

LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Jorge Ignacio PÉREZ CASTAÑEDA*

Antecedentes

El 19 de octubre de 2007, se publicó en el Periódico Oficial del estado de Baja California, un Código de Procedimientos Penales basado en los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración¹. Entro en vigor el día 10 de agosto de 2010².

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma en materia penal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin duda, la reforma en materia penal más importante desde la promulgación y publicación de la Constitución misma. Se establece lo que coloquialmente se conoce como juicios orales, más técnicamente sistema acusatorio adversarial basado en la oralidad. El Poder Revisor fijó como fecha límite para la operación del nuevo sistema, el 18 de junio de 2016.

En esa virtud, instituciones del estado de Baja California se fijaron como objetivo la implementación de los juicios orales, trabajo que realizaron a través de una comisión interinstitucional y comités de cada institución participante.

El presente artículo es más propiamente una reseña de la experiencia del Poder Judicial del estado de Baja California en la implementación del nuevo modelo procesal, y en particular de la propia como coordinador del respectivo comité de implementación, acompañado de algunas reflexiones sobre el impacto de la reforma. Por ende, no se ajusta a los rigores metodológicos de un trabajo de investigación.

* Licenciado en *Derecho* por la Universidad Autónoma de Baja California. Actualmente, ocupa el cargo de Magistrado Unitario Especializado en Justicia para Adolescentes y es Coordinador del Comité del Poder Judicial del Estado, para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

¹ Artículo 3 del Código de Procedimientos Penales publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Baja California del 19 de octubre de 2007.

² Artículo primero transitorio reformado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Baja California del 23 de abril de 2010.

Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal

La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal constituyó un desafío para todas las instituciones involucradas en el proceso, por supuesto incluido el Poder Judicial del estado de Baja California.

El proceso duró algunos años, pues empezó en 2007 e inició su operación, en su primera etapa, que corresponde al Partido Judicial de Mexicali, en agosto de 2010.

No fue fácil en un principio, pues se contaba con un solo referente a nivel nacional, Chihuahua, y conocíamos recién la operación del modelo acusatorio adversarial en Chile y Colombia. Por supuesto, nuestras realidades eran y son diferentes. Sin embargo, era necesario tomar en cuenta experiencias foráneas.

En el Poder Judicial, como en el resto de las instituciones involucradas, se integró un comité de implementación que me tocó coordinar. Y como quedaba claro que era necesario establecer un rumbo, su primera actividad consistió en la elaboración de un programa de implementación, entendido como una propuesta de los rubros y acciones concretas que tenían que llevarse a cabo para establecer el nuevo modelo procesal.

La elaboración del programa se realizó con un grupo de trabajo interno, es decir, con personal de

diversas áreas del Poder Judicial del Estado, realmente comprometido y motivado con esta tarea. A ellos expreso por este medio mi agradecimiento, pues su intervención fue decisiva en la generación de nuestro primer objetivo: saber dónde, quiénes, cuántos, cuándo, cómo y por qué.

Definir temas como el número de jueces requeridos para enfrentar con responsabilidad y sin riesgos una impartición de justicia realmente pública, transparente y con un sólido conocimiento jurídico; determinar el número de salas de audiencia requeridas; definir la nueva estructura organizacional; obtener capacitación de instructores que dominaran un tema de incipiente desarrollo a nivel nacional; determinar el tipo de equipo tecnológico y el diseño de las aplicaciones informáticas; la infraestructura civil; el perfil del personal administrativo, este último un aspecto importante pues se trataba de generar una nueva y mejor imagen del servidor público; los imprescindibles cambios normativos; los procesos de selección del personal jurisdiccional y administrativo; y la administración judicial, un área novedosa y trascendental, en resumidas cuentas clave para la operación del nuevo sistema.

*“Nuestra prospectiva
estaba limitada por
nuestra capacidad para
imaginar lo que podía
ocurrir. Por ello, varias
de las acciones
propuestas contaban con
plan B...”*

El programa al final del día fue materializado con los ajustes propios de los imponderables, y lo sucedido en el proceso de implementación, visto en retrospectiva, raya entre la anécdota y lo relevante. Nuestra prospectiva estaba limitada por nuestra capacidad para imaginar lo que podía ocurrir. Por ello, varias de las acciones propuestas contaban con plan “B”, pues quedaba claro que si alguien no debía fallar en la puesta en operación del nuevo sistema, era el Poder Judicial del Estado.

Es conveniente mencionar que el nuevo Código de Procedimientos Penales de Baja California se publicó antes de la reforma constitucional que estableció el nuevo modelo a nivel nacional —el código se publicó oficialmente el 19 de octubre de 2007— y es importante porque al principio el foro expresó dudas sobre su constitucionalidad. Imaginen la dimensión y trascendencia del debate, pues cuestionado el modelo desde su base misma, abordar los temas

subsiguientes sencillamente carecía de sentido

No obstante, el proceso siguió adelante, pues independientemente de que se tenían noticias de que en Chihuahua el nuevo sistema había aprobado los escrutinios del juicio de amparo, estaba en ciernes el cambio constitucional.

El debate terminó súbitamente, cuando se publicó la reforma a la Constitución Federal el 18 de junio de 2008, lo que además fortaleció la implementación. Sencillamente, el legislador federal había decretado que en el nuevo debido proceso debían imperar, destacadamente, los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que eran precisamente los principios vigentes en el nuevo Código de Procedimientos Penales para el estado de Baja California.

Ahora, en un principio solo en Chihuahua operaba el nuevo sistema (operó antes de la reforma constitucional que lo instituyó a nivel nacional) y nos dimos a la tarea de conocer su implementación y funcionamiento. Y, si bien conocimos la experiencia chilena y colombiana, el modelo chihuahuense seguía siendo un importante referente porque regionalizaba el tema, lo que nos permitía obviar aspectos inaplicables en México. Después vino la reforma constitucional de 2008, lo que aportó lineamientos más claros del nuevo modelo, que en su momento, fueron incorporados al

recién promulgado Código de Procedimientos Penales.

Adicionalmente, se acopiaron las experiencias que nos fueron transmitidas por los asesores externos y que se ponderaron para ser incorporadas, sobre todo en el aspecto normativo.

Por supuesto, el nuevo sistema implica desafíos, dentro de los cuales destaca la resistencia al cambio, sobre todo en relación con la prisión preventiva y el procedimiento abreviado.

“el nuevo sistema implica desafíos, dentro de los cuales destaca la resistencia al cambio, sobre todo en relación con la prisión preventiva y el procedimiento abreviado”

La prisión sin declaración de culpabilidad, es decir el preso que aún no es declarado delincuente, el preso “por si acaso”, es un fenómeno que igual se condena o se exige por la sociedad mexicana. La condena cuando percibe que es injusta la prisión y la reclama cuando sin previo juicio exige castigo.

Nuestro modelo procesal penal, antes de la reforma, determinaba que siempre que se cometía un delito grave debía imponerse prisión preventiva. Y como los congresos locales son especialmente sensibles a la reacción social, o a veces más mediática que social —tema aparte—

se dieron a la tarea de ampliar indiscriminadamente el catálogo de delitos graves, al grado de convertirse en regla y dejar de ser excepción. Ahí no valían, ni valen aún, los equilibrios entre la presunción de inocencia y la facultad estatal de aplicar el *ius puniendi*, percibido como tema académicamente atractivo pero indefendible en la realidad. Signos pues, del denominado populismo punitivo. Las excepciones —los casos en que se percibía injusta la prisión preventiva y existía suficiente presión social y/o mediática— debían solucionarse de diversas maneras, dada la inflexibilidad del modelo.

El nuevo sistema basa la imposición de la prisión preventiva en dos categorías: una, en la que se aplica prácticamente en automático, es decir, por la sola razón de ubicarse el sujeto o el hecho que se le atribuye en una serie de supuestos establecidos por el legislador en la Constitución Federal y reflejados en el nuevo Código de Procedimientos Penales³; y otra, donde el juez debe de aplicar criterios de razonabilidad en la imposición de medidas cautelares, lo que permite flexibilidad en la

³ Artículos 19, párrafo segundo *in fine*, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; y 155 del Código de Procedimientos Penales para el estado de Baja California.

aplicación de medidas restrictivas de la libertad personal⁴.

Ahora, la prisión preventiva que como norma general y de manera expansiva se ha impuesto en el sistema tradicional, ha permeado en nuestra idiosincrasia y, por supuesto, nuestra sociedad no concibe que una persona no esté en prisión a pesar de que no exista peligro de fuga, riesgo para la investigación o para la víctima, lo que revela, al final de cuentas, una exigencia social de castigo sin sentencia, lo que en una época en la que deben de privilegiarse los derechos humanos es simplemente inadmisibile.

Debe reconocerse, por otra parte, la complejidad del tema y la consecuente polémica al respecto, pues vivimos una época de extrema violencia, una crisis de seguridad ciudadana, en donde la respuesta políticamente atractiva estriba en una radicalización de la posición estatal. Sin embargo, no debe de establecerse a costa de los derechos fundamentales. Es decir, toda la fuerza del Estado en contra de los que delinquen, sin víctimas colaterales por un exceso en la reacción de la autoridad.

⁴ Artículos 19, segundo párrafo *ab initio*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 168, 169, 171 y 172 del Código del Procedimientos Penales para el estado de Baja California.

En lo referente al procedimiento abreviado, es importante señalar que el objetivo del nuevo sistema no es generar juicios orales, sino determinar si un hecho es delictivo; quién es penalmente responsable y quién no lo es; y decretar la reparación del daño a la víctima (artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal). Y si a esos objetivos se arriba por una ruta acelerada y, a la par, existen datos que soportan la acusación, el procedimiento abreviado incentivado por una reducción de la pena constituye una vía eficiente y eficaz para substanciar los procedimientos penales.

Tema diferente es que el Código Penal estatal deba ser íntegramente revisado, al menos en cuanto a la proporcionalidad de las penas entre delitos que protegen distintos bienes jurídicos (una especie de proporcionalidad relacional) y además en cuanto al límite mínimo de las penas, tomando en cuenta la posible reducción que se permite en el caso de los procedimientos abreviados que, por cierto, tiene su fundamento en la propia Constitución Federal, cuando dice que: «la ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.»

(Artículo 20, apartado A, fracción VII, *in fine*).

“El avance que implica la instrumentación de los juicios orales es evidente, para comprobarlo basta la comparación entre la forma en que se imparte justicia penal en el Partido Judicial de Mexicali y la manera en que se imparte en los restantes distritos judiciales”

El avance que implica la instrumentación de los juicios orales es evidente, para comprobarlo basta la comparación entre la forma en que se imparte justicia penal en el Partido Judicial de Mexicali y la manera en que se imparte en los restantes distritos judiciales.

Los principios de publicidad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, imprimen una dinámica a la intervención judicial, que la dignifica y tienen importantes subproductos, pues, por ejemplo, la transparencia

incentiva el manejo debido de los asuntos, así como la inmediación no deja lugar a duda de que efectivamente las partes son escuchadas por un juez; la contradicción permite el debate y, con ello, la defensa real de los intereses en juego; y, finalmente, la concentración y continuidad tornan eficaz y eficiente el proceso.

En contraste, debe reconocerse, en principio, que la reforma constitucional tiene una dosis contracultural. Años de funcionamiento de un sistema inquisitivo, después atemperado y ahora sustituido por un sistema acusatorio adversarial basado en la oralidad, anticipaban una especie de colisión entre un modelo de modernidad engastado en la corriente de los derechos humanos y la idiosincrasia nacional acostumbrada a un sistema autoritario en el que predomina aún la fuerza institucional del Ministerio Público, así como la prisión preventiva como norma general.

En ese sentido, la aceptación social no puede ser inmediata sino gradual, máxime si, además, es ralentizada por actores sociales o particulares con agenda propia.

Resulta así, que el nuevo sistema se encuentra en un periodo de exposición que debe sobrevivir para consolidarse sin distorsiones.



Vista panorámica del Centro de Justicia Penal, zona Río Nuevo de la Ciudad de Mexicali.

Ahora, el impacto al Poder Judicial, de la reforma en ciernes, es extraordinario y para concretarse requiere definiciones en diversos aspectos, como los siguientes:

Número de operadores jurisdiccionales

Definición del número de operadores jurisdiccionales que se requieren sobre una carga media de trabajo. Los parámetros del sistema tradicional son inaplicables. La medida de la carga de trabajo, ahora, es la audiencia judicial y el despacho (este en menor medida), aunque se atisba una correlación entre el número de causas penales y número de jueces que requiere el nuevo sistema, para lo cual debe tomarse en cuenta el número de audiencias y el despacho promedio que genere cada causa.

Además del número probable de audiencias, debe considerarse:

- Duración promedio de las audiencias y tiempo de intervalo entre ellas;
- Número anual de días laborables (solo como referente toda vez que en algunos casos todos los días son hábiles); y
- Horario de oficinas (también como referente, en razón de los casos que requieren atención inmediata por cuestiones de hecho o disposición constitucional o legal).

Determinación del número de salas de audiencia

Debe tomarse en cuenta el número de jueces y número de audiencias probable, más un margen de seguridad justificado.

Definición de la estructura organizacional de los nuevos tribunales

Ciertamente, el cambio es substancial en este aspecto. La nueva estructura requiere de un administrador judicial que debe realizar las tareas

administrativas que antes efectuaba el juez (la agenda de audiencias; la preparación de las mismas; la comparecencia de los intervinientes; la gestión tramitológica de los asuntos, entre otros). Se trata de liberar al juez de todas las tareas administrativas o de ejecución administrativa, o incluso técnicas como la operación de audio y video, para que se aboque exclusivamente a la actividad jurisdiccional que en efecto le corresponde.

Este cambio implica la creación de áreas administrativas especializadas, como la Unidad de Salas, la Unidad de Causas, y la Unidad de Servicios e Informática.

Diseño de los modelos de gestión basados en la tecnología informática

Nunca como antes la tecnología digital y la interconectividad están en condiciones de facilitar el trabajo de los tribunales. Reflexiónese tan solo en estas posibilidades: las notificaciones electrónicas, el intercambio de información, la promoción y acuerdo electrónicos, la automatización de la gestión administrativa; y la grabación del audio y video de las audiencias, como componente o, en su caso, substitutivo, del tradicional expediente judicial.



Cuarto de monitoreo y vigilancia.

Selección y capacitación del administrador judicial

Funcionario de nueva incorporación y de capital importancia. Baste decir que sin él, el tribunal no funcionaría. Expertos en la materia sugieren que el perfil ideal para este cargo es el de las ciencias administrativas o de flujo de procesos y no el del licenciado en Derecho, pues los abogados hemos sido entrenados para desarrollar un pensamiento eminentemente valorativo-cualitativo y no cuantitativo, como lo requiere el cargo de nueva creación.

Selección, capacitación e incorporación del personal administrativo

En el nuevo sistema son necesarios transcriptoras, para que consten por escrito los actos privativos o de molestia emitidos por el juzgador; notificadores (la denominación del cargo explica su función); asistentes de audiencia para la captura de los datos substantivos de lo acontecido en la audiencia; encargados de sala para el normal desarrollo de éstas; operadores de video para verificar la grabación de las audiencias judiciales; y oficiales ocupados de la tramitología administrativa de amparos, apelaciones y recursos de nulidad, entre otros.

Emisión de una nueva Ley Orgánica
Ciertamente, la ley que establece y organiza el funcionamiento del Poder Judicial debe adecuarse para sustentar normativamente la existencia, estructura y funcionamiento de los juzgados de garantía y de juicio oral. En el caso de Baja California, la magnitud del cambio justifica la emisión de una nueva ley.

“la ley que establece y organiza el funcionamiento del Poder Judicial debe adecuarse para sustentar normativamente la existencia, estructura y funcionamiento de los juzgados de garantía y de juicio oral”

Conectividad interinstitucional, definición de información compartible y definición de contenidos de la intercomunicación

Es conveniente partir de una premisa diferente. Para la eficiencia del sistema y acorde con la actuación institucional transparente, todo lo que no requiera reserva de información debe de ser compartible y comunicable de forma inalterable.



Sala de audiencia del Centro de Justicia Penal, zona Río Nuevo de la Ciudad de Mexicali.

Por otra parte, existen otros aspectos, más operativos que fundacionales o de diseño del modelo. Por ejemplo, el riesgo de prácticas o interpretaciones jurídicas contrarias al nuevo sistema debe atenderse continuamente, fundamentalmente a través de capacitación, de pasantías o de retroalimentación con todos los operadores jurisdiccionales del nuevo sistema, punto en el que debe considerarse seriamente la realización periódica de conversatorios, con el fin de evitar o suprimir vicios, mejorar aspectos operativos como la coordinación interinstitucional, y fortalecer los protocolos de actuación en las audiencias.

Igualmente, debe perfeccionarse constantemente la operación de la administración judicial, tema en el

que Baja California se ha posicionado bien a nivel nacional.

Sin duda, el nuevo sistema de justicia penal significa un paso adelante, precisamente porque racionaliza el proceso a través del cual el Estado aplica la ley penal, como también la respuesta del mismo a los eventos delictivos. El sistema dista de ser perfecto, aún más imperfecta será su aplicación, pero vale el esfuerzo si se lleva a cabo por las razones correctas: cambiar para avanzar.

En efecto, tomará tiempo generar criterios firmes, homogéneos, en una gran cantidad de temas que surgen ya y seguramente surgirán por la normatividad que aspira a concretar los principios del modelo acusatorio adversarial. Algo normal en la modalidad del derecho aplicado, donde la argumentación genera un día postulados cuestionados el siguiente, y así como el sistema tradicional produjo una reconocible riqueza de criterios, a través del tiempo y del debate el nuevo sistema generará los propios.

En otro aspecto, debe reconocerse que existe inmenso trabajo por realizar, sobre todo en la capacitación policiaca en general y, en especial, la investigación policial científica. Tema esencial, que de no acometerse con éxito y prontitud podría afectar gravemente, más que al nuevo modelo, a una sociedad que espera respuestas contundentes e

inmediatas que reduzcan drásticamente la impunidad.

Por lo pronto, la mayor satisfacción en la implementación del nuevo sistema reside en la demostración de que el Poder Judicial puede construir, materializar, proyectos de nueva generación que benefician a la sociedad bajacaliforniana. Probar que transitamos de las palabras y las ideas a los hechos que las reflejan.

Finalmente, desde un particular punto de vista existe un tema que tomará más tiempo entender y concretar, en cuanto a la actuación de los juzgadores del nuevo sistema, pues he observado una tendencia a conservar el formalismo propio del sistema tradicional y que creo incompatible con el nuevo sistema.

El nuevo sistema exige una desformalización, en el sentido de que en las audiencias el juzgador debe ser práctico, directo y preciso sin dejar de ser exhaustivo, a manera de fundamentar y motivar solo los actos privativos y de molestia; debe abandonar el circunloquio, el ritualismo y la reiteración tediosa e innecesaria, dejar de ser formalista sin sentido y no dar cabida a tecnicismos que en realidad constituyen una defensa abstracta de la legalidad, privilegiar el sentido común y no convertir al proceso en un conflicto adicional al que le dio origen. La substancia sobre la forma, a condición de que se respeten los principios

generales del proceso y los derechos fundamentales, es decir, la prevalencia del derecho sustancial, como lo prevé el artículo 228 de la Constitución de Colombia, o como lo expresa el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito: «flexibilizar lo procesal y privilegiar lo sustantivo.» (Tesis de jurisprudencia I. 3º.C. J/1; *ius* 2002388).

Fuentes consultadas

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código de Procedimientos Penales para el estado de Baja California.

Otros documentos

Periódico Oficial del Gobierno del estado de Baja California del 19 de octubre de 2007.

Periódico Oficial del Gobierno estado de Baja California del 23 de abril de 2010.