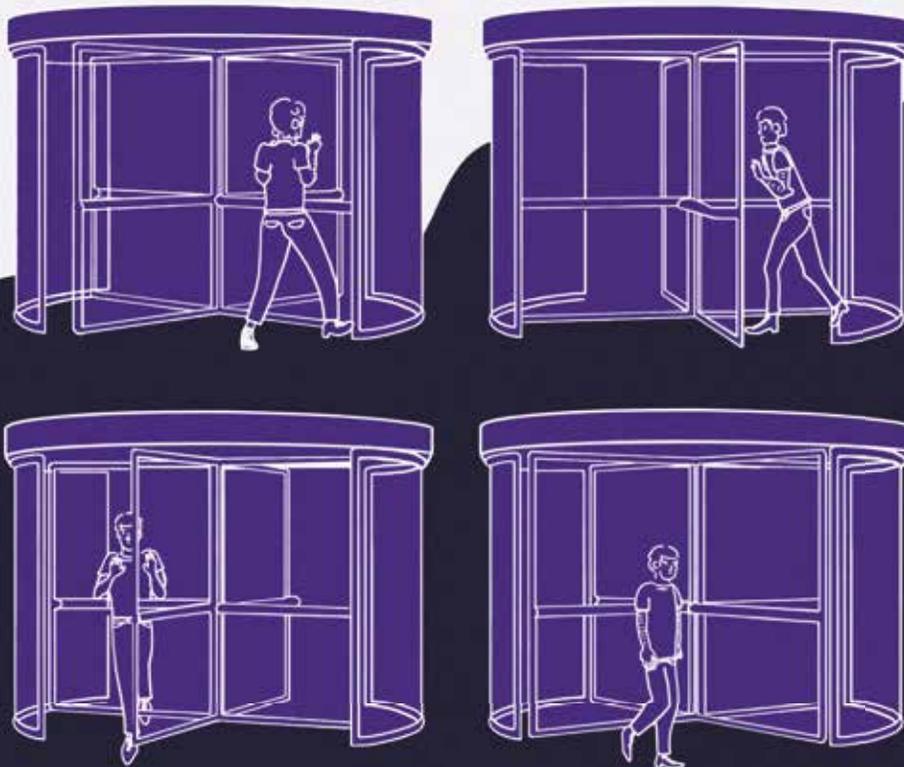




World Justice
Project

¿Qué (no) es la *puerta giratoria*?

Mitos, metáforas y evidencia



2021

autoridades derechos puede caso república
ahora juárez comisión investigación penales
problema secretario decir pública publicación tres estatal
personas giratoria dos señaló
armas nuevo delitos robo fiscalía
tener diario juez casos ley justicia jueces
tema prisión hacer mayor sistema libertad
general policía seguridad bien federal proceso falta
hoy parte penal puerta policías materia
manera menos judicial gobierno Chihuahua debe
ciento fiscal delincuentes reforma vez pasado
hace código preventiva sociedad violencia
tiempo ver acuerdo acusatorio impunidad congreso

¿Qué (no) es la *puerta giratoria*?

Mitos, metáforas y evidencia

Contenido

Mirada informativa	5
Introducción	9
Capítulo 1.	
La <i>puerta giratoria</i>: comprensión del concepto y su contexto	14
a. Definición del fenómeno de la <i>puerta giratoria</i> desde la mirada de los operadores, los expertos y los litigantes	14
Impunidad	14
Deficiencias y malas actuaciones	16
Medidas cautelares o de cuidado del proceso	16
Soluciones alternas	17
La <i>puerta giratoria</i> y la implementación del sistema de justicia penal acusatorio	18
b. La <i>puerta giratoria</i> y su contexto	20
La cobertura de la <i>puerta giratoria</i> en los medios	20
Uso del término	21
Explicaciones sobre la <i>puerta giratoria</i> en la agenda pública	22
<i>Puerta giratoria</i> : cero evidencias, emoción total	24
La <i>puerta giratoria</i> y el mito de la reincidencia	27
Capítulo 2.	
Tipología de puertas o salidas	29
a. La <i>puerta giratoria</i> problemática: la puerta que procura impunidad	30
Libertades o salidas decretadas por el policía	31
Libertad propiciada por la negativa del Ministerio Público para recibir al detenido	33
Libertad decretada por el Ministerio Público por una detención ilegal	34
Libertad decretada por un juez debido a una detención ilegal	37
Libertad decretada por el juez de control debido a la falta de elementos	40
Soluciones	43
b. La <i>puerta giratoria</i> justificada: la que garantiza la presunción de inocencia y otros propósitos del sistema de justicia	43
Enfrentar la investigación en libertad (artículo 140 del CNPP)	44
Enfrentar el juicio en libertad: medidas cautelares alternativas a la prisión	47
Criterios de oportunidad, el no ejercicio de la acción penal y el archivo temporal	52

c. La <i>puerta giratoria</i> reparatoria: garantiza la reparación del daño (con sanciones más leves o no privativas)	52
Acuerdos reparatorios	53
Suspensión condicional del proceso	55
Procedimiento abreviado	55
Soluciones	56
Capítulo 3.	
<i>Puerta giratoria</i> y corrupción	57
Capítulo 4.	
Conclusiones y recomendaciones	62
a. Conclusiones concretas	62
Fortalecer las <i>puertas giratorias</i> deseables	62
Trazabilidad e interconectividad en el sistema de justicia penal	64
Registro Nacional de Detenciones (RND)	64
Fortalecer la investigación del delito	66
b. Qué hacer con...	67
El dilema sobre la confusión entre “seguridad pública” y “justicia”	67
<i>Puerta giratoria</i> , ¿populismo punitivo?	68
Discrecionalidad vs. arbitrariedad	69
Coordinación y conflicto en el sistema de justicia penal	71
Socialización del sistema penal acusatorio para combatir el discurso imperante	72
Anexo I. Notas metodológicas	73
a. Análisis del uso del concepto <i>puerta giratoria</i> en medios hemerográficos	73
b. Análisis cualitativo de entrevistas semiestructuradas	74
c. Solicitudes de acceso a la información	75
Anexo II. Indicadores sobre la <i>puerta giratoria</i>	76
a. <i>Puerta giratoria</i> problemática	76
b. <i>Puerta giratoria</i> justificada	79
c. <i>Puerta giratoria</i> reparatoria	83
<i>Puerta giratoria</i>: Conceptos clave	86
Referencias	89
a. Leyes	91
b. Tesis y jurisprudencias	91

Mirada informativa

La *puerta giratoria* es una metáfora sesgada sobre las fallas del sistema penal acusatorio que llevan a que una persona detenida entre y salga del sistema de justicia. Se trata de un concepto frecuentemente utilizado para motivar contrarreformas al modelo acusatorio. Sin embargo, no hay un acuerdo acerca de lo que esta *puerta giratoria* es o no es, ni mucho menos respecto a qué es lo que causa este fenómeno.

Nos propusimos realizar un análisis para definirla y así proponer mecanismos que fortalezcan la implementación del sistema de justicia en México.



En colaboración con:



FISCALÍA
GENERAL DEL ESTADO
DE DURANGO



1419
notas
mediáticas
analizadas



644
notas únicas
relacionadas con
la *puerta giratoria*
en el ámbito de
justicia penal



79
solicitudes de
información
dirigidas a:

- Instituciones policiales
- UMECAS
- Fiscalías estatales
- Poderes judiciales estatales

 Federación y 32
entidades federativas



Bases de datos
analizadas:

- 4** Censos nacionales
- 3** Encuestas nacionales
- 1** Cuestionario a expertos



40 entrevistas
semiestructuradas a:

- Expertos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil
- Abogados practicantes
- Jueces
- Fiscales
- Policías
- Perito

 Durango y CDMX

Bajo el sistema anterior, las víctimas se quedaban tranquilas porque el supuesto agresor quedaba tras las rejas, pero ahora que sale libre —aunque no absuelto— deja una sensación de impunidad. **Juez quinto de control y oralidad de Durango**

En México, la expresión *puerta giratoria* ha sido utilizada por políticos —tanto legisladores como integrantes del Poder Ejecutivo— y reproducida por la opinión pública para referirse a los problemas de impunidad, de corrupción o ineptitud reflejada en anécdotas o casos emblemáticos del sistema de justicia penal. La *puerta giratoria* es un término que se ha sido utilizado indistintamente para describir casos en los que una persona detenida salió por: alguna irregularidad o deficiencia de la autoridad, porque continuará enfrentando su juicio en libertad o bien, porque reparó el daño a la víctima.



Análisis mediático

La *puerta giratoria* se usa como un ariete de las críticas hacia el sistema penal acusatorio y, al mismo tiempo, una justificación de reformas que apuntan hacia el endurecimiento de las penas y la vulneración de los principios rectores del nuevo sistema.



Entrevistas

No hay una sola *puerta giratoria* y no siempre son fallas. Algunas *puertas giratorias* son deseables en tanto son el resultado de principios del modelo acusatorio. Sin embargo, ha faltado socializar estos principios y su puesta en práctica.

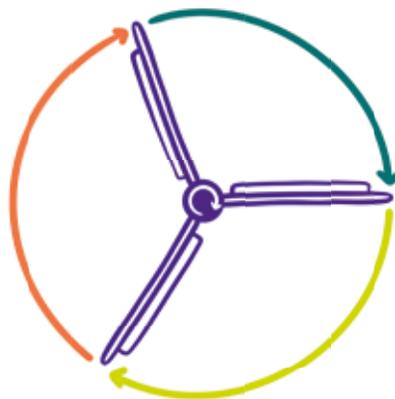
La diversidad de casos bajo la misma etiqueta impide concentrar esfuerzos. Por lo tanto, la investigación de WJP, a través de métodos cuantitativos y cualitativos, propone una tipología de puertas giratorias con el propósito de:

1. Focalizar las políticas públicas en la *puerta giratoria* vinculada a las deficiencias e ilegalidades de las autoridades;
2. Fortalecer aquellas *puertas giratorias* que son deseables y justificadas, ya sea porque son consecuencia de la presunción de inocencia —como las medidas cautelares no privativas de libertad— o de la reparación del daño a la víctima.

¿Cuántas puertas hay?

Puerta giratoria **Problemática**

- Detenciones ilegales
- Negación de servicio
- Libertad por no vinculación a proceso



Puerta giratoria **Justificada**

- Libertad durante la investigación (art. 140 del CNPP)
- Medidas cautelares no privativas de la libertad
- Criterios de oportunidad, NEAP y archivo temporal

Puerta giratoria **Reparadora**

- Soluciones alternativas: acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso
- Procedimiento abreviado

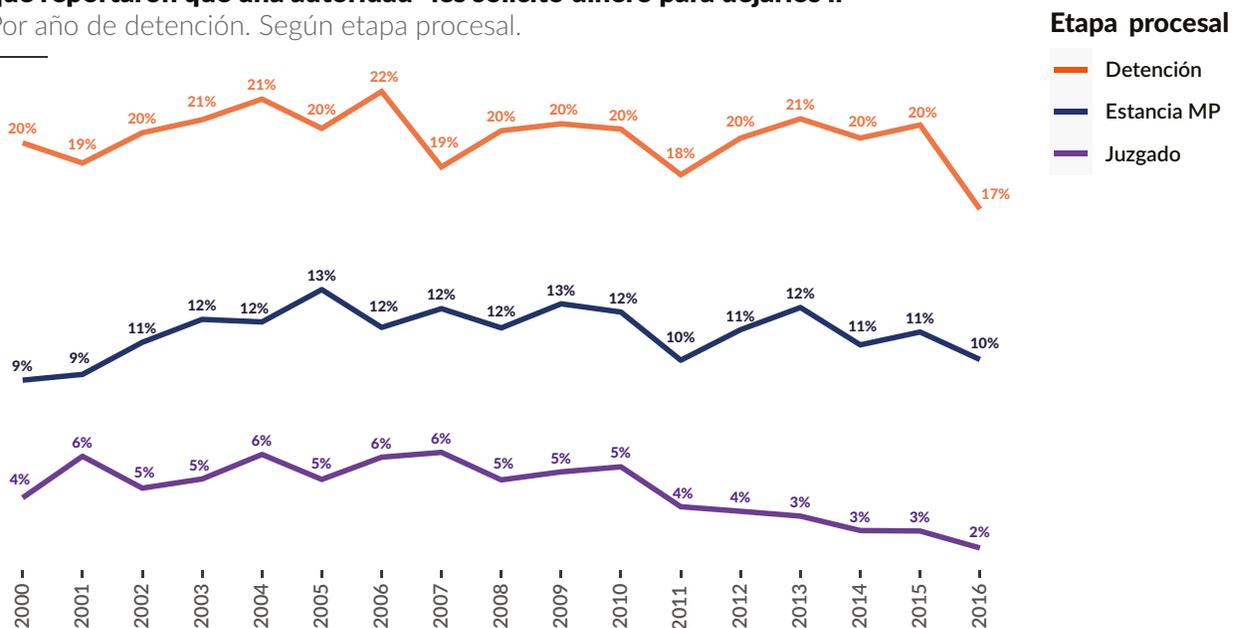
Puerta giratoria y corrupción

Las mayores probabilidades de corrupción se encuentran en el primer contacto entre la policía y la persona detenida, pues en este momento se presentan los detonantes para que esto ocurra: la decisión depende de una sola persona, no existe un marco jurídico que reglamente la toma de decisiones —y de existir, éste es laxo— y no está sujeta a rendición de cuentas. Asimismo, en las decisiones a cargo del Ministerio Público también se encuentran presentes estos tres elementos. En contraste, el entorno en el cual los jueces deciden liberar a una persona tiene el potencial de desincentivar la comisión de actos de corrupción porque no siempre son decisiones unilaterales, las leyes que regulan tales decisiones son claras y puntuales y los jueces toman sus decisiones en una audiencia pública, frente a las partes.

Estos hallazgos se corroboran con la experiencia de las personas privadas de la libertad, quienes reportan que las autoridades responsables de su detención tienden a pedir dinero o algún otro bien a cambio de su libertad con mayor frecuencia que las autoridades ministeriales y judiciales.

México (2000-2016): Porcentaje de personas privadas de la libertad que reportaron que una autoridad* les solicitó dinero para dejarlos ir

Por año de detención. Según etapa procesal.



* Directa o indirectamente, mediante 'coyote' o intermediario.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016.

No es lo mismo que (la sociedad escuche) ... 'sí les dio libertad y van a seguir su proceso por fuera', a que la gente escuche 'se fueron al reclusorio'; entonces es muy distinto decir: 'el Ministerio Público les dio libertad', que 'el juez les dio libertad, o sea en mí no quedó'.

**Agente 1 del Ministerio Público
de la Fiscalía de la Ciudad de México**

Recomendaciones

Atender la *puerta giratoria* problemática,

a través del fortalecimiento de la investigación del delito y la atención a las deficiencias estructurales.

Reducir las probabilidades de corrupción,

mediante la mejora al marco normativo y a los mecanismos de rendición de cuentas.

Socializar las reglas del modelo acusatorio

y que la metáfora de la *puerta giratoria* no sirva para describir los problemas del modelo acusatorio.

La investigación en acción

Este breve documental revela el impacto de la *puerta giratoria* en sus diferentes facetas.

Si no pones a disposición a una persona en tiempo y forma, si no llevas un correcto llenado de actas, si no llevaste a cabo una detención respetando los derechos humanos del imputado, ahí es cuando el Ministerio Público puede decidir que no le presentes al imputado y dejarlo en libertad, que no se va a llevar a cabo la investigación y ahí es cuando se pone en libertad (...).

- Suboficial de la Policía Estatal de Durango



Introducción

Abril Pérez fue víctima de un sinnúmero de incidentes de violencia familiar. Finalmente, el 3 de enero de 2019 denunció y esa misma madrugada sufrió un ataque por parte de su entonces esposo, quien la agredió con un bate de béisbol, golpeándola en la cabeza mientras dormía. Uno de sus hijos irrumpió en la habitación y trató de detener a su padre. Después de ese incidente, Abril logró obtener una orden de protección para evitar que su agresor se le acercara. Algunos meses más tarde, su exesposo fue detenido y enviado a prisión preventiva mientras enfrentaba su proceso. Sin embargo, un juez de control reclasificó el delito de tentativa de feminicidio a violencia familiar agravada y lesiones, con lo cual el exesposo alcanzó la libertad durante el proceso penal, con la condición de que no se le acercara ni a Abril ni a sus hijos (Redacción, 2020b)¹. Al poco tiempo de que su agresor saliera de prisión, mientras que Abril viajaba al aeropuerto de la Ciudad de México junto con uno de sus hijos, unos hombres en motocicleta le dispararon dos tiros. A pesar de que este asunto sigue pendiente de concluir, los jueces implicados en reclasificar los delitos inicialmente imputados y en dejar salir al exesposo de prisión preventiva fueron oficialmente inhabilitados.

Oscar Flores, alias *el Lunares*, conocido líder de una organización criminal de la Ciudad de México, quien que ha sido señalado como responsable de distintos delitos de alto impacto, incluyendo el secuestro, homicidio, extorsión a negocios locales y narcotráfico ha sido detenido y liberado en varias ocasiones. En febrero de 2020 fue liberado porque la jueza encargada del asunto encontró serias contradicciones relacionadas con su detención. Al parecer no fue arrestado mientras conducía, tal como lo señaló la policía, sino sacado de su casa y, no por policías, sino por marinos. La detención de *el Lunares* y su posterior liberación por incompatibilidades en las versiones fue materia de amplia cobertura mediática, lo cual provocó quejas en contra del sistema de justicia por parte de diversos actores políticos de alto perfil (Arista, 2020; Expansión Política 2020).

La salida de prisión del exesposo de Abril y de *el Lunares* son noticias que generaron serias inconformidades con las reglas del modelo de justicia penal acusatorio². Estas inconformidades se exacerban en un contexto en el que predomina la impunidad, caracterizado por la baja probabilidad de que una persona sea detenida, investigada y, eventualmente, presentada ante un juez. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE), en 2018 se registraron 33 millones de delitos, de los cuales solo el 6.8 % fue investigado y el 0.6 % se llevó ante un juez.

1. Véase la resolución del 7 de noviembre de 2019, dictada en el Toca Penal o expediente de apelación P. O. 222/2019, por el magistrado Héctor Jiménez López de la Cuarta Sala Penal, en la cual se confirmó la reclasificación y se ordenó que un juez de control abriera el debate respecto a las medidas cautelares, así como el Dictamen con Proyecto de Decreto relativo a la propuesta de ratificación del C. Héctor Jiménez López, de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México, del 26 de febrero de 2020.

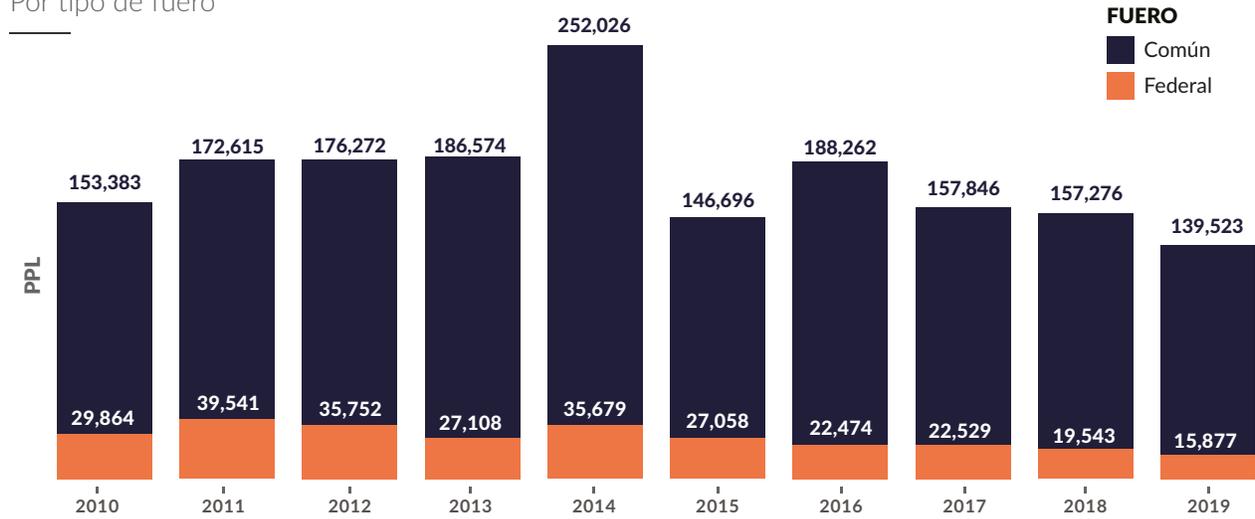
2. La transición de un modelo de justicia penal mixto-inquisitivo a uno acusatorio inició con la reforma constitucional penal publicada el 18 de junio de 2008, para completarse en un periodo de implementación que duraría ocho años. Esta reforma requería la transformación en las normas, instituciones y cultura jurídica de todos los operadores de las instituciones de justicia. Para ilustrar la envergadura de esta transformación, debían modificarse 34 sistemas de justicia, 32 estatales, el federal y el militar, reformar 14 leyes estatales por cada entidad, ajustar la infraestructura de las distintas instituciones locales, desarrollar competencias nuevas para los diferentes operadores de las distintas reglas, prácticas y lógicas del sistema acusatorio, el cual se sustenta en los principios del debido proceso, particularmente en la presunción de inocencia y en privilegiar la libertad de las personas (Palazuelos, Zamora, Gómez & Q. J. Aguirre, 2019; INEGI, 2017b).

Sin embargo, son esas mismas reglas las que mejor explican dos resultados relevantes, que consisten en la despresurización de las cárceles mexicanas y en el aumento de personas que, estando en prisión, reconocen su responsabilidad de los hechos por los que se les acusa. En primer lugar, uno de los propósitos de la implementación del modelo de justicia penal acusatorio es la despresurización de las cárceles a partir de la disminución de la población penitenciaria. Este modelo privilegia el uso de soluciones alternas para resolver controversias sencillas y relega a prisión los asuntos de mayor impacto social. Esta disminución en la población se puede observar a partir de 2015, lo cual coincide con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). Tal como se observa en las Gráficas 1 y 2, de 2014 a 2019, la población penitenciaria se redujo en un 54.01 %.

Gráfica 1

Personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios estatales

Por tipo de fuero*

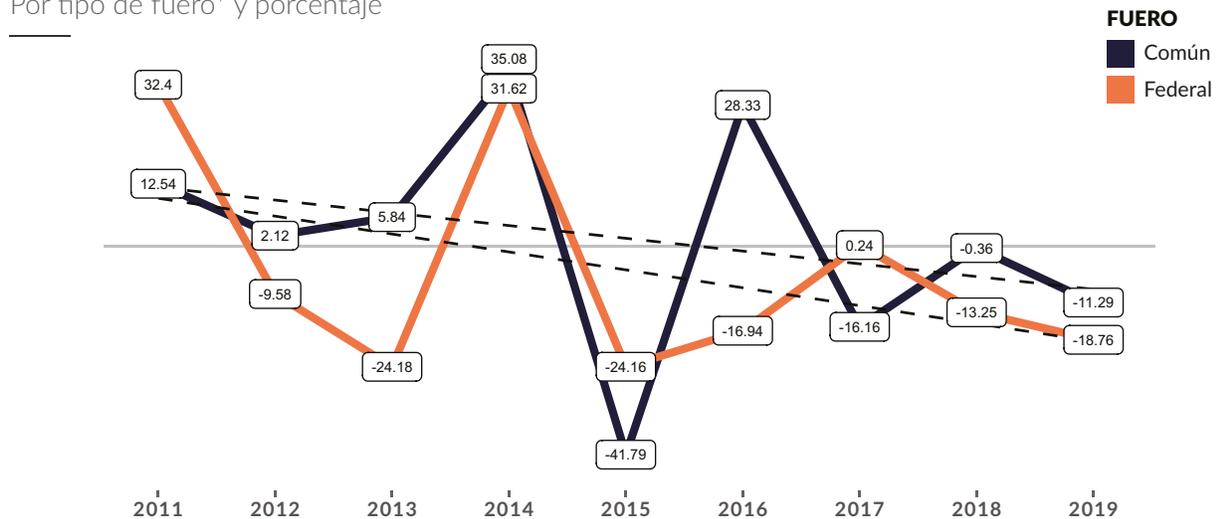


* A partir de 2015, las personas que cometen delitos por ambos fueros se agrupan en la categoría del fuero federal.
Fuente: INEGI, varios años. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

Gráfica 2

Variación anual de la población privada de la libertad en los centros estatales

Por tipo de fuero* y porcentaje



* A partir de 2015, las personas que cometen delitos por ambos fueros son agrupadas en la categoría del fuero federal.
Fuente: INEGI, varios años. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

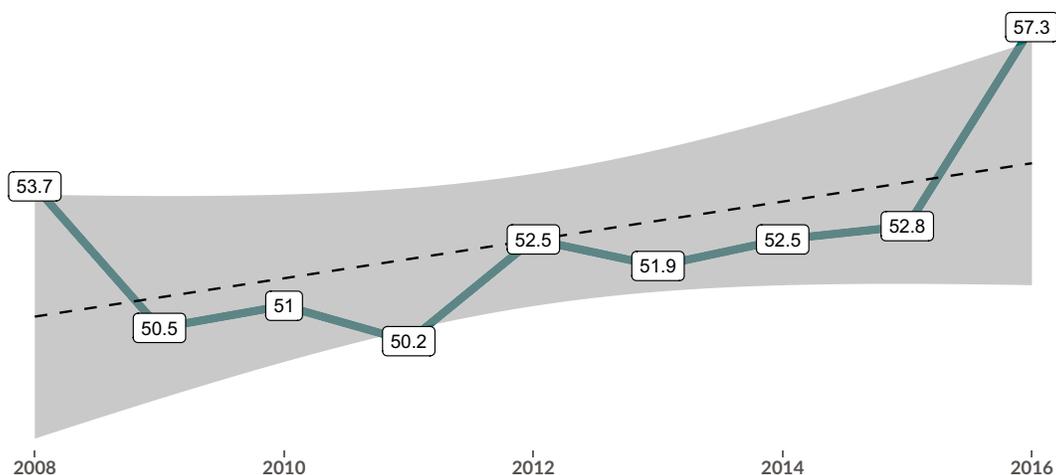
La salida del agresor de Abril es un caso de entre los miles de personas que han sido liberadas con base en la aplicación de medidas cautelares menos intrusivas que la prisión preventiva. Asimismo, la liberación de *el Lunares*, de entre otras, son consecuencia de detenciones que los jueces encuentran como ilegales o irregulares, o de carpetas de investigación sin solidez probatoria. Finalmente, aunque no se sabe en qué proporción, algunas de estas salidas pueden ser el resultado de una negociación, de prácticas arbitrarias o, en el peor de los casos, de corrupción.

La segunda consecuencia tangible del modelo acusatorio es la proporción de personas privadas de la libertad que aceptaron haber cometido un delito. La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 (INEGI, 2017a) recoge la voz de más de 57,000 personas en los distintos centros penitenciarios del país y ésta es la única aproximación con la que se cuenta para distinguir a las personas que se reconocen como responsables de un delito, de aquellas que no lo hacen. Tal como se observa en la Gráfica 3, conforme los operadores e instituciones de justicia adoptan y se adaptan al modelo acusatorio, la proporción de personas privadas de la libertad que se reconocen como culpables aumenta con el paso de los años.

Gráfica 3

Porcentaje de personas sentenciadas por delitos del fuero común que reconocen su culpabilidad

Por año de detención



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016.

Esta gráfica es prueba fehaciente de que el sistema penal acusatorio en México está logrando el objetivo al que cualquier sistema de justicia debe aspirar: aumentar la proporción de la población en prisión que efectivamente es culpable o que, por lo menos, reconoce haber cometido un delito. Si está ocurriendo lo que se busca –despresurizar las cárceles y que sean las personas culpables las que se encuentran en prisión–, entonces ¿por qué las liberaciones de personas como *el Lunares* o el exesposo de Abril causan tanto malestar? ¿Estamos realmente conformes con un sistema que los libera?

Esta investigación indaga precisamente sobre estas liberaciones, acuñadas bajo el término de *puerta giratoria* (del inglés *revolving door*), que, al margen de ser un concepto nutrido por una retórica coyuntural y malos entendidos, ha servido para impulsar medidas como lo es la prisión preventiva oficiosa, que acaban por ser contrarreformas en un sistema que es cada vez más eficiente en detectar y sancionar culpables conforme pasa el tiempo.

La *puerta giratoria* es una expresión tomada del campo de la teoría de la regulación económica y cuyo significado ha sido alterado para aplicarla a temas de seguridad y justicia. En tales temas, este término se refiere a la **libertad decretada a personas detenidas o procesadas y que evaden el castigo**. El fenómeno conocido como la *puerta giratoria* ha sido una narrativa utilizada en el contexto de la implementación del sistema penal acusatorio, tanto en México como en otros países de Latinoamérica que también transitaron de un sistema inquisitivo a uno acusatorio (CIDH, 2013, pág. 38).

En México, la expresión *puerta giratoria* ha sido utilizada por políticos –tanto legisladores como integrantes del Poder Ejecutivo– y reproducida por la opinión pública para referirse a los problemas de impunidad, de corrupción o ineptitud reflejada en anécdotas o casos emblemáticos del sistema de justicia penal. La *puerta giratoria* es un término que también ha sido utilizado como crítica en contra de aquellos jueces que han liberado a personas detenidas, ya sea por la insuficiencia de pruebas o porque enfrentarán su juicio en libertad o, bien, porque ni siquiera pisaron la cárcel.

La *puerta giratoria* se ha convertido en una crítica lanzada por políticos de alto perfil, incluyendo a algunos presidentes anteriores como Felipe Calderón o al actual presidente de la república (Méndez, 2011). Por ejemplo, para referirse específicamente a la liberación de familiares de una de las cabezas del Cártel de Jalisco Nueva Generación (Animal Político, 2020), el presidente Andrés Manuel López Obrador dijo lo siguiente:

Siempre se habla que se deja en libertad a presuntos delincuentes porque no se integró bien la averiguación y es una forma de ocultar un acuerdo, una transa, para decirlo con claridad. Siempre andan buscando, algunos jueces, (...) si hubo alguna falla en la hora de la detención, en los papeles que se presentaron, en cualquier cosa para dejar en libertad a presuntos delincuentes.

Presidencia de la República, 2020 |

Esta narrativa, aunque exitosa para reformar la Constitución y menguar la presunción de inocencia, **carece de consenso conceptual y de sustento empírico**, es decir, no hay un acuerdo acerca de lo que esta *puerta giratoria* es o no es, ni mucho menos respecto a qué es lo que causa este fenómeno. A su vez, no hay claridad en torno a qué es eso a lo que quieren ponerle un tope, ni tampoco hay claridad acerca de quién es el que da vuelta a la *puerta giratoria* –ya sea la policía, los agentes del Ministerio Público o los jueces–, ni bajo qué razones prácticas o fundamentos legales lo hacen. **Es decir, no hay claridad acerca del problema, de quién lo causa, ni mucho menos de su solución**. Es precisamente este vacío el que esta investigación busca abordar y lo que se propone es una tipología de *puertas giratorias* para entender la narrativa, desenmascararla y finalmente proponer cómo abordarla a partir de tres objetivos clave: focalizar las políticas públicas en la *puerta giratoria* vinculada a las deficiencias e ilegalidades de las autoridades, fortalecer las salidas alternas y tener mayor certeza acerca de que quienes están en la cárcel son realmente culpables.

La investigación realizada en la sede Ciudad de México de The World Justice Project (WJP) se sustenta tanto en métodos cuantitativos como cualitativos³. Este análisis, por un lado, emplea información que está disponible en los registros oficiales, incluyendo los Censos de Procuración de

3. Véase el Anexo I que describe la metodología empleada.

Justicia y de Impartición de Justicia a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2020a & 2020b), en solicitudes de información pública sobre datos con respecto al desempeño de las corporaciones policiales y las organizaciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, así como en el análisis de las determinaciones clave que pueden dar luz acerca de la frecuencia con la que se aplica la *puerta giratoria*, en los términos definidos en este análisis. Por otro lado, la investigación se basa, también, en herramientas tales como el análisis del discurso y de entrevistas semiestructuradas a expertos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil, abogados practicantes, así como jueces, fiscales y policías, principalmente de los sistemas de justicia penal de Durango y de la Ciudad de México.

Este reporte está integrado por tres capítulos. El primero, presenta una discusión acerca de la definición del fenómeno denominado como la *puerta giratoria*, tomando como punto de partida para esta construcción conceptual la mirada de los operadores públicos y de los expertos en el sistema. Este capítulo se complementa con el análisis de un *corpus* de artículos publicados en los distintos medios de comunicación que mencionan el término de la *puerta giratoria*, con el fin de presentar una noción más sensible acerca de cómo se utiliza cotidianamente esta narrativa, en cuáles contextos y a quién se le responsabiliza mediáticamente.

Con el propósito de analizar las distintas razones y contextos detrás de la aplicación de la *puerta giratoria*, en el segundo capítulo se propone una tipología de justificaciones y de los factores que las distinguen de entre sí, seguido de tres diferentes secciones en las que se analizan los tipos de *puertas giratorias* por separado. Estas secciones están construidas a partir del análisis cualitativo de las entrevistas y de los datos o registros públicos existentes.

El tercer capítulo aborda la variable de la corrupción, enfocada en el entorno normativo e institucional en el que los distintos actores deciden liberar a algún imputado o imputada, para ponderar probabilidades bajas, medias o altas de prácticas discrecionales o de corrupción. Finalmente, el último capítulo se concentra en presentar las conclusiones, así como propuestas de soluciones de política pública que derivan de manera natural del análisis y que pueden esbozarse desde ahora. A su vez, en la conclusión se presentan algunas discusiones estructurales, con el propósito de exhortar al debate sobre este tema que causa tanto descontento social.

Capítulo 1.

La puerta giratoria: comprensión del concepto y su contexto



a. Definición del fenómeno de la *puerta giratoria* desde la mirada de los operadores, los expertos y los litigantes

Esta discusión se integra principalmente con las voces de los operadores del sistema de justicia penal y de los expertos y litigantes, quienes describen su propia interpretación de este fenómeno y externan su percepción acerca de lo que, desde su mirada, la sociedad interpreta y percibe cuando se hace alusión al término *puerta giratoria*.

¿Cómo es posible? Lo agarraron y se estaban peleando, lo llevaron con el juez y lo sacó, o sea, eso no lo puedo creer', entonces [la sociedad percibe que] la justicia no sirve...

—Ericka Rodríguez
jueza de control y enjuiciamiento de Oaxaca⁴

Impunidad

La *puerta giratoria* es una narrativa vinculada con el problema de la impunidad. “Yo la definiría como impunidad”, dijo Ruth Medina, fiscal de Durango⁵. Varios de los entrevistados coincidieron en que este concepto se refiere a la noción que se tiene de que las personas entran y salen del sistema de justicia, evadiendo cualquier mecanismo que les pueda imponer una sanción ante el juez de control o ante el Ministerio Público. La sensación y percepción de impunidad deriva de las víctimas y también de la mirada pública.

“Bajo el sistema anterior, las víctimas se quedaban tranquilas porque el supuesto agresor quedaba tras las rejas” explicó Manuel Valadez, juez quinto de control y oralidad de Durango⁶, “pero ahora que sale libre –aunque no absuelto– deja una sensación de impunidad”. El inspector García Guerrero de la Secretaría de Seguridad Pública de Durango explicó que las personas “sienten que no se les hace justicia o no se lleva a los responsables, o no se descubre a los responsables, o que el responsable goza de garantías [que van] más allá”⁷. “Desde la mirada de una víctima, es difícil comprender que quien le acaba de robar goce de oportunidades como salir caminando por la calle, ir al juzgado a firmar o no salir de la ciudad” apuntó Javier Carrasco, director del Instituto de Justicia Procesal Penal⁸.

4. Entrevista realizada el 20 de agosto de 2020.

5. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2020.

6. Entrevista realizada el 12 de marzo de 2020.

7. Entrevista realizada el 13 de marzo de 2020.

8. Entrevista realizada el 28 de julio de 2020.

Lo que causa mucho daño es cuando la gente se siente agraviada, se siente víctima, se siente ofendida y la impresión que le causa volver a verlo en la calle, volver a saber que está sujeto a otro procedimiento por un mismo delito, eso, eso es lo que yo insisto, le genera a la ciudadanía mucha, mucha intranquilidad, tal vez, de manera justificada.

— Víctor Adrián Macías, director de la Policía de Investigación⁹ |

La *puerta giratoria* puede implicar la salida lícita y legítima de una persona, aunque ésta es percibida socialmente como injusta o incorrecta. Sin embargo, al momento de conocer sobre la salida de una persona imputada, la sociedad no distingue si recuperó su libertad por tratarse de una salida alterna o porque seguirá su juicio en libertad. Las distintas personas entrevistadas coincidieron en señalar que la *puerta giratoria* atañe a decisiones que no necesariamente son negativas, pero que sí pueden generar esta percepción de impunidad, de sensación de alarma en la sociedad y de la necesidad de adjudicar responsabilidades, ya sea al juez, al Ministerio Público o bien al abogado litigante.

La percepción pública de impunidad tiene un alcance significativo en la toma de decisión de quién propicia esa impunidad. La agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México describió¹⁰:

No es lo mismo que (la sociedad escuche) ... ‘sí les dio libertad y van a seguir su proceso por fuera’, a que la gente escuche ‘se fueron al reclusorio’; entonces es muy distinto decir: ‘el Ministerio Público les dio libertad’, que ‘el juez les dio libertad o sea en mí no quedó’.

Aludiendo al Ministerio Público, el Lic. Acevedo –abogado litigante– expresó lo siguiente¹¹:

Se prefiere aquí culpar y que los tribunales superiores den una libertad y yo me lavo las manos y no me juzga nadie, no me corren de mi trabajo, no me investigan, no dicen que soy corrupto y conservo mi empleo, así es de fácil.

La recriminación pública que amenaza a quienes liberan por razones legítimas y lícitas es un incentivo que parece ser suficientemente poderoso para incidir en las determinaciones de los operadores. Según ellos, la *puerta giratoria* es una narrativa frecuentemente utilizada para mostrar deficiencias y fallas en las actuaciones de los operadores del sistema de justicia. En otras ocasiones, se habla de *puerta giratoria* cuando se estima que hubo una decisión ilegal, arbitraria o corrupta.

9. Entrevista realizada el 12 de marzo de 2020.

10. En este caso, hubo un acuerdo de confidencialidad, por lo cual se omitió cualquier dato que permita la identificación de la persona entrevistada. Entrevista realizada el 26 de junio de 2020.

11. Entrevista realizada el 9 de julio de 2020.

Deficiencias y malas actuaciones

En algunos casos, la *puerta giratoria* tiene que ver con malas actuaciones, con fallas o con deficiencias en el procesamiento de las personas, explicaron diversos entrevistados. Por ejemplo, la libertad o salida de un imputado puede ser consecuencia de irregularidades cometidas por un policía al poner a disposición de la justicia a una persona. Igualmente, la libertad de una persona imputada puede decretarla un juez al considerar que el Ministerio Público integró deficientemente la carpeta de investigación, o bien que no presentó suficientes elementos para vincular a proceso a la persona imputada.

La *puerta giratoria* o liberación de personas, como resultado de fallas y deficiencias, puede entorpecer la continuación del procesamiento, sean inocentes o culpables. Sin embargo, en muchos casos estas liberaciones son el resultado de actuaciones que no cumplieron con las reglas mínimas del debido proceso que exige el modelo de justicia acusatorio para inculpar a una persona. En este sentido, la *puerta giratoria* guarda una estrecha relación con los principios del debido proceso y, en particular, con el de la presunción de inocencia, el cual presupone que la carga de probar la culpabilidad recae en el Estado y no en la persona imputada. Este principio ayuda a entender que, cuando existe una falla por parte de los operadores del sistema de justicia penal, la persona detenida debe salir libre, por más impopular que resulte esta decisión.

Al mismo tiempo, algunos de los entrevistados señalaron que la *puerta giratoria* puede ser el resultado de decisiones discrecionales, arbitrarias o corruptas. Por ejemplo, la *puerta giratoria* puede estar relacionada con el soborno a un policía para liberar a una persona, con la negociación entre el defensor y el agente del Ministerio Público para soltar al detenido durante las primeras 48 horas, o con la dádiva al juez que decreta la libertad de la persona imputada. La libertad de personas como consecuencia de este tipo de decisiones no se sustenta en principio alguno; por el contrario, se atenta en contra de principios básicos de legalidad y del Estado de derecho.

Medidas cautelares o de cuidado del proceso

El término *puerta giratoria* está frecuentemente asociado con las medidas cautelares, particularmente con aquellas que privilegian la salida o libertad de quienes enfrentan un juicio. En algunas ocasiones, se contrasta este nuevo sistema acusatorio con el anterior sistema inquisitivo, el cual se respaldaba en la detención de las personas imputadas, tal como lo ejemplificó la jueza Rodríguez:

Con la entrada del nuevo sistema se rompe esto y te dice ‘no, ya no es necesario que te libere una orden de aprehensión a efecto de que tú vayas y te sometas a un proceso, te pueden citar’, eso para nosotros ya rompió varias concepciones que teníamos en relación con lo que es la justicia.

El trato como inocente a la persona imputada, al privilegiar su libertad, ha implicado que el modelo de justicia acusatorio sea considerado como “demasiado garantista”, ya sea porque les permite a esas personas salir y enfrentar su juicio en libertad o porque les ofrece distintas alternativas para enfrentar una sanción, pero evadiendo la prisión. Tal como lo mencionó la agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México:

Yo creo más en el sistema inquisitorio definitivamente, creo que la delincuencia con este nuevo sistema nos hace como quiere, porque tiene muchas opciones de salir y por eso hay más delincuencia.

A su vez, muchos de los entrevistados insistieron en que quienes entran y salen, vuelven a delinquir. Es decir, la narrativa de la *puerta giratoria* está entrelazada con la de la reincidencia o, mejor dicho, con el recontacto¹² con la justicia de quienes ya estuvieron procesadas previamente (UNODC, 2013, pág. 10). Desde la mirada de los policías, es frustrante encontrarse en las calles con personas que ya fueron detenidas, sin mencionar lo duro que puede ser enfrentar críticas de la sociedad. Sin embargo, como se verá en la siguiente sección, no hay datos que confirmen esta percepción. De acuerdo con Javier Carrasco, se ha encontrado de manera reiterada que, tratándose de personas que están enfrentando su juicio en libertad, solo el 3.18 % de esa población volvió a delinquir.

Soluciones alternas

El fenómeno de la *puerta giratoria* también ha sido relacionado con las alternativas para resolver controversias que ofrece el sistema penal acusatorio en un procedimiento ordinario. El hecho de que las personas entren y salgan absueltas, al haber reparado el daño, es un ejemplo de un mecanismo comúnmente asociado a la narrativa sobre este concepto. Sin embargo, muchos entrevistados coincidieron en que es un desatino que estas salidas sean consideradas como una forma de *puerta giratoria*, pues deja de lado que el imputado asume responsabilidades y sanciones, que están principalmente enfocadas en reparar el daño a la víctima. Si bien, las soluciones alternas requieren de la participación de las víctimas y de su consentimiento para concluir la controversia, muchos entrevistados coincidieron en que al día de hoy la sociedad queda insatisfecha porque quieren ver a la persona en la cárcel.

(...) esos acuerdos reparatorios traen como consecuencia qué, desde luego, alguien que infringió la norma, cometió un ilícito, mediante estos acuerdos, pueda salir desde luego absuelto o libre. Y entonces evidentemente la sociedad lo percibe como que el sistema no resolvió el asunto, no obstante que sí hubo un acuerdo reparatorio; pero, para efectos clásicos no se le sancionó adecuadamente porque no está en prisión (José de la Luz López, magistrado vicepresidente del Tribunal Superior de Justicia de Durango)¹³.

Por otro lado, los entrevistados coincidieron en que las soluciones alternas sí propician la libertad de las personas, lo cual fue uno de los objetivos de la reforma al sistema de justicia. Este tipo de soluciones no solo pretendían la reparación del daño, sino también despresurizar el sistema. Esto implica que la atención se enfoque en delitos de mayor impacto, para obtener como resultado que los centros penitenciarios estén menos sobrepoblados.

12. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas en contra de la Droga y el Delito, el término reincidencia “se refiere a si una persona que es objeto de una intervención judicial penal (pena) delinque o no delinque después” (UNODC, 2013). En ese sentido, se trata de una definición amplia, pues es difícil saber si la persona efectivamente desistió de cometer delitos o no después de cumplir una pena. Por ese motivo, se hace alusión al término “recontacto con el sistema de justicia”, porque se refiere a un fenómeno más específico: cuando una persona, luego de haber cumplido una sentencia, vuelve a ser objeto de una intervención judicial penal.

13. Entrevista realizada el 10 de marzo de 2020.

La puerta giratoria y la implementación del sistema de justicia penal acusatorio

Muchos de los entrevistados caracterizaron a la narrativa de la *puerta giratoria* como una crítica al sistema de justicia penal acusatorio que privilegia la libertad, la presunción de inocencia y la reparación del daño. Por ejemplo, Iván Botello, vicesfiscal de Investigación y Litigación explicó que, al inicio de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en Durango, los abogados y otros sectores de la sociedad cuestionaban que una persona puesta a disposición del Ministerio Público fuera liberada rápidamente¹⁴.

Esta crítica ilustra la necesidad de conocer la forma como funciona el nuevo sistema de justicia que incorpora salidas alternas y estrategias para despresurizar el sistema. Más bien este reproche formulado como el de la existencia de una *puerta giratoria* equivale a una falta de información acerca de las sanciones alternativas a la prisión y al respeto de derechos como el de enfrentar un juicio en libertad. Igualmente, consultores como Susana Camacho, Guillermo Zepeda e Iván de la Garza explicaron que la *puerta giratoria* es una crítica que se nutre de “promesas pendientes por cumplir” del sistema de justicia acusatorio para procesar y sancionar delitos de mayor impacto social¹⁵. La *puerta giratoria* se ha utilizado como respuesta o justificación de “por qué, a pesar de la reforma penal, sigue existiendo la impunidad en México” (Iván de la Garza).

El modelo acusatorio tenía un plazo de implementación en el país de ocho años, de acuerdo con la reforma constitucional. Al concluir este plazo, si bien todo el país operaba dentro de un sistema de justicia acusatorio, la falta de procesos homologados y experiencias contrastantes “derivaron en una multiplicidad de escenarios en las entidades federativas y en la Federación” (CIDAC, 2017, pág. 142; INEGI, 2017b)¹⁶. Esta multiplicidad de escenarios significó que la brecha entre la norma y la práctica fuera mayor en algunos estados que en otros. Igualmente, esa diversidad implicó que las entidades que iniciaron el proceso de implementación al inicio o incluso antes de que se abriera el plazo constitucional –como sucedió en los estados de Chihuahua y Oaxaca– experimentaran una curva de aprendizaje mucho antes que en otras entidades, por lo que el proceso de adaptación y aceptación de la lógica del nuevo sistema, el cual privilegia la libertad y la presunción de inocencia, se viviera de manera dispar en el país.

14. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2020.

15. Entrevistas realizadas el 23 de julio, el 31 de julio y el 21 de septiembre de 2020, respectivamente.

16. Por ejemplo, para diciembre de 2014 se identificó que en Chihuahua ya se tenía cubierto el 100 % de casos interpuestos por la población, al igual que en el Estado de México, Nuevo León y Yucatán; en estos estados habían transcurrido más de mil días desde que se operaba bajo el modelo de justicia acusatorio. En contraste, para ese mismo año había entidades que no habían registrado asunto alguno que se hubiese iniciado bajo el nuevo modelo, tales como la Ciudad de México o Baja California Sur (INEGI, 2017b). A su vez, se encontró que en algunas entidades se priorizaba de forma distinta en dónde concentrar esos esfuerzos de implementación. A manera de ejemplo, para agosto de 2016, Guanajuato tenía mucho mayores avances respecto a las tecnologías de la información y comunicación (puntaje de 9.0 de la SETEC) en contraste con la capacitación de los operadores (puntaje de 7.8 de la SETEC). Además, se observó que el nivel de avance no fue homogéneo respecto a los tipos de operadores, ya que hubo mayores esfuerzos de capacitación vertidos en las judicaturas, en contraste con las fiscalías, defensorías y policías. Hubo importantes esfuerzos por observar y registrar los avances en el proceso de implementación, con metodologías diversas que concentraban la atención en distintos aspectos. Al margen de esa diversidad, la SETEC y el CIDAC encontraron de manera reiterada que el proceso de implementación tuvo diferentes ritmos de avance en las distintas entidades.

Esta disparidad ha nutrido los cuestionamientos al modelo de justicia acusatorio e impulsado los intentos legislativos de contrarreforma. Por ejemplo, en la Ciudad de México inició la operación del sistema de justicia acusatorio a principios de 2015 y, para finales del año siguiente, ya había propuestas de contrarreforma para que se endureciera el sistema. Según algunos operadores, el nuevo modelo propiciaba la existencia de una *puerta giratoria* para los delincuentes (Fuentes, 2016). El magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, Elías Azar, declaró lo siguiente:

El Ministerio Público se ve en la necesidad de convencer al juez, mediante la argumentación, para que el implicado no goce de libertad provisional, es decir, no es responsabilidad de uno u otro sino de la misma reforma en la materia.

Fuentes, 2016 |

En contraste, en marzo de 2020, el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia de Durango declaró frente a la prensa que la *puerta giratoria* en Durango ya no existía, como respuesta al exhorto que días antes hizo la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, llamando “a los encargados de la implementación del sistema penal a acabar con la *puerta giratoria* y la impunidad” (El Siglo de Durango, 2020).

Estas experiencias anecdóticas se corroboran con el análisis de notas periodísticas publicadas en los distintos medios que se explica más adelante en donde se muestra, de entre otras cuestiones, que las menciones a la *puerta giratoria* coinciden con momentos clave en el proceso de la implementación y funcionamiento del modelo acusatorio. Sin embargo, cabe plantear que la falta de maduración que persiste en algunas entidades respecto a la operación del modelo acusatorio ha propiciado que se sigan debatiendo contrarreformas preocupantes que ponen en riesgo los principios de este sistema de justicia.

A manera de conclusión, la *puerta giratoria* es una metáfora sobre el nuevo sistema de justicia penal y sobre los principios que acoge, como lo son la presunción de inocencia, la reparación del daño y el debido proceso. Es una crítica que no solo atañe a cómo se aplican estos principios, sino a su existencia misma, ya sea por ser “demasiado garantista” para los imputados o bien, por la percepción de impunidad que provoca. En este sentido, la *puerta giratoria* es una narrativa que mezcla percepciones y malos entendidos acerca de cómo funciona el nuevo sistema, de sus propósitos y de la licitud de las decisiones que no terminan de convencer, por su falta de severidad.



b. La *puerta giratoria* y su contexto

La *puerta giratoria*, como narrativa, ha sido un vehículo estratégico para encuadrar determinados sucesos. El encuadre está forjado sobre un reclamo de impunidad y de inseguridad que tiene resonancia en la percepción pública como un asunto que le atañe directamente al desempeño del Poder Judicial y, desde la óptica de los operadores del sistema de justicia, a la reincidencia delictiva; la forma más común de describir esta última es “entran y salen, entran y salen y no les pasa nada...”. Por su parte, ambas retóricas –la incompetencia del Poder Judicial y el tema de la reincidencia o recontacto– sirven para redondear la narrativa y describir la inconformidad: el nuevo sistema no cumple las expectativas porque no solo es “garantista” y está fallidamente operado, sino que, además quienes son liberados vuelven a delinquir, aunque no existe evidencia para corroborar esta crítica.

La cobertura de la *puerta giratoria* en los medios

En el ámbito académico, el término *puerta giratoria* (*revolving door*) pertenece al campo de estudio de la regulación económica y describe una situación puntual: el desplazamiento de un alto funcionario público de una agencia reguladora hacia una empresa del sector que solía regular, con el propósito de ofrecer información estratégica a cambio de un puesto en la firma (Durand, 2019, pág. 41). Sin embargo, los medios hacen un uso indistinto del término para describir diversas situaciones que implican el movimiento de las personas.

A pesar de la multiplicidad de las connotaciones, la acepción con más trascendencia de este término está relacionada con el sistema de justicia penal. En este contexto, mediante el uso del término *puerta giratoria* se hace referencia **a la libertad que se decreta para las personas que han sido detenidas o procesadas y que evaden el castigo**, además de que es una expresión ampliamente utilizada en los países latinoamericanos (CIDH, 2013, pág. 38), particularmente en México.

Uso del término

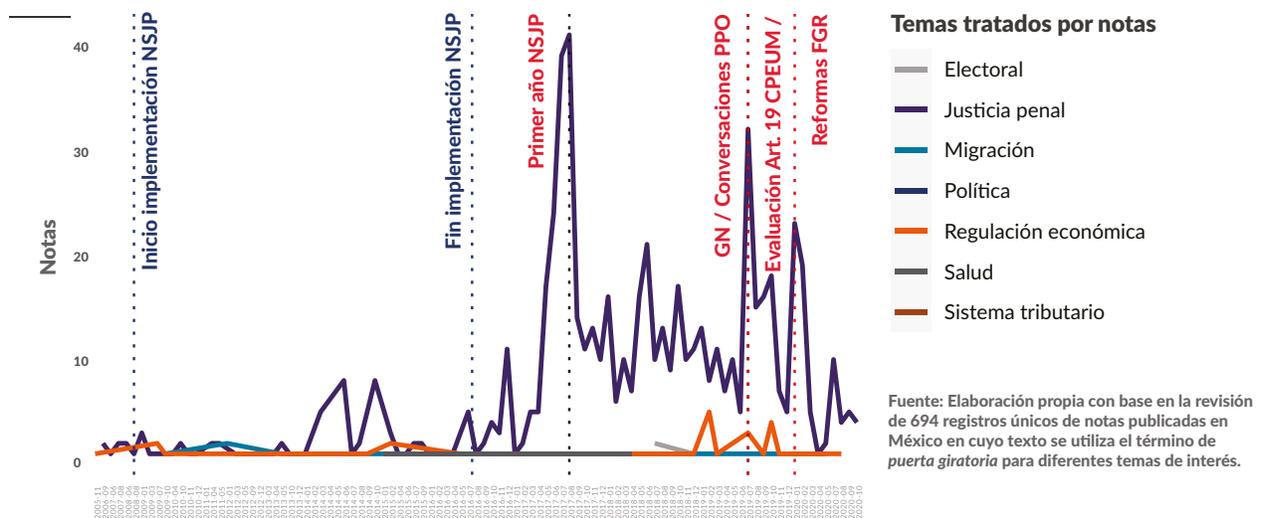
Con la finalidad de identificar la frecuencia, los tiempos y la forma en la que se emplea el término *puerta giratoria* en el contexto mexicano, se realizó una búsqueda hemerográfica en más de 94 medios escritos de circulación nacional y regional. Así, se identificaron las notas que emplean esta expresión, publicadas entre el 1.º de enero de 2005 y el 15 de octubre de 2020.

Esta búsqueda arrojó 1,419 notas periodísticas y artículos de opinión. De estos textos, se detectaron 694 registros únicos sobre fenómenos clasificados como *puerta giratoria*; nueve de cada diez notas generadas en las que se incluye ese término entre el 2005 y el 2020 hacen alusión a temas de justicia penal. La Gráfica 4 muestra su distribución en el tiempo.

Gráfica 4

Puerta Giratoria: Uso y evolución del término en la agenda pública

De 1 de enero de 2005 a 15 de octubre de 2020



Respecto al ciclo del uso del término en la agenda pública, se detectó una tendencia accidentada en el periodo posterior a la implementación del sistema penal acusatorio. Después de junio de 2016, se identificaron tres crestas relacionadas estrechamente con críticas a este sistema.

La primera cresta señala un aumento en el uso del término que se presentó durante los meses de junio, julio y agosto de 2017. En ese lapso se cumplieron los primeros tres meses posteriores al primer aniversario de la implementación total del sistema penal acusatorio en México y se registró el cierre del semestre más violento hasta entonces registrado (Redacción, 2018). Además, la agenda de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) adoptó en este periodo la postura de *poner el tope a la puerta giratoria* –y, desde su perspectiva, a la impunidad– a través de la ampliación de la prisión preventiva oficiosa y de devolverle al Ministerio Público la fe pública. Esta postura fue particularmente impulsada por Miguel Ángel Mancera, anterior jefe de Gobierno de la Ciudad de México (Edición, 2017; Digital, 2017; Serna Chávez, 2017).

La segunda cresta que señala un aumento en el uso del término sucedió durante el mes de julio de 2019. Este incremento puede explicarse –de entre otras causas– por la noticia sobre las modificaciones al Código Penal de la Ciudad de México, caracterizadas por el endurecimiento de las penas a algunos delitos como el feminicidio, el robo a casa habitación y la extorsión, así como la introducción de la reincidencia como una agravante (Navarro, 2019).

En enero de 2020, la tercera cresta fue apuntalada por dos personajes del gabinete del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: Alfonso Durazo y Alejandro Gertz Manero, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana y fiscal general de la república, respectivamente. Durazo declaró públicamente que la reforma al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos era necesaria para cerrar la *puerta giratoria* (Redacción, 2020a). Por su parte, Gertz Manero impulsó y, posteriormente, se deslindó de un paquete de reformas al sistema de justicia penal que perfilaba el regreso del sistema inquisitivo y un mayor uso de la figura del arraigo (Camhaji, 2020).

A la luz de los acontecimientos que sucedieron a la par de cada una de las tres crestas, es evidente el uso del bigrama¹⁷ **puerta giratoria como un ariete de las críticas hacia el sistema penal acusatorio y, al mismo tiempo, una justificación para reformas que apuntan hacia el endurecimiento de las penas y la vulneración de los principios rectores del nuevo sistema.** Además, la crisis de seguridad pública que afecta al país constituye suelo fértil para la reproducción de esta retórica que, como se puede ver, no alude a hechos concretos, sino a percepciones.

Explicaciones sobre la *puerta giratoria* en la agenda pública

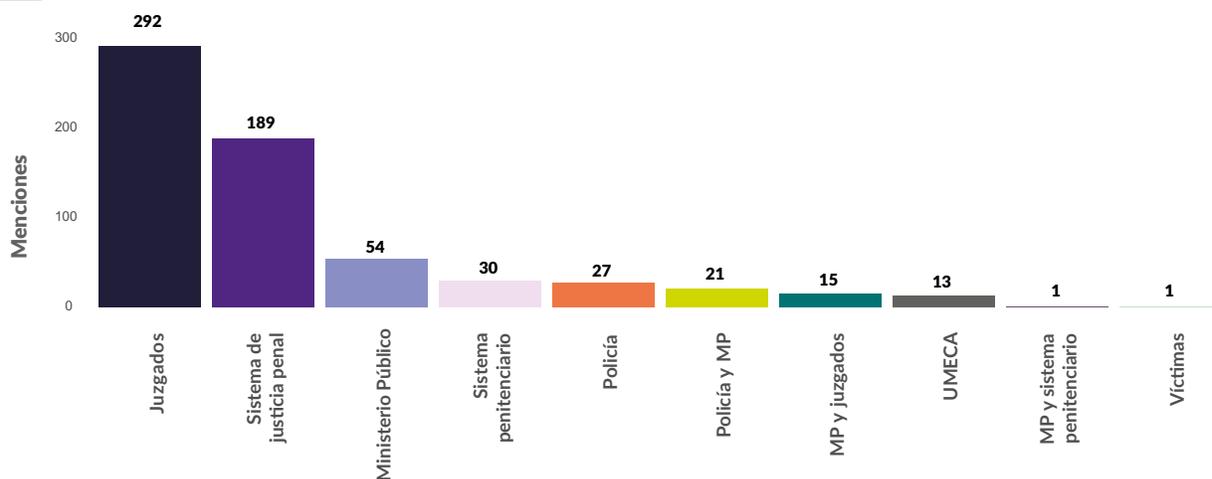
Este *corpus* hemerográfico ofrece información adicional para comprender las características del uso del término *puerta giratoria* en el contexto de la justicia penal. Cada una de estas notas ofrece material para un análisis cualitativo sobre las situaciones en las que la opinión pública identifica la ocurrencia del fenómeno y sus posibles causas. Además, permite identificar y analizar las palabras y bigramas asociados frecuentemente al término, así como la carga emotiva detrás del discurso que lo enmarca.

Las 644 notas periodísticas en las que se emplea el concepto de *puerta giratoria* ofrecen una explicación sobre el ámbito de ocurrencia de este fenómeno. Más allá de la identificación de los actores, la ubicación de los lugares o instituciones en donde sucede —o de las instancias en las que se da— permite la operacionalización del concepto en términos de procesos, por lo que se empleará esta perspectiva a lo largo del estudio.

Gráfica 5

Instancias de ocurrencia de la *puerta giratoria* según las notas analizadas

Cobertura de 1 de enero de 2005 a 15 de octubre de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 644 registros únicos de notas publicadas en México en cuyo texto se utiliza el término de *puerta giratoria* para temas de justicia penal.

17. Un bigrama es un grupo de dos palabras y conforma una unidad de análisis estadístico de texto.

El tema principal de las notas en las que se da la mayor incidencia de uso del término *puerta giratoria* se refiere a los juzgados, seguido de notas que se refieren al proceso de la justicia penal —es decir, la nota identifica que este fenómeno puede ocurrir en cualquier punto desde la detención de una persona hasta la resolución de su causa penal. El tercer lugar de incidencia se refiere a notas asociadas con el tema del Ministerio Público y el cuarto lugar lo obtienen las notas que se refieren a las corporaciones policiales. En promedio, **por cada nota publicada entre el 2015 y el 2020 en las que se identifica al Ministerio Público como el lugar en donde existen las condiciones que propician este fenómeno, hay cinco notas que aseguran que la *puerta giratoria* sucede en los juzgados.**

Ahora bien, aquellas notas que identifican a la instancia en la que sucede este fenómeno, generalmente ofrecen una somera explicación sobre las causas que detonan la *puerta giratoria*. Las tres principales causas detectadas en las notas señalan que este fenómeno ocurre en cuatro lugares o instancias: las corporaciones policiales, el Ministerio Público, los juzgados y en la totalidad del sistema de justicia penal.

Gráfica 6

Causas detonantes de la *puerta giratoria*

Tres principales causas por instancia de ocurrencia



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 644 registros únicos de notas publicadas en México en cuyo texto se utiliza el término de *puerta giratoria* para temas de justicia penal.

De acuerdo con el análisis cualitativo, las principales causas de la *puerta giratoria* en los juzgados son las siguientes: las medidas cautelares laxas o que la prisión preventiva no se aplica con la suficiente frecuencia que se requiere, el marco jurídico endeble o la necesidad de reformas más duras y, finalmente, el criterio discrecional de los jueces. En tanto, las causas identificadas en las corporaciones policiales están relacionadas con la falta de capacitación en el llenado del Informe Policial Homologado, errores al momento de las detenciones, así como algunas actuaciones que vulneran los derechos humanos —por ejemplo, “cuadrar” un informe para hacer pasar una detención ilegal como legal— y el principio del debido proceso. Las principales causas de la *puerta giratoria* en el Ministerio Público son la falta de capacidad técnica, particularmente, en lo concerniente a la conducción y ejecución de la investigación y en la capacidad de presentar argumentos convincentes ante el juez, así como la excesiva discrecionalidad con la que estos cuentan y la desconfianza de las víctimas hacia las instituciones de procuración de justicia.

De este análisis se colige que, mientras las causas de la *puerta giratoria* detectadas en las corporaciones policiales y en el Ministerio Público son predominantemente técnicas —protocolos, procesos y capacidad técnica—, las causas identificadas en los juzgados apelan a valoraciones que no cuentan con un punto de comparación objetivo con respecto a la naturaleza del sistema penal acusatorio, por ejemplo, ¿respecto a qué parámetros las leyes son laxas, las medidas cautelares privativas son insuficientes o los criterios de los jueces son erróneos?

A partir de la identificación del lugar o instancia mayoritariamente identificada y de las causas que se le atribuyen a este fenómeno, es factible concluir que la definición preponderante en la narrativa de los medios es la siguiente: el fenómeno de la *puerta giratoria* consiste en la libertad decretada a personas detenidas o procesadas que, una vez en los juzgados, evaden el castigo **a causa del uso de medidas cautelares inadecuadas, la laxitud del marco jurídico o por una decisión no fundamentada del juez.**

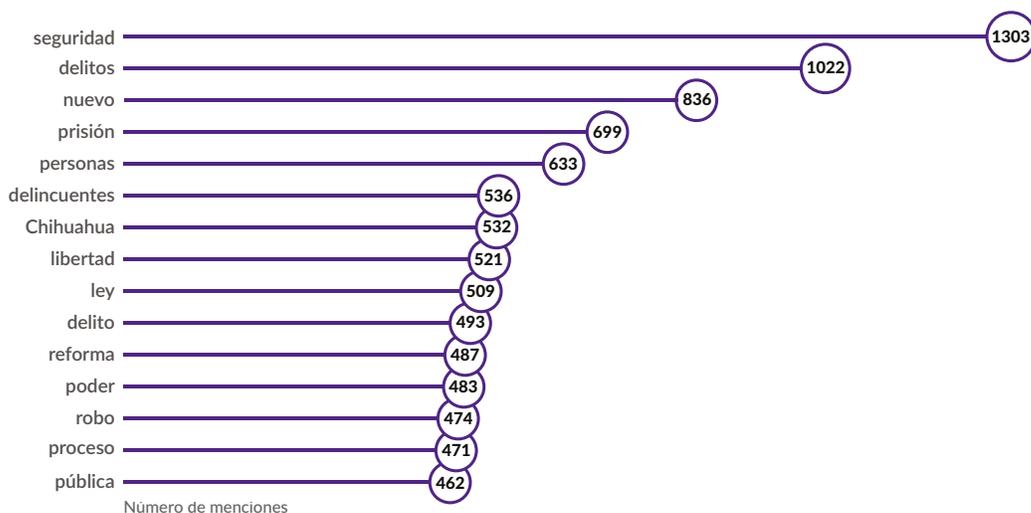
Puerta giratoria: cero evidencias, emoción total

Detectar los términos utilizados con más frecuencia en las notas del *corpus* que aluden a este concepto permite tener una comprensión más amplia de las explicaciones ofrecidas por quienes lo emplean, así como sobre su carga valorativa. En la cobertura mediática destacan los siguientes quince términos más frecuentes: *seguridad y pública, delitos y delito, nuevo* (en referencia al nuevo sistema de justicia penal), *prisión, personas, delincuentes, Chihuahua* (uno de los primeros estados implementadores del sistema penal acusatorio), *libertad, ley, reforma, poder, robo y proceso.*

Gráfica 7

Los 15 términos más frecuentes en la cobertura mediática del fenómeno de la *puerta giratoria*

De 1 de enero de 2005 a 15 de octubre de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 644 registros únicos de notas publicadas en México en cuyo texto se utiliza el término de *puerta giratoria* para temas de justicia penal.

El término más frecuentemente utilizado es *seguridad* y alude a las tareas de las corporaciones policiales y de las instituciones de procuración de justicia¹⁸. Lo anterior resulta paradójico a la luz de la identificación que se hace en los medios de los juzgados como el lugar o instancia en donde la *puerta giratoria* se presenta con mayor intensidad. Una posible explicación consiste en la disociación y desconocimiento de las atribuciones de las instancias, de tal suerte que la opinión pública y

18. Según lo expuesto en el artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

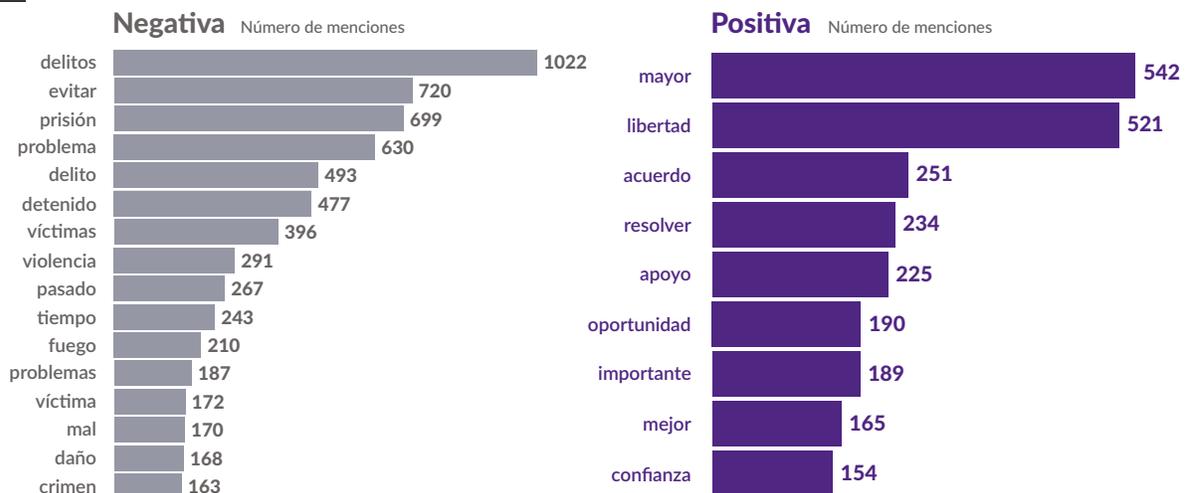
algunos personajes relevantes le atribuyen el estado de la situación en materia de seguridad pública a las actuaciones de los jueces. Otra posible explicación es la expectativa, estrechamente vinculada a inercias inquisitivas, de que, al desempeñar la función judicial, los jueces tomen en cuenta los problemas de seguridad pública en lugar de enfocarse únicamente en valorar y resolver los casos conforme a las normas.

Además de la patente disociación entre las corporaciones policiales y las instituciones de procuración de justicia y sus atribuciones, el análisis de la carga emocional del texto en los medios hemerográficos muestra que el contenido del discurso con respecto al fenómeno de la *puerta giratoria* es predominantemente negativo. Al seleccionar los términos con las cargas valorativas más frecuentes –150 menciones o más–, resalta que 17 de los 25 vocablos se identifican con una carga negativa en la escala de polaridad del léxico de Affin¹⁹ y tienen por principal característica que apelan al miedo y al enojo, por ejemplo: *víctimas, delito, mal, daño, problema, prisión*. Por el contrario, los vocablos calificados con carga positiva aluden a ideas abstractas y, por lo tanto, más complejas de visualizar, por ejemplo: *libertad, confianza, y acuerdo*, de entre otras.

Gráfica 8

Puerta giratoria: Términos utilizados con mayor frecuencia según la carga emotiva

Cobertura de 1 de enero de 2005 a 15 de octubre de 2020*



*Mencionados 150 veces o más.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de 644 registros únicos de notas publicadas en México en cuyo texto se utiliza el término de *puerta giratoria* para temas de justicia penal.

Además del análisis de la intensidad de las emociones, existen otras herramientas que permiten obtener información sobre la articulación del discurso mediático sobre la *puerta giratoria*. El análisis de bigramas visualiza la constelación de las palabras más frecuentes y cómo estas se relacionan con otros vocablos. Para ello, el texto fue descompuesto a su unidad mínima, es decir la palabra, con la finalidad de identificar aquellos bigramas, o dos palabras conjuntas, con 150 repeticiones o más. Este criterio de selección arrojó 33 de 20,120 bigramas como objeto de análisis. La intensidad de la asociación entre términos se ilustra en la Gráfica 9, en la que se muestra que algunos bigramas tienen asociaciones más fuertes que otros.

19. *Affin Polarity Dictionary* es un listado de más de 3,300 palabras desarrollado por Finn Årup Nielsen en 2011. La versión empleada en este análisis cuenta con 2,476 términos calificados de -5 a 5, siendo ésta última la máxima puntuación obtenida para los términos positivos. Esta escala de la carga emotiva del léxico es una de las más empleadas para el análisis de emociones en los medios sociales por su simpleza y parsimonia (Nielsen, 2011).

guaje y en las comunicaciones. Es por ello que, posiblemente, la definición que populariza Mancera está poblada de elementos propios del sistema inquisitorial²⁰, aun cuando el sistema de justicia penal haya dejado atrás tales concepciones.

La puerta giratoria y el mito de la reincidencia

Tal como se mostró, existen las percepciones del fenómeno de la *puerta giratoria* encumbradas por personajes públicos y retomadas por los medios que no reflejan la realidad, puesto que es falso que el nuevo sistema libere a acusados causando impunidad. La implementación del sistema acusatorio necesariamente lleva tiempo, pero, sobre todo, requiere comprender una nueva lógica que incorpore mayores exigencias a cargo de la policía y de la procuración de justicia.

Además de la narrativa mediática, los operadores del sistema de justicia tienden a generar explicaciones sobre el fenómeno de la *puerta giratoria* desde el mirador de su función y desde su entendimiento de la percepción pública sobre el mismo. En este sentido, muchos de los entrevistados coincidieron en que este fenómeno da como resultado la reincidencia, es decir, que las personas vuelven a delinquir después de haber entrado y salido del sistema penal. Al igual que en el apartado anterior en el que se llevó a cabo un análisis del discurso en los diferentes medios de comunicación, no hay dato alguno que corrobore esta percepción.

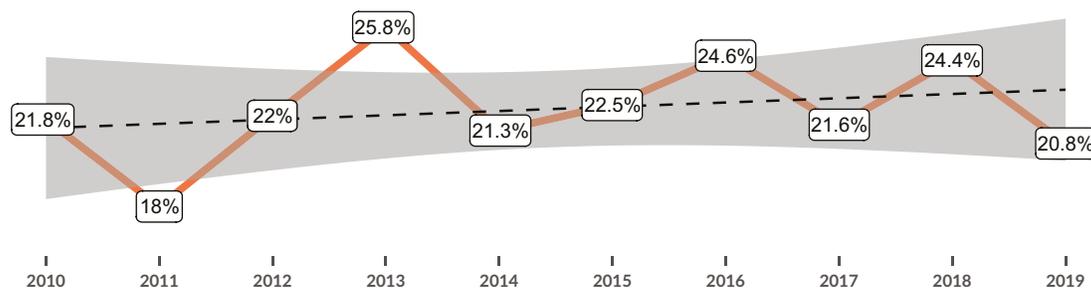
Por un lado, quienes se encuentran enfrentando su juicio en libertad tienden a cumplir con sus obligaciones o garantías de manera que continúe su procesamiento. De acuerdo con Javier Carrasco, director ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal, solo 3 de cada 100 personas imputadas que se encuentran en libertad vuelven a delinquir. Por otro lado, se observa en la Gráfica 10 que el problema de la reincidencia, contrario a la narrativa imperante, no ha repuntado a partir de la entrada del sistema penal acusatorio.

Al analizar la composición del ingreso de las personas acusadas de un delito a los Centros penitenciarios estatales, la información suministrada por el INEGI muestra que hay cierta constancia en la proporción del ingreso de los reincidentes sobre el total de ingresos anuales. Dicho de otra forma y como lo muestra la Gráfica 10, no hay dato alguno que permita deducir que el nuevo marco normativo ha propiciado un aumento en la reincidencia.

Gráfica 10

Ingresos de reincidentes* a los Centros penitenciarios estatales

Porcentaje sobre el total de ingresos para ambos fueros.



*Para efectos de comparabilidad, a partir de 2014 se agregan los reingresos y reincidencias.
Fuente: INEGI, varios años. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

20. Miguel Ángel Mancera dirigió la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México antes de que ésta fuera reformada para funcionar en su totalidad según lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales. La PGJ desapareció en 2019, para dar lugar a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

La Gráfica 10 muestra con claridad que la tasa de reincidencia ha oscilado durante los últimos ocho años, ya que la estadística sobre este fenómeno ha variado entre el 20.8 % y el 24 %, con ciertos picos y caídas. Esto permite deducir con solidez que el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNNP) publicado en 2014 no generó un cambio en el comportamiento reincidente.

A manera de conclusión del capítulo, la narrativa alrededor del fenómeno de la *puerta giratoria* se construye a través de la integración de la experiencia de los policías, los agentes del Ministerio Público y los jueces, desde sus funciones y percepciones acerca de las experiencias e impresiones de las víctimas, los imputados y la sociedad en general. Asimismo, la mirada de los litigantes y los expertos que han acompañado el proceso de implementación del modelo acusatorio corrobora algunas de estas percepciones, dándole contexto a esta interpretación del fenómeno. Al mismo tiempo, estas percepciones coexisten con la cobertura mediática que se hace de la *puerta giratoria*, utilizando una narrativa que responsabiliza a la judicatura por liberar a los detenidos y en la que se señala que el fenómeno de la *puerta giratoria* es un problema de inseguridad.

Es interesante destacar las diferencias entre la perspectiva compartida por los operadores y los expertos y la perspectiva de algunos personajes políticos, retomada y amplificada por los medios. Mientras que los operadores y expertos enfatizan la importancia de la preservación del sistema garantista, la presunción de inocencia y la libertad, el consenso imperante en los medios y personajes políticos refleja la expectativa social de que se imponga un trato severo o un castigo ejemplar para preservar la seguridad. En este sentido, el respeto de los principios rectores del sistema acusatorio tiene un costo particularmente alto para algunos operadores, lo cual coincide con lo que señalan los medios, es decir que la culpa termina por recaer en la judicatura, precisamente en quienes deben hacer valer tales principios.

Una similitud entre ambas visiones es que el problema de las deficiencias del sistema penal acusatorio recae en la incipiente capacidad técnica de investigar y en la cuestionable discrecionalidad de los agentes del Ministerio Público. Sin embargo, hay diferencias en cómo abordar este problema. Los operadores y expertos le apuestan a socializar los principios que sostienen al modelo acusatorio y a resolver esas deficiencias, mientras que los personajes públicos prefieren dismantelar este modelo y reducir el estándar de exigencia a cargo de los operadores del Estado, pues según esta narrativa, la mayor causa de la *puerta giratoria* radica en que el modelo penal acusatorio es *hipergarantista* y obstruye los propósitos de la seguridad pública.

La promesa incumplida de la reforma del sistema de justicia de enfocarse en los delitos violentos, complejos y que provocan un alto impacto social al que se refirieron algunos expertos, es el ariete perfecto para irrumpir con una agenda en la que aparentemente se atiende el problema de la seguridad y en el que se dé marcha atrás al sistema acusatorio. Este retroceso se cristaliza a través del encarcelamiento y la incapacitación de los sospechosos, con una judicatura reprendida y acusada socialmente por *dejar que los criminales salgan*, pero que, a la vez, deja intacto el problema de la impunidad.

Como se verá en el siguiente capítulo, la disonancia entre estas dos perspectivas hizo particularmente pertinente el desarrollo de herramientas analíticas que ayudan a dar sentido a todo aquello que es y no es la *puerta giratoria*.

Capítulo 2.

Tipología de puertas o salidas

Existe una diversidad notable de momentos y argumentos con base en los cuales se puede liberar a una persona que se encuentra detenida, por lo que es necesario considerar el momento de la detención como punto de partida y, el cierre, hasta el momento en que es sentenciada de manera definitiva. Con el propósito de sistematizar y analizar las distintas puertas o salidas, se desarrolló una tipología basada en los tres siguientes criterios:

- **Que la salida sea el resultado de la aplicación de un principio o propósito fundamental del sistema penal acusatorio.** El modelo acusatorio es un norte o referente importante para encuadrar las liberaciones vinculadas con principios tales como la presunción de inocencia, el debido proceso y la reparación del daño que, además, rigen el funcionamiento de este sistema. En este marco también se incluye el propósito de resolver controversias a través de diversos mecanismos y, con esto, despresurizar el sistema.
- **Que la salida implique que se le impuso un castigo o consecuencia** a la persona imputada, ya que la aplicación y percepción de impunidad está directamente ligada a la *puerta giratoria*.
- **Que la salida esté vinculada o sea consecuencia de alguna actuación ilegal o violatoria del debido proceso**, ya que solo algunas libertades o salidas tienen como causa una actuación ilegal.

De lo anterior, se obtuvieron tres distintas puertas:

La **puerta giratoria problemática** (*propicia la impunidad*). Este tipo de salidas o liberaciones son el resultado de un acto ilegal o consecuencia de la ineptitud o incompetencia de alguno de los actores procesales. La liberación por estas razones no es necesariamente negativa, pues implica que se garantiza el debido proceso durante el procesamiento. Sin embargo, es problemática al obstruir la investigación del delito y el eventual procesamiento de la persona, fomentando la impunidad, además de que es el resultado de una actuación ilegal.

La **puerta giratoria justificada** (*garantiza la presunción de inocencia y otros propósitos del sistema de justicia penal*). Estas salidas se justifican por el principio de presunción de inocencia, puesto que permite que las personas imputadas estén libres, ya sea porque están siendo investigadas o procesadas. Privilegiar la libertad de las personas que enfrentan su juicio no entorpece ni su proceso ni su posible sanción. Por lo tanto, estas salidas están vinculadas con el artículo 140 del CNPP y con medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. La *puerta giratoria justificada* también incluye otras salidas que están basadas en determinaciones de criterios de oportunidad y del no ejercicio de la acción penal; todas estas llevan a la práctica el propósito de encarcelar a quienes sean investigadas o juzgadas por conductas de mayor relevancia o impacto social. Las salidas justificadas también persiguen el objetivo de reducir la población que se encuentra privada de la libertad.

La **puerta giratoria reparatoria** (*procura la reparación del daño o una sanción más leve*). Este tipo de salidas atañe a las personas imputadas que son liberadas en la sede ministerial como consecuencia de haber reparado el daño a la víctima. Asimismo, las personas vinculadas a proceso pueden ser candidatas para alguna salida alterna, por medio de un acuerdo reparatorio, o por la suspensión

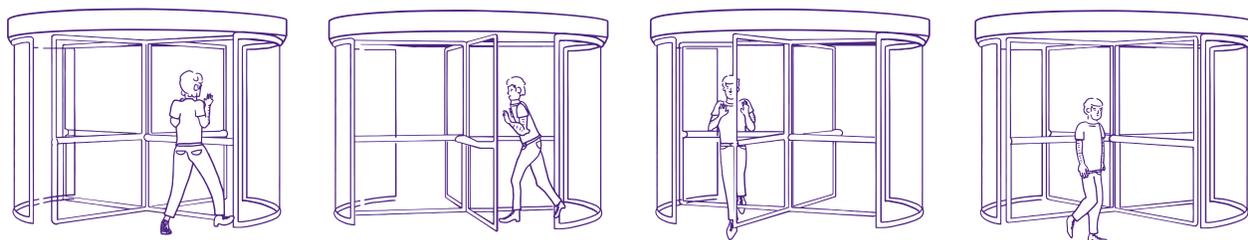
condicional del proceso, al adoptar una serie de obligaciones. Estas salidas alternas pretenden que se haga la reparación integral del daño a la víctima y se restaure el tejido social. A su vez, la *puerta giratoria* reparativa pretende despresurizar la población penitenciaria, pues implica que la persona imputada ya no será sancionada con una pena de prisión.

Debido a que estas puertas implican la imposición de penas mucho más leves, también incluyen el procedimiento abreviado, por el cual, a partir del reconocimiento de la culpa, el procesado recibe una pena más baja. Existen diferencias entre estas figuras, pero para el propósito de la clasificación, lo relevante es que estas salidas implican algún tipo de reparación o consideración a la víctima, a cambio de una pena menos severa. Por lo anterior, la percepción pública tiende a señalar que estas personas salen sin el castigo suficiente o sin castigo alguno, aunque esto no sea cierto.

Como se anticipó en las secciones anteriores, el problema de la corrupción se analizará a profundidad y, por separado, en un capítulo posterior. No se deja de lado la posible existencia de corrupción en cada uno de los recovecos del sistema de justicia penal y que ninguna de estas puertas se escapa de esta afectación.

a. La puerta giratoria problemática: la puerta que procura impunidad

La *puerta giratoria problemática* se refiere a la libertad que deciden los Ministerios Públicos y los jueces, por la ineptitud o ilegalidad por parte de alguna otra autoridad. Esta libertad está sustentada en el principio de legalidad y del debido proceso. Por ejemplo, si la autoridad policial irrumpe en el domicilio de una persona para detenerla sin una orden de aprehensión o sin existir flagrancia, se viola el principio del debido proceso y, una vez que es del conocimiento del Ministerio Público o del juez de control, la persona debe ser liberada inmediatamente. Esta puerta problemática no incluye las salidas de los imputados que directamente hayan derivado de la petición de la víctima durante la detención, así como tampoco derivan de algún acto de soborno o corrupción a cargo de los policías u otros agentes aprehensores, agentes del Ministerio Público o jueces. Se considera que es una salida problemática, pues obstruye o, en el mejor de los casos, ralentiza el procesamiento de esas personas cuya inocencia o culpabilidad no ha sido verificada; es decir, el actuar ilegal de los operadores públicos entorpece la investigación, el procesamiento y su posible sanción. Por lo tanto, la violación a los principios del debido proceso y de legalidad es lo que abre la puerta a la impunidad.



Libertades o salidas decretadas por el policía

La decisión de un policía de liberar a un detenido antes de ponerlo a disposición de la autoridad, es una *puerta giratoria* problemática pues es ilegal y además obstruye la procuración e impartición de justicia. Al igual que con los actos de corrupción –lo cual se analiza a profundidad en el capítulo 4– las liberaciones por este tipo de decisiones son difíciles de detectar y registrar. Sin embargo, es interesante observar que casi todas las actuaciones policíacas, registradas como intervenciones, le son notificadas al Ministerio Público. Esta proporción es visible en la Tabla 1:

Tabla 1
México, 2018: Intervención de las corporaciones policiacas por delitos del fuero común

Por disposición ante el Ministerio Público

	Delitos del fuero común registrados en intervenciones de cuerpos policíacos	Notificación al Ministerio Público	
		Sí	No
Policía estatal*	260,147	93 %	7 %
Policía municipal**	572,889	84 %	16 %
Nacional	833,036	87 %	13 %

* No incluye información para Zacatecas

** Omite información para 185 municipalidades

Fuentes: INEGI, 2019a. *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019 y 2019b. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2019*. (Esta información corresponde a 2018; no se cuenta con información completa para 2019, pues el censo de municipios se actualiza de manera bianual).

Las estadísticas oficiales muestran que –con respecto a las intervenciones por delitos del fuero común– las corporaciones policiacas notifican sobre la presunta comisión de un delito en nueve de cada diez ocasiones. Estas proporciones cambian dependiendo del nivel de gobierno, ya sea estatal o municipal: en 2018, mientras que las policías estatales notificaron el 93 % de los delitos del fuero común que registraron durante sus intervenciones, las policías municipales lo hicieron en el 84 % de las ocasiones. A pesar del subregistro, la cobertura de la información permite dilucidar que estas tendencias se replican a lo largo y ancho del territorio nacional. Estos datos apuntan a que no existe un problema notable de *puerta giratoria* en el primer contacto que se registra entre la policía y las personas detenidas, pues el grueso de las intervenciones que realiza la policía –y de las cuales da cuenta– le son notificadas al Ministerio Público.

Por su parte, el incipiente Registro Nacional de Detenciones (RND) tiene el potencial de desincentivar las detenciones que realiza la policía y que no llegan a la sede ministerial o judicial, puesto que obliga categóricamente al registro y seguimiento en tiempo real de una persona, desde su detención hasta su puesta a disposición, incluyendo cuando una persona detenida no es recibida por el Ministerio Público²¹.

Aunque se ha propuesto al RND como mecanismo para disminuir las ilegalidades cometidas durante la detención y para detectar las salidas antes de poner a la persona a disposición del Ministerio

21. Artículos 21 y 22 de la Ley del Registro Nacional de Detenciones.

Se solicitó información pública relacionada con las características de las detenciones registradas, tanto para el fuero federal (solicitud # 2210300013620) como para fuero local (solicitud # 2210300073220). La única información recibida corresponde al fuero federal, para el periodo que va del inicio del funcionamiento del RND (septiembre 2019) hasta el 31 de enero de 2020.

Público, la causalidad detrás de su diseño no es del todo clara. En teoría y, de acuerdo con la Ley Nacional de Registro de Detenciones, el RND es un contrapeso y una herramienta de rendición de cuentas de las actuaciones de los actores involucrados en la detención y puesta a disposición de una persona. Sin embargo, en su versión pública, el RND funciona hasta ahora como un buscador de casos, pues no permite generar insumos para evaluar las intervenciones a cargo de una autoridad policial o de una fiscalía estatal. Además, su uso correcto es vigilado por las propias instituciones de seguridad pública, en una suerte de esquema de automonitoreo y sanción, lo cual mitiga las posibilidades de efectividad.

El RND no es el único procedimiento que los policías que actúan como primeros respondientes deben cumplir. Durante las primeras horas de una detención, también están obligados a cumplir con el llenado del Informe Policial Homologado (IPH). En su versión más reciente, el IPH es un formato de quince páginas que recopila toda la información relacionada con los detalles de las intervenciones que un policía realiza. Las imprecisiones entre la información proporcionada en el IPH y lo declarado por el fiscal en la audiencia inicial pueden ser un motivo suficiente para declarar que se llevó a cabo una detención ilegal.

Ahora bien, aunque el IPH y el RND comparten campos de información, las autoridades de quienes dependen son diferentes; mientras que la gestión de la base de datos del IPH depende del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el RND depende directamente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Esto implica que, en términos de implementación, el llenado de un segundo informe aumenta las probabilidades de error y, por lo tanto, incrementa las posibilidades de que una detención sea calificada como ilegal por inconsistencias entre los diversos informes.



Libertad propiciada por la negativa del Ministerio Público para recibir al detenido

Diversos entrevistados apuntaron que la liberación de las personas detenidas ocurre principalmente en el primer contacto con el Ministerio Público, quien rechaza o “batea” al detenido discrecionalmente, llevando ineludiblemente a su liberación. Esta negativa de servicio implica que la detención no trasciende ni impulsa el inicio de una investigación, ni tampoco de una carpeta de investigación, es decir, “no existe ni siquiera el caso estadísticamente”, tal y como lo describió Guillermo Zepeda, experto en el sistema penal acusatorio y director general del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.



Legalmente, el Ministerio Público está obligado a recibir todas las denuncias y las puestas a disposición de las personas detenidas²². Sin embargo, Iván de la Garza, consultor en materia de procuración de justicia, explicó que los Ministerios Públicos, en ocasiones, adoptaban la estrategia de rechazar a un detenido para mitigar la saturación de las cargas de trabajo, haciendo un control ex ante de legalidad de la detención. Si es claro que es ilegal, hay agentes del Ministerio Público que deciden no aceptar al detenido porque les implicará una carga adicional que les llevará al mismo resultado: liberar a la persona. Tal como lo describió Leydi Rojas, suboficial de la Policía Estatal de Durango²³:

Ahí es donde entra la buena labor del policía que lleva a cabo la detención, porque si no pones a disposición a una persona en tiempo y forma, si no llevas un correcto llenado de actas, si no llevaste a cabo una detención respetando los derechos humanos del imputado, ahí es cuando el Ministerio Público puede decidir que no le presentes al imputado y dejarlo en libertad, que no se va a llevar a cabo la investigación y ahí es cuando se pone en libertad (...).

La negativa de registro y recepción de las personas puestas a disposición del Ministerio Público es una decisión que fácilmente escapa del escrutinio público y que genera una falsa sensación de eficiencia, pues no hay rezago. Tal como lo mencionó Guillermo Zepeda, “la tendencia es a no registrar, para que no crezca el pasivo ¿no?”.

Una posible solución es el monitoreo interno y externo, por ejemplo, a través de las visitadurías u otros órganos internos de control, que verifiquen las razones por las cuales los agentes del Ministerio Público no aceptan algunas de las detenciones. Adicionalmente, se requiere de una fuerte inversión en tecnologías de la información que permitan la trazabilidad de un caso para que se inhiba la toma de decisiones irregulares, evitando así los posibles subregistros.

22. El artículo 149 del CNPP sobre la verificación de la flagrancia a cargo del Ministerio Público señala lo siguiente: En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan.

Este artículo puede interpretarse como fundamento para operacionalizar el mecanismo de no recibir detenciones o personas puestas a disposición del MP, que, de acuerdo con un análisis realizado de forma previa, superflua y sin registro, no se cumple con los requisitos y, por tanto, los detenidos deben quedar en libertad.

23. Entrevista realizada el 12 de marzo de 2020.



Libertad decretada por el Ministerio Público por una detención ilegal

El examen de la detención es una decisión que recae inicialmente en el agente del Ministerio Público y, posteriormente, en el juez de control. La libertad de una persona como resultado de una detención ilegal o irregular es una *puerta giratoria* problemática porque generalmente se debe a irregularidades cometidas por la policía.

Una de las principales causas que motivan a la detención ilegal es que la policía no acreditó la flagrancia. Es decir, la policía no demostró haber detenido a una persona que estaba cometiendo el delito en ese momento o que lo acababa de cometer, o bien que no fue realmente señalada por la víctima o un tercero. Asimismo, un tiempo excesivo en el traslado de una persona detenida o señales de maltrato son causas que propician que las detenciones sean decretadas como ilegales. Hay ocasiones en las que los policías describen las detenciones, incluso cuando no han participado en ellas, lo cual propicia que existan errores al momento de confrontar la versión policial con la del imputado o con la versión de la víctima. A propósito, Alan Salgado, un exagente del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México, comentó lo siguiente:

Si por ejemplo, la defensa te ofrece un video donde dice que la detención fue en otra calle, aunque sea dos cuadras más para allá de donde tú, como remitente, estás diciendo que lo detuviste. Ahí, ya el juez, al ver eso, pues obviamente ni entra al fondo de la situación, simplemente declara que ya es ilegal la detención, no te la califica de legal²⁴.

Por su parte, algunos policías entrevistados describieron que el llenado de actas y documentos al realizar una detención requiere de mucho tiempo y, en ocasiones, son *formalidades* lo que acaban motivando que la detención sea considerada como ilegal.

Ahora bien, al entrevistar a diversos policías y fiscales se encontró que la coordinación y el diálogo entre estas dos instituciones de seguridad para evitar la libertad de una persona que, por ejemplo, fue sorprendida, puede propiciar prácticas y dinámicas positivas. Un ejemplo frecuentemente mencionado durante las entrevistas es el de las fiscalías que capacitan a los cuerpos policíacos encargados de detener a quienes cometen delitos. Esta coordinación puede derivar en acuerdos y consensos en torno a cómo la policía debe realizar una detención, así como llenar los distintos formatos relacionados con la puesta a disposición del detenido, la cadena de custodia o con respecto a otros requerimientos.

Al describir su buena relación con los fiscales, algunos policías entrevistados del estado de Durango aludían a que no les rechazan la detención, “pero los hacen llenar el acta otra vez ahí mismo,” según Alma Delgado, suboficial de la Policía Estatal de Durango; o que les ayudan a “ajustar detalles en el tema de puestas a disposición”, según el inspector García Guerrero. Dicho de otra forma, de acuerdo a las palabras del suboficial Medrano²⁵:

24. Entrevista realizada el 25 de julio de 2020.

25. Estas entrevistas se realizaron el 12 de marzo de 2020.

Sí, sí es buena [la relación] con el Ministerio Público también porque, en parte cuando vamos a poner una puesta a disposición, el Ministerio Público pone de su parte, también, para apoyarnos en cuanto a lo que él puede; puede mejorar nuestra puesta a disposición para que no, en un tiempo, no fallemos en nada porque nos apoyamos todos, todos juntos.

Sin embargo, esos acuerdos o consensos pueden implicar la simulación de una detención o el hecho de “cuadrarla” es decir, formular una detención de tal manera que pueda cumplir con los requisitos de legalidad, aunque no refleje lo que realmente ocurrió. Principalmente fueron los entrevistados litigantes quienes señalaron que, en ocasiones, los policías informan sobre los hechos, pero no en la manera como sucedieron, tal y como lo menciona José Manuel Saucedo, abogado litigante y ex-agente del Ministerio Público de la entonces Procuraduría General de la República, “lo que va a tratar es de que quede todo cuadradito para que se pueda calificar de legal que hubo una flagrancia”²⁶. A continuación, se incluye el comentario de la agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía General de la Ciudad de México sobre este mismo tema:

Te voy a dar un ejemplo, están investigando, tal vez, [a] una banda de robo a casa habitación y les están dando seguimiento etc., etc. Pero, para que puedas detener a ese tipo de delincuentes, únicamente los puedes detener en delito flagrante y es muy claro el Código y la Constitución, ¿entonces qué es lo que pasa? Pues... este... montar un operativo, les ponen droga y, pues, te los llevan ¿sí? Entonces este... supongamos que así le hacen, la mayoría de las veces pasa mucho tiempo en lo que hacen la supuesta detención flagrante a que te lo llevan a la agencia y entonces hay que estar..., pues, de alguna manera *cuadrando* toda esa situación, para que en determinado momento el juez pueda calificar de legal la detención.

La coordinación puede, en ocasiones, comprometer la autonomía institucional de la policía o las fiscalías. Por ejemplo, algunos integrantes de la Fiscalía de la Ciudad de México describieron que no hay margen para evaluar una detención como ilegal, es decir, existe una instrucción informal para que el agente del Ministerio Público se encargue de hacer que la detención se haya realizado dentro del marco legal, como lo señala la agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía General de la Ciudad de México: “Como no puede haber detenciones ilegales, entonces hay que corregir todo eso”.

En ese mismo sentido, diversos entrevistados coincidieron en que un agente del Ministerio Público difícilmente decretará una detención como ilegal, aunque se presente a alguien lesionado o con una versión incongruente de los hechos. “Contigo o sin ti van a calificar de legal la detención... es más, el [agente del] Ministerio Público va a ayudarlo a ellos, para que él mismo no tenga ningún problema al calificar esa detención” (José Manuel Saucedo).

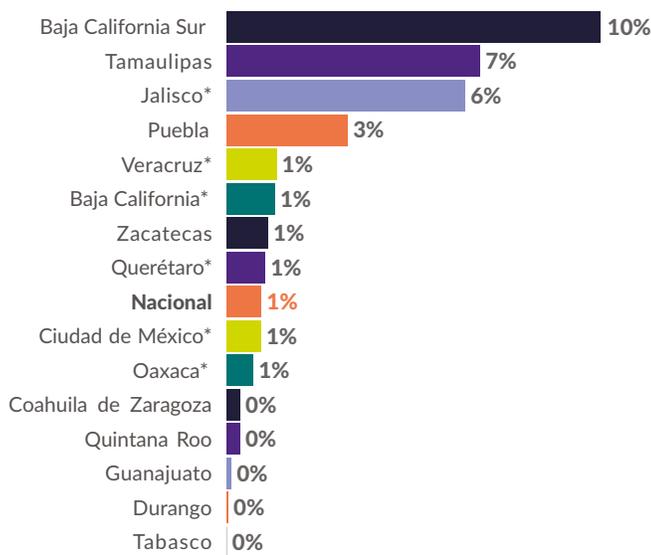
26. Entrevista realizada el 6 de julio de 2020.

A este respecto, al solicitarle información a las fiscalías estatales, se encontró que los Ministerios públicos califican como ilegales a muy pocas detenciones. De acuerdo con la información proporcionada por las fiscalías²⁷, de 2018 a 2019 menos del 1 % del total de las personas puestas a disposición del Ministerio Público alcanzaron su libertad porque un fiscal calificó su detención como ilegal. Los datos por estado están ilustrados en la Gráfica 11.

Gráfica 11

Porcentaje de detenciones declaradas como ilegales por el MP

Sobre el total de personas presentadas ante el Ministerio Público. 2018-2019.



* Información no disponible para ciertas regiones.

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información realizadas a las distintas fiscalías.

Con casos excepcionales como la fiscalía de Michoacán y la de Baja California Sur en las que una de cada diez detenciones presentadas ante el Ministerio Público es calificada como ilegal, lo cierto es que existe una práctica generalizada de *cuadrar las detenciones*. Para explicar esta propensión, algunos entrevistados apuntaron a la presión que se ejerce en las fiscalías para dar resultados; incluso, mencionaron que sugerir que una detención fue ilegal puede generar suspicacias de corrupción. La renuencia de parte de las fiscalías de liberar a las personas prevalece, aun sabiendo que el juez de control decretará la libertad. En otras palabras, es preferible que sean los jueces quienes liberan, puesto que, como bien lo señala Hernán Dinorín, perito privado, “ustedes, a la fecha, no han escuchado de escándalos de las fiscalías de que dejaron en libertad a alguien, prácticamente todos son consignados y quienes obtengan libertad es [por determinación de] la autoridad judicial”²⁸.

27. El WJP emitió 32 solicitudes de acceso a la información pública a las diferentes fiscalías y procuradurías locales, de las cuales 22 fueron respondidas; de esas 22, únicamente 16 respondieron con información suficiente para realizar esta métrica. Los detalles y números de las solicitudes están disponibles en el Apartado C del Anexo I.

28. Entrevista realizada el 28 de julio de 2020.

Libertad decretada por un juez debido a una detención ilegal

El 20 de octubre de 2019, la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y algunos elementos de la Marina ejecutaron un operativo en la zona comercial de Tepito. Como resultado, las autoridades detuvieron a 31 personas. Días después, un juez de control de la Ciudad de México determinó la liberación de algunos de los detenidos, ya que el lugar de la detención capturado en el informe policial no concordaba con el registrado en los videos de las detenciones (Animal Político, 2019).

Este caso ilustra la decisión de un juez de control de no validar la detención y liberar a las personas imputadas. Esta es otra *puerta giratoria* problemática, pues impide el procesamiento de esa persona. A diferencia del análisis que realiza el Ministerio Público, el juez evalúa la detención después de escuchar y ponderar no solo la versión de los cuerpos de seguridad y del Ministerio Público, sino también la de la defensa.

De acuerdo con diversos entrevistados, la defensa tiene ínfimas posibilidades de participar en el análisis de la detención ante el Ministerio Público. Esto contrasta radicalmente en la audiencia de control, en la que ambas partes tienen el mismo acceso a los documentos en los que se registró la detención, así como la posibilidad de cuestionar la legalidad de la actuación policial.

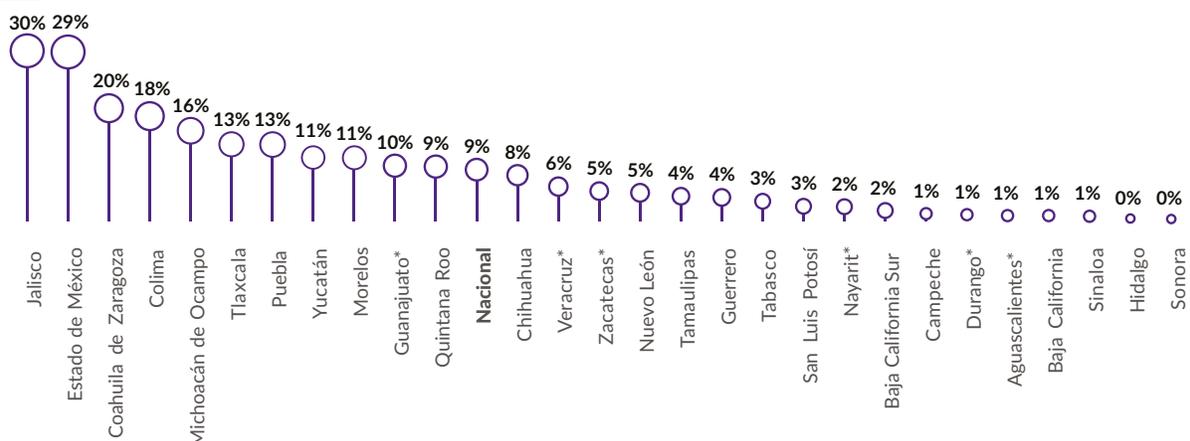
En 2018, el promedio nacional de detenciones decretadas como ilegales por una autoridad judicial fue del 20 %, con un incremento al 27.9 % para el año siguiente, de acuerdo con los datos publicados por México Evalúa (México Evalúa, 2020). Este promedio matiza las diferencias, a veces abismales, entre estados. Por ejemplo, para 2019, Oaxaca fue el puntero con un 69.2 % de detenciones ilegales y, en el polo opuesto, se encuentran Hidalgo y Sonora con un 0 %. En el caso de Durango, por ejemplo, solo el 1.6 % de las detenciones son ilegales, lo cual explicaron los entrevistados a partir de los siguientes dos factores: el primero es la capacitación constante a los cuerpos de seguridad –lo cual ha reducido errores– y, en segundo término, la coordinación entre la fiscalía y la judicatura para acordar los criterios con los que se califica a una detención como legal. La variación entre estados también se observa en la Gráfica 12, en la cual se utilizaron datos obtenidos por el WJP directamente de cada entidad.

Gráfica 12

Porcentaje de detenciones declaradas como ilegales por el juez de control

Sobre el total de personas imputadas en la audiencia de control.

Promedio obtenido para el periodo de 2018 a 2019



* Información no disponible para ciertas regiones.

Fuente: Elaboración propia con base en las solicitudes de información al Poder Judicial local.

Es evidente que la información de la Gráfica 12 corrobora lo señalado por los entrevistados de que existe una aversión de las fiscalías y procuradurías por liberar a los posibles imputados, incluso cuando su detención, a todas luces, haya sido ilegal. Por este motivo, se observa que algunos fiscales llevan ante el juez de control casos que, de antemano, no son sostenibles. Para algunos fiscales, es preferible trasladarles a los jueces la responsabilidad de estas liberaciones, sin duda, impopulares ante la sociedad.

Algunos entrevistados mencionaron que la defensa frecuentemente se aprovecha de las deficiencias de la parte acusadora para lograr la libertad de sus clientes. Incluso, podría sugerirse que para algunos operadores y en algunas entidades, posiblemente aquellas en donde tienen poco tiempo operando bajo el modelo acusatorio, persiste cierta inercia o incluso nostalgia por el sistema inquisitivo. Por ejemplo, bajo el modelo anterior, el Ministerio Público gozaba de algunas deferencias institucionalizadas que le facilitaban el encarcelamiento de las personas imputadas, como lo señala la agente 2 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México:

Antes te mandaba a llamar el juez y te decía ‘sabes qué, tuviste un error en tu pliego de consignación, quiero que lo corrijas’ y te ayudaba a corregirlo o te decía corrígelo, porque te equivocaste en esto, (...) pero ahora se ensaña exhibiéndote, a veces hasta deja la audiencia²⁹.

En contraste, en estados como Durango o Oaxaca que llevan más de una década implementando y trabajando con el modelo penal acusatorio, los entrevistados destacaron que ha habido una curva de aprendizaje y de profesionalización visible en las audiencias de control. Por ejemplo, Ericka Rodríguez, jueza de control y enjuiciamiento de Oaxaca, describió esta situación de la siguiente forma:

En un inicio que el fiscal hacía su teoría del caso y llevaba a la audiencia de control de detención, se analizaba y ipas! Puedo decirte que esto ha traído como consecuencia, que los fiscales ya tengan más conocimiento, los jueces también, o sea, ha habido un crecimiento profesional de los operadores bastante fuerte; que sí se dan [las detenciones ilegales], sí se dan por supuesto, pero ya es en lo mínimo, ya tendría que ser demasiada presión social, para que el fiscal llegue con un asunto que claramente sabe que no va a pasar el control de detención.

La libertad que decreta el juez por una detención ilegal no inhibe al Ministerio Público de seguir integrando la carpeta de investigación y de, eventualmente, solicitarle al juez que cite a la persona imputada. Hasta ese momento, la inocencia de esta persona debe presuponerse y, por ende, debe ser tratada como tal.

29. Se omite cualquier dato que permita la identificación de la persona entrevistada. La entrevista se llevó a cabo el 3 de julio de 2020.

Ahora bien, en relación con los malos tratos o la tortura, situación que puede afectar la legalidad de una detención, tanto los integrantes de las fiscalías como de las judicaturas sostuvieron que la legalidad de las detenciones no se ve afectada por algún tipo de maltrato, excepto si éste ocurrió al momento de llevar a cabo la detención. Si la alteración a la salud ocurrió después de la detención, el abuso de autoridad, las lesiones o tortura son objeto de una investigación por separado, sin afectar la regularidad de la detención. La agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México explicó lo siguiente:

Si llegó con tantas lesiones, ya, en su momento, la defensa podría, a lo mejor, solicitar un desglose por tortura. Pero eso, más que nada, es para la defensa, no para nosotros, finalmente, mi obligación como Ministerio Público es recibirlo y mandar a certificar las lesiones que pudiera tener.

Por su parte, José Luis Carrillo, juez primero de control y enjuiciamiento de Durango explicó lo siguiente:

Nosotros como jueces en cualquier audiencia, si en el desarrollo de la audiencia advertimos la posible comisión de un ilícito diverso al que estamos tratando en el tema, tenemos la obligación de dar vista al Ministerio Público para que investigue y en los casos específicos en los que haya maltrato a las personas, con mayor razón³⁰.

El origen de esta interpretación que orienta a los jueces locales de Durango, la emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a través de criterios como la Jurisprudencia 101/2017 de la Primera Sala³¹. Esta jurisprudencia instruye a los jueces del país a reponer procedimientos cuando existen actos de tortura que afectan las pruebas que se utilizaron para el procesamiento de una persona. Sin embargo, cuando existen hechos de malos tratos o tortura, pero están desvinculados de alguna confesión u otro acto que implique la autoincriminación, se estiman como intrascendentes. La Primera Sala de la SCJN ha expresado que se estima que la tortura o los malos tratos “carece[n] de trascendencia en el proceso penal por no haber impacto” y, por ende, no se repone el procedimiento, sino que se instruye la investigación de esos actos.

Las investigaciones por tortura difícilmente llegan a una sentencia condenatoria. De acuerdo con el Observatorio contra la Tortura, entre 2014 y 2018 se lograron 33 sentencias condenatorias federales de las 9,998 investigaciones y 8 sentencias condenatorias estatales, de las 14,697 investigaciones. La ínfima posibilidad de sancionar la tortura no parece desincentivar o inhibir estos actos en el procesamiento de las personas imputadas, pues 7 de cada 10 personas respondieron al INEGI haber sufrido algún tipo de tortura o maltrato (World Justice Project, 2019a).

30. Entrevista realizada el 10 de marzo de 2020.

31. Jurisprudencia 101/2017, bajo el rubro TORTURA. ES INNECESARIO REPONER EL PROCEDIMIENTO CUANDO NO EXISTA CONFESIÓN DE LOS HECHOS IMPUTADOS O CUALQUIER ACTO QUE CONLLEVE AUTOINCRIMINACIÓN DEL INculpADO, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I.

Libertad decretada por el juez de control debido a la falta de elementos

La decisión de un juez de control de liberar a una persona imputada puede implicar tres situaciones: una determinación o auto de libertad, un auto de no vinculación o un sobreseimiento. El auto de libertad puede dictarse en la audiencia inicial, mientras que el de vinculación se dicta en esa misma audiencia, o bien en la audiencia de vinculación. Estas decisiones entrañan la valoración de los datos de prueba presentados por las partes, incluyendo aquellos recabados por la policía en la etapa inicial del proceso. Si un juez de control decide liberar a una persona por falta de elementos, el procesamiento de esa persona puede continuar, pero sin que esté detenida.

El sobreseimiento, por su parte, no solo entraña esa valoración, sino también puede implicar que el juez de control decida que no se cometió el hecho; o que no es un delito; o que el imputado es inocente; o que no existen elementos para fundar una acusación; o bien que se hubiera extinguido la acción penal por otra razón. A diferencia de los autos de libertad y de no vinculación, el sobreseimiento tiene efectos de sentencia absolutoria, con lo cual se termina el asunto de tajo³².

La liberación de personas por falta de elementos se considera una puerta problemática, pues de acuerdo con muchos de los entrevistados, la razón principal para liberar a los imputados tiende a ser por la incapacidad en la investigación criminal, lo que se refleja en la insuficiencia probatoria. Tal como lo describe a continuación Manuel Valadez, juez quinto de control y oralidad de Durango: “es en estos espacios donde el juez se convierte en una especie de filtro o de control negativo de la actividad del Ministerio Público y de las policías”. La necesidad de producir pruebas científicas contrasta con la facilidad de probar un caso, apoyándose en la fe pública que gozaba el Ministerio Público en el sistema inquisitivo mixto.

A su vez, existe una falla importante de coordinación entre las fiscalías y sus auxiliares, tanto de policías como de peritos. Dos exintegrantes del Ministerio Público describieron cómo, en algunas ocasiones, los policías o agentes aprehensores no estuvieron en el lugar de los hechos, sino que se enteraron por videos o por el dicho de otros; a veces, por exceso de trabajo, no tienen la oportunidad de producir las entrevistas o tomarles datos a los testigos o, en otras ocasiones, les faltan recursos mínimos como una patrulla o gasolina, lo que termina dificultando la producción de datos de prueba.

La coordinación entre fiscales y peritos es igualmente compleja, ya que a veces los fiscales no saben qué solicitar o cómo solicitarlo. Las peticiones de dictámenes frecuentemente se hacen de manera mecánica, sin reparar en el alcance probatorio que estos tendrán. A la falta de claridad sobre la conducción de la investigación, se debe añadir la falta de recursos materiales y humanos.

A su vez, la falta de autonomía técnica que padecen las coordinaciones de peritos afecta en la distribución de recursos y en los resultados o hallazgos de los dictámenes periciales que terminan por “cuadrar absolutamente el hecho que el fiscal quiere acreditar”, tal como lo indica el perito Hernán Dinorín. De acuerdo a este perito, los dictámenes se caracterizan por su debilidad o por la falta de rigurosidad; no solo por el encuadre forzado, sino por la falta de capacitación y de tiempo. Además, la falta de pericia técnica y de recursos materiales acaban abonando a que la persona imputada salga libre, aun cuando esta sea culpable de los hechos por los que se le acusa.

32. El sobreseimiento también puede decretarse cuando se haya cumplido con los acuerdos reparatorios o el plan de reparación derivado de la suspensión condicional del proceso (art. 199 y 327 del CNPP).

A la par de las debilidades probatorias, los entrevistados apuntaron a las dificultades que enfrenta el Ministerio Público al plantear una argumentación clara y convincente en las audiencias. La agente 2 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México describió la frustración e incluso la humillación que algunos compañeros han experimentado al sentirse en plena desventaja en las audiencias. La importancia de esta debilidad argumentativa se exagera, a su vez, en un contexto en el que el juez entra ‘en blanco’ a la audiencia. A continuación, se incluye un comentario del juez Valadez sobre el tema:

A lo mejor la carpeta tiene la información, pero el [agente del] Ministerio no la sabe exponer en audiencia, pues desde luego va a meter en problemas al juez, a mí me han tocado audiencias donde termino, salgo y me encuentro a alguna de las partes y me dice: ‘Oiga es que en la carpeta dice otra cosa’. Por eso, pero si no me lo dices en audiencia, yo no lo voy a saber.

Finalmente, un tema reiterado por los entrevistados para explicar esas deficiencias es la saturación en las cargas de trabajo de los policías, peritos y los agentes del Ministerio Público, así como el desequilibrio entre las cargas de trabajo y tiempo requerido para cumplirlas. Los turnos de 24 horas, la falta de tiempo para apersonarse a las carpetas y las exigencias por cumplir con estadísticas institucionales, complican el trabajo de los operadores y propician la liberación de las personas imputadas. Tal como lo describe Federico Hernández, abogado litigante, a continuación:

O sea, él lleva 18 casos en un día, cuando yo me centro 8 días [en uno], entonces obviamente, a lo mejor mis argumentos, mis datos de prueba van a ser mejores para desvirtuar lo que me está tratando de imputar³³.

La falta de tiempo para preparar los casos es una constante: de acuerdo con el 63 % de las personas expertas consultadas por el WJP para el reporte de actualización del Índice del Estado de derecho 2019-2020³⁴ (World Justice Project, 2019b). Incluso, la fragilidad de las pruebas y de los argumentos presentados por el agente del Ministerio Público ante el juez es una característica que el 66 % de los expertos entrevistados calificó como muy grave.

Hasta aquí, se han planteado varias razones que llevan a los jueces a liberar a las personas detenidas o inculpadas. La predominancia en la narrativa y en la percepción pública de responsabilizar a la judicatura por la *puerta giratoria* contrasta notoriamente con la frecuencia con la que sucede, tal como se observa en la Tabla 2.

33. Entrevista realizada el 22 de julio de 2020.

34. El WJP elabora y publica anualmente un Índice de Estado de derecho, el cual combina de manera rigurosa los hallazgos de encuestas directamente hechas al público y los hallazgos de cuestionarios formulados a expertos en la materia.

Tabla 2

México, 2018: resoluciones sobre vinculación a proceso durante la audiencia de control

Por tipo de resolución

Resoluciones sobre vinculación de procesos ante el juez de control	110,638	100 %
Autos de vinculación a proceso	54,542	49 %
Autos de no vinculación a proceso	4,369	4 %
Autos de libertad	152	0 %
No especificado	51,727	47 %

Fuente: INEGI, 2019c. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*.

A pesar del discurso preponderante sobre la laxitud de los jueces de control respecto a la no vinculación a proceso, este tipo de resoluciones no son mayoritarias pues, como puede apreciarse en la Tabla 2, de las 110,638 resoluciones dictadas por los jueces de control durante 2018, solo el 4 % corresponde a la no vinculación a proceso. De estas, únicamente 152 resoluciones se tradujeron en autos de libertad, es decir, menos del 1 % de las resoluciones.

La costumbre por parte de los jueces de control de “enmendarle la plana” al agente del Ministerio Público es un resabio del modelo inquisitivo-mixto y sus prácticas (Pásara, 2006; Cárdenas, 2016). Al respecto, hubo posturas encontradas sobre el tema. Los “jueces inquisitivos de clóset”, nombrados así por Javier Carrasco son quienes “le perdonan muchas [fallas] al Ministerio Público”, como lo señala Federico Hernández. Estos operadores de justicia, quienes, al margen de expresar su respaldo a las garantías del proceso, siguen decretando decisiones ‘policiales’ o inquisitivas, es decir, siguen sintiéndose parte del sistema de seguridad pública y responsables de prevenir la proliferación del delito.

En contraste, “los jueces formalistas”, nombrados así por el magistrado López son quienes liberan a una persona imputada “porque el Ministerio Público se equivocó de fracción”, como lo expresa el juez Valadez. Según el magistrado López, son esos jueces quienes, por cuidar el debido proceso o la garantía del imputado, pierden a veces de vista el contenido del resultado de las pruebas que lo incriminan, es decir, son jueces que pueden liberar a las personas imputadas por violaciones procesales a pesar de que la persona realmente sea culpable.

El desempeño de la función judicial tiene variaciones naturales, pues se busca que cada juez ejerza su criterio, forjado por un entrenamiento especializado y por la experiencia. No obstante, resulta interesante observar la manera en que los jueces se entienden –es decir, entienden su rol– dentro del entramado institucional de la justicia penal. A este respecto, tal como lo expresó Miguel Sarre, experto en el sistema de justicia penal acusatorio, existe todavía una confusión en las judicaturas entre la encomienda de justicia y la encomienda de seguridad pública (Artículo 19, 2019). La sospecha de que el juez lleve a cabo la práctica de “enmendar la plana” se fortalece al tomar en cuenta los datos que los propios Tribunales Superiores de Justicia de la Nación le entregaron al INEGI que muestran que la vinculación a proceso es la regla, no la excepción (Tabla 2). Además, la preocupación por parte de los jueces sobre algunos problemas de seguridad se reproduce en los medios en donde se les culpa por la impunidad y por la *puerta giratoria*.

Soluciones

Una forma de mitigar la práctica de las detenciones ilegales y de las resoluciones de no vinculación es el fortalecimiento de la capacitación de los policías para realizar las detenciones y recabar los datos de prueba. Una condición necesaria es que los datos de prueba tengan validez frente al Ministerio Público, lo cual no siempre ocurre, tal como lo expresa Alan Salgado, exagente del Ministerio Público. Igualmente, es necesario desarrollar las capacidades e instrumentos tecnológicos para cumplir con los tiempos de la puesta a disposición del inculpado.

Además de estas soluciones y de la implementación del Registro Nacional de Detenciones para delitos del fuero común que recientemente entró en funcionamiento, la información que se obtiene de este registro debe estar conectada a las demás fuentes de información para garantizar la trazabilidad de las personas detenidas en tiempo real. “La trazabilidad del detenido, desde el lugar de la detención hasta el control de la detención facilita el trabajo del Ministerio Público para sostener la validez o regularidad de la detención frente al juez de control”, explica Gerardo Salazar, coordinador del Departamento de Inmediata Atención de la Fiscalía de Durango³⁵.

Igualmente, la suficiencia en recursos materiales y humanos, de la mano de una coordinación efectiva, mejorarían sustancialmente la factibilidad de presentar casos con datos de pruebas sólidos y de manera convincente. Para cerrar, es necesario señalar que las estrategias para reducir la liberación de las personas imputadas deben concentrarse en fortalecer las capacidades de los Ministerios Públicos para investigar, argumentar y también para presentar la teoría del caso frente al juez de control.

b. La *puerta giratoria* justificada: la que garantiza la presunción de inocencia y otros propósitos del sistema de justicia

La *puerta giratoria* justificada es la que permite la libertad de quienes están siendo investigados y enfrentan un juicio. Esta puerta garantiza que las personas sean tratadas como inocentes hasta en tanto su culpabilidad haya sido demostrada, siempre y cuando no estén acusadas por un delito de alto impacto. Estos delitos son los catalogados como aquellos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, de acuerdo con el artículo 19 constitucional.

Las normas procesales del modelo acusatorio ampliaron la variedad de alternativas para enfrentar el juicio en libertad y, por ende, que no implicaran la prisión. Estas alternativas tienen como objetivo que la persona que enfrenta un juicio por un delito menor garantice que no se sustraerá de la justicia, que no dañará a la víctima o entorpecerá la investigación, sin perder la libertad. Estas garantías o medidas de cuidado del proceso se llaman medidas cautelares. Como se anticipó en el capítulo anterior, la solución que los políticos han propuesto para *ponerle un tope a la puerta giratoria* es endurecer estas medidas de cuidado, a fin de que la prisión preventiva sea automática para una mayor cantidad de delitos.

La siguiente sección se dedica, principalmente, al análisis de la decisión que le permite a una persona imputada enfrentar su proceso, ya sea al momento de la investigación o en el juicio, en libertad o en prisión. La discusión acerca de otras decisiones que también implican liberar a la persona detenida y que están basadas en diferentes objetivos del modelo de justicia acusatorio, como lo es el criterio de oportunidad, se aborda hasta el final de este mismo capítulo.

35. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2020.



Enfrentar la investigación en libertad (artículo 140 del CNPP)

Una vez que se presenta a una persona para su disposición ante el Ministerio Público, éste tiene un máximo de 48 horas para ratificar la detención y decidir si continúa con el caso, ya sea reteniéndola o dejándola en libertad. Los únicos candados previstos en el artículo 140 del CNPP es que el delito no sea uno que merezca la prisión preventiva oficiosa y que no haya temor fundado de que la persona se sustraiga de la justicia.

Uno de los objetivos más buscados por el sistema penal acusatorio es lograr la libertad de la persona mientras la fiscalía continúa con las diligencias de investigación, ya que se trata de darle eficacia al principio de presunción de inocencia y, a su vez, de disminuir la población privada de la libertad que está a la espera de su sentencia. Gabriel Arce, juez décimo octavo de control de enjuiciamiento de Durango, lo explica en los siguientes términos: “[l]a legislación está enfocada a que todas las personas que, no sea en forma oficiosa la prisión preventiva, enfrenten su proceso en libertad, o al menos darles la oportunidad para que ellos salgan”³⁶.

Además, la decisión de liberar a las personas durante esas 48 horas, que es el plazo también conocido como “la retención”, no debe obstruir ni entorpecer el seguimiento del caso, pues idealmente el Ministerio Público citará a la persona imputada a la audiencia inicial, una vez que la investigación se encuentre lo suficientemente sustentada. Tal como lo explicó el exagente Salgado de la Fiscalía de la Ciudad de México, al referirse al proceso de la carpeta de investigación, “la puedes perfeccionar e integrar debidamente, ya sin detenido”.

Cada fiscalía tiene su propia práctica o política interna. En el caso de Durango, explicó la fiscal Medina, en muchos casos se libera a las personas detenidas cuando están imputadas por robo, daños por tránsito, o daños a terceros, cuando no hay lesionados, ya que, según ella, “[n]o tiene caso que los tengamos aquí, tenemos el parte informativo de la dirección de Seguridad Pública Municipal y garantizado que la persona no se va a ir”.

En contraste, en otras fiscalías, liberar a una persona con base en el artículo 140 significa que un asunto no se judicializó, afectando con esto la estadística institucional. Tal como lo ejemplificó la agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México, en sus propias palabras:

Hay que dar números en la Fiscalía, que las estadísticas digan: tal fiscalía mandó a tantos al reclusorio; y, es muy distinto que diga: la Fiscalía mandó a 10 al reclusorio, a que diga la Fiscalía mandó... 5 al reclusorio y a 5 les dio libertad, por el [artículo] 140 (...), si no los mandamos a prisión, no estamos trabajando, no estamos funcionando.

36. Entrevista realizada el 10 de marzo de 2020.

Si bien, la libertad durante la investigación permite perfeccionar la carpeta para posteriormente presentarla frente al juez de control, en palabras de las personas entrevistadas, esto no es lo que ocurre frecuentemente. El Ministerio Público puede decretar la libertad de la persona y, al no buscar o encontrar mayores datos de prueba, enviar el asunto al archivo temporal. De esta forma, la aplicación del artículo 140 no es problemática *per se*; pero, si la decisión de dejar en libertad a la persona no está aparejada del seguimiento de la investigación, se traduce en impunidad.

La falta de seguimiento de la investigación ayuda a entender la razón por la que se reprende a aquellos agentes que liberan a la persona con base en el artículo 140, puesto que existe una presuposición de corrupción. “Tú aplicaste el 140 porque hubo dinero y ahora te voy a cambiar de adscripción” describió el litigante José Manuel Saucedo al ejemplificar la presión interna a la que están sujetos los agentes. Visto a la inversa, al enviar a algún imputado a prisión preventiva, queda claro en la Fiscalía que no hubo corrupción, a diferencia de aplicar el artículo 140; “si el Ministerio Público no da libertad, entonces, ¿qué significa? Que no hay corrupción” (agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México).

En un tenor semejante, diversos entrevistados mencionaron que, en algunas Fiscalías, la aplicación del artículo 140 efectivamente es materia de negociación y de soborno constante con la parte defensora, cuando el delito lo permite, pues el resultado inmediato es la libertad de la persona imputada. Tal como el litigante Federico Hernández lo describe a continuación:

Por qué mejor no le ponemos una lana, un precio, tú haces tu chamba, vemos qué rollo, aplicamos el 140 y lo echas pa’ (sic) fuera y no tienes aquí 48 horas, no seas mala onda (...) a lo mejor el 140, es la puerta ¿no?, es la luz a donde puedes empujar un asunto a cambio de dinero.

El artículo 140 es suficientemente ambiguo para permitir la negociación entre las partes, aunado a que es una decisión que se toma en un contexto poco transparente. Estos factores, sumados a la trascendencia de la decisión –la libertad inmediata de la persona detenida– aumentan la probabilidad de corrupción, tal como se verá adelante.

Por otro lado, el margen de discrecionalidad que tiene el Ministerio Público para determinar la liberación de una persona ha sido un tema sumamente controversial frente a los jueces de control. De acuerdo con la jueza Rodríguez, el Ministerio Público tiene la obligación de liberar a la persona imputada si no va a solicitar la prisión preventiva en la audiencia inicial, tal como lo señala a continuación:

Si no es un delito de prisión preventiva oficiosa, es libertad, no hay de otra, es libertad; cuando ya vas a llevar a un control, es porque es prisión preventiva oficiosa o porque vas a pedir la prisión preventiva justificada.

En este mismo contexto, el juez Valadez mencionó que si el Ministerio Público sabe que no se acredita el temor de sustracción ni se justifica la prisión preventiva, es un abuso retener a la persona las 48 horas, más el tiempo de espera para tener la audiencia inicial. Al respecto, diversos entrevistados describieron que cuando el Ministerio Público decide no liberar a la persona imputada, pero no

solicita o justifica la prisión preventiva, algunos jueces de control reprenden a los representantes del Ministerio Público en la audiencia, dan vista a su superior jerárquico o incluso pueden decretar que la persona fue ilegalmente detenida. La vicefiscal López de Durango incluso destacó que, en ocasiones, los agentes del Ministerio Público no utilizan la facultad de liberar al detenido por temor a incurrir en algún problema administrativo. Otro efecto de las reprimendas, además de no aplicar el artículo 140 del CNPP, es que los representantes del Ministerio Público soliciten la prisión preventiva por *default* para evitar ser reprendidos, tal como lo explica Iván de la Garza:

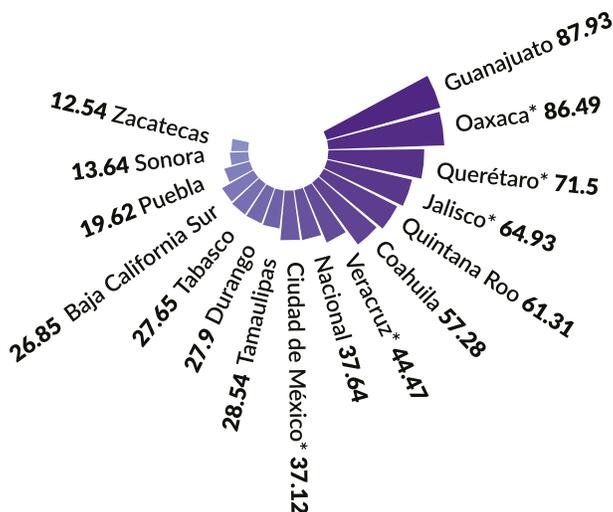
Esto ha generado también como una especie de círculo vicioso en donde el Ministerio Público, aunque no le parezca que sea necesaria la prisión, pues si va al control de detención de todas formas la pide para no verse reprimido por los jueces.

En relación con la frecuencia con la que se aplica el artículo 140 del CNPP, la información que las fiscalías facilitaron al WJP sugiere que durante 2018 y 2019, a nivel nacional, cerca del 37.9 % de las personas a las cuales se les inició una carpeta de investigación alcanzó la libertad gracias a la aplicación de este artículo. La Gráfica 13 ilustra la existencia de variación entre entidades: mientras que en entidades como Guanajuato o Oaxaca este procedimiento es muy común, en otras latitudes, como lo son Sonora y Zacatecas, la aplicación del artículo 140 se limita a uno de entre diez casos.

Gráfica 13

Porcentaje de las personas liberadas por la aplicación del art. 140 de la CNPP

Sobre el total de las personas cuya investigación ha sido iniciada. Promedio 2018-2019.



* Información no disponible para ciertas regiones.

Fuente: Elaboración propia con base en la información solicitada a las distintas fiscalías locales.

A partir de esta discusión, es complicado afirmar que la aplicación del artículo 140 del CNPP es negativa o positiva, pues su aplicación puede dar indicios de una mayor eficacia del principio de presunción de inocencia y darle mayor peso a la libertad de las personas imputadas. Pero, su aplicación también puede sugerir que el Ministerio Público toma decisiones discrecionales y que hay un mayor margen de negociación con la defensa, dejando de lado que son asuntos que difícilmente llegarán a judicializarse.

Sin embargo, existen algunas estrategias que podrían inhibir las decisiones irregulares, de entre estas se encuentra, en primer lugar, la existencia de criterios preestablecidos o lineamientos que le sirvan de guía al Ministerio Público para acotar el margen de discrecionalidad y justificar su decisión. Estos lineamientos, menciona Iván de la Garza, podrían servir para priorizar *ex ante* los delitos

a los que el Ministerio Público debe dedicar mayor esfuerzo y atención, así como aquellos delitos en los que sería mejor no retener a la persona imputada y no continuar con la investigación.

En un sentido similar, la estrategia que algunas fiscalías como la de Durango han adoptado es la revisión interna, pero a cargo de distintas áreas. En esa fiscalía, la decisión de liberar al imputado y aplicar el artículo 140 la revisan tanto el coordinador del área, como el encargado de recibir a las personas puestas a disposición. Este último, además, verifica la legalidad de las detenciones y la adecuada aplicación del artículo 140. Una última alternativa para mitigar la discrecionalidad es que la decisión ministerial se tome en un contexto de publicidad similar a una audiencia pública y frente a las partes o, a través de algún otro mecanismo que propicie la justificación abierta y transparente de la decisión, es decir, un mecanismo de rendición de cuentas. La apertura y la transparencia han mostrado ser herramientas efectivas para inhibir decisiones arbitrarias o corruptas.

Hasta ahora, se ha analizado la liberación durante la investigación, esto es, en momentos previos a la audiencia de control. Como se había adelantado, bajo la categoría de *puerta giratoria* justificada, también coexisten las salidas de personas que no han sido castigadas, porque están enfrentando su proceso en libertad.

Enfrentar el juicio en libertad: medidas cautelares alternativas a la prisión

Una persona que enfrenta su juicio en libertad necesariamente habrá recibido una medida cautelar, la cual puede ser desde el deber de firmar periódicamente ante el juez de control o presentar una garantía económica, hasta tener la restricción de acercarse a ciertas personas o lugares, de entre muchas otras. La decisión sobre la medida que deberá aplicarse recae en el juez de control, quien previamente deberá analizar la medida solicitada por el Ministerio Público, los datos de prueba presentados por el agente del Ministerio Público, así como por la defensa en la audiencia, además del análisis de riesgo producido por un tercero responsable, llamado Unidad de Medidas Cautelares (UMECA). Esta libertad también es un tipo de *puerta giratoria* justificada, puesto que garantiza la presunción de inocencia de la persona imputada durante su juicio, ya que no implica la actuación ilegal de alguna autoridad y, hasta ese momento, no se ha impuesto ningún castigo.

Para propiciar el cumplimiento de las medidas cautelares, es indispensable el análisis y seguimiento que realiza la UMECA de cada entidad. De acuerdo con la directora de esta autoridad responsable en Durango, el incumplimiento de las medidas cautelares se debe a que no hubo un análisis de riesgo adecuado y a la falta del monitoreo estricto de quienes están bajo fianza³⁷.

El desempeño de las UMECA ha sido cuestionado desde distintos frentes. Por ejemplo, varios entrevistados cuestionaron la rigurosidad con la que se elaboran los exámenes de riesgo. En algunos casos, los exámenes se realizan únicamente con base en llamadas telefónicas, lo cual obstaculiza verificar la pertenencia de una persona a su domicilio y a su trabajo. Es decir, el riesgo de sustracción o de daño a la víctima es difícil de calcular con información tan precaria. A este respecto, diversos entrevistados mencionaron que los jueces no siempre toman en cuenta los exámenes de riesgo que realizan las UMECA, pues es un insumo que se puede debatir, pero también por la falta de elementos objetivos que respalden el nivel de riesgo de sustracción de determinada persona.

37. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2020.

Al margen de las distintas oportunidades de mejora de las UMECA, se encontró que la frecuencia de los incumplimientos es menor al 10 %, según ha afirmado Javier Carrasco, director ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal. Cabe resaltar que, de esa proporción de incumplimiento, el 6.3 % fue por sustracción de la justicia y el 3.18 % restante fue porque la persona cometió nuevamente un delito. Esto último rebate la retórica de la *puerta giratoria* de manera frontal, es decir, **la gran mayoría de las personas que enfrentan su proceso en libertad no se escapan y no vuelven a delinquir.**

En diversas fiscalías y judicaturas se ha logrado que los operadores opten por medidas cautelares menos intrusivas. En 2018 se encontró que a nivel nacional se impusieron 66 % de medidas cautelares no privativas de la libertad sobre el total de medidas decretadas por el juez (INEGI, 2019c). Algunos entrevistados explicaron que el cambio se ha dado a partir de criterios jurisprudenciales y de capacitación. Por ejemplo, el vicesfiscal Botello explicó lo siguiente:

Casi la queríamos hacer oficiosa para cualquier delito, todo [agente del] Ministerio Público que iba a audiencia, independientemente del delito, pedía prisión preventiva, obviamente en el criterio de los jueces y en su argumento, su fundamentación nos decía: ¿por qué no de la prisión preventiva?, ¿sí? Entonces fue, como le repito, por la misma práctica y la misma profesionalización (*sic*) que fuimos llevando.

En ese mismo sentido, Celina López, vicesfiscal de Control Interno y Evaluación de la Fiscalía de Durango explicó que al recibir la capacitación sobre el nuevo sistema fueron insistentes en que todos los operadores tendrían que aprender a optar primero por medidas que fueran no privativas de la libertad, como lo señala a continuación³⁸:

Se nos trabajó demasiado para que no estuviéramos casados con la prisión preventiva, que supiéramos que hay diferentes medidas cautelares que se pueden solicitar sin que sea prisión preventiva y que ésta la dejemos como última opción.

Las solicitudes de medidas cautelares, incluyendo la prisión preventiva, son materia de debate durante la audiencia de control. Los jueces en Durango coincidieron en describir que tienden a otorgar las medidas solicitadas por el Ministerio Público, aunque en muchas ocasiones, se modifican los términos, por ejemplo, la periodicidad en la presentación frente al juez o el monto de una garantía económica. Sin embargo, es raro que impongan una medida distinta a la solicitada.

Las Tablas 3, 4 y 5 muestran que las medidas no privativas de la libertad son las medidas que más se otorgan, aunque la prisión preventiva es la más recurrente. Asimismo, estas tablas muestran que la petición que hace el Ministerio Público respecto a aplicar determinada medida cautelar difícilmente será modificada por el juez de control.

38. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2020.

Tabla 3

México, 2018: Medidas cautelares solicitadas por el Ministerio Público y concedidas por el juez de control

Medida	Número	Total
Prisión preventiva	27,839	34 %
Presentación periódica ante el juez o autoridad distinta	14,835	18 %
Prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos	14,213	17 %
Exhibición de garantía económica	6,173	8 %
Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares	4,876	6 %
Prohibición de salir sin autorización del país, localidad de residencia u otro	3,976	5 %
Otra	2,657	3 %
Separación inmediata del domicilio	1,986	2 %
Sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución, o internamiento en alguna institución determinada	1,864	2 %
No especificado	1,572	2 %
Inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero	600	1 %
Resguardo en el domicilio del imputado	494	1 %
Colocación de localizadores electrónicos	141	0 %
Suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se atribuye un delito cometido por servidores públicos	118	0 %
Suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral	67	0 %
Embargo de bienes	63	0 %
Total	81,474	100 %

Fuente: INEGI, 2019d. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*.

Tabla 4

México, 2018: Medidas cautelares decretadas por el juez de control

Medida	Número	Total
Prisión preventiva	33,575	26 %
Presentación periódica ante el juez o alguna autoridad distinta	27,718	21 %
Prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos	13,588	11 %
Otra	12,387	10 %
Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares	12,119	9 %
Prohibición de salir sin autorización del país, localidad de residencia u otro	10,365	8 %
Exhibición de garantía económica	9,203	7 %
Inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero	3,803	3 %
Sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución, o internamiento en alguna institución determinada	2,957	2 %
Resguardo en el domicilio del imputado	1,328	1 %
Separación inmediata del domicilio	1,163	1 %
Colocación de localizadores electrónicos	605	0 %
Suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral	109	0 %
Embargo de bienes	99	0 %
Suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se atribuye un delito cometido por servidores públicos	73	0 %
Total	129,092	100 %

Fuente: INEGI, 2019c. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*

Tabla 5

México, 2018: Porcentaje de medidas cautelares solicitadas por el MP, así como el total de medidas decretadas por el juez de control

Medidas seleccionadas

Medida	Medidas cautelares decretadas por el juez de control	Medidas cautelares solicitadas por el MP y decretadas por el juez	
		Número	Como % de medidas decretadas por el juez de control
Total	129,092	81,474	63 %
Prisión preventiva	33,575	27,839	83 %
Presentación periódica ante el juez o autoridad distinta	27,718	14,835	54 %
Otra	12,387	2,657	21 %
Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares	12,119	4,876	40 %
Prohibición de salir sin autorización del país, localidad de residencia u otro	10,365	3,976	38 %
Exhibición de garantía económica	9,203	6,173	67 %
Sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución, o internamiento en alguna institución determinada	2,957	1,864	63 %
Inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero	3,803	600	16 %
Resguardo en el domicilio del imputado	1,328	494	37 %
Colocación de localizadores electrónicos	605	141	23 %
Suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral	109	67	61 %
Embargo de bienes	99	63	64 %

Fuente: INEGI, 2019c. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*. INEGI, 2019d. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019*.



En estas tablas se muestran dos cuestiones de primera relevancia. La primera observación es que la prisión preventiva se utiliza en tres de cada diez asuntos, lo cual es una señal de optimismo. Sin embargo, los entrevistados coincidieron en apuntar que la prisión preventiva continúa utilizándose como indicador de eficiencia, por lo tanto, existen fuertes incentivos para solicitarla. Esto propicia una serie de problemas. El primero es que **si el logro institucional está asociado al encarcelamiento de una persona mientras es juzgada, el resto del proceso se vuelve secundario o incluso intrascendente**. Esta perspectiva, a su vez, alimenta la noción de que la prisión preventiva es una estrategia útil para prevenir el delito y que, por lo tanto, su uso debe ampliarse.

Este mal entendido persiste en las fiscalías y es reproducido sistemáticamente por quienes las encabezan, pues representa una promesa vacía, una sensación y percepción de mayor seguridad. A su vez, la urgencia de mostrar resultados a la sociedad respecto a la contención de la criminalidad exacerba la necesidad de utilizar la prisión preventiva como estrategia de seguridad. Una forma de explicar la persistencia de pugnar por la prisión preventiva es lo que menciona el litigante Federico Hernández, cuando señala que “[l]a prisión preventiva es el trofeo, (...) entre más prisiones preventivas, más trofeos ¿no? más medallas y más justificación a la sociedad de que en conjunto, judicializaron y encerraron a tanta gente, tantos ingresos al penal”.

Las alternativas a la prisión preventiva son una decisión deseable en tanto garantizan la presunción de inocencia. Sin embargo, la expectativa de la víctima y de la sociedad de ver a la persona juzgada en prisión es de alguna forma discordante con el modelo acusatorio, el cual privilegia la libertad y la presunción de inocencia de la persona detenida. Para la mirada pública, la libertad de una persona imputada puede ser sinónimo de injusticia, tal como lo retrató el inspector García Guerrero en las siguientes líneas:

(...) al ver la persona que este sistema es garantista, siente que la persona que ya está vinculada a un proceso o que tiene la oportunidad de salir, no de gozar de la prisión preventiva con una medida cautelar diferente, siente que ya no se le va a hacer justicia, siente que ya se fue impune y no, no siempre es así, o sea, tiene un derecho también la persona de defenderse. El imputado por eso tiene su derecho también.

En este contexto, persiste la visión inquisitiva, en la cual la prevención del delito debe lograrse a través de la prisión preventiva, ya sea la persona inocente o culpable. Es factible que la presión ciudadana por una mayor seguridad tenga resonancia también en los jueces, quienes conceden el 83 % de las prisiones preventivas solicitadas por el Ministerio Público.

Al respecto, diversas organizaciones, incluyendo a The World Justice Project, han pugnado por fomentar el uso de la prisión preventiva justificada que le impone al Ministerio Público el deber de plantear y explicar por qué es necesario limitar la libertad de determinada persona³⁹. Es así que se considera útil el acercamiento entre jueces y fiscales, para aclarar cuáles son los criterios mínimos que deben guiar al representante de la Fiscalía al solicitar la prisión preventiva justificada.

El uso y abuso de la prisión preventiva en México es uno de los mayores retos que enfrentan los operadores del sistema de justicia acusatorio. Por un lado, en las fiscalías las “prisiones preventivas” son un indicador de eficiencia y una muestra de que no hubo corrupción. Por otro lado, para muchos operadores, la prisión preventiva sigue siendo considerada como una herramienta útil de control social para contener la proliferación de los delitos, a pesar de no ser una solución perdurable (Fundación Paz Ciudadana, 2010)⁴⁰. La prisión preventiva no propicia mayor seguridad, por el contrario, facilita el encarcelamiento momentáneo de una mayor cantidad de personas cuya inocencia o culpabilidad no se ha demostrado. Además, la libertad de las personas imputadas no propicia impunidad *per se*, pues, si bien, no ha habido castigo aun, la resolución final está pendiente. En este contexto, es indispensable el monitoreo estricto para prevenir la sustracción de la justicia y erradicar la posibilidad de que el delito quede impune.

39. Véase el registro de audiencias en el Senado en las que participaron distintas organizaciones de la sociedad civil (Palazuelos, Zamora, Gómez & Q. J. Aguirre, 2019).

40. Este entendimiento también ha sido registrado por los jueces de Chile, de acuerdo con el estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana.

Criterios de oportunidad, el no ejercicio de la acción penal y el archivo temporal

Los criterios de oportunidad son determinaciones del Ministerio Público que extinguen la acción penal y están enfocados en despachar asuntos de poca relevancia o impacto social, pues proceden en asuntos que implican delitos con sanciones leves, culposos, o bien que el detenido aporte información útil para otras investigaciones⁴¹. En contraste, el no ejercicio de la acción penal (NEAP) se utiliza para terminar la investigación cuando el hecho no es considerado como delictivo, o bien la persona detenida es claramente inocente⁴². A diferencia de esas determinaciones, el archivo temporal no implica una decisión que zanje la controversia, por el contrario, con esta determinación se deja a salvo la investigación en caso de que surjan mayores datos de prueba⁴³.

En relación con los Criterios de oportunidad y el NEAP, una agente del Ministerio Público de la Ciudad de México explicó que es poco frecuente que estas determinaciones se decreten, pues generan suspicacia y sospechas de corrupción de los superiores. En contraste, el uso del archivo temporal es mucho más frecuente y no genera suspicacia de corrupción porque la carpeta 'sigue viva', aunque el Ministerio Público se abstenga temporalmente de continuar con la investigación.



c. La puerta giratoria reparativa: garantiza la reparación del daño (con sanciones más leves o no privativas)

La *puerta giratoria* reparativa contempla las liberaciones que son consecuencia del acuerdo entre la víctima y el imputado (el agresor, o requerido, de entre otros nombres), las cuales

fortalecen el principio de reparación del daño y de la justicia restaurativa. Asimismo, la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado están contemplados en este tipo de puerta, ya que implican una pena más baja y la reparación del daño o, por lo menos, que la víctima no se oponga de manera fundada.

En todas estas salidas hay una sanción al imputado, pero mucho más atenuada respecto a la pena privativa tradicional, ya que posiblemente se reduce a un pago. Este tipo de casos pueden generar una percepción de impunidad pues, para la mirada pública, la persona imputada no enfrentó las consecuencias que merecía. Tal como lo mencionó el magistrado López:

(...) y esos acuerdos reparatorios traen como consecuencia que, desde luego alguien que infringió la norma, cometió un ilícito, mediante estos acuerdos pueda salir, desde luego absuelto o libre. Y, entonces, evidentemente la sociedad lo percibe como que el sistema no resolvió el asunto, no obstante que se haga un acuerdo reparatorio; pero, para efectos clásicos, no se le sancionó adecuadamente porque no está en prisión.

En este contexto, la liberación de personas a causa de haber reparado a la víctima o cumplido algún tipo de obligación no propicia la impunidad, porque la persona imputada o procesada sí enfrenta

41. Artículo 256 del CNPP.

42. Artículos 255 y 327 del CNPP.

43. Artículo 254 del CNPP.

a la víctima y sale solamente si repara el daño que infligió. Sin embargo, a las salidas alternas se le asocian con la *puerta giratoria* por distintas razones. La primera es que muchos de los entrevistados describen a las salidas alternas como facilitadores para que las personas imputadas “entren y salgan, entren y salgan”, como lo expresa la agente 1 del Ministerio Público de la Fiscalía de la Ciudad de México; máxime que el efecto legal es la extinción de la acción penal, es decir no produce antecedentes penales, “como si no hubieran cometido nada,” expresó el Juez Carrión.

Las salidas alternas, implementadas a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) se perciben como una *puerta giratoria*, ya que no parece haber un monitoreo efectivo para detectar a quienes ya tienen un antecedente con un acuerdo reparatorio firmado. Igualmente, las salidas alternas se asocian con la *puerta giratoria* al tomar en cuenta que el CNPP dispone que algunos delitos con alto impacto en la sociedad, como lo es el homicidio culposo, puedan ser procesados y concluidos a través de estos mecanismos. En pocas palabras, la ley permite que una persona que cometió un homicidio culposo pueda resolver y dar por terminado su asunto sin pisar la cárcel, si repara integralmente a la víctima.

Existen tres distintas decisiones en este contexto, las cuales se describen en el apartado que sigue. En estas puertas, la participación de la víctima es clave para zanjar estas controversias.

Acuerdos reparatorios

Los acuerdos reparatorios que se firman en la etapa inicial se dan en el Ministerio Público y la libertad que se genera en esa *puerta giratoria* reparatoria puede aparentar que hubo impunidad o que el trato fue beneficioso para los imputados. Un elemento crucial de este tipo de salidas alternas es garantizar la voluntariedad de las partes. Algunos entrevistados coincidieron en que el agente del Ministerio Público encargado de la mediación puede viciar o manipular la voluntad de alguna de las partes para que accedan al acuerdo reparatorio. Así lo explicó el juez Valadez:

(...) no es poco frecuente que cuando está la persona detenida en sede ministerial se le presiona amablemente para que obtenga su libertad, llevando a cabo un acuerdo reparatorio no benéfico, o sea prácticamente los que llevan acuerdos en sede ministerial, llevan a cabo el acuerdo estando en calidad de detenidos (...), o sea, en la mayoría de las fiscalías negocia el imputado el acuerdo reparatorio tras las rejas o en el mejor de los casos sentado en una silla, pero esposado.

Una forma para evitar o mitigar la afectación a la voluntad de las partes, explicó Guillermo Zepeda, es que estas puedan entablar un diálogo inmediatamente después de los hechos, por ejemplo un choque automovilístico, sin dejar transcurrir demasiado tiempo y con la mínima intervención de los operadores del sistema que abra la posibilidad de presionar a las partes.

En 2019, de los 286,110 expedientes abiertos durante la etapa ministerial en los órganos encargados de los MASC, 91 % fueron concluidos durante el mismo año. La Tabla 6 describe que, de cada dos asuntos, en uno de ellos se logran acuerdos reparatorios y el otro asunto se ve interrumpido por distintas causas.

Tabla 6

México, 2019: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en la sede ministerial
Por tipo de conclusión

	Número	%
Procedentes	285,431	100.0 %
Expedientes abiertos	286,110*	100.1 %
<i>Expedientes concluidos</i>		
Total	260,742	100 %
Conclusión anticipada	136,529	52 %
Acuerdos reparatorios alcanzados	124,213	48 %

*El número de expedientes abiertos excede a los procedentes, debido al rezago del año pasado.
Fuente: INEGI, 2020b. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020*.

Los acuerdos reparatorios también pueden firmarse ante el juez de control, en cuyo caso el Ministerio Público actúa como parte frente al imputado en la audiencia pública. Sin embargo, las personas reincidentes no podrán recurrir a un acuerdo reparatorio si se trata del mismo delito doloso, por violencia familiar o por algún delito que amerite la prisión preventiva oficiosa⁴⁴.

La Tabla 7 muestra que, en primer lugar, buena parte de los expedientes abiertos en 2019 fueron resueltos en ese mismo año. Del total de las conclusiones, se deduce que en el 46 % de los casos se alcanzó un acuerdo reparatorio y en el 54 % se determinó la conclusión anticipada por voluntad de alguno de los intervinientes.

Tabla 7

México, 2019: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede judicial
Por tipo de conclusión

	Número	%
Procedentes	13,685	100 %
Expedientes abiertos	13,167	96 %
<i>Expedientes concluidos</i>		
Total	10,564	100 %
Conclusión anticipada	5,674	54 %
Acuerdos reparatorios alcanzados	4,890	46 %

Fuente: INEGI, 2020a. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020*.

Además de los acuerdos reparatorios, la atención se centró en otras salidas que pueden otorgarse frente al juez de control, como lo son la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado.

44. Artículo 187 del CNPP.

Suspensión condicional del proceso

En este caso, el juez de control es quien determina los términos de la suspensión condicional frente a las partes y en audiencia pública, dentro de un marco legal estricto. De alcanzarse, se impone una serie de obligaciones a cargo del imputado, con miras a mejorar su entorno de vida, que sea correspondiente con el delito que se le atribuye y a reparar el daño a la víctima.

En relación con las personas reincidentes, solo podrán solicitar la suspensión si cumplieron con las obligaciones del delito anterior dos años antes de reincidir, o bien de haber incumplido, deben haber transcurrido cinco años antes del caso en cuestión⁴⁵.

Procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado es una salida con diferencias importantes respecto a los acuerdos reparatorios y a la suspensión condicional del proceso. En primer término, al aceptar su responsabilidad, la persona imputada renuncia a la posibilidad de un juicio oral, recibe una pena más baja y una sentencia condenatoria. Este procedimiento aplica para delitos dolosos como también para personas con sentencias previas. En el segundo supuesto, puede implicar una reducción menor de la pena⁴⁶.

Es el agente del Ministerio Público quien plantea, frente al juez y en audiencia pública, cuánto debe reducirse la pena. Al margen del marco normativo estricto, el Ministerio Público puede ponderar la reducción de la pena con base en circunstancias específicas de los casos. Por ejemplo, el vicesfiscal Botello mencionó que, si el imputado colaboró con la investigación y no falseó información, puede ser considerado para una reducción mayor.

Para que aplique el procedimiento abreviado no es indispensable la reparación del daño. Sin embargo, hay quienes, como el juez Arce, fomentan que la reparación del daño sí forme parte del acuerdo al que llegan el Ministerio Público y el imputado respecto a la reducción de la pena o por lo menos, como dijo la vicesfiscal López, que la víctima participe en la audiencia y explique las razones para oponerse.

Algunos entrevistados –como el juez Arce y el vicesfiscal Botello– destacaron la utilidad del procedimiento abreviado para despresurizar el sistema. Enseguida, se incluyen las palabras del vicesfiscal Botello con respecto al tema:

(...) sí ayuda mucho a despresurizar; el sistema penal de hecho está hecho (sic) para que se hagan los menos juicios que se pueda y haya las salidas más que se puedan, ¿verdad? Porque si de repente alguien quiere medir el éxito de este sistema en base (sic) a las judicializaciones o a la... eh... (sic) ejercitar acción penal pues ya estamos mal porque precisamente este sistema está hecho para todas esas salidas que pudieran darse antes de llegar a un juicio oral (...).

45. Artículo 192, fr. III del CNPP.
46. Artículo 201 y 202 del CNPP.

La frecuencia de estas salidas puede conocerse a través de la ruta de las causas penales vistas por los jueces de control. En 2019, fueron atendidas 150,275 causas penales, de las cuales 150,166 eran de la competencia de los jueces de control locales (es decir, poco más del 99 %). Ante estos operadores, concluyeron 73,198 causas para las cuales se abrió el juicio oral en solo el 9.8 %. El resto de las determinaciones incluyen procedimientos abreviados y soluciones alternas, de entre otras. Los resultados se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8
Causas concluidas en los juzgados de control durante 2019
Por tipo de conclusión

	Número	%
Otro tipo de conclusión	28,129	38.4 %
Procedimiento abreviado	18,101	24.7 %
<i>Sentencia condenatoria</i>	17,990	24.5 %
<i>Sentencia absolutoria</i>	3	0.0 %
<i>Sentencia mixta</i>	24	0.0 %
<i>No especificado</i>	84	0.1 %
Soluciones alternas	13,766	18.8 %
<i>Suspensión condicional del proceso</i>	9,860	13.5 %
<i>Acuerdo reparatorio</i>	3,906	5.3 %
<i>Apertura del juicio oral</i>	7,195	9.8 %
<i>Sobreseimiento</i>	6,007	8.2 %
Total	73,198	100 %

Fuente: INEGI, 2020a. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020.

Es importante señalar que, después de “otras conclusiones” registradas por el INEGI⁴⁷, el tipo de conclusión más recurrente es la del procedimiento abreviado (24.7 %), seguido de la suspensión condicional del proceso (13.5 %). Finalmente, en 2019, el acuerdo reparatorio representó un 5.3 % de las conclusiones de las causas penales o casos en los juzgados de control.

Es decir, cerca de una de cada dos causas concluyen con una salida que no implica impunidad, pues se vigila el acuerdo de la víctima, la sanción y el resarcimiento del daño. En caso de obtener la información sobre el contenido de la clasificación “otro tipo de conclusión” que reporta el INEGI, esta cifra podría, incluso, ser mayor que la contemplada.

Soluciones

Las posibles soluciones de política pública deben enfocarse en las siguientes tres cuestiones. La primera se refiere a que la voluntad de las partes sea genuina y no resultado de algún tipo de coacción a las partes, por ejemplo, al monitorear el tiempo que tarda una persona en optar por una salida alterna o al verificar que el imputado entiende las implicaciones del procedimiento abreviado. Una segunda solución se relaciona con el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos reparatorios o plan de reparación y, la tercera y última, a llevar un registro de quienes utilizan estos mecanismos para evitar el abuso de este beneficio. Finalmente, vale la pena enfatizar que es indispensable para el funcionamiento de estas salidas que exista un registro completo y actualizado de las personas que optan por esta vía para resolver la controversia, con el fin de evitar que existan abusos por quienes “ya conocen el caminito”, como lo menciona Susana Camacho, consultora en el sistema acusatorio.

47. Este registro captura la información que algunas entidades no comparten con el INEGI, puesto que no desagregan la información. Las entidades señalan las causas que concluyen, pero no por qué motivos concluyen.

Capítulo 3. *Puerta giratoria y corrupción*

Hasta este punto, se ha asumido que el empleo de las distintas puertas está orientado por lo que establece el marco normativo. No obstante, es insoslayable la presencia de un fenómeno que aqueja a la administración pública en general y que tiene el potencial de alterar los criterios de empleo de las distintas puertas y salidas, haciendo de cada una de ellas una *puerta giratoria* problemática en potencia: la corrupción.



La corrupción es un problema que se denuncia persistentemente en varios medios, encuestas de victimización y por diversas organizaciones de la sociedad civil que reflejan la necesidad general y urgente de erradicarla⁴⁸. Su medición es compleja y al no existir mediciones directas del fenómeno, por convención se emplean aproximaciones derivadas de encuestas de percepción y victimización como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020a), ya que “la corrupción percibida es una buena aproximación para la corrupción real” (Alvarado, 2019). Si bien, estos instrumentos son eficientes para contextualizar las dimensiones generales del problema, pierden poder predictivo conforme se busca caracterizar un problema específico. De la misma manera, cuanto mayor detalle se desee conocer de los montos y de las personas implicadas, podría perderse la perspectiva del fenómeno general a causa del subreporte⁴⁹ (Oliveros & Gingerich, 2019).

El fenómeno de *puerta giratoria*, por sí mismo, es un tema delicado, pues su existencia cuestiona la capacidad y efectividad del sistema de justicia penal y su mención en los medios de comunicación alude a uno de los reclamos más persistentes en la sociedad: la justicia, entendida como el castigo al transgresor. Pretender medir directamente el fenómeno de la corrupción en las diversas puertas de salida generará resultados parciales e inconexos. La dificultad de cuantificar la corrupción, al igual que tratar de cuantificar la *puerta giratoria*, está explicada en buena parte por dos componentes: la discrecionalidad y la simulación.

Por lo tanto, una forma de incorporar el fenómeno de la corrupción al análisis de la ocurrencia de la *puerta giratoria* es recurrir al estudio del entorno normativo. En otras palabras, este capítulo se centra en analizar las reglas del juego que sustentan las distintas puertas o salidas, puesto que las reglas –que, de este punto en adelante, tomarán la forma de instituciones– condicionan a los individuos y a las organizaciones para la toma de decisiones. En este sentido, se presupone que un acto de corrupción no ocurre únicamente por la suma de dos voluntades en el vacío –la del funcionario público y la del ciudadano–, sino que la acción está vinculada con el marco normativo existente.

48. De acuerdo con las cinco ediciones de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la corrupción, junto con la inseguridad y el desempleo, fue mencionada como uno de los tres principales problemas de México, ya que en promedio, uno de cada dos mexicanos reconoce que su erradicación debe ser prioridad para los gobiernos (INEGI, 2020a).

49. Oliveros y Gingerich (2019) sustentan que existen dos tipos de factores que pueden influir en el subreporte en las encuestas sobre corrupción, estos son las características del cuestionario, en las que el subreporte será menor si el cuestionario permite conservar el anonimato y las características del respondiente, tales como género y nivel educativo.

Al respecto, uno de los desarrollos teóricos más importantes para entender la génesis de un acto de corrupción es de Robert Klitgaard (1988). Klitgaard, uno de los estudiosos más notables del tema, considera que la mecánica de la corrupción puede ser explicada mediante el problema del agente-principal⁵⁰: en un contexto de información asimétrica y mecanismos de vigilancia insuficientes, el principal (el ciudadano) depende ya sea de la capacidad técnica para desarrollar sus funciones o de la moral del agente —policía, agente del Ministerio Público o juez— para llevar a cabo una acción. Por ende, este último tendrá un amplio espacio de discrecionalidad para tomar decisiones. Estas decisiones, probablemente, se encaminarán hacia la participación en un acto en contra del bien público (Klitgaard, 1988).

A partir de esta noción, Klitgaard postuló que la probabilidad de la comisión de un acto de corrupción (C) aumenta cuando el agente tiene el monopolio (M) de la decisión, cuando puede tomar decisiones discrecionalmente (D) y la rendición de cuentas es mínima o no existe (R). Por lo tanto:

$$p(C)=(M+D)-R$$

La identificación de los tres elementos de la ecuación, (monopolio de la decisión, discrecionalidad y ausencia de rendición de cuentas) arroja luces sobre las posibles áreas que tienen el potencial de aumentar la probabilidad de que una conducta sea corrupta. La ecuación otorga elementos para identificar el entramado institucional que condiciona las acciones del funcionario público o agente y cuáles de estas escapan del escrutinio del principal o ciudadanía representada en el gobierno, por la ausencia de rendición de cuentas.

Sin dejar de lado la clasificación ya establecida y con la finalidad de generar recomendaciones con mayor alcance para llevar el fenómeno de la *puerta giratoria* a un nivel controlable, vale la pena identificar aquellas salidas cuyo diseño propicia la corrupción, a partir de los tres elementos de la ecuación de Klitgaard. Para cada una de las posibles *puertas giratorias*, se analizó la reglamentación existente, utilizando como fuente principal el Código Nacional de Procedimientos Penales (2020), así como las reglamentaciones de cada una de las organizaciones relacionadas.

Mediante este análisis, se determina en qué situaciones se dan las condiciones para que se desarrolle el primer elemento, es decir la posibilidad de una decisión monopólica, o que depende de un único agente. Como se verá, la mayor parte de las determinaciones en el sistema de justicia penal son monopólicas, excepto aquellas que requieren de la autorización de la víctima o del consenso entre pares, como lo son las decisiones tomadas en un juzgado colegiado. Lo anterior no es por sí mismo negativo, pero, al ocurrir en conjunto con los otros dos elementos, puede existir mayor probabilidad de que se tome una decisión corrupta.

El segundo elemento se refiere a si la decisión es discrecional en función de la disposición normativa. El nivel de discrecionalidad lo marca la inexistencia, o bien la laxitud o ambigüedad de la norma que regula la decisión de la autoridad. Por lo tanto, respecto a este elemento pueden existir tres distintas opciones: plenamente discrecional, es decir, sin marco legal alguno, parcialmente discrecional, en caso de que la regla sea poco clara o laxa, o no discrecional, cuando el marco regulatorio es estricto, sin margen de discrecionalidad.

50. El problema del agente-principal es una teoría desarrollada a principios de la década de 1970 por Spence, Zechkauser y Ross. Ésta consiste en la delegación [por parte del principal] de una tarea a otra persona [agente]. Esto ocurre porque, generalmente, el principal no posee los conocimientos para realizar la tarea por su cuenta, ni tampoco puede supervisar el desempeño de la actividad. Por esa razón, el agente tiene un amplio margen de discrecionalidad para llevar a cabo la tarea, por lo que los resultados pueden ser subóptimos (Fernández-Carro, 2009).

El tercer y último factor de rendición de cuentas está construido a partir de la disponibilidad de las audiencias públicas a través de las cuales la autoridad toma una determinación y la explica frente a las partes.

En la Tabla 9 se presenta, a manera de semáforo, el análisis de la presencia de los elementos que aumentan las probabilidades de que un acto se vuelva corrupto. En este semáforo el color verde indica la presencia de elementos positivos o la ausencia total de elementos que aumenten tal probabilidad; el amarillo muestra la presencia de elementos perniciosos, pero que no son del todo preocupantes, y el color rojo señala la presencia del factor que tiene el potencial de ser un acto de corrupción.

Tabla 9

Análisis de la presencia de elementos que afectan la probabilidad de que se cometan actos de corrupción

Etapa	Puerta	Tipo de puerta	La decisión depende exclusivamente de un actor	La decisión no está debidamente sustentada en un reglamento	La decisión no se toma en audiencia pública o está sujeta al escrutinio
Detención	Víctima decide no proceder	N/D	●	●	●
	Detenido llega a un acuerdo con la policía para ser liberado	Problemática	●	●	●
Estancia en Fiscalía o MP	El MP determina que la detención no fue legal	Problemática	●	●	●
	El MP niega el servicio	Problemática	●	●	●
	El MP determina que la conducta no constituye un delito	Justificada	●	●	●
	El MP determina archivo temporal	Justificada	●	●	●
	El MP decide continuar la investigación, pero con la persona imputada en libertad (Art. 140 CNPP)	Justificada	●	●	●
	La víctima y la persona imputada llegan a un acuerdo reparatorio	Reparativa	●	●	●
	El MP aplica criterios de oportunidad	Justificada	●	●	●
	El MP determina el No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP)	Justificada	●	●	●
Judicialización	El juez califica la detención como ilegal	Problemática	●	●	●
	El juez dicta una medida cautelar no privativa	Justificada	●	●	●
	El juez determina no vincular a proceso	Problemática	●	●	●
	La víctima y la persona imputada llegan a un acuerdo reparatorio	Reparativa	●	●	●
	El juez determina la suspensión condicional del proceso	Reparativa	●	●	●
	El asunto concluye con un procedimiento abreviado	Reparativa	●	●	●

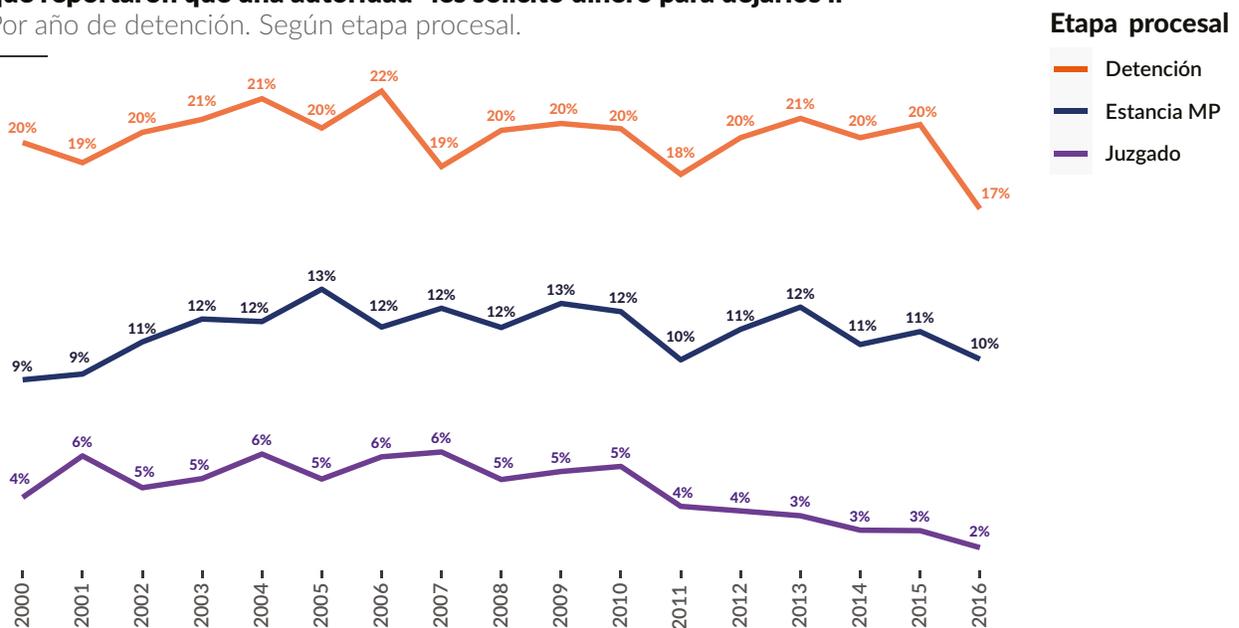
La información que se incluye en la Tabla 9 indica que las decisiones que se toman en el momento posterior a la detención y antes de que la persona detenida se ponga a disposición del Ministerio Público tienen altas probabilidades de propiciar actos de corrupción. Ante una decisión monopólica y, en la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como ante la falta de reglas claras sobre cómo tomar decisiones, es muy factible que una persona busque alcanzar su libertad a cambio de una dádiva antes de que esa detención sea notificada ante el Ministerio Público.

Este análisis cualitativo encuentra un correlato en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 (INEGI, 2017a). De acuerdo con esta fuente, las personas privadas de la libertad –detenidas entre 2000 y 2016– reportan con mayor frecuencia que la autoridad que los detuvo pidió algo a cambio de su libertad, comparado a lo que ocurre en la sede ministerial y en la audiencia. Estos resultados se presentan en la Gráfica 14.

Gráfica 14

México (2000-2016): Porcentaje de personas privadas de la libertad que reportaron que una autoridad* les solicitó dinero para dejarlos ir

Por año de detención. Según etapa procesal.



* Directa o indirectamente, mediante 'coyote' o intermediario.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016.

Adicionalmente, se observa que –al igual que el análisis hecho a partir de la tipología de las *puertas giratorias* descritas en el apartado anterior– las decisiones del Ministerio Público con mayor probabilidad de convertirse en un acto de corrupción se dan cuando se aplica el artículo 140 y el agente del Ministerio Público se niega a recibir a una persona detenida. La aplicación del artículo 140 ocurre durante la retención, momento en el cual difícilmente están todas las partes presentes, además, la disposición es ambigua y laxa, dando pie a distintas interpretaciones y en cuyo margen caben las negociaciones. El carácter de la decisión es monopólico pues la toma el agente del Ministerio Público unilateralmente y sin la presencia de ambas partes.

De manera similar, la negativa de servicio es una decisión ministerial que ocurre durante la recepción de una persona detenida. Es una decisión con altas probabilidades de ser corrupta, pues la falta de registro y de transparencia nulifica las posibilidades de que esa decisión sea revisada. Además,

esta decisión es completamente arbitraria, pues no hay norma alguna que permita liberar a una persona sin siquiera registrar esa decisión.

Finalmente, se observa que la transparencia al momento de tomar decisiones en la audiencia pública, es decir, frente a las partes, junto con la claridad y puntualidad de las leyes que regulan estas decisiones, son elementos que tienen el potencial de disminuir los actos de corrupción en los juzgados. Además, si el juzgado está integrado por un órgano colegiado y no por un solo juez, las posibilidades de corrupción son aun menores. Como se verá en las conclusiones, muchas de las soluciones para evitar *puertas giratorias* problemáticas están estrechamente relacionadas con el control de la corrupción: rendición de cuentas, transparencia y rompimiento del monopolio de la decisión.

Capítulo 4.

Conclusiones y recomendaciones

La *puerta giratoria* es una metáfora negativa que sesga la percepción pública. Es una narrativa con poco sustento empírico, pero con mucha fuerza persuasiva que se exagera con casos relevantes que terminan por invalidar el entramado normativo e institucional. El análisis de la *puerta giratoria* en los medios de comunicación reveló que se responsabiliza sistemáticamente a la judicatura –y, en un segundo plano, a las corporaciones policiales– a pesar de ser un problema de seguridad pública y procuración de justicia, lo cual es ajeno a la judicatura, pero que definitivamente le es atribuible a las policías y a las fiscalías.

La tipología propuesta permite enfocar los esfuerzos de manera diferenciada, es decir, fortalecer las puertas o salidas deseables –la justificada y la reparativa– que buscan garantizar y hacer exigibles los principios torales del modelo de justicia acusatorio. A su vez, distinguir una puerta problemática de la que no lo es permite focalizar los esfuerzos que abordan problemas estructurales y que atañen a las deficiencias de la policía y de las fiscalías para presentar a las personas de manera legal e investigar exitosamente los casos. Por lo tanto, a continuación se presentan algunas recomendaciones concretas enfocadas en fortalecer las *puertas giratorias* deseables y a mitigar las deficiencias de la *puerta giratoria* problemática.

A su vez, el análisis de la narrativa de *puerta giratoria* provoca mayores reflexiones acerca de cuestiones y discusiones pendientes, como es la confusión entre seguridad pública y justicia, el límite entre discrecionalidad y arbitrariedad, la coordinación y el conflicto en el sistema de justicia penal, de entre otras. Se trata de plantear la base para continuar la discusión.

a. Conclusiones concretas

Fortalecer las *puertas giratorias* deseables

Las puertas o salidas deseables son aquellas que fortalecen el principio de presunción de inocencia y de reparación del daño, es decir, las libertades otorgadas para que una persona enfrente su proceso en libertad o, bien, evada la prisión siempre que la víctima se sienta reparada. Estructuralmente estas puertas no deben modificarse. Sin embargo, existen reglas que limitan su uso y son estas las que deben cumplirse a cabalidad.

Los candados a las salidas alternas recaen en el tipo de delito por el que una persona es imputada y el historial o antecedentes de esa persona. Esto implica que los acuerdos reparatorios, por ejemplo, no pueden utilizarse para delitos como violencia familiar, robo con violencia y otros delitos dolosos. Igualmente, no proceden cuando la persona imputada firmó anteriormente un acuerdo reparatorio por el mismo delito doloso o incumplió un acuerdo reparatorio⁵¹. La misma lógica aplica a los requisitos establecidos para la suspensión condicional del proceso⁵².

51. Artículos 187, 188 y 189 del CNPP.

52. Artículo 192 del CNPP.

La efectividad de estos candados está directamente vinculada con la confiabilidad en el registro del delito y de los antecedentes de la persona, y con la coordinación interinstitucional para que todos los operadores estén en posibilidades de acceder a esa información de manera oportuna. Dicho de otra manera, dado que la controversia puede zanjarse desde la presentación de la denuncia o la retención, el Ministerio Público encargado de ese asunto debería tener acceso a los antecedentes de la persona imputada y saber si está en posibilidades de resolver el asunto a través de un acuerdo reparatorio desde los primeros momentos de su procesamiento.

La misma necesidad de registros fidedignos y efectivos se aplica a las medidas cautelares a cargo de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA). En este contexto, el debate sobre la medida cautelar adecuada debe contar con información suficiente, tanto de las partes como de la UMECA, para que el juez esté en posibilidades de decretarla con asertividad.



Además, el plan de supervisión para verificar el cumplimiento de las obligaciones y medidas se basa en la información que recaben los supervisores en la entrevista de encuadre o inicial con la persona imputada y la verificación de la información en los registros oficiales.

- Alatorre Muñoz, 2018 |

Es preciso señalar que también se cuenta con buenas prácticas en la supervisión del cumplimiento, en lo que se refiere a los acuerdos reparatorios, las obligaciones asumidas como parte de la suspensión condicional del proceso y las medidas cautelares. Por ejemplo, el cumplimiento de los acuerdos reparatorios implica el seguimiento puntual a través de llamadas telefónicas, como las que se registran en Oaxaca o Baja California (Zepeda Lecuona, 2014).

Por otro lado, existen metodologías que sistematizan la verificación del cumplimiento de las obligaciones procesales, con base en criterios objetivos. Por ejemplo, la UMECA en Querétaro desarrolló un sistema que traza un plan de supervisión, a partir del análisis específico del caso, tomando en cuenta criterios de residencia, condiciones relacionales con la víctima, comportamiento en el entorno social, tipo de hecho delictivo, reincidencia y los fines de la reinserción. A cada uno de estos criterios se les asigna un valor que permite evaluar el riesgo de incumplimiento y, en función de éste, se diseña un plan con un número diverso de actos de supervisión (Granados Torres & González Montesinos, 2018). Al mismo tiempo, el plan de supervisión está acompañado de un registro y de la intervención oportuna ante el incumplimiento.

El ejemplo de la UMECA de Querétaro cristaliza las necesidades de acompañamiento, que van desde el esbozo de un plan de supervisión de obligaciones, hasta la verificación puntual de su cumplimiento, a través de metodologías que sistematizan la información de manera oportuna y confiable y que, además, es consultable por los demás operadores del sistema de justicia. A su vez, se utilizan herramientas de tecnología que permiten una mejor coordinación interinstitucional. Por último, la posibilidad de mejorar el registro y la supervisión dependen de la disponibilidad de los recursos humanos y materiales.

Trazabilidad e interconectividad en el sistema de justicia penal

Un aspecto profusamente mencionado por los funcionarios durante las entrevistas es la asimetría de información con la cual deben lidiar de forma cotidiana. Por ejemplo, para una unidad de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) le es imposible saber si una persona ha participado con anterioridad en un acuerdo reparatorio en otra entidad o si una persona imputada cuenta con antecedentes de incumplimiento de medidas cautelares no privativas de la libertad.

La coordinación interinstitucional y la interconectividad de los sistemas de información de los diferentes actores procesales se erige como una solución para evitar por ejemplo el abuso de las salidas alternas. Los sistemas conectados permiten el intercambio expedito de información, asegurando la trazabilidad de una persona, desde su detención hasta el final de su trayecto en el sistema de justicia penal.

Es así como el Sistema Informático Único (SIU) de Querétaro es un ejemplo de una buena práctica sobre trazabilidad e interconectividad en el sistema de justicia penal. Bajo el auspicio del sistema de gestión y toma de decisiones conocido como COSMOS, el SIU les comparte a todas las autoridades involucradas información sobre atención a víctimas, defensoría pública, justicia para adolescentes, MASC, medidas cautelares, operación policial, procesos judiciales, procuración de justicia y ejecución de sanciones (Gobierno de Querétaro, 2018).



Registro Nacional de Detenciones (RND)

Uno de los principales desafíos enfrentados durante la elaboración del presente estudio es la escasez de información estadística relacionada con lo que sucede entre el momento de la detención de una persona y su llegada a la sede ministerial. La opacidad en este espacio se vuelve un caldo de cultivo de prácticas abiertamente violatorias de los derechos humanos de las personas detenidas, el WJP estima que un 72 % de las personas privadas de la libertad entre 2006 y 2016 fueron torturadas o maltratadas durante su detención y hasta antes de ser presentadas al Ministerio Público (World Justice Project, 2019a).

Para evitar este tipo de conductas y arrojar luz sobre el trayecto entre la detención y la presentación, se aprobó la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Aunque el objetivo es claro en la Ley, existen importantes retos para su implementación y pleno funcionamiento como un mecanismo de rendición de cuentas.

El reto de la operabilidad tiene dos vertientes: las capacidades técnicas y su duplicidad con el Informe Policial Homologado (IPH). En primer lugar, es necesario dotar a las instituciones de seguridad pública, a las autoridades castrenses y a las fiscalías estatales de los insumos tecnológicos y la debida capacitación en el uso del RND, lo cual se traduce en la necesidad de una mayor asignación de recursos presupuestales, especialmente para las policías municipales.

Ahora bien, aunque la ley indica que el RND es complementario al IPH –particularmente, en lo que se refiere a la ruta entre la detención de la persona y su presentación ante el MP–, esto se traduce en que un policía debe elaborar dos informes para dos instituciones sobre un evento único. En la *praxis*, esto puede derivar en un mayor margen de error e inconsistencias entre informes y, por lo tanto, en mayores probabilidades de que una detención sea calificada como ilegal. Además, el llenado de dos distintos registros representa una mayor carga burocrática para los policías, que en ocasiones equivale a retrasos o a prácticas institucionalizadas que derivan en simulaciones, por ejemplo que el llenado de actas no lo haga el policía aprehensor.

Para disminuir el margen de inconsistencias entre estos informes, ambos podrían conjuntarse en un informe sintético, privilegiando el aspecto de trazabilidad de la detención del RND y la correcta aplicación de la actuación policial que el IPH recopila. La seguridad de la información y la gestión de la base de datos sería una tarea concomitante entre el SESNSP y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana⁵³.

El segundo reto del RND está relacionado con la publicidad de la información recopilada. Hasta este momento, únicamente las personas con interés legítimo, es decir, los familiares de los detenidos y los funcionarios públicos pueden consultar el registro. El RND debe transitar de un “buscador” a un mecanismo de rendición de cuentas, mediante la publicación periódica de informes sobre el número de personas detenidas, lo que sucede con tales detenciones y cómo estos datos varían en el tiempo.

Finalmente, el artículo 26 de la ley vigente estipula que la vigilancia del apego a la legalidad en el uso del RND depende de los titulares de las instituciones de seguridad pública (Cámara de Diputados, 2019). Al respecto, existe evidencia de que la vigilancia civil externa tiene la mayor efectividad respecto a cualquier otro tipo de esquema de monitoreo porque –además de preservar el interés público– legitima las actuaciones policiales (De Angelis, Rosenthal, & Buchner, 2016; UNODC, 2011). Al respecto, diversas organizaciones tales como Insyde y Causa en Común han impulsado la creación de mecanismos de supervisión externa en corporaciones policiales a nivel municipal. Por ejemplo, en 2013 se creó la Dirección de Auditoría Policial del Municipio de Querétaro, cuyos objetivos son: evaluar el desempeño de la policía municipal a través de la recepción de quejas; generar recomendaciones y conducir investigaciones orientadas a mejorar el desempeño institucional; proponer reglamentos, procesos y protocolos para mejorar las actuaciones de la policía municipal, de entre otros (Guzmán-Sánchez & Espriú-Guerra, 2014).

53. Además de la disminución de inconsistencias entre informes, la conjunción de ambas lógicas abatiría el costo de conformar un reservorio y avanzaría en la consolidación de Plataforma México, un esfuerzo que, a causa de su difícil implementación ha visto una disminución en el presupuesto asignado para su funcionamiento (CNS, 2018).

Fortalecer la investigación del delito

Existe una coincidencia notoria en la recomendación unívoca: se necesita fortalecer las capacidades de investigación del Ministerio Público. Abordar esta necesidad significa hacer frente a una serie de precariedades y deficiencias estructurales que, al margen de merecer su propio estudio, deben orientarse y modificarse en función de la resolución de casos, con base en la investigación.

Una deficiencia estructural es la falta de mecanismos coordinados de gestión entre el Ministerio Público y sus auxiliares. Como señala Zepeda Lecuona (2019), la técnica epistolar de hacer investigación por medio de oficios dirigidos a peritos y a la policía de investigación persiste, a pesar de no mostrar resultado alguno. La exfiscal de Chihuahua, Patricia González Rodríguez explica que la falta de un sistema de organización y administración trae como consecuencia mantener ciertas inercias del sistema inquisitivo en el modelo acusatorio en el que los auxiliares del Ministerio Público, por regla general, trabajan de manera aislada (González Rodríguez, 2019, pág. 59). Por lo tanto, es indispensable que las fiscalías cuenten con modelos coordinados de gestión entre el Ministerio Público y sus auxiliares para mejorar las estrategias procesales y facilitar la resolución de investigaciones.

Otra deficiencia estructural y transversal es la insuficiencia de recursos humanos y materiales en las fiscalías, servicios periciales, e instituciones policiacas. Llevar a cabo investigaciones sólidas con base en la producción de datos de prueba parece ser una tarea cuesta arriba cuando el tiempo que se puede dedicar a un caso está comprometido por la premura, turnos sin descanso, falta de personal, insuficiencia de capacidades técnicas, de entre otros factores. La realización de actos de investigación básicos para resolver un caso, como lo es la entrevista a testigos en el lugar de los hechos o acordonar la escena del crimen y resguardarla, debe tomar un lugar central en la distribución de recursos y en el fortalecimiento de las capacidades técnicas. Dicho a la inversa, debiera ser inaceptable que un policía que realizó la detención se vea impedido de dar cuenta de ella por falta de tiempo o de personal; que un agente del Ministerio Público solicite un dictamen sin tener claridad sobre qué alcance tendrá y que un perito no explique el método empleado para arribar a su conclusión.

La distribución de recursos en función de mejorar la investigación criminal implica modificar prácticas institucionalizadas y hacer un uso racional de los recursos. Esto significaría, por ejemplo, que los agentes de los Ministerios Públicos solo soliciten los dictámenes periciales que necesitan para acreditar la teoría del caso que hayan desarrollado, en lugar de solicitarlos sin prever la finalidad que tendrán. O, si el material visual de las cámaras se ha convertido en una herramienta importante para producir datos de prueba, lo lógico sería invertir recursos para que el material videográfico esté disponible. Finalmente, para fortalecer la investigación científica es indispensable invertir en la capacitación técnica de peritos y en el material necesario, pues se busca que sus conclusiones tengan la solidez suficiente para enfrentar el escrutinio de la defensa en una audiencia pública.

Cabe mencionar que, a lo largo de las entrevistas, los policías mencionaron de manera natural que realizan actos de investigación en el contexto de la detención de una persona. La participación proactiva de la policía en la investigación del delito irremediamente lleva a la discusión sobre la conducción y el mando con el que cuenta el Ministerio Público sobre la investigación. Desde el WJP, se ha cuestionado que la investigación criminal esté supeditada a la instrucción ministerial, puesto que esto implica desaprovechar la presencia policial en las calles, situación que los acerca a los hechos de manera natural. Además, esta situación propicia a que la investigación la realice

la policía, lo que despresuriza a las fiscalías. Es bien sabido que los Ministerios Públicos, al día de hoy, representan un cuello de botella que impide el avance en las investigaciones (Rivera y Chapa, 2020). En este contexto, hay propuestas como el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica que apuestan por destinar esfuerzos y recursos para capacitar a las policías tanto municipales como estatales en la investigación criminal, pues se busca que adquieran un papel mucho más relevante en la reducción de la impunidad⁵⁴.

En conclusión, las deficiencias estructurales que aquí se señalan son solo algunos de los muchos temas pendientes por resolver como parte de la consolidación del nuevo modelo de justicia. Es apremiante mejorar los sistemas de coordinación entre las instituciones, así como distribuir racionalmente los recursos, con el fin de fortalecer las bases para la investigación de los delitos. Igualmente, debe abrirse el debate acerca de impulsar el que las policías lleven a cabo actos de investigación. Estas estrategias, al fortalecer la investigación criminal, están pendientes de abordar, lo que es indispensable para mitigar la impunidad.

b. Qué hacer con...

El dilema sobre la confusión entre “seguridad pública” y “justicia”

El elemento más importante del discurso mediático sobre la *puerta giratoria* es el falso “dilema” entre las tareas de seguridad pública y la impartición de justicia. Es normal encontrar opiniones que sostienen que, para retener al mayor número de delincuentes tras las rejas, los jueces deben *obviar algunos tecnicismos que facilitan la puerta giratoria*, lo cual es una premisa que no se sigue porque la labor de la seguridad pública no es una atribución del poder judicial. El 1 de julio de 2020, El Universal, diario de circulación nacional publicó una nota de Lastiri, en la que se dice lo siguiente:

Por un tecnicismo una juez federal ordenó liberar a X, integrante de los Guerreros Unidos señalado en el caso de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.
Lastiri, 2020 |

El tecnicismo en cuestión era el respeto del principio del debido proceso, pues al parecer las pruebas no eran suficientes para sustentar la acusación. Esta nota es un claro ejemplo de la persistente confusión entre las atribuciones de los operadores del sistema penal.

En un contexto de impunidad generalizada, el discurso público exige a los jueces que asuman la tarea de la seguridad pública, dejando a un lado el hecho de que esta actividad es atribución de las instituciones policiales. Por su parte, diversos entrevistados señalan que las policías y las fiscalías trasladan a los jueces la carga de decidir sobre las liberaciones, incluso en casos en los cuales la procedencia de la judicialización es poco probable.

Contrario a lo que la retórica sugiere, no existe un “dilema” entre seguridad e impartición de justicia, sino una confusión de las atribuciones de los participantes en el sistema penal. En México, esta confusión alimenta el debate sobre la contrarreforma, es decir, si los jueces son incapaces de preservar la seguridad y la paz pública, el Legislativo supone que debe acotar el arbitrio judicial, *cerrando la puerta giratoria*, por ejemplo, a través de la prisión preventiva oficiosa o automática.

54. Consultable en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf> (recuperado el 30 de octubre de 2020).

Este discurso debe ser contrarrestado a través de la evidencia, pues el endurecimiento de la legislación, por sí mismo, no cumple propósito alguno para la seguridad pública. Al contrario, genera incentivos perniciosos en el proceso investigativo, pues reduce las exigencias a cargo de las procuradurías y fiscalías y atrofia la capacidad de las fiscalías de emprender investigaciones rigurosas, además de vulnerar principios motores del sistema penal acusatorio.

Puerta giratoria, ¿populismo punitivo?

El término *puerta giratoria* tiene como propósito criticar la esencia del sistema penal acusatorio. Al mismo tiempo, busca establecer una causalidad –sin evidencia alguna– entre la impartición de justicia y la patente crisis de seguridad pública que enfrenta el país, así como entre el *hipergarantismo* del sistema y la reincidencia delictiva. A pesar de lo anterior, ¿por qué esta retórica ha ganado la aceptación de una buena parte de la ciudadanía?

Poblete (2015) identifica que las ideas populistas, vistas como parte del discurso público, radicalizan desde la emoción, la opinión de las personas hacia *el otro*, calificado de enemigo o integrante de una *oligarquía perjudicial* y tiene la capacidad de detonar cambios institucionales o políticos a través de la división de la sociedad en *buenos y malos*. La narrativa de *puerta giratoria* cumple las características del discurso populista, pues trata del encono social hacia la impartición de justicia y *los malos* son aquellas personas que, por una u otra razón, entran al sistema de justicia penal. Un discurso como este tiene un impacto político severo, particularmente en épocas de alta incertidumbre institucional –como puede ser la consolidación de un nuevo paradigma de justicia– y ante la existencia de líderes que polarizan el discurso, como sucede por ejemplo, con la clase política y algunos operadores que perciben que el nuevo paradigma puede atentar en contra de su permanencia en la función pública.

La modificación de las instituciones a partir de la dimensión emotiva genera efectos perniciosos en contra del bienestar común, pues los beneficiarios de los cambios son precisamente quienes tienen la posibilidad de influir en la agenda pública. La discusión sobre las posibles modificaciones al sistema de justicia penal debe estar orientada por la evidencia disponible y no por percepciones y malos entendidos sobre el sistema.

La evidencia acerca de la existencia y la gravedad del problema que representa la *puerta giratoria* es francamente débil. Es una narrativa que responsabiliza –mediáticamente– a la judicatura sin dato alguno, desviando la atención de instituciones a las que realmente se necesita fortalecer: las policías y las fiscalías. En esta discusión, se debe distinguir entre las estructuras positivas que requieren de un mejor monitoreo y que están contenidas en dos puertas, la justificada y la reparadora, de las estructuras negativas que entorpecen la investigación efectiva del delito y la resolución de los casos, contenidas en la puerta problemática. Distinguir entre tipos de puertas o salidas orienta efectivamente la discusión hacia las causas estructurales del problema de impunidad y propicia la defensa de las victorias obtenidas en 2008 en favor de la libertad y del debido proceso.

Discrecionalidad vs. arbitrariedad

Uno de los cambios que buscó el modelo acusatorio fue otorgar a las fiscalías un mayor margen de discrecionalidad, con el fin de que pudieran priorizar la atención de delitos complejos y que tuvieran mayor impacto social frente a aquellos considerados más sencillos, aunque no menos importantes. Establecer prioridades y criterios de selección implica la toma discrecional de decisiones por parte del Ministerio Público, lo cual es parte inherente del modelo acusatorio. En este sentido, el modelo incorporó herramientas dentro del CNPP para descartar asuntos que no implicaran conductas criminales como los criterios de oportunidad o el no ejercicio de la acción penal.

La discrecionalidad del Ministerio Público puede ser utilizada para evaluar si se prosigue con el caso y para decidir qué delito es el que mejor *cuadra* con los hechos imputados (Krug, 2002). La normatividad procesal, así como la que rige la vida orgánica de las fiscalías en México, no prevé ningún margen de discrecionalidad respecto a si una persona detenida debe ser o no recibida y registrada en una agencia ministerial, a pesar de haber encontrado que es una práctica frecuente. Este ejercicio de discrecionalidad puede ser una práctica informal para calificar detenciones, disuadir a las víctimas⁵⁵, ponderar cargas de trabajo frente al procesamiento de casos sin materia o sin pruebas, de entre otras razones.

En contraste, la decisión de continuar el procesamiento con la persona en libertad, es decir, con la aplicación del artículo 140 del CNPP, es intencionalmente laxo. Esta disposición únicamente excluye los casos de prisión preventiva oficiosa y deja al Ministerio Público un amplio margen para liberar a la persona detenida y continuar con la investigación. En la práctica, este artículo ha generado que los Ministerios Públicos negocien la libertad del imputado con la defensa, o bien soliciten la prisión preventiva ‘de cajón’ aunque sepan de antemano que no prosperará, pues de lo contrario se enfrentan a la posible reprimenda de su superior o del juez de control.

La existencia de parámetros o lineamientos internos podría servir para evaluar si ese ejercicio de discrecionalidad es razonable, o bien, si constituye una arbitrariedad. ¿Cómo distinguir entre discrecionalidad y arbitrariedad? Una decisión arbitraria es aquella que se basa en criterios fuera de la ley; que niega los derechos a un debido proceso; que entraña un trato desigual o inconsistente a casos iguales; que no tiene sustento en los hechos o en ningún dato de prueba, o que carece de una conexión razonable entre hechos y decisión⁵⁶. Igualmente, una decisión arbitraria es aquella que,

55. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2019, el 31 % de las personas respondieron que la Fiscalía no inició una carpeta de investigación porque los integrantes de esa institución mostraron una actitud hostil o desinteresada (INEGI, 2019e).

56. La definición de arbitrariedad ha sido desarrollada jurisprudencialmente. Véase, por ejemplo, la Jurisprudencia 19/2019 emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Jurisprudencia I.14o.T. J/3 y la Tesis Aislada I.1o.A.224 A, que describen el derecho de audiencia y el debido proceso, así como el requisito de tipicidad para evitar una actuación arbitraria por parte de la autoridad. Décima Epoca, bajo el rubro ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO SANCIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD. AL PRETENDER IMPONERLO EL JUEZ CALIFICADOR DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA DEL PROBABLE INFRACTOR. Publicada en el Libro 74, Enero de 2020, Tomo I, pág. 6. Jurisprudencia bajo el rubro TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES, publicada en el Libro 63, Febrero de 2019, Tomo II, pág. 2,478.

Tesis Aislada bajo el rubro RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE ACTUALIZA, AUN ANTE LA INEXISTENCIA DE ALGUNA DISPOSICIÓN QUE ESPECIFIQUE, EN FORMA DE CATÁLOGO, TODAS LA CONDUCTAS REPROCHABLES, publicada en el Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III, pág. 2,478.

Las cortes estadounidenses, incluyendo a la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, han desarrollado la regla jurisprudencial llamada Estándar de arbitrariedad y capricho (*arbitrariness and capricious standard*). Véanse, por ejemplo, las resoluciones: *Motor Veh. Mfrs. Ass'n v. State Farm Ins.*, 463 U.S. 29 (1983), *ATCHISON, T. & S. F. R. CO. vs. WICHITA BD. OF TRADE* (1973). Estas resoluciones se consultaron en el sitio JUSTIA US Supreme Court (2020) (Recuperado el 28 de octubre de 2020) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/463/29/> y <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/412/800/>

al ser sometida a la revisión judicial, carece de una explicación razonable respecto a los factores relevantes que la sustentaron, o bien se muestra que implicó un juicio equivocado.

Ríos Figueroa (2020) menciona que la discrecionalidad es un elemento necesario para cualquier institución pública, incluyendo para quienes realizan funciones deliberativas⁵⁷. Permite evaluar las características y pruebas específicas de un caso, además, permite la sensibilidad y adaptabilidad para atender las demandas ciudadanas que están en constante cambio (Abrams, 1971). La revisión judicial de las decisiones ministeriales no busca sustituir al fiscal, sino respetar su discrecionalidad como deferencia al principio de división de poderes, pero dentro de ciertos parámetros de regularidad y constitucionalidad (Krug, 2002; Amirthalingam, 2013).

Hay distintas formas para acotar esta discrecionalidad, como lo son la normatividad procesal, los lineamientos internos de cada fiscalía, o los impulsados por alguna entidad como un colegio de abogados, así como el escrutinio judicial respecto al cumplimiento de los primeros dos (Krug, 2002). Al mismo tiempo, existen instancias ciudadanas que vigilan las decisiones de las fiscalías. Un caso interesante es la Comisión de Revisión Ministerial (*Prosecutorial Review Commission*) de Japón en donde la denuncia de una víctima es suficiente para convocar a una comisión conformada por 11 personas electas aleatoriamente que investiga y revisa la decisión de la Fiscalía de no imputar o proceder con algún caso. Las recomendaciones inicialmente tenían el carácter de consultivas, pero eventualmente han adquirido la atención de las fiscalías al grado de revertir sus decisiones (Fukurai, 2011).

En cuanto a las decisiones ministeriales que se toman sin un sustento legal, como es el rechazo a una persona detenida, deben o formalizarse a través de reglas aplicadas de manera consistente y que otorguen seguridad jurídica a todos, tanto a los policías como a las personas detenidas; o bien, decretarse como arbitrarias y modificarse. En contraste, las decisiones que son discrecionales, pero no arbitrarias como la aplicación del artículo 140 del CNPP, requieren de una serie de lineamientos que sirvan de referente tanto para las fiscalías como para quienes la revisarán posteriormente. El contar con lineamientos propiciaría la toma de decisiones más consistentes y regulares en las fiscalías, además servirían de parámetros de legalidad o regularidad para la revisión judicial y el monitoreo ciudadano.

Respecto a la revisión judicial, el Ministerio Público tendría que dar una explicación razonable y justificada con base en todos los factores relevantes de un caso. Al mismo tiempo, las decisiones ministeriales deben exponerse en un contexto de transparencia y publicidad, es decir, frente al juez y a las partes en la audiencia pública. De manera similar, el monitoreo ciudadano implica que la autoridad debe presentar una explicación que soporte el escrutinio público y propiciar mayor confianza en un sistema de toma de decisiones consistentes y previsibles (Amirthalingam, 2013).

Estos mecanismos intrínsecamente derivan en la inhibición de prácticas arbitrarias o, por lo menos irregulares, por el riesgo de la ventilación pública y por la exigencia de una revisión no solo por una autoridad, sino también por las partes de un proceso y la ciudadanía en general. La explicación abierta y pública por parte de cualquier autoridad es una parte elemental de un ejercicio de rendición de cuentas. Además, la toma de decisiones con base en lineamientos preestablecidos entraña el efecto de mitigar arbitrariedades y de propiciar la seguridad jurídica. Por lo tanto, la solución a esta discrecionalidad es, por un lado, elaborar lineamientos que guíen la actuación ministerial y, por otro, que esa actuación sea revisable por la judicatura y por la ciudadanía.

57. Véase la discusión que realizó Julio Ríos Figueroa en el reporte ¿Quién cuidará a los cuidadores?, al plantear la necesidad de cuidar la discrecionalidad judicial en contexto de la independencia interna, es decir, independencia de un juez en la propia judicatura.

Coordinación y conflicto en el sistema de justicia penal

La coordinación entre autoridades, como las policías, fiscalías y tribunales, así como las defensorías, las UMECA, los centros penitenciarios, e instancias de salud, de entre muchas otras, es indispensable para implementar el nuevo modelo de justicia. Distintos entrevistados señalaron la práctica regular de tener conversatorios o espacios para compartir experiencias sobre problemas específicos, proporcionar capacitación, o bien para discutir criterios. Por ejemplo, la coordinación entre policías y fiscalías puede involucrar el compartir información, ya sean registros de personas detenidas o diagnósticos sobre fenómenos generadores de violencia, o, incluso, solicitar auxiliares de una autoridad a otra, cuando no se cuenta con la fuerza suficiente.

Los espacios de diálogo y los ejercicios de capacitación son distintas expresiones de coordinación que, de manera consistente ha registrado México Evalúa, como parte de un complejo entramado de “condicionantes de la operación del sistema de justicia penal” (México Evalúa, 2020, pág. 12). Estos incluyen no solo la coordinación y articulación entre operadores, sino también la planeación y presupuestación, capacitación, sistemas informáticos, bases de datos e infraestructura, así como la homologación de lineamientos y normas (México Evalúa, 2020)⁵⁸. Este análisis acucioso presupone que la coordinación entre instancias y operadores es una condición necesaria para el funcionamiento eficaz y efectivo del sistema de justicia.

La coordinación interinstitucional es tan importante como la independencia de cada uno de los operadores, tanto interna como externa. Es decir, que cada operador pueda emitir una determinación con suficiente autonomía de sus pares y sus superiores; y, sin la interferencia de otras ramas de Gobierno. La independencia es un elemento indispensable para que los intereses de cada instancia sean debidamente impulsados, aun cuando no todas las instancias compartan los mismos intereses, es decir, cuando no exista unidad, sino fragmentación.

Esta fragmentación se da de manera natural cuando las distintas autoridades interactúan, pero cada una debe estar guiada por propósitos o intereses diversos y debidamente representados (Wright, 1981). Por ejemplo, la policía está motivada por garantizar la seguridad ciudadana, mientras que la judicatura está encomendada a hacer efectivos los derechos de las partes y a garantizar que una persona sea procesada dentro de los parámetros de debido proceso. La independencia de cada autoridad es indispensable para que cada una sea consecuente con su misión y los intereses de una no se sobrepongan sobre los propósitos de otra. Dicho a la inversa, la coordinación mal entendida llevaría a que, por ejemplo, los jueces adopten decisiones que privilegien propósitos de seguridad pública, frente a las exigencias de un debido proceso. En este contexto, la fragmentación o el distanciamiento entre autoridades permite el impulso de los distintos propósitos que tiene cada una (Wright, 1981).

Por otro lado, la fragmentación o incluso el conflicto entre las instituciones de justicia penal es deseable, en tanto ayuda a mantener un equilibrio de poder y facilita la fiscalización entre éstas (Coser, citado en Wright, 1981). El Ministerio Público revisa la legalidad de la actuación de la policía y la judicatura, igualmente, verifica la legalidad de las actuaciones ministeriales y policiales. La buena coordinación no debe inhibir el control estricto de legalidad (Wright, 1981). En palabras de los entrevistados, el Ministerio Público no tiene por qué cuadrar las detenciones que realiza la policía para que superen el control de legalidad a cargo del juez de control. El conflicto no solo propicia las condiciones para una revisión adecuada, sino que también genera adaptaciones en las instituciones,

58. Véanse los distintos Reportes de Hallazgos, consultables en: mexicoevalua.org

de forma que la actuación de la policía se modifica en función del control de legalidad que se hace. Igualmente, la investigación que presenta el Ministerio Público se adaptará a las exigencias que se enfrentan en una audiencia. Es decir, el conflicto generará adaptaciones en el comportamiento de las instituciones.

En suma, la coordinación debe fortalecerse al mismo grado que la independencia de cada autoridad que interviene en el sistema de justicia penal. Esta independencia es crucial, incluso, al margen del reclamo urgente por una mayor seguridad que en ocasiones se traduce en presiones, particularmente a la judicatura. Por lo tanto, deben destinarse esfuerzos y recursos para que los operadores de las distintas instituciones cuenten con el respaldo suficiente para encarar el conflicto, tanto al impulsar los distintos propósitos y finalidades de la política pública, como al fiscalizar las actuaciones de manera efectiva.

Socialización del sistema penal acusatorio para combatir el discurso imperante

Como se constató en un principio, el discurso imperante de *puerta giratoria* está principalmente alimentado de emociones negativas, expectativas sin fundamento sobre los alcances de la justicia penal y por el miedo ante la crisis de seguridad. La atención y reavivamiento de este tipo de discursos resulta conveniente para catapultar plataformas políticas, pero es perjudicial para el funcionamiento del sistema de justicia penal.

En la época de la posverdad, ante la proliferación de información incorrecta o dolosa sobre las instituciones, la publicidad sobre cómo funcionan y bajo qué criterios toman decisiones se vuelve fundamental. Esto no es menos cierto para el sistema penal acusatorio mexicano, es decir, por cada liberación con relevancia mediática, es necesario dar el mismo peso discursivo tanto a la decisión, como al resultado. La labor de divulgación de los principios y beneficios del sistema penal acusatorio deberá emprenderse desde las áreas de comunicación social de los propios operadores del sistema.

En ese sentido, el *marketing para propósitos sociales* –una práctica tradicionalmente aplicada en temas de salud pública– ofrece una serie de herramientas no solo para hacer llegar un mensaje a la ciudadanía, sino para propiciar el cambio de una conducta para alcanzar un resultado deseable (Hommel & Carroll, 2009; Stephens, Hill, & Greenberg, 2011). Respecto al discurso de la *puerta giratoria*, la conducta por cambiar es la desconfianza en el sistema de justicia penal a través de una mejor comprensión de su funcionamiento y centrar los esfuerzos de política pública en lo problemático.

Durante el proceso de entrevistas en Durango se constató el esfuerzo emprendido por la Dirección de Justicia Penal Restaurativa para informar a la ciudadanía sobre los alcances de los mecanismos alternativos de solución de controversias. A través de trípticos distribuidos en las agencias, la Dirección proporciona datos de contacto, información sobre qué hacer cuando el ciudadano es requerido por un facilitador, así como los conceptos clave y objetivos de la justicia restaurativa.

Anexo I. Notas metodológicas

a. Análisis del uso del concepto *puerta giratoria* en medios hemerográficos

Para documentar el uso en medios del bigrama *puerta giratoria*, se realizó una búsqueda hemerográfica en la plataforma Infolatina (EMIS) sobre notas periodísticas y columnas de opinión, publicadas entre el 1 de enero de 2005 y el 15 de octubre de 2020. La búsqueda arrojó 1,419 notas periodísticas y artículos de opinión. De estas piezas, se detectaron 694 registros únicos sobre fenómenos clasificados como *puerta giratoria*; nueve de cada diez registros únicos (644 en total) corresponden a libertades alcanzadas en el sistema de justicia penal.

Con la información obtenida, se emprendió un análisis cualitativo para identificar

- Fecha de publicación
- Medio que publica
- El tema principal de la nota (electoral, **justicia penal**, migración, política, regulación económica, salud y sistema tributario)
- Lugar o institución en donde ocurre este fenómeno
- La causa o mecanismo de funcionamiento que pone en marcha la *puerta giratoria*

Esta información fue procesada en R para exportar las visualizaciones para su posterior edición, haciendo especial énfasis en las notas con temática de justicia penal. Las visualizaciones son replicables con la paquetería *ggplot2*.

En una segunda etapa, los textos de las notas sobre justicia penal fueron procesados en R con las paqueterías *tm*, *SnowballC* y *wordcloud*, para realizar minería de texto, facilitar el análisis por palabras y generar nubes de palabras, respectivamente.

Para el análisis de sentimientos y emociones en la cobertura en medios, se recurrió al Diccionario de Polaridad Affin que califica a ciertas palabras según el sentido de la connotación emocional. El diccionario Affin es ampliamente usado en análisis de discurso y ciencias sociales por su facilidad de empleo y su eficiencia al producir resultados similares a los que podrían obtenerse con diccionarios más extensos (Nielsen, 2011).

Finalmente, el *corpus* de los textos fue procesado con la paquetería *tokenizers* para identificar las palabras más frecuentes y la intensidad de su asociación con otras palabras (bigramas). La ilustración de estas relaciones es resultado del uso de la paquetería *ggraph*.

La base de datos de los medios analizados, el texto de las notas sobre *puerta giratoria* y del sistema de justicia penal, así como el código en formato markdown se encuentran disponibles en el siguiente repositorio: <https://bit.ly/37UrTEb>.

b. Análisis cualitativo de entrevistas semiestructuradas

El trabajo de campo inicial se realizó en Durango, pues este estado le permitió el acceso al equipo de investigación y producción de The WJP. Además, este estado tenía cualidades interesantes: un bajo uso de prisión preventiva (29 % de acuerdo con el Censo de Impartición de Justicia de 2019), un mínimo porcentaje de detenciones ilegales (1.6 % de acuerdo con el reporte de *Hallazgos 2019* de México Evalúa) y por encontrarse de entre los primeros estados en implementar el sistema de justicia penal acusatorio. Debido a la crisis sanitaria causada por el virus SARS-CoV-2, el trabajo de campo presencial en otras entidades se tuvo que cancelar y se debió utilizar la ruta remota para lograr el acceso a otros operadores y de otras entidades.

En total, se realizaron 40 entrevistas semi-estructuradas. El trabajo de campo se realizó en dos etapas, la primera fue presencial en el estado de Durango en marzo, y la segunda fue por vía remota, con operadores de distintas entidades de junio a septiembre, de 2020. Se entrevistaron a: siete integrantes de la Fiscalía General de Justicia de Durango, incluyendo a la fiscal general; a tres agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a cinco jueces de control, dos magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Durango, diez integrantes de la Policía Estatal de Durango, tres integrantes de Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Durango, –incluyendo a la directora de Ejecución de Penas y Medidas Cautelares y a la subsecretaria del Sistema Penitenciario–, cinco litigantes, un perito y cuatro expertos. Los guiones de las entrevistas pueden consultarse en el siguiente repositorio: <https://bit.ly/37UrTEb>.

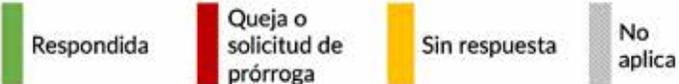
Las entrevistas fueron transcritas y analizadas a través del software Nvivo. La clasificación analítica está conformada por una serie de nodos y subnodos temáticos que sistematizan información, siendo los principales los relativos a las definiciones de *puerta giratoria* y las distintas salidas o razones por las que una persona puede ser liberada.

El nodo de definiciones está compuesto por los siguientes subnodos: definiciones genéricas, impunidad, percepción y discusión pública, reincidencia, presunción de inocencia, prisión preventiva, detenciones ilegales, deficiencias del Ministerio Público, beneficios u oportunidades para el detenido, MASC y relación con el NSJP. Por su parte, las trece distintas salidas son: arrepentimiento de la víctima, negación de servicio del Ministerio Público, detenciones ilegales, libera pero continúa la investigación (art. 140 CNPP), MASC en Ministerio Público, MASC en juzgado, medidas cautelares, vinculación a proceso (suficiencia de elementos), procedimiento abreviado y suspensión condicional del proceso, archivo temporal, criterios de oportunidad y NEAP, corrupción. Cada uno de estos nodos incluye una serie de subnodos desarrollados respectivamente.

c. Solicitudes de acceso a la información

Parte de las estadísticas analizadas para este proyecto proviene de solicitudes de acceso a información pública realizadas entre el mes de febrero de 2020 y octubre de 2020. En total, se generaron 79 solicitudes de información para instituciones policiales, UMECAS, fiscalías y los poderes judiciales estatales. A continuación se presenta tanto el número de solicitud como el sujeto obligado a quien se dirigió.

Tabla A
Solicitudes de información presentadas
Situación al 4 de noviembre de 2020.

Entidad					
	Registro Nacional de Detenciones	Fiscalías (Carpetas de investigación)	Fiscalías (Calificación de Detenciones)	UMECAS	Poder judicial
Federación	2210300073220				
Aguascalientes			00539720*		00540120
Baja California			00881320		00882920*
Baja California Sur			00345920		00346320
Campeche			0100536020*		0100536520
Coahuila			00709420		00710020
Colima			00349820		00350320
Chiapas			00846320		00846720
Chihuahua			112702020*		102622020
Ciudad de México		0113100114920	0113100114920	6000000155820	6000000187620
Durango		00219520	00506620	00466220	00507020
Guanajuato			01925220		01929220
Guerrero			00595220		00595620
Hidalgo			00681320		00682020
Jalisco			06190520		06229420
Estado de México			339173*		339211
Michoacán			00949020		00949520
Morelos			00715720		00716020
Nayarit			00343320*		00343520
Nuevo León			01173420*		01176420
Oaxaca			00985420		00985720
Puebla		01848020	01744820	01594320	01746220
Querétaro		00267620	00630120	00617620	00630320*
Quintana Roo			00816320		00816520
San Luis Potosí			01033420		01034420
Sinaloa			01231720		01121720
Sonora			00858920		00856420
Tabasco		00444720	00900420	00833320	00901020
Tamaulipas			00689820		00691020
Tlaxcala			00441020		00441420
Veracruz			01528620		01529920
Yucatán		00705920	01218220*	01163620	01220520
Zacatecas			00618120		00618320

* La información entregada no corresponde con lo solicitado por el WJP.

Anexo II. Indicadores sobre la *puerta giratoria*

Esta sección tiene como objetivo mostrar un panorama general sobre las prácticas –encasilladas en la tipología presentada en el capítulo 2– de los diferentes actores procesales que derivan en la libertad de las personas sujetas a proceso. Para ello, se generaron algunas métricas para determinar la frecuencia de algunas situaciones que pueden ser calificadas como *puerta giratoria*, a través de fuentes oficiales públicas y de solicitudes de acceso a la información.

a. Puerta giratoria problemática

Tabla B
Puerta giratoria problemática: principales indicadores

ID	Entidad	1.1. Porcentaje de imputados liberados porque la detención fue decretada como ilegal por el juez de control sobre el total de imputados en audiencias de control (2018-2019)	1.2. Porcentaje de autos de libertad decretados en audiencia de control, menos las detenciones ilegales, sobre el total de asuntos resueltos por el juez de control (2018)	1.3. Número de asuntos no vinculados a proceso por cada 10 mil asuntos con Ejercicio de la Acción Penal (2018)	1.4. Porcentaje de expertos que señalan que el MP desincentiva la denuncia o la obstaculiza siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)	1.5. Porcentaje de expertos que señalan que el MP se limita a recibir las denuncias y no se esfuerzan en investigar siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)
1	Aguascalientes*	1 %	N/D	0.00	67 %	75 %
2	Baja California+	1 %	0.0 %	282.33	50 %	55 %
3	Baja California Sur	2 %	11.9 %	587.26	89 %	67 %
4	Campeche+	1 %	0.0 %	75.05	63 %	88 %
5	Coahuila	20 %	0.5 %	687.27	47 %	53 %
6	Colima	18 %	0.0 %	1833.33	53 %	73 %
7	Chiapas	-	2.2 %	665.56	68 %	63 %
8	Chihuahua	8 %	0.0 %	4467.81	50 %	70 %
9	Ciudad de México	-	0.0 %	437.47	74 %	82 %
10	Durango*+	1 %	0.2 %	143.97	67 %	67 %
11	Guanajuato*	10 %	0.0 %	84.88	69 %	63 %
12	Guerrero +	4 %	2.6 %	2279.41	57 %	71 %
13	Hidalgo	0 %	0.0 %	1298.70	58 %	75 %
14	Jalisco	30 %	0.0 %	546.74	62 %	79 %
15	México	29 %	0.0 %**	0.00	72 %	64 %
16	Michoacán	16 %	0.0 %**	0.00	59 %	78 %
17	Morelos +	11 %	N/D	0.00	29 %	43 %
18	Nayarit +	2 %	0.0 %**	0.00	67 %	56 %
19	Nuevo León	5 %	0.0 %**	0.00	60 %	60 %
20	Oaxaca	-	0.0 %	0.00	50 %	57 %
21	Puebla	13 %	1.0 %	528.49	84 %	86 %
22	Querétaro*	-	0.2 %	89.90	47 %	53 %
23	Quintana Roo	9 %	0.0 %	9.09	53 %	67 %
24	San Luis Potosí	3 %	0.0 %**	0.00	50 %	69 %
25	Sinaloa+	1 %	0.0 %	33.12	33 %	44 %
26	Sonora	0 %	0.2 %	N/D	64 %	73 %
27	Tabasco	3 %	0.0 %	221.60	60 %	67 %
28	Tamaulipas	4 %	0.0 %	N/D	68 %	79 %
29	Tlaxcala	13 %	0.0 %	1075.27	64 %	73 %
30	Veracruz	6 %	0.5 %	N/D	53 %	87 %
31	Yucatán	11 %	0.3 %	476.88	50 %	79 %
32	Zacatecas	5 %	0.0 %	244.65	50 %	64 %
TOTAL		10 %	0.1 %	246.11	63 %	71 %

-Información pendiente

N/D No disponible

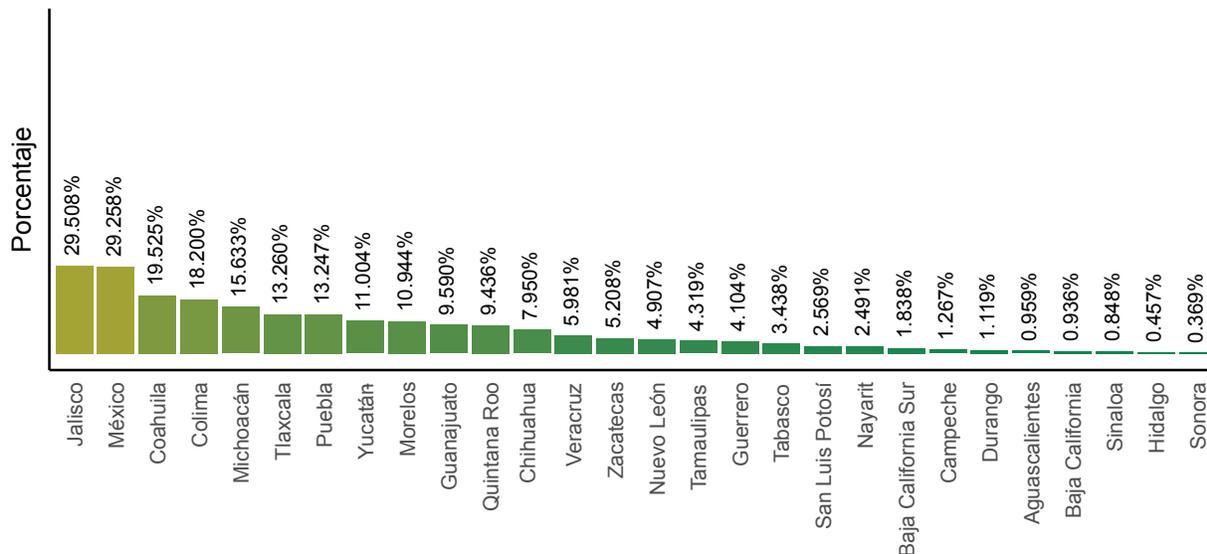
*Información disponible solo para ciertas regiones

**Entidades cuya información no permite dilucidar las tendencias

+ QRQ WJP: El tamaño de la muestra es menor al umbral aceptado.

México: Porcentaje de imputados liberados porque la detención fue decretada como ilegal por el juez de control sobre el total imputados en audiencias de control (2018-2019)

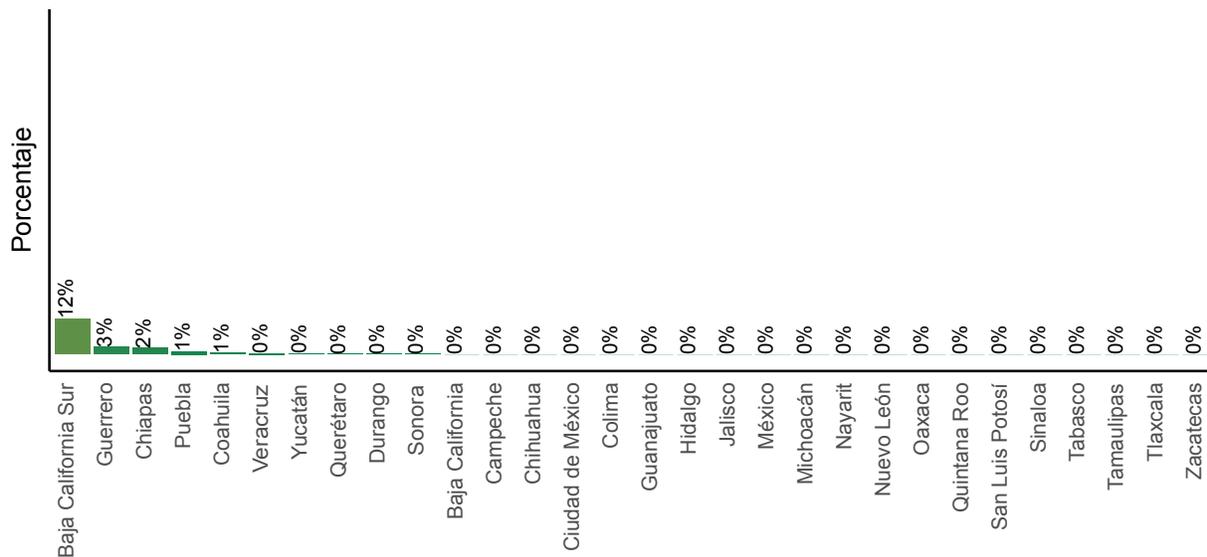
Puerta problemática. Indicador 1.1.



Fuente: Solicitudes de acceso elaboradas a los poderes judiciales locales.

México: Porcentaje de autos de libertad decretados en audiencia de control, menos las detenciones ilegales, sobre el total de asuntos resueltos por el juez de control (2018)

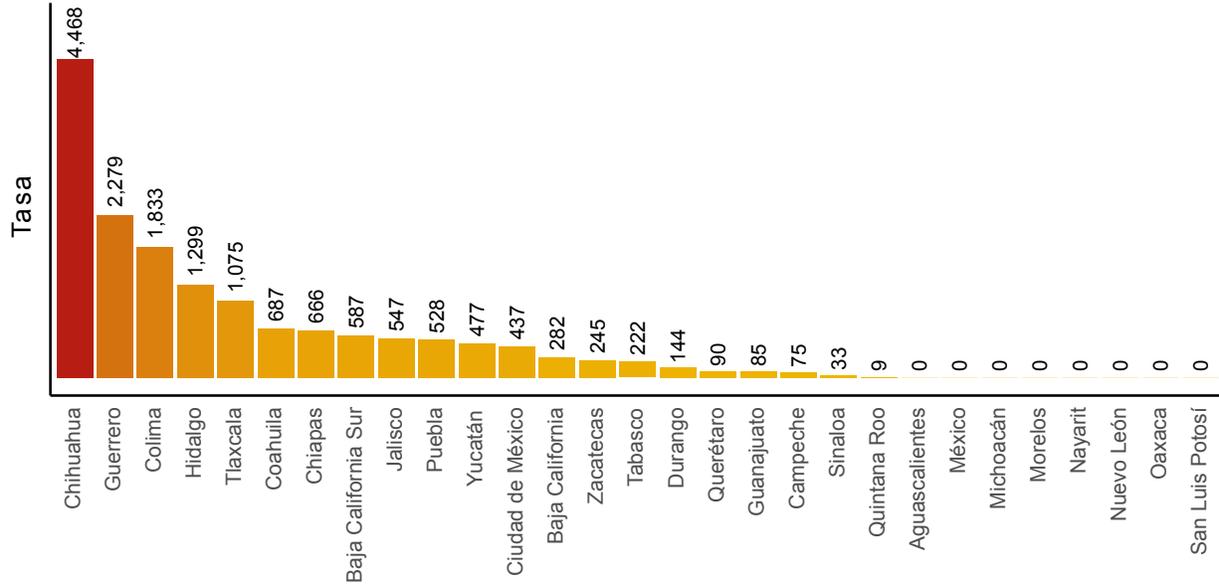
Puerta problemática. Indicador 1.2.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

México: Número de asuntos no vinculados a proceso por cada 10 mil asuntos con Ejercicio de la Acción Penal (2018)

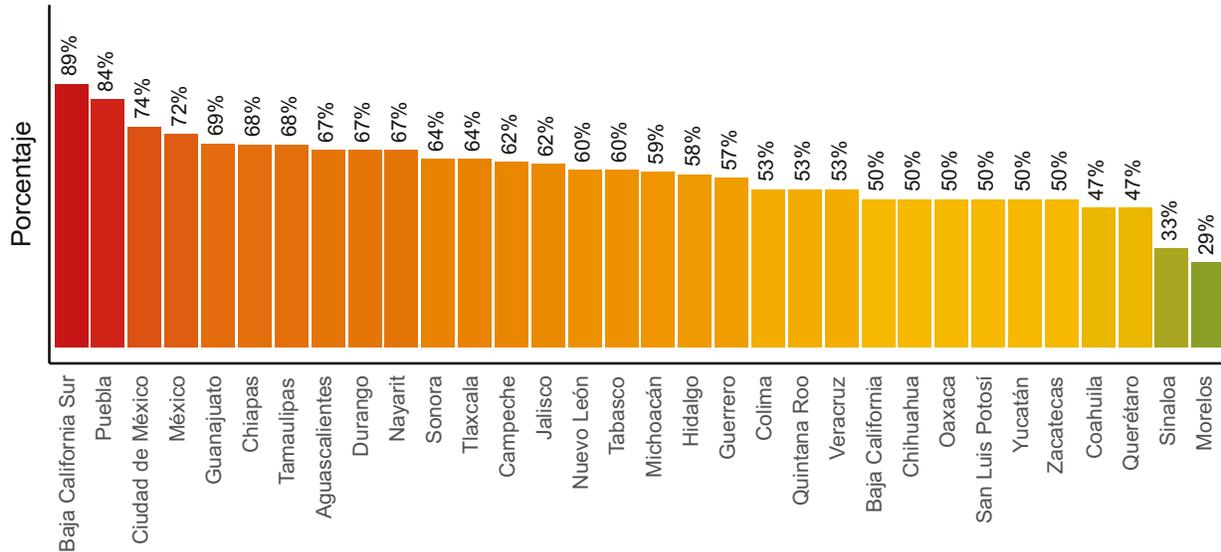
Puerta problemática. Indicador 1.3.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

México*: Porcentaje de expertos que señalan que el MP desincentiva la denuncia o la obstaculiza siempre o la mayoría de las veces (2018-2019)

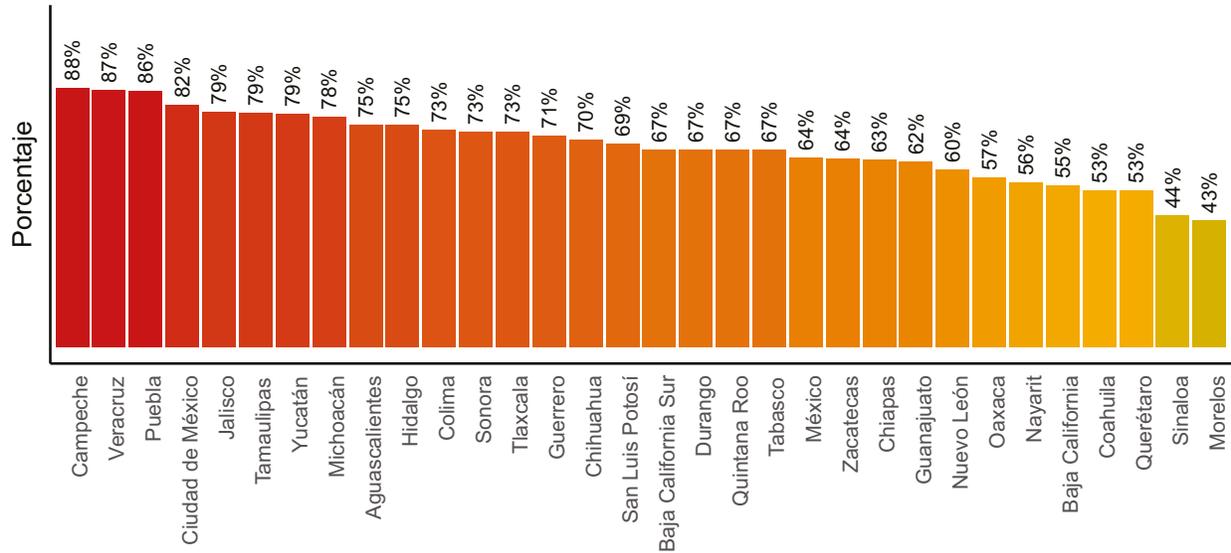
Puerta problemática. Indicador 1.4.



* La información correspondiente a BC, CAMP, DUR, GRO, MOR, NAY, SIN debe tomarse con cautela, pues el tamaño de la muestra no permite varianza en las respuestas.
Fuente: Cuestionario Index MX QRQ.

México*: Porcentaje de expertos que señalan que el MP se limita a recibir las denuncias y no se esfuerzan en investigar siempre o la mayoría de las veces (2018-2019)

Puerta problemática. Indicador 1.5.



* La información correspondiente a BC, CAMP, DUR, GRO, MOR, NAY, SIN debe tomarse con cautela, pues el tamaño de la muestra no permite varianza en las respuestas. Fuente: Cuestionario Index MX QRQ.

b. Puerta giratoria justificada

Tabla C
Puerta giratoria justificada: principales indicadores

ID	Entidad	2.1. Porcentaje de medidas cautelares no privativas de la libertad sobre el total de medidas decretadas por el juez de control (2018)	2.2. Porcentaje de imputados en audiencias por citación sobre el total de imputados en todas las audiencias del juez de control (2018-2019)	2.3. Porcentaje de expertos que señalan que las medidas cautelares son adecuadas siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)	2.4. Porcentaje de expertos que señalan que la prisión preventiva se aplica de forma excepcional siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)	2.5. Porcentaje de expertos que señalan que las personas sujetas a medidas cautelares en libertad cumplen con ellas siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)
1	Aguascalientes*	68 %	60 %	25 %	29%	42 %
2	Baja California+	57 %	36 %	33 %	36%	36 %
3	Baja California Sur	83 %	11 %	44 %	44%	89 %
4	Campeche+	72 %	36 %	13 %	25%	38 %
5	Coahuila	52 %	16 %	29 %	12%	59 %
6	Colima	46 %	28 %	43 %	36%	57 %
7	Chiapas	N/D	-	21 %	11%	53 %
8	Chihuahua	N/D	0 %	80 %	40%	70 %
9	Ciudad de México	97 %	-	30 %	27%	53 %
10	Durango*+	58 %	45 %	100 %	67%	100 %
11	Guanajuato*	71 %	100 %	38 %	25%	31 %
12	Guerrero +	77 %	67 %	14 %	29%	33 %
13	Hidalgo	60 %	65 %	18 %	55%	64 %
14	Jalisco	73 %	0 %	29 %	26%	31 %
15	México	38 %	0 %	44 %	24%	44 %
16	Michoacán	72 %	0 %	41 %	41%	52 %

Tabla C

Puerta giratoria justificada: principales indicadores (continuación)

ID	Entidad	2.1. Porcentaje de medidas cautelares no privativas de la libertad sobre el total de medidas decretadas por el juez de control (2018)	2.2. Porcentaje de imputados en audiencias por citación sobre el total de imputados en todas las audiencias del juez de control (2018-2019)	2.3. Porcentaje de expertos que señalan que las medidas cautelares son adecuadas siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)	2.4. Porcentaje de expertos que señalan que la prisión preventiva se aplica de forma excepcional siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)	2.5. Porcentaje de expertos que señalan que las personas sujetas a medidas cautelares en libertad cumplen con ellas siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)
17	Morelos +	47 %	26 %	57 %	14%	43 %
18	Nayarit +	75 %	30 %	33 %	22%	67 %
19	Nuevo León	65 %	0 %	35 %	35%	45 %
20	Oaxaca	30 %	-	50 %	43%	57 %
21	Puebla	64 %	0 %	8 %	8%	32 %
22	Querétaro*	46 %	-	41 %	35%	59 %
23	Quintana Roo	54 %	5 %	27 %	33%	53 %
24	San Luis Potosí	44 %	0 %	19 %	25%	44 %
25	Sinaloa+	84 %	85 %	44 %	33%	56 %
26	Sonora	N/D	33 %	32 %	14%	73 %
27	Tabasco	79 %	45 %	40 %	53%	60 %
28	Tamaulipas	39 %	0 %	21 %	37%	63 %
29	Tlaxcala	94 %	43 %	36 %	27%	64 %
30	Veracruz *	N/D	45 %	13 %	27%	40 %
31	Yucatán	54 %	32 %	36 %	14%	57 %
32	Zacatecas	59 %	0 %	58 %	17%	50 %
TOTAL		66 %	23 %	32 %	28 %	51 %

-Información pendiente

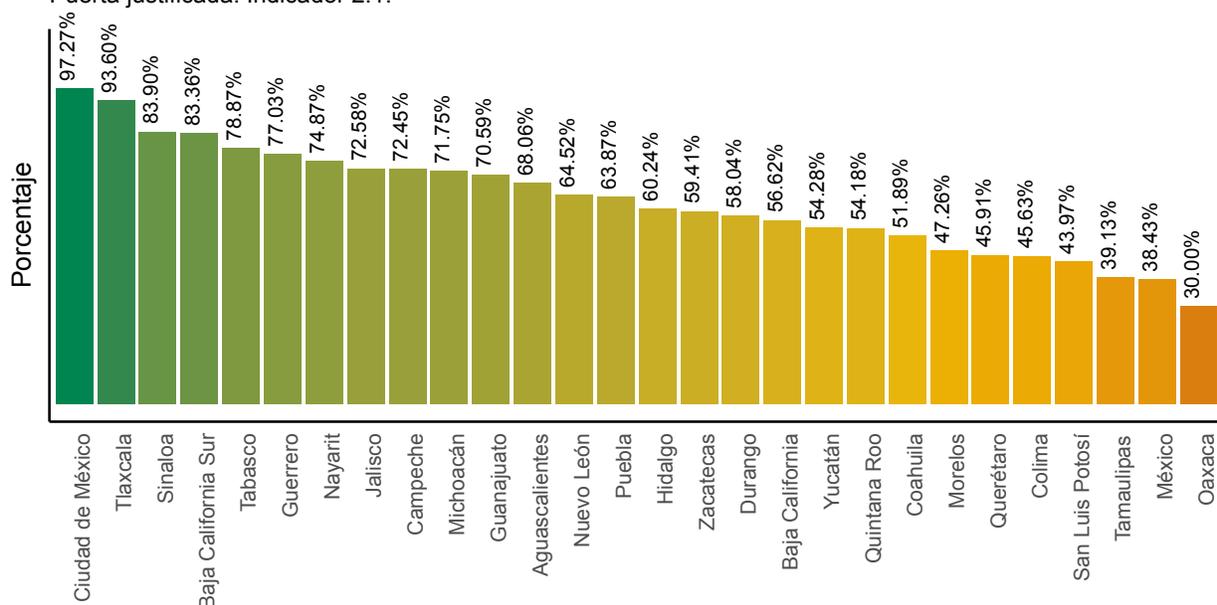
N/D No disponible

*Información disponible solo para ciertas regiones

+ QRQ WJP: El tamaño de la muestra es menor al umbral aceptado.

México: Porcentaje de medidas cautelares no privativas de la libertad sobre el total de medidas decretadas por el juez de control (2018)

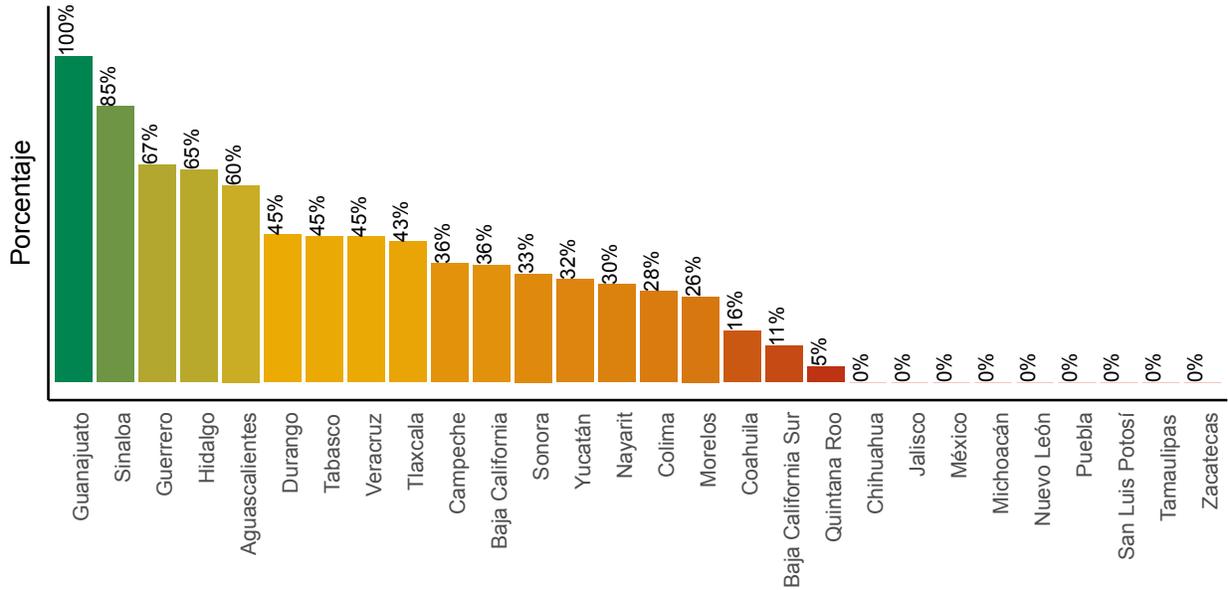
Puerta justificada. Indicador 2.1.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

México: Porcentaje de imputados en audiencias por citación sobre el total de imputados en todas las audiencias del juez de control (2018-2019)

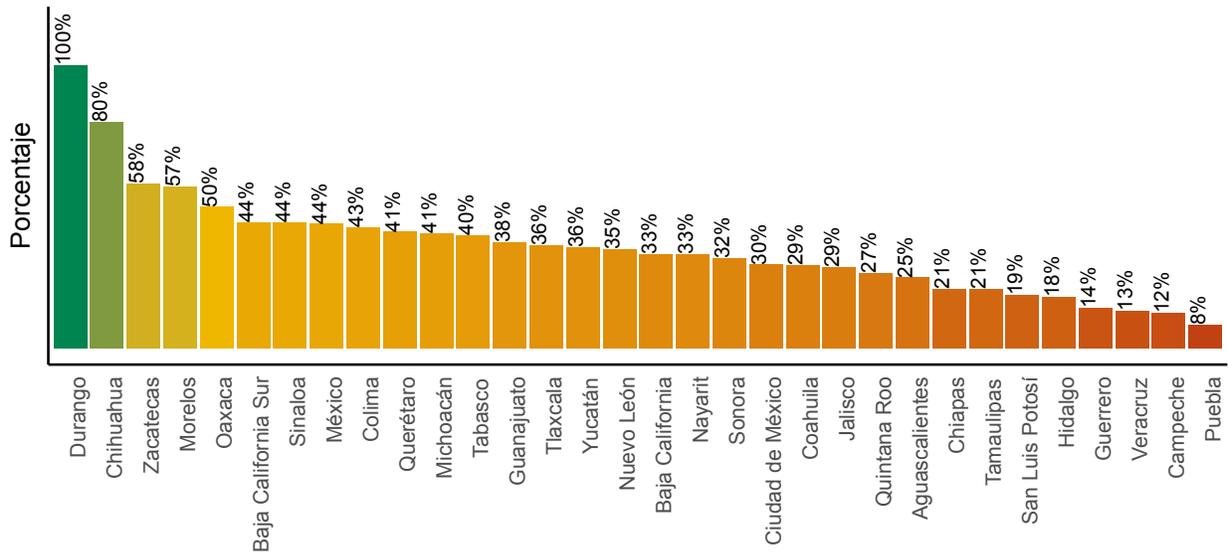
Puerta justificada. Indicador 2.2.



Fuente: Solicitudes de acceso elaboradas a los poderes judiciales locales.

México*: Porcentaje de expertos que señalan que las medidas cautelares son adecuadas siempre o la mayoría de las veces (2018-2019)

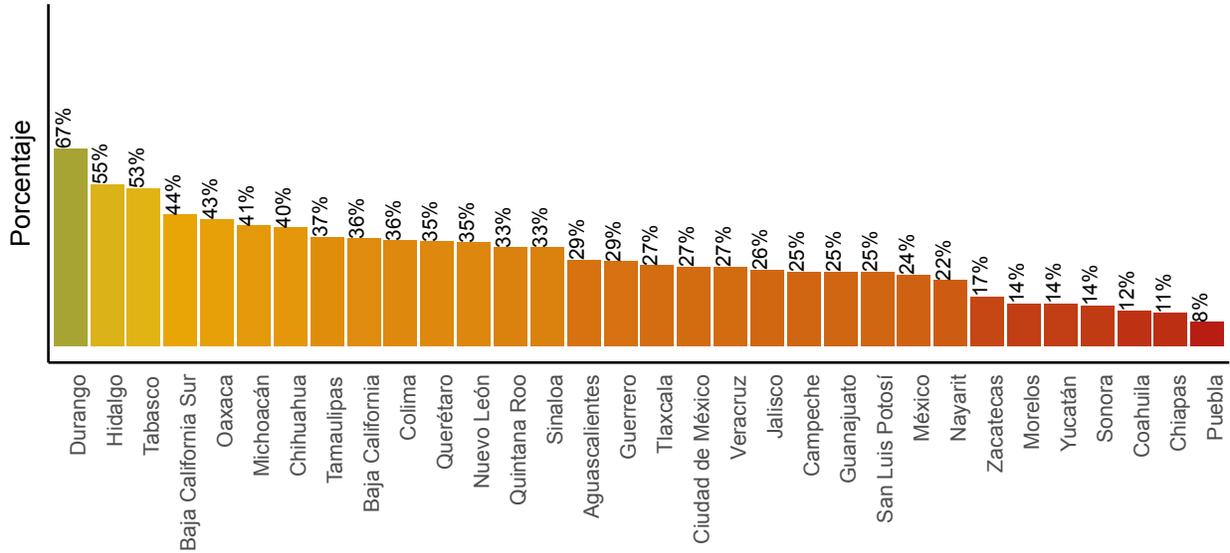
Puerta justificada. Indicador 2.3.



* La información correspondiente a BC, CAMP, DUR, GRO, MOR, NAY, SIN debe tomarse con cautela, pues el tamaño de la muestra no permite varianza en las respuestas.
Fuente: Cuestionario Index MX QRQ.

México*: Porcentaje de expertos que señalan que la prisión preventiva se aplica de forma excepcional siempre o la mayoría de las veces (2018-2019)

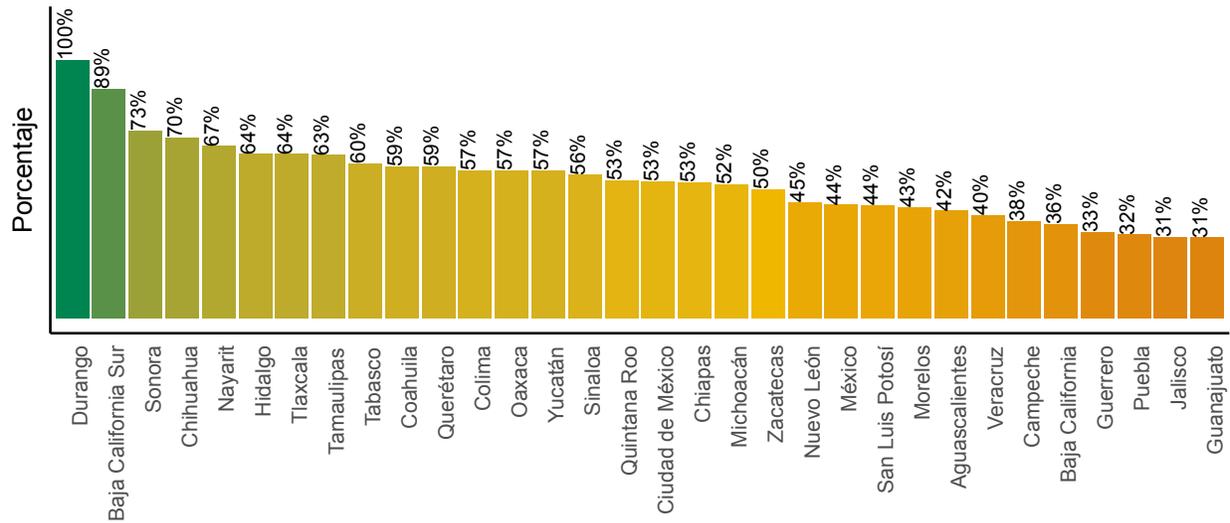
Puerta justificada. Indicador 2.4.



* La información correspondiente a BC, CAMP, DUR, GRO, MOR, NAY, SIN debe tomarse con cautela, pues el tamaño de la muestra no permite varianza en las respuestas. Fuente: Cuestionario Index MX QRQ.

México*: Porcentaje de expertos que señalan que las personas sujetas a medidas cautelares en libertad cumplen con ellas siempre o la mayoría de las veces (2018-2019)

Puerta justificada. Indicador 2.5.



* La información correspondiente a BC, CAMP, DUR, GRO, MOR, NAY, SIN debe tomarse con cautela, pues el tamaño de la muestra no permite varianza en las respuestas. Fuente: Cuestionario Index MX QRQ.

c. Puerta giratoria reparatoria

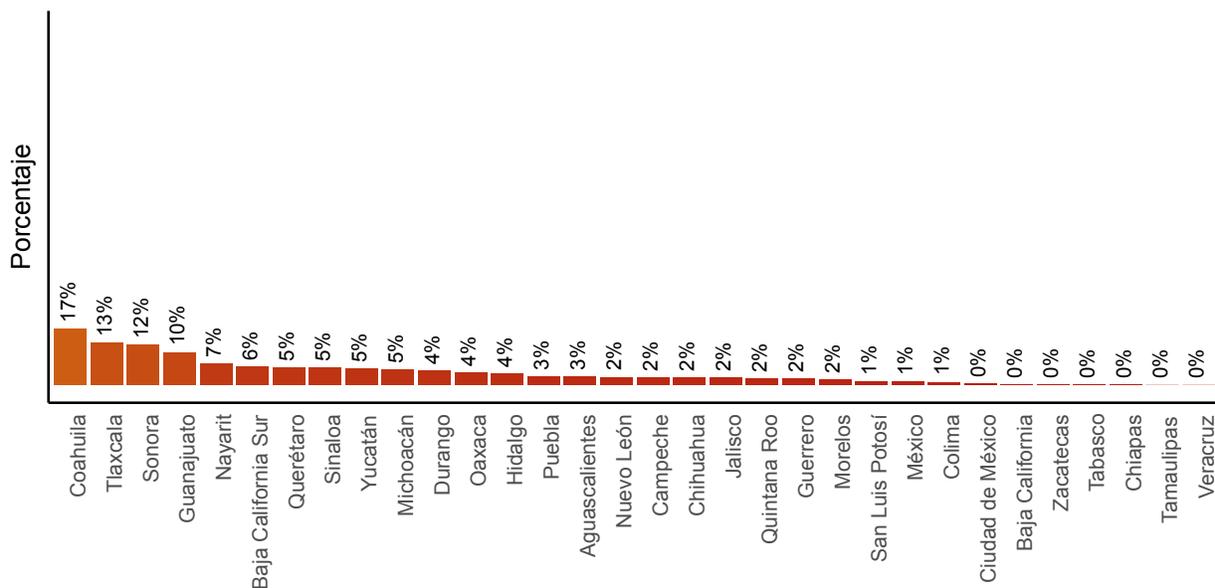
Tabla D
Puerta giratoria reparatoria: principales indicadores

ID	Entidad	3.1. Porcentaje de asuntos del MP concluidos con acuerdo reparatorio sobre el total de carpetas de investigación iniciada (2018)	3.2. Porcentaje de acuerdos en MASC con convenios cumplidos (MP y Juzgados 2018)	3.3. Porcentaje de asuntos resueltos con soluciones alternas ante el juez de control sobre el total de asuntos concluidos ante el juez de control (2018)	3.4. Porcentaje de expertos que señalan que la víctima recibe la reparación del daño casi siempre o la mayoría de las veces (QRQ 2018-2019)
1	Aguascalientes	2.6 %	23.5 %	0 %	29 %
2	Baja California+	0.3 %	69.1 %	27 %	18 %
3	Baja California Sur	5.6 %	51.7 %	16 %	22 %
4	Campeche+	2.4 %	37.8 %	29 %	13 %
5	Coahuila	17.3 %	14.5 %	21 %	24 %
6	Colima	0.9 %	54.2 %	30 %	6 %
7	Chiapas	0.1 %	6.9 %	3 %	0 %
8	Chihuahua	2.3 %	80.1 %	36 %	20 %
9	Ciudad de México	0.4 %	65.1 %	52 %	9 %
10	Durango+	4.4 %	28.4 %	33 %	0 %
11	Guanajuato	10.1 %	58.8 %	5 %	6 %
12	Guerrero +	1.9 %	72.9 %	14 %	14 %
13	Hidalgo	3.6 %	39.3 %	28 %	25 %
14	Jalisco	2.2 %	26.8 %	14 %	17 %
15	México	1.0 %	39.4 %	0 %	4 %
16	Michoacán	4.7 %	81.9 %	29 %	7 %
17	Morelos +	1.6 %	23.3 %	24 %	0 %
18	Nayarit +	6.6 %	42.6 %	0 %	22 %
19	Nuevo León	2.4 %	32.0 %	0 %	25 %
20	Oaxaca	3.9 %	43.0 %	8 %	14 %
21	Puebla	2.7 %	41.9 %	41 %	5 %
22	Querétaro	5.4 %	60.2 %	24 %	24 %
23	Quintana Roo	1.9 %	33.4 %	14 %	7 %
24	San Luis Potosí	1.1 %	29.1 %	0 %	13 %
25	Sinaloa+	5.2 %	98.6 %	18 %	22 %
26	Sonora	12.3 %	93.0 %	13 %	23 %
27	Tabasco	0.1 %	34.9 %	90 %	13 %
28	Tamaulipas	0.0 %	29.9 %	0 %	16 %
29	Tlaxcala	13.0 %	21.2 %	31 %	0 %
30	Veracruz	0.0 %	99.4 %	28 %	7 %
31	Yucatán	4.9 %	57.6 %	21 %	15 %
32	Zacatecas	0.2 %	50.7 %	46 %	42 %
TOTAL		2.9 %	47.3 %	23 %	14 %

+ QRQ WJP: El tamaño de la muestra es menor al umbral aceptado.

México: Porcentaje de asuntos del MP concluidos con acuerdo reparatorio sobre el total de carpetas de investigación iniciadas (2018)

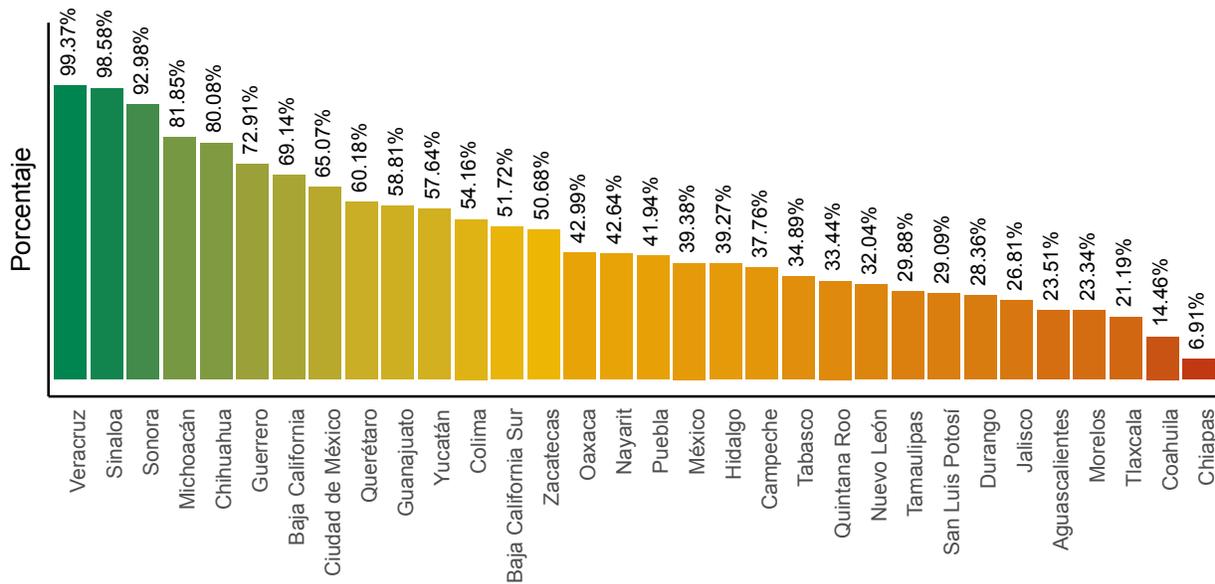
Puerta reparativa. Indicador 3.1.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

México: Porcentaje de acuerdos en MASC con convenios cumplidos (MP y Juzgados 2018)

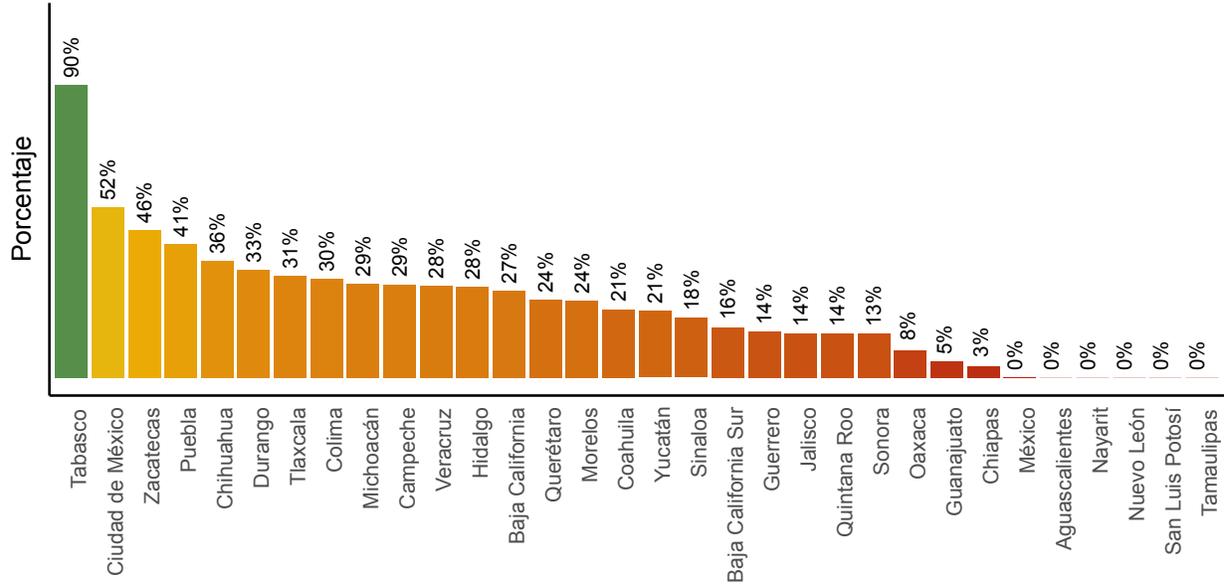
Puerta reparativa. Indicador 3.2.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.
INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019.

Porcentaje de asuntos resueltos con soluciones alternas sobre el total de asuntos concluidos ante el juez de control (2018)

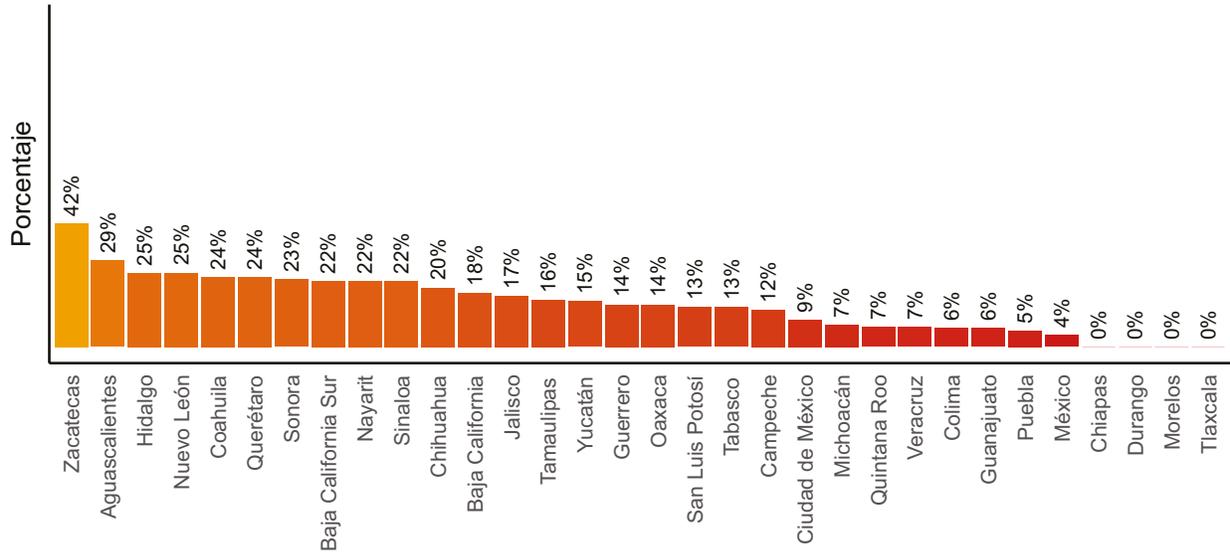
Puerta reparatoria. Indicador 3.3.



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

México*: Porcentaje de expertos que señalan que la víctima recibe la reparación del daño casi siempre o la mayoría de las veces (2018-2019)

Puerta reparatoria. Indicador 3.4.



* La información correspondiente a BC, CAMP, DUR, GRO, MOR, NAY, SIN debe tomarse con cautela, pues el tamaño de la muestra no permite varianza en las respuestas.
Fuente: Cuestionario Index MX QRQ.

Puerta giratoria: Conceptos clave

A

Acuerdo reparatorio

Es un arreglo, a partir del consenso entre la víctima y el imputado, respecto a la forma como éste resarcirá el daño. Zanja la controversia y, de cumplirse, extingue la acción penal sin generar antecedentes criminales para el imputado.

Arbitrariedad

Una actuación es arbitraria cuando es inapropiada, injusta, carece de previsibilidad o atenta en contra del debido proceso (Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en *A. W. Mukong vs. Cameroon, 1994*, citado en OHCHR, 2003).

Archivo temporal

Determinación que toma un agente ministerial para dejar pendiente una investigación, al no encontrar datos o elementos suficientes que sirvan para esclarecer los hechos investigados (art. 254 CNPP).

Audiencia inicial o de control

Es el punto de entrada de los casos al proceso judicial. En esta audiencia, el juez de control verifica la legalidad de la detención, la formulación de la imputación, la vinculación a proceso y, en caso de que ésta proceda, las medidas cautelares que se le imponen al imputado, así como el plazo de la investigación complementaria.

C

Criterios de oportunidad

Es una determinación que toma el Ministerio Público en la etapa inicial para abstenerse de investigar, siempre que se haya reparado el daño, cuando se trate de delitos de penas bajas y cometidos sin violencia; la persona imputada haya sufrido algún daño grave a partir de los hechos; o bien haya aportado información útil para otras investigaciones criminales. El efecto de esta determinación es extinguir la acción

penal, es decir, cancelar por completo la posibilidad de ser investigador y procesado por el delito en cuestión (art. 256 y 257 CNPP).

D

Debido proceso (principio de):

Es un principio que debe regir cualquier proceso y que le exige al Estado respetar todos los derechos o garantías que posee una persona en el contexto de su enjuiciamiento, incluyendo ser oído, presentar pruebas y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez, con la finalidad de asegurar un resultado justo y equitativo.

Detención ilegal

Una persona solo puede ser detenida con base en razones y circunstancias previamente establecidas en ley. Entonces, si una persona es detenida con base en parámetros o razones fuera de la norma es ilegal. Además, una detención puede ser ilegal cuando violenta derechos humanos de la persona detenida, aun cuando se haya realizado dentro del marco normativo local (Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Gangaram Panday Case vs. Suriname, 1994*, citado en OHCHR, 2003).

Discrecionalidad

Poder de decisión regulado parcialmente o no regulado, para valorar hechos, pruebas y aplicar la norma, con cierto margen de libertad.

E

Ejercicio de la acción penal

La determinación de un Ministerio Público de llevar el caso ante un juez, para el procesamiento y posible castigo de una persona.

F

Flagrancia

Hay flagrancia cuando se detiene a una persona mientras comete el delito o inmediatamente después. Le han llamado flagrancia también cuando un testigo o la víctima señala o acusa a la persona por haberle constado la comisión de los hechos (artículo 16 de la CPEUM).

L

Legalidad (principio de)

Este principio atañe a la actuación del Estado y exige que las actuaciones estén sustentadas en una norma.

M

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

Los MASC son una vía de resolución de conflictos en materia penal. Con la introducción del sistema penal acusatorio en México, se reconoce que no todos los conflictos pueden ser resueltos con la privación de la libertad; los efectos de algunas conductas delictivas –delitos no violentos o cometidos con premeditación– pueden ser reparados mediante acuerdos alcanzados entre infractores y víctimas.

Para lograr este objetivo, los MASC facilitan tres herramientas: mediación, conciliación y junta restaurativa. La mediación consiste en un arreglo voluntario entre las partes alcanzado por una comunicación incentivada por el facilitador. La conciliación funciona bajo la misma premisa que la mediación, pero con la adición de que el facilitador propone alternativas de solución diversas con base en las comunicaciones entre los intervinientes. Finalmente, la junta restaurativa es un proceso que no solo incluye a la persona imputada y a la ofendida, sino a toda la comunidad afectada por el conflicto (Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal).

Medidas cautelares

Son medidas de cuidado del proceso determinadas por el juez de control impuestas al imputado para garantizar su presencia en el procedimiento, proteger a la víctima y que el imputado no se sustraiga de la justicia.

N

No ejercicio de la acción penal

La determinación que toma el Ministerio Público en la etapa inicial de no continuar con un asunto, ya sea porque se completaron los acuerdos reparatorios o las obligaciones adoptadas o por un proceso de suspensión condicional a proceso. Igualmente, esta decisión procede cuando los hechos no se consideran como delictivos y tiene efectos de sentencia absolutoria.

P

Presunción de inocencia

Constituye una garantía de verdad y libertad. La garantía de verdad deriva del deber del Estado de probar que la persona imputada es responsable más allá de la duda razonable. La garantía de libertad implica el trato de inocente que una persona recibe durante su juicio, comenzando por el derecho de seguir el proceso en libertad (Zepeda Lecuona, 2019, pág. 21).

Prisión preventiva

El encarcelamiento de una persona imputada mientras enfrenta su juicio, ordenada por un juez de control, para garantizar el proceso, proteger a la víctima y a la investigación. Es prisión preventiva oficiosa cuando el delito está catalogado como uno que amerita esta medida, es decir, se aplica de manera automática porque así lo establece la norma. Es prisión preventiva justificada cuando la determina un juez, con base en los datos de prueba presentados por el Ministerio Público respecto a su necesidad.

Procedimiento abreviado

Es una forma de terminar la controversia de manera anticipada, en el que el imputado acepta haber cometido el delito y recibe una sentencia condenatoria, a cambio de una pena menor.

Puesta a disposición

Se refiere al acto, a cargo de la autoridad que realiza una detención, de presentar a la persona detenida ante el Ministerio Público o el juez.

R

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la obligación de la autoridad y de las organizaciones que reciben recursos públicos de explicar y justificar sus decisiones ante la ciudadanía (Secretaría de la Función Pública, 2013). Esta obligación tiene como objetivo prevenir y corregir abusos de poder, ya que fuerza a la autoridad a informar al público sobre sus decisiones (información) y a explicar por qué tomó tales decisiones (justificación). Además, la rendición de cuentas tiene una dimensión de sanción: en caso de que se haya cometido una irregularidad en el proceso, la autoridad debe responder por ello (Schedler, 2004).

Reparación del daño (principio de)

Principio que garantiza el resarcimiento del daño por parte del imputado a favor de la víctima. Dicho resarcimiento debe ser: integral, adecuado, eficiente, integral y proporcional a la gravedad del daño.

S

Sistema penal acusatorio

Modelo de justicia en el cual la parte acusadora es distinta de la juzgadora. La resolución depende del debate que se suscite entre las partes. Se sostiene sobre principios como el de contradicción entre el Ministerio Público y la defensa, la intermediación del juez y la publicidad de las decisiones.

Sistema penal inquisitivo

Modelo de justicia caracterizado por la concentración de la función acusadora y juzgadora en una sola autoridad, enfocada en la búsqueda de la verdad. La participación de la defensa es subsidiaria y las actuaciones se tramitan y documentan en expedientes escritos.

Sobreseimiento

Es un tipo de resolución judicial que tiene como resultado la liberación, lo cual en términos llanos puede decretarse cuando se haya cumplido con los acuerdos reparatorios o el plan de reparación derivado de la suspensión condicional del proceso. Asimismo, el juez de control puede sobreseer un asunto cuando: el hecho no se cometió; no es un delito; el imputado es inocente; no existen elementos para fundar una acusación; o se ha extinto la acción penal por otra razón. El sobreseimiento tiene efectos de sentencia absolutoria.

Suspensión condicional del proceso

Es una salida alterna que concluye el proceso de manera anticipada, cuando el imputado asume una serie de obligaciones orientadas a reparar el daño y garantizar los derechos de la víctima.

Sustracción a la acción de la justicia

Se dice que una persona se sustrajo de la acción penal cuando no comparece ante una citación judicial. Los supuestos detrás de esta declaratoria es que o la persona imputada se fugó del lugar donde se le ordenó permanecer, o bien, se ausentó de su domicilio sin avisar a la autoridad (Art. 141 CNPP).

V

Vinculación a proceso

La decisión de proceder con el caso cuando el Ministerio Público muestra contar con los datos de prueba que determinan la existencia de un hecho señalado como delito y la probable participación del imputado.

Referencias

- Abrams, N. (1971). Internal Policy: Guiding the Exercise of Prosecutorial Discretion. *UCLA Law Review*, 1-58.
- Alatorre Muñoz, I. (2018). La supervisión de medidas cautelares ¿la columna vertebral del debido proceso? En A. Vizcaíno Zamora, *Medidas cautelares. El tope a la puerta giratoria* (págs. 63-74). México: INACIPE-Tirant lo blanch.
- Alcántara, S. (2019 de Octubre de 2019). Buscan cambios al Poder Judicial sin vulnerarlo. *El Universal*.
- Alvarado, R. (2019). ¿Qué tanto es tantito? Cómo leer el Índice de Percepción de la Corrupción 2018. Recuperado de Revista Nexos: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=747>
- Amirthalingam, K. (2013). Prosecutorial Discretion and Prosecution Guidelines. *Singapore Journal of Legal Studies*, 50-75.
- Animal Político. (30 de Octubre de 2019). *Juez libera a otros tres de los detenidos en el Operativo de Tepito*. Recuperado de Animal Político: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/juez-delgadillo-padierna-libera-tres-detenidos-operativo-tepito/>
- Animal Político. (29 de Junio de 2020). AMLO acusa posible corrupción en la liberación de madre del Marro; se investigará a fondo, dice. *Animal Político*.
- Arellano Gault, D. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el "efecto neto". *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 225-254. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/321/32116014002.pdf>
- Arista, L. (13 de febrero de 2020). *Sánchez Cordero pide acabar con la "puerta giratoria" que beneficia a detenidos*. Recuperado de Expansión: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/02/13/sanchez-cordero-pide-acabar-con-la-puerta-giratoria-que-beneficia-a-detenidos#:~:text=M%C3%A9xico,S%C3%A1nchez%20Cordero%20pide%20acabar%20con%20la%20puerta%20giratoria%20que%20beneficia,es%20la%20procuraci%C3%B3n%20de%20justicia.&text=Si%20logramos%20transformar%20el%20sistema,transformado%20al%20pa%C3%ADs%E2%80%9D%2C%20afirm%C3%B3>
- Artículo 19. (26 de Noviembre de 2019). Presentación de Informe: Fabricación de falsas verdades en el sistema de justicia penal. Ciudad de México, México. Recuperado el 30 de Octubre de 2020, de <https://www.facebook.com/Articulo19/videos/744174429431273>
- Cámara de Diputados. (25 de Mayo de 2019). Ley Nacional del Registro de Detenciones. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión.
- Camhaji, E. (17 de Enero de 2020). *La reforma judicial de López Obrador recibe duras críticas de académicos y organismos*. Recuperado de El País: https://elpais.com/internacional/2020/01/16/mexico/1579195789_875370.html
- Cárdenas González de Cosío, A. (Mayo de 2016). *The effect of the 'war on organised crime' on the Mexican federal judiciary: a comparative case study of judicial decision-making*. Recuperado de Research Portal, King's College London: [https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/theses/the-effect-of-the-war-on-organised-crime-on-the-mexican-federal-judiciary-a-comparative-case-study-of-judicial-decisionmaking\(8093d7e5-bf31-4fa3-a4e9-82e2ca03197b\).html](https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/theses/the-effect-of-the-war-on-organised-crime-on-the-mexican-federal-judiciary-a-comparative-case-study-of-judicial-decisionmaking(8093d7e5-bf31-4fa3-a4e9-82e2ca03197b).html)
- CIDAC. (2017). *Reporte de Hallazgos 2016: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: CIDAC-USAID.
- Ciudadana, F. P. (2010). *Encuesta de opinión de jueces: Evaluación de las medidas cautelares personales y otros temas relacionados*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- CNS. (2018). *Libro Blanco del Programa Presupuestario R903 "Plataforma México"*. México: Secretaría de Gobernación.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. Washington: CIDH.
- De Angelis, J., Rosenthal, R., & Buchner, B. (2016). *Civilian oversight of Law Enforcement*. EUA: OJP Diagnostic Center/ National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (NACOLE).
- Digital, C. (30 de Agosto de 2017). Buscan cerrar la "puerta giratoria". *Capital Digital*.
- Durand, F. (2019). *La captura corporativa del Estado en América Latina*. Lima: Universidad Católica Pontificia de Perú.
- Edición. (3 de Mayo de 2017). Se unen gobernadores en contra de la impunidad durante la Conago. *Periódico Correo*.
- El Siglo de Durango. (1 de Marzo de 2020). Niegan en Durango 'puerta giratoria'. *El Siglo de Durango*.
- Expansión Política. (31 de Enero de 2020). *'El Lunares', el santero y líder criminal que se disfrazaba para no ser detenido*. Recuperado el 12 de May de 2020, de Expansión: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/01/31/quien-es-oscar-el-lunares-de-la-union-tepito-seido-tolcayuca>
- Fernández-Carro. (2009). La teoría del principal-agente en los estudios sobre ciencia y tecnología. *Arbor*, 809-824.
- Fuentes, D. (13 de Diciembre de 2016). Necesario, reformar el Sistema Penal Acusatorio: Elías Azar. *El Universal*, pág. 6.
- Fukurai, H. (2011). Japan's Prosecutorial Review Commissions: Lay Oversight of the Government's Discretion of Prosecution. *University of Pennsylvania East Asia Law Review*, 1-42.
- Gobierno de Querétaro. (3 de octubre de 2018). Ley COSMOS. *La Sombra de Arteaga*. Querétaro, Querétaro de Arteaga, México: Gobierno del Estado.

- González Rodríguez, P. (2019). La reconfiguración inquisitorial del proceso penal acusatorio en México. En P. González Rodríguez, & J. Wilker, *Desafíos del sistema penal acusatorio* (págs. 55-74). México: UNAM-IIIJ.
- Granados Torres, J. M., & González Montesinos, J. A. (2018). Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión condicional del proceso. Modelo Querétaro. En A. Vizcaíno Zamora, *Las medidas cautelares. El tope a la puerta giratoria* (págs. 49-74). México: INACIPE-Tirant lo blanc.
- Guzmán-Sánchez, R., & Espriú-Guerra, A. (2014). External Police Oversight in Mexico: Experiences, Challenges, and Lessons Learned. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1), 1-15. doi:http://dx.doi.org/10.5334/sta.ek
- Homel, P., & Carroll, T. (2009). Moving knowledge into action: applying social marketing principles to crime prevention. *Trends & issues in crime and criminal justice*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- INEGI. (2017a). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (ENPOL 2016)*. México: INEGI.
- INEGI. (2017b). *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. México: INEGI.
- INEGI. (2019a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2019b). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2019c). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2019d). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2019e). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2019)*. México: INEGI.
- INEGI. (2020a). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2020b). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2020c). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkely and Los Angeles, CA.: University of California Press.
- Krug, P. (2002). Prosecutorial Discretion and Its Limits. *The American Journal of Comparative Law*, 643-664.
- Lastiri, D. (1 de Julio de 2020). Ayotzinapa. Juez ordena liberar a "El Mochomo", operador de los Guerreros Unidos. *El Universal*, pág. N/D.
- Méndez, A. (7 de Septiembre de 2011). No se debe acusar sin pruebas a jueces, revira el CJF a Calderón. *La Jornada*.
- México Evalúa (2020). Reporte de Hallazgos 2016: *Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: CIDAC-USAID.
- Navarro, Carlos (30 de julio de 2019): "Congreso capitalino aprueba reformas al Código Penal; hasta 70 años por feminicidio". *El Heraldo*. Recuperado el 18 de octubre de 2020 de El Heraldo: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/7/30/congreso-capitalino-aprueba-reformas-al-codigo-penal-hasta-70-anos-por-feminicidio-107620.html>.
- Nielsen, F. A. (15 de Marzo de 2011). A new ANEW: *Evaluation of a word list for sentiment analysis in microblogs*. Recuperado de Sense of Micropost: <https://arxiv.org/pdf/1103.2903.pdf>
- OHCHRC In cooperation with the International Bar Association. (2003). *PROFESSIONAL TRAINING SERIES No. 9 HUMAN RIGHTS IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. Geneve: OHCHRC .
- Oliveros, V., & Gingerich, D. W. (2019). Lying about corruption in Surveys: Evidence from a Joint Response Model. *International Journal of Public Opinion Research*.
- Palazuelos, C.I., Zamora, S. I., Gómez, M. C. & Q. J. Aguirre (Ed.). (2019). *El Sistema de Justicia Penal en México. ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?* México: Instituto Belisario Domínguez.
- Pásara, L. (2006). *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal*. México: UNAM.
- Poblete, M. E. (2015). How to assess populist discourse through three current approaches. *Journal of Political Ideologies*, N/D.
- Presidencia de la República. (2020). 29.06.20 *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador*. Presidencia de la República Recuperado de <https://presidente.gob.mx/29-06-20-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>
- Redacción. (1 de Septiembre de 2006). Pleito entre narcos, causa de ejecuciones: Ortega. *El Universal*, pág. N/D.
- Redacción. (3 de Marzo de 2009). La PGJ prevé un alza en la incidencia de delitos no graves. *Milenio Diario D.F.*, pág. N/D.
- Redacción. (1 de Agosto de 2018). *2017 fue el año más violento en la historia de México, ¿cómo se compara eso con otros países?* Recuperado de CNN Español: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/08/01/2017-fue-el-ano-mas-violento-en-la-historia-de-mexico-como-se-compara-eso-con-otros-paises-de-america/>

- Redacción. (18 de Julio de 2019). *Congreso capitalino aprueba reformas al Código Penal; hasta 70 años por feminicidio*. Recuperado de El Herald: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/7/30/congreso-capitalino-aprueba-reformas-al-codigo-penal-hasta-70-anos-por-feminicidio-107620.html>.
- Redacción. (7 de Enero de 2020). *La estadística aún no nos da la razón totalmente en seguridad: Durazo*. Recuperado de Revista Etcétera: <https://www.etcetera.com.mx/nacional/estadistica-no-razon-totalmente-seguridad-durazo/>
- Redacción. (5 de Marzo de 2020). *El asesinato de Abril Pérez, el feminicidio que indignó a México*. Recuperado el 13 de Mayo de 2020, de BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50603585>
- Ríos Figueroa, J. (2020). *¿Quién cuidará a los ciudadanos?* México: Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad.
- Rivera, M., & Chapa, L. (12 de Mayo de 2020). No habrá paz sin la policía. *Animal Político*.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Méico: IFAI.
- Secretaría de la Función Pública. (9 de Diciembre de 2013). *Definición de rendición de cuentas*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/rendicion-de-cuentas-19861#:~:text=Rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%20significa%20que,%3A%20diagonal%2C%20horizontal%20y%20vertical>.
- Serna Chávez, J. C. (10 de Septiembre de 2017). Conago, punto de inflexión. *Excélsior*.
- Stephens, D., Hill, J., & Greenberg, S. (Septiembre de 2011). *Strategic Communication Practices: A toolkit for Police Executives*. Estados Unidos: U.S. Departament of Justice.
- UNODC. (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Vienna: United Nations.
- UNODC. (2013). *Guía a la Introducción a la prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*. Nueva York: Naciones Unidas.
- World Justice Project. (2019a). *Cuánta tortura. Prevalencia de violencia ilegal en el proceso penal mexicano 2006-2016*. Ciudad de México: WJP.
- World Justice Project. (2019b). *Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020*. Ciudad de México: WJP.
- Wright, K. (1981). The Desirability of Goal Conflict within the Criminal Justice System. *Journal of Criminal Justice*, 209-218.
- Zepeda Lecuona, G. (2014). *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*. México: USAID.
- Zepeda Lecuona, G. (2019). 1.1. Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal. En C. I. Palazuelos, S. I. Zamora, M. C. Gómez, & Q. J. Aguirre, *El Sistema de Justicia Penal en México. ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?* (págs. 18-22). México: Instituto Belisario Domínguez.

a. Leyes

- Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 22 de enero de 2020 (última reforma).
- Ley Nacional de Registro de Detenciones. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, el 27 de mayo de 2019.

b. Tesis y jurisprudencias

- Jurisprudencia 101/2017, bajo el rubro TORTURA. ES INNECESARIO REPONER EL PROCEDIMIENTO CUANDO NO EXISTA CONFESIÓN DE LOS HECHOS IMPUTADOS O CUALQUIER ACTO QUE CONLLEVE AUTOINCRIMINACIÓN DEL INculpADO, publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I.
- Jurisprudencia I.14o.T. J/3 y la Tesis Aislada I.1o.A.224 A, que hablan sobre el derecho de audiencia y el debido proceso, así como el requisito de tipicidad para evitar una actuación arbitraria por parte de la autoridad. Décima Época, bajo el rubro ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO SANCIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD. AL PRETENDER IMPONERLO EL JUEZ CALIFICADOR DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA DEL PROBABLE INFRACTOR. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, pág. 6.
- Jurisprudencia bajo el rubro TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, pág. 2,478.
- Tesis Aislada bajo el rubro RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE ACTUALIZA, AUN ANTE LA INEXISTENCIA DE ALGUNA DISPOSICIÓN QUE ESPECIFIQUE, EN FORMA DE CATÁLOGO, TODAS LA CONDUCTAS REPROCHABLES, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 72, noviembre de 2019, Tomo III, pág. 2,478.
- ATCHISON, T. & S. F. R. CO. vs. WICHITA BD. OF TRADE (1973).