

INICIATIVA PARA OBTENER RESULTADOS RÁPIDOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN TABASCO

*Jorge Arzubide Dagdug
**Lenin Méndez Paz

*Estudiante de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades.

**Profesor Investigador de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades.

Artículo Recibido: 25 de agosto 2020. Aceptado: 17 de febrero 2021.

RESUMEN. Entre 2017 y 2018, en Villahermosa, Tabasco, se desarrolló un proyecto denominado Reto de 100 Días. El objetivo de dicho proyecto fue generar un cambio positivo, rápido, sustancial y sostenible en la forma de operar por parte de todos los actores clave del sistema de seguridad y justicia local, para abatir la impunidad en el delito de Robo a Comercio. El proyecto tuvo un enfoque sistémico e integral, por lo que se buscó la coordinación efectiva entre los actores clave, que además de incluir a las instituciones públicas del sistema, contempló también a Organizaciones de la Sociedad Civil y del gremio empresarial. Durante el Reto de 100 Días se resolvieron 47 carpetas de investigación de este delito; cuando antes del reto se resolvían 13.7 en promedio, en 100 días; es decir, un incremento de 243% en la efectividad. Además de que se lograron innovaciones y buenas prácticas en los procesos.

Palabras Clave: justicia; sistémico; resultados; innovación; coordinación; sostenibilidad.

INTRODUCCIÓN.

La Agencia para el Desarrollo Internacional del Pueblo de los Estados Unidos de América (USAID, por sus siglas en inglés), es la agencia de cooperación internacional más grande del mundo. Creada en 1961 por el presidente J.F. Kennedy, cuenta con décadas de experiencia en proyectos de intervención a nivel nacional y supranacional en más de 100 países, en

prácticamente todos los sectores de desarrollo (humano, económico, social, ambiental). En México, desde 2015 se creó el Programa Projusticia o Projust (*Promoting Justice Program*), que ha buscado el fortalecimiento de las capacidades institucionales y operativas de las instituciones que conforman el sistema de seguridad y justicia penal.

A partir de 2017, Projusticia busca una estrategia más contundente para obtener resultados en el corto plazo, de forma sistémica, y con la participación de todos los actores clave. La idea era implementar cambios sostenibles en la forma en que los operadores del sistema de seguridad y justicia, para obtener más soluciones y de mejor calidad para las víctimas.

El Instituto de Resultados Rápidos (RRI- *Rapid Results Institute*) es una organización no gubernamental norteamericana que busca justamente este tipo de resultados en temas complejos. Ha trabajado en diversos países de 4 continentes en temas como vivienda para *homeless*, alimentación para gente de escasos recursos, mejora de la productividad agropecuaria en comunidades pobres, sistemas de salud, entre otros.

En 2017, RRI y Projusticia, establecieron una alianza estratégica para buscar resultados rápidos en 100 días, en los sistemas locales de seguridad y justicia de 16 ciudades (Tijuana, Mexicali, Hermosillo, Chihuahua, Ciudad Juárez, Saltillo, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Monclova,

Torreón, Monterrey, Zacatecas, Fresnillo, Tepic, Tula y Villahermosa) en 9 entidades federativas.

Con Sistemas Locales, nos referimos a todos los actores involucrados en el sistema de seguridad y justicia de una comunidad, sean instituciones públicas como Poderes Judiciales, Fiscalías, Policías, Defensorías Públicas, etc, pero también organizaciones de la sociedad civil, gremios empresariales, academia, etc.

Los proyectos se denominan “Retos de 100 Días”, y se desarrollan mediante la metodología del RRI, pero combinando el enfoque de las 5 R’s de USAID, una metodología para apoyar la sostenibilidad y el desarrollo local, mediante la participación de actores locales.

Se realizaron tres rondas: la primera entre septiembre de 2017 y marzo de 2018, en 5 ciudades; la segunda entre julio y noviembre de 2018, en 7 ciudades; y la tercera entre noviembre de 2019 y mayo de 2020, en 11 ciudades. Al final, lo que se

ha logrado en estas ciudades ha sido mejorar en más del 100% la efectividad en la persecución penal y la gestión judicial en delitos del fuero común como violencia familiar y robo en todas sus modalidades.

Lo que se describe a continuación, son los pasos de la metodología de Resultados Rápidos y los logros obtenidos, aplicados al caso del equipo de Robo a Comercio en la ciudad de Villahermosa, durante la primera ronda.

DISEÑO DEL RETO DE 100 DÍAS.

Lo primero fue reunirse con los líderes del sistema local, es decir, los titulares de las instituciones públicas involucradas, así como los directivos y funcionarios de organizaciones civiles y privadas que representan a los usuarios del sistema. En este taller denominado de “diseño”, se interioriza la problemática local de la inseguridad y del funcionamiento del sistema, se externan las coyunturas y estructuras propias de la ciudad, y se selecciona el delito en el que se va a trabajar.

También se establecen cuáles serán y cómo se medirán los “resultados” a

obtener. Por ejemplo, en aquellas causas iniciadas por el delito de robo, ya sea por flagrancia o denuncia, se plantearon como soluciones de calidad las que culminaran en aquellos supuestos del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya sea en sede ministerial o judicial: Acuerdos Reparatorios (en caso de violencia familiar no aplica), Suspensión Condicional del Proceso, y sentencias condenatorias en Procedimiento Abreviado o Juicio Oral. Los archivos temporales, no ejercicios de la acción penal, y otras formas de conclusión de la investigación en sede ministerial, al igual que las sentencias absolutorias, no se consideraron soluciones de calidad en el sistema.

Cada líder designa un operador que formará parte de un equipo. Los operadores son los funcionarios públicos y privados que están en la primera línea de trabajo, es decir, que su trabajo cotidiano está enfocado en resolver los problemas relativos al delito seleccionado. En el caso de las instituciones públicas son los jueces, fiscales, policías, defensores, etc.; y en el caso de otras organizaciones civiles y privadas pueden ser empresarios, académicos, expertos, activistas, etc. Sin

embargo, es fundamental en la metodología del RRI, que estos operadores estén empoderados por sus líderes y tengan poder de acción y decisión.

Dentro del grupo de líderes, se nombra uno o dos “líderes guía”, que son quienes apoyarán al equipo, y serán el vínculo entre ellos y todos los líderes. Los líderes deberán estar comprometidos para gestionar cualquier problema que se presente en el camino y cuya solución no esté al alcance del equipo.

LANZAMIENTO DEL RETO DE 100 DÍAS.

Con los equipos de operadores o funcionarios de primera línea, se trabaja en un segundo taller, el de Lanzamiento. En éste, se debe fijar la meta respecto del delito seleccionado por los líderes. El hecho de que sean los propios operadores quienes fijen la meta y no los líderes, es parte sustancial de la metodología del RRI: no es lo mismo que cumplas una meta fijada por otra persona, que una que tú mismo has establecido en base a tu conocimiento y experiencia; ya que son los operadores quienes se ubican en la

primera línea y se enfrentan de manera cotidiana a estas situaciones.

Para fijar la meta se hace una revisión de la información disponible, y se establece una línea base. Tomemos el ejemplo del equipo que se trabajó en **2017 en Villahermosa contra el delito de robo a comercio**. Con datos de la Fiscalía y del Poder Judicial de Tabasco, y considerando la definición de “solución” establecida por los líderes, se tenía que de enero a octubre de 2017 se habían iniciado **3,402** carpetas de investigación de robo a comercio, pero se habían resuelto sólo **40** casos. En otras palabras, la efectividad en la solución de casos de robo a comercio en Villahermosa, respecto con las carpetas iniciadas, era de **1.17%** (40/3,402).

Este análisis se puede hacer tan a detalle como se desee: carpetas iniciadas por flagrancia, con imputado conocido, con imputado desconocido; tiempo que se toma solucionar un caso, tipo de soluciones, etc. Sin embargo, lo importante es que se reconozca que existe un problema que está generando un alto índice de impunidad.

En ese mismo período de enero a octubre de 2017 (290 días) se habían solucionado **40 casos** de diversas formas. Entonces, en un período de 100 días, en promedio, se resuelven **13.7 casos** de robo a comercio en la ciudad de Villahermosa; lo que es equivalente a **4.1 casos** mensuales en promedio. Este dato se constituye como la línea base.

Ahora bien, antes de fijar la meta, se revisa todo el proceso desde que inicia una denuncia de robo a comercio (en este caso), hasta que acaba en una solución ya sea ministerial o judicial, esto es, se analizan los subprocesos de toma de denuncia, investigación, tratamiento de las víctimas, las etapas de la judicialización del caso, la gestión judicial y el desarrollo de audiencias y dictado de sentencias, entre otros. Esta revisión debe ser con un sentido autocrítico, ya que se deben identificar los focos rojos o áreas de oportunidad, que están impidiendo se resuelvan más casos. Recordemos que quienes están haciendo esta revisión son precisamente quienes operan el sistema y llevan a cabo estos procesos, al igual que los representantes de las víctimas (como en este caso, los gremios empresariales y

apoderados legales de establecimientos comerciales). Es fundamental que durante este taller todos los actores involucrados dialoguen y entiendan cómo se pueden resolver los problemas mediante la coordinación y comunicación.

Una vez hecho lo anterior, se fija la meta a manera de reto. Siguiendo con el ejemplo de la ciudad de Villahermosa, para el equipo de robo a comercio, se lanza el siguiente reto: ***“Incrementar de manera pronta, justa y efectiva, el número de casos resueltos de Robo a Comercio en la Ciudad de Villahermosa, de 13.7 a (13.7 + X) casos en 100 días. Considerando como “casos resueltos” a los acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales del proceso, y sentencias en procedimiento abreviado y juicio oral”.***

La meta fijada (13.7 + X) debe ser un incremento sustancial de la línea base (13.7). El incremento (X) puede ser tantas veces más la línea base como el equipo lo decida. Esta meta, sin embargo, si bien es un objetivo común para el equipo, no es tan importante como el sentido de urgencia y de desafío que debe infligir en los

integrantes del equipo. De acuerdo con la metodología del RRI, el sentido de urgencia y la necesidad de dar resultados en el corto plazo, detona las mejoras capacidades de las organizaciones y de las personas.

Además de haber conformado un equipo de primera línea, empoderado por sus líderes, y de haber lanzado un “Reto de 100 días”, durante este taller se debe sensibilizar a los integrantes de los equipos a que experimenten soluciones a los problemas, y que tienen libertad para errar; ya que, si una solución no funciona, de manera inmediata pueden implementar otra, comportándose como auténticos equipos auto-dirigidos con poder de decisión propia y objetivos comunes.

Antes de concluir este taller se establece un plan de trabajo con mini-metas, que puedan ser cumplidas y verificadas de manera semanal o en la periodicidad que ellos decidan. El plan de trabajo debe contener líneas de acción enfocadas en atacar las áreas de oportunidad que fueron identificadas dentro de la revisión del proceso, y que están evitando que se resuelvan más casos.

Ahora bien, durante los próximos 100 días, el equipo deberá implementar este plan de trabajo y reunirse semanalmente (si así fue establecido por ellos) para darle seguimiento a las líneas de acción, mini-metas y meta total. En su trabajo cotidiano, deben enfocarse en resolver carpetas de investigación a través de las estrategias definidas en el plan.

Un coach capacitado por el RRI deberá acompañarlos y guiarlos durante el reto. El coach no está para resolver los problemas, sino para ayudar al equipo a que ellos mismos encuentren las soluciones, mediante el diálogo, la innovación, la experimentación, y la prueba y error.

LOS 100 DÍAS DEL RETO Y SUS RESULTADOS.

Es importante comprender que en un “reto de 100 días”, los “100 días” representan el “corto plazo”, un período simbólicamente definido, medible, y observable; que de acuerdo con la metodología del RRI proviene de la costumbre de los gobiernos en todo el mundo, de poner metas en sus primeros días de administración. Esto quiere decir que los 100 días no son un período estricto de tiempo, puede ser

variable, ya que el objetivo es generar el sentido de urgencia para dar resultados en el corto plazo. De hecho, en todas las ciudades donde se llevó a cabo este reto, su duración fluctuó entre los 120 y los 150 días calendario.

En Villahermosa el reto duró 153 días, en cuyo período se resolvieron 72 carpetas de investigación del delito de robo a comercio. La productividad en este periodo implica que se logró en 5 meses, lo que el sistema era capaz de resolver en casi **2 años** de trabajo.

Si ajustamos esta cifra de **72** a 100 días, para hacerla comparable con la línea base, tenemos que durante el reto se resolvieron **47** carpetas de investigación en promedio, en 100 días; cuando antes del reto se resolvían en promedio **13.7**. Lo anterior representa un incremento de **243%** en la efectividad de los operadores para solucionar causas iniciadas por este delito.

Pero estos resultados no se dieron de manera espontánea, fueron el resultado de innovaciones al sistema que fueron implementadas por el equipo. Entre ellas, destaca el uso y aprovechamiento de la

información de análisis criminal con la que contaba la Fiscalía mediante “mapas de calor”, lo que permitió que la policía de seguridad pública se enfocara en vigilar las zonas más afectadas por este delito, con la consecuente baja en la incidencia de un 40% aproximadamente en el periodo.

Pero también esta información permitió por primera vez judicializar y resolver en procedimiento abreviado, 2 carpetas que se habían iniciado con imputado desconocido. Nunca se había resuelto un caso donde no se contaba con la mínima descripción del imputado, y estas carpetas terminaban en archivo temporal. El análisis de este tipo de información permitió establecer patrones delictivos y relacionar las características de imputados y de sus modos operandi, que ya se contaban en una base de datos, con nuevos casos que ingresaron.

Por otra parte, la colaboración con los apoderados legales de las empresas más afectadas por el delito, como el caso de la Cadena Comercial OXXO, permitió mejorar el flujo de información necesaria para solucionar los casos. Los fiscales y policías de investigación explicaron a los

apoderados legales que requerían información de calidad en el menor tiempo posible para que sus casos fueran resueltos; mientras que los apoderados legales le pidieron a los fiscales que les dieran todas las facilidades para iniciar las denuncias, y que designaran rápidamente a peritos e investigadores que acudieran al lugar de los hechos. Como resultado, se implementó un formato único para recabar la información mínima requerida para iniciar denuncias y judicializarlas, que incluso la Cámara de Comercio estatal adoptó y compartió con sus agremiados.

Este tipo de soluciones a problemas se dio por el simple hecho de dialogar entre las partes; por ejemplo, nunca antes se había sentado un juez con un fiscal a explicarle las deficiencias de su investigación o de la argumentación de los hechos en audiencia; o el juez había escuchado de los fiscales que existían diferentes criterios entre los jueces que complicaban la estrategia de litigio. Tampoco un policía de seguridad pública había escuchado de un fiscal y de un juez, sobre requerimientos específicos de información para iniciar las carpetas de investigación, o porque muchas veces tenían que dejar en libertad

al imputado derivado, entre otras razones, de la calidad de la información.

Estos son tan sólo algunos ejemplos de lo que se vivió durante este reto, que ponen de manifiesto el poder que tiene el diálogo entre actores involucrados en un mismo sistema, con un objetivo común.

LA SOSTENIBILIDAD.

Al final del reto, se lleva a efecto el taller de Sostenibilidad, que es donde asisten tanto líderes como equipos operativos, para dar cuenta de los logros, innovaciones y buenas prácticas aprendidas durante el reto. Pero además, los equipos redactan una serie de peticiones o “recomendaciones” hacia los líderes para poder sostener y mejorar los resultados. Estas recomendaciones tienen un gran valor potencial porque se derivan de los propios actores del sistema, que, por su experiencia y por lo que han vivido durante el reto, entienden como requerimientos indispensables para mejorar los procesos.

Como parte de las recomendaciones que se dieron en Villahermosa para este delito, el equipo solicitó mejorar la gestión judicial para evitar la reprogramación de

audiencias; la implementación de conversatorios interinstitucionales entre jueces, fiscales y defensores; compartir órdenes de aprehensión con policías de seguridad pública; la unificación de criterios mínimos por parte de los jueces, como los requisitos para comprobar el monto de lo robado; la mejora en gestión para la autorización de los procedimientos abreviados para los fiscales; reformas al Código Penal del Estado para hacer del robo un delito perseguible por oficio; entre otras peticiones.

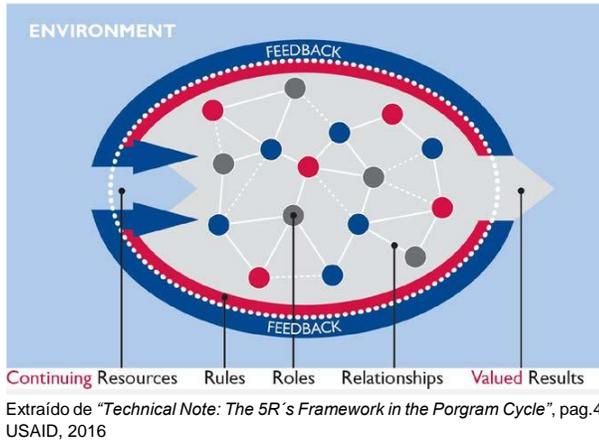
EL CONTEXTO LOCAL Y EL ENFOQUE DE LAS 5R´S.

“El enfoque en los sistemas locales se basa en la realidad de que lograr y mantener cualquier resultado de desarrollo depende de las contribuciones de actores múltiples e interconectados” (USAID, 2014, p. v). En este sentido, cualquier intervención en un sistema local, sea cual fuera el tema, requiere de un análisis previo del contexto, y un planteamiento con varios aspectos a considerar.

Los cambios que se espera sean la base de la sostenibilidad de los logros alcanzados, se dan en el contexto del

enfoque de las 5R´s, que son 5 aspectos básicos que capturan la dinámica de un sistema local, y que son importantes de entender para poder generar cambios dentro del mismo (USAID, 2016).

De acuerdo con este enfoque desarrollado por USAID, los **recursos** que entran a un sistema sean de cualquier tipo, y que al final se transforman en **resultados**, están sujetos a las interacciones de individuos e instituciones, que siendo actores clave del sistema, asumen ciertos **roles**, mediante una compleja red de **relaciones** entre ellos. Si bien estas interacciones dependen de los recursos que entren al sistema, todo el proceso de transformación de recursos en resultados está en función de un conjunto de **reglas** que están dadas en el sistema, y que pueden ser de carácter formal o informal. Más aún, aunque pudiéramos asumir que el sistema es cerrado y está delimitado, éste es influenciado por el entorno en el que está contenido, el cual contiene otros sistemas, por lo que se genera una compleja red de interacciones entre distintos tipos de sistemas (USAID, 2016)



Finalmente, en la medida en que los resultados del sistema sean valorados por todos los actores, los recursos seguirán fluyendo, para generar dichos resultados. Sin embargo, la complejidad de un sistema radica en que, diferentes actores pueden desear diferentes resultados, y no siempre estar dispuestos a seguir inyectando recursos, si no valoran el resultado actual.

La metodología del RRI busca en principio, establecer ese resultado común entre todos los actores, mediante un reto que se desprende de un objetivo de mayor alcance que es valorado por todo el sistema. Durante el viaje de 100 días, se reajustan los roles, relaciones, y reglas necesarias, que habilite los recursos que garanticen resultados deseados por todos.

CONCLUSIONES.

Al igual que en Villahermosa, en todas las ciudades se dieron resultados muy positivos e innovaciones y mejoras; sin embargo, es importante evaluar la sostenibilidad y permanencia de las buenas prácticas experimentadas durante el reto. Y para esto es fundamental no sólo que los líderes implementen las recomendaciones de los equipos y continúen empoderando a sus operadores; si no que los mismos integrantes de los equipos entiendan que éstas nuevas formas de trabajo colaborativo sí dan resultados y las adopten como suyas. Es fundamental que todos los actores involucrados entiendan que persiguen un objetivo común: el mejoramiento del sistema de seguridad y justicia. Y que para ello deben ser responsables y tomar decisiones, pero pueden errar y pueden seguir experimentando, que deben dialogar entre ellos ante cualquier problemática que se presente, y buscar soluciones innovadoras.

Definitivamente si es posible obtener resultados en el corto plazo en un sistema tan complejo como la seguridad pública y

justicia; y aunque parezca de poco impacto (considerando que el índice de impunidad es muy alto), si estas nuevas formas de trabajo pueden mantenerse, y además pueden extenderse a otras áreas dentro de las instituciones, tendremos una mejora creciente, sostenida, y cada vez más integral.

No se trata de números solamente, se trata de víctimas y victimarios, que tienen que ser sujetos a procesos apegados a derechos humanos, pero a la vez eficientes y transparentes.

LITERATURA CITADA.

Ortiz, A. & Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del Cambio*. PACT. <https://planificacionsocialunsi.files.wordpress.com/2011/09/demistificando-la-teoria-del-cambio.pdf>

Matta, N., & Ashkenas, R. (2003). *Por qué los buenos proyectos también fracasan*. Harvard Business Review.

Matta, N., & Morgan, P. (2011). *Local Empowerment Through Rapid Results*. Stanford Social Innovation Review. <https://www.thechangeleaders.com/wp-content/uploads/2019/02/SSIR.Local-Empowerment-through-Rapid-Results-copy.pdf>

Tennyson, R. (2003). *MANUAL DE TRABAJO EN ALIANZA [Libro electrónico]*. The International Business Leaders Forum (IBLF) y The Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN). Recuperado el 28 de marzo, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwim9c7j7L3qAhUDSK0KHZGpD9sQFjABegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Faplaws%2Fpublication%2Fes%2Fpublications%2Fcapacity-development%2Fthe-partnering-toolbook-spanish%2FPartnering-Toolbook-Spanish.pdf&usq=A0vVaw2RD-RQ0MkS6Lv_GWttLW7A

USAID. (2016). *Technical 5Rs framework in the Program Cycle*. En USAID (Ed.), *Local Systems Framework* (pp. 1-20). Recuperado el 20 de marzo de 2020, en https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/5rs_techncial_note_ver_2_1_final.pdf

Respecto a la metodología del RRI, tampoco se trata de una “receta de cocina” que se aplique de igual forma en cada ciudad; se trata de un método de trabajo que considera el contexto local, y que infunde en sus actores clave, la confianza en que se pueden mejorar las cosas.

El IRR y Projusticia han realizado a la fecha tres rondas de estos retos de 2017 a 2020, y en todas se ha conseguido mejorar la calidad y eficiencia de los procesos; pero dependerá de todos aquellos quienes integran el sistema local, la sostenibilidad de sus resultados.

USAID. (2014). *Local Systems: a Framework for Supporting Sustained Development*. Recuperado el 21 de marzo de 2020, de <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/LocalSystemsFramework.pdf>