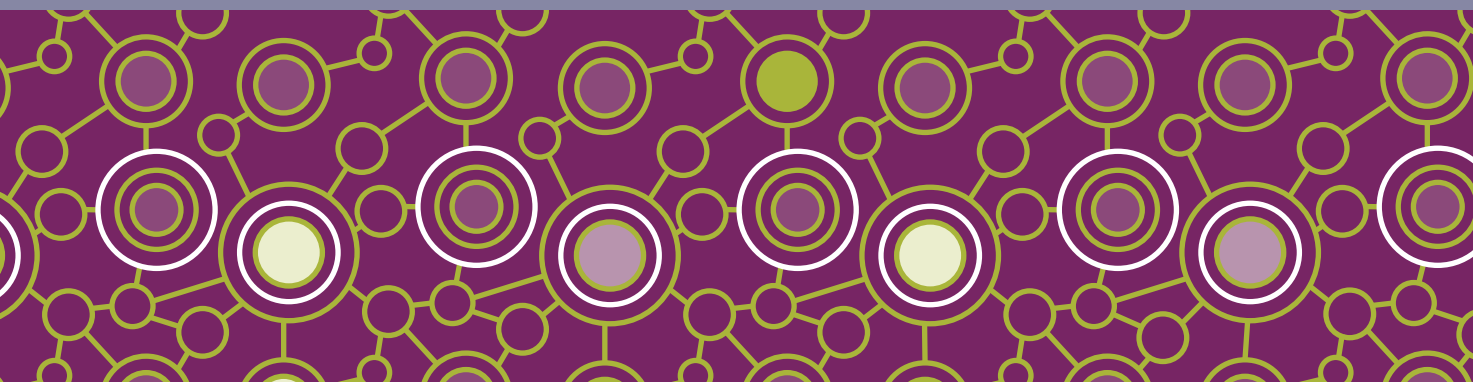





*Ejes rectores
para la implementación
de la reforma penal
en el Distrito Federal*

Una perspectiva ciudadana

Antonio López Ugalde



INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS
HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.



Ejes rectores para la implementación de la reforma penal en el Distrito Federal. Una perspectiva ciudadana

*Antonio López Ugalde
Abril de 2012*



INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA, A.C.

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada de la República Federal de Alemania, Ciudad de México.



Embajada
de la República Federal de Alemania
Ciudad de México

**EJES RECTORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DE LA REFORMA PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL.
UNA PERSPECTIVA CIUDADANA**

Antonio López Ugalde

*Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Rocío Culebro, Directora Ejecutiva*

*Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Benjamín Franklin 186 Col. Escandón,
Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11800, México D.F.
Tel. (55) 5271 7226
www.imdhd.org*

Abril de 2012, México D.F. (Primera Edición)

Diseño gráfico, editorial y portada: Gabriela Monticelli

Taller de Sueños • *contacto.taller.ds@gmail.com*

Contenido

Introducción	5
I. Signos vitales del sistema de justicia penal del Distrito Federal	9
1. La dimensión de la incidencia delictiva en las cifras oficiales	11
i. Delitos violentos y delitos de alto impacto	11
ii. Averiguaciones previas e índice de denuncias	12
iii. Distribución geográfica de la incidencia delictiva	15
iv. Consignaciones y personas procesadas y sentenciadas	16
2. La incidencia delictiva y el sistema penal en los estudios de percepción y victimización	20
i. Percepción del fenómeno delictivo y tasas de victimización	20
ii. Percepción de inseguridad	23
iii. Cifras oficiales y cifra oculta	24
iv. Factores que inhiben la denuncia del delito	24
v. Índices de confianza y satisfacción ciudadana en el sistema de seguridad y justicia	25

II. Ejes rectores para la implementación de la reforma de justicia penal en el Distrito Federal	35
1. Transparencia y acceso a la información pública	37
2. Participación ciudadana	41
3. Independencia e imparcialidad judicial	43
4. Igualdad procesal. Aspectos orgánicos	46
5. Accesibilidad del sistema de justicia penal e intervención de las víctimas	49
6. Responsabilidad y régimen disciplinario	50
7. Profesionalización de los operadores de la reforma	51
8. Calidad de la justicia y principios del debido proceso	54
9. Eficiencia del sistema, prontitud en la justicia y capacidad de atención	57
Conclusiones	60
Bibliografía	71

Introducción

La reforma constitucional en materia penal¹ fue resultado de la discusión y análisis de diversas iniciativas de ley y de la búsqueda de consensos sobre la necesidad de reconfigurar el sistema de justicia penal desde sus cimientos, generando un *cambio de paradigma*. Hasta antes de la reforma, las explicaciones del mal funcionamiento de las instituciones de justicia —la “decadencia del sistema”, según le han llamado algunos— eran variadas y no pocas veces divergentes.

Desde el interior del propio sistema se justificó con frecuencia el mal desempeño del aparato penal recurriendo a diagnósticos inconsistentes, aunque funcionales para el inmovilismo, y a explicaciones genéricas tales como la insuficiencia de recursos o la incipiente capacitación de los funcionarios, como también a argucias retóricas para disfrazar la verdadera naturaleza del sistema de justicia, por ejemplo calificándolo como *mixto*, con rasgos inquisitivos a la vez que acusatorios. Incluso se negó la gravedad de los problemas en el sistema y se descalificó a los críticos asociándolos con intereses afines al crimen o recriminándoles su condescendencia con los justiciables.

La implementación de la reforma presenta, en ese sentido, retos no sólo de orden presupuestal y organizativo, sino también de orden político y

¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008.

cultural, en la inteligencia de que los cambios a adoptar afectarán —o al menos tendrían que hacerlo— prebendas y privilegios profundamente enraizados en el actual sistema. Existe algo peor que no implementar la reforma: hacerlo de forma epidérmica o cosmética, dejando intactas prerrogativas que podrían redundar en la perpetuación de beneficios indebidos o ventajas procesales o de gestión con cargo a los derechos de los protagonistas del *drama penal*.

La justificación de la reforma apela inexorablemente a la memoria histórica. Un sistema de justicia que durante décadas fue utilizado por el poder ejecutivo —a la sazón el único y real poder— para la auto-preservación, la persecución selectiva de personas o grupos, la conservación y el modelamiento del *statu quo* mediante formas de control social en las que los pobres eran considerados, y todavía lo son de alguna forma, los destinatarios naturales de la flecha de la justicia.

La esencia de la era procesal que se finiquitará es la superposición del poder ejecutivo sobre el judicial en el marco de los procesos penales, esto es, el predominio de la parte acusadora sobre la defensa, y más aún, sobre el juzgador. El tránsito del modelo inquisitivo al acusatorio no es otra cosa que hacer efectivo el principio de división de poderes en el ámbito penal, que supone que el ministerio público —dependiente del ejecutivo, por lo menos hasta ahora— se circunscriba a las funciones investigadoras y persecutoras y sea despojado de las tareas materialmente jurisdiccionales que actualmente desempeña, entre ellas la constitución y valoración de pruebas dentro de la desahuciada figura de la averiguación previa.

Si bien el nuevo texto constitucional establece de manera nítida que “el proceso penal será acusatorio”, en el curso de la implementación de la reforma pueden dejarse abiertas, de manera deliberada o no, “grietas” normativas a través de las cuales se filtren residuos de corte inquisitivo, pues la preeminencia del ministerio

público no depende únicamente de su capacidad para desahogar pruebas ante sí mismo, sino también de la asimetría entre las procuradurías de justicia y las defensorías públicas, expresada tanto en los recursos materiales destinados a unas y otras, como en su potencial para llevar a cabo investigaciones y obtener pruebas en igualdad de condiciones.

La adopción del modelo acusatorio es, en más de un sentido, la piedra angular de la reforma constitucional, en la medida en que permite reordenar el sistema y ventilar verdaderos juicios y no procedimientos diseñados “a modo” de la parte acusadora, encaminados a revestir de legalidad decisiones preconcebidas durante la averiguación previa.

Los principios incorporados con la reforma —la oralidad, la publicidad, la celeridad, la inmediación, la presunción de inocencia, la racionalización de la prisión preventiva y la minimización de la prisión como pena, la contradicción y el deber de reparar el daño— dan sentido al carácter acusatorio del modelo y lo complementan, en el entendido de que están dirigidos a eliminar los vicios crónicos del sistema ligados a su añeja función de salvaguardar el poder y el viejo orden, entre ellos la falta de transparencia en los juicios y la corrupción asociada a la opacidad, la dilación de los juicios hasta extremos inauditos y la discontinuidad de las etapas procesales, la ausencia del juez en el proceso y la delegación de funciones esenciales del mismo en sus subordinados, el escaso o nulo contacto del juez con el acusado, la mediatización u “objetualización” de este último para los fines de la investigación, el encierro habitual de los detenidos para la obtención de datos sobre su responsabilidad penal, el empleo de la confesión como base primordial de la acusación, la fuerza dispar entre la parte acusadora y la defensa y el desamparo de la víctima aun cuando se emita una sentencia condenatoria.

La falta de credibilidad en el sistema penal tiene la forma de un círculo vicioso: la ineficacia y autoritarismo del sistema generan

el rechazo de la sociedad, el cual a su vez debilita al sistema y lo condiciona a mantenerse funcionando en una relación contrapuesta o antagónica con la sociedad, en lugar de una de servicio y de sinergia hacia la misma.

El gran reto del cambio de paradigma es abatir la impunidad sin menoscabo de los principios establecidos en la reforma constitucional. No se trata, como resulta obvio, de perseguir con más eficacia los delitos aunque al hacerlo se sacrifiquen dichos estándares. La eficacia misma es posible, sí y sólo sí, son respetadas las condiciones necesarias para la tramitación de juicios justos.



I.
Signos vitales
del sistema de justicia penal
del Distrito Federal

1. La dimensión de la incidencia delictiva en las cifras oficiales

i. Delitos violentos y delitos de alto impacto

Según información de la organización civil *México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C.*, la capital de la República no pertenece al grupo de entidades con los más altos índices de crímenes violentos durante 2010 y 2011 —grupo integrado por Chihuahua, Durango y Sinaloa—, pero sí integra, junto con Michoacán, Guerrero y Morelos, el grupo de entidades que se colocaron los dos años, en ese rubro, “por encima del IVVI Nacional (Índice de Víctimas Visibles e Invisibles)”, el cual se construye “con la información oficial disponible”².

Entre el 1° de marzo de 2010 y el 28 de febrero de 2011, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), inició 196,343 averiguaciones previas por delitos del fuero común, de los cuales 69,493 se cometieron “con violencia” y 126,850 “sin violencia”. Un total de 134,248 delitos fueron clasificados como “de bajo impacto” y 62,095 “de alto impacto”. Cada día fueron iniciadas en promedio 537.92 averiguaciones previas por

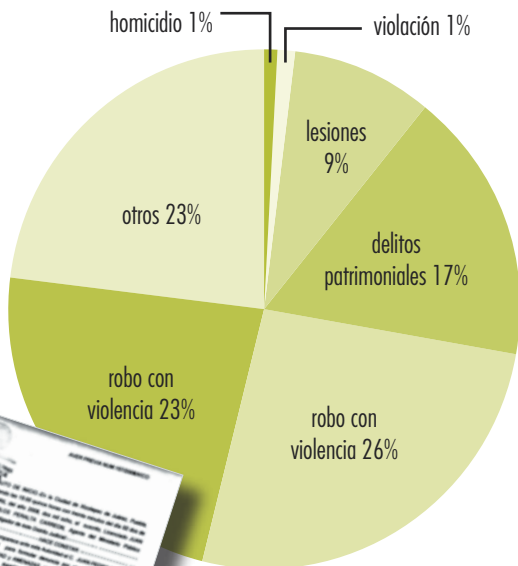
² *Índice de Víctimas Visibles e Invisibles de Delitos Graves*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C., Agosto, 2011, p. 2.

delitos del fuero común, 170 de las cuales corresponden a delitos “de alto impacto”.

En el mismo período anual se registraron 778 averiguaciones previas por homicidio doloso, 1,278 por violación, 50 por secuestro, 23,650 por robo de vehículo, 17,409 por robo a transeúnte en vía pública, 719 por robo a casa habitación y 1,297 por lesiones dolosas por disparo de arma de fuego. En cuanto a los delitos denominados “de bajo impacto”, se iniciaron 2,619 averiguaciones previas por delitos sexuales, 40,212 por robo, 24,934 por lesiones, 10,876 por daño en propiedad ajena y 744 por portación de armas prohibidas³.

ii. Averiguaciones previas e índice de denuncias

Averiguaciones previas abiertas por la PGJDF en 2011, según el tipo de delito (cifras a noviembre)



Mientras que en todo 2010 se registraron 195,530 delitos en el Distrito Federal, esto es, un promedio de 16,300 delitos mensualmente, entre enero y noviembre de 2011 fueron presentadas 170,872 denuncias ante agencias del ministerio público del Distrito Federal, que promedian 14,239 denuncias al mes, lo que representa un decremento cercano al 12%. Del total de averiguaciones previas iniciadas entre enero y noviembre de 2011 (170,872), 49% corresponden al delito de robo (84,697), de las cuales 23% corresponden al robo con violencia (39,659) y

³ Quinto Informe de Labores, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, abril de 2011, pp. 59, 62 y 67.

26% al robo sin violencia (45,038); 16.8% a delitos patrimoniales (28,714); 9.58% a lesiones (16,374); 0.82% a homicidio (1,408); y, 0.63% al delito de violación (1,089)⁴.

Entre septiembre de 2010 y septiembre de 2011, fueron iniciadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 190,330 averiguaciones previas que corresponden al orden común, y “puestas a disposición” 65,427 personas “por delito flagrante”, de las cuales 30,367 fueron consignadas ante la autoridad judicial. En el mismo período fueron cumplimentadas 5,166 órdenes de aprehensión, 3,459 reaprehensiones y 1,073 comparecencias⁵.

El índice nacional de denuncias por homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes fue, en el año 2010, de 17.9 homicidios, mientras que para el Distrito Federal fue de 9.2. En el año 2011 las cifras alcanzaron 16.8 y 8.0, respectivamente. Por robo de vehículo por cada 100 mil vehículos el índice nacional fue de 734.7 vehículos y el del Distrito Federal de 594. En materia de robo con violencia a casa-habitación, por cada 100 mil habitantes se reportaron a nivel nacional 10.4 delitos y en el Distrito Federal 8.3. La cifra de robos con violencia a transeúnte para esta entidad alcanzó 319.2 por cada 100 mil habitantes, mientras que a nivel nacional apenas 85.4. En 2011, las cifras por robo con violencia por cada 100 mil habitantes alcanzaron 182.2 a nivel nacional y 400 en el Distrito Federal. La incidencia nacional por secuestro fue, durante 2011, de un secuestro por cada 100 mil habitantes y en el Distrito Federal de 0.5 secuestros⁶.

El número de víctimas de robo de vehículo con violencia por cada 100 mil habitantes en el Distrito Federal bajó de 1.96 en el 2010 a 1.19 en el 2011, en ambos casos por encima de la media

⁴ *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2011*. Estadísticas y Herramientas de Análisis del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, p. 12.

⁵ *Glosa del Quinto Informe del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa, Procurador de Justicia, Dr. Miguel Ángel Mancera*, p. 3.

⁶ *Idem*.

nacional (1.00). Los indicadores para los delitos de homicidio, secuestro y robo con violencia alcanzaron en el años 2010 un índice de 0.48, 0.57 y 2.53, respectivamente (índice nacional=1), mientras que para 2011 se ubicaron en 0.40, 0.38 y 2.16, es decir, mostraron un descenso que colocó a la entidad tres peldaños abajo en el *ranking* nacional respecto a 2010⁷.

El promedio mensual de víctimas por cada 100 mil habitantes para el delito de homicidio durante la última administración fue de 2.55, para secuestro de 0.33, para extorsión 2.77, para robo con violencia 161.73 y para robo de auto con violencia 35.61. Comparativamente, el promedio mensual de víctimas por cada 100 mil habitantes en el ámbito nacional fue de 1.18 para homicidio, 0.08 para secuestro, 0.38 para extorsión, 14.80 para robo con violencia y 3.27 para robo de auto con violencia. El promedio mensual de víctimas en el Distrito Federal en dicho período fue de 225, 29, 245, 14,256 y 3,138 para los delitos respectivos⁸.

Según la PGJDF, en el Distrito Federal la cifra anual de homicidios dolosos se mantuvo estable durante los últimos cinco años, e incluso experimentó un leve descenso de 5%, mientras que a nivel nacional se incrementó en más de 12%. La mayor parte de los homicidios dolosos en el Ciudad se originaron en riñas, venganzas y asaltos, y no en fenómenos asociados a la narcoviolenencia o a la delincuencia organizada. En el año 2011, se abrieron un total de 3,706 averiguaciones previas por homicidio doloso y se detuvo a 1,822 personas, mismas que representan el 47% del total de presuntos responsables. Del universo de personas detenidas, 1,544 fueron consignadas (82%), 1,494 se sometieron a proceso por existir elementos de su presunta responsabilidad (98% de los consignados); 812 fueron condenadas (54.35% de los procesados) y 44 absueltas (2.94% de los procesados)⁹.

⁷ *Índice de Víctimas Visibles e Invisibles...*, op. cit., pp. 17-19.

⁸ *Idem*, pp. 20, 40 y 41.

⁹ Consultado en línea, 14 enero 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/109697.html>

iii. Distribución geográfica de la incidencia delictiva

En el año 2011 cuatro demarcaciones del Distrito Federal concentraron el 50% de los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común. Se trata de las delegaciones Cuauhtémoc (15.4%), Iztapalapa (14.9%), Gustavo A. Madero (12.1%) y Benito Juárez (7.3%)¹⁰. De igual modo, cuatro delegaciones concentraron el 55.6% de los homicidios dolosos ocurridos en la Ciudad de México: Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc¹¹.

¹⁰ *Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común*. INEGI. 2006 - 2009.

¹¹ Consultado en línea, 14 enero 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/109697.html>

Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común¹².

	2006	2007	2008	2009	2010 ¹³
Álvaro Obregón	10,980	11,526	10,761	11,130	12,148
Azcapotzalco	7,846	8,125	8,700	9,831	9,126
Benito Juárez	13,476	14,508	12,426	13,795	13,582
Coyoacán	10,375	11,424	12,016	12,903	13,316
Cuajimalpa de Morelos	1,246	1,460	2,062	2,777	2,563
Cuauhtémoc	21,749	23,747	24,921	28,926	28,759
Gustavo A. Madero	18,188	19,874	18,793	22,725	23,707
Iztacalco	6,991	7,288	7,765	8,059	8,105
Iztapalapa	22,937	24,741	24,788	28,040	30,636
La Magdalena Contreras	2,445	2,661	2,633	2,610	2,928
Miguel Hidalgo	9,991	10,634	11,266	13,048	13,148
Milpa Alta	720	760	1,016	1,233	1,581
Tláhuac	3,512	3,561	3,830	4,533	4,892
Tlalpan	5,952	8,366	8,760	10,376	11,859
Venustiano Carranza	8,852	9,082	9,905	11,984	12,855
Xochimilco	4,068	4,791	4,508	6,246	7,046
Distrito Federal	149,328	162,548	164,150	188,216	196,343
Total Nacional	1,494,679	1,636,772	1,691,917	1,736,219	-

¹² *Delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común...* op. cit.

¹³ Cifras del 1º de marzo de 2010 al 28 de febrero de 2011. Se refieren a las averiguaciones previas iniciadas en el fuero común por delegación (todos los delitos). *Quinto Informe de Labores de la PGJDF*, abril de 2011, p. 68.

iv. Consignaciones y personas procesadas y sentenciadas

Durante 2010, la cifra de personas procesadas por delitos del fuero común ocurridos en el Distrito Federal ascendió a 18,443, mientras que la cifra de sentenciados a 16,172. En 2009 se habían reportado 20,311 procesados del fuero común en la entidad¹⁴. Los juzgados de primera instancia del fuero común registraron 616 procesados por homicidio, 13,967 por el delito de robo, 1,822 por golpes y lesiones, 15 por robo de vehículo, 229 por secuestro, 120 por actos ilícitos con armas, 342 por daño a los bienes ajenos, 223 por violación y 699 por abuso sexual¹⁵. Cada juzgado penal del Distrito Federal registró un ingreso promedio de 367 expedientes en 2008 y 359 en 2009¹⁶.

Las estadísticas referidas a la situación jurídica de los procesados en el Distrito Federal revelan que de los 20,018 procesados por delitos del fuero común ocurridos en la entidad durante el año 2010, 16,604 recibieron un auto de formal prisión; 839 un auto de sujeción a proceso y 1,434 la libertad por falta de elementos para procesar. A nivel nacional la relación entre el total de delitos del fuero común y la situación jurídica de los procesados es de 78.2% de autos de formal prisión, 6.31% de autos de sujeción a proceso y 8.97 de libertades por falta de elementos para procesar. En el Distrito Federal, la relación es de 82.9% de autos de formal prisión, 4.2% de autos de sujeción a proceso y 7.2% de libertades por falta de elementos para procesar¹⁷.

Las consignaciones efectuadas “con detenido” ante los jueces penales de primera instancia representan el 78.8% del total de las consignaciones (18,891), mientras que las efectuadas “sin detenido” el 21.2%. Las 4,865 averiguaciones previas iniciadas por deli-

¹⁴ *Estadística sobre seguridad pública y justicia 2010. Estadísticas comparativas*. INEGI.

¹⁵ *Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2010*, INEGI, p. 53.

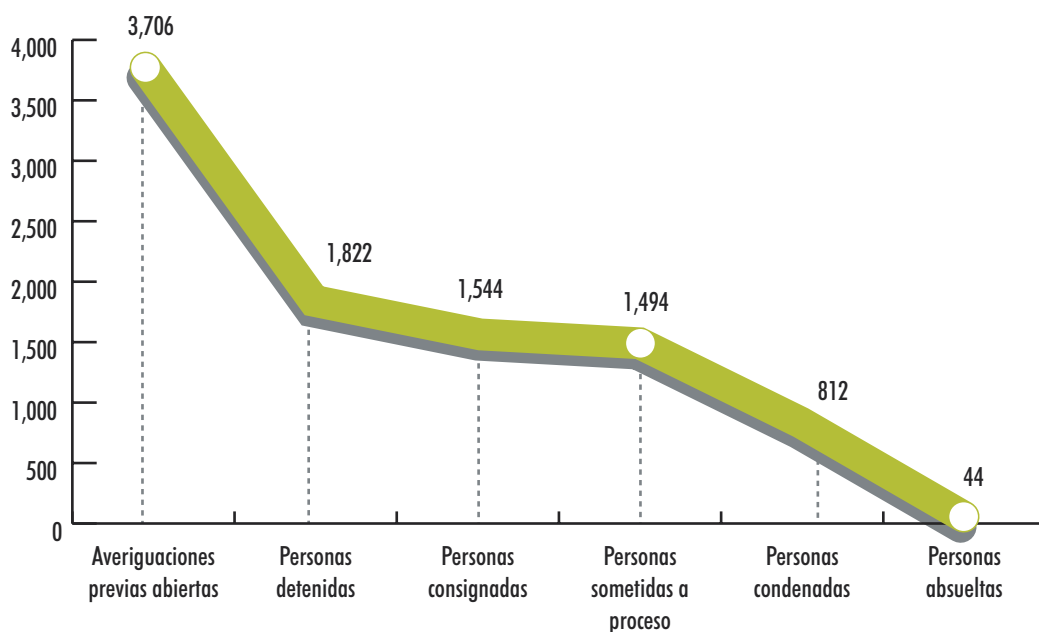
¹⁶ *Primer Anuario Estadístico 2010*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, p. 39

¹⁷ *Estadísticas Judiciales en Materia Penal...*, *op. cit.*, p. 50.

tos cometidos por adolescentes en el Distrito Federal representan sólo el 2.47% de las iniciadas contra adultos (196,343)¹⁸.

El número de sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia por delitos del fuero común ocurridos en el Distrito Federal ascendió en 2010 a 17,458, de los cuales el 71.8% corresponde al delito de robo, el 7.27% a golpes y lesiones, 3.74% a homicidio, 1.27% a violación, el 0.78% a daño en propiedad ajena y el 0.10% a robo de vehículo. De las 17,458 sentencias dictadas en 2010 por delitos del fuero común ocurridos en el Distrito Federal, 16,172 fueron condenatorias (92.6%) y 1,285 absolutorias (7.36%)¹⁹.

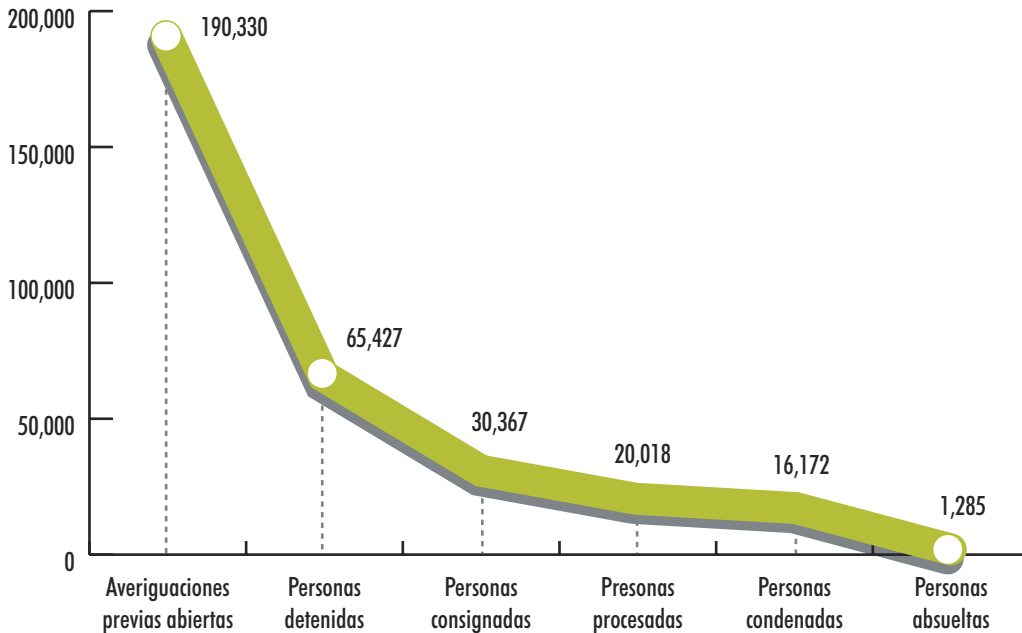
Cifras de resultados del sistema penal del Distrito Federal para el delito de homicidio doloso (2011)



¹⁸ Primer Anuario Estadístico 2010, *op. cit.*, p. 66.

¹⁹ Estadísticas Judiciales en Materia Penal... *op. cit.* p. 222.

Cifras de resultados del sistema penal del Distrito Federal para todos los delitos



En cuanto al tipo de sanciones impuestas por delitos del fuero común cometidos en la entidad durante 2010, se impusieron 16,172 sentencias condenatorias, de las cuales 41% consistieron en pena de prisión (6,631 sentencias), 44.7% en prisión y multa (7,238), 5.8% en prisión y reparación del daño (942) y 6.1% en prisión, reparación del daño y multa (994). Ese año fueron sentenciados a la reparación del daño en el Distrito Federal, por delitos del fuero común, un total de 1,966 personas, 679 de las cuales fueron condenadas a pagar entre \$2,001 y \$5,000 (34.5%); 664 a pagar hasta \$500 (33.8%); 331 a pagar de \$1,001 a \$2,000 (16.8%); 288 a pagar de \$501 a \$1,000 (14.6%) y 4 personas a pagar de \$5,001 y más pesos (0.2%)²⁰.

²⁰ *Ibidem*, p. 306.

La tasa de personas con sentencia condenatoria en el Distrito Federal ha sido, en los últimos años, significativamente superior a la tasa nacional. En el año 2006, la tasa local fue de 94.1%; en 2007, de 93.6%; en 2008, de 93.5% y en 2009 de 93.3%. La tasa nacional alcanzó, en los períodos correspondientes, 88.3%, 88.7%, 88.8% y 84.4%²¹.

²¹ *Idem*. La tasa se calcula conforme a la siguiente fórmula: Tasa de personas con sentencia condenatoria=Personas con sentencia condenatoria / Total de sentenciados*100, en donde Personas con sentencia condenatoria=Personas con sentencia condenatoria del fuero común+Personas con sentencia condenatoria del fuero federal.

2. La incidencia delictiva y el sistema penal en los estudios de percepción y victimización

i. Percepción del fenómeno delictivo y tasas de victimización

Según encuestas de victimización, en el año 2009 las tendencias delictivas en el Distrito Federal “continuaron el patrón de aumento observado durante 2008”. Los datos de ese período muestran que los delitos violentos “crecieron en el DF de 18.56% en el 2008 al 21.52% en 2009 (...); (y que) casi 22 de cada 100 hogares en el Distrito Federal fueron víctimas de al menos un delito en el que se empleó violencia contra las víctimas”. La tendencia de robos por más de 1,000 pesos y otros delitos patrimoniales de una cuantía superior a dicha cifra, aumentó alrededor de tres puntos porcentuales entre 2008 y 2009. La media de estos delitos, denominados “serios”, creció alrededor de 25% en ese período. En cuatro de cada diez hogares del Distrito Federal se registró “al menos una víctima de por lo menos un delito”²².

Entre 2009 y 2010, la cifra de delitos violentos en el Distrito Federal aumentó un 39%. Este crecimiento fue, de hecho, “más pronunciado en 2010 que en 2009 y 2008”. En ese tenor, en 2009 “una de cada cuatro personas (fue) víctima de un delito que involucró la amenaza o el uso de la fuerza”, mientras que en 2010 esa proporción aumentó a “una de cada tres personas”. El incremento fue “particularmente importante en algunos delitos, tales como el robo personal, la agresión y el robo de autopartes”. El porcentaje de individuos que fue víctima de una *llamada extorsiva* creció de manera importante en 2010 “si se compara” con la medición de 2009. Por su parte, la incidencia de los denominados

²² Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009, primera edición, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 14.

delitos serios, por un valor patrimonial mayor a los 1,000 pesos, “se estancó entre 2008 y 2010”²³.

El Índice de Delitos Totales en 2010, según encuestas de victimización, mostró “un incremento de 10% en el número de hogares en el Distrito Federal, en el que por lo menos una persona mayor de 15 años sufrió algún delito”. Ese año se observó, respecto al período anterior, “un incremento de 8% en la incidencia delictiva en el Distrito Federal, (del 58% al 64% de los hogares entrevistados)”²⁴.

En el año 2009, la tasa general de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes ascendía en el Distrito Federal a 26,500 delitos, muy superior a la tasa nacional de 11,000 delitos por cada 100 mil habitantes. La entidad experimentó, según encuestas de victimización, un incremento aproximado de 16% en la incidencia delictiva entre 2008 y 2009²⁵. En ese tenor, conforme al aumento de 8% en la percepción de la incidencia delictiva en la Ciudad, habrían ocurrido, durante 2010, aproximadamente 28,620 delitos por cada 100 mil habitantes.

Tasa general de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes, según la encuesta de victimización

	ENSI 3 (2004)	ENSI 5 (2007)	ENSI 6 (2008)	ENSI 7 (2009)
Distrito Federal	19,700	25,700	22,800	26,500
Nacional	11,200	10,500	12,000	11,000

²³ Consultado en línea el 15 de enero de 2012, <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota25872.html> y <http://ciudadanosenred.com.mx/articulos/incrementandelitos-violentos-en-df-y-edomex-afirma-cide> y *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual de los Levantamientos de 2010 (Avance)*, CIDE, enero de 2011, p. 12.

²⁴ *Ibidem*, p. 10.

²⁵ *Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Análisis de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-7/2010*, febrero de 2011, p. 33.

El porcentaje de habitantes mayores de 18 años que sufrieron un delito en el Distrito Federal en el año 2009 fue de 21%, más del doble de la tasa nacional de 10%²⁶.

Porcentaje de personas de 18 o más años víctimas de algún delito

	ENSI 3 (2004)	ENSI 5 (2007)	ENSI 6 (2008)	ENSI 7 (2009)
Distrito Federal	19%	21%	19%	21%
Nacional	11%	11%	11%	10%

Las tendencias de robo o intento de robo de autos y de autopartes aumentaron en 2009. Lo mismo ocurrió con el robo a casa, el robo “a persona” y la “agresión”. El robo de auto en las calles alcanzó un índice de 46.7%, mientras que en el caso de las llamadas extorsivas, un 34.8%. Respecto al delito de secuestro, “los datos parecen indicar un aumento”, aunque “no tienen un patrón claro de comportamiento”²⁷.

En el Distrito Federal, 11.7 hogares de cada 1,000 sufrieron, en 2009, robo a casa habitación y 32.1 de cada 1,000 robo total de vehículo. Las tasas nacionales para dichos delitos fueron 24.1 y 16.2, respectivamente, mientras que en el conjunto de las zonas metropolitanas del país, 24.8 y 29. Por su parte, la tasa de robo a transeúnte por cada 100 mil habitantes de 18 o más años en el Distrito Federal fue de 13,168, mientras que la nacional alcanzó 4,499 y la de las zonas metropolitanas 8,605. Para el delito de lesiones las tasas fueron 1,303 para el Distrito Federal, 625 en todo el país y 873 en las zonas metropolitanas. El porcentaje de delitos que se cometieron a mano armada en el Distrito Federal ascendió a 46.6%, mientras que a nivel nacional alcanzó 32.6% y en la zonas metropolitanas 41.1%²⁸.

²⁶ *Ibidem*, p. 29.

²⁷ *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009, op. cit.*, p. 20.

²⁸ *Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad... op. cit.*, p. 67.

ii. Percepción de inseguridad

El porcentaje de los ciudadanos del Distrito Federal mayores de 18 años que se sentían inseguros en el año 2009 es de 85%, mientras que a nivel nacional el porcentaje ascendía a 65% y en las zonas metropolitanas del país a 77%. En las Delegaciones o Jefaturas Delegacionales de la capital la percepción de inseguridad fue, ese año, de 73%, cifra menor que la de la Ciudad considerada en su conjunto²⁹. En una escala de 1 a 4, la sensación de seguridad de los habitantes de la Ciudad en la vía pública durante 2009 fue de 2.6930, equivalente a un 67.25%.

Para 2010, los asaltos a transeúnte en la Ciudad de México fueron percibidos “como bastante frecuentes, ya que nunca bajan del 43%”. No obstante, el porcentaje de quienes creen que este delito fue frecuente o muy frecuente “bajó de 52.14% a 47.80% entre 2009 y 2010”. El robo de autos, por su parte, fue percibido por cerca del 40% de los entrevistados “como muy frecuente y algo frecuente”. En contraposición, “el incremento observado en 2008 en la percepción del robo a casas habitación se estancó e incluso disminuyó, llegando a 38.2% en 2010”. Por su parte, las percepciones sobre si el delito de violación sexual es frecuente o muy frecuente confirman “una tendencia de descenso de dos años” en las encuestas de victimización³¹.

Respecto a la edad de los autores del delito, las encuestas arrojan información que debe ser tomada en cuenta para el dimensionamiento de la reforma penal y, en específico, del sistema de justicia para adolescentes. Las víctimas de delitos calculan que 35% de sus agresores tenía entre 26 y 35 años de edad; 34% entre 18 y 25 años; 10% entre 36 y 45 años y 3% menos de 18 años³².

²⁹ *Ibidem*, p. 104.

³⁰ *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009, op. cit.*, p. 32.

³¹ *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual de los Levantamientos de 2010... op. cit.*, p. 17.

³² *Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad... op. cit.*, p. 93.

iii. Cifras oficiales y cifra oculta

La encuesta ENSI-7/2010 arrojó, según se señaló líneas arriba, que en 2009, en el Distrito Federal, se cometieron 26,500 delitos por cada 100 mil habitantes. En contraste, la cifra de delitos registrados ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue de 2,130 delitos por cada 100 mil habitantes. Lo anterior representa que la llamada *cifra negra* en la entidad, para 2009, se acercó al 92%. En otras palabras, nueve de cada diez delitos cometidos en la entidad no se denunciaron o no quedaron registrados en el sistema estadístico oficial. La encuesta reporta expresamente, para 2009, un porcentaje de cifra oculta (delitos sin averiguación previa) de 87.8%. Por su parte, la cifra negra a nivel nacional se elevó, según la misma encuesta, a 85%³³.

Con respecto a la cifra negra, cabe señalar que la Ciudad de México no aparece entre las dieciocho entidades que, según la organización *México Evalúa*, han dejado de reportar información sobre delitos violentos al Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual de algún modo acota la falta de confiabilidad de las cifras oficiales reportadas por el Distrito Federal al Sistema Nacional de Seguridad Pública³⁴.

iv. Factores que inhiben la denuncia del delito

Identificar las razones por las que la población no denuncia un delito constituye una de las tareas fundamentales de quienes tendrán la tarea de ordenar los esfuerzos de implementación del nuevo sistema penal. Tómese como ejemplo la conducta denominada llamadas “extorsivas” o de extorsión: únicamente el 18.7% de los individuos de hogares que sufrieron ese delito “decidieron llamar a alguna autoridad de seguridad y orden público posteriormente al hecho”³⁵. ¿Cuáles pueden ser las razones?

³³ *Ibidem*, p. 82.

³⁴ *Índice de víctimas visibles e invisibles...op. cit.*, p. 88.

³⁵ *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009, op. cit.*, p. 88.

Los principales resortes o móviles para que las víctimas de un delito lo denuncien son “recuperar sus bienes” (36.1%) y “que el delincuente reciba el castigo que merece” (36.6%). Es importante subrayar que el primero de los objetivos tiene una estrecha relación con la reparación del daño, mientras que el segundo se asocia directamente con un propósito retributivo. Cabe destacar, del mismo modo, que en los casos en los que el monto del delito es pequeño (cinco mil pesos o menos), solamente 16% de las víctimas lo denuncian. Cuando el monto asciende a veinte o veinticinco mil pesos, el porcentaje de denunciadores se eleva a 75%, y cuando alcanza cincuenta mil pesos o más, acude a denunciar el 81% de las víctimas³⁶.

Entre las principales justificaciones que esgrimen las víctimas para no denunciar el delito están las siguientes: que “no sirve de nada” (37%); que “no tenían los datos suficientes para hacer la denuncia” (28%) y “que lo pensaron después”, es decir, que no consideraron la denuncia como una alternativa inmediata (25%). Estas respuestas reflejan no sólo la falta de arraigo de una cultura de la legalidad y de la denuncia, lo que ya de por sí representa una llamada de atención a la autoridad, sino una fuerte desconfianza en ésta y en los efectos que producirá darle noticia del delito. El 9% dejó de denunciar por miedo a represalias de sus agresores, lo que implica falta de confianza en que las autoridades les garantizarán protección tras la denuncia; el 1% prefirió no denunciar por la posible “complicidad entre ladrones y policías”³⁷.

Otro grupo de explicaciones de la falta de denuncia está asociado con la desconfianza que se deriva de la impunidad por corrupción o por deficiencias en el desempeño de la autoridad. El 47.5% de las personas considera que el autor del robo de una cartera o bolso es perdonado por las autoridades “a cambio de una mordida”; el 30% opina que el ladrón nunca será detectado y el

³⁶ Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad... op. cit., p. 79.

³⁷ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009..., op. cit, p. 89.

21.4% que se le aplicará una sanción severa. Cuando se trata del delito de venta de droga, el 47.44% de las personas piensa que el implicado es perdonado “a cambio de una *mordida*”; el 20.47%, que no será detectado, y 31.54%, que recibirá una sanción severa³⁸.

Cabe hacer notar que la principal vía de acceso al sistema penal, a fin de dar noticia del delito, es la policía preventiva. Más de la mitad de quienes sufren un delito (54%) acuden a ella para recibir apoyo y enterarla del ilícito. El 27% acudió a la policía judicial o ministerial de la entidad federativa; el 11% a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y el 8% a diversas instituciones, entre las que figuran una compañía telefónica, la gubernatura o una agencia ciudadana³⁹.

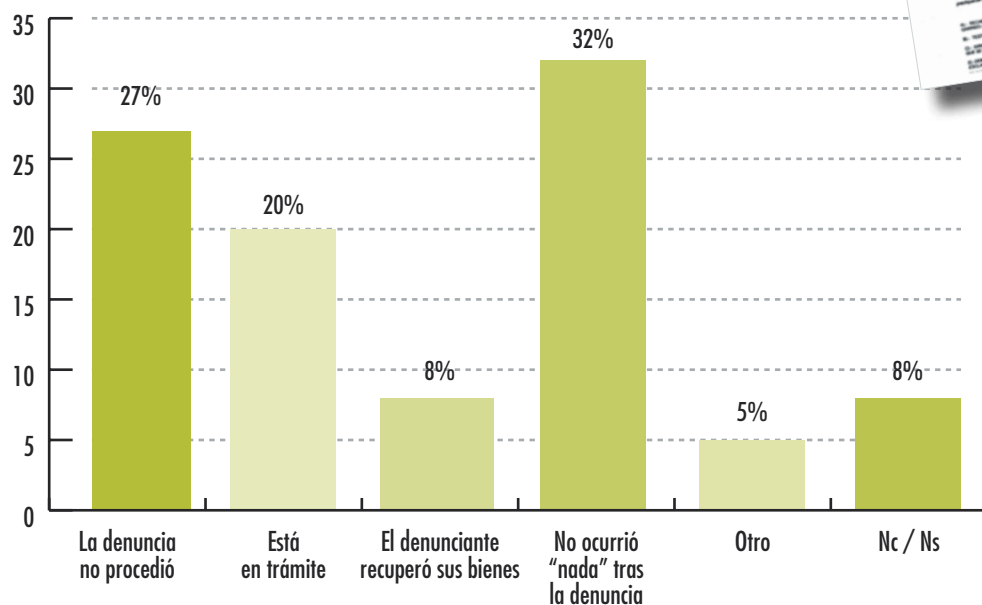
El destino o desenlace de las denuncias es un factor que, sin duda, abulta la cifra oculta del delito. Según cifras del INEGI, el 32% de quienes decidieron interponer una denuncia consideran que luego del trámite o seguimiento de la misma no ocurrió “nada”, el 27% sostuvieron que “no procedió” y el 20% que “está en trámite”. Sólo el 8% señaló que “recuperó sus bienes”. En un sentido similar apuntan las encuestas de victimización: el 31% señaló que tras el seguimiento de la denuncia no ocurrió “nada”, el 15% que “no procedió”, el 28% que “está en trámite”, el 19% que “recuperó sus bienes” y el 5% que “se puso al delincuente a disposición de un juez”⁴⁰.

³⁸ *Ibidem*, p. 78.

³⁹ *Ibidem*, p. 89.

⁴⁰ *Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad... op. cit.*, p. 38.

Gráfico de seguimiento de la denuncia, según datos presentados en tablas por el INEGI (nacional)



Entre las razones que las víctimas tienen para no denunciar el delito destaca que lo consideran “una pérdida de tiempo” (38%). Aunado a lo anterior, 15% sostiene que no denuncia “por desconfianza en la autoridad”, 12% porque “los trámites son largos y difíciles” 7% “por miedo al agresor”, 5% “por la actitud hostil de la autoridad” y 1% “por miedo a que lo extorsionaran”. Todas estas razones, como puede advertirse, están estrechamente ligadas al desempeño de la autoridad. Solamente el 9% manifestó que la falta de denuncia obedecía a que el delito tenía escasa importancia o que dejó de denunciar porque “carecía de pruebas” que soportaran la acusación⁴¹.

El tiempo invertido por las víctimas del delito para realizar la denuncia ante el ministerio público fue de entre 1 y 2 horas para el 31% de los denunciantes; más de 4 horas para el 30%; entre 3

⁴¹ *Ibidem*, p. 80.

y 4 horas para el 23% y menos de una hora para el 16%⁴². Estas cifras deben ser vistas exclusivamente como uno de los componentes del tiempo que deben invertir las víctimas, ya que también deben ser considerados los traslados y las visitas de seguimiento de la denuncia.

Un factor específico que inhibe la denuncia es el trato que las personas reciben por parte del ministerio público al acudir a hacer su denuncia. El 62% de los denunciantes sostuvo que no recibió servicio alguno por parte de dicha autoridad durante su visita; el 15.1% recibió “información sobre el proceso de la investigación previa”; el 9.4% asesoría jurídica; el 6.1% información sobre los derechos del denunciante en su calidad de víctima y el 2.3% recibe ayuda para la reparación del daño. Estas cifras distan mucho de satisfacer lo que el denunciante va buscando por parte del ministerio público al denunciar: 41.6% pretende específicamente obtener información sobre los avances en la investigación; 34% busca recibir asesoría jurídica; 27.9% información sobre sus derechos como víctima; 26.7% quiere simplemente “ser tomado en cuenta”, lo que incluye que se le dé buen trato y se le reciban las pruebas; y, el 22.9% pretende recibir ayuda para que le sea reparado el daño⁴³.

v. Índices de confianza y satisfacción ciudadana en el sistema de seguridad y justicia

El “índice de satisfacción ciudadana” en materia de seguridad pública en las encuestas de victimización se compone de cuatro dimensiones, a saber, la forma en que la policía protege a los ciudadanos frente a los delincuentes, la frecuencia con que la policía patrulla las calles de la colonia, el tiempo que tarda la policía en responder a un llamado de parte del individuo o los vecinos y el trato y respeto dado al encuestado y a sus vecinos. La evaluación

⁴² Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad... *op. cit.*, p. 83.

⁴³ *Ibidem*, p. 89.

de la policía por parte de los habitantes del Distrito Federal “se ha mantenido relativamente estable” entre 2005 y 2010. Se trata de una calificación “bastante deficiente, dado que raramente supera el promedio de 5 puntos en una escala del 0 al 10”. En el año 2009 la evaluación de la policía fue levemente superior al 40%⁴⁴. Para 2010 se alcanzó, sin embargo, el máximo histórico de 4.5 en la escala de 10, lo que representa que “más del 45% de los ciudadanos encuestados en el Distrito Federal... tienen una opinión negativa sobre cómo la policía protege a los ciudadanos contra los delincuentes”, mientras que sólo “el 29.9% de los ciudadanos tienen una percepción positiva de este aspecto”⁴⁵.

Por su parte, los elementos que componen el “índice de satisfacción de víctimas” son el trato brindado por la autoridad, la forma en la que la policía le dio solución al problema y, en su caso, el tiempo que tardó un individuo en hacer el trámite ante el ministerio público. En 2009 dicho índice se colocó en el Distrito Federal cerca del 50% de satisfacción⁴⁶.

Para 2010, “la evaluación que sobre la policía hacen las víctimas que acuden a denunciar el delito” se mantuvo estable para el Distrito Federal, al alcanzar 5.1 de calificación en la escala de 10. Las calificaciones de la policía por parte de las víctimas “son deficientes, aunque no peores que las de la población en general”. En la fase posterior a la denuncia del delito, el índice de satisfacción de víctimas respecto al desempeño del ministerio público observó en 2010 “una estabilización... después de una tendencia de aumento entre 2007 y 2009, a su vez precedido por un patrón de caída en el periodo 2006-2007”. Visto en conjunto el índice de satisfacción de víctimas respecto a la labor de la policía y el ministerio público la serie histórica de encuestas “muestra una leve caída en 2008 (luego de un importante descenso en 2007),

⁴⁴ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009, op. cit., p. 44.

⁴⁵ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual de los Levantamientos de 2010, op. cit., p. 25.

⁴⁶ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Informe Anual 2009, op. cit., pp. 45 y ss.

seguido por un relativamente importante ascenso —de cerca de un punto— durante 2009 y una estabilización en 2010”. No obstante, para algunos delitos este patrón podría ser aún más bajo, como en el caso de las llamadas extorsivas, cuyas víctimas “no recurren demasiado a la policía, a otra autoridad y mucho menos al ministerio público para hacer la denuncia correspondiente, en la mayoría de los casos porque lo consideran inútil”⁴⁷.

A nivel nacional, una buena proporción de los habitantes manifiesta que tiene “poca” o “ninguna” confianza en las policías estatales (75%), en los jueces (76%) y en los ministerios públicos (69%). Más de la mitad considera que las policías ministeriales son “nada” efectivas⁴⁸.

Llama la atención que la mayoría de la población atribuye la delincuencia a causas que no están relacionadas con el sistema de seguridad y justicia penal, tales como el desempleo (48%), la pobreza (46%) y las drogas (41%). Un 23% atribuye la delincuencia a la corrupción, la cual toca a dicho sistema, pero va más allá del mismo. Entre quienes identifican causas de la delincuencia directamente asociadas al sistema de seguridad y justicia, 7% lo atribuyen a las sentencias poco severas para los delincuentes; 6% a la impunidad, 6% a las malas policías; 5% a policías con pocos recursos; 5% a la poca coordinación entre los gobiernos; 3% a un sistema judicial ineficiente y el 3% a la ineficiencia en la actuación de los ministerios públicos⁴⁹.

El “índice de confianza en la justicia” que imparten los tribunales del Distrito Federal mostró cierta estabilidad entre 2007 y 2008, años en los que alcanzó 4.30 y 4.22, respectivamente, en una escala de 10.0. A partir del año 2009 comenzó a modificarse el patrón a la baja, al caer a 3.83 y luego alcanzar, en el año

⁴⁷ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual de los Levantamientos de 2010, op. cit., p. 8.

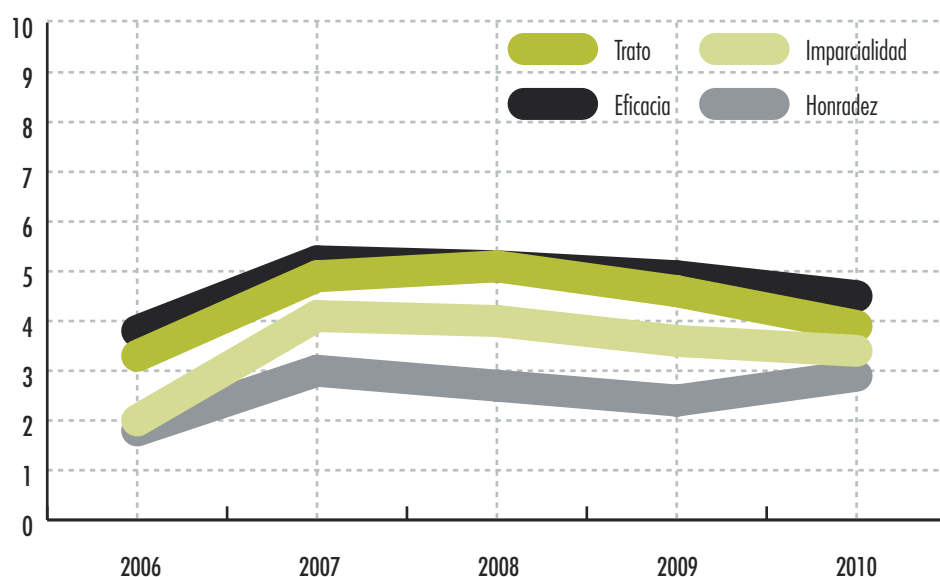
⁴⁸ Cuaderno No. 9 del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad..., op. cit., p. 85.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 112.

2010, su tope más bajo de los últimos cuatro años: 3.67. En las dimensiones específicas que componen el índice de confianza en la justicia, el indicador de *Eficiencia* descendió de forma sostenida, entre 2007 y 2010, de 5.15 a 4.45; el de *Trato justo*, pasó de 4.89 a 3.92; el de *Honradez*, de 3.03 a 2.91 y el de *Imparcialidad*, de 4.14 a 3.40. En general, el desempeño de la justicia en el Distrito Federal “no deja de ser considerado regular —5 puntos— por parte de los ciudadanos”⁵⁰.



Dimensiones del Índice de Confianza en la Justicia (Distrito Federal, 2006-2010)



El “índice general de satisfacción” con los juzgados locales a nivel nacional, útil para contrastar los índices del Distrito Federal, revela que 49.4% de los usuarios se considera “satisfecho” con sus servicios; el 18% “ni satisfecho ni insatisfecho”; el 15.2% “muy satisfecho”; 12% “insatisfecho” y 5% “muy insatisfecho”. El 36% de los usuarios calificó la impartición de justicia como “buena”; el 32% como “ni buena ni mala”; el 23% como “mala”;

⁵⁰ Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual de los Levantamientos de 2010..., op. cit., p. 8.

el 6% como “muy mala” y el 2% como “muy buena”. Las actitudes positivas suman en conjunto 38%, las negativas 29% y las neutrales 32%. Más del 70% de los usuarios considera que los tribunales respetan la garantía de “imparcialidad”⁵¹.

Entre los aspectos que los usuarios de los servicios de justicia consideran más importantes para sentirse satisfechos con el funcionamiento de los tribunales, 22.4% señaló la “agilización de los procesos”; el 18.9% “la imparcialidad y el respeto a las leyes por parte de los funcionarios”; el 4.5% “más honestidad”; el 3.1% “mejor trato de los empleados”. Otros aspectos mencionados son “personal más capacitado” (2.9%); “mejores espacios para trabajar” (2.1%); “atención directa de los jueces” (1.7%) y “más personal” (1.6%)⁵².

El índice general de confianza de los “juzgados”, en una escala de 10, es de 7.1, lo que los coloca por encima de la PGR (6.5), las organizaciones no gubernamentales (6.4), el ministerio público (5.5) y la policía (5.3). El 74.7% de los usuarios de juzgados ordinarios consideran que el tribunal “actúa con base en el derecho”; el 68.4% que “está formado por personas honestas”; el 65.7% “que se puede confiar en lo que dice”; el 66% que “valoró a fondo las pruebas”; y el 65% que al momento de dictar sentencia “tomó en cuenta los hechos”⁵³.

El 89.6% de los vencedores en un juicio consideran que el juez “se apegó estrictamente” a la ley al emitir su sentencia; en contrapartida, el 67.6% de los vencidos en juicio opinaron en el mismo sentido. El 89.4% de los que obtuvieron una sentencia favorable consideraron que el juez hizo una “buena interpretación” de las leyes; sólo el 53.7% de los que recibieron una sentencia desfavorable opinaron en el mismo sentido. El 83% de los vencedores

⁵¹ *Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Encuesta de Satisfacción a los Usuarios de Servicio de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Área de Investigación Aplicada y Opinión, UNAM, febrero de 2010, pp. 117 y 142.

⁵² *Ibidem*, p. 37.

⁵³ *Ibidem*, p. 35 y 133.

en el juicio sostuvo que el juez presentó “una buena argumentación” al emitir la sentencia; sólo el 58% de los derrotados en juicio coincidió en esa apreciación. Por último, el 86% de quienes recibieron una sentencia favorable aseguró que el juez “valoró a fondo las pruebas”, mientras que el 49% de quienes recibieron una sentencia adversa opinó en el mismo sentido⁵⁴.

Las mediciones de la percepción sobre el respeto a los derechos de las personas por parte de los tribunales arrojan que 54% está de acuerdo en que los respetan; 33% de acuerdo en parte y 12% en desacuerdo. El 48% está de acuerdo en que los juzgados garantizan un juicio justo para todos, mientras que 32% está de acuerdo en parte y 19% en desacuerdo. El 46% se manifestó de acuerdo en que “los jueces favorecen a algunas personas sobre otras”; el 31% estuvo de acuerdo en parte y 17% en desacuerdo. El 45% consideró que “los jueces son honestos”; el 36% de manifestó de acuerdo en parte y el 15% en desacuerdo. El 43% consideró que “los jueces dejan libres a muchos sospechosos”; 33% se manifestó de acuerdo en parte y 17 en desacuerdo. Por último, 40% opinó que “las sentencias alcanzadas por los jueces son casi siempre justas”; 36% estuvo de acuerdo con lo anterior en parte y 21% en desacuerdo⁵⁵.

Respecto al cumplimiento de los principios del debido proceso en los juzgados locales, los usuarios de los servicios de justicia opinaron que, en una escala de 10, la *igualdad* se cumplió 7.9; la *contradicción* 7.6; la *publicidad* 7.7; la *oralidad* 7.5; la *inmediatez* 7.6 y la *continuidad* 7.0. Sólo el 52% de los usuarios consideró que le fue respetada la garantía de justicia pronta o de “rapidez” en el procedimiento, mientras que el 50.8% manifestó que, “en caso de no tener un abogado, le proporcionaron uno de oficio”. En relación con irregularidades atribuibles a los tribunales locales durante la tramitación de los juicios, 26% de los usuarios opinaron que “se dilató ilegalmente el proceso”; 21% que “se publicaron

⁵⁴ *Ibidem*, p. 135.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 107.

acuerdos, resoluciones y órdenes judiciales con errores o datos incorrectos”; 16% que “se solicitaron requisitos no necesarios para presentar sus pruebas”; 9% “que se admitieron pruebas improcedentes”; 4% que “se admitieron pruebas ilegales”; 6% que “se ocultaron pruebas o información” y 4% que “se destruyeron pruebas o información”⁵⁶.

En materia de corrupción, el análisis de los datos de los estudios de opinión permite sostener que “por lo espinoso del tema, la corrupción aparece poco referida y siempre es adjudicada a otro actor; así, quien es corrupto, no es el (encuestado) mismo, sino alguien más”. De ahí que sólo 5.6% de los usuarios señaló que “alguien le pidió dinero” en la etapa probatoria; 3.1% en la de alegatos; 2.8% en la de apelación; 0.7% en la de sentencia y 0.6% en la de demanda. Los funcionarios judiciales, por ejemplo, adjudican la corrupción “a los abogados que estafan a sus clientes pidiéndoles dinero para dárselos a los distintos funcionarios para la agilización de los trámites y, en algunos casos, para la supuesta sentencia favorable del juez (...) Y muchas veces el problema es que el abogado pide dinero supuestamente para darle al juez, pero se lo quedan. Y la gente se queda con esa impresión, y eso influye en la imagen del juez y de la institución”⁵⁷.

Entre las cosas que, según la opinión de los usuarios de los tribunales, podrían mejorar la eficiencia del servicio destacan “hacer mas rápidos los procesos o trámites” (16.6%); “personal más capacitado” (11.9%); “más personal” (8.7%); “mejorar las instalaciones” (5.5%); “que sean imparciales” (5.1%); “recibir asesoría personales” (2.0%); “actualizar su página electrónica/web” (1.7%); “dar continuidad en los trámites (1.7%) y “honestidad por parte de los empleados” (1.6%)⁵⁸.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 123.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 129.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 42.



II. Ejes rectores para la implementación de la reforma penal en el Distrito Federal

En los trabajos de seguimiento de los avances de implementación de la reforma en el Distrito Federal, la UNESIRP⁵⁹ ha propuesto distintos ejes rectores, a saber, Comunicación y difusión; Tecnologías de la información; Infraestructura; Medios alternativos de solución de controversias; Capacitación; Reorganización institucional y Normatividad⁶⁰.

Desde otros enfoques han sido propuestas también las dimensiones Presupuestal y Humana. Las etapas previstas para el avance sobre esos ejes son diagnóstico, diseño, implementación y ajustes. A estas alturas, cada uno de los ejes muestra avances diferenciados en cada una de las etapas mencionadas.

En el presente documento se ha optado por un catálogo de ejes no opuesto a los anteriores, sino complementario, en la medida en que busca enfatizar algunos aspectos desde una perspectiva ciudadana de la reforma.

1. Transparencia y acceso a la información pública

Las cifras oficiales del Distrito Federal¹, relativas al número de denuncias penales, averiguaciones previas iniciadas y personas detenidas, consignadas, procesadas, condenadas y absueltas, están disponi-

⁵⁹ Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, creada por el Poder Judicial del Distrito Federal.

⁶⁰ *Primer Anuario Estadístico 2010*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, p. 76.



La transparencia en los procesos penales, y en especial el acceso a las decisiones judiciales y las razones en las que se basan, son condiciones indispensables para el ejercicio del control ciudadano del sistema penal.

bles, según se hace constar en el presente documento, en fuentes accesibles al público en general. Se trata de datos que son presentados periódicamente bajo matrices que permiten, con ciertas limitaciones, su análisis evolutivo y comparativo. También está disponible una gran cantidad de información institucional de carácter general que resulta indispensable para dar marco a la implementación de la reforma, como por ejemplo los datos generales de las entidades públicas, la información presupuestal y las remuneraciones de los servidores públicos, entre otros.

Un primer desafío hacia el futuro, de cara a la implementación de la reforma, consiste en que la información oficial sobre el sistema penal sea más completa, que tenga un mayor grado de detalle o desagregación y que incluya actualizaciones de los indicadores de gestión, así como datos estadísticos sobre las diligencias y actuaciones realizadas dentro del procedimiento penal a partir de la denuncia del delito. La transparencia en los procesos penales, y en especial el acceso a las decisiones judiciales y las razones en las que se basan, son condiciones indispensables para el ejercicio del control ciudadano del sistema penal.

Puede ocurrir, sin embargo, que los datos necesarios para alimentar los indicadores de los que partirá el diagnóstico y la observación del sistema penal, no estén disponibles, simplemente porque las entidades públicas no los generan, o porque los producen “en bruto”. Se hace necesario entonces iniciar un proceso de carácter revolvente en el que se comience por diseñar los bancos de indicadores y las matrices para el procesamiento de la información, y acto seguido se adopten las medidas pertinentes en el plano operativo para generar los datos para nutrir dichas matrices en función de los indicadores. Ello permitirá, a su vez, enriquecer de manera gradual los instrumentos de medición a partir de datos que “no conectan” con los indicadores existentes. Si este

proceso no se lleva a cabo, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se volverá, en la práctica, nugatorio.

Las autoridades del Distrito Federal deben aprovechar al máximo la oportunidad de recopilar información proveniente de las entidades federativas que ya han implementado la reforma, e incluso la generada en otros países, no para el autoconsumo, sino para enriquecer la discusión entre los diversos actores en el ámbito local.

Un segundo desafío es generar condiciones para que los distintos sectores y la sociedad en general tengan acceso a dicha información, en el entendido de que la efectividad de la participación democrática es directamente proporcional al grado de acceso a la información pública. Deberán “abrirse” los sótanos de la justicia del Distrito Federal y generar condiciones para la conformación de un acervo de “conocimiento social” que estimule la participación en este campo. Las propias autoridades de la Ciudad han reconocido que, en la actualidad, falta información estadística accesible a todos los actores involucrados en la reforma, además de que no existen instrumentos de carácter general para el seguimiento y la evaluación de las acciones dirigidas a su implementación.

La generación de los datos y su publicación en medios accesibles deben ser acompañadas por una estrategia de comunicación social que maximice su difusión y penetración. El proceso de implementación debe ser visto como un asunto del dominio público, en el que no sólo los conocedores, sino todos los miembros de la sociedad, puedan acceder a la información necesaria para el conocimiento general o detallado del sistema penal, antes, durante y después de la implementación del nuevo modelo.

Un tercer desafío es que las autoridades vayan más allá de las cifras oficiales e incorporen, en sus análisis y en la toma de decisiones sobre la implementación, otros mecanismos para la medición y explicación de los fenómenos delictivos, en especial las

encuestas de victimización, incidencia delictiva y eficiencia institucional.

Por otra parte, en el Distrito Federal, como en cualquier otra entidad, existe el riesgo de que la implementación de la reforma penal sea capturada por grupos reducidos a consecuencia de restricciones injustificadas en la circulación de la información, de ahí la necesidad de que el proceso se conduzca bajo los principios de “máxima publicidad” y “máxima disponibilidad”, mismos que deben ser interpretados en el sentido que más beneficie el acceso de los ciudadanos a la información, al tiempo que exigen una actitud proactiva de los servidores públicos y no sólo reactiva ante las solicitudes formuladas por los gobernados.

La disponibilidad de la información, sin la cual resulta imposible la participación ciudadana, puede medirse en dos niveles diferentes. Por un lado está la información asequible por medio de la activación de los mecanismos previstos en las leyes de transparencia y acceso a la información, y por otro, la información que las autoridades tienen el deber de poner, *motu proprio*, a disposición de la población en general. La medición de la disponibilidad por la primera vía requerirá del examen sistemático de la información generada a partir de las solicitudes específicas de información relacionada con la reforma por parte de los ciudadanos a las diversas autoridades involucradas en la reforma, así como del análisis de las respuestas a dichas solicitudes. En última instancia, será necesario valorar si la información entregada al agotarse los mecanismos de transparencia corresponde con los estándares en la materia y satisface las expectativas de los solicitantes, o en su caso, si las razones esgrimidas por la autoridad para negar o restringir el acceso a la información resultan justificadas.

En cuanto a la información que la autoridad está obligada a poner a disposición de los ciudadanos sin que medie solicitud, la implementación de la reforma penal exigirá que las autoridades del Distrito Federal lleven la oferta de información disponible a

nuevos niveles de amplitud, empezando por impulsar políticas para garantizar el acceso de *internet* a toda la población, medio especialmente barato, rápido y de potencial casi ilimitado, y que permitirá paulatinamente el acceso a la información sin necesidad de que los ciudadanos tengan que ventilar un procedimiento para obtenerla. Debe impulsarse la conformación de un “gobierno electrónico”, inscrito a su vez en una “sociedad de la información”. Las condiciones comienzan a generarse: en 4 de cada 10 hogares del Distrito Federal se cuenta con una computadora, sin embargo, en el sistema penal el rezago es notable, ya que apenas un 35% de los usuarios de los tribunales se informan sobre los trámites o actuaciones legales mediante *internet*, contra el 90% que lo hace acudiendo a la sede de los tribunales⁶¹.

2. Participación ciudadana

La implementación de la reforma penal requiere, naturalmente, de la intervención de los operadores del sistema, pero también de la participación de la sociedad civil, no sólo de la “organizada”, sino especialmente de la “no organizada”, extendiendo las redes de participación más allá de sus fronteras ordinarias. Se trata de incorporar en el proceso a las organizaciones civiles, pero también de generar espacios más o menos permanentes de participación para quienes, teniendo el derecho, no suelen participar espontáneamente.

En el proceso de implementación debe superarse la vieja perspectiva de que quienes conforman la sociedad civil no organizada son sólo destinatarios pasivos de los beneficios del cambio de modelo. Entre los rasgos que caracterizan el enfoque paternalista o autoritario a superar destacan los siguientes: las decisiones sobre la reforma son tomadas verticalmente por quienes detentan la

La implementación de la reforma penal requiere, naturalmente, de la intervención de los operadores del sistema, pero también de la participación de la sociedad civil, no sólo de la “organizada”, sino especialmente de la “no organizada”, extendiendo las redes de participación más allá de sus fronteras ordinarias.

⁶¹ Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de justicia... op. cit., p. 48.



información o el conocimiento, de arriba hacia abajo, porque las opiniones de los actores ajenos a ese círculo se consideran poco fundamentadas, sin considerar que el propio estado es un factor de la desinformación sobre la reforma y el sistema penal en general; los vicios del viejo sistema son atribuibles, en buena medida, a protagonistas que toman o tomarán parte en la confección del nuevo modelo; las instituciones involucradas en la reforma no logran coordinarse, o bien, actúan en bloque desdibujando sus funciones específicas; las decisiones sobre la implementación son tomadas de forma calculada por temor a los riesgos, especialmente a los cambios que puedan alterar privilegios o prerrogativas del viejo sistema; y, la participación se promueve de manera controlada, buscando que los distintos sectores de la sociedad simplemente confirmen o avalen los resultados preconcebidos o anticipados por quienes planean el proceso.

La Némesis del paternalismo, es decir, la participación democrática abierta, tiene los rasgos opuestos, los cuales deberán manifestarse en el proceso de implementación de la reforma: existe un rol de liderazgo para la conducción de los procesos de participación, pero sin ahogar ni capturar la iniciativa ciudadana; se parte de interrogantes que los conductores del proceso plantean a la población con el propósito de obtener información útil y no sólo esperando la confirmación de posturas preconcebidas; los productos generados mediante la participación democrática tienen un carácter colectivo; se estimula la creatividad ciudadana para la formulación de novedosas formas de participación; se incentiva la participación de actores emergentes, como por ejemplo los familiares de los internos en los centros de reclusión o los deudos de las víctimas del crimen, que pueden fungir como contrapeso ciudadano al ejercicio del poder público; y, se suministra a los miembros de la sociedad información, pero también se promueve la generación de conocimientos o “saberes ciudadanos”, es decir, se apuesta a que los diversos actores “aprendan”, tanto en el plano abstracto, como en el práctico, esto es, “que aprendan haciendo”, por ejemplo mediante la observación o supervisión

sistemática de las audiencias públicas en los juicios orales, del desahogo de las pruebas y del desempeño de los distintos actores del proceso penal, incluidos los abogados particulares y de oficio.

En el proceso de divulgación del significado de la reforma penal y de promoción de la participación ciudadana, los conductores de la implementación deben considerar que el grueso de la población se informa por vía de los medios masivos de comunicación. Tan es así que el 88.3% de los adultos se enteran de noticias relacionadas con la inseguridad por medio de la televisión, el 35% por medio de la radio y el 28% por medio de revistas y periódicos. Lo mismo, muy probablemente, ocurrirá respecto a las noticias generadas a partir de la aplicación de la reforma.

Quienes encabezan la implementación tienen ante sí el reto de encontrar la manera de socializar la información sobre la reforma utilizando los medios de comunicación, entre ellos, el canal de televisión de la Ciudad de México, en el supuesto de que inicie transmisiones como está previsto. Pero el reto mayor está en instrumentar estrategias para contrarrestar la desinformación sobre el sistema penal y las falsas expectativas e imaginarios que con frecuencia se difunden a nivel masivo.



3. Independencia e imparcialidad judicial

El principio de independencia implica que los jueces decidan los asuntos en razón de la valoración imparcial de los hechos y la interpretación del derecho sin influencias o interferencias inapropiadas, directas o indirectas. Un primer aspecto está relacionado con la interferencia en el ámbito judicial por parte de los demás poderes públicos. En el caso del Distrito Federal, si bien en los planos orgánico y administrativo se ha consolidado la independencia del poder judicial frente al ejecutivo, no han existido condiciones estructurales para que dentro de los proce-

El principio de independencia implica que los jueces decidan los asuntos en razón de la valoración imparcial de los hechos y la interpretación del derecho sin influencias o interferencias inapropiadas, directas o indirectas.

Los jueces penales actúen libres de la influencia del ministerio público, inscrito en la esfera de la administración. Lo anterior en razón, fundamentalmente, de las implicaciones del modelo inquisitorial, cuyo desmantelamiento supone la implementación de la reforma.

En virtud de lo anterior, el diseño del nuevo modelo en el ámbito local, y su implementación, habrán de cuidar escrupulosamente la distribución de las competencias y facultades. Resulta obvio que el modelo acusatorio impone la separación de la función acusadora y juzgadora, pero es posible advertir la indefinición en la reforma constitucional de ciertos aspectos que pueden desdibujar esa separación, como por ejemplo la dependencia orgánica de los servicios periciales respecto del ejecutivo y la falta de igualación de las condiciones y capacidades de la defensa pública con el ministerio público. No debe olvidarse que la imparcialidad judicial está íntimamente relacionada con la división de poderes, y que ésta tiene como finalidad la restricción del poder por medio de los contrapesos. En la conversión del sistema vigente al nuevo modelo la imparcialidad dependerá del grado que se alcance en la moderación del enorme poder que, en la actualidad, detenta la parte acusadora.

En la puesta en marcha de la reforma en el Distrito Federal deberá preverse la salvaguarda de la independencia judicial frente a poderes privados, especialmente frente a algunos medios electrónicos autorregulados, sometidos a agendas o intereses políticos particulares. La transparencia de los juicios orales pondrá al sistema penal, como tiene que ser, en una caja de cristal, pero también inaugurará una nueva dinámica en la que los poderes mediáticos dispondrán de abundante información que, de no ser tratada de forma ética y profesional, podría operar en detrimento de la independencia judicial.

Los llamados “litigios mediáticos” podrían exacerbarse, como también las presiones a los jueces desde los medios de comuni-

cación para que ajusten su actuación a patrones que no corresponden con la justicia. En tal virtud, se impone la necesidad de garantizar espacios mediáticos o periodísticos en los que participen comunicadores capaces de cubrir e interpretar con acierto las actuaciones judiciales en el nuevo sistema. Aunado a lo anterior, las autoridades del Distrito Federal deberán enfrentar el reto de proteger los derechos a la presunción de inocencia, a la privacidad y al resguardo de la identidad de las personas que, sin haber sido juzgadas y condenadas, son presentadas en los medios de información como autoras o partícipes en un delito, sin que posteriormente se respete el derecho de la audiencia a ser informada, en su caso, de la absolución de las mismas.

En lo que atañe a las garantías orgánicas de imparcialidad, los avances en el Distrito Federal son notorios, especialmente en materia de estabilidad e inamovilidad en el cargo de los juzgadores, tema íntimamente relacionado con la carrera judicial, la remuneración de los jueces, los procedimientos de selección, promoción y remoción de los funcionarios judiciales. No se observa en el sistema local que un poder distinto del judicial tenga injerencia en la anulación de decisiones de los jueces, como tampoco que los otros poderes ejerzan facultades de inspección sobre el poder judicial que trastoquen su independencia. También muestran un grado de consolidación las llamadas garantías del “juez natural”, como la asignación azarosa de los casos a los distintos jueces, mecanismo opuesto a los jueces de consigna.

La imparcialidad judicial está relacionada con la actitud o la disposición de un juez o tribunal con respecto a un caso y las partes que intervienen en el mismo. Los jueces no deben tener ideas preconcebidas o sesgadas en cuanto al asunto ni privilegiar los intereses de una de las partes. La imparcialidad individual de cada juzgador sólo puede medirse de manera casuística, verificando su apego o desapego a los hechos y al derecho, su fiabilidad en la exclusión o anulación de pruebas ilegales (confesiones obtenidas bajo coacción o tortura) y de diligencias irregulares (detenciones

arbitrarias y con violencia policial) y el índice de revocación de sus resoluciones por parte de las instancias superiores. Será la configuración del proceso penal en el Distrito Federal, al cabo de la implementación de la reforma, la que definirá los parámetros de efectividad de la garantía de imparcialidad en sus aspectos orgánico e individual.

Otro ángulo para medir la imparcialidad es la fortaleza o debilidad de la defensa. En la medida en que una persona acusada penalmente no dispone de los medios necesarios para preparar y sostener su defensa, la garantía de imparcialidad experimenta un vacío. Esto es así porque, desde un punto de vista objetivo, la imparcialidad se concreta en la existencia de todas las garantías necesarias para que la decisión judicial se pronuncie una vez que han sido eliminadas todas las posibles dudas sobre el caso. Si alguna prueba no es admitida o desahogada el juicio es injusto, pero si la prueba es excluida a consecuencia de que el acusado no cuenta con una defensa adecuada, el juicio carece de imparcialidad.



El éxito de la reforma penal dependerá del equilibrio procesal entre la parte acusadora y la defensa.

4. Igualdad procesal. Aspectos orgánicos

El éxito de la reforma penal dependerá del equilibrio procesal entre la parte acusadora y la defensa, el cual se logrará por medio de la igualación de ambas en el plano procesal y la eliminación de las facultades materialmente jurisdiccionales que detenta el ministerio público, pero también mediante la liberación de las instituciones del sistema de justicia respecto de los centros de decisión política.

Un aspecto que no se introdujo en la reforma constitucional, pero que el Distrito Federal está en condiciones de incluir a nivel local, es la autonomía orgánica del ministerio público. En los foros especializados se ha señalado que una “autoridad acusatoria independiente siempre es preferible a una que dependa del poder ejecutivo” y que “el ejercicio adecuado de las funciones acusato-

rias requiere independencia y autonomía de las demás ramas del poder público”⁶². Es verdad que en la Ciudad se han instrumentado medidas para ampliar los márgenes de independencia del ministerio público, y que no obstante su subordinación jerárquica al ejecutivo se han hecho esfuerzos para que su actuación sea más objetiva e imparcial, pero la salud del sistema de justicia no será plena sin la autonomía orgánica de la Procuraduría, naturalmente bajo ciertas condiciones de control interorgánico.

La falta de autonomía del ministerio público repercute negativamente de dos maneras en la calidad de la justicia penal. Por un lado, están los casos de uso político de la procuración de justicia, cuyas manifestaciones más nocivas son la persecución de enemigos o adversarios políticos y de activistas políticos y sociales. Sin bien en los últimos años no sobran los ejemplos en el Distrito Federal, no hay motivos para descartar regresiones en esta materia. Es un tema que reclama definiciones estructurales y no sólo la apuesta a la buena voluntad política de los gobernantes en turno. El otro lado de la moneda es la falta de persecución de delitos o la persecución selectiva de personas por motivaciones políticas, el inejercicio de la acción penal o la falta de ejecución de órdenes de aprehensión y las investigaciones defectuosas por las mismas causas.

La dependencia del ministerio público del ejecutivo repercute también en el uso de la procuración de justicia para fines publicitarios y de imagen gubernamental. Conviene al buen funcionamiento del sistema penal que los resultados del ministerio público, especialmente aquellos que se relacionan con detenciones, consignaciones y condenas, se mantengan al margen de las necesidades políticas de los gobernantes y que no se utilicen en función de los dividendos políticos que puedan arrojar ni de los beneficios en los niveles de aceptación en la opinión pública del gobierno en turno.

⁶² *Principios internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales, Guía para Profesionales No. 1*, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, 2007, pp. 93 y 94.

A lo anterior deben sumarse las presiones que, desde el interior de la estructura del poder público, ejerce la policía de investigación sobre el ministerio público. En otros tiempos era ostensible la insubordinación de la otrora llamada policía judicial. Sin embargo, no puede descartarse sin más que, en las condiciones actuales del sistema, distintos tramos de las etapas iniciales del procedimiento penal estén bajo el control cotidiano de la policía de investigación. Los objetivos de la reforma no se alcanzarán mientras la policía continúe detentando atribuciones de hecho o de derecho durante la investigación que corresponden al ministerio público. Es posible que, de manera indebida, se le hayan cedido paulatinamente a la policía algunas funciones propias del ministerio público, realidad que no se manifiesta claramente porque no están definidos con exactitud los límites de la función auxiliar de la policía en las tareas de investigación. Ello explicaría en buena medida los señalamientos de malos tratos e ineficiencia por parte de las víctimas cuando acuden a denunciar un delito o dan seguimiento a la investigación.

Por otro lado, las asimetrías entre la parte acusadora y la defensa son de carácter procesal, pero también presupuestal y material. Urge no sólo la homologación salarial entre los agentes del ministerio público y los defensores, sino también la nivelación de condiciones estructurales en el desempeño de su función, lo cual implica, entre otras cosas, dotar a la defensa pública de investigadores que operen bajo su mando directo en el acopio y análisis de información, pero también asegurar la igualdad de condiciones para el acceso a los servicios periciales a fin de respaldar su estrategia en el juicio, según se señala a continuación.

Los servicios periciales en el Distrito Federal están inscritos en la estructura orgánica de la Procuraduría, y si bien la ley prevé que gozarán de “autonomía técnica e independencia de criterio”, no hay razones para negarse a ampliar sus márgenes de independencia hasta el punto en el que la defensa pública y los abogados privados puedan hacer uso de sus servicios en igualdad de condi-



ciones que el ministerio público. Las leyes locales confieren a los servicios periciales un carácter de “auxiliar” en la investigación de los delitos y la persecución de los imputados, pero además les imponen la obligación de actuar “bajo la autoridad y mando inmediato o directo del ministerio público”⁶³.

En aras de la equidad procesal, los servicios periciales deben ser sustraídos de la esfera del ministerio público, llevándolos, por ejemplo, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, o bien, proporcionando también a los defensores de oficio jerarquía directa sobre peritos oficiales a cuyos servicios tengan acceso, con ciertas condiciones previstas en la ley, los defensores privados. De no dar los pasos necesarios en este sentido, la reforma penal quedará insatisfecha en su propósito fundamental de establecer un modelo procesal equitativo, en el que el derecho de defensa, y especialmente el de ofrecer pruebas en igualdad de condiciones, estén debidamente protegidos.

5. Accesibilidad del sistema de justicia penal e intervención de las víctimas

El sistema penal debe ofrecer canales idóneos para la recepción de las denuncias y en general para la atención de las necesidades de la población en el ámbito penal. En el Distrito Federal, el primer contacto del ciudadano no suele hacerse con el agente del ministerio público que le toma su declaración por escrito en una mesa de trámite, sino con la policía preventiva o con el personal de las oficinas de información y orientación, quienes canalizan a los usuarios a la justicia alternativa o a las unidades de investigación, según el delito de que se trate y la circunscripción territorial. Al implementar la reforma penal se deberán generar alternativas para la protección, asesoría

El sistema penal debe ofrecer canales idóneos para la recepción de las denuncias y en general para la atención de las necesidades de la población en el ámbito penal.

⁶³ Fracción I, del artículo 2 y artículo 42 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

y atención de las víctimas del delito, cuidando no sólo la suficiencia y distribución geográfica de las unidades de orientación, sino el trato digno y la calidad de la información y la asistencia, así como la capacidad de proveer a los usuarios de medidas eficaces de protección inmediata.

En estrecha relación con el acceso a la justicia y a la igualdad procesal está la posibilidad abierta por la reforma constitucional (segundo párrafo del artículo 21) para que los particulares ejerzan de manera directa la acción penal. La quiebra del llamado monopolio de la acción penal reduce enormemente los márgenes de discrecionalidad del ministerio público en la persecución de los delitos y coloca a las víctimas a la puerta de la justicia. Será responsabilidad del legislador local dar a ese derecho un carácter amplio o reducido.

Uno de los objetivos de la reforma es una mayor intervención de las víctimas en el proceso penal, no sólo porque ello es conatural al modelo acusatorio, sino porque la tendencia en materia constitucional es rescatarlas del rol pasivo y secundario al que han sido relegadas. Las víctimas merecen una mejor atención por parte de la Procuraduría y el ministerio público, pero sobre todo deben ser beneficiadas con mecanismos efectivos para participar en el proceso aportando pruebas, objetando las ofrecidas por la defensa, interponiendo recursos, formulando alegatos y solicitando medidas cautelares, entre otras intervenciones.

6. Responsabilidad y régimen disciplinario

La cara opuesta de las garantías de inamovilidad judicial es el sistema disciplinario al que deben quedar los jueces en el nuevo modelo. Este aspecto guarda una íntima relación con la profesionalización del personal judicial, objetivo que sólo puede alcanzarse mediante la capacitación o formación profesional y un sistema efectivo de sanciones de las conductas irregulares o ilegales, que incluya la destitución y la inhabilitación, entre otras sanciones.

Evitar el castigo o la sanción es un comportamiento racional, de tal modo que la existencia de un régimen disciplinario efectivo, que se aplique de manera general y no de forma excepcional o selectiva, favorece que las conductas de los funcionarios judiciales, como las de cualquier persona, se ajusten a la norma.

Hipotéticamente, con la implementación de la reforma penal, habrán de aumentar, al menos en una etapa inicial, los procedimientos incoados contra los jueces, así como la imposición de sanciones disciplinarias, en la inteligencia de que la reducción de la opacidad en su actuación los expondrá a un mayor escrutinio, que en el mediano y largo plazos redundará en una mayor profesionalización.

Lo anterior aplica también para el ministerio público, los defensores de oficio y los abogados privados. Los jueces habrán de ser facultados para imponer sanciones a los agentes y defensores que en sus actuaciones dentro de los juicios orales no demuestren la capacidad o los conocimientos necesarios para el desempeño de su función, como por ejemplo su expulsión de las audiencias, siempre cuidando que ello no se convierta en formas encubiertas de acoso contra una de las partes.

No debe perderse de vista, sin embargo, que más que castigos, el tipo de sanción que más favorece la profesionalización de jueces y ministerios públicos es el que se relaciona con los mecanismos de anulación de los actos ilegales o irregulares, es decir, las sanciones de carácter procesal a sus actuaciones.

7. Profesionalización de los operadores de la reforma

Los distintos actores del sistema de justicia penal habrán de continuar su profesionalización según lo exija la implementación de la reforma, pero el reto del ministerio público en este plano es mayúsculo. Tendrá que transformarse a fondo para cubrir las al-

tas expectativas que se tienen de su función conforme al nuevo modelo, tanto en la órbita de la investigación como en el litigio propiamente dicho. Al final, el principal indicador de la profesionalización del ministerio público lo será la reducción de la brecha entre la cifra oculta del delito y las sentencias condenatorias o, dicho en otras palabras, la disminución de la impunidad.

El sistema acusatorio y los juicios orales impondrán a los agentes del ministerio público la incorporación de nuevas habilidades para la toma de decisiones con prontitud.

El sistema acusatorio y los juicios orales impondrán a los agentes del ministerio público la incorporación de nuevas habilidades para la toma de decisiones con prontitud, en especial las relacionadas con la aplicación del principio de oportunidad, la solicitud de medidas cautelares o de autos de vinculación a proceso y la canalización de conflictos penales a los órganos responsables de la justicia alternativa. La intervención en las audiencias reclamará de los agentes del ministerio público no sólo el dominio de las técnicas de expresión oral y la capacidad de síntesis, sino también de los métodos de interrogatorio y de formulación de repreguntas. Además, deberá fortalecer las competencias que actualmente se le exigen, por ejemplo un agudo conocimiento del derecho penal sustantivo y procesal⁶⁴.



En el nuevo modelo, el ministerio público deberá estar en condiciones de decidir con presteza y contundencia si la noticia criminal que tiene a la vista es susceptible y digna de ser investigada o si por su naturaleza procede calificarla de bagatela o aplicarle el principio de oportunidad. De no lograrse este objetivo primario, el sistema continuará enfrentando problemas de congestión e impunidad.

Por otra parte, las labores de investigación de los hechos y la recopilación de pruebas a cargo del ministerio público requerirán, conforme al nuevo modelo, del desarrollo de destrezas específi-

⁶⁴ Cfr. Vizcaino Zamora, Álvaro, *Diez pasos para implementar la reforma constitucional en materia penal en los estados de la República*.

cas que incluyen la compenetración con las tareas de la policía investigadora en el acopio de pruebas y con la labor de los peritos en la intervención del escenario del delito y la conservación de evidencias. La investigación a cargo del ministerio público tendrá un carácter *desformalizado*, lo que le exigirá adquirir y perfeccionar técnicas de investigación empírica y “de campo”. Sólo así se podrá imprimir a las pruebas un carácter técnico o científico capaz de resistir los embates de la defensa en el juicio. Ello obligará también a medir la profesionalización del ministerio público no en función de los asuntos en los que ejerce la acción penal, sino en los que logra una sentencia condenatoria.

En la medida en que la persona del detenido deje de ser el principal medio de investigación, o incluso el único, se habrá iniciado una auténtica profesionalización del ministerio público. Los resultados favorables para la parte acusadora —desde un auto de vinculación a proceso, hasta una sentencia condenatoria— son un indicador mucho más claro de profesionalización cuando se trata de un asunto iniciado por una denuncia de la víctima que cuando se inicia por una detención en flagrancia. En este último caso, la disponibilidad que la policía y el ministerio público tienen desde el inicio sobre el acusado reduce los estándares de exigencia de la investigación.

Por lo demás, la formación de los operadores del sistema —jueces, ministerios públicos, peritos, policías, defensores, observadores, etc.— debe pensarse en dos dimensiones. Por un lado están los conocimientos y habilidades que cada uno de ellos, en su función específica, deben adquirir y desarrollar; por otro, el entrenamiento interactivo de todos ellos que resulta de la práctica en sesiones de simulacro y piloteo. Los miembros de la policía, por ejemplo, habrán de capacitarse para participar en las audiencias del juicio oral, a fin de presentar dentro del juicio, de manera consistente, los “partes” e informes policiales.

El desarrollo profesional de los actores del sistema depende ciertamente de la calidad de los cursos de capacitación pero sobre todo, como ya se ha señalado, de la existencia de mecanismos eficaces de anulación de las actuaciones ilegales o irregulares de abogados, policías, jueces y ministerios públicos. Lo importante es que los distintos actores puedan comprobar que, de proceder de manera anómala, no lograrán sus objetivos dentro del proceso. Ello tendrá el efecto de elevar las exigencias e incentivará el perfeccionamiento de las habilidades de investigación, argumentación, demostración y decisión, entre otras.

8. Calidad de la justicia y principios del debido proceso

Según se señaló antes, la reforma constitucional en materia penal que se implementará en el Distrito Federal supone un cambio en la forma de hacer las cosas dentro del sistema para lograr los fines trazados por el constituyente. Además de los indicadores de carácter general ya mencionados (transparencia, independencia, imparcialidad, equilibrio material y orgánico de las partes, responsabilidad judicial, accesibilidad y profesionalización) existen otros igualmente necesarios para la medición de la calidad de la justicia impartida por los tribunales. La *uniformidad de los criterios judiciales* es uno de ellos, en tanto que da a las víctimas y a los acusados, un grado de certidumbre sobre lo que pueden esperar de los tribunales según las particularidades del caso. La *inmediación procesal*, que se cumplirá, al menos en principio, con la sola implantación del nuevo modelo, pero que será susceptible de ser medido puntualmente al dar inicio la operación del nuevo modelo. Hay, sin embargo, aspectos más finos de la inmediación procesal que deberán mantenerse bajo observación, como la intervención directa de los jueces en la elaboración de las resoluciones, a fin de evitar que se acabe delegando dicha función en proyectistas, lo que terminaría traicionando el referido principio. El principio de *concentración* también será susceptible de mediciones empíricas,

que consistirán en verificar que la celebración de todos los actos procesales se realicen en una sola audiencia continua.

La *presunción de inocencia*, cuya satisfacción dependerá de que el nuevo sistema obligue a las autoridades a restringir derechos únicamente cuando la responsabilidad haya sido acreditada en juicio y, excepcionalmente, como una medida cautelar. Los especialistas ya han advertido que la figura del cateo constituye una fuga del sistema que favorece la violación sistemática del derecho a la presunción de inocencia, al tiempo que mantiene intacto el añejo vicio de “detener para investigar”. La protección efectiva de la presunción de inocencia exigirá, por otra parte, impedir que los particulares, especialmente los medios de comunicación, se arroguen la facultad de presentar como responsables de un delito a personas no condenadas judicialmente, lo cual puede lograrse, en cierta medida, garantizando el derecho de réplica, en su forma de aclaración, corrección o enmienda informativa, a favor de los perjudicados.

El *derecho a la defensa* requerirá, según se explicó antes, de condiciones equitativas entre la defensa pública y el ministerio público, tanto en lo procesal como en lo material. La eficacia de la defensa en el nuevo modelo dependerá no sólo de la calidad del servicio de los abogados defensores durante la investigación y el juicio, sino de aspectos particulares como el acceso del acusado al defensor y las facilidades para la comunicación entre ambos en un ambiente de confidencialidad, en especial en los momentos previos a que el defendido rinda su declaración. Será necesario garantizar “que los abogados tengan acceso a la información, los archivos y documentos pertinentes” que estén en poder o bajo el control de la autoridad “con antelación suficiente para que puedan prestar a sus clientes una asistencia jurídica eficaz”⁶⁵.

⁶⁵ Principio 21 de los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados.

El derecho a tener un abogado cuando se carece de medios económicos debe ir más allá de la mera asignación de un profesional; está condicionado a que éste pueda actuar en igualdad de armas contra las pretensiones del ministerio público. Entre los indicadores que darán cuenta de la capacidad de los defensores en el ejercicio de su función se pueden mencionar el número de causas en las que el acusado fue declarado inocente o absuelto; el índice de resoluciones que, luego de su impugnación, son revocadas por la instancia superior; el número de causas en las que se tachan de ilícitas o se desvirtúan las pruebas que sirvieron de sustento al ministerio público o a la defensa; el número de causas en las que la condena se basó primordialmente en la confesión del acusado; el número de casos en los que se anularon actuaciones del ministerio público por ser contrarias a la ley y, por último, la variedad y pertinencia de las pruebas ofrecidas por la defensa.

La intervención de abogados defensores privados en el marco de la implementación del nuevo modelo merece algunas consideraciones. No existen en el Distrito Federal, como en ninguna parte del país, órganos, barras o asociaciones profesionales de abogados con fuerza rectora sobre sus miembros. Esto se debe a que, constitucionalmente, no se ha salvado la contradicción actual entre la libertad de asociación y la colegiación obligatoria. La falta de una autorregulación eficaz del gremio, sumada a la débil regulación jurídica del ejercicio de la profesión, repercute en el abuso cotidiano de los abogados privados hacia sus clientes, a quienes muchas veces solicitan cantidades de dinero sin proporcionar a cambio un servicio eficaz de defensa.

La ineficacia institucional opera en beneficio de abogados sin escrúpulos, ya que muchos ciudadanos parten de la idea de que si enfrentan al sistema penal sin la ayuda de un abogado tienen pocas posibilidades de éxito, no sólo por la falta de conocimientos técnicos, sino porque muchos abogados se han convertido, sobre todo en el ámbito penal, en una suerte de intermediarios para la gestión de resultados al margen de la ley. Este es un problema que



no puede tratarse sólo como un asunto de ética profesional; amerita la atención de quienes tienen a su cargo la implementación legislativa y operativa de la reforma. Hacen falta estudios empíricos para medir el grado de afectación que las prácticas indebidas de los abogados independientes producen en el funcionamiento del sistema.

Ligado al derecho de defensa está el principio de *contradicción*. En el nuevo modelo la satisfacción del mismo estará representada por la cantidad de pruebas ofrecidas por la parte acusadora que son susceptibles de ser refutadas o redargüidas por la defensa y, en general, por la consistencia del debate entre las partes acerca del valor de cada prueba. El equilibrio entre las pruebas ofrecidas por la acusación y la defensa soportadas en dictámenes periciales constituirá un indicador del grado de contradicción en el juicio, al igual que la cantidad de objeciones y contrapruebas presentadas por las partes.

9. Eficiencia del sistema, prontitud en la justicia y capacidad de atención

El índice de carga de trabajo en los tribunales está dado por la relación entre el número de asuntos que ingresan al sistema penal y el número de miembros del personal judicial que se ocupa de ellos. Naturalmente no se trata de una relación simple y lineal, ya que el número de denuncias, así como el rezago judicial están relacionados con otros factores y no sólo con la cantidad de personas asignadas a la atención de los casos. De hecho, la reforma penal busca afectar esos otros factores, más que soluciones mecánicas, como el incremento de la plantilla de personal en los juzgados. Es posible que el nuevo modelo obligue, más bien, al incremento de los recursos humanos en otras piezas del sistema, como los órganos encargados de la justicia alternativa o los servicios auxi-

Es posible que el nuevo modelo obligue, más bien, al incremento de los recursos humanos en otras piezas del sistema, como los órganos encargados de la justicia alternativa o los servicios auxiliares de la justicia.

liares de la justicia. Los referentes internacionales en esta materia serán de gran utilidad, como el caso de Colombia, país en el que el personal promedio de cada juzgado penal pasó de 7 empleados (un juez, un secretario, dos substanciadores, dos escribientes y un notificador), a sólo 3 (un juez, un secretario y un substanciador); el personal adicional se reubicó en un Centro de Servicios Judiciales⁶⁶.

El alargamiento excesivo de los procesos se abatirá en la medida en que el nuevo modelo se consolide y se apliquen con atino las medidas previstas en la reforma como el principio de oportunidad y los mecanismos alternativos de solución de controversias. Según datos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en la actualidad cada juzgado penal inicia en promedio un nuevo juicio al día. Pero no es la tasa de ingreso lo que origina la sobrecarga y el rezago en el sistema, sino los casos cuya duración se prolonga porque los juzgados los mantienen en instrucción. Conforme a las estimaciones del propio Tribunal, con el nuevo modelo cada juzgado penal iniciará cinco juicios en promedio al día, esto es, cinco veces más que en la actualidad, pero el rezago será “cero”, ya que la respuesta a los casos será rápida. Los juicios durarán en promedio un mes, es decir, seis veces menos que en la actualidad⁶⁷. Las estadísticas deberán afinarse, de modo que permitan conocer no sólo la duración de los procesos, sino también la de cada una de las etapas de las distintas alternativas que comprenderá el nuevo modelo.

El nuevo procedimiento penal implica diversos riesgos de saturación en su etapa preliminar, principalmente con motivo de solicitudes en cantidades no previstas de medidas cautelares, de autos de vinculación a proceso en casos de flagrancia y de procedimientos abreviados. Pero también pueden generarse “tiempos muertos” en razón de contingencias tales como la falta de asis-

⁶⁶ Memorias del Seminario “La reforma penal en la Ciudad de México: Retos para su implementación”, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C., 2011, p. 62.

⁶⁷ *Primer Anuario Estadístico 2010*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, p. 77.



tencia de los testigos a las audiencias. Ambos supuestos ameritan la existencia de órganos o instancias capaces de administrar con eficacia los recursos humanos de los tribunales y sus cargas de trabajo a fin de impedir la congestión de los juzgados y la dilación de los juicios.

Con el nuevo modelo, el elevado índice de presos sin condena declinará enormemente, siempre que no se incurra en el vicio de aplicar la prisión preventiva indiscriminadamente, en especial frente a los casos en los que la nueva dinámica impondrá severas presiones a los jueces, como lo son los iniciados con una detención en flagrancia. Según cálculos del Tribunal, de los cerca de 17 mil internamientos anuales que ordenan los jueces, el 85% corresponde a internamientos con sentencia y 15% a internamientos sin sentencia. Con el nuevo modelo, se prevé que el número de internamientos totales se reduzca a 5 mil, es decir, a más de la tercera parte de los internamientos actuales⁶⁸.

El sistema de imposición y cumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva conforme al sistema de justicia penal deberá funcionar con rigor y transparencia, pues de lo contrario podría caer en el descrédito y producir un retorno al abuso de dicha medida. Esta y otras razones justificarían la creación de una oficina auxiliar en materia de medidas cautelares, que recabe información sobre el imputado y los riesgos que puede representar su permanencia en libertad, oficina que puede ser parte de una entidad general de servicios a la justicia y tener otras tareas, tales como asegurar que los testigos acudan a las audiencias y evitar que éstas se cancelen con motivo de su inasistencia.

Con el nuevo modelo, el elevado índice de presos sin condena declinará enormemente, siempre que no se incurra en el vicio de aplicar la prisión preventiva indiscriminadamente.

⁶⁸ *Primer Anuario Estadístico 2010*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pp. 59 y 78.

Conclusiones

La reforma de justicia penal se implementará en el Distrito Federal en un entorno sui generis, no sólo por las características particulares del fenómeno delictivo al que deberá responder, sino también porque el sistema institucional de la entidad obedece a sus propias lógicas e inercias.

El primer problema que enfrenta la implementación de la reforma es la existencia de una abultada *cifra negra* de delitos, cercana al 92% en el Distrito Federal, frente al 85% que alcanza en el plano nacional. Se abren cada año alrededor de 200 mil averiguaciones previas frente a los 2 millones y medio de delitos que, según algunas encuestas de victimización, se cometen en la entidad, o bien, frente a los cerca de 28 mil delitos por cada 100 mil habitantes que, según otras encuestas, ocurren en el Distrito Federal.

Carecería de sentido implementar la reforma si con ello se buscara únicamente una mejor atención de los delitos que ingresan al sistema. Ciertamente, el funcionamiento del sistema de justicia penal conforme a estándares más elevados, repercutirá necesariamente en una mayor confianza de la población hacia las autoridades, lo que a su vez aumentará los niveles de denuncia. No obstante, la implementación de la reforma deberá ser acompañada, para que adquiera plenamente su sentido, por acciones de promoción de la cultura de la denuncia y por políticas que permitan elevar los índices de confianza en la policía preventiva, institución de primer contacto, sobre todo cuando se trata de delitos violentos y de los denominados “de alto impacto”, en la inteligencia de que el 54% de las víctimas avisa a la policía preventiva antes que a cualquier otra autoridad.

El reto fundamental en la puesta en marcha del nuevo modelo se centra en la justicia penal para adultos, en razón de que sólo el 2.5% de las averiguaciones previas en el Distrito Federal se abren por delitos presuntamente cometidos por adolescentes, cifra coincidente con la que arrojan las encuestas de percepción, según las cuales sólo el 3% de los agresores tiene menos de 18 años de edad.

Según estudios basados en datos oficiales, anualmente se abren en el Distrito Federal alrededor de 70 mil averiguaciones previas por delitos con violencia y se cometen cerca de 700 mil delitos de alto impacto, aunque en el último año se registró un descenso de un 12% en el número de averiguaciones previas totales. Esta última cifra contrasta con la percepción de un incremento de 8% en la incidencia delictiva arrojado por las encuestas de victimización.

En las cifras oficiales para ciertos delitos, el Distrito Federal muestra tendencias por debajo de la media nacional: en materia de homicidios dolosos, el índice de la entidad es la mitad del nacional; en robo de autos, por abajo del nacional y, además, con tendencia a la baja; en robo con violencia, el índice de la Ciudad es casi el doble que el del país; paradójicamente, en robo con violencia a casa-habitación el índice local es inferior al nacional. En materia de secuestro, el índice del Distrito Federal alcanza la mitad del nacional. Debe destacarse que, hasta ahora, los homicidios dolosos cometidos en la entidad no guardan relación, en lo general, con el fenómeno de la delincuencia organizada o el narcotráfico, sino con riñas, venganzas y asaltos.

Respecto a otros delitos, el panorama no es tan alentador: el índice de robo de auto con violencia en el Distrito Federal es casi diez veces mayor que el nacional; el relativo al delito de extorsión, siete veces más elevado; y el de robo a transeúnte, casi cuatro veces mayor.

Las encuestas de victimización arrojan que el volumen de delitos violentos se incrementó en la entidad un 39% y que el número

de personas que los sufrieron en el lapso de un año pasó de una de cada cuatro a una de cada tres. Los habitantes perciben como especialmente frecuentes el robo personal, la agresión, el robo de autopartes, las llamadas de extorsión, el asalto a transeúnte y el robo de autos, lo cual coincide en lo general con las tendencias de las cifras oficiales, al igual que la disminución de robos a casas y de violaciones sexuales.

En cuanto a los resultados del sistema de justicia local, cabe destacar que del total de averiguaciones previas abiertas al año por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sólo 34% deriva en la detención del presunto responsable; de los detenidos, 46% son consignados; de los consignados, el 65% son sometidos a proceso; y de éstos, 80% son condenados. Al final del ciclo se condena a una persona en el 8.4% de los casos iniciados. Si se toma en específico el delito de homicidio doloso, las cifras oficiales indican que en la mitad de los casos investigados se logra detener al presunto autor del delito; en el 84% de los casos se consigna al detenido; en el 96% de los casos los jueces lo someten a proceso; y, en el 54% de los casos se condena a los procesados por ese delito. Al final, se condena por este delito a una persona en el 22% de las averiguaciones previas iniciadas, es decir, aproximadamente a una de cada cinco personas. Estas cifras ponen de manifiesto que la eficiencia del sistema es variable según el delito del que se trate, pero también exhiben los tramos del procedimiento en los que existen “cuellos de botella”, ya sea en la investigación del delito o en la sustentación en juicio.

Las encuestas de percepción y victimización arrojan información de mucho interés para valorar el desempeño de las instituciones del sistema penal. Según algunos estudios, la opinión de la población sobre la policía, si bien ha alcanzado su mejor nivel, esto es, 4.5 en la escala de 10, conserva su inercia histórica de aprobación por abajo del 50%. Sólo 30% de la población tiene una opinión positiva de esa institución. Por su parte, el índice de satisfacción de víctimas del delito se estabilizó en el último año,

luego de ascender ligeramente pero de manera constante, en las últimas mediciones.

El índice de confianza en la justicia muestra una caída considerable, al alcanzar su nivel más bajo en los últimos años. En los cuatro indicadores que incluye la medición —eficiencia, trato justo, honradez e imparcialidad— el sistema de justicia fue calificado más bajo en 2010 que en 2007. En algunos estudios se concluye que el 76% de los encuestados otorgan a los jueces “poca o ninguna confianza”. Este bajo nivel en la confianza en el sistema penal guarda una estrecha relación con la magnitud de la *cifra negra*, detrás de la cual está la desconfianza que, según algunas encuestas, tienen los usuarios en el sistema de justicia: 37% de las víctimas sostiene que “no sirve de nada” denunciar; el 9% no lo hace por miedo a represalias de los agresores; y el 1% porque considera que existe complicidad entre los ladrones y los policías.

Otras encuestas arrojan que el 38% no denuncia por considerarlo “una pérdida de tiempo”; el 15% por desconfianza a la autoridad; el 12% porque los trámites son “largos y difíciles”; el 7% por miedo al agresor; el 5% por la actitud hostil de la autoridad y el 1% por miedo a que lo extorsionaran. Adicionalmente, el 47.5% de las personas piensa que el autor de un delito de robo suele ser “perdonado” por las autoridades a cambio de dinero y 30% asegura que el autor de ese delito nunca será detectado por las autoridades. El 31% de quienes interpusieron una denuncia, opinan que “no ocurrió nada” después de hacerlo; sólo el 19% aseguró que recuperó sus bienes —aunque otros estudios arrojan una cifra de entre 5% y 8%— y 5% afirmó que se puso al delincuente a disposición del juez.

Todas estas explicaciones, así como las horas invertidas para denunciar, la falta de atención y orientación a las víctimas por parte de quienes reciben las denuncias, interpelan a la autoridad de manera directa, y ponen de relieve su corresponsabilidad en la resistencia o la indiferencia hacia la denuncia, vicio que eviden-

temente no se remediará con campañas de carácter exhortativo, sino con la transformación efectiva del sistema.

Las expectativas que las víctimas tienen del sistema de justicia, y en especial del ministerio público, es que les proporcionen información sobre los avances en el asunto (41%); que les suministren asesoría jurídica (34%) e información sobre sus derechos (28%), así como ayuda para la reparación del daño (23%).

Ahora bien, si se toman por separado los juzgados, el 65% de los usuarios de los tribunales del Distrito Federal afirma estar “satisfecho o muy satisfecho” con los mismos, contra 19% que dijo estar “insatisfecho o muy insatisfecho”. En general, las actitudes positivas hacia los juzgados locales suman en conjunto 38%, las negativas 29% y las neutrales 32%. El 36% califica la justicia de los tribunales como “buena” y más del 70% considera que los jueces son imparciales.

En otro plano, el 66% de los usuarios de los tribunales considera que el juez “valoró a fondo las pruebas”; el 48% está de acuerdo en que los tribunales garantizan un juicio justo; el 46% opinó que los jueces favorecen a algunas personas sobre otras. En una escala de 10, los usuarios de los juzgados consideran que el principio de igualdad se cumple un 7.9; el de contradicción, 7.6; el de publicidad, 7.7 y el de inmediatez 7.6. Sólo 52% considera que se respetó el principio de prontitud o rapidez en el juicio, mientras que el 26% opinó que se dilató ilegalmente el proceso. Apenas un 50% asegura que se le nombró defensor de oficio en caso de necesitarlo; 16% que el juez solicitó requisitos no necesarios a las partes para presentar pruebas; el 9% considera que se admitieron pruebas improcedentes; el 4% que se admitieron pruebas ilegales; el 6% que se ocultaron pruebas y el 4% que se destruyeron pruebas.

En cuanto a las mejoras que los usuarios de los tribunales consideran que éstos deben emprender, destacan hacer más rápidos los procesos (16%); tener personal más capacitado (11%); incorporar

más personal (8%); mejorar las instalaciones (5.5%); hacer efectivo el principio de imparcialidad (5%) y actualizar la página *web* de los tribunales (1.7%).

Entre los aspectos que los usuarios de los juzgados consideran más importantes para sentirse satisfechos con su desempeño, destacan la agilización de procesos (22.4%); la imparcialidad y el respeto a las leyes por parte de los funcionarios (18.9%); la honestidad (el 4.5%); el mejor trato por parte de los empleados (3.1%) y la atención directa de los jueces (1.7%).

Una de las conclusiones que pueden derivarse de la información analizada en el presente estudio, es que en la conciencia colectiva no existe una conexión muy clara entre la incidencia delictiva y las fallas del sistema penal del Distrito Federal. Se atribuyen los niveles de delincuencia a factores como la pobreza y la educación, lo cual resulta hasta cierto punto razonable, pero prácticamente se pasa por alto la relación existente entre el fenómeno delictivo y la manera de operar del modelo de enjuiciamiento que va de salida. Ello, más allá de que constituye una preocupación desde la perspectiva de la cultura ciudadana, tiene el muy nocivo efecto de que difumina la presión que la opinión pública debería estar ejerciendo para el mejoramiento del sistema de justicia.

De ahí que, durante el proceso de implementación, deba tenerse como prioridad la aplicación de los principios de “máxima publicidad” y “máxima disponibilidad” de la información, ya que los datos que actualmente se encuentran disponibles en los medios al alcance del grueso de la población, como el *internet*, resultan escasos, generales y en ocasiones poco claros y contradictorios.

Las autoridades deben divulgar, de forma proactiva, información detallada que permita a la población en general, y no sólo a la sociedad organizada, comprender la relevancia de la reforma y la relación con su propia calidad de vida, además de que promueva e incentive la participación ciudadana en la fase misma de implementación, pero también en la supervisión futura del nuevo

modelo, a fin de aprovechar al máximo la etapa de ajustes luego de su implantación. Desde ahora, la autoridad debe generar los indicadores y matrices necesarios para generar en el futuro la información que, hoy por hoy, no se produce, pero que resultará indispensable para evaluar la implementación y la operación del sistema.

La participación ciudadana en la implementación del nuevo modelo debe ser estimulada desde el ámbito público y gubernamental, favoreciendo la generación de formas novedosas de involucramiento civil, acordes con las necesidades del proceso de implantación de la reforma y bajo métodos que permitan la construcción y reproducción del “conocimiento o saber ciudadano”, como puede ser la observación y el monitoreo sistemático de las audiencias del juicio oral y del desempeño de los protagonistas del mismo.

Otra línea de acción en la que las autoridades y los ciudadanos deben trabajar juntos, a fin de encontrar mecanismos eficaces para contrarrestar la desinformación que puede originarse en la difusión masiva de la información por conducto de los canales de televisión y otros medios de comunicación. El presente estudio da cuenta de información empírica en el sentido de que el grueso de los habitantes se informa sobre estos temas por medio de la televisión.

En el ámbito más específico del sistema penal, la sociedad civil debe insistir ante las autoridades en que la plena vigencia del principio de igualdad procesal, y colateralmente de los principios de independencia e imparcialidad, amerita la concreción de reformas orgánicas para dotar de autonomía al ministerio público respecto del poder ejecutivo, así como conferir independencia a los servicios periciales respecto del ministerio público o, a cambio, crear servicios periciales propios de la defensoría pública. También deberán promoverse medidas para que las autoridades estén resguardadas frente a las prácticas y presiones de los pode-

res privados a fin de evitar no sólo la superposición de los intereses de una parte sobre la otra en los procesos, sino los juicios o litigios mediáticos y las condenas por anticipado desde el púlpito de los medios masivos. Detrás de la baja calificación que la población otorga al ministerio público está, entre otras cosas, su utilización por parte del ejecutivo para la satisfacción de necesidades de carácter político y de imagen.

Los señalamientos de los usuarios del sistema penal en el sentido de que no está garantizada plenamente la imparcialidad de los jueces, así como los referidos a la imposibilidad de que la víctima se abastezca de pruebas para acreditar el delito, están estrechamente ligados a la condición orgánica de los servicios periciales y la defensa. Por lo demás, muchas de las deficiencias que originan las bajas calificaciones de la población al sistema de justicia, tienen su origen, sin duda, en los poderes que de *iure* o de facto, ha asumido la policía investigadora dentro del proceso penal. De ahí la necesidad de que, al implementarse la reforma, la sociedad insista en la subordinación efectiva de la misma al ministerio público.

La participación ciudadana se hace necesaria, según se ha insistido, no sólo en la etapa de diseño de la implementación, sino en la operación misma del nuevo modelo, ya que la imparcialidad de los jueces en lo particular, más allá de las condiciones estructurales para el ejercicio de su función, requiere del seguimiento puntual y casuístico de sus decisiones y resoluciones y, en particular, su apego al derecho, su valoración de las pruebas y la uniformidad de sus criterios. La participación desde esta perspectiva es, en la actualidad, casi nula, como resultado de la opacidad del sistema inquisitivo vigente.

La generación de condiciones normativas y materiales adecuadas para la defensa pública, a la luz de la información empírica sobre el sistema penal, debe constituir una prioridad para la sociedad civil en el proceso de implementación. La defensa debe

ser dotada no sólo de acceso efectivo en condiciones de igualdad a los servicios periciales, según se advirtió antes, sino de investigadores que le permitan preparar debidamente la defensa de los inculpados y desvirtuar la acusación, cuando carece de solidez.

Un tema recurrente en los estudios de victimización, es la ineficacia de las autoridades para proporcionar orientación e información a las víctimas del delito. En parte, este problema puede afrontarse mediante el adecuado diseño de las instancias de atención temprana en el nuevo modelo. Los organismos encargados de aplicar los mecanismos de solución alternativa de controversias y la justicia alternativa, por ejemplo, tienen muchos incentivos para proporcionar una buena orientación y asesoría a las víctimas, ya que de ello puede depender la eficacia de su labor. La tentación del ministerio público, hasta ahora, ha sido mantener desinformada a la víctima y producirle agotamiento, porque ello facilita significativamente la toma de decisiones para la conclusión de los casos. La Procuraduría General de Justicia deberá revisar a fondo su modelo de atención primaria a las víctimas del delito, el cual ha operado sometido a las prioridades y lógicas del modelo vigente, disociadas de las necesidades de las víctimas.

La decepción que muchas víctimas experimentan tras su contacto con el sistema penal podrá evitarse, en buena medida, si se regula el ejercicio de la acción penal por particulares con una visión amplia, imprimiéndole el sentido protector de la víctima más amplio posible. Lo mismo debe decirse de sus prerrogativas para aportar pruebas, refutar las de la defensa y solicitar u objetar las medidas cautelares.

A la luz de los resultados de las mediciones de confianza y eficiencia de los funcionarios citados en el presente estudio, la sociedad civil debe impulsar, ciertamente, la existencia de un régimen disciplinario estricto y eficaz que se aplique a los agentes del ministerio público y los jueces. Ello redundará en una mayor profesionalización de los mismos. Pero más importante aún para

este propósito es que se concrete un régimen efectivo y amplio de nulidades procesales, por ejemplo para la exclusión de las pruebas ilícitas en el juicio. La imposibilidad de obtener resultados procesales por vías irregulares, es el único incentivo eficaz para profesionalizarse en tareas tales como la investigación de los hechos, el acopio de pruebas y la fundamentación de las decisiones en el proceso.













El ministerio público habrá de desarrollar un cúmulo de nuevas habilidades y destrezas y adquirir aptitudes para decidir de forma ágil si un delito merece ser investigado, si debe ser calificado como bagatela o si resulta procedente aplicar el principio de oportunidad, como también deberá habituarse a la formulación de solicitudes de medidas cautelares y autos de vinculación a proceso, entre otras. Entre las capacidades que deberá incorporar a su formación, destaca la de llevar a cabo investigaciones *desformalizadas* o de tipo empírico o “de campo”.






Según se explica en el cuerpo del presente estudio, la efectividad del nuevo modelo tiene como punto de partida los principios de transparencia, independencia, imparcialidad, igualdad de las partes, responsabilidad judicial, accesibilidad, profesionalización, uniformidad de criterios, intermediación procesal, concentración, presunción de inocencia, defensa y contradicción. Algunos de ellos no se satisfacen mediante generalidades, sino que exigen la solución de problemas “de detalle”, como por ejemplo la armonización de los derechos de información con los derechos de privacidad, confidencialidad, protección de la propia imagen y el derecho de presunción de inocencia. En ese nivel de detalle está el problema del ejercicio de la profesión por parte de abogados privados que proporcionan servicios de defensa, no siempre de calidad, a sus clientes, actividad que desempeñan al amparo de una débil regulación jurídica y sin candados tales como la colegiación obligatoria, contraria a la libertad constitucional de asociación o, al menos, a la interpretación más común sobre sus alcances. En esta tesitura, las opiniones de los abogados litigantes

que recogen los estudios de opinión aquí citados, deben ser interpretados con cautela, ya que en las condiciones actuales, algunas anomalías del sistema, como por ejemplo la parcialidad de los jueces, la falta de uniformidad de los criterios, la falta de respeto a la presunción de inocencia y la poca claridad en la valoración de la pruebas, son factores que podrían estar operando a favor de quienes ejercen de manera poco profesional el oficio de defensor privado.

La reforma penal está orientada al abatimiento de la carga y el rezago judiciales y la congestión del sistema penal y carcelario, prácticamente como resultado natural de la sola puesta en marcha del nuevo modelo. Algunas figuras centrales de la reforma —la investigación *desformalizada*, el principio de oportunidad, los mecanismos alternativos, las medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, entre otras— tendrán esos efectos. Tan es así, que el Tribunal Superior de Justicia ha pronosticado que, si bien cada juzgado penal iniciará en promedio cinco veces más juicios que en la actualidad, el rezago será nulo, debido a la ágil respuesta que se dará a los casos mediante la aplicación de las herramientas del nuevo sistema. Cada juicio durará en promedio seis veces menos que bajo el esquema vigente. No obstante, el nuevo sistema no está exento de riesgos de saturación y dilación, a consecuencia, por ejemplo, de la formulación de solicitudes, en grandes cantidades y en plazos cortos, de medidas cautelares, de autos de vinculación a proceso en casos de flagrancia y de procedimientos abreviados, o bien, por el retorno al abuso en la imposición de la prisión preventiva como medida cautelar con motivo, por ejemplo, de la incapacidad del sistema para hacerse cargo de la supervisión de las personas que cumplen en libertad una medida cautelar diversa o a causa de la falta de aptitud de los operadores para responder de manera adecuada a los casos que se originan en detenciones en flagrancia.

Bibliografía

-  “*Diseño de un Modelo de Planeación de la Reforma Penal Mexicana*”, CONATrib –Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, consultado en www.conatrib.org.mx/ProyectosConatrib
-  “*El costo de la inseguridad en México. Seguimiento 2009. Análisis de la ENSI-7*”, Cuaderno de Trabajo No. 10 del ICESI, febrero de 2011.
-  “*Encuesta Continua sobre la Percepción de la Inseguridad*”, ECOSEP, Índice de percepción sobre la seguridad pública (IPSP), INEGI, diciembre de 2011.
-  “*Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual 2009*”, CIDE, 2010.
-  “*Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual de los Levantamientos de 2010 (Avance)*”, CIDE, enero de 2011
-  “*Estadística sobre seguridad pública y justicia 2010. Estadísticas comparativas*”. INEGI.
-  “*Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2010*”, INEGI.
-  “*Incidencia Delictiva del Fuero Común*”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, septiembre de 2011.
-  “*Indicadores para la evaluación de la reforma penal. Reforma integral al sistema de justicia penal en el Estado de Chihuahua*”, en portaladm.chihuahua.gob.mx/.../justiciapenal/
-  “*Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves*”, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C., Agosto, 2011.
-  “*Principios Básicos de Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados*”, ONU, 1990.
-  “*Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales*”, Guía para Profesionales No. 1, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, 2007.

-  “Quinto Informe de Labores”, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, abril de 2011.
-  Memorias del Seminario “La reforma penal en la Ciudad de México: Retos para su implementación”, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C., marzo de 2011.
-  Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.
-  “Primer Anuario Estadístico 2010”, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
-  Vizcaíno Zamora, Álvaro, “Diez pasos para implementar la reforma constitucional en materia penal en los estados de la República”, Revista El Mundo del Abogado, Año 11, núm. 115, noviembre de 2008, p. 24 a 29.



Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia

Ejes rectores para la implementación de la reforma penal en el Distrito Federal.

Una perspectiva ciudadana

Abril de 2012, México D.F. (Primera Edición)

1,000 ejemplares

La reforma constitucional en materia penal fue resultado de la discusión y análisis de diversas iniciativas de ley y de la búsqueda de consensos sobre la necesidad de reconfigurar el sistema de justicia penal desde sus cimientos, generando un cambio de paradigma. Hasta antes de la reforma, las explicaciones del mal funcionamiento de las instituciones de justicia —la “decadencia del sistema”, según le han llamado algunos— eran variadas y no pocas veces divergentes.

Desde el interior del propio sistema se justificó con frecuencia el mal desempeño del aparato penal recurriendo a diagnósticos inconsistentes, aunque funcionales para el inmovilismo, y a explicaciones genéricas tales como la insuficiencia de recursos o la incipiente capacitación de los funcionarios, como también a argucias retóricas para disfrazar la verdadera naturaleza del sistema de justicia, por ejemplo calificándolo como mixto, con rasgos inquisitivos a la vez que acusatorios. Incluso se negó la gravedad de los problemas en el sistema y se descalificó a los críticos asociándolos con intereses afines al crimen o recriminándoles su condescendencia con los justiciables.

El gran reto del cambio de paradigma es abatir la impunidad sin menoscabo de los principios establecidos en la reforma constitucional. No se trata, como resulta obvio, de perseguir con más eficacia los delitos aunque al hacerlo se sacrifiquen dichos estándares. La eficacia misma es posible, sí y sólo sí, son respetadas las condiciones necesarias para la tramitación de juicios justos.