

MEMORANDO

Para: Cualquier interesado en reformar la justicia penal en México
De: Roberto Hernández Ruiz, Profesor del CIDE
Fecha: 30 de abril de 2006
Asunto: El objetivo de la reforma de los juicios orales

Nuestra interpretación de la investigación empírica que hay sobre los problemas de justicia y seguridad pública en México, arroja las siguientes conclusiones, para la difusión que puedas darles:

1/8. Carencia de incentivos para investigar. La falla más grande del sistema de justicia mexicano es que la Policía y los Ministerios Públicos casi nunca hacen investigaciones justas, competentes, científicas y profesionales. Tal vez la mejor explicación sobre este problema podría ser la falta de incentivos para realizar estas investigaciones, y la consecuente incompetencia de la autoridad para realizarlas. En investigaciones de campo en agencias de Ministerio Público, descubrimos que a cada agente de ministerio público se le exige completar una cuota de consignaciones quincenal, obligándolos a acusar diariamente a una persona ante juez. Como podría esperarse, tal medición de desempeño hace que cada MP prefiera concentrarse en delitos fáciles de probar y abandonar o disuadir a la víctima de denunciar los más complejos. Y la disuasión funciona: debido a la falta de confianza, a la ineficiencia y maltratos, los ciudadanos optan por no denunciar hasta un 75% de los delitos.

2/8. Demasiado burocratismo. Aunque la práctica de no investigar se impone en la mayoría de los casos, a la situación de impunidad hay que sumar que la ley somete la tarea de investigar a las necesidades del trámite y no a las del sentido común. Con esto, el proceso penal sobre regula la producción de pruebas, al punto de que conseguir probar aún delitos muy simples virtualmente exigiría que los delincuentes quisieran cumplir con las reglas del código de procedimientos. Para la autoridad, investigar no es la emocionante tarea de hacer justicia y resolver un misterio: es la abrumadora carga de satisfacer infinitos trámites y llenar muchos formularios que a fin de cuentas nadie leerá. Los casos de la señora Wallace o el del Sr. Eduardo Gallo, muestran muy bien como una persona cualquiera, que se encuentra totalmente ajena a las instituciones y libre de su burocratismo, usando su sentido común puede independientemente investigar y resolver un delito complejo mucho mejor que agentes y policías profesionales, sometidos a cumplir con los cientos de trámites, muchos absurdos, que exigen los códigos de procedimientos penales del país. En resumen, nuestras leyes procesales tiene demasiadas reglas de sobra, son como un mal manual de investigación policial.

3/8. Las reformas predilectas. Los esfuerzos de reforma predilectos hasta la fecha han consistido en endurecer las sanciones y la penalización de más y más conductas. El apoyo político para tales reformas es fácil de obtener, pero su ejecución tendrá un impacto nulo en la seguridad pública mientras los Ministerios Públicos y la Policía no tengan razones para hacer bien su trabajo. Entre los factores que más estorban las buenas investigaciones, se cuenta es el uso desmedido de la cárcel. Hemos alcanzado una sobrepoblación penitenciaria del 40% y somos una de las urbes con mayor porcentaje de población penitenciaria, a nivel mundial. La increíble facilidad con que un MP puede encarcelar a cualquier persona impide que haya razones para que los delitos se investiguen a conciencia. Para ser recompensado por los medios de comunicación, todo lo que un MP necesita hacer es acusar a las personas de un "delito grave" y presentar un montón de papeles cosidos, en promedio 200, el rastro de su investigación burocrática. Como un vaso de agua, el auto de formal prisión no se le niega a nadie. El código penal del DF define aproximadamente 2/3 partes de los delitos como graves. La cárcel es la consecuencia inmediata y tal vez una fotografía en los diarios. El encarcelamiento del acusado durante el juicio, sin que el juez realmente tome una decisión destruye toda razón para investigar: más del 90% de los acusados que reciben un auto de formal prisión, reciben también una sentencia condenatoria. No hay en esto ningún beneficio para la seguridad pública: todo lo contrario, cualquier ciudadano está expuesto a ese trato. Según estadísticas del CIDE, 70% de los reclusos cometieron hurtos menores sin violencia, Ocupamos valiosos recursos públicos en castigar la pobreza, y así agravar la situación de sus familias, mientras que la mayoría de los delincuentes peligrosos están libres.

4/8. Maltrato a víctimas y a acusados. La ausencia de razones para hacer investigaciones justas y científicas autoriza las investigaciones basadas en el maltrato y la violencia. Por ejemplo, de la población reclusa, 33% indicó haber sido maltratado por la policía judicial. A esto se añade la práctica de presentar a los acusados tras las rejas para ser enjuiciados, lo cual lesiona la

imparcialidad del proceso. Súmese a esto el maltrato a la ciudadanía, en las horas de espera para presentar una denuncia y en el hecho de que al final del día, la autoridad transfiere a los ciudadanos el deber de investigar, como en el caso de la Sra. Wallace y el Sr. Gallo. De nuevo, creemos que la razón principal de los problemas de seguridad pública en México tienen que ver con que la policía y ministerios públicos carecen de incentivos para hacer buenas investigaciones. Si cualquier ciudadano puede ser torturado o maltratado; si la autoridad no puede ofrecer investigaciones competentes a las víctimas del delito, la sociedad no está más segura, y lo que es peor, los responsables de la seguridad pública seguirán sin estar preparados para resolver los delitos más complejos, porque a los delincuentes más organizados sólo se les puede detener mediante investigaciones complejas, sofisticadas, y altamente organizadas. Alguna persona resumió esta conclusión de manera perfecta: los ciudadanos temen a la autoridad, mientras que a los delincuentes les da risa.

5/8. Más que juicios orales. Proponemos una reforma que abandone el proceso penal escrito, que flexibilice la investigación de los delitos e instale un juicio oral y público, que permita exponer las malas investigaciones, sujetando la labor de procuradurías y procuradurías a las reglas del debido proceso. Hoy día virtualmente nadie confía en que la autoridad pueda llevar a cabo una investigación competente y justa. Aunque la policía y ministerios públicos se hayan ganado una reputación de maltrato, es virtualmente imposible exponer tales maltratos e incluso las fallas de una investigación, dentro del proceso penal como es ahora: escrito, oscuro, incomprensible para la mayoría. Creemos que adoptar un nuevo conjunto de reglas que hagan que todas las decisiones de un proceso penal se tomen de forma oral, en audiencias públicas, abiertas, donde haya un debate entre fiscales y defensores, es la mejor manera de prevenimos del desempeño deficiente de las procuradurías y policías, y por lo tanto, es una manera de empezar a generar incentivos para que las autoridades adopten un comportamiento más confiable.

6/8. ¿Qué significa “audiencias públicas” y “juicios orales”? Significa que todas las decisiones de los jueces puedan sujetarse a un debate público entre los abogados defensores y los ministerios públicos, en que el juez escuche a ambos y emita una decisión inmediatamente al final de la audiencia. Proponemos el mismo método para todas las decisiones relevantes en un proceso: desde la decisión final acerca de la culpabilidad o inocencia, hasta decisiones intermedias que tienen que ver con si ciertas pruebas son justas o no. Creemos que si la comunicación pública acerca de

estas propuestas se realiza correctamente, puede por fin avanzarse en los problemas de seguridad pública, dejando de utilizar a las personas más pobres como chivos expiatorios de una justicia que no puede detener a la delincuencia que es más relevante para la seguridad pública.

7/8. Una reforma de gestión. La reforma que proponemos, además de juicios orales y la formulación de nuevas leyes, deberá encarar la manera en que se administran nuestras instituciones de justicia, creando algunos de los incentivos básicos para que las autoridades puedan concentrarse y concentrar sus recursos en perseguir los delitos que más lesionan la seguridad pública. Hay que abandonar la idea de que todos los delitos se deben perseguir por igual, y permitir a la autoridad y a los afectados por delitos menores el llegar a acuerdos reparatorios, o aplicar multas o suspensiones del proceso que agilicen llegar a soluciones, ahorrando recursos públicos en estos casos, para dedicarlos a los que merecen más investigación.

8/8. Es una respuesta inicial. El objetivo principal de la reforma del juicio oral es crear una potente y real amenaza de rendición de cuentas para exponer y ventilar públicamente el desempeño de la autoridad que investiga el delito, a la vez que facilitar el trabajo de los Ministerios Públicos y Policías. Creemos que esta reforma es una buena respuesta inicial a los problemas de seguridad pública en México. Esta reforma protege a los ciudadanos de las autoridades, y además le ofrece a la autoridad una ventana de transparencia para reconstruir una relación de confianza con la ciudadanía. Aunque, mirando la experiencia de Chile y otros países que han hecho estas reformas, estimamos que en un escenario de reforma sólo el 5% de los casos llegarán a juicio oral, el nuevo proceso penal será un derecho que todos tendrán como acusados o víctimas y ayudará a redirigir la energía de las instituciones a atacar los delitos que más lesionan la seguridad pública. Esta reforma, sin embargo, no sustituye la necesidad de que en México haya políticas de seguridad pública, pero sí representa el primer paso ideal en esa dirección.