

¿Cómo se juzga en el Estado de México?



Una radiografía
de la operación del
**sistema de justicia
penal acusatorio**



¿Cómo se juzga en el Estado de México?: una radiografía de la operación del sistema de justicia penal acusatorio

Investigación elaborada por Gustavo Fondevila, Máximo Langer, Marcelo Bergman, Carlos Vilalta y Alberto Mejía.

Edición: Gerardo Piña

Diseño gráfico: Miguel Cedillo

“Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan la opinión de ninguna de las instituciones mencionadas anteriormente”.

1ª. ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México DF, México, 2016 y México Evalúa, Centro de Análisis y Políticas Públicas, A.C.

48 p. - 18 x 25 cm

CIDE: Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México, México y México Evalúa, Centro de Análisis y Políticas Públicas, A.C.: Av. Río Churubusco 422, Del Carmen, 04100, Ciudad de México, México.

D.R. © 2016, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México DF, México.

Derechos reservados conforme a la ley.

Impreso en México - Printed in Mexico.

Este estudio fue financiado por UC Mexus.

CONTENIDO

2 Agradecimientos

4 Presentación

5 ¿Por qué hicimos este estudio?

7 Sabemos quién eres aunque no te conozcamos

12 Una primera mirada al sistema

15 ¿Investiga la policía la criminalidad? ¿Protegen la policía y los jueces de garantía tus derechos?

20 Ya te acusaron. Ahora, ¿quién te defiende?

24 Con la cárcel por delante: la prisión antes de la condena

26 Tan lejos de un juicio de película de Hollywood y tan cerca de Presunto culpable

26 Primera etapa

33 Etapa intermedia

34 Etapa de juicio

35 Salidas alternas y procedimiento abreviado

37 Conclusión

39 Apéndice

40 Metodología del estudio

40 Objetivo y descripción general

40 Conceptos básicos

41 Diseño estadístico

44 Diseño operativo y capacitación de personal

45 Bibliografía

47 Acrónimos

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue posible gracias al aporte de instituciones y personas que han apoyado desinteresadamente la investigación.

En primer lugar, agradecemos al gobernador del Estado de México, **Eruviel Ávila Villegas** y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, el magistrado **Baruch Delgado Carbajal**, así como a todo el grupo de colaboradores del Poder Judicial (Estado de México) por habernos permitido realizar esta encuesta. Una especial mención merecen **Jesús Elías Estrada García** y todos los administradores y personal de apoyo de los Tribunales que gentilmente nos permitieron realizar el trabajo y nos ayudaron con las diversas tareas durante 2014.

Agradecemos también el apoyo de la **Universidad de California** (UC) y del **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** (Conacyt) por haber apoyado esta investigación a través de los fondos de UC Mexus, así como al **Centro de Investigación y Docencia Económicas** (CIDE) que dio apoyo administrativo e institucional al desarrollo del trabajo. Sobre todo, agradecemos la colaboración de **Fabián García Becerril** y **Verónica Torres Valenzuela** de la Dirección de Recursos Financieros. También al Programa Transnacional sobre Justicia Penal de UCLA por organizar el seminario "Latin American Criminal Justice in Action" en el que se discutieron los resultados preliminares de este informe en febrero de 2015 y por apoyar al trabajo de Máximo Langer en este proyecto.

Una larga lista de colaboradores ha hecho posible esta tarea desde las primeras reuniones en la casa de la **Universidad de California en México**, en particular, **Luis Pásara** quien viajó desde Washington para discutir objetivos, metodologías y cuestionarios. No se puede obviar el esfuerzo y dedicación de **María Elena Morera** en promover esta investigación y acompañar el proceso

necesario para llevarla a cabo. También damos las gracias a un gran número de investigadores del CIDE, en especial a **Ana Laura Magaloni Kerpel**, por su constante interés en producir nuevos datos para entender la realidad y por su abierta generosidad.

Es fundamental destacar la participación puntual y diligente de **Víctor Manuel Romero Flores**, quien ayudó con paciencia y profesionalismo en todos los detalles de la logística del trabajo de campo. Queremos mencionar particularmente la contribución de **Héctor Duarte Ortiz**, **Germán Macías Salas** y **José Manuel Heredia González** por su labor eficaz y profesional en la construcción y análisis de las bases de datos. De igual modo queremos agradecer al extraordinario equipo de colaboradores: **Alfonso Soto Hernández**, **Elián Méndez Dircio**, **Francisco Ruíz Zamorano**, **Guillermo Guerra Hernández**, **Ilse Romero Zavala**, **Ivette Sánchez Hernández**, **Mayra Cruz García**, **Rogelio Tapia López** y **Yolanda Guzmán Valle**.

Dentro del proceso editorial queremos agradecer al equipo de **México Evalúa** por sus comentarios, así como por encargarse de la edición, diseño, impresión y difusión de la versión final del documento gracias a la generosa aportación de **Open Society Foundations**. **Gerardo Piña** fue el encargado principal de la edición del texto. **Miguel Cedillo** realizó el diseño. **Diego Manrique** realizó una curaduría de términos legales para actualizarlos a la luz del Código Nacional de Procedimientos Penales, hoy vigente en todo el país. Finalmente, agradecemos el trabajo de coordinación que generosamente asumieron **Layda Negrete** y **Leslie Solís** quienes lograron llevar a buen puerto nuestro trabajo.

A todos ellos y a otros más que deberían estar en esta lista, ¡muchas gracias!

INTRODUCCIÓN

El 28 de junio de 2010 Mariana Lima Buendía murió asesinada por su esposo, Julio César Hernández Ballinas, quien la había humillado y golpeado durante dieciocho meses. Ballinas era policía de investigación del Estado de México, por lo cual manipuló la escena para que el asesinato pareciera un suicidio. La madre de la víctima, Irinea Buendía Cortez, realizó la denuncia correspondiente para que se investigara el feminicidio de su hija, pero solo encontró la impunidad de un sistema de justicia penal que encubre a sus allegados. Irinea Buendía hizo su denuncia del conocimiento del gobernador del Estado de México en turno (Enrique Peña Nieto y posteriormente Eruviel Ávila) pero no encontró la voluntad de justicia a la que tiene derecho. Sin embargo, Irinea perseveró y acudió al Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio (OCNF). El 23 de junio de 2016, seis años después de haber asesinado a su esposa, Ballinas fue detenido.

La madre de la víctima destacó que todavía falta camino por recorrer, ya que la sentencia de la SCJN, identificada con el número 554/2013, obliga a sancionar a los servidores públicos que incurrieron en por lo menos 58 irregularidades que obstruyeron el acceso a la justicia, así como reparar el daño de manera integral, impulsar un cambio cultural y capacitar a personal en la administración de justicia.

Señaló que en apego a la sentencia, estarían por ser procesados al menos 31 funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), entre ellos quien fuera la fiscal encargada de la violencia contra las mujeres, Guadalupe Rosillo Herrera.

María de la Luz Estrada Mendoza, Ana Yeli Pérez y Rodolfo Domínguez, abogados del OCNF destacaron que el caso de Mariana Lima descubre las redes de corrupción tejidas en el sistema de procuración de justicia, así como la indiferencia hacia la violencia que sufren las mujeres¹.

Cualquiera diría que la detención de Ballinas es de celebrarse, como de celebrarse sería que todos los funcionarios corruptos que obstruyeron el acceso a la justicia fueran debidamente procesados. Pero no olvidemos que según la misma nota “con

¹ Gloria Leticia Díaz, “Seis años después... cae presunto feminicida que simuló el suicidio de su esposa” en *Proceso*, página electrónica consultada el 27 de junio de 2016: <http://app.proceso.com.mx/mz/nota/445446>

registros de 17 estados del país, de enero de 2014 a septiembre de 2015, dos mil 391 mujeres murieron de forma violenta, y de estos casos, sólo en 40 por ciento se abrieron expedientes por feminicidio². Es más, tan solo en el Estado de México cada día son asesinadas seis mujeres². Que tarde más de seis años en hacerse justicia por uno solo de estos casos es, sin duda, una buena noticia pero queda aún muy lejos de ser un motivo de celebración.

Trate de imaginar el lector lo que una experiencia como la de Mariana Lima significa. El daño, el dolor, el miedo y las múltiples consecuencias que ese acto tiene en los hijos, padres, amigos, otros familiares y conocidos de esas mujeres, e incluso en toda la sociedad, porque la violencia se propaga con rapidez. ¿Podemos comprender la urgencia de detener estos delitos, la importancia de un sistema de justicia penal que no perpetúe la impunidad? ¿Podemos comprender que para que una cultura de respeto a los derechos de las mujeres permee en la

sociedad mexicana podrían pasar varias generaciones? Para que en México una parte considerable de los jóvenes —especialmente de las mujeres jóvenes— tenga un futuro libre de violencia extrema, tendrán que pasar varias décadas en el mejor de los casos. Precisamos cambios urgentes en áreas diversas (justicia, economía, educación, salud...) y precisamos cambios urgentes simultáneos. Uno de ellos atañe directamente al sistema de justicia penal en el Estado de México, al ser la entidad federativa más poblada del país. Para cambiar y mejorar este sistema, es necesario conocer cómo funciona actualmente.

Mientras ocurren seis homicidios de mujeres diarios en promedio en el Estado de México, ¿qué hace su sistema penal? ¿Cómo opera?, ¿Qué tipo de delitos persigue? ¿Cuáles son sus prioridades? El lector encontrará las respuestas en este documento.

¿Cómo opera el sistema penal en el Estado de México? ¿Qué tipo de delitos persigue? ¿Cuáles son sus prioridades? El lector encontrará las respuestas en este documento.

² No todos los homicidios de mujeres son feminicidios. De hecho, de acuerdo con un reporte del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, se estima que en México, nada más en 2012 y 2013, se cometieron 3 mil 892 asesinatos de mujeres, de los cuales solo 613 (equivalente a 15.75 por ciento de los casos) fueron investigados como feminicidios. Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Estudio de la implementación del tipo penal de Feminicidio en México: Causas y consecuencias 2012-2013* (México, D.F.: OCNF, 2014), 53.

¿POR QUÉ HICIMOS ESTE ESTUDIO?

La reforma constitucional del sistema de justicia penal de junio de 2008 es la más ambiciosa en la materia desde la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Con ella se buscó abandonar un sistema de corte marcadamente inquisitivo para incorporar uno de tipo acusatorio de forma gradual en un lapso de ocho años, el cual venció el 18 de junio de 2016. El cambio de tipo de proceso penal es en parte resultado de la insatisfacción derivada de la ineficacia del proceso judicial, su lentitud, la saturación de los juzgados, la corrupción, el carácter predominantemente escrito y secreto del proceso, su violación de derechos humanos y el colapso del sistema carcelario, entre otros³. El objetivo de la reforma constitucional de 2008 fue “modernizar y fortalecer las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia en el país, a fin de contar con un sistema de justicia transparente y respetuoso de los derechos humanos”⁴.

Uno de los aspectos torales que diferencia un sistema inquisitivo de uno acusatorio es la presunción de inocencia, conocido coloquialmente con la frase “toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario”, pues en el primero las personas detenidas deben demostrar su inocencia, mientras que en el segundo corresponde al Ministerio Público probar la culpabilidad. De esta forma, todo acusado “tiene el derecho a ser tratado y considerado inocente hasta que exista la sentencia de un juez que lo declare culpable. En pocas palabras, este principio tiende a defender la libertad y seguridad de los individuos frente a posibles arbitrariedades del Estado”⁵. Además, entre los cambios fundamentales que busca introducir el sistema penal acusatorio se encuentra la adopción de los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Una de sus transformaciones estructurales consiste en la creación de la figura del juez de garantías para vigilar la legalidad de la detención, la imposición de medidas cautelares y, en general, la actuación del Ministerio Público durante la fase de investigación⁶.

Nuestro trabajo apunta a conocer las fortalezas y debilidades del nuevo sistema tal como ha sido implementado en el Estado de México, que es la entidad federativa más poblada del país con 17 millones de habitantes (según el Consejo Nacional de Población).

³ Máximo Langer, “Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery”, *American Journal of Comparative Law*, núm. 55 (2007), 617-676.

⁴ Layda Negrete y Leslie Solís, *Justicia a la medida: Siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México* (México Evalúa, 2016), 5.

⁵ *Ibíd.*, 76.

⁶ Se crea también la figura del tribunal oral conformado por tres jueces que no deben tener conocimiento previo del caso a juzgar. Se establece el principio de oportunidad y medios alternos de resolución de casos como los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y los juicios abreviados con la intención de descomprimir el sistema judicial. De igual forma se busca evitar el uso indiscriminado de la prisión preventiva. Volveremos a esto más adelante.

SABEMOS QUIÉN ERES AUNQUE NO TE CONOZCAMOS

Sabemos que si fuiste detenido entre 2010 y 2014 en el Estado de México posiblemente eres joven, de sexo masculino, no tenías antecedentes penales (o sea que nunca has o habías sido condenado por la comisión de un delito) y te agarraron unos policías diciendo que ellos o alguien más te vio robándote algo. ¿Crees que somos adivinos? Para nada. Somos un grupo de investigadores⁷ que decidimos darnos una vuelta por los juzgados del Estado de México. Nos dimos a la tarea de encontrar respuestas, descubrir cómo ha funcionado el sistema de justicia penal en esa entidad a partir de la implementación de la reforma de justicia penal, y con esa información contribuir a mejorarlo (o al menos a saber a qué atenernos). Lo hicimos de un modo novedoso (como está explicado en detalle en el Apéndice sobre nuestra metodología), obteniendo datos directamente de los registros del Ministerio Público y de los tribunales que nunca antes habían sido recabados. Queríamos saber quiénes son los usuarios del sistema penal, medir la calidad del proceso penal y saber cuáles son sus costos. Para medir la calidad del proceso penal recabamos datos sobre la capacidad de investigación de la policía, el respeto de los derechos de los detenidos por la policía y por los tribunales, y la medida en la que los fiscales, abogados y jueces controlan el trabajo realizado por la policía. Y para que nuestros resultados tuvieran validez científica hicimos un muestreo aleatorio de tribunales y casos y recabamos datos sobre una muestra representativa de 1 mil 145 casos. Cabe destacar que el Estado de México fue una de las primeras entidades en implementar el sistema penal acusatorio, de manera que está en operación desde 2009⁸.

Así pues, entre mayo y agosto de 2014, revisamos documentos judiciales correspondientes a 1 mil 145 casos de personas que habían sido detenidas y cuyos casos habían sido concluidos en el Estado de México entre 2010 y 2014. Se puede leer

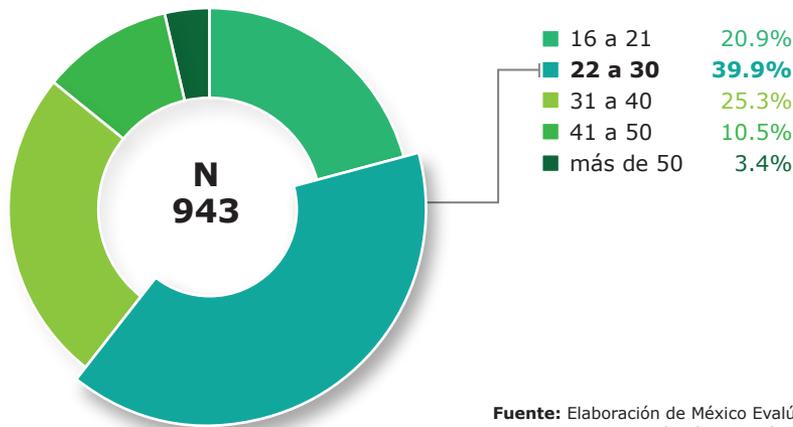
⁷ Somos investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de la Facultad de Derecho de la Universidad de California Los Ángeles (UCLA), y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) de Argentina.

⁸ En el Estado de México, la reforma penal se implementó gradualmente del siguiente modo:

- a) 1 de octubre de 2009 en los distritos judiciales de Toluca, Lerma, Tenancingo y Tenango del Valle;
- b) 1 de abril de 2010 en los distritos judiciales de Chalco, Otumba y Texcoco;
- c) 1 de octubre de 2010 en los distritos judiciales de Nezahualcóyotl, El Oro, Ixtlahuaca, Sultepec y Temascaltepec;
- d) 1 de abril de 2011 en los distritos judiciales de Tlalnepantla, Cuautitlán y Zumpango; y
- e) 1 de octubre de 2011 en los distritos judiciales de Ecatepec de Morelos, Jilotepec y Valle de Bravo.

Esto significa que el Estado de México tenía entre tres y cinco años de experiencia de implementación del nuevo sistema penal al momento de la realización del trabajo de campo de esta investigación.

Gráfico 1. Edad al momento de la detención en el Estado de México entre 2010 y 2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

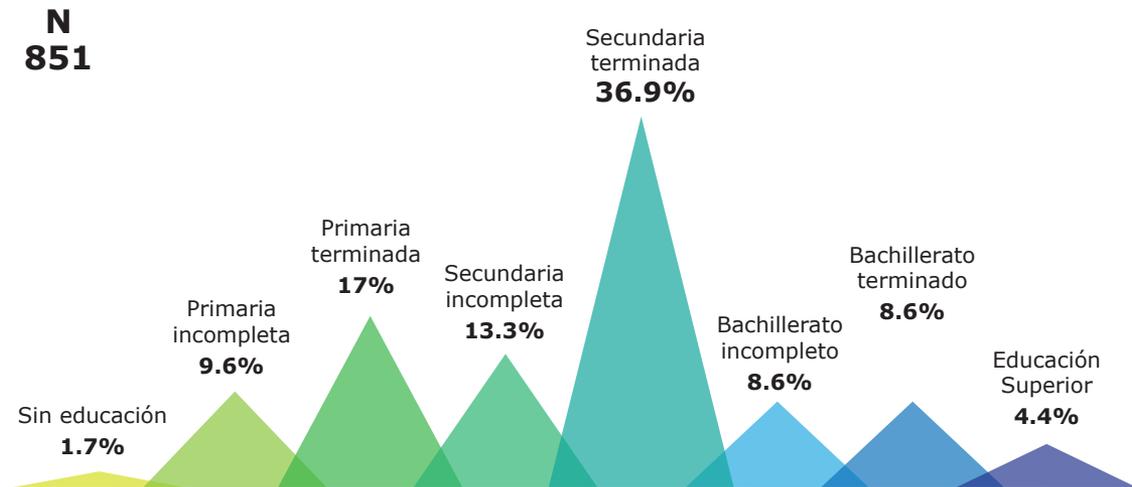
más sobre la metodología en el Apéndice. Acerca de ti, el imputado, encontramos que en el 39.9 por ciento de los casos, los detenidos tenían entre 22 y 30 años de edad (hombres y mujeres) y 91 por ciento de los detenidos eran hombres. Del total de los detenidos cuyos casos analizamos, 5.26 por ciento eran indígenas. Casi el 60 por ciento de los delitos que ingresaron al sistema fueron robos. La población detenida es básicamente joven, una amplia mayoría no llega a los 31 años (60.8 por ciento) y dos de cada diez detenidos no llegan a los 22 años de edad.

En cuanto al nivel de escolaridad de la población detenida, la mayor proporción corresponde a imputados que al menos han terminado la secundaria. En el 58.5 por ciento del total de los casos analizados, el detenido tenía la secundaria completa o más años de educación. En los extremos podemos ver que 4.4 por ciento contaba con educación superior y, frente a esto, las personas sin instrucción primaria (presumiblemente analfabetos) representan el 1.7 por ciento del total.

Al momento en que estas personas fueron detenidas en el Estado de México, el 91 por ciento tenía trabajo. De ellos, la mayor parte corresponde a empleados (31.7 por ciento) y comerciantes (22.4 por ciento). En la población detenida en el Estado de México encontramos una baja participación de exintegrantes de las distintas fuerzas policiales y de las fuerzas armadas del país. Dicha proporción llega al 1.9 por ciento del total, o 2.2 por ciento de quienes tenían trabajo.

En lo que se refiere al nivel de ingreso de los detenidos, consideremos lo siguiente: el 57.3 por ciento tenía trabajo asalariado o ingreso fijo. Independientemente

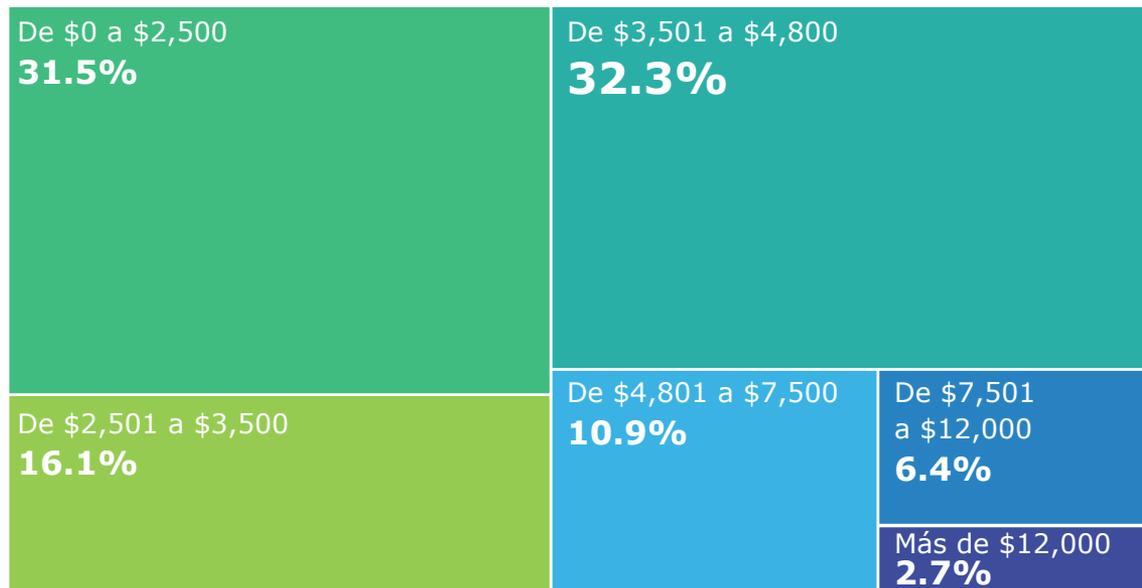
Gráfico 2. Nivel de escolaridad de los detenidos en el Estado de México entre 2010 y 2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

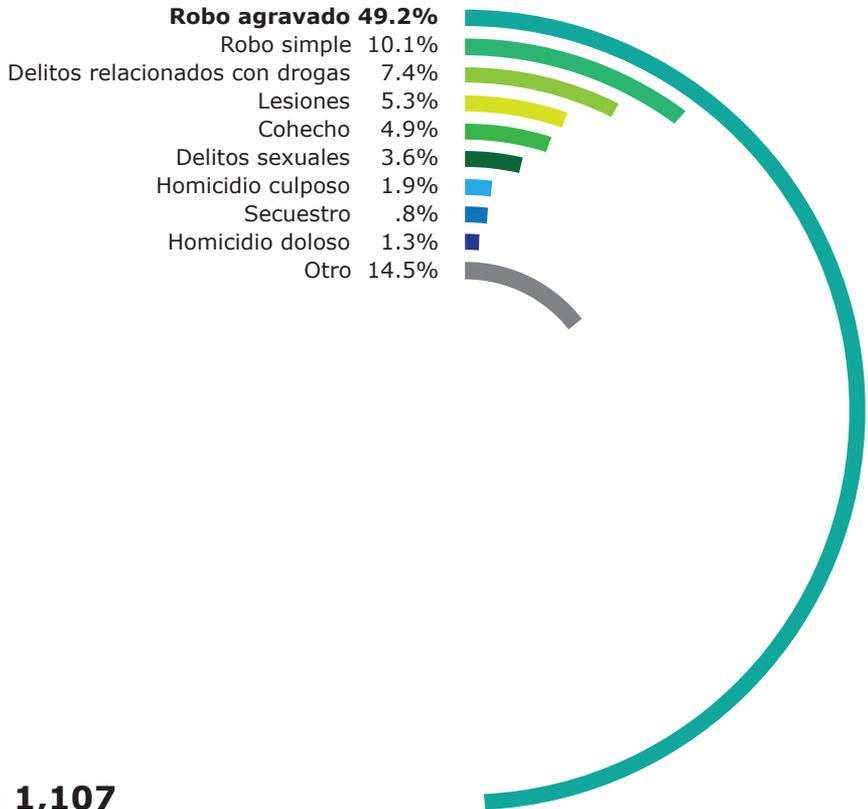
Gráfico 3. Monto de ingresos mensual (individual) de los detenidos en el Estado de México entre 2010 y 2014

N 642



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

Gráfico 4. Tipo de delito imputado en el Estado de México entre 2010 y 2014



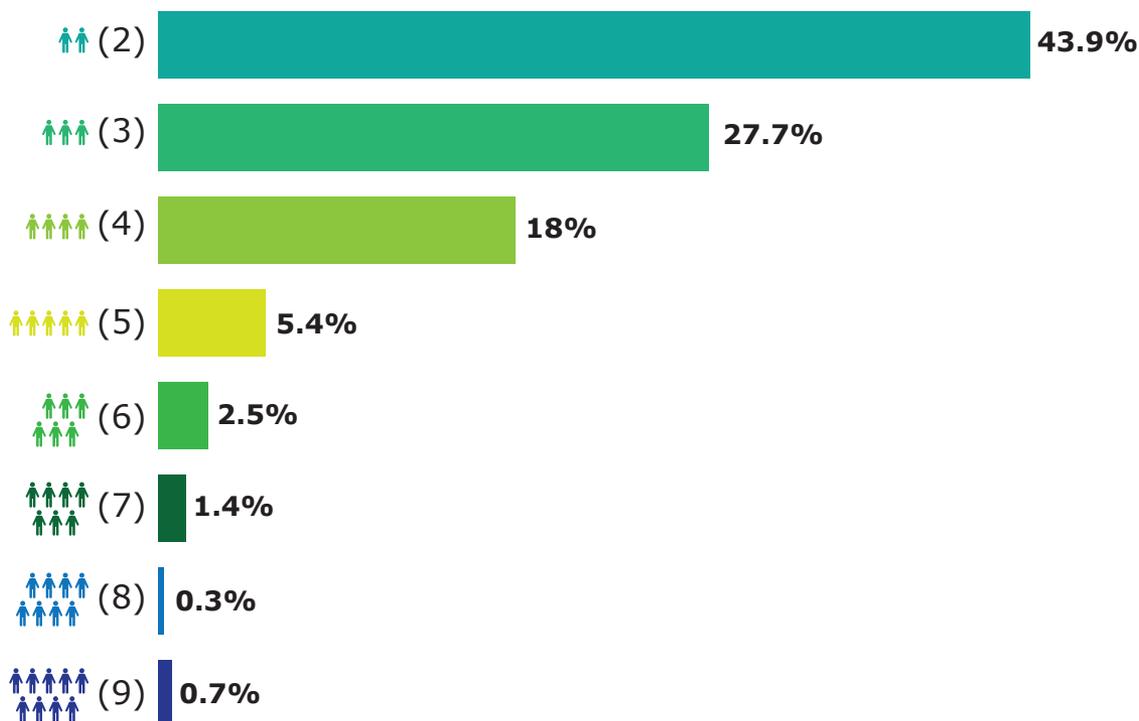
N 1,107

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

del trabajo que realizaran o de su fuente de ingresos, pudimos ver que de los detenidos, el 52.3 por ciento percibía ingresos que van de 3 mil 501 pesos hasta más de 12 mil pesos mensuales. El 47.6 por ciento percibía un sueldo que como máximo llegaba a 3 mil 500 pesos al mes.

Gracias a nuestra muestra sabemos que 61.6 por ciento de los delitos que ingresaron al sistema de 2010 a 2014 en el Estado de México ocurrieron en la calle. En cuanto al tipo de delito, lo más frecuente son los robos: 49.2 por ciento se refieren a robo agravado y 10.1 por ciento a robo simple. Destaca que algunos de los delitos más violentos representan porcentajes bajos, como por ejemplo las lesiones (5.3 por ciento), los delitos sexuales (3.6 por ciento), los secuestros (1.8 por ciento) y los homicidios dolosos (1.3 por ciento).

Gráfico 5. Sólo si es parte de una banda, número de integrantes de la misma, para los detenidos en el Estado de México entre 2010 y 2014



N 408

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

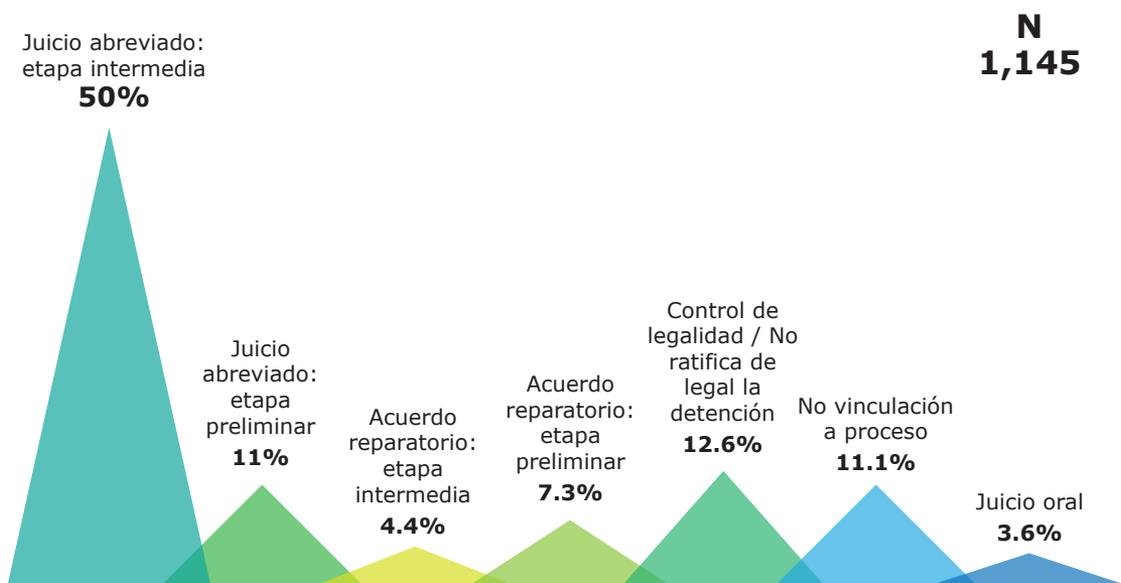
También encontramos que el 85.1 por ciento de las personas detenidas no tiene antecedentes penales. Es decir, más de ocho de cada diez personas detenidas fueron imputadas de haber cometido un delito por primera vez. Otro dato que arrojó la investigación fue que el 55.7 por ciento de los detenidos no pertenece a ninguna banda delictiva. Y entre quienes sí pertenecen a alguna (44.3 por ciento), encontramos que se trata mayoritariamente de grupos pequeños —dos o tres integrantes— (71.6 por ciento). De hecho, las bandas constituidas por dos personas alcanzan la mayor proporción del total (casi la mitad, con 43.9 por ciento).

Nuestros datos sugieren que más de la mitad de quienes cometen delitos operan por su cuenta o que una parte de quienes cometen delitos como parte de una banda no es perseguida porque la policía no tiene la capacidad o voluntad de investigar criminalidad más compleja.

UNA PRIMERA MIRADA AL SISTEMA

En el Estado de México podrán decirte que cuentan con un sistema más eficiente a partir de las reformas de justicia. De hecho, si bien no tenemos datos para comparar con el sistema anterior, nuestro estudio indica que el sistema acusatorio da una respuesta a sus casos. Es decir, los casos que revisamos no quedaron pendientes de resolución. El sistema dispuso de ellos de una forma relativamente rápida, usando distintos mecanismos, como explicaremos ahora.

Gráfico 6. Mecanismos de disposición de casos en el Estado de México entre 2010-2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

Al revisar el destino que siguieron los procesos penales que estudiamos, nos pareció excepcional que los casos que ingresan al sistema agoten todas sus etapas hasta el juicio oral. Solamente 3.6 por ciento de los casos en la muestra concluyeron con un proceso completo. Esto es un cambio de patrón respecto del sistema penal anterior, en donde la gran mayoría de los casos tenía que transitar por prácticamente todas las etapas procesales de primera instancia debido al diseño legislativo que aplicaba entonces. Así, y dado que resultó infrecuente observar un juicio completo, las preguntas que surgen son: ¿cuáles son las formas de conclusión típicas del nuevo sistema penal? y ¿qué explica los patrones?

En primer lugar, encontramos que la mayor parte de los procesos concluye con un procedimiento abreviado (61 por ciento) en el que el imputado reconoce responsabilidad penal por el delito cometido y, a cambio, se le reduce la pena⁹. Esto puede suceder tanto en la etapa inicial —al principio del proceso— como en la etapa intermedia. Estas etapas las explicaremos más adelante. Por lo pronto queremos anticipar que el procedimiento abreviado puede tener una función equivalente a la confesión en el modelo penal anterior. El reconocimiento de la culpabilidad por parte del imputado, como es evidente, acelera el proceso porque no es necesario presentar más pruebas sobre la comisión del delito y el trabajo del tribunal se reduce principalmente a determinar la sanción. Pero en el modelo acusatorio, los tiempos se reducen aún más ya que la aplicación del procedimiento abreviado hace innecesaria la realización de la etapa de juicio¹⁰.

En consecuencia, los procedimientos abreviados se tramitan rápidamente: el 38.8 por ciento se resuelve en una semana y 38.1 por ciento, en menos de un mes. Es decir, el 76.9 por ciento de estos casos se resuelve en menos de treinta días. De hecho, encontramos que menos de un 2 por ciento de los casos toma seis meses o más en concluirse.

Es posible que el extensivo uso del procedimiento abreviado esté relacionado con una gran cantidad de

casos de flagrancia, debido al estrecho margen que la defensa tiene para obtener una absolución en este tipo de casos. De cualquier forma, hay un aspecto del alto porcentaje de este tipo de conclusiones que es relativamente desalentador si tomamos en cuenta que muchos de los casos de flagrancia podrían también resolverse por salidas alternas, medidas que también concluyen los casos de forma expedita sin generar antecedentes penales, como detallaremos ahora.

Encontramos que la mayor parte de los procesos concluyen con un procedimiento abreviado en el que el imputado reconoce responsabilidad penal por el delito cometido y, a cambio, se le reduce la pena.

⁹ La expresión legislativa del procedimiento abreviado establece que éste se debe tramitar a solicitud del Ministerio Público en los casos en que el imputado admita el hecho que se le atribuye en la acusación y consienta en la aplicación de este procedimiento, y el acusador coadyuvante, en su caso, no presente oposición fundada (CNPP: Art. 201 y 202).

¹⁰ Ver: Máximo Langer, "La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importancia de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado", en *El Procedimiento Abreviado*, comp. Julio B.J. Maier y Alberto Bovino (Buenos Aires: Editores el Puerto, 2001), 97-133; y Máximo Langer, "From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure", *Harvard International Law Journal*, núm. 45 (2004), 1-64.

Las salidas alternas son el acuerdo reparatorio¹¹ y la suspensión condicional del proceso. El acuerdo reparatorio es un convenio que se celebra en torno a la reparación del daño entre el imputado y la víctima para terminar el proceso. En la suspensión condicional del proceso, el imputado realiza la reparación del daño y se somete a una serie de condiciones durante un lapso de seis meses a dos años¹². Como grupo, las salidas alternas representan el 11.7 por ciento de conclusiones de nuestro estudio y, al igual que el procedimiento abreviado, se resuelven rápidamente. Por ejemplo, el 33.4 por ciento de las suspensiones condicionales del proceso y los acuerdos reparatorios se concreta en un día y casi la mitad de ellos (46.0 por ciento) entre uno y siete días. Del lado del grupo de salidas alternas que tardan más en concluirse, descubrimos que solamente un 8 por ciento de las salidas alternas excede 90 días.

Además de ser rápidas, las salidas alternas son eficaces. En nuestro estudio, el juez controló y confirmó el cumplimiento de las condiciones de las soluciones alternas en un alto porcentaje de casos, tanto en la etapa inicial (78 por ciento, ya dictado el auto de vinculación), como en la etapa intermedia (93.8 por ciento). El contenido económico de la gran mayoría de las salidas alternas puede explicar la eficacia del juez en controlar su cumplimiento, ya que el papel de éste se agota al constatar que la compensación o prestación económica ha sido abonada a la víctima.

El desempeño de las salidas alternas, tanto en términos de rapidez como de efectividad en reparar el daño para la víctima, nos sugiere que el nuevo sistema penal podría incrementar sustancialmente su eficiencia y efectividad si se maximizasen los acuerdos reparatorios y las suspensiones condicionales. Estas salidas parecen estar subutilizadas a favor de un procedimiento abreviado que, a pesar de ser ágil, tiene como desventaja la atribución de antecedentes penales al imputado sin poder garantizar la reparación del daño a la víctima. En otras palabras, las salidas alternas son desaprovechadas por los actores que convergen en la arena judicial y, de cambiarse este patrón hacia un uso más frecuente de éstas, se podrían reducir los costos directos e indirectos de la impartición de justicia.

En vista de todo lo anterior, respecto de los patrones generales de tramitación de procesos judiciales, podemos concluir que el nuevo sistema parece ofrecer, en efecto, mecanismos más expeditos y efectivos para procesar el conjunto de casos penales que logran judicializarse. Sin embargo, si bien son importantes la rapidez y la eficiencia, no son los únicos ni los principales objetivos de un proceso penal.

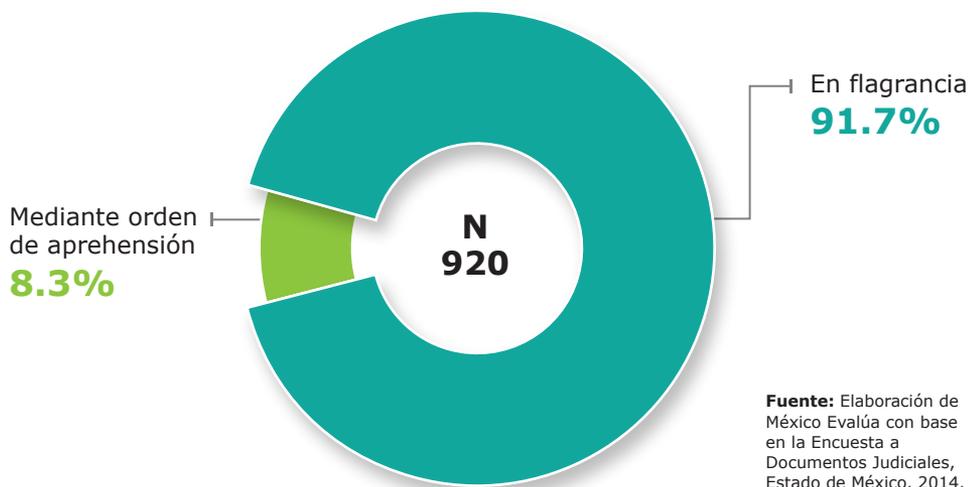
¹¹ Un acuerdo reparatorio se trata del pacto entre la víctima u ofendido y el imputado, que lleva como resultado la solución del conflicto a través de cualquier mecanismo idóneo que tiene el efecto de concluir el procedimiento (CNPP: Art. 186).

¹² Dichas condiciones pueden consistir en que el imputado no se acerque a la víctima o a su domicilio o que tenga que acudir a programas de rehabilitación, por ejemplo. Una vez concluido este plazo se retiran los cargos al imputado y no le quedan antecedentes penales.

¿INVESTIGA LA POLICÍA LA CRIMINALIDAD? ¿PROTEGEN LA POLICÍA Y LOS JUECES DE GARANTÍA TUS DERECHOS?

Como sabes, México enfrenta serios problemas en materia de criminalidad. Uno de los objetivos de las reformas acusatorias ha consistido en mejorar la calidad de las investigaciones de la policía bajo la supervisión del Ministerio Público. En nuestro estudio quisimos evaluar la calidad de estas investigaciones policiales. Un parámetro para determinar la calidad de estas investigaciones es si el imputado fue detenido por orden de aprehensión o en flagrancia, ya que mientras una orden de aprehensión suele requerir investigaciones previas, una detención en flagrancia no requiere investigación alguna o una muy simple.

Gráfico 7. Forma de detención de imputados en el Estado de México entre 2010-2014



Que más de nueve de cada diez imputados hayan sido detenidos en flagrancia sugiere una baja capacidad de investigación policial bajo supervisión de la fiscalía. Es decir, no parece existir un Ministerio Público investigador que solicite activamente órdenes de aprehensión después de haber recabado datos de prueba en una

investigación. Dicho de otra manera, si la persona no es detenida al momento en que comete el delito, la probabilidad de que la detengan después es baja.

Nuestros datos sugieren que los principales delitos investigados son robos o asuntos de “poca complejidad”, que no requieren de una investigación elaborada, o que la policía no tiene la capacidad ni la voluntad para llevar a cabo investigaciones más completas.



“El sistema de procuración de justicia mexicano tiene muy baja capacidad investigativa en cualquier caso que no esté prácticamente resuelto con la sola información que proporciona la víctima o el presunto responsable”¹³.



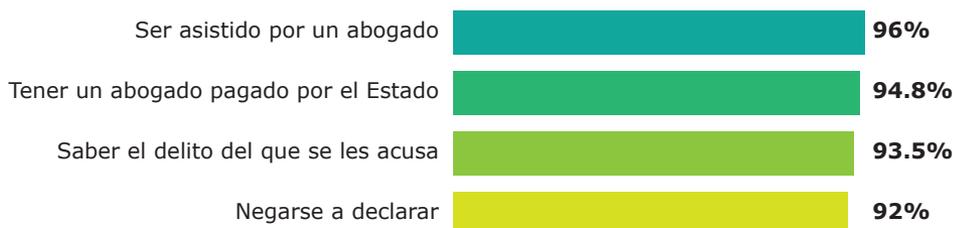
En teoría, actualmente ya no basta con que un policía diga que te vio robar algo para que seas procesado. Con el cambio de la reforma acusatoria en el proceso penal se incorporaron controles a la detención de personas: un control de legalidad de la detención y un juez de control. Cuando se realiza el control de la legalidad de la detención, los jueces deben indagar sobre las circunstancias de la detención. Los jueces de control preguntan sobre el tiempo de la detención en 81.5 por ciento de los casos, el modo en 81 por ciento de los casos, el lugar de la detención en 81.4 por ciento, los aprehensores en 77.3 por ciento, la comunicación de derechos por parte de la policía en 85.8 por ciento, y el trato recibido en 80.1 por ciento. A pesar de que se trata de funciones básicas de la audiencia y del juez de control, se observa que en cerca de uno de cada cinco casos el juez de control no pregunta sobre estos temas. Sin embargo, si fuiste detenido en el periodo que nos ocupa (2010-2014) y tienes mucha suerte, tal vez pertenezcas al 16.4 por ciento de las detenciones que fueron consideradas ilegales por un juez de control. Como explicaremos más abajo, tomando en cuenta los datos de nuestro estudio, podemos concluir que en la mayoría de los casos no se toman en cuenta violaciones a derechos humanos para calificar de legal o no la detención.

Desde un lugar un poco más alentador, lo más probable es que hayas formado parte del grupo de detenidos a los que la policía le informó que tienen derecho a un abogado (96 por ciento) y que, si no podías pagarlo, el Estado te proporcionaría uno¹⁴ (94.8 por ciento) y que tenías derecho a negarte a declarar (92 por ciento). También es probable que te hayan informado de qué se te acusa (93.5 por ciento). El colmo sería que ni eso te hubieran dicho porque estos son algunos de tus derechos.

¹³ Ana Laura Magaloni, “El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP”, Documento de Trabajo 42, División de Estudios Jurídicos, CIDE, diciembre 2009, p. 7.

¹⁴ Como veremos más adelante, el 53.5 por ciento de los detenidos entre 2010 y 2014 fueron defendidos por defensores públicos.

Gráfico 8. A los detenidos en el Estado de México entre 2010 y 2014 ¿les comunicaron antes de la declaración su derecho a...?



N 421, 400, 405 y 402 (por barra del gráfico).

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

Si bien es cierto que sólo en un grupo pequeño de casos en nuestra muestra encontramos que las autoridades policiales o ministeriales omitieron informar a los ciudadanos sobre sus derechos básicos, es lamentable que la reacción judicial ante estos casos de ilegalidad haya sido tímida. Al respecto, los jueces excluyeron las pruebas aportadas por las autoridades en un puñado de casos y decidieron liberar al detenido excepcionalmente. En nuestro estudio también analizamos la reacción de los tribunales de justicia frente a la tortura y abusos policiales.

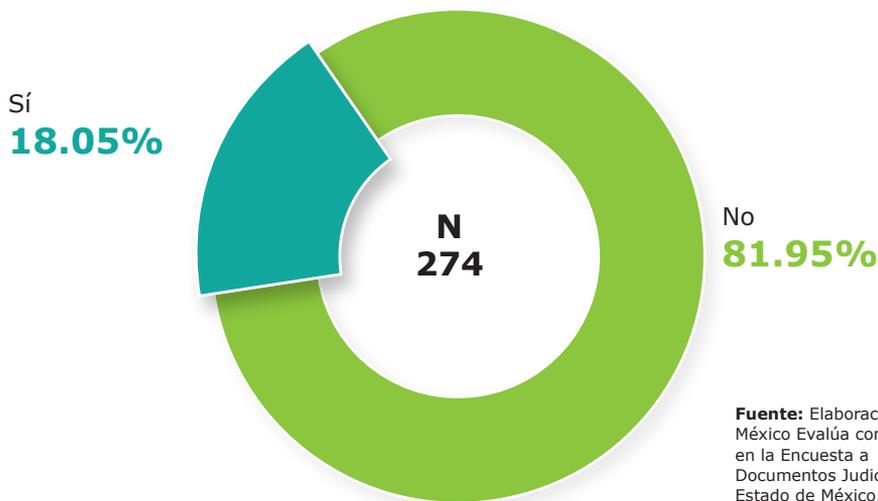
Respecto del marco legal sobre la tortura, el Estado mexicano ha establecido lineamientos constitucionales y ha firmado diversas convenciones internacionales que prohíben la tortura¹⁵. En este sentido, el artículo 20 apartado B fracción II de la Constitución mexicana prohíbe y sanciona todo tipo de tortura en contra del imputado. En relación a los instrumentos internacionales, México ha ratificado la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

A pesar de este marco legal, en el 18 por ciento de los expedientes judiciales analizados se encontraron certificados de médicos legistas que determinaron que el detenido tenía lesiones (que estimamos consistentes con la definición legal de tortura u otros

¹⁵ La tortura se refiere a "todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia". Ver: ONU, "Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes" (1984), art. 1. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016. (Negrete y Solís, 78).

tratos inhumanos, crueles o degradantes durante la detención o interrogatorio del imputado). Si bien no conocemos otros estudios que hayan intentado documentar la existencia de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con base en expedientes judiciales, este 18 por ciento de casos de detenidos con lesiones parece de por sí muy elevado. Además, el porcentaje de detenidos con lesiones puede ser aún mayor al 18 por ciento porque es posible que los médicos legistas no informen todos los casos de lesiones observados dado que trabajan regularmente con las fuerzas de seguridad y pueden tener incentivos para preservar una buena relación con ellas.

Gráfico 9. ¿Hubo tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes contra los detenidos en el Estado de México entre 2010 y 2014?



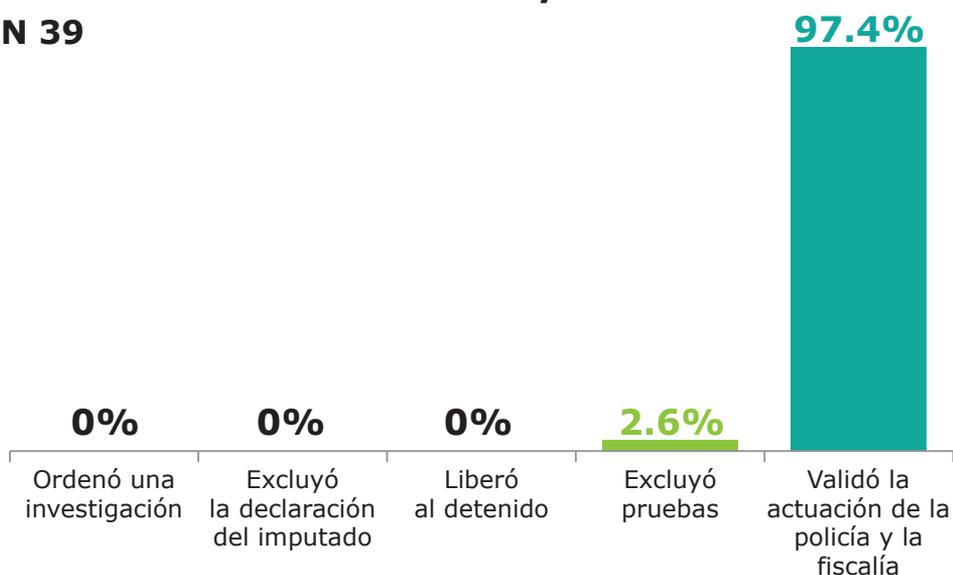
Además de aportar datos sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las fuerzas de seguridad, nuestro estudio aporta información sobre si los jueces ejercen su función de control para castigar y prevenir estas prácticas policiales. Nuestros datos indican que éstos no realizan su tarea de control en esta materia.

Como se observa en la siguiente gráfica, casi en el 100 por ciento de los casos los jueces validaron la actuación de las autoridades y no ordenaron ninguna investigación de los posibles hechos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. La gráfica también muestra que los jueces casi nunca recurrieron a otras medidas en reacción a estos posibles abusos, tales como la exclusión de

prueba o la liberación del detenido. Esta falta de consecuencias, aun en casos en donde las lesiones están certificadas por un médico legista, crea incentivos perversos, **ya que indica que torturar a o abusar de otras maneras de los detenidos no tiene mayores consecuencias en el Estado de México ni para aquellos que realizan estos abusos ni en el proceso penal.**

Gráfico 10. Si el médico determinó que el detenido fue sometido a abusos, ¿qué hizo el juez en el Estado de México entre 2010 y 2014?

N 39



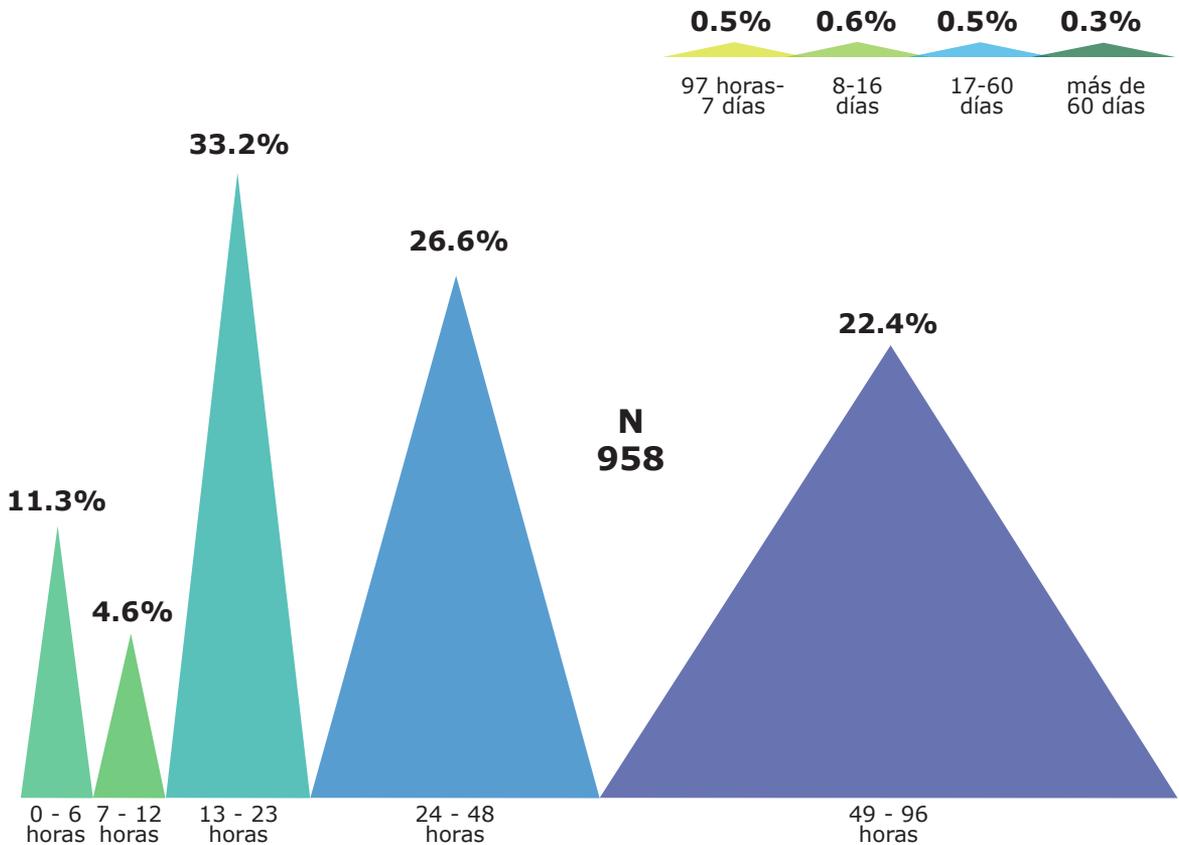
Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

Al no haber consecuencias legales por estas omisiones, complicidades y negligencias, la tortura se vuelve un mecanismo de cajón tanto de policías como de ministerios públicos.

Además del derecho a no ser torturado, si eres detenido tienes derecho a que tu detención sea controlada por un juez de garantía dentro de un plazo razonable. Sin embargo, en el 24.3 por ciento de los casos la retención superó las 48 horas permitidas. Las retenciones de hasta 48 y 96 horas (respectivamente dependiendo del caso) podrían ser legales si el imputado solicitó la duplicidad del plazo de la retención, pero las retenciones que sobrepasan las 96 horas no tienen sustento jurídico alguno. Ni aun en el caso de la figura del arraigo contenida en el artículo 16 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que aplica solamente a casos del fuero federal, los cuales no se encuentran incluidos en la muestra de este estudio.

Gráfico 11. Duración de la detención hasta su comparecencia con el Juez de Control en el Estado de México entre 2010 y 2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

YA TE ACUSARON. AHORA, ¿QUIÉN TE DEFIENDE?

Una buena defensa no sólo es un derecho que beneficia al imputado sino al sistema en su conjunto:

El contrapeso que ofrece una defensa adecuada a las imputaciones del Estado no es algo que beneficie de forma exclusiva a los acusados de delitos. El apego a las normas que garantizan una buena defensa en realidad concede mayor certeza sobre el resultado del proceso a ambas partes. [...] Dicho de otra forma, un Estado que no encuentra rivales ni oposición

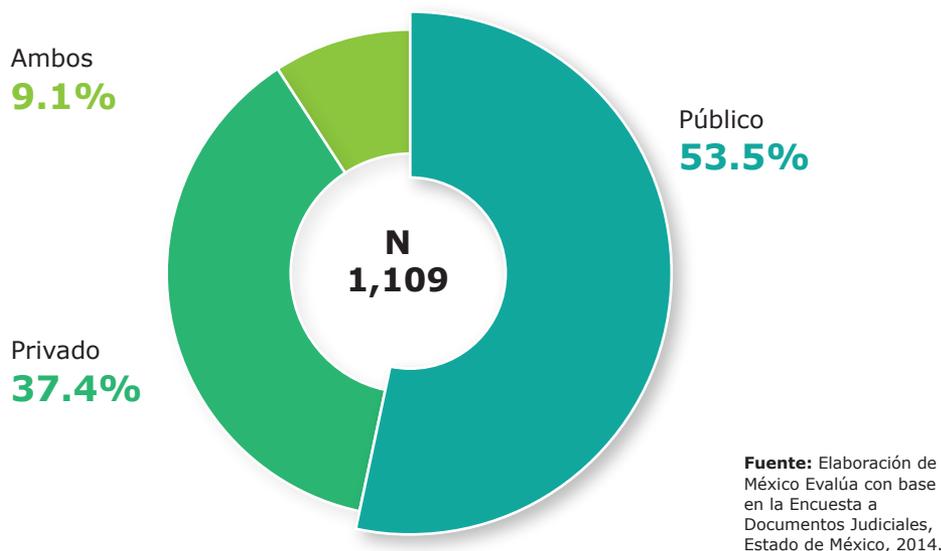
alguna en el proceso, corre el riesgo de abusar de su poder y acusar con pruebas endebles o incluso, en el peor de los casos, manipuladas¹⁶.

La defensa de los detenidos y procesados es fundamental para garantizar el debido proceso y evitar la condena de inocentes. Una buena defensa debe asegurar que se cumplan las garantías del imputado, que la Procuraduría cuestione las pruebas, que se recolecten y presenten las pruebas a favor del imputado así como todas las herramientas legales a su disposición (solicitudes, plazos, etc.).

¿Y qué podemos decir de tu defensa? Sabemos que probablemente fuiste defendido por un defensor de oficio al momento de iniciar el proceso judicial. La mayoría de los imputados en el Estado de México son defendidos por abogados públicos (53.5 por ciento). Si se suman aquellos casos en los cuales el imputado tuvo abogado público y privado, la representación pública alcanza el 62.6 por ciento de los casos procesados en el Estado de México.

Sabemos que muy posiblemente no te designaron un abogado defensor durante tu detención y la investigación inicial, sino después, porque en el Estado de México el 87.4 por ciento de los defensores son designados en la audiencia de control de legalidad de la detención. Esto vulneró tu derecho a la defensa.

Gráfico 12. ¿Qué tipo de abogado tuvo durante el proceso penal alguien detenido en el Estado de México entre 2010 y 2014?

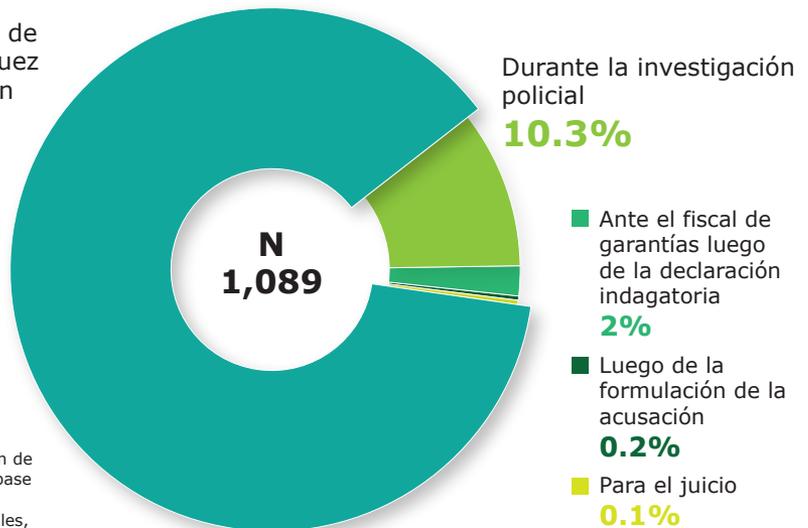


¹⁶ Layda Negrete y Leslie Solís, *Justicia a la medida: Siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México* (México Evalúa, 2016), 99-100.

Nuestros datos muestran que un escaso 10.3 por ciento de personas a las que se les inicia un proceso judicial tuvo una representación legal en su paso por el Ministerio Público. Esto implica que cualquier interrogatorio policial o ministerial llevado a cabo en el restante de los casos se realizó sin que el imputado tuviera un abogado defensor. En resumen, no parecen haberse abandonado las viejas prácticas de incomunicación en la etapa policial/ministerial, puesto que las personas logran tener un abogado que asuma la responsabilidad de su defensa hasta cuando están frente a un juez.

Gráfico 13. ¿Cuándo fue designado el primer abogado de alguien detenido en el Estado de México entre 2010 y 2014?

Ante el fiscal de garantías o juez de instrucción antes de la declaración indagatoria
87.4%

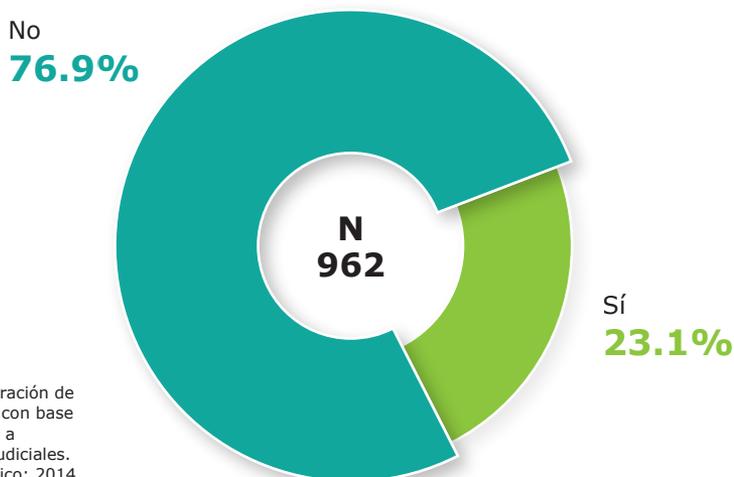


Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

Ahora bien, no basta la sola designación del cargo de defensor para que la defensa exista. Es necesario analizar el desempeño de abogados en favor de sus clientes para evaluar su papel. Al respecto, nuestros datos nos muestran una realidad desalentadora, en la que los abogados son deferentes a la actuación del Ministerio Público y del juez. Por ejemplo, el 76 por ciento de los abogados no presentó ninguna prueba en la etapa de investigación complementaria.

Sobre el mismo patrón que nos hace cuestionar la falta de una defensa real, en el 86.2 por ciento de los casos los abogados no presentaron ningún recurso contra las medidas tomadas por el juez. Esto quiere decir que la defensa no dedica el tiempo suficiente a los recursos para intentar convencer al juez de la inocencia de sus clientes. Cuando sí presentan recursos, éstos consisten en apelaciones en 88.5 por ciento de los casos, esto es, recursos ante el Tribunal de Alzada que funge como órgano revisor de los jueces de control, y en 11.5 por ciento de los casos en amparos, que son en juicios

Gráfico 14. Si el imputado tuvo un abogado en el Estado de México entre 2010 y 2014 ¿solicitó o aportó el abogado elementos durante la etapa de investigación complementaria?



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales. Estado de México: 2014.

federales de mayor complejidad destinados a revisar la constitucionalidad de los actos judiciales. De estos recursos presentados, la mayoría, el 66.9 por ciento, resulta infructífera. Estos datos nos obligan a preguntarnos si el Estado está cumpliendo con el deber de garantizar el derecho a una defensa penal efectiva.

De hecho, con personas mal preparadas, mal pagadas, con escasos medios de actuación, con enormes cargas de trabajo y, en no pocas ocasiones, con el mínimo conocimiento de aquello que deben defender. La suma de estos elementos negativos ha provocado que las personas procesadas cuenten con una defensa, sí, pero que esta sea tan ineficaz que los deje en estado de indefensión [...] Es en este contexto particular que resulta de la mayor importancia una sentencia dictada a finales del año pasado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que prácticamente no ha recibido atención. En el caso Ruano Torres y otros contra El Salvador, la Corte partió de la premisa de que los individuos debían ser considerados como sujetos de los procesos y no como objetos de los mismos. Entendió que el derecho a la defensa se proyectaba en dos vertientes en el proceso penal: por una parte, posibilitando las actuaciones que quisiera realizar el imputado por sí mismo y, por otra, las que él debe desplegar a través de su abogado. Este debe realizar una defensa técnica, ejercida desde luego por un profesional del derecho, la cual deja de realizarse, a juicio de la propia Corte, cuando no se despliegue una mínima actividad probatoria, no se presenten argumentos a favor de

los intereses de los imputados, se carece de conocimientos jurídicos, no se presenten los recursos en detrimento del procesado, no se fundamenten los propios recursos o se abandone la defensa...¹⁷

La falta de una defensa activa sugiere que muchos abogados no encuentran un incentivo en litigar en favor de sus clientes. La inacción del defensor en materia probatoria en casi cuatro de cinco casos sugiere una debilidad de la defensa en esta materia. Estos datos son otra indicación de que el proceso penal judicial en el Estado de México tiene pocas oportunidades de ejercer control sobre la investigación de la policía¹⁸.

CON LA CÁRCEL POR DELANTE: LA PRISIÓN ANTES DE LA CONDENA

Nuestros datos indican que en muchos casos la policía no respeta tus derechos y los jueces de control tampoco los protegen. Pero si eres sometido a un proceso penal, el tema que tal vez más te preocupe es la prisión preventiva, es decir, cuando te mantienen recluido sin que se haya comprobado tu culpabilidad en un juicio o mediante un procedimiento abreviado. La prisión preventiva aplica en algunos casos, cuando se sospecha que puedes huir o entorpecer la investigación. Sin embargo, en nuestro estudio encontramos que la prisión preventiva se utilizó en el Estado de México en el periodo de 2010 a 2014 en el 71.3 por ciento de las detenciones legales. Ello puede considerarse una continuación del sistema inquisitivo donde se solía abusar de la prisión preventiva.

La prisión preventiva puede verse como la prueba de fuego del respeto a la presunción de inocencia. En efecto, la posibilidad de imponer prisión preventiva es una acción que puede resultar particularmente dañina para el sistema de justicia penal. Permitir la sanción antes de que se desarrolle el juicio es equivalente a poner la carreta delante de la mula y puede generar incentivos perversos. Por ejemplo, hay quien argumenta que los fiscales que tienen posibilidad de echar mano de la prisión preventiva a placer abusan de ésta. Esto es así porque estos funcionarios logran el efecto final de un proceso penal, la privación de la libertad, con esfuerzo modesto, algo que les permite ser más laxos en la compilación de pruebas. La dinámica anterior produce una apariencia de efectividad en las procuradurías que puede carecer de sustento. Para agravar esta situación, cuando una persona es encarcelada tras la acusación, los medios informativos suelen reportar el evento como una prueba de efectividad policial y, por consiguiente, de culpabilidad. Las imágenes

¹⁷ José Ramón Cossío Díaz, "Defensa penal y debido proceso: Procesados, víctimas y ofendidos deben contar con sólidos derechos humanos", *El País*, 3 de mayo de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/03/actualidad/1462302371_362092.html (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).

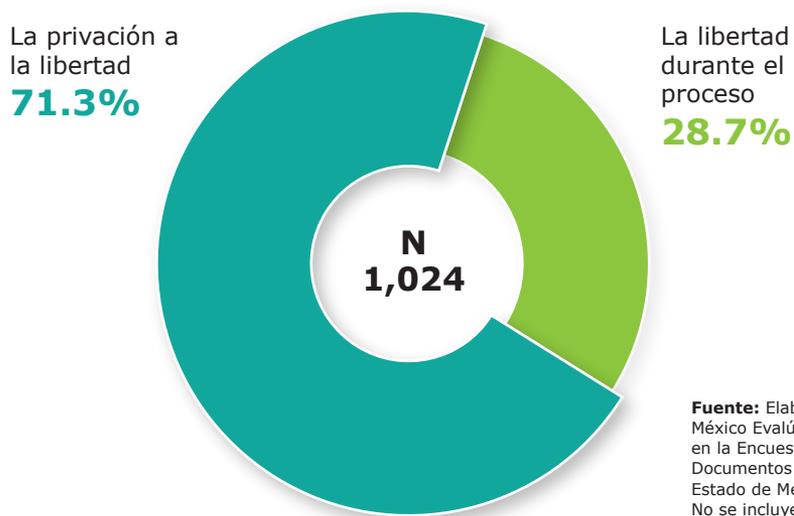
¹⁸ De acuerdo con nuestro estudio, cuando la policía investiga, las medidas de prueba más utilizadas son el interrogatorio de testigos (30.5 por ciento) y los peritajes (27.5 por ciento), seguidos por la observación o seguimiento (15.5 por ciento), la solicitud de información o documentación (14.7 por ciento) y las fotografías o ruedas de reconocimiento (10.5 por ciento). Es mucho menor el uso de agentes encubiertos y allanamientos y otros registros. Cuando la defensa sí presentó pruebas, las más utilizadas fueron interrogatorios de testigos ya interrogados por la policía (37.2 por ciento) y peritajes (31.1 por ciento).

de personas detrás de las rejas son, en sí mismas, mecanismos que generan la percepción de que los individuos por iniciar un proceso penal son presuntos culpables¹⁹.

Una de las razones fundamentales de la reforma al sistema penal fue establecer restricciones al uso indiscriminado de la prisión preventiva. En el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció un límite para el uso de esta medida cautelar. Se creó un catálogo restrictivo de delitos que tienen la prisión preventiva como medida oficiosa (es decir, que la autoridad tiene la obligación de hacer cumplir en el acto). Dichos delitos son delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Si se considera que en dicho catálogo están incluidos el robo agravado por cometerse con medios violentos como armas de fuego (49.2 por ciento), el homicidio doloso (1.3 por ciento), el secuestro (1.8 por ciento) y los delitos sexuales (3.6 por ciento), el porcentaje resultante de la comisión de estos delitos que reciben prisión preventiva oficiosa llega al 55.9 por ciento del total de nuestros casos. Sin embargo, encontramos que **se dicta prisión preventiva en casi tres de cada cuatro casos** en los que el imputado es inicialmente detenido.

Gráfico 15. ¿Se ordenó la prisión preventiva en contra del imputado en el Estado de México entre 2010 y 2014?



¹⁹ Layda Negrete y Leslie Solís, *Justicia a la medida: Siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México* (México Evalúa, 2016), 82.

TAN LEJOS DE UN JUICIO DE *PELÍCULA DE HOLLYWOOD Y* TAN CERCA DE *PRESUNTO CULPABLE*

Se supone que, para evitar que el policía que dice que te vio robando algo o la persona que le dijo que te vio robando algo te meta en problemas sin pruebas, existe un Ministerio Público que se encarga de decidir si tu caso merece ser perseguido. Pero revisemos juntos cómo debe ser un proceso penal y qué fue lo que encontramos en nuestras investigaciones sobre los procesos llevados a cabo entre 2010 y 2014 en el Estado de México.

De acuerdo con el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el sistema penal acusatorio se divide en las siguientes etapas:

a) Etapa de investigación: que asume el Ministerio Público con los cuerpos de policía, con vigilancia judicial realizada por el juez de control;

b) Etapa intermedia: en la que el juez de control puede resolver sobre formas alternativas de terminación del proceso, depura y admite pruebas ofrecidas por los intervinientes, y resuelve sobre excepciones procesales y sobre la apertura del juicio oral;

c) Etapa de juicio: donde se desahogan pruebas, se escuchan alegatos y se dicta sentencia definitiva.

Uno de los temas que quisimos estudiar es si los fiscales, abogados defensores y jueces testan la investigación policial (testar es someter algo a un control de prueba). Es decir, si controlan que la persona que la policía ha considerado culpable de la comisión de un delito es realmente culpable.

PRIMERA ETAPA

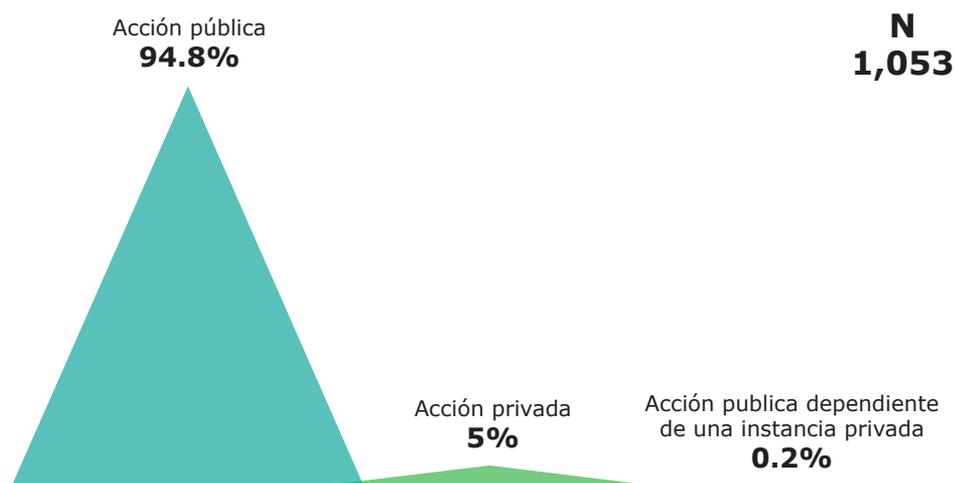
Un proceso penal se puede iniciar con la presentación de la denuncia o querrela, es decir, cuando una persona reporta ante el Ministerio Público que se ha cometido algo que para esa persona puede ser un crimen. La diferencia entre estas es que cualquier persona puede presentar una denuncia, pero sólo la persona agraviada puede presentar una querrela. Un proceso penal también puede iniciarse directamente con una actuación de oficio de las autoridades.

Si una persona es detenida, lo que debe ocurrir es lo siguiente: después de que una persona es detenida se le debe llevar ante un Ministerio Público, quien a su vez debe solicitar ante el Juez de Control una audiencia inicial. En ella, el juez

debe asegurarse de que el detenido conozca sus derechos y debe asegurarse de que la detención de la persona haya sido legal. Ahí el Ministerio Público debe *formular imputación*, es decir, debe comunicarle formalmente a la persona qué se le imputa. Hasta este momento, el proceso penal se encuentra en la **etapa de investigación inicial**.

Encontramos que en el Estado de México, la enorme mayoría de los procesos judiciales entre 2010 y 2014 fueron impulsados mediante acción pública ejercida por el Ministerio Público (94.8 por ciento)²⁰. Los procesos impulsados mediante la acción privada por particulares son significativamente menores (5.0 por ciento) y los impulsados por acción pública dependiente de una instancia privada constituyen un porcentaje muy pequeño (0.2 por ciento).

Gráfico 16. Inicio del proceso en el Estado de México entre 2010 y 2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

²⁰ El Código Nacional de Procedimientos Penales contempla la figura de la acción penal por particulares; es decir, que en ciertos delitos un particular puede hacer la acusación frente al juez de instrucción. Sin embargo, en el 94.8 por ciento de los casos que estudiamos el proceso penal se inició mediante acción pública por parte del MP.

Una vez formulada la imputación, se le pregunta al imputado si desea rendir alguna declaración o apegarse a su derecho de guardar silencio. Posteriormente, se le pregunta si desea apegarse al plazo constitucional de 72 o 144 horas al que tiene derecho para aportar pruebas. Si se apega al plazo o a su ampliación, se inicia el debate de medidas cautelares antes de suspender la audiencia. Una vez reanudada, se abre el periodo probatorio de la defensa donde puede ofrecer sus pruebas bajo las mismas reglas que aplican en la etapa del juicio oral. Una vez concluida esta fase se abre el debate para la vinculación a proceso²¹. Si el imputado decide que su situación jurídica se resuelva inmediatamente, entonces se abre el debate sobre la vinculación a proceso y posteriormente el debate de medida cautelares.

Si el juez no vincula a proceso, la persona queda liberada pero el Ministerio Público conserva el derecho de volver a solicitar una audiencia inicial contra esta persona si lo cree conveniente²². Tal vez fuiste parte del 13.9 por ciento de los casos en los que el juez de control dictó el auto de no vinculación a proceso. Es decir, los jueces evaluaron los elementos probatorios después de tu detención y consideraron que no había pruebas suficientes para iniciar un proceso judicial en tu contra.

Si se vincula a proceso, se abre el debate para el cierre de investigación, el cual no debe superar los seis meses. Desde que se formula imputación hasta que vence el plazo para el cierre de investigación se lleva a cabo la etapa de **investigación complementaria**. En esta etapa las partes pueden investigar con el fin de recabar más medios de prueba.

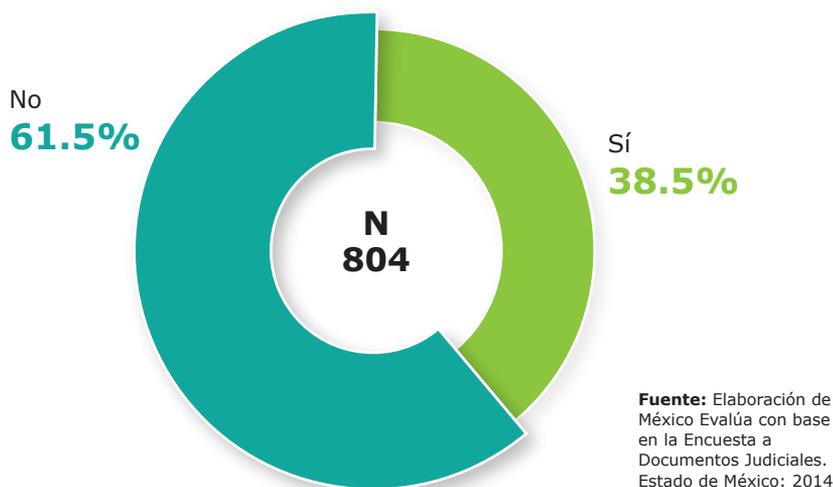
Tú te preguntaste por qué bastó con lo que dijeron los testigos o los policías para que te procesaran en el Estado de México en las fechas ya señaladas: porque en la mayoría de los casos el Ministerio Público no presenta más pruebas que aquellas con las que se obtuvo el auto de vinculación (61.5 por ciento). Es decir, en la mayoría de los casos el proceso penal no testa la investigación policial.

La falta de investigación adicional es preocupante porque sugiere una falta de capacidad, recursos o voluntad de los fiscales para realizar una investigación que teste o complemente el trabajo de la policía. Esto es una deficiencia del sistema, ya que una de las funciones principales del proceso penal judicial es controlar la investigación realizada por la policía. Esta función es especialmente importante en sociedades en donde la policía tiene poca capacidad de investigación o niveles importantes de corrupción.

²¹ A partir de la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales del 17 de junio de 2016, exclusivamente en el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa u otra personal, de conformidad con lo previsto en este código, el juez de control podrá admitir el desahogo de medios de prueba ofrecidos por el imputado o su defensor, cuando, al inicio de la audiencia o su continuación, justifiquen que ello resulta pertinente (CNPP: Art. 314).

²² En el 86.1 por ciento de los casos estudiados, el juez de instrucción dictó el auto de vinculación a proceso. Si bien es cierto que el estándar probatorio para vincular a proceso a una persona es más bajo que para condenarlo en juicio, esto no necesariamente indica que el Ministerio Público esté solicitando vinculaciones a proceso con datos de prueba suficientes. Futuros estudios podrían explorar si los jueces vinculan a proceso con suficientes datos de prueba.

Gráfico 17. ¿Recabó el fiscal o el juez elementos de prueba adicionales a los aportados por el denunciante o por la policía en el Estado de México entre 2010 y 2014?



En aquellos casos (38.5 por ciento) en los cuales el Ministerio Público recabó pruebas adicionales a las recabadas por la policía o el denunciante, lo hizo por sí mismo sin delegar dicha actividad en la policía (95.5 por ciento). Esto puede señalar que la investigación de delitos sigue siendo una tarea administrativa a cargo del fiscal y no una actividad de investigación científico-policial.

En términos generales, la investigación de la fiscalía parece ser una actividad esencialmente administrativa porque los casos que reciben los fiscales son, en su gran mayoría, de flagrancia (91.7 por ciento). En estos casos, la actuación del fiscal se puede reducir a no cometer grandes errores, ya que si se desahogan las diligencias necesarias es altamente probable la obtención de una sentencia condenatoria, ya sea porque el imputado acepta su culpabilidad optando por el procedimiento abreviado (61 por ciento del total de casos) o porque los casos que llegan a juicio oral terminan en su gran mayoría en una sentencia condenatoria por todos los hechos acusados (86.1 por ciento). Los fiscales pueden convertirse así en meros cuidadores del proceso penal, pues la culpabilidad ya fue establecida por la policía con el mismo formato del sistema inquisitivo: flagrancia, testimonios-peritajes y auto de vinculación a proceso.

En aquellos casos en los que el Ministerio Público aporta elementos probatorios adicionales a los presentados por la policía y el denunciante, las pruebas más usualmente recabadas son el interrogatorio de testigos ya interrogados por la policía (26.3 por ciento) y los peritajes (26 por ciento). Se puede decir que las principales

Gráfico 18. Si el fiscal o el juez recabaron elementos adicionales de prueba en el Estado de México entre 2010 y 2014, los recabaron...

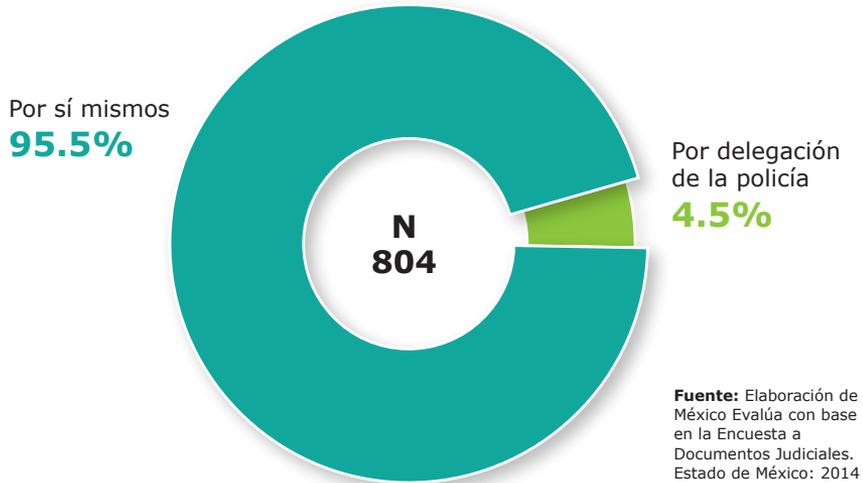
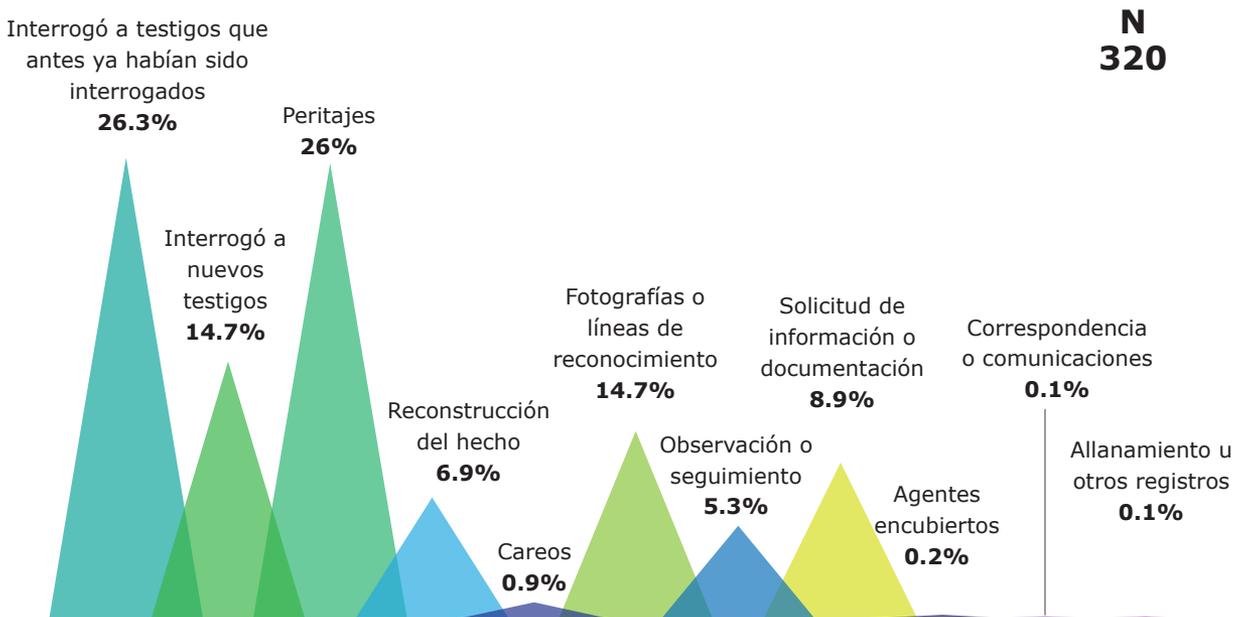


Gráfico 19. Tipo de prueba recabada por el fiscal en el Estado de México entre 2010 y 2014



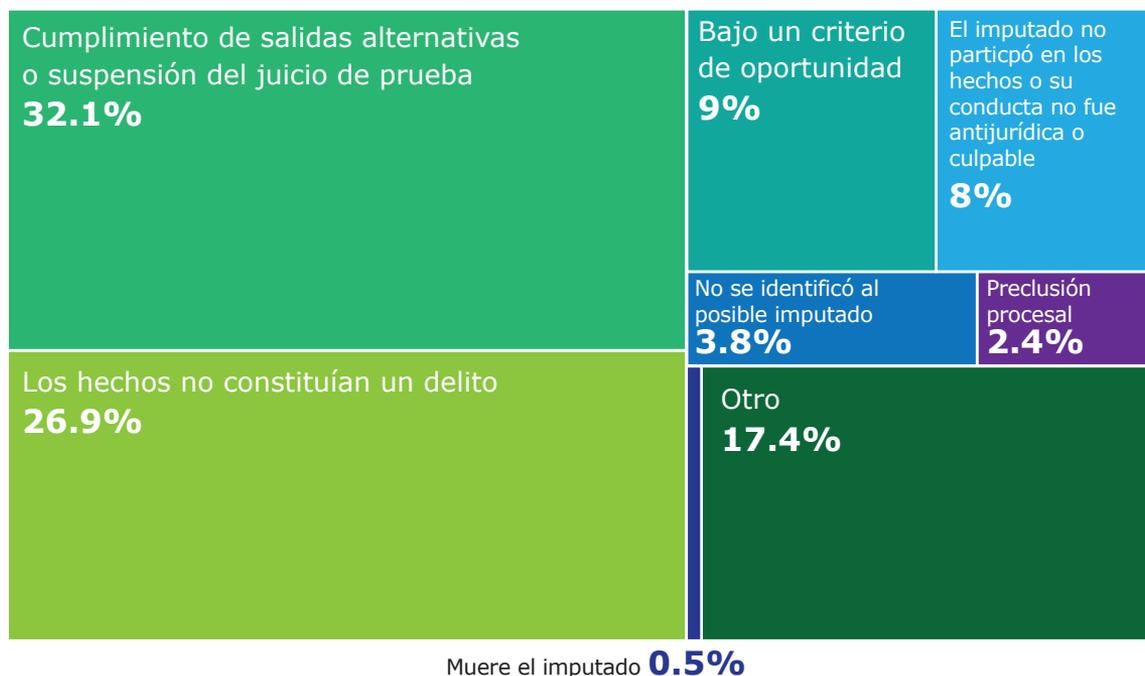
Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

nuevas pruebas recolectadas por la fiscalía son el interrogatorio de nuevos testigos (14.7 por ciento) y peritajes (26 por ciento). Sin embargo, se aprecia la aparición de pruebas más complejas como la reconstrucción del hecho (6.9 por ciento) y de manera casi marginal la utilización de agentes encubiertos (0.2 por ciento) y la interceptación de comunicaciones (0.1 por ciento).

En la casi totalidad de los casos, la fiscalía no presenta recursos contra medidas tomadas por el tribunal (97.7 por ciento). Ello parece indicar no sólo falta de investigación, sino también poca actividad estrictamente procesal por parte del Ministerio Público.

Si existen tan pocos elementos probatorios distintos a los recolectados por la policía y si la gran mayoría de los casos incluyen detenciones en flagrancia, los investigadores de este estudio nos preguntamos si es necesaria la duración de la investigación una vez que un caso se vinculó a proceso (de 8 a 30 días en 31.7 por ciento de los casos y de 61 a 90 días en 24.9 por ciento de ellos).

Gráfico 20. Si hubo desestimación/archivo/sobreseimiento en el Estado de México entre 2010 y 2014, el motivo fue... N 254

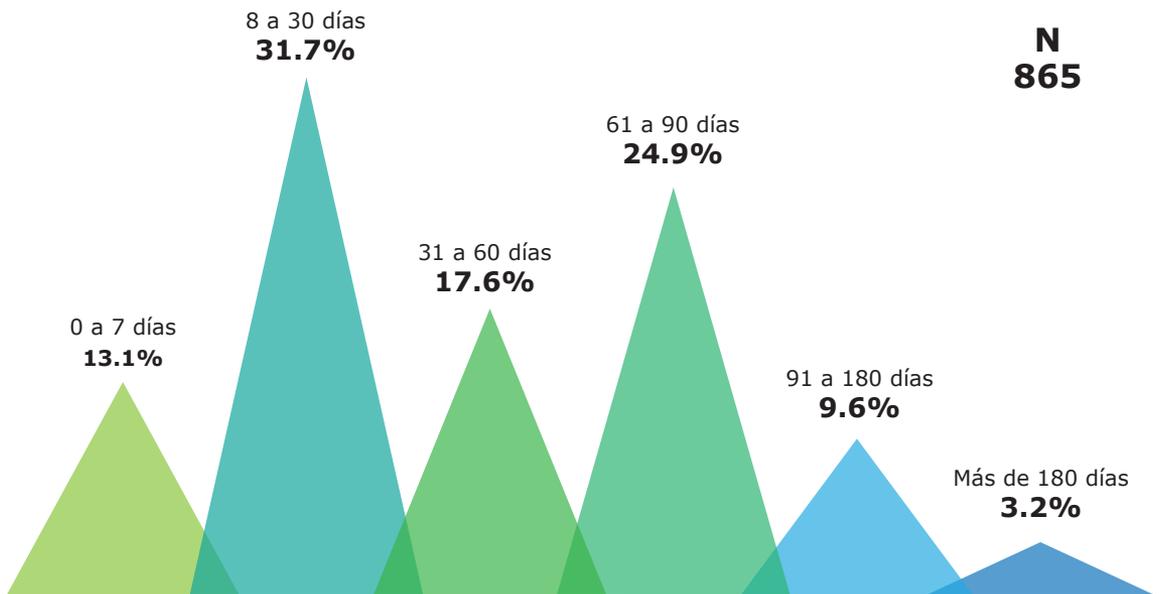


Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales, Estado de México, 2014.

En aquellos casos en donde el fiscal decidió no formular una imputación, el juez decidió no dictar el auto de vinculación a proceso o fue utilizada una medida alterna respecto del caso, las causas más importantes para desestimar el asunto fueron salidas alternas (32.1 por ciento) y que los hechos no constituían delito (26.9 por ciento).

Al dictarse el auto de vinculación a proceso, el juez de control debe fijar la fecha de cierre de la investigación tomando en cuenta cuáles son los hechos atribuidos y qué tan compleja es la investigación. Esta etapa se llama **investigación complementaria** y su duración no podrá ser mayor a dos meses, en caso de que la pena máxima del delito no exceda dos años de prisión, o seis meses, si la pena excede los dos años de prisión (CNPP: Art. 321).

Gráfico 21. Duración de la investigación en el Estado de México entre 2010 y 2014 (días)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en la Encuesta a Documentos Judiciales. Estado de México: 2014.

ETAPA INTERMEDIA

Una vez que concluye la investigación complementaria, si el proceso sigue adelante se inicia **la etapa intermedia**. Esta se divide en una fase escrita y una fase oral. Durante la primera, el Ministerio Público debe presentar un escrito de acusación donde se establezcan, entre otras cosas, los hechos y el delito por el que se está acusando a una persona así como un desahogo probatorio. Después el juez observa si existen vicios formales en la acusación y permite que la defensa exponga sus pruebas. Luego se señala la fecha para la audiencia intermedia, en la cual se admiten las pruebas que serán incorporadas a juicio y se celebran acuerdos probatorios. Después del debate probatorio, el juez dictará auto de apertura a juicio a menos que en esa misma audiencia haya algún acuerdo alterno que solucione las controversias.

Una vez concluida la audiencia intermedia el juez de control dictará la resolución de apertura de juicio. Esta resolución debe indicar:

- 1) el Tribunal de enjuiciamiento competente para celebrar la audiencia de juicio, así como la fecha y hora fijadas para la audiencia;
- 2) la individualización de los acusados;
- 3) las acusaciones que deberán ser objeto del juicio y las correcciones formales que se hubieren realizado en ellas, así como los hechos materia de la acusación;
- 4) los acuerdos probatorios a los que hubieren llegado las partes;
- 5) los medios de prueba admitidos que deberán ser desahogados en la audiencia de juicio, así como la prueba anticipada;
- 6) los medios de pruebas que, en su caso, deban de desahogarse en la audiencia de individualización de las sanciones y de reparación del daño;
- 7) las medidas de resguardo de identidad y datos personales;
- 8) las personas que deban ser citadas a la audiencia de debate;
- 9) las medidas cautelares que hayan sido impuestas al acusado.

Al admitir o rechazar pruebas, el juez de control tiene el rol de evitar que pruebas impertinentes u obtenidas por medios ilícitos se produzcan en el juicio. El rechazo de elementos probatorios ofrecidos por las partes en 16.1 por ciento de los casos indica que los jueces de control ejercen en cierta medida dicha función. Por otro lado, dado que en el 83.9 por ciento de los casos los jueces no excluyen pruebas, se podría interpretar que no existe una cultura jurídica de debate probatorio. Es decir, la defensa toma lo que existe en la carpeta de investigación como cierto. No se da

una argumentación sobre la exclusión de pruebas. Respecto a su duración, en el 27.5 por ciento de los casos, la etapa intermedia dura menos de un mes.

En el 12.5 por ciento de los casos el tribunal dicta auto de apertura a juicio oral. El 87.5 por ciento restante de los casos se resuelve por procedimiento abreviado y salidas alternas (i.e. suspensión del proceso a prueba y acuerdos reparatorios). El alto uso de estas salidas alternativas puede estar parcialmente relacionado con la alta cantidad de casos de flagrancia en los que el imputado usualmente tiene baja probabilidad de obtener una absolución en el juicio oral y público.

ETAPA DE JUICIO

En el nuevo sistema, el juicio es un evento excepcional. Como dijimos anteriormente, solo un 3.6 por ciento de asuntos judicializados en el Estado de México llega a esta etapa. Sin embargo, cuando un asunto llega a juicio las partes realizan *alegatos de apertura* y presentan las pruebas que a su derecho convenga. Posteriormente realizan sus *alegatos de clausura* y concluyen con una réplica y dúplica respecto de lo manifestado por la contraparte.

Quisimos estudiar en qué medida el juicio oral testa el trabajo y las conclusiones de la policía. En este sentido, en el 64.1 por ciento de los casos que llegan a juicio oral, no se produjeron elementos de prueba distintos a los ya recolectados por la policía. Esto sugiere, una vez más, que el proceso penal en el Estado de México sólo cumple de modo limitado su función de controlar el trabajo de la policía.

Esta falta de control del trabajo de la policía es consistente con lo que señala Gustavo Fondevila:

¿Qué es realmente lo que hace la Policía? [...] [L]o que sucede habitualmente es que alguien llama a la Policía y le dice que otra persona lo robó. Es decir, que solo con el testimonio de una o dos personas alcanza para que usted —al menos— visite el ministerio público.

[...] Con solamente dos testigos que se mantengan firmes en su declaración acusatoria a lo largo del proceso (que no es demasiado largo) y no se contradigan (demasiado), usted va a enfrentar con toda seguridad una sentencia condenatoria. Esa es la realidad terrible, dura y brutal de la mayoría de las personas que son sentenciadas a diario en el Edomex²³.

La etapa del juicio oral parece generar mayores elementos para la contradicción de las pruebas, ya que en el 58.5 por ciento de los casos, se produjeron elementos

²³ Gustavo Fondevila, "¿Cómo meter a prisión a una persona?", *Reforma*, 16 de mayo de 2016.

de prueba distintos a los recolectados por el fiscal o el tribunal durante la etapa de investigación complementaria.

Los datos de nuestro estudio arrojan que en el 86.1 por ciento de las sentencias en juicios orales, el acusado es condenado por todos los hechos acusados. Esto sugiere que el tribunal de juicio realiza en cierta medida su función y absuelve cuando no hay pruebas suficientes en contra del acusado. Por otro lado, si tomamos en cuenta la baja preparación que han tenido los abogados en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, uno podría argumentar que es posible que esta cifra se deba parcialmente a que los abogados defensores no estén capacitados técnicamente para operar en el nuevo sistema y a que los jueces condenen con bajos estándares probatorios. La simple posibilidad de que el acusado haya cometido el delito no debería implicar una condena.

Los datos de nuestro estudio arrojan que en el 86.1 por ciento de las sentencias en juicios orales el acusado es condenado por todos los hechos acusados.

De igual manera, el 81.1 por ciento de los recursos presentados por las partes no logran la modificación de la decisión original del tribunal oral, lo cual también puede reflejar una falta de investigación, de argumentación y de seguimiento de los casos.

SALIDAS ALTERNAS Y PROCEDIMIENTO ABREVIADO

Ahora bien, no todos los asuntos deben llegar a juicio. **Existen las salidas alternas y el procedimiento abreviado**²⁴. En el procedimiento abreviado, el imputado reconoce responsabilidad penal por el delito cometido y, a cambio, se le reduce la pena²⁵. Las salidas alternas son el acuerdo reparatorio²⁶ y la suspensión condicional del proceso. El acuerdo reparatorio es un convenio que se celebra en torno a la reparación del daño entre el imputado y la víctima para terminar el proceso. En la

²⁴ El procedimiento abreviado se debe tramitar a solicitud del Ministerio Público en los casos en que el imputado admita el hecho que se le atribuye en la acusación y consienta en la aplicación de este procedimiento, y el acusador coadyuvante, en su caso, no presente oposición fundada (CNPP: Art. 201 y 202).

²⁵ En la práctica, el procedimiento abreviado puede tener una función equivalente a la confesión en el modelo penal anterior inquisitivo. El reconocimiento de su culpabilidad por parte del imputado acelera el proceso porque no es necesario presentar más pruebas sobre la comisión del delito y el trabajo del tribunal se reduce principalmente a determinar la sanción. Pero en el modelo acusatorio, los tiempos se reducen aún más ya que la aplicación del procedimiento abreviado hace innecesaria la realización de la etapa de juicio. Ver: Máximo Langer, "La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importancia de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado", en *El Procedimiento Abreviado*, comp. Julio B.J. Maier y Alberto Bovino (Buenos Aires: Editores el Puerto, 2001), 97-133; y Máximo Langer, "From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure", *Harvard International Law Journal*, núm. 45 (2004), 1-64. Con respecto de los juicios abreviados, el 38.8 por ciento se resuelve en una semana y el 38.1 por ciento en menos de un mes. Es decir, que el 76.9 por ciento de estos casos se resuelve en menos de un mes. Es posible que el extensivo uso de este mecanismo esté relacionado con la gran cantidad de casos de flagrancia, debido al estrecho margen para obtener una absolución que la defensa tiene en este tipo de casos.

²⁶ Un acuerdo reparatorio se trata del pacto entre la víctima u ofendido y el imputado que intenta la solución del conflicto a través de cualquier mecanismo idóneo que tiene el efecto de concluir el procedimiento (CNPP: Art. 186).

suspensión condicional del proceso, el imputado realiza la reparación del daño y se somete a una serie de condiciones durante un lapso de 6 meses a 2 años²⁷. En nuestro estudio encontramos que el 72.7 por ciento del total de casos se resuelve por procedimientos abreviados, suspensiones condicionales del proceso o acuerdos reparatorios.

Específicamente, el 11.7 por ciento del total de los casos se resuelve con suspensión condicional del proceso o acuerdo reparatorio. Este 11.7 por ciento podría considerarse un número bajo si tomamos en cuenta que son salidas alternas²⁸ y que, si se aplicaran apropiadamente, deberían prevalecer en el nuevo sistema porque no generan antecedentes penales y pueden concretarse con mayor rapidez con el menor costo para el Estado.

El 18 de junio de 2016 entró en vigor en todo el país el sistema de justicia penal acusatorio. Esto ha implicado modificaciones sustanciales en la normatividad y operación al procurar e impartir justicia.

El 97.7 por ciento de las suspensiones condicionales del proceso y acuerdos reparatorios en la investigación complementaria duran menos de un mes, al igual que el 76.9 por ciento en la etapa intermedia. El 33.4 por ciento de las suspensiones condicionales del proceso y de los acuerdos reparatorios se concretan en un día y casi la mitad de ellos (46 por ciento) se concretan en 1 a 7 días. El 68.1 por ciento de las suspensiones condicionales del proceso y los acuerdos reparatorios en la investigación complementaria

consisten en una compensación económica, al igual que el 76.2 por ciento en la etapa intermedia.

En contraste, el 61 por ciento de los casos se resuelve por procedimiento abreviado. Un número que puede considerarse alto si tomamos en cuenta que genera antecedentes penales y puede generar un costo para el Estado (si el acusado cumple una sentencia de cumplimiento efectivo). El 38.8 por ciento de los procedimientos abreviados se resuelven en una semana y el 38 por ciento en menos de un mes.

²⁷ Dichas condiciones pueden consistir en que el imputado no se acerque a la víctima o a su domicilio o que tenga que acudir a programas de rehabilitación, por ejemplo. Una vez concluido este plazo se retiran los cargos al acusado y no le quedan antecedentes penales.

²⁸ El juez controla el cumplimiento de las condiciones de las soluciones alternas en un alto porcentaje de casos, que incluye el 78 por ciento en la etapa de investigación complementaria (ya dictado el auto de vinculación) y el 93.8 por ciento en la etapa intermedia. El contenido de la gran mayoría de las suspensiones condicionales del proceso y acuerdos reparatorios puede explicar por qué es tan alto el porcentaje de control del juez del cumplimiento de las condiciones de estas soluciones alternas, ya que el control del juez se cumple al comprobar que la compensación o prestación económica ha sido abonada.

CONCLUSIÓN

El 18 de junio de 2016 entró en vigor en todo el país el sistema de justicia penal acusatorio. Esto ha implicado modificaciones sustanciales en la normatividad y operación al procurar e impartir justicia. Esta transición se hizo para contar con instituciones transparentes que garantizaran el respeto a los derechos de todos los involucrados en el sistema penal. Para saber cuáles son los resultados de estos cambios necesitaremos datos que nos permitan evaluar el funcionamiento del sistema de justicia.

Presentamos este estudio, construido a partir de la revisión de 1 mil 145 procesos penales concluidos entre 2010 y 2014 en el Estado de México. El estudio nos permite analizar las principales características del proceso en una entidad que opera bajo el esquema acusatorio desde hace algunos años, pues en el Estado de México entró en vigor el nuevo sistema desde 2009.

Una primera conclusión que deriva de nuestro estudio es que el sistema penal se usa esencialmente para procesar delitos de escasa complejidad. Así, la gran mayoría de los asuntos que ingresan al sistema son derivados de una detención en flagrancia. Corresponden esencialmente a jóvenes de escasos recursos económicos quienes fueron imputados de robo perpetrado en solitario y que no cuentan con antecedentes penales. Ahora bien, los casos atendidos por el sistema son resueltos de forma rápida, hallazgo que merece resaltarse. La rapidez deriva de las formas más frecuentes de terminación de procesos judiciales que en nuestro estudio consistieron mayoritariamente en procedimientos abreviados y, en un lejano segundo lugar, en salidas alternas. Son pocos los casos que logran llegar a la etapa de juicio, que resulta ser verdaderamente excepcional dentro del sistema.

Respecto a la evolución y destino de los casos judicializados en nuestro estudio, nos resulta evidente que un mayor uso de salidas alternas podría derivar en una mejora en la eficiencia y efectividad del sistema penal. Por lo tanto, este escenario debe ser considerado como un objetivo de política pública. Observamos que las salidas alternas se tramitan en forma similarmente rápida respecto de los procedimientos abreviados y tienen los beneficios adicionales de reparar el daño para la víctima y de reducir tanto la probabilidad como la duración de la pérdida de libertad para las personas imputadas, efectos que se traducen en un beneficio social innegable.

También observamos que los jueces en el Estado de México ejercen poca supervisión sobre la calidad y legalidad del trabajo de fiscales y policías. A pesar de observar detenciones que parezcan haber violado reglas esenciales de la detención (como los plazos y notificación de derechos básicos), los jueces tienden a ratificar dichas detenciones. De forma similar, los jueces cuestionan la plausibilidad de la imputación en sólo una minoría de los casos. Finalmente, en los casos más graves, en donde los médicos legistas han documentado lesiones compatibles con tortura, los jueces optan por soslayar dicha información y continuar el proceso asumiendo condiciones de normalidad.

Respecto del derecho básico de contar con una defensa legal efectiva, notamos que a la mayoría de las personas procesadas judicialmente se le asigna un defensor público en la propia sede judicial en los primeros momentos de la audiencia inicial. Este dato sugiere que las personas que están por enfrentar un proceso penal no contaron con una defensa durante la detención en sede ministerial, como tampoco pudieron conferenciar con su abogado antes de una audiencia, lo que resulta crucial en términos del resultado del proceso. En otras palabras: si bien es alentador que las personas sean representadas por un abogado, también es importante que esta representación se dé en un momento oportuno. Nos inquieta también que el derecho a la defensa se circunscriba a una designación formal de abogado sin que exista realmente un desempeño profesional acorde con el rol que se le encomienda. Al respecto, observamos que pocos abogados presentaron pruebas a favor de su cliente y una proporción aún menor promovió recursos para cuestionar decisiones judiciales que les fueron adversas. También notamos que los escasos recursos promovidos suelen ser ineficaces.

Finalmente, un hallazgo particularmente preocupante es el uso de la prisión preventiva en la gran mayoría de casos y en circunstancias que sugieren que existe un uso excesivo de esta medida cautelar. Esto significa que el sistema sanciona antes de una determinación de culpabilidad, una práctica característica del sistema penal mexicano no reformado y que es violatoria de la presunción de inocencia conforme a los estándares internacionales.

Nos quedan sin resolver muchas preguntas acerca de la eficiencia, eficacia, pero sobre todo acerca de la noción de justicia del proceso penal. Esperamos que este estudio motive a otros investigadores a indagar en estas mismas cuestiones y, sobre todo, a intervenir en nuestros diseños legales y de gestión para mejorar el sistema de justicia penal mexicano.

APÉNDICE

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN GENERAL

Esta encuesta tuvo por objetivo general producir información confiable y representativa del Estado de México que permita realizar estimaciones probabilísticas y recabar información sobre los siguientes elementos del nuevo proceso penal en la entidad:

- Los particulares demográficos y socioeconómicos de los imputados detenidos.
- Circunstancias de la detención.
- Calidad de la investigación inicial.
- Investigación complementaria.
- Calidad de la acusación.
- Calidad de la defensa.
- Proceso en la etapa intermedia.
- Juicio oral.
- Mecanismos alternativos de resolución de casos.
- Costos del proceso penal.

La encuesta se basó en una muestra estadísticamente representativa de documentos judiciales por casos terminados entre 2010 y 2014 dentro del nuevo proceso judicial penal en el Estado de México regido en ese entonces por el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, ya que el Código Nacional de Procedimientos Penales fue aprobado en marzo de 2014. Para la revisión de los expedientes se utilizó un instrumento formal de recopilación de información, en adelante cuestionario, que se aplicó de manera manual y sistemática en los archivos de los Distritos Judiciales elegidos para estos efectos. La encuesta siguió un procedimiento complejo estratificado, bietápico y con selección sistemática de casos con arranque aleatorio por día de aplicación de la misma. Esto se explica en detalle a continuación.²⁹ No obstante lo anterior, para la denominación de las distintas figuras jurídicas que se analizan, así como la mayoría de los articulados, se utiliza el Código Nacional de Procedimientos Penales ya que éste reemplazó al Código Procesal Penal del Estado de México el 18 de junio de 2016.

CONCEPTOS BÁSICOS

Los conceptos básicos son los siguientes:

a. Población objetivo: La encuesta estuvo dirigida a estudiar el universo de imputados detenidos por delitos en materia del fuero común.

²⁹ Preguntas y dudas se pueden dirigir directamente a: carlos.vilalta@cide.edu.

b. Unidad de análisis: Los imputados detenidos por delitos en materia del fuero común.

c. Unidad de información: El expediente judicial con caso terminado.

d. Período de referencia: La información objetivo central de la encuesta puede corresponder a cualquier caso iniciado desde la fecha en que comenzó el nuevo proceso judicial en materia penal.

e. Cobertura geográfica: La encuesta estuvo diseñada para dar resultados representativos al nivel estatal.

f. Período de levantamiento: Del 1 de mayo al 1 de agosto de 2014.

g. Método de recopilación de información: Mediante llenado manual de un cuestionario estructurado con preguntas planteadas de forma ordenada según la etapa judicial que se trate y con opciones cerradas de respuesta.

h. Método de selección de expedientes: Sistemático con arranque aleatorio diario durante el período de levantamiento.

i. Expediente adecuado: El expediente adecuado para dar respuesta al cuestionario es aquel cuyo *fólder* está completo y ha sido seleccionado siguiendo el proceso aleatorio.

DISEÑO ESTADÍSTICO

Se utilizaron dos marcos muestrales: los distritos judiciales y los expedientes enlistados o enumerados en cada distrito judicial. Cada marco muestral fue usado en etapas diferentes del procedimiento de selección, primero en la selección del distrito judicial y luego en la del expediente.

En primer lugar, tratándose de un procedimiento complejo, el tamaño de la muestra se calculó por medio de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{z^2 q DEFF}{r^2 p (1 - tnr)}$$

En donde:

- n = tamaño de la muestra.
- p = estimación de la proporción de interés.
- $q = 1-p$
- r = nivel de precisión o error relativo máximo esperado.
- z = valor asentado dentro de una curva normal de probabilidades que garantiza estimaciones con una confianza predeterminada.
- DEFF = efecto de diseño definido como el cociente de la varianza en la estimación del diseño utilizado, entre la varianza obtenida considerando un muestreo aleatorio simple para un mismo tamaño de muestra³⁰.
- tnr = tasa máxima esperada de expediente incompleto.

El tamaño de la muestra está calculado para la proporción de casos con sentencia condenatoria, considerada una variable principal de la encuesta. Se utilizó la tasa disponible para el año 2012 que fue del 88.9 por ciento en el mismo Estado de México. Esto permitió garantizar que las estimaciones del resto de las variables de interés en la encuesta quedaran cubiertas con ese tamaño.

Es así que, considerando un nivel teórico de confianza de los estimados del 95 por ciento, un efecto de diseño de 1.3, una tasa esperada de reemplazo de expedientes del 15 por ciento, un nivel de precisión máximo esperado del 2.55 por ciento, para una proporción de sentencias condenatorias del 88.9 por ciento, se obtuvo un tamaño de muestra de 1 mil 132 expedientes, que se ajustó posteriormente durante el trabajo de campo a 1 mil 145 expedientes.

La muestra se dividió en dos estratos de interés especial: medidas alternativas y juicios orales. La afijación de la muestra se realizó para cada estrato considerando la proporción de los universos en cada uno. Dado el reducido número de casos eventualmente resueltos por la vía del juicio oral, fue necesario sobre-representar

³⁰ Es la pérdida en la eficiencia de los estimados por realizar un muestreo aleatorio complejo (MAC) frente a un muestreo aleatorio simple (MAS), el cual se tiene que subsanar con un incremento del tamaño de la muestra. La implementación de una estratificación y de etapas generan ambas un efecto de diseño.

proporcionalmente estos casos. De este modo, se expandió el tamaño de ese estrato hasta llegar a las 222 observaciones, lo que garantiza una variabilidad suficiente para la construcción de estimadores puntuales y posteriores pruebas de significancia. La base de datos final de la encuesta contiene los ponderadores para equilibrar los dos estratos y llevarlos a su proporcionalidad original.

El diseño es además bietápico porque el procedimiento hasta llegar al expediente se realizó en dos etapas. La primera etapa consistió en la selección de los distritos judiciales en los que se aplicó la encuesta³¹. La selección de los distritos judiciales se realizó aleatoriamente sobre la base de una probabilidad inversa proporcional a su volumen anual de casos atendidos el año inmediato anterior para el que se posee información estadística. El número de distritos judiciales a visitar se definió previamente con base en criterios de distancia entre ellos y la disponibilidad de recursos. La selección específica de los distritos judiciales, en todo caso, siempre fue aleatoria.

La segunda etapa fue la selección de los expedientes a encuestar en cada archivo de cada distrito judicial. Sobre la base de un listado o enumeración de expedientes en cada archivo, se seleccionaron los expedientes sobre la base de un procedimiento de salto sistemático en la lista con arranque aleatorio cada día que duró la encuesta.

Este procedimiento de salto sistemático se realizó en tres pasos:

- Primero se determinó el número de cuestionarios que se aplicaron en cada distrito con base en su porcentaje dentro del total según sea el caso. Es decir, se realizó una asignación proporcional.
- Luego se dividió el número total de expedientes entre el número de expedientes a encuestar en cada distrito, el cual dio el número de salto.
- Por último, cada día que duró la encuesta se generó un número aleatorio que sirvió como arranque para seleccionar a los expedientes a los que se aplicaron la encuesta.

En caso de haber tenido problemas con el expediente (por ejemplo: que esté incompleto o llenado con errores), se eligieron los expedientes siguientes con base en el listado y siguiendo el procedimiento de salto sistemático.

³¹ El Estado de México se divide en 18 distritos judiciales. Cada distrito tiene un número variable de juzgados en cada materia. En el nuevo proceso judicial penal, los juzgados a cargo son los Juzgados de Ejecución de Sentencias del Sistema Procesal Acusatorio. Como es tradicional, las apelaciones se siguen dirigiendo a las Salas Colegiadas Penales.

Gráfico 22. Etapas y procedimiento para llegar al expediente judicial



DISEÑO OPERATIVO Y CAPACITACIÓN DE PERSONAL

Para el levantamiento de la encuesta se desarrolló una serie de actividades. Primero se organizaron reuniones con autoridades judiciales estatales para informarles sobre los propósitos de la encuesta y solicitar los permisos necesarios.

El personal que participó en la aplicación de la encuesta recibió una capacitación específica sobre la técnica de levantamiento de datos de un expediente judicial por parte de uno de los investigadores del equipo central de investigación. El personal de campo recibió capacitación sobre los temas abordados en el cuestionario para que pudieran contestar las dudas que resultaran del llenado del mismo. Para el levantamiento se implementó, al menos, un operativo con un supervisor y un número variable de encuestadores divididos en equipos de trabajo. Los equipos de encuestadores estuvieron compuestos indistintamente por hombres y mujeres.

Previo a la aplicación del instrumento a los expedientes, se explicó al personal de archivo de los diferentes distritos judiciales los propósitos y beneficios para el Estado y la Academia de la aplicación del mismo, y se les aseguró la confidencialidad de la información contenida en los documentos revisados.

Como se mencionó previamente, se realizó una prueba piloto que permitió realizar diversas estimaciones. Los pilotos se dirigieron a resolver cuatro incógnitas:

- Probar el cuestionario.
- Probar la logística de trabajo de campo.
- Estimar la tasa de sustitución de expedientes.
- Estimar el efecto de diseño preliminar y recalcular la muestra.

La prueba piloto se realizó en un circuito judicial (Almoloya de Juárez).

BIBLIOGRAFÍA

- Carlos Vilalta. "Lecciones prácticas sobre el muestreo de poblaciones raras: El estudio de emigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos". En *Perspectivas migratorias III: los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, eds. Jorge Durand y Jorge Schiavon. México: CIDE, 2014.
- Cochran, William. *Sampling Techniques*. 3a ed. Nueva York: Wiley, 1977.
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de México (CPPEM). (Abrogado). Disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig004.pdf> (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014 (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- Cossío Díaz, José Ramón. "Defensa penal y debido proceso: Procesados, víctimas y ofendidos deben contar con sólidos derechos humanos". *El País*. 3 de mayo de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/03/actualidad/1462302371_362092.html (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
- Kish, Leslie. *Statistical Design for Research*. Nueva York: Wiley, 2004.
- Langer, Máximo. "From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure". *Harvard International Law Journal*, 45 (2004): 1-64.
- Langer, Máximo. "La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado". En *El Procedimiento Abreviado*. Comps. Julio B.J. Maier y Alberto Bovino. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.

- Langer, Máximo. "Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery". *American Journal of Comparative Law*, 55 (2007): 617-676.
- Lohr, Sharon. *Sampling: Design and Analysis*. Pacific Grove, CA: Duxbury Press, 1999.
- Magaloni, Ana Laura. "El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP". Documento de Trabajo 42, División de Estudios Jurídicos, CIDE, diciembre 2009.
- Negrete, Layda y Leslie Solís. *Justicia a la medida: Siete indicadores sobre la justicia penal en México*. México: México Evalúa, 2016.
- Neyman, Jerzy. "On the Two Different Aspects of the Representative Method: The Method of Stratified Sampling and the Method of Purposive Selection". *Journal of the Royal Statistical Society*, 97 (1934): 558-606.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. *Estudio de la implementación del tipo penal de Femicidio en México: Causas y consecuencias 2012-2013*. México: OCNF, 2014. Disponible en: <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/17-NOV-Estudio-Femicidio-en-Mexico-Version-web-1.pdf> (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- OEA. "Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura". Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html> (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- OEA. "Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes" Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/protocolofacultativo.htm> (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- ONU. "Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes". Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0020> (Fecha de consulta: 29 de agosto de 2016).
- Vilalta, Carlos. *Inferencia científica y análisis de datos*. México: CIDE, 2013.

ACRÓNIMOS

- CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas
- CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales
- Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- OCNF: Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PGJEM: Procuraduría General de Justicia del Estado de México
- SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación
- UC: Universidad de California
- UCLA: Universidad de California Los Ángeles
- UNTREF: Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México | División de Estudios Jurídicos, CIDE, México |
Programa Transnacional sobre Justicia Penal, Universidad de California - Los Ángeles (UCLA), U.S |
Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina |
México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., México



