses particulares de cada uno de ellos y cuál sería el posible interés común que los uniría a todos en un reto común, de la misma forma. El objetivo de este análisis de actores interesados es identificar a los diferentes líderes estratégicos que apoyen desde sus respectivas áreas a la ejecución del reto de 100 días; en esta etapa se recopila información estadística del desempeño del sistema de justicia penal para construir líneas base de diferentes elementos cuantificables, por ejemplo, se establece una línea base relacionada con el índice de persecución penal en determinado delito o se establece la línea base del número de casos resueltos de algún delito en específico. La fase de diseño concluye con una sesión de diseño del reto de 100 días donde se

11. Según la metodología desarrollada por el Instituto de Resultados Rápidos, el equipo de líderes estratégicos se encarga de señalar a quienes conformarán el equipo operativo, que generalmente está compuesto por integrantes de todas las organizaciones representadas por sus líderes en la sesión de lanzamiento.

hace una declaración del reto en el que todos los líderes estratégicos se han puesto de acuerdo y habrá de ser transmitido al equipo operativo, mismo que será el encargado de volver realidad el reto planteado.¹¹

La etapa de lanzamiento se enmarca en la construcción del equipo de trabajo operativo o de primera línea; quienes integran este equipo fueron designados por los líderes estratégicos, por considerarlos como los mejores en su área de conocimiento. Adicionalmente, este equipo también cuenta con la presencia de un *coach*, un líder guía y de entre los mismos miembros de esta célula de trabajo, se determinará un coordinador responsable del seguimiento de las actividades.

Una vez que el equipo se encuentra debidamente constituido, se trabaja en establecer la meta que hará posible saber si se cumplió o no con el reto. La meta derivada del reto debe cumplir con varias características, como por ejemplo, deber ser medible, alcanzable, realista, etc., pero hay una característica que rompe por completo los esquemas y obliga al equipo a reconsiderar todos sus paradigmas actuales: la meta propuesta debe ser ¡Desafiante!

La meta le va a dar una orientación al trabajo del equipo, le va a ayudar a tener resultados en el corto tiempo y, por ende, a tener algo que mostrar ante la opinión pública: un resultado impresionante, en un periodo de tiempo corto y sin gastos adicionales.

Sin embargo, como veremos más adelante, el verdadero éxito del reto de 100 días no está en alcanzar una meta numérica, sino en la modificación verdadera de comportamientos institucionales que se logra a partir de generar una nueva visión de trabajo, orientada al resultado en el corto plazo pero, con un componente de sostenibilidad que garantice el cambio cultural a lo largo del tiempo.

Durante los siguientes episodios del reto de 100 días, se desarrolla “la magia”, es decir, el equipo se integra, modifica sus formas tradicionales de trabajo, platica, acuerda, produce, se equivoca, corrige, retoma el rumbo y finalmente, alcanza el resultado.

Insisto, el verdadero éxito de este tipo de intervenciones, se encuentra en los cambios que inician con el reto, que en realidad, todo este proceso es un catalizador de la renovación y de la transformación institucional, que tiene una base muy fuerte: el cambio ya no es únicamente un tema de las instituciones públicas, ahora están todas las organizaciones sociales involucradas en esa reingeniería institucional.

Una historia de éxito

En Villahermosa, Tabasco, el reto de 100 días fue implementado de manera exitosa por parte de las autoridades y organizaciones sociales,¹² además del apoyo de programas de cooperación internacional; diversos medios de comunicación reseñaron el éxito alcanzado por el reto, ya que se incrementaron de manera importante los porcentajes de casos resueltos¹³ (casi 500%) en materia de robo a comercio.

En esta entidad federativa, se involucraron organismos empresariales, académicos, sociedad civil y las instituciones de seguridad y justicia;¹⁴ los esfuerzos de todos ellos lograron impulsar el trabajo de la Fiscalía Especializada en Robo a Comercio, incrementaron el número de sentencias en procedimiento abreviado, lo mismo que el número de órdenes de aprehensión concedidas al Ministerio Público, así como también se incrementó el número de mandatos judiciales de este tipo que fueron cumplimentados.

Durante el reto se desarrolló la capacidad de análisis criminal de la institución, lo que permitió vincular un gran número de eventos delictivos a unos pocos imputados. Por primera vez se utilizaron patrones criminales para generar información procesalmente útil, misma que sirvió a los fiscales para judicializar un mayor número de casos.

Pero no solo los resultados numéricos fueron importantes, hubo modificaciones a las dinámicas institucionales, por ejemplo, la forma en que se negocian los procedimientos abreviados entre fiscales y

12. CANACO, SERVYTUR Villahermosa, <http://canacovillahermosa.com/programa-del-reto-de-100-dias>, consultado 16 enero 2022.

13. Por caso resuelto se debe entender que se encontró una de las siguientes soluciones: sentencia, acuerdo reparatorio, suspensión condicional del proceso.

14. La Secretaría de Seguridad Pública del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública del Estado y Poder Judicial del Estado.

defensores se volvió mucho más ágil; la programación de audiencias se realizó con mayor celeridad; los jueces unificaron criterios en torno a ciertos elementos del tipo penal que considera la legislación local; se reorientaron recursos para fortalecer a la Fiscalía de Robo a Comercio, etcétera.

Finalmente, el reto de 100 días demostró que es posible lograr resultados en corto tiempo, además, que transformar las dinámicas institucionales y sociales, al involucrar a todas las partes interesadas en el problema que se aborda. El reto no cierra un ciclo, inicia una avalancha de cambios que garantizarán la sostenibilidad de lo logrado hasta el momento, siempre con el compromiso de todos, gobierno y sociedad.

Policía Municipal y Ministerio Público: reinventar los procesos de investigación y litigación pública de los asuntos penales

Bernardo León Olea
Pedro Ponce Miranda
Comisión de Seguridad de Morelia (2019)

...es evidente que el fin de las penas no es atormentar y afligir a un ente sensible, ni deshacer un delito ya cometido... ¿Los alaridos de un infeliz revocan acaso el tiempo de las acciones ya consumadas? El fin [de la pena], no es otro que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales. Luego deberán ser escogidas aquellas penas y aquel método de imponerlas, que guardada la proporción hagan una impresión más eficaz y más durable sobre los ánimos de los hombres...

¿Queréis evitar los delitos? Haced que las leyes sean claras y simples, y que toda la fuerza de la nación esté empleada en defenderlas y ninguna en destruirlas. Haced que los hombres las teman, y no teman más que a ellas. El temor de las leyes es saludable...

César Beccaria¹

Una de las principales causas de la alta incidencia delictiva en México es producto de la impunidad de que gozan los criminales. Como se ha demostrado exhaustivamente, la tasa de impunidad general de los delitos que se cometen supera el 99%² y parafraseando a Beccaria, sin el temor de la ley, será muy difícil que los individuos dejen de actuar en contra de sus preceptos. La impunidad es el mejor incentivo para que se sigan cometiendo delitos y para que la convivencia social en México se siga deteriorando.

A diferencia de la incidencia delictiva, que tiene causas múltiples, la impunidad está directamente

1. César Beccaria. *De los delitos y de las penas. Facsimilar de la edición príncipe en italiano de 1764, seguida de la trad. de Juan Antonio de las Casas de 1774.* México: FCE, 2000.
2. Guillermo Zepeda Lecuona. *Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2017.* Impunidad Cero, pp. 1-35, http://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/assets/pdf/15_Impunidad_Cero_Ranking_de_procuradurias.pdf

3. INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

relacionada con la oblicuidad de las estructuras y los procesos de las instituciones relacionadas con la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia.

Nuevamente parafraseando a Beccaria, las leyes no han sido claras y simples y eso ha complicado los procesos y las estructuras de la seguridad y la justicia dejando a los criminales impunes y a la sociedad indefensa frente al fenómeno delictivo.

El primer gran síntoma de las disfunciones del sistema es la llamada “cifra negra” es decir, el hecho de que el 93.2%³ de las víctimas del delito prefieran no denunciar –y tragarse el delito del que fueron víctimas– que tener que pasar por el drama revictimizador de enfrentarse a un agente y a una agencia del ministerio público.

El segundo gran síntoma es la llamada “puerta giratoria” es decir, la percepción generalizada, en el sentido de que las personas que son detenidas por la policía en flagrancia y puestas a disposición del ministerio público, salen libres con mucha facilidad y generalmente vuelven a delinquir.

El tercer gran síntoma es la casi total “ausencia de investigación”, es decir, el hecho de que en los delitos denunciados cuyo autor y/o partícipes son desconocidos, la investigación es muy superficial, y la capacidad de encontrar y procesar a un imputado –ya no se diga condenarlo– es exageradamente reducida.

Frente a estos problemas la respuesta estructural y procesal del Estado ha sido omisa y en muchos sentidos negligente. Los sistemas de denuncia prácticamente no se han modificado ni cuantitativa ni cualitativamente –la cifra negra sigue siendo muy alta–, la “puerta giratoria” sigue siendo el problema más criticado del nuevo sistema sin que se hayan reconocido las causas estructurales y procesales de este problema. Más aún, la investigación de los delitos no supera el 1% de los asuntos judicializados en el país.

En la reforma constitucional de 2008 que instauró el Sistema Penal Acusatorio y en el Código Nacional de

Procedimientos Penales de 2014 se intentó modificar esta situación. Sin embargo, la inercia y la ortodoxia penal impidieron que las instituciones policiales desplegaran todo su potencial, y no evitaron que el ministerio público siguiera “atragantado” con múltiples funciones de todo tipo que se convierten en “cuello de botella” para los actores de la seguridad pública y la justicia penal.

Cifra Negra

Desde 1930, derivado de un Acuerdo del presidente Pascual Ortiz Rubio⁴ se les prohibió a las policías recibir denuncias de hechos constitutivos de delitos y mucho menos investigarlos, cuestiones que quedaron en la órbita exclusiva del ministerio público.

En efecto el Acuerdo del 8 de diciembre de 1930 indica:

A fin de lograr la mayor eficacia en el cumplimiento de la implementación de las reformas que se llevarán a cabo el día primero de enero de 1931, en el funcionamiento de las comisarías de policía, y obtener la indispensable coordinación de las actividades del Ministerio Público y de la Policía Común, evitando repetición en interferencia de funciones y conflictos que pudieran perjudicar el servicio, se servirán ustedes dictar las disposiciones conducentes...

PRIMERA.- Las Delegaciones del Ministerio Público en las demarcaciones de Policía, se avocarán al conocimiento de los delitos y realizarán las primeras diligencias tendientes a la comprobación del hecho delictuoso y de la responsabilidad de los indiciados.

A las Demarcaciones de Policía corresponden el conocimiento de las faltas del cuidado del orden y seguridad públicos, además de las funciones de carácter administrativo que actualmente tienen.

SEGUNDA.- En los casos en que sea detenida alguna persona y en los de denuncias hechas por particulares, corresponderá al delegado del Ministerio Público calificar previamente si

4. Bernardo María León Olea. “La denuncia formal: un laberinto de impunidad”. *El Nuevo Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*. T. 1. México: Cámara de Diputados, 2013.

el hecho u omisión que motivan la detención o denuncia, son delitos o infracciones cuyo conocimiento compete a la autoridad administrativa. En estos casos el delegado de Policía no podrá iniciar sus procedimientos sin previa calificación del Ministerio Público.

Es decir, mediante este Acuerdo, el gobierno decidió eliminar la capacidad de la policía de recibir denuncias y le otorgó al Ministerio Público no solo la capacidad monopólica de recibirlas, sino también de calificarlas, asumiendo así funciones de juez. Es decir, la puesta a disposición de un detenido no sería ante este último, sino ante el propio ministerio público.

Esta situación derivó en la creación de las inefables Agencias del Ministerio Público (con todo y separos) y en los tortuosos procesos de denuncia que inauguró la confusión entre la noticia criminal para iniciar una investigación y el requisito de procedibilidad para solicitar una orden de aprehensión (art. 16 constitucional).

En efecto, se interpretó lo señalado por el artículo 16 constitucional en el sentido de que: “No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito...”⁷⁵ como un requisito para iniciar una investigación, confundiendo así dos cuestiones distintas; a saber, la noticia criminal para iniciar una investigación con la denuncia o querrela (que antes se hacían ante el juez de instrucción) para imputar un delito que amerita orden de aprehensión. Esta confusión volvió muy complicados los trámites de denuncia y alejó al 90% de las víctimas del sistema penal.

En el Código Nacional de Procedimientos Penales se reformó esta situación –aunque de manera muy restrictiva– y en el artículo 132 en sus fracciones I, II y XII se le regresó a la Policía la facultad de atender a las víctimas y de recibir denuncias.

Artículo 132. Obligaciones del Policía:

[...]

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

5. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;

II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación;

XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá:

a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables;

b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen;

c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria, y

d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica;⁶

Según el cálculo de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2022, en México se cometen alrededor de 28 millones de delitos al año, sin embargo, solamente se denuncia el 10.1% de los delitos,⁷ básicamente por el rechazo de las víctimas a presentarse ante una Agencia del Ministerio Público, por temor a la revictimización.

El nivel tan alto de “cifra negra” es muy grave en dos vías: por un lado, se desaprovecha la oportunidad de atender a las víctimas y ofrecerles la solidaridad y la simpatía del Estado; y por el otro, se pierde el 90% de la información de los hechos delictivos, la cual es extremadamente valiosa para la investigación de los mismos y para descubrir a los autores y participantes.

La cuestión de fondo radica en que, frente a cerca de 8 mil ministerios públicos en el país,⁸ hay un poco menos de 400 mil policías⁹ con facultades legales para atender a víctimas y recibir denuncias lo que permitiría –de desplegarse esta facultad policial en todo su potencial– abatir la cifra negra.

En el caso de la Policía Municipal de Morelia, se tomó la decisión de que los policías recibieran denuncias, capacitándolos para esta función y creando Centros de

6. Código Nacional de Procedimientos Penales. *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, 19 de febrero de 2021, pp. 38-39, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

7. INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización... ENVIPE*, cit. *supra*.

8. INEGI. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*.

9. *Idem*.

10. INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización...* ENVIPE, cit. supra.

11. INEGI. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.*

Atención a Víctimas atendidos por personal policial especializado con servicios psicológicos, jurídicos, médicos, de trabajo social y ludoteca (para niños), lo que nos ha permitido recibir más de 12 mil denuncias y mejorar en tres años la percepción de confianza en la policía de 23%¹⁰ a 52%,¹¹ pero también nos ha dado información invaluable para mejorar el trabajo de patrullaje y vigilancia y la investigación del delito.

Ahora las víctimas no tienen que ir a una Agencia del Ministerio Público, sino que pueden venir al Centro de Atención a Víctimas a denunciar o puede ir la policía a su domicilio, negocio o donde la víctima decida para recibir su denuncia en un promedio de 20 minutos o lo que la víctima quiera que dure la atención que se le está dando.

Considerando los casi 400 mil policías que hay en México y el modelo de recepción de denuncias y atención a víctimas de la Policía de Morelia, ¿no sería mucho más efectivo que la policía recibiera denuncias en lugar de 8 mil ministerios públicos?

Restricciones a la investigación policial y ratificación de la denuncia

La constitución de 1917 le dio la facultad de investigación al Ministerio Público y desplazó a los jueces de instrucción de dicha tarea. Además, transformó la función de policía judicial que tenían diversas policías municipales y la convirtió en un cuerpo de policía específico dependiente del Ministerio Público.

En la reforma de 2008, se le devolvió parcialmente la facultad de investigar a la policía. Para ello se modificó el artículo 21 constitucional, que en el texto anterior hablaba de la facultad del Ministerio Público para investigar y de un cuerpo de policía bajo su autoridad y mando inmediato para auxiliarlo, con lo que se preveía la creación de la policía ministerial.

En efecto, el viejo texto establecía que: “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”.

El nuevo, por su parte, señala que: “la investigación de los delitos corresponde *al Ministerio Público y a las policías*,¹² las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”.

La reforma de 2008 al hablar de “policías” permite la investigación policial, pero la sigue restringiendo al “cuello de botella” de la “conducción y mando” del Ministerio Público.

Nuevamente, el hecho de que haya 28 millones de delitos, contra casi 400 mil policías y menos de 8 mil agentes del ministerio público, provoca que la “conducción y mando” se convierta en una restricción mayor para que las policías puedan desplegar sus capacidades de investigación en beneficio de las víctimas.

El modelo procesal y estructural de la reforma penal de 2008 y de 2014 intenta ampliar las capacidades de investigación de la policía, pero al mismo tiempo restringe esas capacidades obligando a filtrar todas sus actuaciones ante el Ministerio Público.

La policía puede recibir denuncias, pero debe informar de inmediato al Ministerio Público y en la práctica las víctimas deben ir a ratificar su denuncia ante este funcionario para que pueda iniciar una carpeta de investigación, lo que anula en la práctica el trabajo de denuncia y atención víctimas de la policía.

Por otro lado, la policía tiene facultades de investigación, pero no puede hacer llevar a cabo ninguna diligencia sin la “conducción y mando” del Ministerio Público a riesgo de que dichas actuaciones carezcan de valor probatorio.

Adicionalmente, por lo menos hasta ahora, la policía a pesar de recibir las denuncias NO puede abrir una carpeta de investigación, NO puede solicitar un cateo a un juez si no es a través del Ministerio Público que debe abrir una carpeta de investigación, recibir la ratificación de la denuncia por parte de la víctima y decidir si es necesaria la solicitud al juez del acto de molestia. El proceso es innecesario en la práctica, pero obligatorio por ley y nuevamente el “cuello de

12. Énfasis del autor.

botella” que representa el Ministerio Público limita la investigación y promueve la impunidad.

A diferencia del Ministerio Público que conoce el delito cuando se denuncia, la Policía Municipal investiga todo el tiempo durante sus tareas de proximidad, vigilancia y patrullaje. Después de un tiempo de actuar en un cuadrante determinado, conoce el entorno físico, a los habitantes y sus problemas, a las personas que cometen delitos (pero que no han sido detenidos en flagrancia) a las familias que tienen problemas de violencia, a los jóvenes que no van a la escuela o que ya han tenido algún problema con la ley.

Por ello, cuando hay una detención o una investigación en curso la información policial sería invaluable; sin embargo, es muy raro que se tome en cuenta.

Así, aunque el artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que:

La investigación de los hechos que revistan características de un delito podrá iniciarse por denuncia, por querrella o por su equivalente cuando la ley lo exija. El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia.

Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la investigación la comunicación que haga cualquier persona, en la que se haga del conocimiento de la autoridad investigadora los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito.

Tratándose de informaciones anónimas, la Policía constatará la veracidad de los datos aportados mediante los actos de investigación que consideren conducentes para este efecto. De confirmarse la información, se iniciará la investigación correspondiente.¹³

13. Código Nacional de Procedimientos Penales...

En la práctica solamente el Ministerio Público determina si es procedente la denuncia, abre carpetas de investigación –cosa que no puede hacer la policía– y determina los actos de investigación.

Si por algo el Ministerio Público no quiere o no puede seguir la investigación y la policía lo hace por su cuenta, las diligencias y las pruebas que obtenga corren grave riesgo de carecer de valor probatorio.

Es indispensable potenciar la capacidad investigadora de la policía modificando los artículos 16 y 21 para que las policías puedan hacer investigaciones, abrir carpetas, y solicitar directamente actos de molestia al juez sin la tutela del MP, a fin de que el “cuello de botella” –28 millones de delitos, cerca de 400 mil policías y sólo 8 mil ministerios públicos– deje de ser la causa más importante de impunidad en México.

La puesta a disposición, los mecanismos alternativos y la puerta giratoria

La detención en flagrancia es el principal alimento de nuestro sistema penal. Cerca del 99% de los asuntos que se judicializan ingresan al sistema por la vía de la detención in fraganti. Según la ENVIPE, el 75.8% de los delitos son robos en diferentes modalidades, fraude, lesiones, amenazas, etc.¹⁴ Es decir, la mayoría de los delitos NO son de delincuencia organizada y son hechos que fundamentalmente atienden las policías municipales.

A pesar de que en los últimos 18 años se ha intentado desaparecer a estas instituciones, en lugar de fortalecerlas, es importante observar el papel que tienen para recibir denuncias, atender a víctimas y llevar a cabo investigaciones. Pero, sobre todo, hay que focalizar la atención en el papel fundamental que tiene la Policía Municipal y su trabajo de proximidad, vigilancia y patrullaje en las puestas a disposición derivado de detenciones en flagrancia y el impacto que la “puerta giratoria” tiene en las elevadas tasas de impunidad.

No es ilógico que la mayoría de los asuntos que se judicialicen deriven de detenciones en flagrancia. Una policía municipal que este distribuida de manera más o menos correcta en los sectores y cuadrantes de

14. INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización... ENVIPE, cit. supra.*

una ciudad o pueblo, se va a encontrar constantemente con los delitos flagrantes y deberá actuar como primer respondiente y poner a disposición del Ministerio Público al detenido.

Sin embargo, los criterios de la policía y los del Ministerio Público difieren respecto de la necesidad de procesar a los detenidos. Mientras la policía recibe las quejas de los ciudadanos por el hecho de que la persona que robó en su casa o negocio fue detenida, pero no se formuló imputación o invitaron a la víctima a una mediación, el Ministerio Público en muchas ocasiones considera que, por el monto, las circunstancias o el tipo de delito no vale la pena procesar –no es delito de alto impacto– y en muchas ocasiones el probable responsable sale libre.

Ya sea porque califica de ilegal la detención o porque considera que el delito es menor o que admite una salida alterna, la percepción de la ciudadanía sobre el trabajo del Ministerio Público es que el sistema no funciona, que si los llaman a una mediación los revictimizan o que hay corrupción de policías y MP. De este modo, los ciudadanos se vuelven “cínicos” frente al sistema de justicia.

En este sentido es fundamental cambiar la lógica. Como decíamos antes, la mayoría de los delitos no son los de mayor impacto, sino los cotidianos, los que tienen millones de víctimas que sienten que no se resarcó el daño y que ven con desesperanza la libertad de quienes los victimizaron.

Por ello es indispensable, por un lado, revisar la facultad del Ministerio Público para recibir a los detenidos y calificar la legalidad de la detención, atribución que solamente debería ser de un juez. Y por el otro considerar cuáles delitos o cuáles calificativas deberían ser faltas administrativas y deben ser procesadas por la justicia cívica.

En efecto el artículo 16 constitucional, en su párrafo quinto establece que “cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido,

poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención”. Y aunque más adelante en el párrafo séptimo señala que “En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley”, todo mundo entiende que quien califica la detención es el Ministerio Público. Esto se explica con base en los artículos 147 y 149 del Código Nacional de Procedimientos penales y el juez solo ratifica o no: “En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan”.¹⁵

Es muy importante señalar que el Ministerio Público puede decretar la libertad sin contradicción, en la soledad de su despacho y sin que realmente quede una constancia confiable de la revisión de la detención. Por ello es fundamental que la puesta a disposición de un detenido sea directamente ante el Juez de Control para que este califique la detención en audiencia pública, video grabada y contradictoria, lo que permitiría restringir la “puerta giratoria” y en todo caso legitimar la libertad de un detenido injustamente y controlar la función policial. Nada de esto pasa actualmente.

Fortalecimiento de la Policía y reforma del Ministerio Público

Una de las críticas más severas que he recibido por la propuesta de fortalecer a las policías en sus facultades de investigación se centra el estado actual de muchas policías que, con estados de fuerza deficientes, con una ineficaz gerencia, con bajos salarios y deficiente

15. *Idem.*

capacitación podrían causar más problemas de los que pueden solucionar.

No es una crítica vana, pero parte de una premisa equivocada; es decir, la descalificación que se hace de las policías como poco aptas para realizar ese trabajo implica el reconocimiento de que se considera a los funcionarios del Ministerio Público y policías ministeriales como más aptos y capacitados para hacer estas tareas, lo cual es falso –los datos de cifra negra e impunidad lo demuestran–. Esto no significa que efectivamente debe desarrollarse un plan nacional para fortalecer a las policías, particularmente las municipales, que son los principales proveedores de asuntos judicializables al sistema penal.

En este contexto, también es fundamental redimensionar al Ministerio Público como una institución que debe jugar un papel marginal en la recepción de denuncias, uno complementario en la investigación y uno fundamental en la litigación de los asuntos en los tribunales.

El Ministerio Público debe dejar de ser “juez de control de detención” frente a las detenciones de la policía, debe dejar de ser “policía de investigación” en los delitos sin detenido –su ineficacia está más que probada– lo que implicaría que las unidades de escena del crimen y las bodegas de evidencia las controle la policía y no el MP, y debe evitar tener estructuras y procesos de mecanismos alternos que tomen determinaciones sin ningún control judicial.

El Ministerio Público debe centrarse en su papel como litigante, y dado que en el sistema acusatorio lo importante son las habilidades y destrezas de litigación en las audiencias y considerando que más del 90% de los asuntos que se judicializan son detenciones en flagrancia, su papel en los tribunales es mucho más importante y estratégico que su papel como juez, policía o mediador.

La estructura es la estrategia

Hace algunos años escribí un libro que parafraseaba un consejo del Tzun Tzu en el Arte de la Guerra: la estructura es la estrategia. Es decir, en una organización, donde pongas el poder y las tareas, es donde estarán los incentivos, y esto determinará la orientación, los objetivos y logros de una organización.

Si a la policía la organizas solo para vigilar, pero no para atender a las víctimas, recibir denuncias y hacer investigación, es evidente que no va a cumplir esta tarea porque los incentivos de la organización no están ahí.

Del mismo modo, si al MP le dices que debe recibir o no denuncias, investigar o no los delitos, calificar las detenciones de la policía, buscar salidas alternas y solo marginalmente litigar los delitos en los tribunales, entonces los funcionarios de esta institución se enfocarán a lo primero y de manera marginal a lo segundo, sin tener ni el estado de fuerza, ni la información de campo, ni el pulso de la ciudadanía para realizar esa tarea.

Tenemos que enfocar mucho más a la policía a atender víctimas, recibir denuncias, e investigar los delitos, porque tiene mucho más potencial para hacerlo de manera eficiente. Por otro lado, debemos concentrar al MP en litigar los asuntos en los tribunales y disminuir la impunidad mediante procesos orales, acusatorios y públicos.

El modelo de la Policía Municipal de Morelia podría demostrar que esto es más eficaz y perfectamente posible. Parafraseando a Beccaria, la cuestión no es la dureza de la pena, sino la percepción de su eficacia.

J ESTUDIOS ALISCIENSE S

133

Sandra Luz Zepeda Hernández

La migración internacional de retiro en Guadalajara y alrededores

La Migración Internacional de Retiro en Jalisco y, particularmente, en la zona de Guadalajara y sus alrededores, es una de las más antiguas del país. En este artículo se aborda un breve recuento histórico de las primeras comunidades de extranjeros en las zonas de Zapopan y Chapala, desde principios de siglo xx hasta nuestros días.

Palabras clave: Migración Internacional de Retiro, Zapopan, Chapala.

Erika Patricia Cárdenas Gómez

Migración interna hacia Zapopan, Jalisco, 1960-2020

Se analiza, de manera general, el volumen y la procedencia de los flujos migratorios que han arribado al municipio de Zapopan en los últimos sesenta años. En tal periodo ha habido un aumento constante de inmigrantes, asimismo se han reconfigurado las diez principales expulsoras de población hacia el lugar estudiado.

Palabras clave: flujos migratorios, crecimiento demográfico, Zapopan, transformación económica.

Sara Leticia Gutiérrez Rosas

Juventudes indígenas y migrantes. Experiencias de estudiantes wixárikaari en Zapopan

La presencia de indígenas en las ciudades mexicanas ha aumentado en las últimas décadas por múltiples razones, que han resultado en convertir las urbes en espacios diversos, multiculturales, pero también complejos. Un sector de juventudes indígenas ha encontrado en la migración una posibilidad para construir su identidad a partir de nuevas realidades, sin soltar sus raíces.

Palabras clave: Migración indígena, jóvenes, estudiantes indígenas.

Rafael Alonso Hernández López

Migración en tránsito por Zapopan: recuento de algunas de sus dinámicas y actores

Municipios como Zapopan, Jalisco, se han configurado como espacios con una creciente y variada dinámica migratoria que incluye a personas de origen local, nacional y también extranjeros. Ante la presencia en estas poblaciones, a nivel estatal y particularmente municipal, este texto se centra en el desarrollo de una serie de dinámicas e iniciativas que han buscado hacer frente a estos procesos.

Palabras clave: Migración en tránsito, solicitantes de asilo, refugiados, gobierno municipal, Zapopan, Jalisco.