

HALLAZGOS 2017

SEGUIMIENTO
Y EVALUACIÓN
DEL SISTEMA DE JUSTICIA
PENAL EN MÉXICO



Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**

México 2018

D.R. 2018, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso,
Col. Los Morales Polanco, 11510,
Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254

El documento "Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México" es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime
Directora de México Evalúa

María Novoa
Coordinadora del Programa de Justicia

Karen Silva Mora
Cristel Rosales Vargas
Montserrat López Pérez
Carlos de la Rosa Xochitiotzi
Mireya Moreno Rodas
Investigadores

Arturo Velázquez
Jorge Galván
Asistentes de investigación

Janet Kuri
Cynthia Castañeda
Cecilia Román
Editoras

Miguel Cedillo
Diseño gráfico

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a México Evalúa como fuente de la información.

El documento en formato digital y las bases de datos se encuentran disponibles en: www.mexicoevalua.org y proyectojusticia.org

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la **Fundación Friedrich Naumann para la Libertad**. Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de la Fundación.”

ÍNDICE

4	Presentación
6	Introducción
8	1. Acceso a la información
8	1.1. Derecho de acceso a la información en México
8	1.2. Estrategia de acceso a la información
10	1.3. Evaluación de las respuestas
10	1.3.1. Tasa de respuesta por entidad federativa y respuestas útiles
11	1.4. Principales problemas y observaciones
11	1.4.1. Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)
11	1.4.2. Sistemas INFOMEX
12	2. Condicionantes de la operación del sistema de justicia penal
12	2.1. Sistema Nacional de Coordinación Técnica
14	2.2. Sistema Institucional de Coordinación Técnica
16	2.3. Proceso de planeación integral, continuo y público
18	2.4. Sistemas de registro, seguimiento y evaluación integral
18	2.4.1. Registro y reporte de información
19	2.4.2. Seguimiento y evaluación
21	2.5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
21	2.5.1. Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal (SETEC)
22	2.5.2. Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (5 mil millones de pesos)
23	2.5.3. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG)
27	2.6. El papel de la cooperación internacional
28	2.7. Simetría institucional
29	3. Habilitantes de resultados
29	3.1. Capacitación y servicio profesional de carrera
29	3.1.1. Personal suficiente y capacitado
35	3.1.2. Servicio profesional de carrera
37	3.2. Tecnologías de la información y comunicación
37	3.2.1. Uso de sistemas o plataformas tecnológicas de apoyo en las instituciones
38	3.2.2. Número Único de Causa o de Caso
39	3.2.3. Interconexión o interoperabilidad de los sistemas informáticos
39	3.2.4. Algunas observaciones del análisis de la información
40	3.2.5. Algunas buenas prácticas identificadas
41	3.3. Marco normativo
41	3.3.1. Modificaciones legislativas
43	3.3.2. Desarrollo de criterios judiciales

45	3.4. Gestión y organización institucional
46	3.4.1. Procuración de justicia
53	3.4.2. Impartición de justicia
59	3.4.3. Defensoría Pública
62	3.4.4. Atención a víctimas
64	3.4.5. Unidades de Supervisión de Medidas Cautelares
67	3.4.6. Seguridad Pública
70	3.4.7. Reinserción Social
76	4. Resultados de la operación del sistema de justicia penal acusatorio
76	4.1. Contexto
78	4.2. Flujo de casos en el sistema de justicia (2016)
80	4.3. Indicadores de resultados 2017
80	4.3.1. Análisis de Fiscalías
87	4.3.2. Análisis de Poderes Judiciales
92	4.3.3. Análisis de Defensorías públicas
94	4.3.4. Conclusiones de Resultados
96	5. Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal
99	6. La impunidad en el sistema de justicia penal
99	6.1. Índice de Impunidad del sistema de justicia penal acusatorio
104	6.2. Resultados del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio
107	6.3. Cruce del Indicador de Impunidad del sistema de justicia penal con los resultados obtenidos en el Ranking
109	7. Instituciones Federales
109	7.1. Condicionantes
111	7.2. Habilitantes
111	7.2.1. Procuraduría General de la República
113	7.2.2. Poder Judicial de la Federación (PJF)
115	7.2.3. Defensoría Pública Federal
116	7.2.4. Policía Federal
117	7.3. Resultados en procuración e impartición de justicia en el SJP acusatorio
117	7.3.1. Contexto
118	7.3.2. Vista panorámica de 1,186 días de operación del sistema acusatorio en el ámbito federal
118	7.3.3. Análisis del flujo de casos en la procuración de justicia para 2017
122	7.3.4. Análisis del período comprendido entre 2014 y 2017
123	7.3.5. Análisis del flujo de causas en impartición de justicia
124	7.3.6. Finalización de las causas
124	7.3.7. Sentencias absolutorias vs. condenatorias
125	7.3.8. Análisis de audiencias
126	7.3.9. Defensoría pública
127	7.3.10. Sistema penitenciario
128	7.3.11. Juicio de amparo

130 8. Avanzando desde lo local: Modelo de Justicia Querétaro

- 130** 8.1. Condicionantes
 - 130** 8.1.1. Sistema de coordinación, planeación integral y simetría institucional
 - 132** 8.1.2. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos
 - 133** 8.1.3. Sistemas de registro, seguimiento y evaluación integral
- 133** 8.2. Habilitantes de resultados
 - 133** 8.2.1. Capacitación y servicio profesional de carrera
 - 134** 8.2.2. Tecnologías de la información
 - 134** 8.2.3. Gestión y organización institucional

138 9. Hacia una justicia de calidad

- 138** 9.1. Confianza en la Justicia
 - 139** 9.1.1. Evolución del Índice de confianza
 - 139** 9.1.2. Comparación del índice de confianza en la justicia penal entre estados (2011-2017)
- 140** 9.2. Incidencia en homicidios
 - 140** 9.2.1. Comparación de las tasas de homicidios en las entidades federativas (1990-2016)
- 141** 9.3. Más denuncias, más justicia
 - 141** 9.3.1. Porcentaje de delitos denunciados nacional
 - 142** 9.3.2. Comparación del porcentaje de delitos denunciados en las entidades federativas (2010-2016)
- 142** 9.4. Trato satisfactorio a víctimas
 - 143** 9.4.1. Trato satisfactorio a víctimas nacional
 - 143** 9.4.2. Comparación del trato satisfactorio a víctimas por entidad federativa
- 144** 9.5. Presunción de inocencia
 - 144** 9.5.1. Evolución en la población penitenciaria en prisión preventiva nacional (2012-2017)
 - 145** 9.5.2. Comparación de la tasa de población en prisión preventiva por cada cien mil habitantes entre entidades federativas (2012-2017)
- 146** 9.6. Proceso penal justo
 - 147** 9.6.1. Incidencia en la tortura
 - 147** 9.6.2. Satisfacción con la defensa
- 148** 9.7. Cárcel digna y segura
 - 149** 9.7.1. Evolución en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2011 a 2017
 - 149** 9.7.2. Comparación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria entre entidades federativas (2011-2017)
- 150** 9.8. Mejorando la calidad de la justicia

151 10. Conclusiones y recomendaciones

PRESENTACIÓN

Hace exactamente diez años fue publicada una reforma constitucional en materia de seguridad y justicia sin precedentes en nuestro país que, entre otras cosas, replanteó el sistema de justicia penal en su totalidad. En una especie de reconocimiento tácito sobre la obsolescencia del modelo inquisitivo mixto –que se había aplicado durante años con tan dudosos resultados–, estableció un sistema de justicia de corte acusatorio adversarial y oral que parecía traer una bocanada de aire fresco a la procuración e impartición de justicia penal en México, pues su objetivo era asegurar el acceso a la justicia con calidad, efectividad, eficiencia y transparencia.

En aquellos momentos había motivos de sobra para plantear una reestructuración del sistema de justicia de esa envergadura: los niveles de impunidad e inseguridad eran cada vez mayores, la confianza de la sociedad en las instituciones de procuración e impartición de justicia era escasa y, a veces, nula; el sistema de justicia era lento, ineficiente y en él se violaban sistemáticamente los derechos humanos de víctimas e imputados.

La reforma era, entonces, una medida urgente y necesaria. Por ello, acudiendo a la experiencia de otros países y a la de algunas entidades federativas del país –como Chihuahua, Nuevo León y Oaxaca–, se vio al sistema acusatorio como una posible solución.

Ocho años después, en 2016, culminó un intrincado proceso de implementación, tal vez copado de buenas intenciones, pero caracterizado por la improvisación y por marcadas asimetrías institucionales en cuanto a recursos y al establecimiento de prioridades en las diferentes entidades federativas. Y así, con brechas y sin un adecuado sistema de evaluación y seguimiento que contribuyera a ponerles remedio, arrancó la operación de un sistema de justicia que todavía adolece de muchas cosas, pero que comienza a dar algunos resultados alentadores.

En el camino, y ante sus deficiencias, este modelo ha encontrado detractores que piden, incluso, su marcha atrás con una contrarreforma; otros, en cambio, confían en que al ser consolidado dará mejores resultados, por lo que apuestan a que se fortalezca y afiance.

Tristemente, las circunstancias de inseguridad e impunidad que existían en 2008 subsisten en nuestros días y, en algunos casos, han empeorado, pero de una cosa podemos estar seguros: el sistema anterior no funcionaba ni estaba a la altura de un país que aspira a que se respete el Estado de derecho. En cuanto al sistema acusatorio, es muy pronto para emitir un diagnóstico final, pues es aún muy joven y, por lo tanto, presenta áreas de oportunidad –legislativas y, sobre todo, de operación– que deben ser atendidas. La única manera de alcanzar el ideal que se planteó en su diseño –como hemos insistido una y otra vez– es a través de la evaluación y el seguimiento; labor a la que queremos contribuir desde México Evalúa con ejercicios como el presente reporte de Hallazgos 2017 y los que lo anteceden.

Con base en la experiencia adquirida desde 2013 a la fecha en torno a este proyecto, y en los resultados de la evaluación del presente reporte, desde México Evalúa hemos emitido recomendaciones generales, y sus respectivas propuestas de acciones específicas, que consideramos abonarán al proceso de consolidación del sistema de justicia penal en nuestro país.

Reconozco y agradezco el compromiso y trabajo del Programa de Justicia de México Evalúa: de su coordinadora María Novoa y de los investigadores: Karen Silva Mora, Christel Rosales Vargas, Monserrat López Pérez, Carlos De la Rosa Xochitiotzi y Mireya Moreno Rodas. De igual forma, quiero reconocer el valioso apoyo en la investigación que Arturo Velázquez y Jorge Galván aportaron al proyecto. Finalmente, agradezco profundamente a la Fundación Friedrich Naumann por el apoyo para la realización de este esfuerzo; asimismo a los poderes judiciales, procuradurías, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, comisiones de atención a víctimas e instancias de coordinación en las entidades federativas y federales por su apertura y colaboración.

Presentamos este documento con la convicción de que una correcta operación de nuestro sistema de justicia penal, fundamentada en el buen funcionamiento de todos sus componentes, es uno de los temas prioritarios para alcanzar un México con un verdadero Estado eficaz, que garantice justicia, oportunidades y bienestar para todos sus habitantes.

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

INTRODUCCIÓN

Contar con un sistema de justicia penal de calidad es un elemento esencial en la construcción de un Estado de derecho fortalecido. En México se han dado importantes pasos con este objetivo. En junio de 2008 fue publicada la reforma constitucional que, entre otros, modificó los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, con lo cual se introducía en nuestro país un cambio radical en el paradigma del modelo de justicia penal, dejando atrás el anquilosado y desprestigiado sistema inquisitivo para transitar hacia un sistema acusatorio.

Evidentemente, una transición de esa naturaleza demanda profundas transformaciones institucionales y legales para concretarse con éxito, lo que a su vez requería de tres factores fundamentales: tiempo, recursos y voluntad política. Consciente de esto, el legislador estableció un plazo de ocho años para la implementación del nuevo sistema de justicia, determinó una gran cantidad de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y -con el propósito de hacerlo de manera ordenada y homogénea en los tres órdenes de gobierno, pero con respeto al principio de federalismo- determinó la creación de una instancia de coordinación denominada Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, así como su Secretaría Técnica, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SETEC).

En 2013, tras cinco años de la publicación de la reforma, el Centro de Investigación para el Desarrollo¹ (CIDAC) presentó el primer *Reporte de Hallazgos* con la finalidad de evaluar el avance que presentaba el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia a nivel nacional, para lo cual desarrolló una *Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Implementación y Operación del Sistema Penal en México*, que sirvió para continuar los reportes de hallazgos en los años siguientes.

La conclusión en 2016 del plazo constitucional para la implementación -que se caracterizó por la improvisación- implicó el inicio de una nueva etapa denominada "de consolidación", en la que el sistema de justicia acusatorio ya se encuentra operando de manera plena en todo el territorio nacional, por lo que genera nuevas exigencias para asegurar que dicha operación sea adecuada y acorde con los estándares y principios del modelo acusatorio, además de remediar las importantes brechas que dejó el proceso de implementación y que hoy ponen en riesgo la operación.

A propósito del inicio de la etapa de consolidación, el objetivo del *Reporte de Hallazgos* debía reenfocarse a medir el avance, ya no en la implementación, sino en la operación a nivel nacional del modelo de justicia acusatorio, para lo que fue necesario revisar y ajustar la *Metodología* de forma integral, con la finalidad de que continuara siendo un mecanismo óptimo de evaluación del sistema de justicia penal en México, desde la perspectiva de la sociedad civil. El presente reporte es resultado de la evaluación que por segundo año consecutivo se realiza en esos términos y con la metodología de evaluación actualizada.

Aunque renovada, esta metodología mantiene la lógica integral y centrada en resultados con la que fue concebida, y se conforma de los siguientes ámbitos:

a) Condicionantes: Su objetivo es evaluar, desde un enfoque sistémico, las políticas públicas en materia de justicia penal y su integralidad, así como el proceso de toma de decisiones para una adecuada operación.

b) Habilitantes: Evalúan las capacidades institucionales que se constituyen a partir de la toma de decisiones y que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar los resultados de la gestión.

¹ En enero de 2017 México Evalúa y CIDAC iniciaron un proceso de integración, con la finalidad de fortalecer sus procesos institucionales, optimizar y eficientar sus recursos humanos y económicos, así como potenciar sus logros en materia de evaluación, seguimiento e incidencia en las políticas públicas del país.

c) Resultados: Se conforman por un conjunto de indicadores diseñados específicamente para evaluar cada función e institución, pero que, sin embargo, mantienen un enfoque sistémico. La metodología parte de que solo es posible lograr resultados satisfactorios si las instituciones operadoras del sistema acusatorio cuentan con las habilitantes institucionales y si éstas, a su vez, se han generado a partir de las condicionantes de política pública.

d) Impacto: El seguimiento y la evaluación integral del sistema de justicia penal necesitan el desarrollo de indicadores que permitan medir de forma completa y unificada el impacto en los distintos usuarios del sistema de justicia penal acusatorio en México

Estos componentes, que se integran a su vez por distintos sub-ámbitos, constituyen la columna vertebral de *Hallazgos 2017* y de todos sus antecesores.

Año con año, México Evalúa-CIDAC se ha enfrentado a serios obstáculos para obtener la información necesaria para la evaluación y siempre han sido expuestos dentro del reporte, pues sirven para contextualizarlo. Esta vez no fue la excepción y es por ello que, en el primer capítulo, se relatan los principales obstáculos que se encontraron para obtener la información, así como el nivel y la calidad de la respuesta en las entidades federativas y en las diferentes instituciones, entre otras.

En el segundo y tercer capítulos se analizan las condicionantes y las habilitantes, en donde se exploran distintos aspectos relacionados con las acciones de política pública y las capacidades institucionales, como: ¿existen a la fecha los mecanismos efectivos y adecuados de coordinación para la consolidación del sistema de justicia penal?; ¿se han generado esfuerzos de planeación integral que efectivamente fortalezcan la operación?; ¿se han instaurado mecanismos de seguimiento y evaluación efectivos?; ¿se ha hecho una inversión eficiente de los recursos?; ¿cuál ha sido el impacto de la cooperación internacional durante este proceso?; ¿el sistema de justicia penal cuenta en este momento con un andamiaje

institucional sólido que soporte una operación eficiente y de calidad?, etc.

Por otro lado, siguiendo la lógica regresiva de la *Metodología*, las condicionantes y habilitantes determinan los resultados de la operación del sistema, por lo que éstos son evaluados en el cuarto capítulo, a través de un análisis de la información estadística sobre la operación del sistema de justicia. La evaluación se hace tanto de forma integral como por institución, partiendo de dos cuestiones básicas: 1) ¿cuál es el nivel de eficiencia del sistema de justicia penal?; 2) ¿las instituciones se desempeñan de acuerdo con las exigencias del sistema acusatorio?

A partir de la evaluación realizada de las condicionantes, en el capítulo quinto se presenta el ranking nacional, que muestra el avance que presentaron durante 2017 las entidades federativas en el proceso de consolidación.

Para la edición 2017 de *Hallazgos*, se consideró necesario evaluar con un lente más exigente los resultados del sistema de justicia, por lo que se desarrolló un indicador que permitiera medir tanto su efectividad en las entidades federativas como el nivel de impunidad, y realizar un análisis comparativo entre ellas. Dicho análisis constituye el capítulo sexto del presente reporte. Asimismo, para esta edición se integraron los indicadores del estudio *Justicia a la Medida*, publicado por México Evalúa en 2016, con la finalidad de tener una aproximación a la calidad de la justicia en México.

Las condicionantes, habilitantes y resultados en el ámbito federal son evaluados de manera particular en el capítulo séptimo, buscando responder las mismas preguntas que se plantean para el ámbito local. En el capítulo octavo se realizó un análisis particular sobre el caso del estado de Querétaro, en donde recientemente fue implementado un modelo novedoso para la operación y consolidación del sistema de justicia penal. Finalmente, se exponen las principales conclusiones derivadas de la evaluación y se presentan las recomendaciones puntuales de política pública que se consideran necesarias para el fortalecimiento del sistema de justicia penal en México.

CAPÍTULO 1

ACCESO A LA INFORMACIÓN

México Evalúa-CIDAC, realiza año con año un ejercicio de acceso a la información con la finalidad de obtener los datos necesarios para evaluar los avances en la implementación y operación del Sistema de Justicia Penal (SJP), tanto a nivel estatal como federal. Lo anterior nos permite, además, valorar la capacidad de respuesta de las instituciones involucradas en el proceso, así como la calidad de las respuestas proporcionadas.

1.1. Derecho de acceso a la información en México

El derecho de acceso a la información implica la facultad de los ciudadanos para disponer de información pública, lo que les facilita el ejercicio de otros derechos y les permite tomar mejores decisiones, detonar mecanismos de rendición de cuentas y conocer en qué medida el gobierno está cumpliendo con sus responsabilidades.

El artículo 6º de la Constitución establece como obligación del Estado Mexicano, y de las instituciones que lo conforman, garantizar el derecho de acceso a la información pública a los ciudadanos. Se encuentra regulado por la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LGTAIP) y para su cumplimiento fue creado el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), instancia de coordinación y deliberación que tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. El sistema está integrado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), los 32 organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El 13 de abril del 2016 el SNT aprobó los *Lineamientos de Funcionamiento y Operación de la Plataforma Nacional de Transparencia* (PNT)², instrumento que, en principio, buscaba facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, a diferencia de los sistemas INFOMEX estatales, ofrecía conjuntamente el catálogo de sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como de otros sujetos obligados. Adicionalmente, la plataforma fue diseñada para permitir el envío de solicitudes de acceso a la información de manera simultánea a más de un sujeto obligado, entre otras ventajas tecnológicas. La PNT comenzó a operar el 5 de mayo del 2016 -fecha en la que los sistemas INFOMEX estatales fueron inhabilitados-; sin embargo, debido a diversos problemas técnicos, el 26 de mayo siguiente el INAI instruyó volver a habilitarlos³, hasta en tanto las complicaciones fueran resueltas. Sin embargo, al día de hoy continúan en operación ambos sistemas.

1.2. Estrategia de acceso a la información

A fin de recabar la información que nos permitiera evaluar el funcionamiento y la operación de las instituciones involucradas en la operación del sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal, la estrategia de acceso a la información consideró ser más comprehensiva y agotar ambas vías tecnológicas disponibles: la Plataforma Nacional de Transparencia y los sistemas INFOMEX estatales.

Las solicitudes de acceso a la información fueron presentadas en el periodo comprendido entre el 21 de febrero y el 9 de mayo de 2018, ante las Unidades de Transparencia de las Secretarías de Seguridad Pública, las Procuradurías o Fiscalías estatales, los Poderes

2 Sitio web de la Plataforma Nacional de Transparencia. Disponible en línea: <http://pntdocumentos.inai.org.mx/>

3 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Comunicado 142/16, 26 de mayo de 2016. Disponible en línea: <http://www.iaipchiapas.org.mx/emergente/comunicadoINAI-142-16.pdf>

Judiciales (a través de los Consejos de la Judicatura, Tribunales Superiores de Justicia u otros), las Defensorías Públicas, los Centros de Atención a Víctimas, las unidades responsables del Sistema Penitenciario y, en su caso, a las instancias de coordinación y/o consolidación para el sistema de justicia penal acusatorio. En cuanto a las instituciones federales, las solicitudes fueron dirigidas a la Procuraduría General de la República (PGR), al Consejo de la Judicatura Federal (CJF), a la Policía Federal (PF), a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y al Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP).

A nivel local fueron enviadas 473 solicitudes de información, de las cuales en el 86.5% de los casos (409) se obtuvo algún tipo de respuesta⁴, mientras que a nivel federal se enviaron 10 solicitudes de información en las que el 100% obtuvo algún tipo de respuesta. La tasa de respuesta se calcula sin considerar su contenido, es decir, si fueron o no positivas, completas, oportunas, accesibles e incluso legibles.

En cuanto a la plataforma utilizada, los sistemas INFOMEX estatales resultaron mejor evaluados, pero es pertinente aclarar que fueron enviadas más solicitudes de información por esta vía, dados los constantes problemas técnicos de la PNT, mismos que se describen más adelante.

En cuanto a la tasa de respuesta por institución estatal⁵, encontramos que los Poderes Judiciales resultaron tener el mejor desempeño, mientras que las Secretarías de Seguridad Pública y los Centros de Atención a Víctimas fueron los que tuvieron la menor tasa de respuesta.

RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ENVIADAS

■ PNT ■ INFOMEX

Enviadas

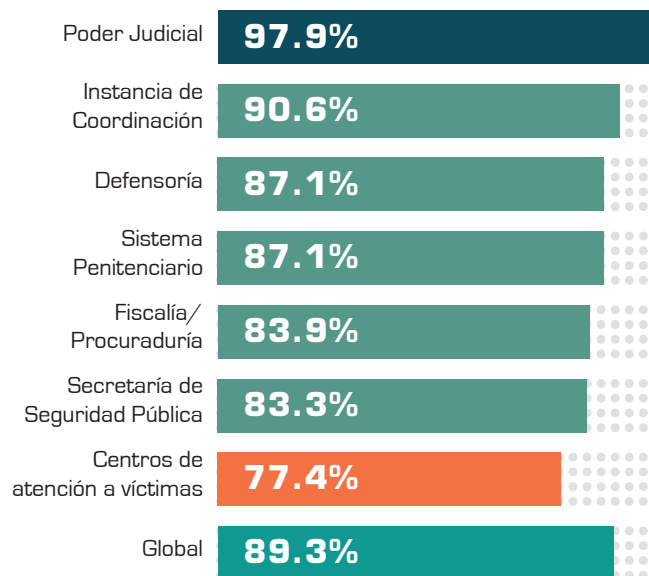


Respondidas



Tasa de respuesta ■ 82.3% ■ 89.3%

TASA DE RESPUESTA INFOMEX POR INSTITUCIÓN EVALUADA



4 Como tipos de respuesta se consideran tanto las terminales (entrega de información en medio electrónico o no competencia, principalmente), como las intermedias (notificación de prórroga, requerimiento de información adicional, etc.).

5 Para la evaluación se consideró las respuestas entregadas a través de los sistemas INFOMEX estatales, puesto que fueron las plataformas que presentaron menos problemas técnicos.

1.3. Evaluación de las respuestas

A pesar de que la tasa de respuesta fue relativamente alta (86.5%), el contenido de las respuestas, en una gran proporción, presentó deficiencias tanto de fondo como de forma. Se enlistan a continuación las más frecuentes:

- Información incompleta:** No se proporcionó toda la información solicitada y/o no se pronunció la autoridad sobre todos los puntos de la solicitud.
- Información poco accesible:** Se entregó información en formatos que no facilitaron su uso, documentos poco legibles y/o con lenguaje difícil de interpretar.
- Información dispersa:** Se entregó información de áreas administrativas diversas, sin que se aprecie un esfuerzo por conjuntarla, darle algún orden y/o facilitar, con algún tipo de guía, su comprensión.

Respuestas intermedias: En una alta proporción el contenido de las respuestas era solo un aviso de que la información estaba en proceso y que sería enviada posteriormente por medios alternos.

Para evaluar la calidad de las respuestas, a fin de contar con una proporción de respuestas "útiles", se consideró si éstas estaban o no completas, es decir, si atendieron cada uno de los puntos solicitados, sin contemplar otros atributos. Los resultados de este indicador fueron variables en función de la institución y de la entidad federativa (ver Anexo 1.1).

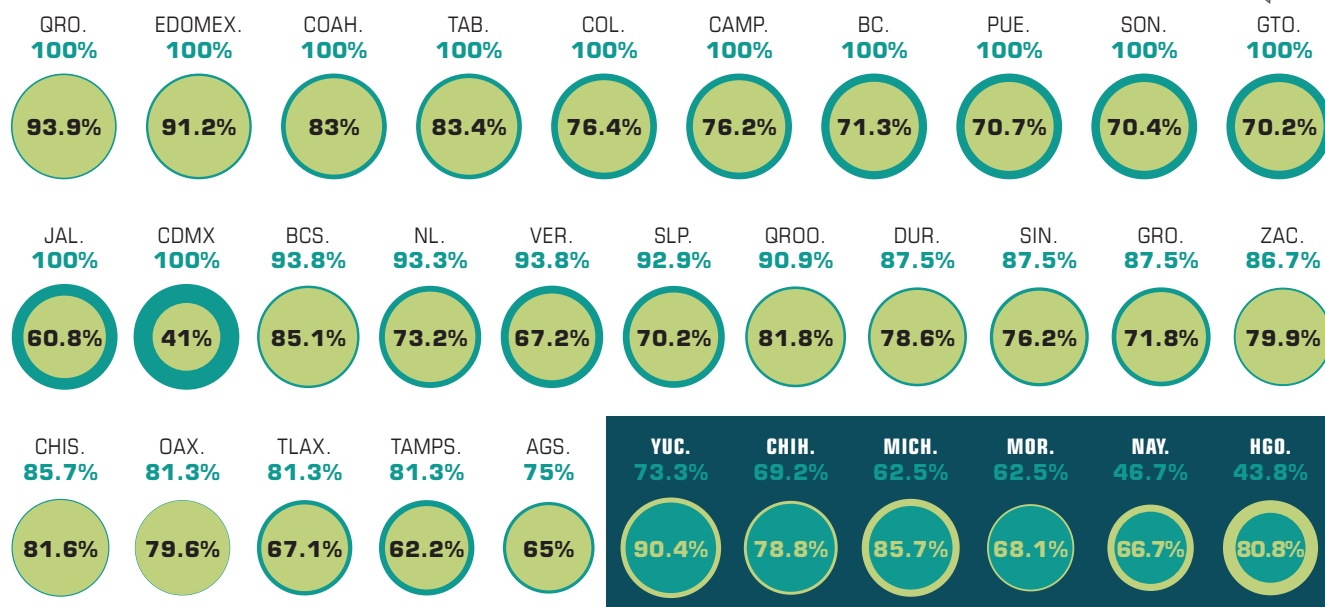
1.3.1. Tasa de respuesta por entidad federativa y respuestas útiles

Se encontraron algunas disparidades entre la tasa de respuesta y el porcentaje de contestaciones útiles. Por un lado, algunas entidades federativas presentaron una alta tasa de respuesta, pero con un bajo porcentaje de información útil y, por el otro, estados que no contestaron la totalidad de las solicitudes de información, pero que emitieron respuestas útiles en la mayoría de las solicitudes atendidas.

TASA DE RESPUESTA INFOMEX POR ENTIDAD FEDERATIVA

TASA DE RESPUESTA

PORCENTAJE DE RESPUESTAS ÚTILES



Se observa que Querétaro y el Estado de México fueron las entidades con mejor capacidad de respuesta, al presentar tanto una tasa de respuesta como una de contenidos útiles altas. Por otro lado, vemos entidades, como la Ciudad de México o Jalisco que, pese a tener una tasa de respuesta alta, proporcionaron información incompleta. Por otro lado, estados como Hidalgo, Nayarit, Morelos, Michoacán, Chihuahua y Yucatán tuvieron una baja tasa de respuesta, sin embargo las solicitudes contestadas fueron evaluadas con alta calidad.

Hidalgo es un caso atípico porque fue el estado con la tasa de respuesta más baja, sin embargo, como parte del desahogo de los recursos de revisión que le fueron interpuestos, respondió los cuestionamientos planteados en su totalidad.

1.4. Principales problemas y observaciones

A continuación, se exponen los principales problemas técnicos o malas prácticas identificadas en la implementación de la estrategia de acceso a la información, en las plataformas utilizadas

1.4.1. Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)

Los principales problemas fueron de carácter técnico: desde errores al enviar solicitudes a más de un sujeto obligado, duplicidad de solicitudes, adjuntar archivos, contestar requerimientos de prevención y dar seguimiento a solicitudes ya enviadas. Además, el proceso de carga, en general, resultó ser muy lento y no ofrecía certidumbre respecto a su desahogo. Cabe mencionar que las pruebas fueron realizadas desde distintos equipos de cómputo, en diferentes días y horarios, servidores de internet y navegadores.

Los principales problemas identificados y reportados fueron los siguientes:

- Imposibilidad de enviar solicitudes de información de manera simultánea a más de un sujeto obligado; cuestión que obligó al envío de una por una. En una alta proporción de estos casos, la misma solicitud se enviaba de manera duplicada o multiplicada al mismo sujeto obligado, con tan solo segundos de diferencia en el registro.

- Imposibilidad de enviar solicitudes a sujetos obligados específicos, o bien, a entidades

federativas completas, al no aparecer en el catálogo desplegado en la PNT. Igualmente, al enviar solicitudes a determinados sujetos obligados se mostró un mensaje de error sin especificar su tipo. Estas situaciones afectaron particularmente el envío de las solicitudes a Colima, el Estado de México y Quintana Roo.

- Imposibilidad de adjuntar archivos en las solicitudes o en algunos casos, pese a haberse adjuntado, se enviaban sin el archivo correspondiente. Esta problemática afectó igualmente el desahogo de prevenciones, por lo que una gran parte de las solicitudes en las que las hubo, fueron desechadas por nuestra aparente “falta de respuesta”, cuestión que obligó a mantener una comunicación alterna a la PNT.

Todos estos problemas fueron reportados al INAI con las evidencias correspondientes, cuya revisión fue canalizada a la Dirección de Tecnologías de Información. Sin embargo, la respuesta no incluyó algún señalamiento al respecto y tampoco se ofreció algún tipo de apoyo o alternativa de atención ni se brindó asesoría técnica. Las respuestas oficiales se limitaron a negar que existiese alguna problemática y, en algunos casos, se nos pidió contactar al órgano garante local, quien, a su vez, nos remitió nuevamente con el INAI.

1.4.2. Sistemas INFOMEX

En general, las plataformas INFOMEX de las entidades federativas funcionaron con mayor eficacia que la PNT, a excepción de la de Colima, que “se cayó”, por lo que el seguimiento de las solicitudes se tuvo que llevar a cabo a través de correo electrónico.

A pesar de no presentar problemas técnicos, identificamos específicamente una mala práctica en el uso de las plataformas INFOMEX, consistente en que en algunos estados se marcó como respondida la solicitud y, en consecuencia, como finalizada, pero el documento adjunto contenía una notificación de prórroga, en la que se solicitaba un correo electrónico para seguimiento. Esta acción, que se presentó en solicitudes de Nayarit y Chihuahua, era absolutamente innecesaria puesto que las plataformas INFOMEX permiten que se inicie una solicitud de prórroga, sin dar por terminada la solicitud.

CAPÍTULO 2

CONDICIONANTES DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Desde una perspectiva de política pública, el SJP tiene como fin último proporcionar un acceso a la justicia efectivo y eficaz, garantizando, protegiendo y respetando los derechos de todas las personas involucradas en un proceso penal, particularmente los de las víctimas y los imputados de la comisión de un delito.

En este contexto, las condicionantes tienen por objetivo evaluar, desde un enfoque sistémico, las políticas públicas y su integralidad, así como el proceso de toma de decisiones para la operación del sistema. Por lo tanto, se asume que el punto de partida para una sana operación y maduración del sistema acusatorio es contar con la acción coordinada -pero independiente- de todas las instituciones del sector justicia, de manera que exista comunicación, colaboración y una planificación conjunta efectivas.

2.1. Sistema Nacional de Coordinación Técnica

A partir de la conceptualización del SJP como un "sistema", la coordinación efectiva de las distintas instituciones que lo conforman se constituye como la piedra angular para su adecuado funcionamiento, así como para su consolidación, fortalecimiento y mejora continua. Por ello, es necesario que en el ámbito nacional existan mecanismos efectivos de vinculación y coordinación entre todas las instituciones del sector. En reportes previos de *Hallazgos*, hemos señalado que dicha coordinación debe llevarse a cabo a través de una instancia nacional técnica e interinstitucional, que opere de manera permanente y que homologue los procesos de planeación y las acciones para el fortalecimiento y la mejora continua del SJP en todo el país.

En junio de 2016, por acuerdo entre los Poderes de la Unión, se ordenó la creación de una instancia tripartita coordinadora para la consolidación del sistema de justicia penal⁶, que aún no se ha instalado de manera formal. Actualmente cada uno de los enlaces operativos ejecuta sus propias acciones de planeación, sin que se lleven a cabo sesiones ordinarias periódicas en las que se definan de manera conjunta las políticas nacionales para la consolidación. Mucho menos se cuenta con representación de las entidades federativas⁷, pues pocos son los estados que han decidido adherirse al acuerdo (Tabasco, Baja California, Quintana Roo y, recientemente, Hidalgo).

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) continúa siendo el órgano a cargo de la consolidación del SJP por parte del Ejecutivo Federal.⁸ Desde que asumió la responsabilidad, ha trabajado en la ejecución de distintas acciones focalizadas en la consolidación del sistema de justicia y ha realizado ciertos esfuerzos con las entidades federativas para el fortalecimiento institucional.⁹ Además, llevó a cabo acciones de coordinación con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRI) y el Poder Judicial Federal (PJF), para establecer un registro compartido de mecanismos alternativos de solución de conflictos, lo que representa un pequeño, pero primer paso para avanzar en la homologación del registro de información y su intercambio en dichas instituciones.

Hacerse cargo de la coordinación del SJP a nivel nacional ha representado un enorme reto para el SESNSP, pues su capacidad para lograr una coordinación integral del

6 Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del sistema de justicia penal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2016. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

7 El propio acuerdo dispone que las entidades federativas que así lo decidan, en ejercicio de su soberanía, podrán adherirse al acuerdo.

8 Por mandato del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) e instrucciones del Secretario de Gobernación en turno.

9 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), *Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Informe de Acciones Octubre 2016- Febrero 2018*, México: SESNSP - SEGOB.

sistema de justicia se encuentra limitada, al ser una institución de seguridad pública, cuyo objetivo es ser un órgano operativo que ejecuta y da seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.¹⁰

Como resultado de lo anterior, las acciones que el SESNSP ha instrumentado para la consolidación del SJP se han enfocado en las instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia (incluyendo asesoría de víctimas) y del sistema penitenciario. Sin embargo, sus facultades legales no le alcanzan para participar en las acciones de coordinación y fortalecimiento de los poderes judiciales y las defensorías públicas. Esto queda evidenciado por el destino de los recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP), pues, de conformidad con el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, solo las instituciones de seguridad pública pueden ser receptoras de dichos recursos federales. Entre los 10 programas con prioridad nacional para destinar recursos del FASP se encuentra el de "Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios", pero los subprogramas que cubre no involucran a las defensorías ni a los tribunales. En cambio, el fortalecimiento a la asesoría de víctimas sí está contemplado como subprograma, pero las posibilidades de financiamiento de proyectos se determinan en razón de la institución que esté a cargo de esta función. De esta manera, solo en las entidades en donde las asesorías jurídicas forman parte de las Fiscalías, Procuradurías o Secretarías de Seguridad Pública, pueden destinarse estos recursos federales; mientras que las entidades en las que el servicio de asesoría de víctimas se brinda desde la Defensoría Pública o en el Instituto de Acceso a la Justicia, no tienen acceso a ellos.

En suma, como se advirtió en el *Reporte de Hallazgos 2016*, el hecho de que la instancia que está a cargo

de la coordinación del SJP tenga una naturaleza eminentemente de seguridad pública genera asimetrías en los recursos y, por lo tanto, en las capacidades de las instituciones operadoras, lo que, en el mediano y el largo plazo, puede impactar negativamente en la consolidación del sistema.

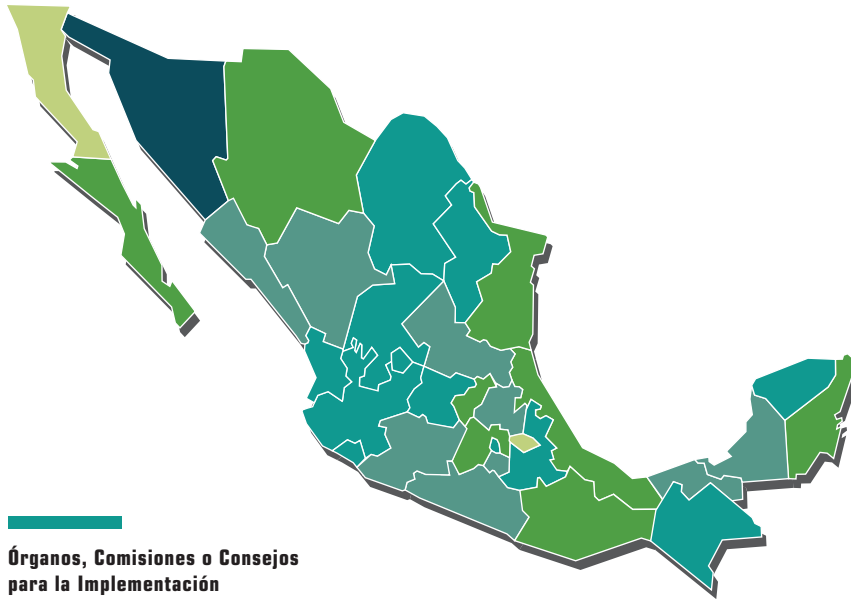
Un hallazgo importante sobre la gestión como instancia de coordinación del Secretariado durante 2017 es el hecho de que, a diferencia de la SETEC, no concentra información de las instituciones en las 32 entidades federativas, lo que es importante para una efectiva planificación. Concretamente, observamos que no concentra información sobre los distintos programas de capacitación ni sobre el número de operadores capacitados de las instituciones del sector de justicia penal, pues únicamente maneja la información relacionada con la capacitación realizada con recursos del FASP. Tampoco cuenta con información sobre la proyección del número de operadores necesarios ni sobre el número actual de operadores del sistema de justicia, salvo el correspondiente al estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública.

Las anteriores limitaciones no hablan de la capacidad del SESNSP para realizar funciones de coordinación, planeación o seguimiento y evaluación, sino que son resultado de las restricciones que éste tiene, en términos de las facultades y atribuciones que la ley le concede.

En virtud de lo anterior, resulta urgente la creación de una instancia técnica de coordinación nacional, con carácter interinstitucional, que cuente con las atribuciones necesarias para involucrar a todas las instituciones del SJP y que se encargue de dictar las bases de operación y de homologar los esfuerzos entre las diferentes instituciones.

10 El artículo 18 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, establece las facultades del Secretariado Ejecutivo.

SISTEMA INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN TÉCNICA



Órganos, Comisiones o Consejos para la Implementación

Aguascalientes	Órgano Implementador
Coahuila	Comisión para la Implementación
Colima	Comisión para la Implementación
Chiapas	Comisión para la Implementación
Ciudad de México	Consejo de Coordinación para la Implementación
Guanajuato	Comisión para la Implementación
Jalisco	Consejo de Coordinación para la Implementación
Nayarit	Comisión para la Implementación
Nuevo León	Comisión para la Implementación
Puebla	Comisión Ejecutiva
Yucatán	Comisión para la Implementación
Zacatecas	Comisión para la Implementación

Órganos, Comisiones o Secretarías Técnicas, Unidades o Direcciones Generales para la Consolidación

Baja California Sur	Secretaría Ejecutiva de Consolidación
Chihuahua	Centro Estatal para la Consolidación
Estado de México	Órgano de Consolidación (Secretaría de Justicia y Derechos Humanos)
Oaxaca	Unidad de consolidación - Poder Judicial
Querétaro	Comisión para la Consolidación
Quintana Roo	Órgano de Consolidación
Tamaulipas	Secretaría Técnica para la Consolidación
Veracruz	Dirección General para la Consolidación

Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública

Campeche	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Durango	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Guerrero	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Hidalgo	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Michoacán	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Morelos	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
San Luis Potosí	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Sinaloa	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública
Tabasco	Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública

Otras oficinas adscritas a Secretaría de Gobierno

Baja California	Oficina adscrita al Secretaría de Gobierno del Estado
Tlaxcala	Dirección de Evaluación y Seguimiento

Secretaría de Seguridad Pública

Sonora	Secretaría de Seguridad Pública
--------	---------------------------------

Fuentes: Información proporcionada por el SESNSP, a través del documento "Directorio de titulares de los Órganos Implementadores", complementada con la información proporcionada por los órganos de coordinación estatales.

2.2. Sistema Institucional de Coordinación Técnica

Para garantizar una operación eficiente y la mejora continua del SJP, es fundamental que al interior de cada institución estatal o federal exista una unidad de coordinación y vinculación, que brinde apoyo técnico a las diferentes áreas operativas de la misma.

Actualmente, los esquemas institucionales de coordinación en las entidades federativas son divergentes. Únicamente ocho estados han instaurado un órgano de coordinación para la fase de consolidación del SJP acusatorio, mientras que nueve trasladaron estas funciones a su respectivo Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública y en el resto del país se conservan los esquemas de

coordinación creados para el proceso de implementación (los que se conocían como "órganos implementadores").

Como puede observarse, un número importante de entidades federativas mantiene aún los esquemas creados para el proceso de implementación de la reforma penal. Si bien algunos estados continúan realizando esfuerzos de coordinación, es necesario que se les dote de certeza jurídica y de atribuciones legales para convocar a las instituciones operadoras a las reuniones interinstitucionales. Asimismo, es necesario otorgarles la facultad de solicitar información a las instituciones, de manera que pueda llevar a cabo las funciones de seguimiento y evaluación que resultan fundamentales para la consolidación del SJP.

En este escenario destaca el caso de Guanajuato, en donde la “Comisión Estatal para la Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública” continúa operando y llevando a cabo acciones tendientes a garantizar la coordinación y el fortalecimiento del sistema de justicia en el estado. Como se ha documentado en años anteriores, entre las condiciones que llevaron a Guanajuato a tener un avance importante durante el proceso de implementación y consolidación, destacan los sólidos mecanismos de vinculación y coordinación que se han generado entre las instituciones operadoras del SJP. Para el proceso de consolidación se está llevando a cabo un importante esfuerzo, consistente en la elaboración de un diagnóstico, con el apoyo de México Evalúa-CIDAC, mediante el cual se identificaron brechas en la operación del SJP que deben ser atendidas para garantizar una efectiva consolidación del sistema acusatorio en la entidad. Partiendo de dicho diagnóstico, las instituciones operadoras, con el apoyo de la Comisión Estatal, están por concluir un “Plan Integral de Mejora del Sistema de Justicia Penal del Estado de Guanajuato”. No obstante, para dar continuidad a este esfuerzo es imperante que se dote a la Comisión Estatal de las atribuciones necesarias en el marco de la consolidación, principalmente las de seguimiento y evaluación.

Por otro lado, diversos estados¹¹ replicaron el esquema de designar a los Secretariados Ejecutivos Estatales del Sistema de Seguridad Pública como las instancias responsables de la coordinación y la planeación para la consolidación del sistema de justicia local. La problemática, por supuesto, es la misma que a nivel nacional; estos órganos, por su propia naturaleza, carecen de las atribuciones necesarias para involucrar a los poderes judiciales y a las defensorías públicas en las acciones orientadas hacia la consolidación del sistema, lo que impide dotar de integralidad al proceso.

Son pocas las entidades que han transitado hacia un esquema de coordinación enfocado en la consolidación¹², que considere las nuevas necesidades del sistema, posteriores a su implementación. Aunque en algunos

“La naturaleza de seguridad pública de la instancia encargada de la coordinación del SJP genera asimetrías entre las instituciones operadoras, lo que puede impactar negativamente la consolidación del sistema.”

casos la evolución fue meramente nominal, pues se conservaron la estructura, los recursos humanos, materiales y financieros del órgano implementador (como en el caso de Oaxaca)¹³, se han dado algunas transiciones que, al menos en el papel, parecen estar encaminadas en el sentido correcto para la consolidación.

Un caso destacable es el de Baja California Sur, en donde se constituyó una “Comisión de Consolidación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal”, así como su Secretaría Ejecutiva (en sustitución de la Comisión Implementadora del Nuevo Sistema de Justicia Penal), que tiene como objetivo primordial propiciar las condiciones de colaboración entre las instituciones públicas y privadas que tienen injerencia en la consolidación del SJP, así como evaluar su funcionamiento y formular propuestas y recomendaciones técnicas para la mejora continua de las instituciones del SJP.¹⁴ La Comisión cuenta con representación de los tres poderes del estado y de todas las instituciones operadoras e involucradas en el SJP en el estado.¹⁵ El acuerdo que la creó establece que debe sesionar de manera ordinaria cuando menos una vez al mes y otorga a la Secretaría Ejecutiva la atribución para requerir información estadística para la evaluación y seguimiento a los operadores del sistema, quienes tendrán la obligación de proporcionarla. Asimismo, cuentan con el “Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal”, que se encuentra desarrollado

11 Campeche, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco.

12 Baja California Sur, Chihuahua, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

13 “Acuerdo General 7172016 , del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, por el que se establece la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y sus atribuciones..”, 5 de octubre de 2016, Disponible en línea: <https://www.tribunaloaxaca.gob.mx/seccionesInformativas/a1/f890553e24d1972e723cfc892525154f/Tmp.PDF>

14 Respuestas a solicitudes de información por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California Sur, números de folio 00068518 y 00071718, de marzo de 2018.

15 La comisión tiene representación de los tres poderes del estado: Poder Ejecutivo (Gobernador, Secretario de Gobierno, Procurador, Subsecretario de Seguridad Pública y el subsecretario de la Consejería Jurídica); Poder Judicial (Presidente del Tribunal y Magistrado designado por el Pleno); y Poder Legislativo (Presidente del Congreso, Presidente de la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y de Justicia y de la Comisión Permanente de Seguridad Pública). Además, pueden asistir como instituciones auxiliares la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Planeación Urbana e Infraestructura y Transporte, así como la Contraloría General del Estado.

“Es urgente la creación de una instancia técnica de coordinación nacional, que cuente con las atribuciones para involucrar a todas las instituciones del SJP en la planeación y la generación de políticas.”

en un 80%,¹⁶ que permitirá la recolección vía web de información estadística de todas las etapas del proceso en cada una de las instituciones operadoras, así como la interconexión de las cuatro instituciones operadoras para registrar, verificar y actualizar su información estadística. Esta Comisión cuenta ya con un plan que contiene los ejes, las acciones y las estrategias para avanzar en la consolidación del SJP en el estado. Sin embargo, no cuenta con una cronología para llevar a cabo las acciones ni con indicadores que permitan medir resultados y realizar ajustes en el tiempo.

Otro caso destacable es el del Estado de México, en donde opera el “Órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de México”, cuya Presidencia recae en el titular de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. Dicha instancia fue creada a través de un acuerdo del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México¹⁷ y fue diseñado como un órgano colegiado interinstitucional, con la participación honorífica de los titulares del Tribunal Superior de Justicia, la Junta de Coordinación Política de la Legislatura del Estado, la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, la Fiscalía General de Justicia, la Secretaría de Seguridad, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Instituto de la Defensoría Pública, todos del Estado de México. Entre sus atribuciones se encuentran¹⁸ la de establecer un canal de comunicación coordinado y permanente, a partir del intercambio de experiencias de todos los actores involucrados; establecer y coordinar acciones de intercambio y sistematización de información entre

los operadores estatales; definir y verificar las políticas, programas y lineamientos para la evaluación periódica y el seguimiento de las acciones de los operadores; promover programas de capacitación para lograr una eficiente consolidación, funcionamiento y evaluación del SJP, entre otras. Si bien el acuerdo le otorga facultades en ese sentido, existe un área de oportunidad, pues la instancia no cuenta con un sistema de información que arroje datos actuales del sistema penal en la entidad y que permita el seguimiento y la evaluación.

Finalmente, es de destacar el caso de Veracruz, en el cual existe la “Dirección General de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y Derechos Humanos”, adscrita a la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos de la Secretaría de Gobierno del Estado.¹⁹ Entre sus atribuciones, se encuentra impulsar la consolidación del nuevo SJP en el Estado, proponiendo a los distintos órdenes de Gobierno los acuerdos, estrategias, mecanismos, convenios, lineamientos, normas e instrumentos necesarios para ello; además de medir y evaluar los resultados de la implementación y operación del nuevo SJP a nivel local, en conjunto con las instancias operadoras.²⁰ Sin embargo, no cuentan aún con el desarrollo institucional que le permita realizar el seguimiento y la evaluación del sistema de justicia de manera integral.

2.3. Proceso de planeación integral, continuo y público

La planeación implica la existencia de un proceso de toma de decisiones basado en un diagnóstico, de manera que se emprendan acciones articuladas encaminadas a la adecuada, efectiva y eficaz operación del sistema penal acusatorio. Esta sección se encuentra estrechamente relacionada con la evaluación de los sistemas de coordinación, tanto nacional como locales, ya que una planeación integral solo puede llevarse a cabo cuando existen mecanismos efectivos de comunicación y coordinación entre las instituciones.

Durante 2017, en la temprana etapa de la consolidación, además de las “10 acciones focalizadas para fortalecer la consolidación del Sistema de Justicia Penal” que el

16 Respuesta a solicitud de información por parte de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California Sur, números de folio 00068518 y 00071718 de marzo de 2018.

17 Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México por el que se sustituye la denominación del Órgano Implementador del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de México por Órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de México y se definen atribuciones en materia de consolidación del sistema de justicia penal en el Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México, 5 de septiembre de 2017. Disponible en línea: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/sep054.pdf>

18 Íbidem, artículo Tercero.

19 Respuesta a solicitud de información por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, números de folio 00483818 y 00483918, de marzo de 2018.

20 Artículo 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en línea: http://juridico.segobver.gob.mx/pdf_regla/reglamentosal/vigente125.pdf

SESNSP anunció, no se llevó a cabo una planeación integral con ese propósito a nivel nacional, que considerara a todas las instituciones del país del sector justicia y que estableciera objetivos para el corto, mediano y largo plazo.

Las acciones en las que el SESNSP ha enfocado sus esfuerzos procurando cumplir con sus responsabilidades como instancia nacional encargada de la consolidación, presentan distintas problemáticas, que hacen vulnerable la sostenibilidad del SJP:

- Se pierde de vista el enfoque sistémico e integral que se requiere para la consolidación, pues se trata de acciones enfocadas a instituciones en lo particular, que reflejan una planeación aislada y focalizada.
- El enfoque de la planeación continúa centrándose en la capacitación de los operadores, pero sin contemplar planes continuos e interinstitucionales para llevarla a cabo. Asimismo, los programas de capacitación (y la inversión de recursos) están dirigidos principalmente a policía.
- Son acciones tendientes a subsanar brechas de la implementación, más no focalizadas en el fortalecimiento y la mejora continua. Debería esperarse que las brechas se superen en un periodo corto de tiempo, mientras de manera paralela se construyen mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación para realizar los ajustes necesarios para el fortalecimiento del sistema. De hecho, esto último debería ser el principal objetivo de la planeación para la consolidación.
- A pesar de tratarse de acciones focalizadas en el SJP, la concertación de recursos atiende a una metodología diseñada para responder a necesidades de seguridad pública.
- No se trata de una planeación coordinada que involucre a todas las instituciones operadoras. Los poderes judiciales y las defensorías públicas se encuentran excluidos de las acciones emprendidas, así como las asesorías de víctimas, cuando se encuentran fuera de las instituciones de seguridad pública.
- Las acciones focalizadas no se encuentran articuladas entre sí, ni responden a un diagnóstico

“Durante 2017, no se llevó a cabo una planeación integral que considerara a todas las instituciones del país del sector justicia y que estableciera objetivos para el corto, mediano y largo plazo.”

integral y sistémico previo, que identifique las prioridades para la consolidación. Derivaron de acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública, sin establecer metas, objetivos y resultados medibles.

Bajo este panorama, y considerando las limitaciones en cuanto al proceso de planeación para la consolidación, es importante reconocer que, a pesar de ellas, se ha realizado un esfuerzo por avanzar en las diez acciones definidas en 2017.²¹

No obstante, a partir de la información disponible no parece tratarse de acciones con objetivos claros, espacios de tiempo determinados ni con mecanismos e indicadores de medición de resultados. Los modelos homologados que han sido publicados establecen los requerimientos institucionales para su implementación, pero no un plan cronológico ni metas definidas. Asimismo, salvo para algunos temas, no se proyectan recursos para hacer financieramente viables las acciones.

En el ámbito local, el panorama es similar, pues como resultado de la disolución de los esquemas de coordinación, no existe planeación integral en las entidades federativas. En todo caso, son las instituciones operadoras las que, de forma particular, desarrollan planes de infraestructura o capacitación. Destacan, sin embargo, los casos de dos entidades federativas:



Guanajuato: Como se explicó en la sección anterior, se encuentra en desarrollo un **“Plan Integral de Mejora del Sistema de Justicia Penal del Estado de Guanajuato”**, que tiene como característica básica (y como su nombre lo indica) la integralidad, pues es resultado de un esfuerzo interinstitucional, con el apoyo

21 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), *Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Informe de Acciones Octubre 2016- Febrero 2018*, México: SESNSP - SEGOB. Disponible en línea: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf

“Un problema importante es la falta de homologación y criterios para el registro de la información, lo que dificulta el seguimiento y evaluación de la operación.”

técnico de México Evalúa. Está desarrollado con base en un diagnóstico integral de la operación, que se llevó a cabo en la entidad, y contempla indicadores para dar seguimiento a las acciones que de él se deriven, con la finalidad de medir sus resultados y evaluar potenciales ajustes en el tiempo.



Baja California Sur: Se desarrolló un **“Plan para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal”**, que contiene las acciones y estrategias en materia de normatividad, capacitación, tecnología, infraestructura y difusión para todas las instituciones del sector justicia penal. Sin embargo, no hay evidencia de que el plan haya sido desarrollado como resultado de un diagnóstico ni contiene metas medibles, a partir de indicadores de resultados, que permitan hacer un seguimiento y, en su caso, realizar los ajustes pertinentes.

Para iniciar el proceso de fortalecimiento que requiere la consolidación del SJP acusatorio, es urgente realizar una planeación sistémica, basada en el seguimiento y la evaluación periódicas. De lo contrario, los esfuerzos que se lleven a cabo no tendrán un impacto real en los resultados ni en la eficiencia del sistema. Las acciones aisladas no son institucionalizadas ni es posible garantizar su continuidad, además de que promueven asimetrías entre las instituciones, lo que inevitablemente se traduce en un estancamiento de la operación.

2.4. Sistemas de registro, seguimiento y evaluación integral

Una de las bases fundamentales para la consolidación del SJP como una política pública, es el establecimiento y desarrollo de sistemas de registro, procesamiento y reporte, que generen información estadística confiable, actualizada, verificable y oportuna. Esta información debe

servir como insumo para el seguimiento y la evaluación periódicas y permanentes del SJP y debe ser utilizada para la toma de decisiones, tanto a nivel institucional como para el diseño de políticas sectoriales.

2.4.1. Registro y reporte de información

Una premisa básica en este rubro es el desarrollo, al interior de cada una de las instituciones, de un sistema de indicadores estadísticos que den cuenta de su desempeño y de las características de los casos que se procesan por el sistema penal. A partir de ello, es necesario desarrollar lineamientos y protocolos institucionales para asegurar el registro, procesamiento y reporte adecuados de la información.

En este sentido, uno de los mayores y más graves problemas que existen a nivel nacional, es la manera en que las instituciones operadoras registran la información de la operación y de los asuntos que conoce el sistema de justicia.

Como se documentó en *Hallazgos 2016*, los criterios bajo los que las instituciones operadoras registran la información siguen respondiendo a la lógica del sistema tradicional inquisitivo mixto, debido a las prácticas anquilosadas que continúan presentes en la operación del sistema acusatorio. El problema persiste y no evolucionará en tanto no se generen criterios homologados a nivel nacional (así como mecanismos vinculantes a las instituciones), que establezcan las definiciones, conceptos e instrumentos para el registro de los casos y su flujo durante el proceso.

La ausencia de dichas definiciones nos lleva a un segundo problema, que se está haciendo cada vez más grave. Al no existir criterios homologados sobre la forma en que cada caso debe ser reportado, las instituciones de las 32 entidades federativas lo hacen de distinta manera, por lo que en muchos casos resulta casi imposible realizar comparaciones del desempeño del sistema de justicia entre estados o entre instituciones.

Por otra parte, la poca o nula claridad en los criterios de registro de información conlleva otra consecuencia crítica: la ignorancia sobre lo que sucede con los casos al interior de las instituciones. Por poner un ejemplo concreto, en el caso de las instituciones de procuración de justicia, mientras en algunos estados registran los asuntos que se resuelven por justicia alternativa como “carpetas de investigación iniciada”; en otros lo hacen como “asuntos conocidos”. Esta situación sesga la información sobre el desempeño y sobre las cargas de trabajo de los operadores en esas instituciones, pues la incidencia

delictiva (medida por el SESNSP) se basa en el número de carpetas de investigación iniciadas reportadas por las Procuradurías o Fiscalías estatales. Esto puede generar incentivos perversos en el registro de las carpetas de investigación, pues entre menor número de carpetas se registren, se entenderá (equivocadamente) que la incidencia delictiva en un estado también es menor.

Con base en lo anterior, es necesario interpretar con sumo cuidado el comportamiento de la información registrada por las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia. En un contexto en el que más del 90% de los delitos no se denuncian, un aumento en las carpetas de investigación iniciadas no necesariamente implica un aumento en los delitos ocurridos, pues también refleja en qué medida las víctimas se acercaron a las instituciones de justicia para solucionar los conflictos penales y en qué grado los Ministerios Públicos iniciaron un proceso de investigación. Es decir, el aumento en el registro de las carpetas de investigación podría ser una señal positiva sobre el uso del SJP como una alternativa de solución a conflictos penales. Sin embargo, al existir la posibilidad de un subregistro de los asuntos que son conocidos por el sistema, difícilmente será factible identificar patrones en la operación y tomar decisiones.

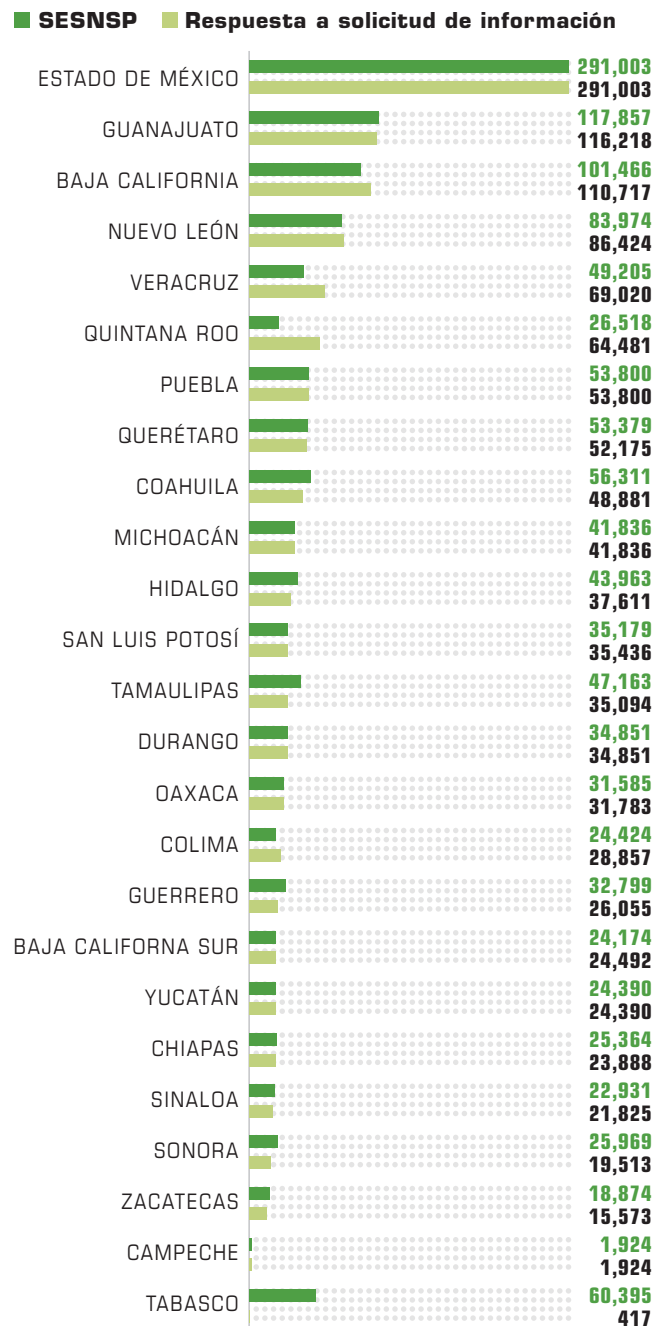
Otro punto crítico relacionado con la ausencia de protocolos y criterios homologados para el registro y reporte de la información es el hecho de que las instituciones pueden manipularla fácilmente. A partir del ejercicio de recopilación que realizamos cada año, hemos observado que la información sobre las carpetas de investigación iniciadas reportada por las instituciones de procuración de justicia de algunos estados en respuesta a las solicitudes de información presentadas por México Evalúa, difiere de la reportada al SESNSP para el mismo periodo de tiempo. En el siguiente gráfico se observa el contraste entre dichas cifras.

Como se puede observar, hay estados como Veracruz y Quintana Roo en los que el número de carpetas de investigación reportadas difiere sustancialmente. Esta situación es delicada, pues las decisiones de política pública en el sector de justicia penal son tomadas a partir de la información existente y al no haber claridad sobre lo que realmente ocurre con los casos, no es posible identificar las verdaderas áreas de oportunidad.

2.4.2. Seguimiento y evaluación

Este aspecto ha sido uno de los grandes ausentes desde el inicio de la operación del SJP y es resultado de la convergencia de distintos factores:

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS




Fuente: Solicitudes de información e incidencia delictiva reportada por el SESNSP 2017.

Los inexistentes criterios y deficientes mecanismos para el ingreso de la información tienen como consecuencia un registro heterogéneo y arbitrario de la misma.

La ausencia de sistemas informáticos interconectados y de bases de datos compartidas

que permitan el intercambio de información imposibilita contar con una visión integral de la operación del SJP.

 No se ha podido concretar un esfuerzo por parte de las instancias de coordinación para realizar una evaluación y seguimiento sectorial que, además, sirva de base e insumo para la toma de decisiones y la definición de políticas.

El SESNSP se encuentra desarrollando una propuesta de “Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal”²², planteado por etapas, bajo las siguientes premisas: a) Indicadores pertinentes para evaluar la operación del SJP en su fase de consolidación; b) Mecanismos de recopilación de información sistemática de las variables que componen los indicadores definidos y; c) Esquema de difusión de los resultados que garantice la transparencia y rendición de cuentas de las acciones instrumentadas y los recursos invertidos.

Como resultado de lo anterior, el Secretariado ha definido una propuesta de diez indicadores para la primera etapa del modelo:

1. Porcentaje de carpetas de investigación abiertas.
2. Índice de carpetas de investigación determinadas por el Ministerio Público.
3. Resolución de carpetas de investigación por acuerdo reparatorio.
4. Índice de carpetas de investigación sin determinar en su fase inicial.
5. Índice de carpetas de investigación vinculadas a proceso.
6. Resolución de carpetas de investigación por Órgano Jurisdiccional.
7. Índice de carpetas de investigación vinculadas a proceso en trámite.
8. Índice de Sentencias Condenatorias.
9. Índice de medidas cautelares impuestas.
10. Tasa de internamiento de imputados en prisión preventiva.

Partiendo de la situación crítica en que se encuentran los mecanismos de registro de la información a nivel nacional, podría considerarse razonable acotar los indicadores para el seguimiento y la evaluación de la operación del SJP, con la finalidad de contar con la información más completa y confiable posible. Sin embargo, incluso haciéndolo, las fuentes disponibles

“El seguimiento y la evaluación es uno de los principales pendientes en el proceso de consolidación.”

no tienen las capacidades para generar información confiable. El propio Secretariado ha reconocido la necesidad de generar en las instituciones operadoras de todos los estados las capacidades que permitan recopilar los datos de manera confiable, oportuna y sistémica.²³ Bajo este panorama, acotar el número de indicadores no soluciona el problema; lo que se requiere es el desarrollo de indicadores que den cuenta de la operación del SJP en su conjunto, pero que, al mismo tiempo, permitan identificar áreas de oportunidad o cuellos de botella en cada una de las etapas del proceso. Por ello, es fundamental que, paralelamente al desarrollo e implementación de los indicadores, se establezcan los criterios para que las instituciones lleven a cabo un registro homologado de la información.

A la fecha, a pesar de ser ya el segundo año de consolidación del SJP, los procesos para la recopilación de la información se encuentran aún en desarrollo.

En un primer esfuerzo, el 11 de agosto de 2017 inició operaciones el módulo correspondiente al “Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal” (RNMASC), el cual ha empezado a generar los primeros reportes estadísticos que permitirán contar con información sobre la justicia alternativa en todo el país. Asimismo, se encuentra en desarrollo el módulo de registro de información sobre medidas cautelares. No obstante, el seguimiento y la evaluación del sistema de justicia aún está en pausa, pues los módulos de información desarrollados hasta el momento no brindan una fotografía completa y sistémica del estado de la operación del SJP en el país. Esto implica un alto riesgo para la consolidación pues, como hemos insistido, son procesos fundamentales para la mejora continua.

22 Idem.

23 Idem.

2.5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros

Uno de los principales factores –si no es que el principal– que impulsó la participación de las entidades federativas en acciones coordinadas y en proyectos relacionados con el avance en el proceso de implementación del sistema acusatorio, fue la elevada suma de recursos presupuestales que fueron destinados a dicho propósito.

Sin embargo, la cantidad de dinero invertido en el desarrollo de las capacidades de las instituciones operadoras del SJP no se corresponde con la calidad de los resultados obtenidos. Los recursos se han gastado de manera ineficiente y sin que se realizara un seguimiento adecuado y, mucho menos, un ejercicio de rendición de cuentas. Esto queda en evidencia tras la evaluación del estatus de los proyectos que fueron financiados por el ahora desaparecido “Subsidio de apoyo a las entidades federativas” (administrado por la extinta SETEC), así como de los apoyados con recursos del “Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal” (administrado por BANOBRAS), los cuales se analizan más adelante.

Por otro lado, el proceso de disolución de los mecanismos de coordinación conllevó también el debilitamiento de las fuentes de financiamiento, pues, como en todos los ámbitos condicionantes de la operación del SJP, el enfoque de seguridad se apropió de la inversión de los recursos. Actualmente, fuera del presupuesto que cada entidad federativa destina a las instituciones operadoras de manera individual, los únicos recursos federales que están etiquetados para el fortalecimiento del sistema son el FASP y FORTASEG, mismos que tienen una naturaleza eminentemente de seguridad pública.

2.5.1. Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal (SETEC)

Este subsidio, que era administrado y distribuido por la SETEC, fue clave para los procesos de implementación en la mayoría de las entidades federativas.



Como fue documentado en *Hallazgos 2016*, entre 2010 y 2016, la SETEC distribuyó un total de \$4,173,317,985.02. Los recursos se dividieron en dos programas presupuestarios: el “U004 Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal” y el “P010 Implementación de la Reforma

al Sistema de Justicia Penal”. De acuerdo con información de la Cuenta Pública 2016,²⁴ el último periodo del subsidio fue ejercido en su totalidad, respecto al presupuesto modificado:

Presupuesto	Programa P010	Programa U004	Total
Aprobado	\$75,578,365	\$713,145,294	\$788,723,659
Modificado	\$77,718,483	\$694,599,270	\$772,317,752
Devengado	\$77,718,483	\$694,599,270	\$772,317,752
Ejercicio	\$77,718,483	\$694,599,270	\$772,317,752
Porcentaje Ejer/Aprob	102.8	97.4	97.9
Porcentaje Ejer/Modif	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuenta Pública 2016

Sin embargo, hay poca claridad sobre el estatus de la ejecución de los proyectos que fueron financiados con los recursos distribuidos por la SETEC. De acuerdo con información proporcionada por las entidades federativas, aún hay proyectos que no han sido concluidos y cerrados.

Estado	Proyecto	Estatus
 Chihuahua	CHIH-03-15 “Red de Conectividad Estatal del sistema de justicia penal”.	Uno de los proveedores que llevaron a cabo el proyecto incumplió con lo estipulado en el contrato, por lo que actualmente se está llevando a cabo el proceso de rescisión.
	Centro Integral de Justicia de San Fernando	65% de avance
	Equipamiento del CIJ de San Fernando	65% de avance
 Tamaulipas	Centro Integral de Justicia de González	98.95% de avance
	Equipamiento del CIJ de González	98.95% de avance
	Centro Integral de Justicia de Altamira	78.21% de avance
	Equipamiento del CIJ de Altamira	78.21% de avance
	Centro Integral de Justicia de Río Bravo	46.30% de avance
Equipamiento del CIJ de Río Bravo	46.30% de avance	

Fuente: Respuestas a solicitud de información pública, números de folio 020052018 (Centro Estatal para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Poder Judicial del Estado de Chihuahua) y 00113918 (Secretaría Técnica para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas).

24 Cuenta pública 2016. *Gasto por categoría programática. Gobierno Federal*. Disponible en línea: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/II/Print.C02.03.GFGCP.pdf>

Esta situación evidencia que la SETEC no contaba con mecanismos sólidos para dar seguimiento a la ejecución de los proyectos financiados con los recursos que ella misma otorgaba a las entidades federativas, ni para evaluar el impacto que la distribución de dichos recursos tuvo en la implementación del SJP.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) documentó estos hallazgos en las últimas auditorías que realizó a estos programas en 2014 y 2015.

Auditoría de Desempeño número 14-0-04U00-07-0044

En esta auditoría, realizada en 2014, se determinó que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario U004 "Otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal":

...no es un instrumento útil para evaluar y dar seguimiento a los resultados del programa, debido a que el diseño del programa no se ajustó con la razón de ser del programa presupuestario U004, y el diseño de los objetivos e indicadores fue deficiente, lo que impide verificar su contribución en los avances de la implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas.

Por otro lado, se determinó que las deficiencias detectadas en la operación del programa U004, relacionadas con la falta de indicadores adecuados para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas; mecanismos de validación, supervisión y seguimiento para acreditar, medir y evaluar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos, y de información que le permita rendir cuentas de la operación del programa, denotaron que la SETEC desconocía en qué medida el otorgamiento de subsidios ha contribuido en la implementación del SJP, lo que le impide proporcionar una seguridad razonable en el logro de las metas y objetivos del programa presupuestario.²⁵ Asimismo, la ASF determinó que existían deficiencias en los mecanismos de seguimiento y validación, pues no era posible observar el avance cuantitativo de la ejecución de los proyectos subsidiados.

La conclusión fue que la SETEC careció de indicadores, así como de mecanismos de supervisión y seguimiento de los subsidios otorgados y de la ejecución de los proyectos con los cuales coadyuva a que las entidades federativas implementen el nuevo SJP, lo que significa

un riesgo para su óptima implementación en 2016, por lo que podría no ser eficaz, expedito, imparcial y transparente, en perjuicio de la sociedad.

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-04U00-02-0023

En 2015 la ASF revisó la calidad de la gestión gubernamental, así como la efectividad de los procedimientos, políticas y sistemas implementados para el cumplimiento de los objetivos y resultados de la SETEC, sobre el "Otorgamiento de Subsidios para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal" (programa presupuestal P010).

Entre las principales conclusiones de esta auditoría se encontró que, en el ejercicio de los procedimientos, políticas y sistemas implementados, la SETEC incurrió en inobservancias de la normativa. Además, no disponía de un sistema de control interno adecuado para identificar y atender los riesgos que limitaban el cumplimiento de los objetivos del subsidio, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los procesos, lo que incidió en irregularidades identificadas en la auditoría.

Entre esas inconsistencias se encontró, por ejemplo, que solo el 35% de los proyectos autorizados contaron con informes finales, cierre de proyecto y oficios de validación. Asimismo, se observó que la información plasmada en cierres de proyectos no coincidía con los montos ministrados a cada una de las entidades federativas, ni con el "Reporte Consolidado de Cierres del Comité de Subsidios" emitido por la SETEC. Adicionalmente, se constató que diversas entidades no realizaron la reintegración de los recursos no devengados, además de que no se contó con la documentación comprobatoria para determinar que los montos reintegrados sean los correctos.

2.5.2. Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (5 mil millones de pesos)

Otro de los recursos federales destinados específicamente para proyectos encaminados a la implementación del SJP fue el "Fideicomiso de apoyo para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal", mejor conocido como "el Fideicomiso de los 5 mil millones de pesos", que es administrado por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este fideicomiso tiene la particularidad de que los recursos se encuentran

²⁵ Auditoría de Desempeño número 14-0-04U00-07-0044, disponible en www.asfdatos.gob.mx

destinados a proyectos en materia de equipamiento tecnológico e infraestructura.

De acuerdo con la SHCP,²⁶ durante 2017 no fueron aprobados proyectos con fondos del fideicomiso, por lo que en total han sido distribuidos los recursos de la siguiente manera:

Proyectos aprobados	Monto distribuido
742	\$11,248,882,500

Además, la misma Secretaría de Hacienda señala que la información sobre el estatus actual de ejecución de los proyectos y el año de cierre es inexistente, "toda vez que las entidades federativas son quienes determinan los proyectos para los cuales serán aplicados los recursos aprobados con cargo al Fideicomiso"²⁷, por lo que, al igual que en el subsidio de la SETEC, hay poca claridad al respecto. En una respuesta a solicitud de información diversa se nos señaló que son las instancias ejecutoras asignadas por cada entidad federativa las responsables de verificar que los proyectos se hayan finalizado o completado cumpliendo los objetivos para los que fueron aprobados.²⁸ En resumen, la SHCP no cuenta con un seguimiento y monitoreo de la ejecución y cierre de los proyectos, lo que implica que no existe una adecuada rendición de cuentas sobre la manera en que los recursos son ejercidos por las entidades federativas.

La SETEC era la instancia encargada de realizar opiniones técnicas para la aprobación de los proyectos; al desaparecer, se esperaba que el Secretariado Ejecutivo retomara estas funciones y concentrara información sobre el estatus de los mismos. Sin embargo, la SHCP no dio intervención de manera oportuna al SESNSP, por lo que únicamente ha participado como miembro en un par de sesiones del Comité Técnico (una extraordinaria y una ordinaria).²⁹ Desde julio de 2017, el Secretariado, a través de la Dirección General de Apoyo Técnico (DGAT), ha emitido 137 opiniones técnicas derivadas de diversas solicitudes presentadas por las entidades federativas relacionadas con proyectos autorizados en el marco del fideicomiso, por un monto de \$1,780,441,201.44. Entre las peticiones se encuentran:³⁰

- Modificaciones a proyectos (metas).
- Autorizaciones a nuevos proyectos.
- Modificaciones de características técnicas a equipamiento tecnológico.
- Solicitudes de cambios de domicilios de proyectos de infraestructura.
- Modificación de calendarios de avances físicos y financieros.
- Suspensión e inicio de obras por diversos motivos.
- Cancelación completa de proyectos.

A diferencia del subsidio de la SETEC, en este fideicomiso aún existen recursos disponibles. Aunque los montos originales del Fideicomiso (5 mil millones) han sido totalmente aprobados para la ejecución de proyectos, el Fideicomiso generó intereses por la inversión del patrimonio, por lo que al 31 de enero de 2018, se contaba con **disponibilidad de 325.6 millones de pesos**, para la solicitud de nuevos proyectos.³¹ A pesar de ello, durante 2017 no fue aprobado ningún proyecto, lo que puede ser consecuencia directa de una gestión ineficiente del fideicomiso por parte de la SChP, aunado al hecho de que no se haya dado intervención oportuna al SESNSP para participar en el Comité formulando opiniones técnicas. Adicionalmente, es posible que las entidades federativas no tengan conocimiento de la disponibilidad de los recursos, por lo cual urge socializar la información e incentivar a los estados a presentar proyectos dirigidos a fortalecer la operación del SJP.

2.5.3. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG)

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el etiquetamiento de los recursos corrió la misma suerte que el proceso de coordinación para la consolidación, al adquirir un enfoque de seguridad pública. De esta manera, después de 2016, no se proyectaron nuevos recursos para el fortalecimiento del SJP; en cambio, prevalecieron los recursos federales administrados por el SESNSP, destinados a programas, acciones y proyectos con una naturaleza de seguridad pública, los cuales son actualmente la principal fuente de recursos para el proceso de consolidación.

²⁶ Respuesta a solicitud de información número de folio 0601300000318, SHCP.

²⁷ Idem.

²⁸ Respuesta a solicitud de información número de folio 0301300000618, SHCP.

²⁹ Información proporcionada a México Evalúa por el SESNSP, en una reunión de trabajo, a través del documento denominado "Fideicomiso 2211 para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas (Fideicomiso 5 mil MDP).

³⁰ Idem.

³¹ Respuesta a solicitud de información número de folio 0301300000618, SHCP.

a) FASP

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y a través de él se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. Este fondo atiende a los cinco ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los cuales se desprenden los 10 programas con prioridad nacional:³²

1. Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia, con participación ciudadana en temas de seguridad pública.
2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. **Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios.**
5. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.
6. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.
7. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
8. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
9. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
10. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública autorizó que los recursos del FASP que estén destinados al Programa con Prioridad Nacional "Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios", puedan ser utilizados como aportación estatal dentro de la modalidad co-pago prevista en los *Lineamientos para apoyar la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas*³³, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2014.

Respecto al año anterior, durante 2017 no hubo una variación importante en la distribución de los recursos entre las entidades federativas y fue ejercido de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN FASP 2017



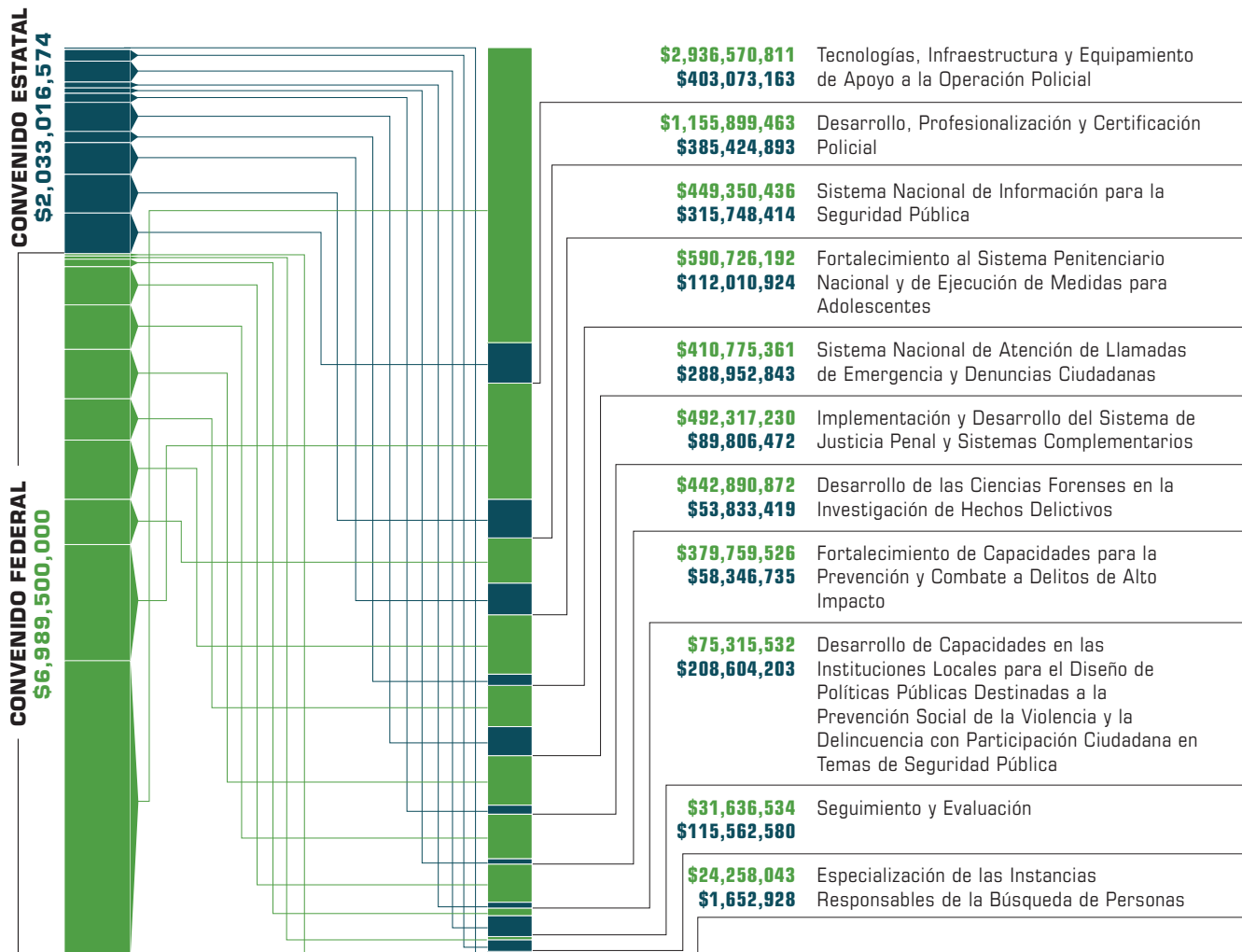
32 SESNSP, "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)", 29 de junio 2018. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp>

33 Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331365&fecha=31/01/2014

Fuente: Elaboración propia con datos del documento "Avance en la aplicación de los recursos FASP por entidad federativa y Programa con Prioridad Nacional".

Disponible en línea: https://datos.gob.mx/busca/dataset/avance-fasp/resource/bdd75dec-b683-4c15-9c1e-217264b8fd1f?inner_span=True

FASP CONVENIDO POR DESTINO DEL GASTO



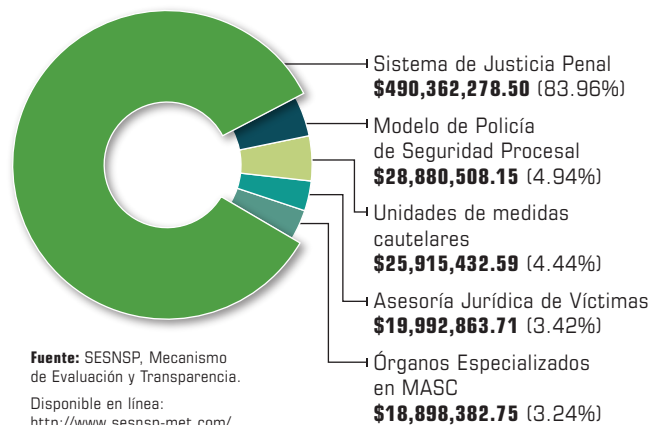
Fuente: Elaboración propia con datos del documento "Avance en la aplicación de los recursos FASP por entidad federativa y Programa con Prioridad Nacional".

Disponible en línea: https://datos.gob.mx/busca/dataset/avance-fasp/resource/bdd75dec-b683-4c15-9c1e-217264b8fd1f?inner_span=True

A pesar de ser diez los Programas de Prioridad Nacional, gran parte de los recursos fueron asignados a "Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial" (37%) y a "Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial" (17%); mientras que el programa "Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios" solo recibió el 6.4%.

Dentro de la prioridad relacionada con el SJP, la mayor parte de los recursos se destinó al subprograma "sistema de justicia penal", sin que sea posible determinar el tipo de proyectos o acciones que se llevaron a cabo. Los recursos restantes se distribuyeron entre distintos subprogramas relacionados con las diez acciones de consolidación, de las cuales es responsable el SESNSP:

FASP POR SUBPROGRAMA 2017



Fuente: SESNSP, Mecanismo de Evaluación y Transparencia.

Disponible en línea: <http://www.sesnspp-met.com/>.

b) FORTASEG

El programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados -cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos-, para el fortalecimiento de los temas de seguridad.

Fue creado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, para sustituir al Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y al Subsidio para la Policía Acreditada (SPA). Los principales objetivos de este recurso son:

1. La profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.
2. El fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública.
3. La prevención social de la violencia y la delincuencia.
4. La capacitación en materia de derechos humanos e igualdad de género.

Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, lo relativo a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y, en general, todo lo necesario para apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.

Los programas considerados de prioridad nacional para el FORTASEG son:

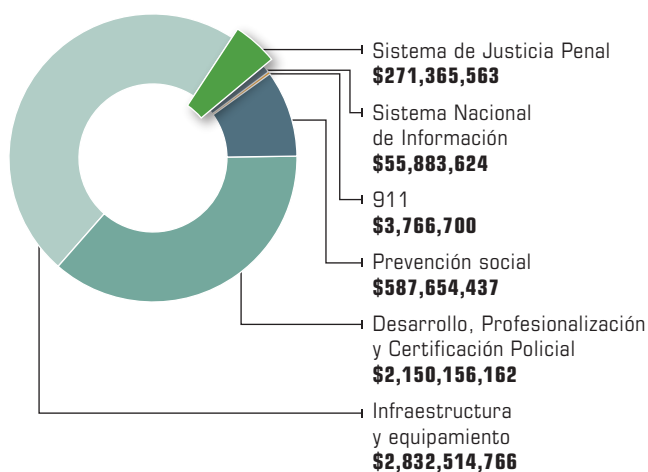
- Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
- Sistema nacional de información para la seguridad pública.
- Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.
- Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.

■ Sistema Nacional de Atención de Llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.

■ Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

Para el ejercicio fiscal 2017, el FORTASEG distribuyó \$5,905,980,016 entre los distintos programas, de los cuales únicamente el 4.6% fue destinado al SJP, mientras que la mayoría de los recursos se concentran en infraestructura y equipamiento, así como en "desarrollo, profesionalización y certificación policial", tal como se observa en la siguiente gráfica:

DISTRIBUCIÓN FORTASEG 2017



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Mecanismo de Evaluación y Transparencia.

Disponible en línea: <http://www.sesnsp-met.com/>.

En resumen, resulta evidente que los recursos disponibles para la consolidación del SJP, que son administrados por el SESNSP (instancia responsable de la consolidación), priorizan las acciones en materia de seguridad por sobre las del sistema de justicia. Y a esto hay que añadir lo problemático que resulta contar con prioridades preestablecidas, que no forzosamente responden a las necesidades de las entidades federativas en materia de justicia.

La conjunción de los dos supuestos anteriores propicia y aianza las asimetrías en términos de recursos que existen entre las instituciones, pues operadores como los poderes judiciales o las defensorías públicas quedan totalmente fuera del esquema de inversión de recursos para la consolidación del SJP.

2.6. El papel de la cooperación internacional

Desde el inicio de la implementación de la reforma en materia de justicia penal, e incluso desde antes de 2008, la cooperación internacional ha jugado un papel preponderante y activo en la inversión de recursos para impulsar la implementación y consolidación del SJP acusatorio.

Las fuentes de apoyo eran diversas -por ejemplo, la Unión Europea y la Embajada Británica- pero quien tuvo un papel preponderante en el impulso del SJP acusatorio en México fue, sin duda, el Gobierno de Estados Unidos, especialmente a través de la Oficina Internacional de Antinarcoóticos y Procuración de Justicia (INL) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Bajo la "Iniciativa Mérida" –una estrategia de cooperación entre Estados Unidos y México en el área de seguridad regional– USAID apoyó la transición del sistema inquisitivo al nuevo sistema de justicia penal adversarial-oral.³⁴ Con más de 2.3 mil millones de dólares de fondos asignados por el Congreso de los Estados Unidos, la Iniciativa Mérida ha entregado a la fecha 1.6 mil millones en equipo y entrenamiento.³⁵ El marco estratégico para implementar los programas y actividades de la Iniciativa Mérida se conoce como "Cuatro Pilares", entre los cuales se encuentra el de "Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho" y partir de él, la Iniciativa Mérida ha asignado más de 247 millones de dólares para apoyar a México en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal.

USAID ha brindado apoyo técnico y financiero a las 32 entidades federativas, trabajando estrechamente con la desaparecida SETEC y actualmente con el SESNSP. En 2016, el portafolio de USAID sobre el Estado de derecho ascendió aproximadamente a 94 millones de dólares, y se centró en el apoyo al gobierno de México, la sociedad civil, y a otras instituciones legales para transitar al nuevo sistema penal acusatorio a nivel estatal.³⁶ El programa Projusticia ha sido el principal canal para realizar la asistencia técnica a las instituciones operadoras del sistema de justicia de las 32 entidades federativas en materia de armonización normativa,

“El apoyo internacional no ha tenido el alcance e impacto esperado ya que la inversión de recursos, esfuerzos de apoyo y asistencia técnica se llevaron a cabo sin establecer mecanismos que aseguren su sostenibilidad.”

reorganización institucional, asesoría sobre el SJP y asesoría de víctimas.

El papel de la cooperación internacional ha sido crucial para la implementación y la consolidación del SJP acusatorio en México, al grado que se ha llegado a asegurar que, sin el apoyo internacional, la reforma al sistema de justicia no hubiera sucedido en el tiempo y de la manera en que sucedió.

Sin embargo, la participación y apoyo internacional no ha tenido el alcance e impacto que pudiera esperarse por diversos motivos. En primer lugar, la inversión de recursos y los esfuerzos de apoyo y asistencia técnica se llevaron a cabo sin establecer mecanismos que aseguren su sostenibilidad. Para ello, se requería llevar a cabo una estrategia de institucionalización, que garantizara que los esfuerzos permanecerán en las instituciones una vez que los recursos de cooperación ya no estén disponibles. Por otro lado, los proyectos apoyados con recursos internacionales se han llevado a cabo de manera aislada, perdiendo el enfoque sistémico e integral que requiere el proceso de fortalecimiento del SJP. Los programas de capacitación o el desarrollo de metodologías y modelos pensados para instituciones en lo particular fueron replicados en otras que no compartían la misma realidad ni la misma problemática.

Por lo anterior, sería importante replantear la estrategia de vinculación con la cooperación internacional, de manera que se asegure que las acciones y los esfuerzos se lleven a cabo acompañados de una planeación integral,

34 Estado de Derecho" (México), página web de USAID. Disponible en línea: <https://www.usaid.gov/es/mexico/estado-de-derecho>

35 Embajada de Estados Unidos en México, *Hoja Informativa. Iniciativa Mérida- Panorama General*, julio 2015. Disponible en línea: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>

36 USAID (2016), *Estado de Derecho*, "Fact Sheet", 9 de marzo de 2016. Disponible en línea: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO2FactSheet_09Mar2016_Sp.pdf

“Las principales asimetrías se encuentran en las defensorías y en los servicios de asesoría de víctimas, que desde el inicio y hasta el final del período de implementación quedaron relegadas.”

que cuente con la visión sistémica que requiere el SJP. Asimismo, deben asegurarse las condiciones al interior de las instituciones para dar sostenibilidad a los esfuerzos, para lo cual resulta fundamental, además de la inversión de recursos, la coordinación de las instituciones y el desarrollo simétrico de sus capacidades, que les permita a éstas y a los operadores encontrarse en condiciones o niveles similares.

2.7. Simetría institucional

El fortalecimiento del SJP en su etapa de consolidación requiere que las instituciones operadoras se integren de manera coordinada y simétrica. La simetría implica que los proyectos son sostenibles, que existe un intercambio de información entre las instituciones y, principalmente, que hay un alto grado de coordinación interinstitucional.

Las asimetrías entre las distintas instituciones que conforman el SJP persisten; se continúa dejando de lado la naturaleza sistémica que requiere el proceso, con un fortalecimiento y desarrollo paralelo de las instituciones para la creación de capacidades y su mejora continua.

Aún existen disparidades en los mecanismos de coordinación y en la proyección de recursos, lo que parece obedecer principalmente al enfoque de seguridad que ha prevalecido en el proceso de consolidación. Es decir, a que no existe representación de todas las instituciones y operadores del sistema de justicia penal en los mecanismos de coordinación nacionales y locales.

A nivel nacional se observan también asimetrías entre los recursos técnicos y humanos de procuradurías y fiscalías, tribunales de justicia, defensorías públicas e instituciones de seguridad pública, lo que, por supuesto, impacta negativamente en la operación, en la eficiencia y en los resultados del sistema de justicia.

Tampoco ha sido posible que se consoliden sistemas que permitan el intercambio de información de manera oportuna y eficiente entre las instituciones del sector justicia; cuestión que representa una asimetría tanto a nivel de capacidades institucionales, como entre entidades federativas.

Principalmente se observan asimetrías en las defensorías y en los servicios de asesoría de víctimas, que desde el inicio y hasta el final del período de implementación quedaron relegadas. En el caso de las defensorías, carecen de mecanismos de control y de modelos de trabajo que les den institucionalidad, además de la constante asimetría entre los esfuerzos y recursos (tanto humanos y financieros) invertidos. En el mismo escenario se encuentran los servicios de asesoría de víctimas, que ni siquiera cuentan con una estructura institucional propia, pues a nivel nacional, la adscripción de los asesores de víctimas es heterogénea, estando en la mayoría de los casos localizados en un área o unidad dentro de otra institución. Además, salvo algunas excepciones, la mayoría de las entidades tienen un déficit importante de asesores jurídicos para cubrir las necesidades de las víctimas en el sistema acusatorio.

Estas asimetrías no se encuentran solo entre instituciones, sino que también existen entre las entidades federativas. Esto es resultado tanto de la disparidad en la inversión de recursos, como de los esquemas de coordinación que existen, o no, en cada entidad.

En este contexto, ante la ausencia de una estrategia y planeación integral a nivel nacional que se traduzca en una política pública efectiva, aún coexisten escenarios heterogéneos en todo el país. Así, la consolidación del sistema de justicia no será posible en tanto no se fortalezcan sus instituciones de manera integral.

CAPÍTULO 3

HABILITANTES DE RESULTADOS

Para que el SJP pueda generar resultados satisfactorios requiere de un andamiaje institucional sólido, que soporte su operación. Siguiendo la lógica secuencial de la metodología de CIDAC, las habilitantes determinan la calidad y la cantidad de los resultados de la operación del SJP, mismas que, a su vez, dependen directamente de la ejecución cabal de las condicionantes para la consolidación.

Los habilitantes responden a la necesidad de congruencia entre el marco normativo y el conjunto de los elementos físicos, humanos, administrativos o de gestión, indispensables para el adecuado funcionamiento del SJP. Es decir, deben confluír diversos factores: la presencia de un marco normativo congruente con los principios del sistema acusatorio; personal operativo con las capacidades necesarias y suficientes para desempeñar su labor de manera eficiente y que a su vez trabaje bajo modelos de gestión que optimicen su labor, apoyados en sistemas tecnológicos eficientes.

3.1. Capacitación y servicio profesional de carrera

Contar con personal suficiente y capacitado, así como con un servicio profesional de carrera que garantice operadores con las competencias y habilidades necesarias para realizar de manera eficiente y óptima su labor, es un requerimiento indispensable para una operación exitosa del SJP. Como señala Maximo Langer en su análisis sobre trasplantes y reformas legales, el éxito de cambios normativos está condicionado a la capacidad de los operadores para desarrollar una serie de nuevas disposiciones personales, en función de una reinterpretación de las estructuras y los procesos del sistema penal y la redistribución de los poderes instituciones y procesales³⁷. De acuerdo con el último reporte de la SETEC, entre 2013 y 2016 se llevaron a cabo 1,500 proyectos de capacitación en el país, con un impacto en aproximadamente 247 mil operadores del SJP³⁸. La capacitación incluyó, además de operadores del

sistema de justicia (jueces, agentes del ministerio público, policías, peritos, defensores públicos, facilitadores, personal penitenciario, asesores de víctimas, entre otros), a personal administrativo, abogados, comunicadores y periodistas.

En esta sección se expondrán los resultados de los procesos de capacitación y profesionalización de los operadores durante el segundo año de la etapa de consolidación de la reforma penal de 2008. La información se presentará por entidad federativa y por tipo de institución y se referirá a dos grandes ejes: capacitación y servicio profesional de carrera.

3.1.1. Personal suficiente y capacitado

a) Inversión en capacitación

En relación con la inversión en capacitación para el SJP acusatorio, en comparación con los años anteriores resulta notorio un descenso. Como se observa en la siguiente gráfica, para el año 2017, únicamente 25 de las 32 entidades reportaron haber realizado algún tipo de inversión en materia de capacitación, siendo los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Morelos, Nayarit, Puebla y Tlaxcala quienes no lo hicieron. Por otra parte, únicamente en cuatro estados (Guanajuato, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa) se reportó algún tipo de inversión en cuatro de las cinco instituciones a las que se solicitó información; siendo que ninguna reportó inversión en las cinco instituciones cuestionadas.

En relación con las distintas instituciones estatales, reportaron inversión en materia de capacitación 16 procuradurías o fiscalías, 12 poderes judiciales y 12 secretarías de seguridad pública. Resalta el hecho de que únicamente 6 comisiones de víctimas en el país y solo 5 defensorías públicas reportaron inversión en dicho eje.

37 Maximo Langer (2004), From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure, 45 Harv. Int'l L.J. 1, 64

38 SETEC (2016), Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013-2016, mayo, 2016, p. 177.

INSTITUCIONES ESTATALES QUE REPORTARON INVERSIÓN EN CAPACITACIÓN

	Fiscalía	Poder Judicial	Seguridad Pública	Defensoría	Comisiones de víctimas
BC					
BCS					
CAM					
COAH					
COL					
CDMX					
DGO					
GTO					
GRO					
HGO					
JAL					
EDOMEX					
MICH					
NL					
OAX					
QRO					
QROO					
SLP					
SIN					
SON					
TAB					
TAM					
VER					
YUC					
ZAC					

Fuente: Solicitudes de información diversas realizadas por México Evalúa-CIDAC.

Se dio el caso de algunas instituciones estatales que reportaron la realización de acciones de capacitación sin la erogación de recursos, por lo que se requirió a las instituciones que –con independencia de la inversión económica– reportaran la realización de cualquier acción de capacitación. Tal como se observa en la gráfica siguiente, todas las entidades reportaron algún tipo de capacitación; pero cuatro (Campeche, Guerrero, Estado de México y Nuevo León) lo hicieron en las cinco instituciones a las que se solicitó información. En cuanto al tipo de institución, informaron acciones de capacitación 27 poderes judiciales, 23 procuradurías o fiscalías, 22 secretarías de seguridad pública, 20 defensorías públicas y 16 comisiones de víctimas. Dadas las discrepancias en la forma de registrar las acciones de capacitación³⁹, no resultó posible realizar un comparativo más detallado

INSTITUCIONES ESTATALES QUE REPORTARON ACCIONES DE CAPACITACIÓN (2017)

	Fiscalía	Poder Judicial	Seguridad Pública	Defensoría	Comisiones de víctimas
AGS					
BC					
BCS					
CAM					
COAH					
COL					
CHPS					
CHIH					
CDMX					
DGO					
GTO					
GRO					
HGO					
JAL					
EDOMEX					
MICH					
MOR					
NAY					
NL					
OAX					
PUE					
QRO					
QROO					
SLP					
SIN					
SON					
TAB					
TAM					
TLAX					
VER					
YUC					
ZAC					

Fuente: Solicitudes de información diversas realizadas por México Evalúa-CIDAC.

por institución y por estado. Asimismo, fueron claras las discrepancias en los datos reportados por las instituciones estatales relacionados con inversión en capacitación y con la realización de acciones de capacitación, en donde las cifras fueron mayores.

Por otra parte, también se contó con información del SESNSP sobre los gastos en capacitación vinculados con el FASP. De acuerdo con esta información, los recursos

39 Algunas instituciones registran el número de operadores capacitados, otras no llevan un registro del número de asistentes a las acciones de capacitación y otras únicamente registran el número o tipo de capacitación sin llevar registro de operadores o asistentes.

del FASP se destinaron en convenio con las instituciones para capacitar a policía procesal, facilitadores, ministerios públicos orientadores, evaluadores de riesgo, supervisores de medidas cautelares y suspensión condicional y asesores de víctimas.

Al revisar el tipo de operadores al cual se dirigieron los recursos durante el año 2017, resulta evidente la intención de impactar en algunas de las instituciones que presentan un mayor rezago institucional: justicia alternativa y unidades de atención temprana, UMECAS y comisiones de atención a víctimas; además de la policía en funciones procesales, que recibió mucho menor atención en los años anteriores, en comparación con la policía en funciones preventivas (ver Anexo 3.1).

En términos de recursos, contrasta la cantidad erogada para la capacitación de evaluadores de riesgo, supervisores de medidas cautelares, facilitadores y ministerios públicos orientadores frente a la inversión en policía procesal y asesores jurídicos de víctimas. Desde la Federación, la apuesta parece ir en el sentido de fortalecer a las UMECAS y la justicia alternativa, lo que puede considerarse una noticia positiva si se considera el rezago que en esas materias se había reportado en años anteriores. Por otra parte, preocupa el menor interés en consolidar la asesoría de víctimas; mientras que, en el caso de las policías procesales, como se observará en la siguiente sección, el número de entidades que reportan contar con la figura en operación es limitado y esto probablemente explique la poca inversión en su capacitación.

Cabe destacar que, de acuerdo con el SESNSP, durante mayo y junio de 2017, se desarrolló el Diplomado “Formador de Instructores de Policía Procesal” en la Academia Superior de la Policía Federal en San Luis Potosí, por medio del cual se capacitó a 106 instructores de 28 entidades federativas⁴⁰. De acuerdo con el mismo informe, durante 2017 se llevó a cabo la actualización del Programa Rector de Profesionalización, integrado por 43 mallas curriculares y se determinó que dicho programa es obligatorio para todas las capacitaciones que reciban recursos del fondo FORTASEG.

El número reportado de operadores capacitados por medio del FASP fue el siguiente: 1,062 facilitadores y ministerios públicos orientadores, 406 policías procesales, 664 evaluadores de riesgo y supervisores de medidas cautelares y 503 asesores jurídicos de víctimas⁴¹.

“La inversión en capacitación ha tenido la intención de impactar en algunas de las instituciones que presentan un mayor rezago institucional: justicia alternativa y unidades de atención temprana, UMECAS y comisiones de atención a víctimas.”

Finalmente, es necesario destacar que existen importantes divergencias entre la información proporcionada por las entidades federativas (que solo en algunos casos incluía los recursos convenidos con el FASP) y la información del SESNSP.

b) Datos sobre el número de operadores del sistema penal acusatorio

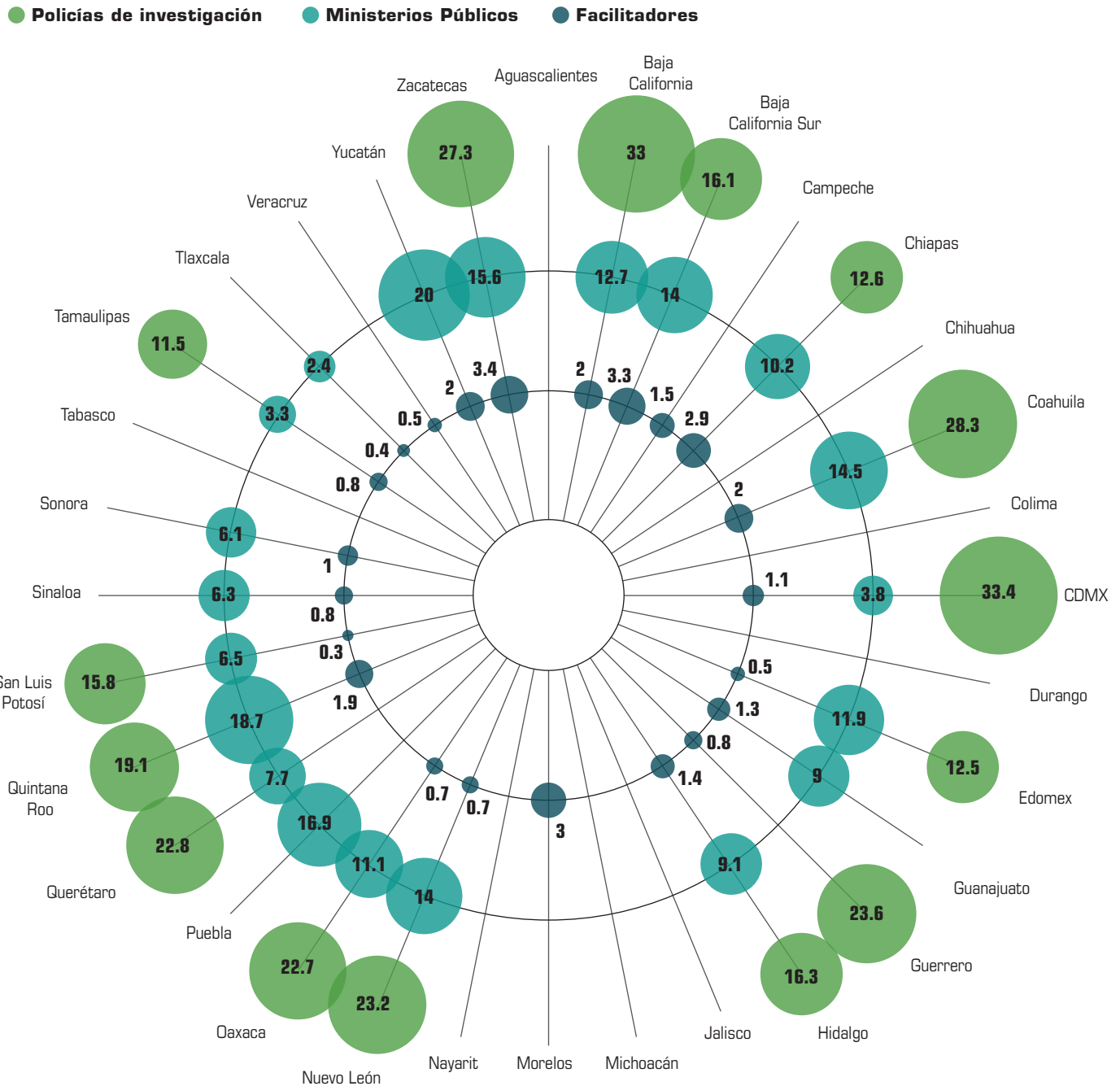
El número de operadores del sistema de justicia por habitante puede tomarse como un indicador del acceso a la justicia, ya que la disponibilidad de cierto número de jueces, ministerios públicos o defensores públicos puede incrementarla o limitarla para los ciudadanos. En relación con el número de operadores de las Procuradurías o Fiscalías del país, únicamente recibimos respuesta de 26 de las 32 instituciones estatales, de las cuales, cuatro (Campeche, Jalisco, Morelos, Querétaro) reportaron no contar con información respecto de alguno de los operadores de la institución. Asimismo, observamos discrepancias entre los criterios para proveer o reservar información. Distintas instituciones locales se negaron a proporcionar el número de operadores, aduciendo que el estado de fuerza constituye información reservada por motivos de seguridad.

Como se observa en la gráfica siguiente, existen notables divergencias en el número de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes entre las distintas entidades federativas. Yucatán tiene la tasa más alta (20 ministerios públicos), mientras que Tlaxcala presenta más pequeña con apenas 2.4 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes. Situación similar ocurre con el número de policías de investigación, donde las tasas van desde el 33.4 policías de investigación por cada 100 mil habitantes en la Ciudad de México hasta 11.5 en Tamaulipas.

40 Idem.

41 Idem.

NÚMERO DE POLICÍAS DE INVESTIGACIÓN, MINISTERIOS PÚBLICOS Y FACILITADORES POR 100 MIL HABITANTES



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

Sobre el número de ministerios públicos, el promedio de las entidades federativas que proporcionaron información arroja una tasa de 10.6 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes. A modo de comparación, el promedio regional en Latinoamérica corresponde a 7 fiscales por cada 100 mil habitantes, contra casos como el de El Salvador que reporta hasta 27 fiscales por cada 100 mil habitantes y, en el otro extremo, los de Brasil y Argentina donde había menos de 1 fiscal por cada 100 mil habitantes⁴². Sin embargo, antes de derivar conclusiones determinantes sobre el posible impacto de estos números, es importante señalar que esta heterogeneidad se ha observado también tratándose de países desarrollados; por ejemplo, para principios de los años 2000, en Japón había menos de 1 fiscal por cada 100 mil habitantes, mientras en Canadá y Alemania la tasa era de 6 y en Estados Unidos de 12⁴³.

El hecho de que varias de las entidades que proporcionaron datos se encuentren por arriba del promedio de la región, se explica por el aumento significativo (del 25%) que se dio, de 2008 a 2011, en el número de ministerios públicos. Este aumento ha sido consistente con el incremento en muchos países de Latinoamérica, como consecuencia de la adopción de sistemas acusatorios⁴⁴.

En el caso de las procuradurías o fiscalías resulta notorio el reducido número de facilitadores que existen en comparación con ministerios públicos o policías de investigación. En todos los casos, la tasa por cada 100 mil habitantes se encuentra por debajo de 4 facilitadores, siendo Zacatecas (con 3.4) y Baja California Sur (con 3.3) quienes presentan las mayores tasas. Esta cifra es inconsistente con los objetivos del sistema de justicia acusatorio, particularmente con la pretensión de que la mayor cantidad de delitos se resuelven por medio de la justicia alternativa, y sugiere desinterés institucional en el fortalecimiento de la justicia alternativa.

En el caso de los poderes judiciales, el nivel de respuesta fue mayor, pues se recibió respuesta de 30 de ellos. Los poderes judiciales reportaron el número de funcionarios (operativos y administrativos) en su totalidad, lo cual evidencia mejores prácticas, en comparación con el resto de las instituciones que conforman el sistema de justicia. A diferencia de las cifras reportadas por

“El rezago en el número de jueces compromete la posibilidad de alcanzar un acceso a la justicia efectivo y pone en riesgo el flujo eficiente de los asuntos judicializados.”

las fiscalías o procuradurías, los poderes judiciales informan tasas bajas: Zacatecas (2.6 por cada 100 mil habitantes) es la entidad con la tasa más alta de jueces, mientras que Puebla tiene la tasa menor (0.2 por cada 100 mil habitantes). De forma esperada, las tasas en relación con el número de jueces de ejecución son aún menores; así como el número de Poderes Judiciales que proporcionaron información relativa a dichos jueces fue también menor (21 poderes judiciales).

El promedio de jueces por cada 100 mil habitantes de las 30 entidades federativas que proporcionaron información es de apenas 0.9, mientras el promedio en la región Latinoamérica es de 10 jueces por cada 100 mil habitantes⁴⁵. El rezago en número de jueces en México es notable frente al promedio regional y frente a casos aislados como el de Perú donde hay 36 jueces por cada 100 mil habitantes o de países de otras latitudes -como Canadá y Japón- que reportan 3 jueces por cada 100 mil habitantes, o Estados Unidos donde hay 11 jueces por cada 100 mil habitantes⁴⁶.

Sin duda, el incremento en el número de jueces es un pendiente de la reforma penal en México que compromete la posibilidad de alcanzar un acceso a la justicia efectivo y que pone en riesgo el flujo eficiente de los asuntos que ya han sido judicializados. A diferencia del aumento marcado en el número de ministerios públicos a partir de la reforma, el promedio de jueces en México por cada 100 mil habitantes continúa por debajo de 1 desde 2009⁴⁷. Vale la pena realizar el comparativo entre personal dedicado a labores jurisdiccionales y el personal administrativo, pues del total de 5,789 operadores de los

42 CAF, Banco de Desarrollo de América Latina (2014), *Por una América Latina mas segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Disponible en línea: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>

43 Idem.

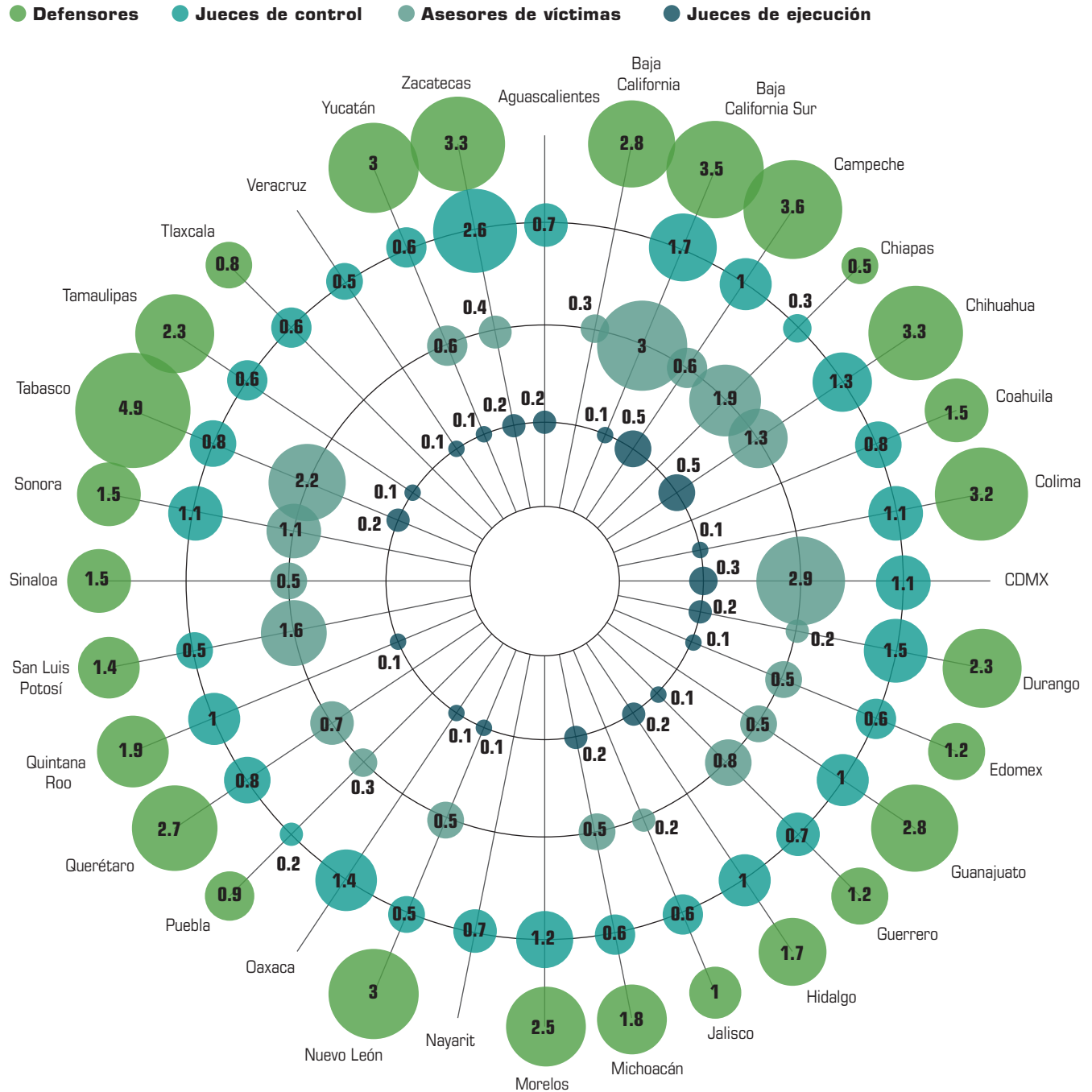
44 Idem.

45 Idem.

46 Idem.

47 Idem.

NÚMERO DE DEFENSORES, JUECES DE CONTROL, ASESORES DE VÍCTIMAS Y JUECES DE EJECUCIÓN POR 100 MIL HABITANTES



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

poderes judiciales locales sobre los que se proporcionó información para el reporte, solo el 15.6% es personal jurisdiccional, mientras el 84.4% restante se dedican a tareas administrativas (ver Anexo 3.2).

En el caso de las defensorías públicas, 27 de las 32 instituciones locales reportaron el número de operadores; cifras en donde se hace evidente el contraste entre el número de defensores públicos y ministerios públicos. Únicamente Tabasco cuenta con una tasa de 4.9 defensores públicos por cada 100 mil habitantes; el resto de las entidades se encuentran por debajo de los 4 defensores públicos por cada 100 mil habitantes.

En el caso de las Comisiones de Atención a Víctimas, únicamente 22 de las 32 instituciones locales dieron información sobre el número de personal, siendo éstas las que muestran un mayor rezago en esos términos, pues, como se observa en la gráfica, 15 cuentan con menos de un asesor de víctimas por cada 100 mil habitantes.

La información proporcionada por las instituciones para el 2017 confirma que la situación no ha mejorado respecto del año anterior. El rezago en términos de personal que presentan las defensorías públicas del país y especialmente las comisiones de atención a víctimas, generan serias dudas sobre el impacto que la reforma penal está produciendo en el acceso a la justicia, tanto de los imputados como de las víctimas.

Asimismo, se solicitó información sobre el rezago que pudiera existir en algunas instituciones en el número de operadores óptimo para la operación del sistema acusatorio, sobre lo cual se pronunciaron positivamente 30 de las entidades federativas. Antes de reprobar el rezago como tal, es importante señalar que puede ser una buena noticia que las entidades cuenten con diagnósticos que les permitan conocer sus necesidades para planear con base en ellas. La planeación es un elemento en el cual se ha insistido desde reportes anteriores y el hecho de que 30 entidades hayan reportado rezago en el número de operadores evidencia avances, al menos en este ámbito (ver Anexo 3.3). De la información proporcionada, se obtienen los resultados siguientes:

- **21 entidades** requieren más defensores públicos;
- **14 informaron** requerir más asesores de víctimas;
- **12 poderes judiciales** reportaron necesitar más jueces y **10 más** personal administrativo;
- **12 entidades** reportaron requerir policías operativos y **10** policías primer-respondientes;

“Las defensorías públicas y las comisiones de atención a víctimas, presentan rezagos que impactan en el acceso a la justicia, tanto de los imputados como de las víctimas.”

■ **10 fiscalías** reportaron un rezago en el número de ministerios públicos, 9 con el número de facilitadores, y únicamente 6 reportaron un rezago en el número de peritos.

3.1.2. Servicio profesional de carrera

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del SJP acusatorio. Desde México Evalúa se ha insistido en la necesidad de desarrollar un servicio profesional de carrera en todas las instituciones que integran el sistema de justicia que defina reglas y procedimientos para el reclutamiento y selección de los operadores, así como para las promociones, sanciones y bajas, a partir de criterios objetivos de evaluación de desempeño.

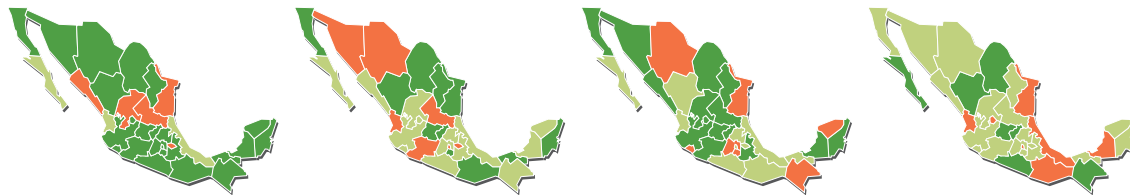
El panorama tras recibir las respuestas a las solicitudes de información en esa materia es bastante divergente entre las distintas instituciones estatales. Por una parte, 24 poderes judiciales reportaron que la carrera judicial opera efectivamente, a pesar de ser 27 los que reportaron que se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la institución. Por su parte, 25 procuradurías o fiscalías estatales informaron que el servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en sus respectivas leyes orgánicas, pero únicamente 10 reportaron que efectivamente se encuentre operando.

De forma similar, 25 secretarías de seguridad pública reportaron que la normatividad orgánica contempla el servicio profesional de carrera, pero únicamente 14 manifestaron que el servicio se encuentra operando.

En el caso de las defensorías públicas la discrepancia es más notoria: 25 informaron que las leyes que las regulan orgánicamente establecen el servicio, pero solo 7 que se encuentra vigente y operando.

CARRERA JUDICIAL O SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

■ Previsto en la Ley y opera ■ Previsto en la Ley y NO opera ■ NO Previsto en la Ley



	PODER JUDICIAL	PROCURADURÍA/FISCALÍA	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	DEFENSORÍA PÚBLICA
AGUASCALIENTES	●	●	●	●
BAJA CALIFORNIA	●	●	●	●
BAJA CAL SUR	●	●	●	●
CAMPECHE	●	●	●	●
COAHUILA	●	●	●	●
COLIMA	●	●	●	●
CHIAPAS	●	●	●	●
CHIHUAHUA	●	●	●	●
CDMX	●	●	●	●
DURANGO	●	●	●	●
GUANAJUATO	●	●	●	●
GUERRERO	●	●	●	●
HIDALGO	●	●	●	●
JALISCO	●	●	●	●
EDOMEX	●	●	●	●
MICHOACÁN	●	●	●	●
MORELOS	●	●	●	●
NAYARIT	●	●	●	●
NUEVO LEÓN	●	●	●	●
OAXACA	●	●	●	●
PUEBLA	●	●	●	●
QUERÉTARO	●	●	●	●
QUINTANA ROO	●	●	●	●
SAN LUIS POTOSÍ	●	●	●	●
SINALOA	●	●	●	●
SONORA	●	●	●	●
TABASCO	●	●	●	●
TAMAULIPAS	●	●	●	●
TLAXCALA	●	●	●	●
VERACRUZ	●	●	●	●
YUCATÁN	●	●	●	●
ZACATECAS	●	●	●	●

Fuente: Solicitudes de información diversas realizadas por México Evalúa-CIDAC.

Mención aparte merecen las instituciones encargadas de la atención a víctimas, pues únicamente seis (Durango, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas) reportaron que el servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en la normatividad que las regula orgánicamente y de éstas, solo tres instituciones (Jalisco, Puebla y Zacatecas) manifestaron que se encuentra en operación.

En términos generales, solo 58 de las 160 instituciones estatales consideradas en el reporte, es decir el 36.3%, reportaron contar con un servicio profesional de carrera o con carrera judicial que se encuentre operando de forma efectiva. Por otra parte, aunque 108 instituciones reportaron que el servicio profesional de carrera o carrera judicial se encuentra regulado por la Ley Orgánica, únicamente el 53% reportó que efectivamente opera.

Lo datos obtenidos en esta materia, evidencian una de las problemáticas más persistentes del proceso de consolidación de la reforma penal de 2008: la distancia entre la norma y la realidad.

3.2. Tecnologías de la información y comunicación

Los sistemas de información y las tecnologías adquieren un carácter ineludible en la gestión de las instituciones que integran el SJP y deben ser analizados en esa justa dimensión. El desarrollo de sistemas de información y plataformas tecnológicas para el registro de los casos y los hechos presuntamente delictivos, la información de contexto y perfil de las partes involucradas, así como su correspondiente seguimiento, atención y resolución a través de las diversas instituciones, no podría lograrse sin el apoyo de otros sistemas que articulen, sistematicen y estandaricen una serie de procesos.

A casi diez años de haber iniciado la implementación del sistema acusatorio, la información que fue posible analizar para el presente reporte permitió identificar los avances y pendientes por parte de las instituciones en cuanto a la satisfacción de los aspectos mínimos en materia de tecnologías de la información y comunicación planteados en la metodología de evaluación.

3.2.1. Uso de sistemas o plataformas tecnológicas de apoyo en las instituciones

■ Poderes Judiciales: Al momento de realizar el reporte, de acuerdo con el análisis de la información recibida, se observó que, de la

totalidad de los poderes judiciales, **en 27 (84.38%) se identificó la existencia de al menos un sistema informático;** en tanto que los estados de Aguascalientes, Baja California Sur y Veracruz (9.38%) reportaron no contar con algún sistema o plataforma tecnológica y únicamente Jalisco y Tlaxcala no se pronunciaron sobre la información solicitada.

■ Procuradurías o Fiscalías locales: Fue posible identificar que **26 entidades federativas (81.25%) reportaron contar con algún sistema informático o plataforma tecnológica de apoyo a la gestión,** mientras que en 6 se desconoce el dato, pues no se pronunciaron sobre la información solicitada (Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Nayarit y Tlaxcala).

■ Defensorías Públicas: Se identificó que el nivel de frecuencia del apoyo en sistemas informáticos es considerablemente menor, ya que solo **10 entidades (31.30%) reportaron contar con sistemas informáticos:** Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas; mientras que 17 (53.13%) informaron no contar con algún sistema sino emplear como mecanismo de registro y seguimiento hojas de cálculo y en 5 (15.63%) no se obtuvo respuesta o bien no se pronunciaron sobre la información solicitada (Aguascalientes, Nayarit, Oaxaca y Ciudad de México).

A partir de la información analizada es posible advertir que se han dado avances en cuanto al apoyo en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para la gestión de las instituciones; sin embargo, más allá de que cuenten o no con algún sistema, se observa que en muchas entidades se limitan al registro y consulta de información; así como a la digitalización de documentos y expedientes. A la fecha, no es posible apreciar avance alguno en el desarrollo de plataformas interactivas que permitan la colaboración de diversos usuarios u operadores en los procesos de gestión de todas las instancias participantes involucradas, la garantía de trazabilidad de los casos a lo largo de las fases del proceso y al desarrollo de inteligencia y/o toma de decisiones sustantivas.

Las prácticas identificadas en los sistemas informáticos de las instituciones del SJP, por nivel de frecuencia son:

Frecuencia Alta	Frecuencia Media	Frecuencia Baja
<ul style="list-style-type: none"> ■ Registro de información involucrada en los expedientes, carpetas de investigación o asuntos. ■ Consulta de expedientes digitales que comprenden los documentos y/o constancias que los integran. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Herramientas para atender las áreas de mejora de los procesos: Programación, tableros de control, notificaciones, previos al vencimiento de plazos. ■ Generación de reportes básicos y/o estadísticas, a partir de la información contenida en los sistemas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elementos que favorezcan la trazabilidad e historial de los casos en las distintas fases de un mismo proceso. ■ Información estratégica para la toma de decisiones y evaluación de los procesos. ■ Herramientas para la colaboración y corresponsabilidad de los usuarios y operadores de las distintas instituciones que forman parte de un mismo proceso. ■ Herramientas para favorecer la transparencia y rendición de cuentas.

Dado que el sistema de justicia asegura la atención de casos como parte del proceso penal, contemplando sus distintas fases, determinaciones y canalizaciones, los sistemas informáticos deben garantizar la identificación, seguimiento y trazabilidad de los mismos en cualquier momento y ante cualquier instancia. Para tal efecto, son necesarios dos elementos mínimos:

- La asignación de un número identificador al caso desde el inicio del proceso hasta su conclusión, a fin de que sea posible en todo momento su seguimiento, con independencia de la fase o estado en el que se encuentre.
- El uso de sistemas informáticos interconectados o interoperables que permitan la alimentación y consulta de información por parte de los operadores u otros usuarios externos (pudiendo ser los defensores privados, las partes involucradas o algún otro)

3.2.2. Número Único de Causa o de Caso

El uso de un número único de caso permite conocer -entre otros- toda la documentación generada y/o asociada con el mismo, el historial de las actuaciones o actos procesales que han tomado lugar, los operadores que se han involucrado con él y la información relativa al estado en que se encuentra y su seguimiento. Respecto al análisis de la información obtenida para la integración del presente reporte es posible advertir lo siguiente:

- De los Poderes Judiciales locales: **21 entidades federativas (77.78%) manifestaron el uso de un número único de caso o de causa** que

-de acuerdo con lo reportado- es transversal a las instituciones y se asigna desde que ingresa un asunto a las procuradurías o fiscalías. Por otro lado, en 6 entidades federativas (22.22%) se reportó la no asignación de este número identificador, y en 5 casos no se pronunciaron al respecto.

- De operar efectivamente el número único como identificador transversal al proceso, la frecuencia de uso reportada por el resto de las instituciones debería ser estrictamente consistente con lo reportado por los poderes judiciales. Sin embargo, no fue así, ya que de la información proporcionada por las **Procuradurías o Fiscalías locales fue posible identificar que -de las 20 entidades federativas en las que se dispone de información- en 16 (80%) se reportó emplear el número único identificador**, mientras que en 4 se reportó no emplearlo (Hidalgo, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas).

Si bien este número identificador optimizaría el seguimiento de los casos al posibilitar la consulta de información en tiempo real por parte de cualquier operador, así como su seguimiento, también es necesario que se asegure el acceso a la información de los casos que les son asignados para consulta por parte de los operadores involucrados. Al respecto, de la información analizada advertimos que no se tiene constancia de que esta condición se cumpla, pues posiblemente en muchos casos se tenga un acceso restringido o bien, los operadores se vean imposibilitados de acceder a la información debido a la falta de infraestructura tecnológica.

3.2.3. Interconexión o interoperabilidad de los sistemas informáticos

Para posibilitar la integralidad, oportunidad y actualización de la información en el ciclo de vida de los procesos, es necesario habilitar las herramientas necesarias en todas las instancias involucradas, de tal manera que se permita el registro, sistematización, procesamiento, consulta y generación de reportes de manera sistémica. Para ello en términos tecnológicos se habilitan dos posibles vías: la interconexión o la interoperabilidad.

Sobre este punto, respecto al análisis de la información obtenida es posible advertir lo siguiente:

De los 27 Poderes Judiciales locales que reportaron algún sistema informático solo en 13 casos (48.15%) se manifestó contar con algún tipo de interconexión o interoperabilidad con otras instituciones del SJP, mientras que en 14 (51.85%) se manifestó no considerar algún mecanismo de ese tipo para el intercambio de información o para la colaboración.

Igual que en el caso anterior, de operar efectivamente estos mecanismos de interconexión y/o interoperabilidad, el reporte del resto de las instituciones debería ser transversal y, por lo tanto, la frecuencia de uso reportada por el resto de las instituciones ser consistente con los datos de los poderes judiciales. Sin embargo, no fue así, pues contando con la información proporcionada por 22 **Procuradurías o Fiscalías locales fue posible identificar que en 10 (45.45%) se reportó contar con mecanismos de interconexión o interoperabilidad**, mientras que en 12 (54.55%) se informó carecer de ellos.

Si bien aún falta mucho por hacer en términos de contar con plataformas tecnológicas que apoyen el proceso de manera transversal a las instituciones de justicia, **se observa una mayor colaboración en este sentido entre los Poderes Judiciales y las Fiscalías, mientras que entre las instancias de seguridad pública y las defensorías se aprecia una colaboración aún menor en estos mecanismos. Esta característica es sintomática también de una menor inversión y desarrollo tecnológico en dichas instituciones.**

3.2.4. Algunas observaciones del análisis de la información

La inversión y el desarrollo de plataformas tecnológicas se encuentran intrínsecamente relacionados con las capacidades para el registro, sistematización y generación de reportes estadísticos. Aun cuando se observa que los poderes judiciales y las procuradurías o fiscalías presentan un avance relativamente mayor respecto al resto de los operadores del sistema de justicia, aún existen entidades en las que el registro y la sistematización se llevan a cabo en hojas de cálculo. Los poderes judiciales de Aguascalientes y Veracruz reportaron apoyarse de ese programa para el registro de su información, y si bien ninguna procuraduría o fiscalía manifestó utilizarlo, hubo entidades federativas en donde no se obtuvo respuesta o un pronunciamiento puntual al respecto. Sin embargo, en el caso de las Defensorías Públicas esto es más la regla que la excepción, al conocer que, de 27 entidades en las que se brindó información, 17 de ellas (62.96%) reportaron emplear hojas de cálculo, correo electrónico o incluso libros de gobierno como apoyo para el registro de la información.

Otro punto que se observó es que la mayor parte de los sistemas informáticos están orientados al registro de información básica de los casos y no necesariamente prevén convertirse en archivos digitales que aseguren la integralidad y actualización, o que permitan la consulta en tiempo real de los expedientes.

Para las entidades federativas en las que se identifica algún tipo de coordinación o colaboración apoyada en TIC, ésta se limita a dos rubros principalmente:

Al registro y consulta del archivo electrónico de las causas o casos; y

A las notificaciones o citaciones electrónicas para la celebración de audiencias o actos procesales.

En conclusión, se observa un esfuerzo muy limitado por desarrollar plataformas tecnológicas que consideren la integralidad del proceso, el resguardo de la información de los casos, o el registro y la consulta por los distintos operadores. Tampoco están planificadas para sustituir las notificaciones y/o comunicaciones escritas. El diseño y desarrollo de sistemas informáticos se continúa viendo de manera aislada por institución.

3.2.5. Algunas buenas prácticas identificadas

Baja California

Poder Judicial

Aspectos relevantes identificados

- Garantiza la trazabilidad de todos los casos en cualquier fase del proceso al asegurar el uso de un número identificador único de expedientes.
- Reporta contar con una plataforma interconectada en el ámbito estatal con la Procuraduría, la Defensoría y la Secretaría de Seguridad Pública.
- Para el ámbito federal también se cuenta con interconexión con Juzgados Federales.
- La plataforma está dispuesta para servir como un Tribunal Electrónico que permite la comunicación con los distintos operadores, con las partes e incluso facilita la vinculación con defensores privados.
- Se permite el seguimiento de las causas, la creación de acuerdos y el seguimiento de las promociones.
- El sistema promueve no sólo la digitalización de documentos sino también la posibilidad de visualizar los videos de las audiencias.
- Cuenta con herramientas específicas para mejorar la programación de las audiencias; así como para privilegiar las notificaciones electrónicas a los operadores.

Campeche

Poder Judicial

- Garantiza la trazabilidad de todos los casos en cualquier fase del proceso al generar un número único de causa, empleado desde el inicio del proceso hasta su conclusión.
- Permite el intercambio sistematizado de información entre las instituciones integrantes del sistema de justicia, mediante la interconexión entre las sedes principales.
- Permite contar con alarmas y notificaciones para mejorar el cumplimiento de plazos y la optimización de tiempos procesales.
- Cuenta con herramientas para la programación de audiencias y la administración de salas.

Fiscalía General

- El sistema respeta el número único de causa empleado desde el inicio del proceso hasta su conclusión.
- Se indica que el sistema tiene interconexión con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, la Defensoría y el Poder Judicial.
- El sistema permite el registro y seguimiento de las carpetas de investigación.
- Facilita la solicitud de servicios periciales o la canalización de los casos por medios alternos.
- Permite el seguimiento de las audiencias y la generación de reportes.

Estado de México

Poder Judicial

- El sistema permite gestionar integralmente los expedientes, indicando que se asigna un número único de expediente y éste permite a su vez conocer la etapa en la que se encuentra: Control, Tribunal de Enjuiciamiento y Ejecución de Sentencias.
- Se cuenta con interconexión vía web services con la Fiscalía General y la Defensoría Pública para procesos específicos; pero también con la Comisión de Víctimas, el Centro Estatal de Medidas Cautelares y los Centros Preventivos se tiene una conexión a través de cuentas de usuario, que permite consultar y compartir información.
- El sistema permite consultar en cualquier momento el estado en que se encuentran los casos, la existencia y trámite de órdenes de aprehensión y cateos, la administración de los juzgados, el registro en los CERESOS y la generación de reportes, entre otros.

Fiscalía General

- El sistema respeta el número único de expediente asignado para asegurar su trazabilidad.
- Cuenta con interconexión con el Tribunal Superior de Justicia para efecto de audiencias, órdenes de aprehensión y cateos, así como con la defensoría, para prever solicitudes de asignación de defensores.

3.3. Marco normativo

La reforma constitucional de 2008 modificó un total de 10 artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73 fracción XXI y fracción XXIII, 115 fracción VII y 123 B fracción XIII) lo cual detonó un proceso de armonización normativa que comprendió más de 20 leyes federales y al menos 10 leyes por entidad federativa. De acuerdo con el último informe disponible de la SETEC, para finales de mayo de 2016 se reportaba prácticamente un avance del 100% en la armonización normativa necesaria para operar el SJP acusatorio, con tan solo 10 leyes faltantes de las 352 que debieron ser armonizadas⁴⁸.

A partir de junio de 2018, comenzaron una serie de esfuerzos –tanto al interior del Congreso como desde la academia y la sociedad civil organizada– para llevar a cabo reformas al marco normativo. Como se señaló en el reporte pasado, destacan dos iniciativas: la presentada en diciembre de 2016, que pretendía corregir elementos inquisitivos que persistían en la normatividad (eliminar el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y la vinculación al proceso) y la presentada por un grupo de legisladores en febrero del 2017 que fue duramente criticada por las organizaciones de la sociedad civil por resultar contraria a la lógica garantista del sistema penal acusatorio. En este sentido, el marco legal del sistema se encuentra en un vaivén constante.

En la siguiente sección se presentará el panorama normativo de la etapa de consolidación de la reforma penal de 2008. El análisis se presentará en dos dimensiones: 1) la descripción de las modificaciones legislativas en proceso y aquellas que se encuentran pendientes; y 2) la evaluación de la relevancia de los criterios judiciales en la operación del sistema penal acusatorio. A partir de la entrada en vigor del sistema en junio de 2016, el análisis normativo requiere no solo de la consideración de la legislación sustantiva y procedimental, sino también de las interpretaciones del Poder Judicial, por su impacto en la operación de dichas normas.

3.3.1. Modificaciones legislativas

Como se señaló, más de 350 normas fueron modificadas en el país desde la publicación de la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad del 18 de junio de 2008. A

“Además del análisis de las reformas pendientes y necesarias al marco normativo, es necesario dar seguimiento las decisiones y criterios de los Tribunales Federales que han impactado la operación y muchas veces son inconsistentes con los principios del SJP.”

partir de dicha reforma constitucional inicial y de una serie de reformas constitucionales posteriores, se fue conformando el marco normativo definitivo del SJP acusatorio. Además de las leyes federales, generales y locales, las diversas instituciones del sistema de justicia desarrollaron un amplio grupo de protocolos y manuales internos para establecer los lineamientos y estándares en la operación.

Durante los diez años posteriores a la aprobación de la reforma constitucional, el ámbito normativo se ha caracterizado por su dinamismo. La terminación del plazo constitucional para la implementación de la reforma en 2016 no puso fin a esta dinámica y desde entonces se han generado modificaciones legislativas con serias implicaciones para la operación del modelo acusatorio.

La última reforma al *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP) tuvo lugar en junio de 2016⁴⁹ e implicó la modificación de más de cuarenta artículos.⁵⁰ El año 2017 se caracterizó por una serie de iniciativas polémicas que finalmente no se concretaron. Como ya se mencionó, el 9 de febrero de 2017, un grupo de legisladores presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa que pretendía endurecer las normas procesales del sistema acusatorio y que contempla la modificación del CNPP y de casi diez leyes más. Ante la presión de organizaciones de la sociedad civil, académicos y activistas, la iniciativa fue rechazada por contemplar figuras regresivas y contrarias a los principios y objetivos del modelo acusatorio⁵¹. De igual forma, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* y la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal* se mantuvieron sin cambios.

48 SETEC (2016). *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)* de la Gestión 2013-2016, mayo, 2016

49 En este paquete de reformas se incluyeron modificaciones a artículos que habían sido previamente impugnados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), como el artículo 303 para incluir control judicial previo a la localización geográfica y solicitud de datos a concesionarias de telecomunicaciones.

50 Artículos 22, 51, 78, 100, 113, 122, 135, 143, 151, 154, 165, 174, 176, 187, 192, 196, 218, 222, 251, 255, 256, 257, 291, 303, 307, 308, 309, 313, 314, 315, 320, 336, 337, 338, 340, 341, 347, 349, 355, 359, 373, 421, 422, 423, 424, 425, 456.

51 Ver CIDAC (2017), *Hallazgos 2016, seguimiento y evaluación de operación del sistema de justicia penal de México*.

Sin embargo, no todo el marco normativo corrió la misma suerte en 2017, por lo que a continuación, se describirán las modificaciones más relevantes para ese año y para el año en curso: 1) La aprobación de la *Ley de Seguridad Interior* y las impugnaciones constitucionales por resolverse; 2) El debate en torno a un Código Penal Único; y 3) Las reformas constitucionales pendientes.

1. La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y las impugnaciones constitucionales por resolverse.

A pesar de la expresión de desacuerdo de académicos, activistas, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, en diciembre de 2017 el Congreso de la Unión aprobó la *Ley de Seguridad Interior* (LSI). Entre los cuestionamientos más reiterados por parte de las agrupaciones mencionadas, se encuentran los siguientes: 1) falta de claridad en la ley, lo cual puede derivar en un uso discrecional y abusivo de la fuerza pública; 2) ausencia de controles y procesos claros entre las competencias de las instituciones federales y locales, lo cual puede derivar en escenarios violatorios del federalismo y la soberanía de las entidades federativas; 3) definición vaga del concepto de "seguridad interior" frente a otros conceptos como el de seguridad nacional o seguridad pública.

El futuro de esta ley es incierto; su aprobación detonó la presentación de cientos de recursos en su contra (al menos 23 recursos directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] y se calculan más de 700 amparos⁵²). Para febrero de 2018, la SCJN informó la admisión de ocho controversias constitucionales que habrá de resolver en los siguientes meses. Sin entrar en valoraciones jurídicas y cuestiones de constitucionalidad de la LSI, es cierto que, al normalizar la intervención de fuerzas militares en tareas de seguridad, pone en riesgo las tareas de profesionalización y capacitación de las policías, al generar pocos incentivos para que las instituciones policiales se fortalezcan con miras a asumir las labores de seguridad que les corresponden.

2. El debate en torno a un Código Penal Único

Derivado del ejercicio de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, se retomó un tema que ha estado sobre la mesa, incluso desde antes de la reforma constitucional de 2008: la creación de un Código Penal Único en el país. La elaboración de este

código nacional se ha presentado como una alternativa para resolver los conflictos de competencia para la investigación de los delitos entre las instituciones federales y locales, que es uno de los problemas más recurrentes en la operación del sistema de justicia. En este sentido, se ha llamado a la "reordenación del derecho penal", por medio de una norma sustantiva⁵³. De hecho, durante 2017, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) elaboró un "Proyecto de Código Nacional", aunque es necesario recordar que el desarrollo de una norma de esta naturaleza requeriría primero de una reforma constitucional que facultara al Congreso Federal para legislar en la materia.

Hasta el momento su elaboración es incierta, pues existen posiciones divergentes en torno a la idoneidad de esta norma. Por una parte, quienes defienden la creación del Código Nacional lo presentan como la vía hacia una mejor articulación en los ámbitos de competencia federal y local en materia penal; mientras que sus detractores lo ven como una expresión más de la tendencia anti-federalista, que apuesta a resolver los problemas del país desde el centro, con las desventajas que ello implica para entender y atender las diversas problemáticas locales. Esta posición insiste en las dificultades y riesgos que implicaría regresar a la discusión de conductas que actualmente reciben un trato diferenciado en las entidades del país, como, por ejemplo, la interrupción del embarazo. De acuerdo con los promotores de la idea, esta dificultad se resuelve por medio de la incorporación de un mecanismo de reserva para permitir la regulación de ciertas conductas en el ámbito local⁵⁴. Sin embargo, quedan sin responder preguntas cruciales relativas a cómo se determinará cuáles conductas entrarán en este supuesto y cuáles serán los criterios para esta determinación.

3. Reformas constitucionales pendientes

Desde la aprobación de la reforma de junio de 2008 se señalaron provisiones constitucionales que resultaban inconsistentes con los principios y objetivos de un modelo garantista. En particular, de forma reiterada se ha criticado la prisión preventiva oficiosa y el régimen de excepción. Como ya se señaló, los intentos por corregir estos resquicios del modelo anterior no han cesado; un ejemplo de ello es la iniciativa promovida en diciembre de 2016 por diversos académicos, activistas y organizaciones de la sociedad civil. No obstante, durante

52 Catalina Pérez Correa (2018), *¿Usarán la Ley de Seguridad Interior?* En "Opinión", El Universal. Disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/catalina-perez-correa/nacion/usaran-la-ley-de-seguridad-interior>

53 CIDE (2017), Op. cit.

54 Idem.

2017, distintas autoridades atribuyeron los aumentos en los índices delictivos a la operación fallida del SJP acusatorio y abogaron por la ampliación de la prisión preventiva oficiosa para una serie de nuevos delitos. La Consulta Nacional señaló que la ampliación de los supuestos de prisión preventiva oficiosa no es necesaria, confirmando la idea de que los problemas del sistema son derivados de la operación y no del diseño normativo.

Por otra parte, es necesario dar seguimiento a la probable derogación de la figura del arraigo, uno de los elementos que integran el llamado régimen de excepción. El arraigo fue uno de los mecanismos para la persecución del crimen organizado que fue introducido por la reforma de junio de 2008 y que, desde entonces, ha sido duramente criticado por diversos sectores de la sociedad civil. La Cámara de Diputados votó por la eliminación de la figura del arraigo en el primer semestre del 2018 y envió la propuesta a la Cámara de Senadores para su discusión y eventual aprobación.

Como se observa, aún existen algunas modificaciones constitucionales necesarias para resolver las contradicciones en el SJP; sin embargo, este tema está lleno de posiciones encontradas que no garantizan que las modificaciones normativas por venir sean consistentes con un modelo respetuoso de los derechos humanos.

3.3.2. Desarrollo de criterios judiciales

A una década de la aprobación de la reforma penal de 2008, la operación del modelo acusatorio en México está entrando en una etapa de maduración y ajuste. Las 32 entidades y la Federación operan el "nuevo modelo" para todos los delitos y en todo su territorio, por lo que cada vez más casos se están resolviendo y, simultáneamente, más criterios judiciales se están generando. En reportes

anteriores se señalaba la ausencia de criterios judiciales que definan estándares en la operación y se destacaba que los criterios existentes se referían en su mayoría a los códigos acusatorios locales -previos al CNPP.

a) Decisiones de la SCJN y Tribunales Federales

La operación del modelo acusatorio ha entrado precisamente en la etapa que en reportes anteriores se señalaba como de posibles resoluciones divergentes que pudieran, en cierta forma, generar incertidumbre jurídica para los operadores y usuarios del sistema. En este contexto, la actividad de los Tribunales del Poder Judicial Federal está adquiriendo una relevancia notable que contrasta con los años de implementación, durante los cuales el análisis estuvo enfocado en la armonización normativa por parte de los Congresos. Las decisiones de los distintos tribunales del Poder Judicial y la función del amparo son elementos transversales que impactan tanto al marco normativo como a la operación institucional, pues de criterio judicial en criterio judicial, serán los jueces quienes vayan determinando los pormenores de la operación del modelo acusatorio. Conviene, entonces, al proceso de consolidación de la reforma penal que estas decisiones sean acertadas.

Sin intentar extraer conclusiones sobre datos anecdóticos y ante la ausencia de mecanismos de análisis a profundidad de la calidad de las decisiones judiciales, esta sección se limitará, por ahora, a presentar algunas de las decisiones más relevantes del Poder Judicial Federal (PJF) y a advertir sobre los desafíos particulares que enfrentan los órganos jurisdiccionales. Durante los años 2016 y 2017, el PJF generó una serie de criterios jurisprudenciales cruciales en materia penal, algunos de los cuales se enlistan a continuación:

Jurisprudencia	Figura jurídica	Rubro
1a./J.2/2017 (10a.)	Presunción de inocencia y duda razonable.	Forma en la que debe valorarse el material probatorio para satisfacer el estándar de prueba cuando coexisten pruebas de cargo y descargo.
1a./J.51/2016 (10a.)	Detención en caso urgente	Se determinaron los requisitos para su validez.
1a./J.8/2016 (10a.)	Demora en la puesta a disposición del detenido ante el MP	Se determinaron los criterios para la valoración del oficio de puesta a disposición o parte informativo de los agentes aprehensores.
1a./J.3/2017 (10a.)	Prueba de cargo	Se determinaron los criterios que hacen de la prueba de cargo directa o indirecta.
1a./J.28/2016 (10a.)	Presunción de inocencia como estándar de prueba	Se determinaron las condiciones para estimar que existe prueba de cargo suficiente para desvirtuarla.

Fuente: Elaboración propia con información de la SCJN.

A la par de estas jurisprudencias, se han dado decisiones en forma de tesis que vale la pena destacar. Por ejemplo, la tesis PC.I.P. J/43 P(10^a) que establece la aplicación retroactiva de la Ley Nacional de Ejecución Penal a favor del sentenciado en el sistema mixto, o la tesis PC.I.P.2 P(10^a) que establece que la libertad anticipada para sentenciados es un derecho sustantivo vinculado al derecho humano a la libertad.

A continuación, se presenta una breve descripción de las recientes decisiones de la SCJN respecto de la constitucionalidad de una serie de disposiciones del CNPP. Las decisiones de la Corte, aunque no estuvieron exentas de polémica, fueron descritas por la mayoría de los académicos y expertos como consistentes con la lógica de un modelo acusatorio. Sin embargo, a la par de estas decisiones que han sido bienvenidas, también es posible encontrar criterios judiciales, tanto locales como federales, que han adquirido notoriedad por tratarse de interpretaciones excéntricas, o inconsistentes con los principios del modelo acusatorio⁵⁵.

DECISIONES DE LA SCJN RESPECTO DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS POR LA CNDH Y EL ENTONCES IFAI

Disposición del CNPP	Decisión de la SCJN
Art. 251 Inspecciones a personas o vehículos	Se determinó la constitucionalidad de las inspecciones que quedarán sujetas a control judicial ex post.
Art. 266 Registro forzoso	Se determinó la constitucionalidad del registro forzoso en caso de que la persona no coopere o se resista.
Art. 242 Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras	Se determinó la inconstitucionalidad por no establecer una orden judicial previa.
Art. 303 Localización geográfica en tiempo real	Se determinó la inconstitucionalidad de la localización geográfica en tiempo real sin control judicial*.
Art. 148 Detenciones en flagrancia	Se determinó la constitucionalidad del precepto que contempla la detención en flagrancia para delitos que se persiguen por querrela.
Art. 153 y 154, f. VIII Medidas cautelares	Se determinó la constitucionalidad del resguardo domiciliario como una medida cautelar y la temporalidad para su imposición.

*El artículo 303 fue reformado en junio de 2016 para incorporar el control judicial previo.

Fuente: Tabla elaborada con base en el artículo ¿Qué modelo de investigación policiaca nos dejó la Suprema Corte?

Ortiz Quintero Gabriela (2018), ¿Qué modelo de investigación policiaca nos dejó la Suprema Corte? En Revista Nexos, 7 de mayo de 2018.

Disponible en línea: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8330>

La existencia de decisiones divergentes con los principios y valores del modelo acusatorio debe alertar sobre la relevancia del papel que juega el Poder Judicial en la consolidación del sistema acusatorio y que va mucho más allá de las capacitaciones a jueces, de la construcción de infraestructura o de cambios en los modelos de gestión. Las interpretaciones polémicas de algunos juzgadores evidencian uno de los mayores desafíos para la operación del SJP, puesto que generan precedentes e incentivos en los operadores para actuar de determinada forma y, en última instancia, moldean la “cultura legal” del nuevo modelo de justicia.

Una práctica atinada por parte del Consejo de la Judicatura Federal durante 2017 fue la publicación del cuaderno de trabajo “Criterios Jurisprudenciales, de los tribunales federales con las autoridades locales involucradas en tareas de seguridad pública”. Dicho cuaderno incluyó una serie de criterios jurisprudenciales, en los que tribunales federales y la SCJN se han pronunciado sobre las tareas más recurrentes de las instituciones involucradas en tareas de seguridad pública. Los criterios compilados se refieren a las siguientes actuaciones: detención, control preventivo -que deriva en detención de flagrancia-, informar derechos al detenido, inmediatez en la puesta a disposición, cadena de custodia, uso razonable de la fuerza, integridad física del detenido, medidas de protección y responsabilidades por incumplimiento de las reglas.

b) Modelo acusatorio y el juicio de amparo

Por último, es necesario insistir en las implicaciones de la interacción entre el modelo acusatorio y el juicio de amparo. La relación entre el juicio de amparo y la justicia penal tradicionalmente asumía la idea de la necesidad de revisar un sistema preponderantemente escrito y que carecía de mecanismos de protección de derechos efectivos.

En principio, el modelo acusatorio es incompatible con el juicio de amparo en diversos sentidos. Por un lado, la suplencia de la deficiencia de la queja en materia penal⁵⁶ implica que, aun en el caso de no haberse expresado conceptos de violación o agravios por el imputado o su defensor, el juez de amparo tiene la posibilidad de ordenar la reposición de los procesos cuando considere que se violaron derechos fundamentales durante las audiencias. De esa manera se afecta la esencia y los principios del sistema de justicia penal, como concentración, celeridad,

⁵⁵ Por ejemplo, se han otorgado suspensiones contra investigaciones para impedir judicialización o la determinación de un Tribunal que establece que la prisión preventiva oficiosa funciona como piso mínimo y no como techo.

⁵⁶ Contenida en el artículo 76 bis, fracción II, de la Ley de Amparo

inmediación, contradicción y libre valoración de la prueba. Por ejemplo, la reposición de audiencias afecta negativamente la valoración de las pruebas en tanto resultará complicado para las partes presentar a testigos nuevamente a audiencia.

Por otro lado está la alta recursividad del juicio de amparo, ya que contempla en las distintas audiencias controles propios para la protección de derechos humanos, y en este sentido la procedencia del amparo indirecto debería ser excepcional⁵⁷.

Las conversaciones con operadores revelan algunos de los aspectos que generan tensiones entre el amparo (indirecto e indirecto) con la operación del SJP acusatorio. En el caso de la tramitación del amparo indirecto, los operadores se refieren a la formalización y burocratización innecesaria que está generando y que impacta de forma directa la celeridad de los procesos y la eficiencia de las instituciones. Por ejemplo, algunos jueces federales solicitan que los jueces locales elaboren una versión estenográfica del desahogo de la audiencia; esto último, para acompañar los informes justificados. Este tipo de decisiones, muchas veces contrarias a la lógica del modelo acusatorio, están generando cuellos de botella al cierre de las investigaciones complementarias.

En cuanto al amparo directo, una problemática recurrente es la ausencia de claridad en los alcances de la suplencia de la queja y su posible incompatibilidad con los principios del modelo acusatorio. En particular, la idea de que el juicio de amparo funcione como una instancia para que los jueces federales corrijan las deficiencias del defensor durante el proceso es contradictorio al principio de contradicción del modelo acusatorio. En este sentido, la armonización entre el juicio de amparo y el SJP debe garantizar que el primero no impacte negativamente a la audiencia como la instancia de protección del debido proceso; es decir, que los jueces de juicio quienes conocieron del caso en la audiencia no sean sustituidos por los jueces federales⁵⁸.

Es importante recordar que dentro de la lógica del modelo acusatorio los recursos son de procedencia extraordinaria; sin embargo, la cultura jurídica en México entiende al juicio de amparo, no como un mecanismo

extraordinario, sino como una forma de control ordinaria dentro de los procesos penales. Esta contradicción no ha sido resuelta y continúa siendo incentivada tanto por las deficiencias en la operación por parte de las instituciones como por los abogados postulantes que encuentran en el amparo una oportunidad para atrasar los procesos⁵⁹. Este es un problema en particular del amparo indirecto; para resolverlo es necesario reevaluar los criterios para su procedencia. Es decir, definir respecto de qué actos de imposible reparación debe proceder. En principio, para abonar a la excepcionalidad se plantea que procede únicamente para actos de imposible reparación que afecten la libertad⁶⁰. Ante esta serie de problemáticas, urge resolver y desarrollar criterios consistentes sobre la procedencia, duración y alcances de los juicios de amparo.

De no atenderse estas problemáticas, un incremento de interpretaciones erróneas por parte de jueces federales puede distorsionar los objetivos y principios del modelo acusatorio.

En este sentido, es necesario iniciar una revisión de la *Ley de Amparo* para detectar posibles áreas de mejora que hayan quedado desatendidas en el proceso legislativo detrás de la nueva Ley de Amparo de 2013, a la par de generar información y diagnósticos de fondo sobre el tipo de decisiones judiciales que se están produciendo. Esto, con el objetivo de hacer del amparo una auténtica medida extraordinaria y evitar que se abuse de la figura o se utilice con el único propósito de generar retrasos innecesarios en los procesos. La tarea no es sencilla, pues sería un grave error favorecer aspectos formales como la celeridad del proceso sobre la protección efectiva de los derechos humanos de los usuarios del sistema de justicia.

3.4. Gestión y organización institucional

La forma en que las instituciones que conforman el SJP se organizan y establecen sus modelos de gestión resulta clave para atender los principios del sistema acusatorio, para hacer más eficiente el uso de los recursos, procurar mejores resultados y brindar servicios de calidad a la ciudadanía. Con la implementación y consolidación del sistema se ha buscado ir aprendiendo en el camino, de

57 De acuerdo con Carlos Ríos, ver Instituto Belisario Domínguez, Nuevo Sistema de Justicia Penal ¿Qué falta para su consolidación?, Aportes el Debate Parlamentario, (2016).

58 De acuerdo con Pablo Hector González Villalobos, ver Instituto Belisario Domínguez, Nuevo Sistema de Justicia Penal ¿Qué falta para su consolidación?, Aportes el Debate Parlamentario, (2016).

59 En Chile, por ejemplo, redujeron el número y tipo de recursos que pueden presentarse durante el proceso, con el fin de privilegiar la celeridad y evitar la congestión del sistema. Ver Oscar Vázquez Marín, El juicio de amparo en el modelo penal acusatorio: ¿obstáculo o apoyo? CJF.

60 De acuerdo con Juan José López Olver, ver Instituto Belisario Domínguez, Nuevo Sistema de Justicia Penal ¿Qué falta para su consolidación?, Aportes el Debate Parlamentario, (2016).

manera que las lecciones de algunas entidades federativas o instituciones sirvan de ejemplo para otras, por lo que se ha observado un proceso continuo de adopción de ajustes o reajustes y de focalización de recursos.

En este sentido, y frente a constantes desafíos por la creciente demanda del servicio y los recursos limitados que deben optimizarse, la forma de organización institucional y los modelos de gestión adoptados son aspectos cruciales para la institucionalización de los procesos.

3.4.1. Procuración de justicia

Al ser la procuración de justicia y la investigación criminal dos de las columnas del sistema de justicia penal para garantizar el acceso a la justicia y la reducción de la impunidad, en los últimos meses estas instituciones han atravesado por diversos cambios. Sin embargo, no se ha instaurado un modelo homologado de procuración de justicia que responda a las exigencias del sistema acusatorio. Los modelos de trabajo actuales hacen evidente la falta de capacidades técnicas de investigación y la ausencia de una operación adecuada del binomio ministerio público - policía investigador, en donde lo ideal es que el primero conduzca la investigación y se encargue de su litigio, mientras que deja a los investigadores la ejecución material de la misma.

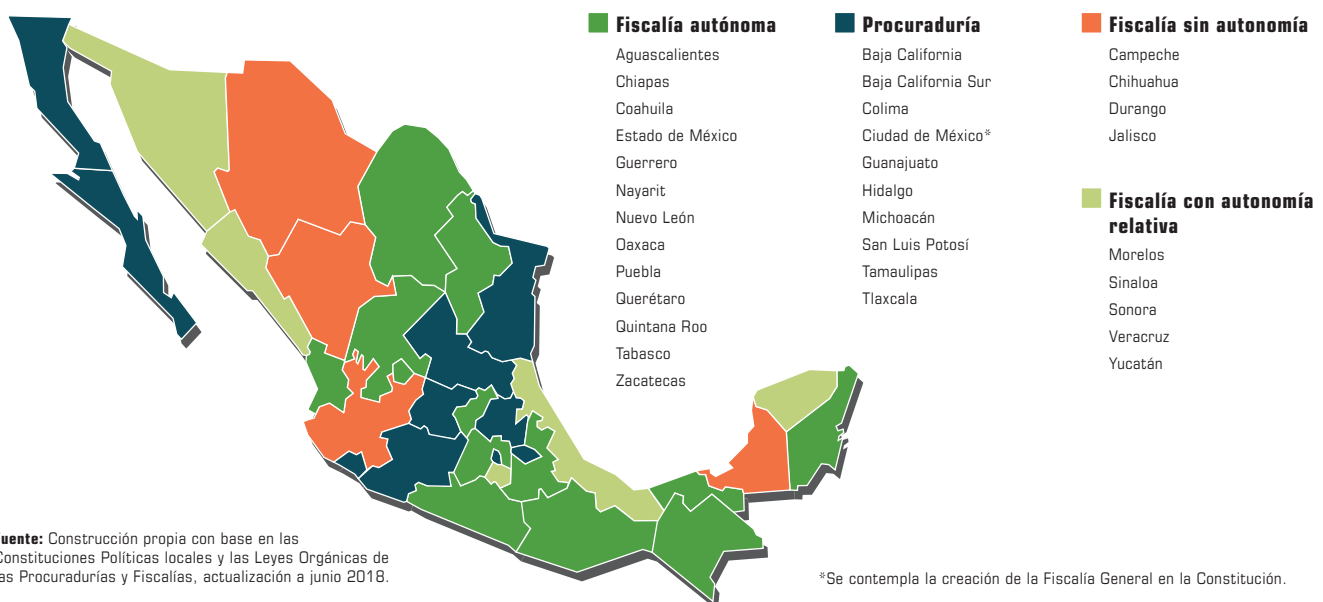
No es posible pensar en subsanar deficiencias y garantizar una efectiva procuración de justicia si el diseño organizativo de las fiscalías no atiende las premisas básicas respecto a las células de investigación, un posible despliegue territorial regional y un análisis a profundidad sobre la manera de enfrentar la criminalidad compleja. Por ello, se hace necesario realizar una exploración sobre los modelos de gestión con los que operan las instancias de procuración de justicia en el ámbito estatal; así como identificar sus posibles implicaciones en términos organizativos.

a) Transiciones locales de Procuradurías a Fiscalías

Ante la necesidad de transformar la procuración de justicia, tres cuartas partes (75%) de las entidades federativas han iniciado su tránsito de procuradurías a fiscalías, con el objetivo de contar con órganos más profesionales y autónomos. Sin embargo, el proceso de transformación institucional ha despertado más interrogantes que certezas, al advertir múltiples cambios de marcos normativos, cambios menores en el diseño organizacional y escasos modelos de gestión operando que, en suma, se traducen en pocos o casi nulos cambios reales en cuanto a prácticas y resultados.

Para la integración del presente reporte, en el ámbito local se aprecian 24 procesos de transición iniciados,

REVISIÓN A JUNIO 2018 EN CUANTO A MECANISMOS NORMATIVOS CONTEMPLADOS QUE ASEGUREN SU AUTONOMÍA



Fuente: Construcción propia con base en las Constituciones Políticas locales y las Leyes Orgánicas de las Procuradurías y Fiscalías, actualización a junio 2018.

*Se contempla la creación de la Fiscalía General en la Constitución.

con la inclusión de diversos mecanismos que buscan asegurar la autonomía de las fiscalías. Como parte del análisis, y sin un estudio exhaustivo de otros elementos que contextualizan su diseño, consideramos lo siguiente:

■ Fiscalía autónoma es aquella que prevé en la Constitución Política del Estado o en la Ley Orgánica correspondiente, dotarle de autonomía técnica y de gestión, así como, autonomía financiera y salvaguardas para no estar subordinada al Poder Ejecutivo.

■ Fiscalía con autonomía relativa se considera aquella que sólo prevé la autonomía técnica y de gestión.

■ Fiscalía sin autonomía es, por exclusión, la que no satisface ninguno de los dos criterios señalados anteriormente.

Con base en la revisión normativa, fue posible identificar que, de estos procesos locales, en cuatro de ellos no se cumple ningún criterio de autonomía; en 5 se cumple solo con uno; y en 13 se cumple con ambos, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Adicionalmente, se observa que en la Ciudad de México pese a que se encuentra regulada la creación de la Fiscalía, aún no se da inicio con el proceso de transición.

b) Algunos hallazgos a partir del análisis de la información proporcionada

■ Cambios en la gestión u organización de las instancias de procuración de justicia durante 2017

Respecto a la implementación de cambios en las fiscalías o procuradurías durante 2017 para atender el proceso de implementación o consolidación del

ALGUNOS ELEMENTOS QUE LLAMAN LA ATENCIÓN DE LA REVISIÓN NORMATIVA

Elementos	Entidad Federativa	Descripción
Sobre el perfil para ser Fiscal General	Ciudad de México	Como salvaguarda de independencia, de manera adicional a los requisitos establecidos en casi todas las entidades, se disponen los siguientes: No haber ejercido una diputación en el Congreso, una magistratura, el cargo de juez ni ser integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial o titular de una Secretaría o equivalente en los tres años previos al inicio del proceso de examinación.
Sobre la aplicación del Artículo 21 Constitucional	Sinaloa	Se especifica que el Ministerio Público es responsable de la conducción y mando de la investigación, entendiendo por conducción la dirección jurídica que ejerce sobre las instituciones policiales, y por mando la facultad de ordenar a los mismos actos de investigación y de operación.
	Sonora	Se indica que el Ministerio Público puede iniciar una investigación sin limitarse solo a su mando y conducción.
	Zacatecas	Creó una Vice fiscalía de Apoyo Procesal, a cargo de los Servicios Periciales –con autonomía técnica- y de la Policía de Investigación para operar bajo un modelo de investigación más ad hoc al acusatorio.
Sobre la existencia de un Órgano ciudadano conformante de la Fiscalía	Chiapas	Se conforma un Consejo de Participación Ciudadana, integrado por el Fiscal General y representantes sociales y privados. Para las Fiscalías de Distrito se conforma un equivalente a nivel distrital, encargado de impulsar la relación con la sociedad.
	Sinaloa	Se conforma un Consejo Consultivo, integrado por el Fiscal General y personas ciudadanas de la sociedad sinaloense de reconocido prestigio, que realizan las funciones de forma honorífica.
Proceso de transición	Aguascalientes	Todo el personal de la Procuraduría pasa en automático a formar parte de la Fiscalía mediante un proceso de ratificación general.
	Sonora	Igualmente, todos los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que contaba la Procuraduría pasaron a formar parte de la Fiscalía. Al personal se le conserva su contratación en los mismos términos.

SJP acusatorio, siete entidades (21.88%) reportaron no haber implementado cambio alguno y 10 optaron por no responder al cuestionamiento (31.25%). Por su parte en las 16 entidades restantes (50%) se manifestó haber realizado diversos cambios regulatorios, de estructura organizativa, modelo de gestión, ampliación de horarios o sedes y/o ampliación o rotación de personal.

- ✓ Coahuila reportó que el modelo de gestión de tres pisos implementado en la Región Sureste en 2016 fue replicado en la Delegación Norte y demás regiones del estado en 2017.
- ✓ Michoacán reportó haber creado diversas Fiscalías especializadas entre las que se encuentran la especializada en extinción de dominio, la de medidas de protección, la de delitos electorales y la de litigación.
- ✓ Oaxaca, Jalisco y Quintana Roo reportaron haber realizado cambios en su modelo de gestión y dinámicas de trabajo.
- ✓ Yucatán reportó la creación de la agencia de guardia de las agencias mixtas, la unidad de investigación y litigación, las unidades de atención temprana; así como la implementación de mecanismos para el control y seguimiento de imputaciones sin detenido por bloques.

Sobre la asignación lineal de Ministerios Públicos para la investigación y litigio de los casos

En las fiscalías o procuradurías de 15 entidades federativas (46.88%) el Ministerio Público encargado de la investigación del caso es el mismo que se responsabiliza de su litigio. De esas, en dos se considera que aplica la asignación lineal para materias específicas. En el caso de Hidalgo, por ejemplo, se aplica en las unidades con detenido y mixtas, mientras que, en las unidades de los distritos judiciales de Pachuca, las áreas de investigación y litigación están separadas. En Sonora se aplica la asignación lineal para la materia de adolescentes. Por su parte, en nueve entidades (28.13%) se informó que el Ministerio Público encargado de investigar no es el mismo que el responsable de litigar el caso; en tanto que en las ocho entidades restantes (25%) no se entregó la información, se clasificó como reservada o no se pronunciaron sobre la información solicitada.

Criterios homologados para la canalización y la determinación de los casos

Uno de los elementos que contribuyen a homologar los procesos y reducir espacios de arbitrariedad es la aplicación de criterios homologados en la institución por parte de los operadores. Si bien 17 fiscalías o procuradurías manifestaron contar con criterios específicos para la canalización de los casos, al momento de orientar sobre la documentación que los contiene, solo cinco entidades hicieron mención de herramientas de uso específico adicionales a lo dispuesto por el CNPP, tal como se muestra en el listado siguiente:

- ✓ Coahuila y Yucatán reportaron contar con diversos documentos, como manuales de atención temprana, atención masiva, detención en flagrancia y protocolo de valoración de casos.
- ✓ Chiapas reportó diversos Lineamientos y Protocolos, como los de soluciones alternas al procedimiento, de investigación de delitos contra defensores de derechos humanos, de actuación operativa y técnica por delitos de homicidio y feminicidio, de aplicación de criterios de oportunidad, de medidas de protección a víctimas inmigrantes en el Estado, de actuación en materia de delitos electorales y de actuaciones de personas ausentes.
- ✓ Querétaro informó que su Modelo de Gestión prevé la atención diferenciada por cada supuesto y/o por tipos de delitos.
- ✓ San Luis Potosí reportó operar de acuerdo con el Manual de Canalización emitido por USAID.

En cuanto a la aplicación de criterios específicos para la determinación de los casos, se observa una situación similar. Si bien 16 fiscalías o procuradurías reportaron contar con estas herramientas, al momento de orientar sobre la documentación que los respalda solo seis hicieron mención de herramientas de uso específico adicionales a lo dispuesto por el CNPP:

- ✓ Coahuila reportó emplear manuales de atención temprana, atención masiva, detención en flagrancia y protocolo de valoración de casos.
- ✓ Chiapas reportó emplear los Lineamientos de aplicación de criterios de oportunidad.

- ✓ Querétaro reportó contar con criterios para la determinación por archivo temporal o por criterios de oportunidad.
- ✓ San Luis Potosí reportó operar de acuerdo con el Manual de Protocolo de Valoración de casos, emitido por USAID.
- ✓ Yucatán reportó contar con criterios para la determinación por procedimiento abreviado.
- ✓ Zacatecas reportó contar con reglas para la determinación por criterios de oportunidad y procedimiento abreviado.

c) Algunos modelos de gestión implementados en entidades federativas.

Se identificaron distintos modelos de gestión aplicados en las entidades federativas, mismos que impactan directamente su diseño organizativo. Algunos ejemplos son el modelo de tres pisos, el de atención temprana y el de atención diferenciada de la demanda.

1. Modelo de gestión denominado Tres Pisos

En el caso de Coahuila el modelo de tres pisos opera bajo la lógica siguiente:

Primer Piso (Unidad de Atención Temprana (UAT))

Descripción

La UAT es la encargada de recibir en forma inmediata las quejas y reclamos sociales que se presenten, mismas que se canalizarán ya sea a las unidades de investigación, al Centro de Solución de Controversias o, en su caso, a otras instancias de gobierno. La UAT debe brindar atención inmediata a las víctimas o denunciados, ya sea con el área de medicina legal o psicología que prestan apoyo.

Se encarga de registrar la información en el sistema informático, tanto de los escritos de denuncia y/o querrela, como de los Informes Policiales Homologados, para remitir el caso posteriormente al módulo de Asignación de Casos, donde le será asignado el Ministerio Público del área que corresponda.

Supuestos o Condiciones

- La UAT debe recibir todos los asuntos en los que tenga competencia la Fiscalía General.
- El funcionario encargado de recibir las denuncias o querrelas tiene que ser un Agente del Ministerio Público.
- El Agente del Ministerio Público de esta unidad tendrá la facultad para dictar resoluciones.
- Utilización del Modelo de valoración de casos para su debida canalización.
- Utilización del Protocolo de actuación para la investigación de delitos de flagrancia.

Segundo Piso: Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTM)

Si el caso se consideró susceptible de ser atendido en la UTM, ésta recibe la carpeta de investigación y, en el supuesto de no existir delito, dicta la facultad de abstenerse de investigar, notificando al ciudadano sobre dicha resolución. En el supuesto de sí existir delito, cuando éste se persiga de oficio se localiza a la víctima y se levanta la querrela; de no poder hacerlo se dicta criterio de oportunidad. En caso de sí lograr su integración se remite a la UIL.

- Utilización de criterios claros para la identificación de la existencia del delito y, en su caso, la remisión a la UIL directamente.

Tercer Piso: Unidad de Investigación y Litigación (UIL)

Cuando se levanta la querrela y la víctima declara interés por la persecución penal, se busca al imputado. En caso de no identificarlo se dicta archivo temporal. En caso de sí identificarlo se pide apoyo a la policía para su búsqueda.

- La UIL debe aceptar los casos que cumplan con determinadas condiciones, ya sea por el tipo de delito, si éste se persigue por oficio o no, y si existe la posibilidad de identificar al imputado.

2. Modelo de gestión denominado de Atención Temprana

En el caso de Hidalgo el modelo de atención temprana opera con la lógica siguiente:

Centro de Atención Temprana (CAT)

En el Centro de Atención Temprana y en cada una de las Agencias que de ella dependen, existe personal administrativo que recibe al solicitante del servicio y se inscribe en un Registro de Atención Ciudadana (RAC). Dependiendo del asunto se iniciará un acta circunstanciada por hechos que no requieran investigación o en los que por el momento no existan los datos suficientes para generar una carpeta de investigación (NAC). También puede generarse una constancia de extravío (NCE) por hechos que solo requieran un trámite administrativo por extravío de algún documento, o bien porque el asunto sea de otra materia como civil, familiar o laboral, en cuyo caso será derivada a la instancia correspondiente.

En caso de que se requiera iniciar una carpeta de investigación se turna con un Ministerio Público Orientador.

Ministerio Público Orientador (MPO)

El MPO generará un número único de caso (NUC) e iniciará la investigación ministerial, recabando la entrevista de la persona víctima o agraviada del delito y ordenando la intervención de los servicios periciales y de los agentes de investigación, según corresponda. Se dictan las medidas de protección que se requieran, en su caso, y se turna el expediente a la unidad de investigación competente. Se integra la investigación hasta su resolución, ya sea a través de un procedimiento abreviado, una solución alterna, archivo temporal o definitivo, o en su caso, judicializar el caso. En caso de que se requiera iniciar una carpeta de investigación se turna con un Ministerio Público Orientador.

3. Modelo de gestión de Atención Diferenciada de la Demanda

En el caso de Querétaro, el modelo de atención diferenciada de la demanda permite distinguir y atender de forma diferenciada, personal, especializada e inmediata las diversas necesidades de las personas que acuden al órgano de procuración de justicia. Tiene como base la clasificación de necesidades en torno a cuatro grupos de delitos (demandas).

Demanda 1

Se implementa a partir de la comisión de un delito patrimonial donde se desconoce la identidad del imputado.

El usuario reporta el caso, acude la policía y con una tableta electrónica recaba un cuestionario que constituye la denuncia y que es enviado al Fiscal Decisor Central (FDC), quien integra una carpeta de investigación y la canaliza a la unidad de la fiscalía más cercana al domicilio del denunciante (Fiscal de Investigación, FI). Ambos representantes de la Fiscalía, el FDC y el FI pueden solicitar apoyo de asistencia a víctimas, médicos u otros. En su caso, el FI ejercerá la acción penal o podrá decretar la facultad de abstenerse de investigar.

Demanda 2

Aplica cuando el usuario fue objeto de un delito contemplado en el artículo 182 del CNPP. El usuario reporta el caso y es atendido inmediatamente para: a) recabar los datos, b) evaluar la urgencia del caso, c) identificar la demanda. Una vez hecho esto, canaliza al usuario con un Fiscal de Solución Alternativa (FSA) quien abre la carpeta de investigación y propondrá someter el caso a la atención vía MASCC, hasta lograr un acuerdo reparatorio.

Demanda 3

Delitos de alto impacto de prisión preventiva oficiosa

El procedimiento con persona detenida es el siguiente:

Ante la puesta a disposición de un detenido, el Fiscal de acusación (FA) conoce de inmediato el caso y abre una carpeta de investigación. Se encarga de dar lectura a los derechos del imputado, asignarle un defensor, certificar la integridad física del detenido, levantar la denuncia y asignar un asesor jurídico. La carpeta dará inicio a la investigación y ésta podrá advertir la necesidad de medidas cautelares o de suspensión condicional de proceso. Se analizará la pertinencia de su judicialización y se dará seguimiento hasta su conclusión.

Demanda 4

Delitos que pueden resolverse a través de un MASC o bien, si ello no es posible, optar por la judicialización (combinación de Demandas 2 y 3)

Resultados observados en la operación de los tres modelos

Si bien cada uno de los modelos descritos tiene sus propias ventajas y funciones de acuerdo con las necesidades y el contexto propio de cada entidad federativa, fue posible identificar algunos de sus resultados a través de las estadísticas mostradas en la operación.

Congestión de asuntos: Se refiere a la posibilidad de desahogar los flujos de casos ingresados y el rezago existente.

✓ Hidalgo presenta un porcentaje de congestión de 49.37%, es decir, que tiene la capacidad de desahogar 5 de cada 10 casos iniciados.

✓ Querétaro presenta una congestión de 15.36%, es decir, que de cada 10 casos que inicia desahoga 8.

✓ En Coahuila no fue posible realizar el cálculo porque en la información entregada por la institución no se dio a conocer el número total de carpetas determinadas.

Naturaleza de las carpetas de investigación iniciadas: Si éstas corresponden mayormente a casos en los que se configura la flagrancia o si atienden a delitos en los que no se tiene detenidos.

✓ En Coahuila, con el modelo de tres pisos, casi el 50% de las carpetas de investigación que abre son con detenido.

✓ En Querétaro, con el Modelo de Atención diferenciada de la Demanda, las carpetas con detenido representan solo el 7.17%

✓ En Hidalgo, con el Modelo de Atención Temprana, se inician solamente 3.53% de las carpetas con detenido.

Esto, sin duda, puede explicarse por criterios específicos en la atención de casos, cuando se levantan denuncias o se conoce de un hecho delictivo o bien, puede servir

para conocer la estrategia de investigación y persecución de los delitos que sigue cada instancia de procuración.

Tipos de determinación empleados: Fue posible identificar que en todos los casos el archivo temporal es la forma de determinación más frecuente: Coahuila (no fue posible calcular el porcentaje, pero la cifra en absolutos es alta respecto de otro tipo de determinaciones reportadas), Hidalgo (mayor al 50%) y Querétaro (mayor al 60%); seguidas del ejercicio de la facultad de abstenerse de investigar en Coahuila y del no ejercicio de la acción penal, que en Hidalgo es mayor al 40% y en Querétaro mayor al 30%. Por lo que, en general, se observa claramente una tendencia en los tres modelos hacia el cierre de carpetas de investigación bajo el "Archivo Temporal", lo que podría significar que dicha salida está siendo empleada de forma idéntica a la reserva en el sistema tradicional.

Casos judicializados: éstos refieren a una mínima proporción en Coahuila, pero también en Hidalgo donde representan el 12.4% y en Querétaro donde ascienden a solo el 3.4%.

En conclusión, observamos que, potencialmente, la operación de los modelos está derivando en formas diferenciadas para la apertura de carpetas y para su atención en términos de eficiencia, aunque todos coinciden en incentivar el uso en una alta proporción del archivo temporal.

d) Integración de equipos de trabajo y modelo de investigación en las instituciones de procuración de justicia

En el estado de **Querétaro** existen tres tipos de Unidades de Investigación operando en el Modelo, mismos que se describen en la tabla siguiente:

Unidad de Investigación de delitos comunes sin detenido	Unidad de investigación especializada	Unidad de Investigación de delitos comunes con detenidos
<ul style="list-style-type: none"> • Personal de primer contacto • Fiscal decisor • Fiscal operativo (D1, D2 y D4) • Auxiliar del Fiscal • Policía investigadora y Peritos 	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de unidad • Fiscal operativo especializado • Auxiliar de Fiscal • Policía investigadora y Peritos 	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de unidad • Fiscal operativo especializado • Auxiliar de Fiscal • Policía investigadora y Peritos
Existen 6 Unidades de este tipo actualmente. Sólo en 4 de ellas hay fiscal decisor ya que en los 2 restantes se cuenta con fiscal operativo.	Existen 10 Unidades especializadas en total y la Fiscalía especializada en el combate a la corrupción.	Existen 5 células conformadas por dos fiscales cada una.

Conforme al modelo no se considera una especialización de fiscales por delito o fenómeno criminal sino por sus funciones, existiendo el fiscal Decisor, el fiscal de Investigación, el fiscal de Acusación, el fiscal de Solución Alternativa y el fiscal Jurídico Analista.

Por su parte, en el estado de **Guanajuato** dentro de la organización institucional, en cada una de las Subprocuradurías de Justicia Regionales, operan las siguientes Unidades de Investigación:

- 1) Unidad especializada de investigación de robo a casa habitación, industria y comercio.
- 2) Unidad de atención integral a las mujeres.
- 3) Unidad especializada en investigación de delitos patrimoniales.
- 4) Unidad especializada en robo a ganado.

Tratándose de delitos de alta repercusión social se cuenta con Unidades adscritas a la Subprocuraduría de Investigación Especializada que tienen cobertura en todo el estado:

- Unidad especializada de investigación de robo a vehículos.
- Unidad especializada en combate al secuestro.
- Unidad especializada en combate al narcomenudeo.
- Unidad especializada en delitos cibernéticos, falsificación de documentos y propiedad intelectual.
- Unidad especializada de investigación de trata de personas y corrupción de menores.

e) Unidad de Imputado Desconocido

Como parte de los desafíos que ha implicado la implementación de un sistema de justicia penal acusatorio, así como las transformaciones en cuanto a la reorganización institucional y la adopción de modelos de gestión, se ha identificado una práctica adoptada por algunas entidades federativas, el establecimiento de la "Unidad de Imputado Desconocido". Cuando la autoridad investigadora cuenta con la identificación de la persona que es señalada como responsable de la comisión de un delito, la querrela o denuncia tiene una alta probabilidad de resolverse favorablemente. Sin embargo, cuando no existen dichos datos de identificación, la generación de líneas de investigación puede dificultarse y hacer más improbable la respuesta en favor de la víctima u ofendido.

En este contexto, y ante el número de investigaciones que se inician sin contar con la identificación del responsable, diversas entidades han considerado pertinente la creación de esta figura con la finalidad de desahogar las investigaciones con mayores elementos, evitando en lo posible que se concluyan por archivo o por prescripción. Para cumplir con su objetivo, procura establecer estrategias de búsqueda de patrones criminales que sirvan para reactivar investigaciones cuando se cuenta con mayores elementos.

A la fecha existen este tipo de unidades en Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca y Tabasco. En ésta última destaca que, desde su creación en septiembre 2017 a la fecha, se han reabierto 480 carpetas de investigación, con la identificación de 44 patrones delictivos y 56 imputados. Esto a su vez apoya la generación de mapas de zonas

Estrategias del Modelo de Investigación Criminal en la Procuraduría de Guanajuato

Proceso sistematizado mediante el trabajo de **células de investigación criminal**, con integración multidisciplinaria y personal capacitado, quienes son responsables, entre otros, del control y procesamiento de indicios y de la adecuada compilación de datos de prueba.

Multiplicación del recurso humano desarrollando **habilidades multidisciplinares**, basadas en **capacitaciones especializadas**, así como privilegiando la profesionalización.

Aprovechamiento de **tecnologías de información** mediante un sitio web interno que monitorea constantemente la ubicación y el estatus de los indicios, su análisis y procesamiento. Dicho sistema permite interactuar a las áreas auxiliares con el Ministerio Público.

Conforme al modelo de investigación las células se conforman por el agente de Investigación Criminal, analistas de información, especialistas en procesamiento de la escena del crimen y peritos de servicios de investigación científica.

Con la aplicación del modelo, y de acuerdo con la conformación de unidades especializadas, se cuenta con Ministerios Públicos especializados en investigación del delito de robo, atención integral a las mujeres, homicidios, delitos patrimoniales, combate al secuestro, combate al narcomenudeo, delitos cibernéticos, falsificación de documentos y propiedad intelectual, trata de personas y corrupción de menores; así como especializados en la tramitación común y en justicia para adolescentes.

criminógenas y victimógenas, la atención de casos específicos y la vinculación de probable responsable con varios eventos, incidiendo a la vez en la mejora de políticas de prevención y reacción.

Sobre este tema, vale la pena dar un seguimiento puntual y conocer las prácticas que se están adoptando en las entidades federativas; así como pensar en el planteamiento de un modelo nacional homologado para la atención de estos casos.

f) Mecanismos Alternativos de Solución

De manera adicional a la impunidad y al posible rezago que se observa en la atención de los casos en las fiscalías o procuradurías, el tránsito hacia un modelo de justicia acusatorio trajo consigo la justicia alternativa con la finalidad, por un lado, de desahogar las cargas de trabajo y la saturación de las instancias de justicia, pero también, satisfacer en mayor medida las expectativas de la sociedad.

Si bien se han mostrado las bondades de aprovechar el uso de estos mecanismos alternativos, aún no se han logrado consolidar como opciones reales que desahoguen cargas de trabajo y brinden un acercamiento a la justicia pronta y expedita. Por tanto, es necesario identificar cuál es el estado que guarda la adopción de estos mecanismos en las entidades federativas, así como algunas prácticas que han llamado la atención:

De la totalidad de las fiscalías o procuradurías, fue posible advertir que en 10 de ellas (31.25%) los casos remitidos para su atención por MASCSP son registrados igualmente como carpetas de investigación; en tres (9.38%, Chiapas, Jalisco y Tlaxcala) se registran tanto como carpetas de investigación como expedientes específicos vía MASCSP; y en nueve casos (28.13%) se hace el registro de manera diferenciada.

Únicamente en la información reportada por nueve fiscalías o procuradurías (28.13%) fue posible identificar la creación de un órgano especializado para la implementación de mecanismos alternativos. Esto no implica que en las demás entidades no se adopten los mecanismos, sino que puede no existir una figura específica en la estructura orgánica para la coordinación de los MASCSP.

En Yucatán, por ejemplo, se cuenta con un órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, que opera actualmente

“Si bien se han mostrado las bondades de aprovechar el uso de los mecanismos alternativos, aún no se han logrado consolidar como opciones reales que desahoguen cargas de trabajo y brinden un acercamiento a la justicia”.

con 11 unidades de solución distribuidas en el estado, así como con un Grupo Itinerante de facilitadores y un área de seguimiento. Si bien el mecanismo de gestión y atención de casos es el dispuesto por la LNMASCSP, el CNPP y el Código Penal del Estado, la instrumentación del Grupo Itinerante de Facilitadores que recorre el estado buscando acercar el acceso a la justicia y reducir los costos que pudiera implicar para las partes involucradas en un conflicto, es una característica innovadora.

Puebla cuenta igualmente con un Centro Estatal de Medios Alternativos de Resolución de Conflictos que opera con 28 delegaciones en el estado.

3.4.2. Impartición de justicia

La implementación del SJP acusatorio transformó las demandas y exigencias sobre los poderes judiciales al replantear los roles y las expectativas de los jueces y reconfigurar los procesos en sí. La lógica del sistema acusatorio oral se basa en el desahogo de elementos y pruebas durante las audiencias, por lo que la responsabilidad principal de los jueces radica en lograr su celebración sin problemas ni dilaciones; pero más aún, en lograr conducirlos de forma que los diversos operadores del sistema y las partes involucradas satisfagan lo que les corresponde.


Algunos de los elementos que se identifican como factores de eficiencia en la gestión judicial son los siguientes: funciones jurisdiccionales y administrativas, distribución de jueces en tribunales unipersonales o colegiados y distribución de cargas de trabajo en sistemas rígidos o flexibles.

a) Separación de actividades administrativas y jurisdiccionales

Uno de los elementos indispensables para su estudio atiende a la manera en que se organizan los poderes judiciales para diferenciar o especializar, tanto el rol

administrativo como el jurisdiccional, pudiendo incluso impactar en las estructuras organizativas. En un escenario ideal estas actividades se encuentran separadas, de manera que los jueces puedan concentrarse en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, en tanto los administradores organizan, priorizan y evalúan el uso y desempeño de los recursos.

A partir de la información proporcionada por los poderes judiciales de las entidades, sobre este aspecto fue posible advertir lo siguiente:

 **En 14 casos⁶¹ (43,75%) se cuenta con una figura distinta a un juez que se responsabiliza de la administración de los juzgados, separando por completo la labor administrativa de la jurisdiccional.** El puesto puede variar de denominación: Administrador Judicial, Coordinador del sistema de gestión, Administrador del Juzgado, entre otros. Una de las características sobre su perfil es que se privilegia la formación de personas en áreas distintas al derecho, desde administración, contaduría, sistemas computacionales o ingeniería industrial, entre otras.

En el resto de los poderes judiciales se indicó que no existe una figura específica ni un perfil de puesto determinado para el desarrollo de las funciones de gestión y administración, por lo que son tareas que pueden ser desarrolladas por diversos responsables; o bien hay entidades que no brindaron la información solicitada.

Por ejemplo, en **Guanajuato** se creó una Coordinación General del Sistema de Gestión, dependiente directamente del Consejo del Poder Judicial, que es la responsable de la implementación de un sistema de gestión en los órganos jurisdiccionales que operan el proceso penal acusatorio, así como de generar programas de seguimiento y evaluación para la mejora continua. En este caso, las funciones jurisdiccionales se encuentran separadas de la gestión.

b) Sobre la distribución de los jueces en Tribunales de Juicio Oral

Sobre la distribución de los jueces en los tribunales de juicio oral, con base en la información proporcionada a

la fecha de integración del reporte, fue posible observar que los Tribunales de Juicio Oral, en seis entidades⁶² (18.75%) se reportan como unipersonales o unitarios; en ocho⁶³ (25%) como tribunales que operan de manera colegiada o tripartita; mientras que en las 15 entidades restantes⁶⁴ (46.88%), los tribunales pueden operar tanto de manera tripartita como unitaria, en función de la complejidad, la gravedad de los delitos y la posible pena aplicable.

c) Sobre el modelo de gestión

El modelo de gestión debe considerar las distintas necesidades, demandas y capacidades de cada Poder Judicial, por lo que el mismo podría no ser el óptimo para todos los casos. No obstante lo anterior, la lógica de cualquier modelo de gestión judicial en un sistema de oralidad debe privilegiar el desahogo eficiente de las audiencias como elemento nodal del proceso, la profesionalización y desempeño adecuados por parte de los operadores; así como el justo equilibrio entre la asignación de los recursos y la provisión de servicios de calidad.

A continuación, se analizan los principales procesos que impactan en el modelo de gestión de los tribunales y que potencialmente pueden influir en la eficiencia en la operación.

Procedimiento para realizar las notificaciones

La relevancia de las notificaciones en la gestión de las audiencias es clave para el desarrollo de los procesos. Una posible evaluación sobre las notificaciones tendría que ponderar el logro de los resultados esperados con ellas. Es decir, que las notificaciones aseguren que, tanto los operadores que forman parte del proceso, como las partes involucradas en el juicio en su calidad de víctimas, imputados o testigos, acudan a las audiencias, tengan conocimiento suficiente sobre las mismas, preparen y desahoguen las pruebas y/o constancias que se requieran y todo lo necesario para que éstas puedan desarrollarse sin contratiempos ni dilaciones.

Con base en la información proporcionada por los poderes judiciales, fue posible observar que en la mayoría se reportó que el proceso para realizar las notificaciones atiende a lo previsto por el CNPP, sin aportar mayor

61 Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

62 Baja California, Colima, Chiapas, Estado de México, Querétaro y Sonora.

63 Aguascalientes, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas

64 Campeche, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

detalle o información al respecto. Sin embargo, es posible identificar algunos casos en los que se reportaron prácticas para mejorar el sistema de notificaciones, ya sea mediante el uso de tecnologías de información o bien, a través de metodologías de registro y seguimiento:

- ➔ En Colima, cuando se trata de notificaciones a operadores, éstas se realizan por un sistema electrónico de gestión penal, interconectado con las distintas instituciones para enviar y recibir notificaciones.
- ➔ En Guanajuato se emplea la inclusión de competencias específicas para los notificadores, como parte de los programas de formación y capacitación.
- ➔ En Oaxaca se indicó que se complementa el procedimiento con apoyo del personal de atención al público que recibe las peticiones dirigidas al juez y las remite al encargado de causa.
- ➔ En Tamaulipas también hay colaboración por parte de la unidad de seguimiento de causas o del encargado de la sala de audiencias, quienes elaboran las cédulas y, una vez validadas, se procede a realizar la notificación.

Administración y distribución de cargas de trabajo

En cuanto a la distribución de cargas de trabajo se hace necesaria la identificación, tanto de los asuntos que son ingresados al sistema como de los recursos disponibles, por lo que una condición para la adecuada administración y optimización es la disponibilidad de información para la toma de decisiones y el control de los procesos.

En todo caso, quien desempeñe las funciones administrativas será el encargado de establecer los mecanismos adecuados para la distribución de cargas de trabajo y la asignación de recursos, con base en procesos estandarizados y del análisis de información.

A partir de la información de los poderes judiciales se observó lo siguiente:

- ➔ En la mayoría de los poderes judiciales no existe un proceso ni mecanismo específico para la administración y distribución de las cargas de trabajo, ya que la dinámica generalizada es distribuir los asuntos aleatoriamente entre los operadores, en función de su recepción, sin aplicar algún criterio diferenciado o de optimización. Si bien en varios casos se alude a una distribución equitativa

y proporcional, ésta solo refiere a la asignación en función del orden en que se van recibiendo los asuntos o en que se van programando las audiencias, sin distinguir criterios que clasifiquen los asuntos por grado de complejidad, gravedad, tipo de audiencia o algún otro criterio.

- ➔ En otros casos se observa la adopción de medidas de diversa naturaleza, como la flexibilidad en los esquemas de trabajo. En Baja California Sur, por ejemplo, cuando los jueces de control no integren tribunal de enjuiciamiento, desempeñarán alternada y semanalmente funciones: de despacho, de audiencias programadas y de audiencias urgentes. O bien, en Coahuila, se establecen roles para la atención de audiencias diarias, semanales y la atención de audiencias urgentes y/o fuera del horario laboral. En Chihuahua, por su parte, se busca una asignación equitativa, pero complementada con la posibilidad de reasignar asuntos que consideren otros factores, como la gravedad de los delitos analizados.

- ➔ En el Estado de México la asignación y/o distribución de causas también es aleatoria, pero con una *función de Gauss* con lo que se asegura la misma carga de trabajo para todos. Excepcionalmente, por criterio del administrador (por excusa o incompetencia) se puede hacer una asignación manual, pero se buscará compensar la carga con el resto de los jueces. Las audiencias se clasifican en urgentes y programadas, por lo que hay también jueces de turno y de audiencias programadas. Los jueces de control se turnan semanalmente para atender unas u otras, en tanto que los jueces de tribunal de enjuiciamiento y de ejecución de sentencias únicamente cubren el rol de programadas.

- ➔ Finalmente, en Yucatán la distribución de las carpetas se realiza en función del Juez de Control en turno. En cuanto a la asignación de audiencias, aun cuando primeramente se asigne a uno, si al revisar la agenda se observa que éste tiene audiencias programadas para ese día, se asignará al juez que continúe por turno.

Programación y celebración de audiencias

Como parte de las principales problemáticas identificadas en la celebración de audiencias, se encuentra la falta de mecanismos que eviten su traslape y aseguren el tiempo adecuado para que los operadores conozcan sobre el asunto y tengan la posibilidad de preparar las audiencias. Esto se relaciona, a su vez, con otros

“En la mayoría de los poderes judiciales no existe un mecanismo específico para la administración y distribución de las cargas de trabajo, que cuente con algún criterio de optimización.”

problemas que pueden presentarse *ex ante* o *ex post* a su programación, como la necesidad de posponerlas, el traslape de audiencias en la agenda de los operadores, la dilación de las mismas, entre otros.

En este sentido, y a pesar de lo crucial que es el tema en la gestión judicial eficiente, se observan en las entidades esfuerzos aislados sin una planeación y evaluación adecuadas, que constituyen, más bien, medidas provisorias que buscan mejorar el desahogo eficiente de las audiencias. Por ejemplo:

- ➔ En Guerrero opera un esquema de trabajo más rígido en el que la asignación de audiencias responde al número de causas judicializadas y no al tipo de audiencias a celebrarse. La asignación consecutiva corresponde a la causa, por lo que se le da seguimiento desde el inicio hasta su culminación.
- ➔ En Nuevo León se agendan las audiencias en función de tres factores determinantes: el tiempo para que las partes sean notificadas, el tiempo para trasladar al imputado a la audiencia y la urgencia con la que deba celebrarse.
- ➔ En Oaxaca se establecen tres tipos de jueces para la celebración de audiencias: los de despacho, que son los que atienden horario hábil y están encargados del despacho de solicitudes del fiscal y de las partes; los de audiencias programadas, que son responsables de desahogar las que le han sido designadas a través del sistema de gestión judicial y; los de casos urgentes, responsables de atender las audiencias y promociones que, por su naturaleza, se consideren inaplazables.

Por otra parte, se identifican como causas de cancelación de audiencias reportadas con mayor frecuencia las siguientes:

- ✔ Se dejó sin efecto el acuerdo.
- ✔ No fue necesaria la fecha.
- ✔ Se dejó sin efecto la audiencia por carga de trabajo del juez.
- ✔ Se dejó sin efecto la audiencia para no entorpecer la marcha del despacho judicial.
- ✔ Por haberse agendado erróneamente.

■ Cambios en la gestión u organización de las instancias de impartición de justicia durante 2017

Respecto a la implementación de cambios en los poderes judiciales durante 2017, para atender el proceso de consolidación del SJP acusatorio, **13 entidades⁶⁵ (40.63%) reportaron haber implementado algún cambio en su gestión u organización durante el periodo.** Entre los diversos cambios que se llevaron a cabo a nivel nacional fue posible identificar que:

- ✔ Coahuila reorganizó sus juzgados, creando la figura de administración general y suprimiendo jefaturas de área.
- ✔ Chiapas puso en marcha juzgados de control y tribunales de enjuiciamiento en dos sedes: Chiapa de Corzo y Huixtla.
- ✔ Durango implementó cambios en la programación de las audiencias, así como en los procedimientos de designación de jueces para atenderlos con mayor objetividad.
- ✔ En el Estado de México se rediseñó un modelo de gestión judicial que contemplara procesos críticos en los juzgados, indicadores de eficiencia, eficacia y desempeño, cuya base estructural se encuentra en la gestión de procesos de negocio.
- ✔ Oaxaca reestructuró al personal jurisdiccional y al personal administrativo.

65 Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

d) Panorámica comparada de modelos de gestión

MODELO DE GESTIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Objetivos

- a) Definir las acciones que ejecutan los operadores de los juzgados.
- b) Tener control sobre el desempeño de los roles de funcionarios.
- c) Analizar la eficiencia por puesto.
- d) Contar con información precisa para corregir y mejorar la operación.

Apoyo en Lineamientos y Criterios específicos

Se identifican de manera precisa y diferenciada los procesos destinados a la gestión, los orientados al justiciable y los orientados al soporte. Se desarrolló cada procedimiento bajo lineamientos de gestión como guía unificada con formatos únicos operativos.

Supuestos

- I. Erradicación del trámite del expediente escrito como forma procesal (eliminar papel).
- II. División de funciones administrativas y jurisdiccionales, para quedar claramente separadas.
- III. Especialización de funciones del personal auxiliar (Atención al público, Unidad de Causa y Unidad de Sala).
- IV. Privilegiar la toma de decisiones judiciales en audiencia oral.
- V. Eliminar la delegación de funciones jurisdiccionales.
- VI. Privilegiar la notificación de resoluciones en audiencia.
- VII. Realizar el registro digital de todo acto judicial (Sistema informático).

Principales Indicadores previstos

Proceso de atención al público

- 1) Quejas de atención al cliente externo.
- 2) Tiempo para la atención en Archivo.

Proceso de trámite judicial

- 1) Causas en trámite.
- 2) Tasa de resolución de causas.
- 3) Antigüedad de causas en trámite
- 4) Tiempo para la atención de solicitudes.
- 5) Audiencias desahogadas dentro de término.
- 6) Excusas de causas.
- 7) Diferimiento de audiencias.
- 8) Costo promedio de audiencia.

Proceso de audiencia de oralidad

- 1) Audiencias iniciadas en tiempo.
- 2) Asertividad en calendarización de audiencias.
- 3) Ocupación de jueces en audiencia.
- 4) Ocupación de sala.
- 5) Audiencias respaldadas.

MODELO DE GESTIÓN DEL PODER JUDICIAL DE GUANAJUATO

Apoyo en Lineamientos y Criterios específicos

- Para la trazabilidad de las causas en las unidades de gestión de primera instancia, se utiliza el código siguiente:
Primer Dígito: 1, Primera Instancia.
Segundo Dígito: P, Materia Penal; A, Adolescentes.
Tercer y Cuarto Dígito: Número del Municipio.
Quinto y Sexto Dígito: Año.
Últimos Dígitos: Consecutivo de la Base, el cual antes de iniciar será presidido por un guion.
- Se establecen tiempos estándar promedio de duración de audiencias por tipo:
 - a) Solicitud de suspensión provisional (para acudir a ceja): 20 minutos.
 - b) Audiencia de cambio de defensor: 20 minutos.
 - c) Aprobación de convenio: 20 minutos.
 - d) Solicitud de resolución jurisdiccional: 20 minutos.
 - e) Solicitud de aprobación de ingreso a domicilio sin autorización judicial: 20 minutos.
 - f) Audiencia de acumulación de causas: 20 minutos.
 - g) Ratificación de medidas de protección: 20 minutos.
 - h) Sobreseimiento: 20 minutos.
 - i) Solicitud de orden de comparecencia: 45-60 minutos.
 - j) Audiencia de suspensión condicional: 45 minutos.
 - k) Solicitud de embargo: 45 minutos.
 - l) Orden de cateo: 45 minutos.
 - m) Tutela de derechos 45 minutos.
 - n) Solicitud de desahogo de prueba anticipada: 30 minutos.
 - o) Desahogo de prueba anticipada: 1 hora con 30 minutos. (Aunque depende de cuántos testigos sean los que se van a desahogar o del objeto del desahogo de la prueba anticipada).
 - p) Audiencia de procedimiento abreviado: 40 minutos.
 - q) Solicitud de orden de aprehensión: 45 minutos.
 - r) Audiencia de vinculación a proceso: 60 minutos.
 - s) Audiencia de control de detención con vinculación a proceso: 90 minutos.
 - t) Audiencia intermedia: 90 minutos.
 - u) Audiencia de debate: desahogar 7 testigos diarios.
 - v) Audiencia de alegatos de clausura: 2 horas.
 - w) Audiencia de emisión de fallo: 30 minutos.
 - x) Audiencia de explicación de sentencia: 30 minutos.

MODELO DE GESTIÓN DEL PODER JUDICIAL DE GUANAJUATO

Principales Indicadores previstos

Atención al cliente

- ✓ Quejas de atención al cliente

Trámite judicial

- ✓ Promedio de tiempo para programar audiencias
- ✓ Cantidad de incidencias surgidas en segunda instancia

Audiencia de oralidad

- ✓ Porcentaje de diferimiento de audiencias atribuibles a la gestión
- ✓ Porcentaje de cancelación de audiencias atribuibles a la gestión
- ✓ Porcentaje de audiencias iniciadas en tiempo

- ✓ Porcentaje de ocupación efectiva de sala
- ✓ Porcentaje de audiencias programadas conforme a los tiempos estándar

Otros

- ✓ Costo por causa ingresada
- ✓ Costo por audiencia desahogada
- ✓ Días de audiencia de los juicios orales
- ✓ Días naturales de duración de los juicios orales
- ✓ Duración efectiva de las audiencias de los juicios orales
- ✓ Porcentaje de asuntos en etapa de juicio oral

MODELO DE GESTIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Objetivos

Atender y resolver los casos judiciales sometidos al conocimiento de los jueces penales del Estado, conforme a sus facultades competenciales, garantizando el debido proceso, de manera independiente e imparcial y con estricto apego a las normas constitucionales y legales, a través de un sistema de gestión administrativa eficaz y eficiente.

Lo anterior, a través de participantes directos e indirectos. Los primeros son los que tienen una participación directa y activa en el proceso penal y sin los cuales no es posible el desahogo de las audiencias, ni cumplir con los principios procesales. También son aquellos operadores de los que eventualmente se requiera su participación, pero que es fundamental para los fines del proceso. Los participantes directos son:

- Órgano jurisdiccional de primera y segunda instancia.
- Fiscales.
- Defensores;
- La institución especializada en mecanismos alternativos de solución de controversias.
- Asesores jurídicos públicos.
- Policía procesal.
- La autoridad supervisora de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.

Los indirectos, son aquellos que no están en contacto directo con el juez ni son indispensables para la celebración de las audiencias, inicio y continuación de procedimiento, pero que su actuación incide en las decisiones de los jueces, desde la audiencia inicial hasta el juicio, y son:

- Agentes investigadores del delito.
- Peritos.
- Agentes de policía estatal y municipal, cuando tienen conocimiento de un hecho delictivo y actúan como primer respondiente, así como cuando detienen o aseguran a una persona que probablemente cometió o participó en un hecho delictivo.

Principales Indicadores previstos

- Porcentaje de causas judiciales tramitadas y resueltas.
- Porcentaje de resoluciones de los jueces que están revisando el cumplimiento de la ley.
- Porcentaje de la calidad de resolución.
- Tiempo de desahogo de audiencias judiciales.

Sobre los resultados observados de los modelos antes descritos en la operación

Al analizar los modelos en la operación fue posible identificar los siguientes datos sobre sus resultados:

Naturaleza de las causas penales ingresadas

(con detenido o sin detenido): las proporciones entre el Estado de México y Querétaro no varían mucho. Mientras que en el Estado de México el 46.47% de las causas refieren a causas con detenido, en Querétaro éstas ascienden a 48.55%. Caso muy distinto es el de Guanajuato, donde las causas con detenido solo representan el 10.93%.

Porcentaje de causas penales finalizadas:

el Estado de México y Guanajuato presentan porcentajes muy similares, de 42.6% y 38.7%, respectivamente. Por su parte, Querétaro presenta un porcentaje de causas penales finalizadas de 72.5%, que es significativamente mayor.

Proporción de casos finalizados por sentencia y tipos de sentencias: se observaron los siguientes porcentajes:

	Proporción de causas finalizadas por sentencia	Proporción de sentencias que fueron condenatorias	Proporción de sentencias con medida privativa de la libertad
EDOMEX	32.1%	72%	111.2%*
GTO.	15.5%	82%	11.5%
QRO.	7.2%	95.8%	95.1%
Observaciones	Mientras que en Guanajuato y Querétaro se observa una mínima proporción de asuntos que derivan en sentencia, para el Estado de México es 1 de cada 4.	En todos los casos, la proporción de asuntos que concluyeron en sentencia presenta una probabilidad alta de obtener sentencia condenatoria.	En una gran proporción de los casos con condena, salvo Guanajuato, se privilegian las penas privativas de la libertad.

*El Poder Judicial del Estado de México reportó un número más alto de sentencias privativas de libertad, que el número total de sentencias, lo cual representa una inconsistencia en la información. Esto puede deberse a los problemas que existen para el registro de la información.

3.4.3. Defensoría Pública

Como se ha reportado en años previos, las defensorías continúan en condiciones deficientes y en muchas de las entidades federativas no se ha constituido a la fecha un modelo organizacional que fortalezca las capacidades de la defensa pública.

Partiendo de la premisa de que una buena defensa pública en países con altos grados de pobreza (como el nuestro) es un factor crítico para el éxito de los sistemas penales acusatorios que están contruidos precisamente en torno a la presunción de inocencia y el derecho a una defensa efectiva y de calidad, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), emitió un manual sobre Defensoría Penal Pública para América Latina⁶⁶. Este documento tiene la finalidad de proponer instrumentos prácticos para el desarrollo o fortalecimiento de los sistemas nacionales de defensa, a través de la organización eficiente, el establecimiento de estándares de calidad y de la evaluación constante del trabajo de sus integrantes.

Como parte del análisis para la elaboración del manual, CEJA detectó dos modelos de defensoría pública, propios de los viejos sistemas de justicia penal, que son claramente ineficientes y que es menester abandonar:⁶⁷

1. Uno fundado en la prestación de un servicio de defensa obligatorio, carente de estructura organizacional, con poco control de calidad y muy poca institucionalidad; además de tener una baja asignación de recursos humanos, financieros y materiales.
2. Una defensa pública sin organización propia, sin conducción ni dirección, donde cada defensor generalmente estaba asignado a un tribunal y cumplía sus tareas con grados importantes de subordinación a jueces y fiscales.

Aunado a lo anterior, se ha observado una constante asimetría en los esfuerzos y recursos invertidos a la defensa pública, lo que ha agregado complejidad a la operación adecuada de estas instancias y a sus avances en materias como infraestructura, profesionalización y modelos de gestión y organización.

66 Centro de Estudios de Justicia para las Américas (2005), Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe, CEJA y PNUD. Disponible en línea: <http://biblioteca.cejamicas.org/bitstream/handle/2015/2784/MANUALDEFENSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

67 Ibidem, p. 28

De acuerdo con el Manual, estos dos modelos dejaron una serie de malas prácticas que todavía existen en la mayoría de los países y que bien podrían ilustrar varias de las existentes en nuestro país:

Formalidad de la defensa, más preocupada por los trámites y formas que por el estudio de los casos y la atención al defendido.

Privilegiar los “intereses de la justicia”, al percibirse como un funcionario judicial que atiende los intereses de la institución y no como un litigante que tiene un compromiso con el defendido.

Descuido en la preparación del caso, al no asumir el defensor la iniciativa para su estudio, carecer de una estrategia autónoma y reducir su función a una crítica de lo que hacen los acusadores.

Baja organización común de todos los defensores, al no compartir recursos, experiencias, modelos de trabajo y litigio o estrategias de profesionalización y desarrollo de competencias.

Para hacer frente a estas problemáticas que inciden en el desempeño de la defensa pública, es imprescindible contar con un modelo de gestión que permita el diseño adecuado de los procesos, la asignación eficiente de los recursos, la distribución de las cargas de trabajo y la provisión de un servicio de calidad y cercanía con sus representados.

a) Modelo de trabajo y gestión de los casos

A partir de la información recabada, identificamos defensorías que operan bajo un esquema de trabajo “no lineal”, en el que los defensores atienden los asuntos por la etapa procesal en la que se encuentren; mientras que hay otras que operan con una asignación lineal en la que el mismo defensor acompaña el mismo caso desde el inicio hasta su conclusión.

En el primer supuesto se encuentra el caso de **Chihuahua**, en el que su estructura organizacional atiende a un modelo de trabajo “no lineal” en donde se asigna un defensor distinto al asunto para cada etapa: la investigación, la de control de detención o audiencia

inicial, la desarrollada ante el Tribunal de enjuiciamiento y, finalmente, la de ejecución de penas.

Caso similar se observa en el estado de **Guanajuato**, en donde las áreas de la Defensoría están organizadas por etapas procesales y operan de manera regional en las cuatro zonas en las que se dividió el estado. A pesar de ello, en la entidad se ha implementado un sistema lineal de defensa en algunas regiones, donde el mismo defensor participa en las tres etapas procesales.

En el caso contrario se encuentran esquemas de trabajo como el de **Coahuila**, por ejemplo, en donde el asunto se canaliza al defensor en turno, quien conocerá de la secuela del proceso, los recursos que se requieren, las salidas alternas, el juicio de amparo y de ejecución, hasta su conclusión. Aquí, la estructura se organiza por funciones técnicas y administrativas, así como por materias. Adicionalmente, es de las pocas defensorías que cuentan con investigadores como parte del personal auxiliar.

Por lo que respecta a la existencia de manuales de organización, manuales de procedimiento, perfiles de puesto y estructura orgánica detallada, se encontró que no todas las entidades federativas cuentan con dichos instrumentos. De hecho, a la fecha de integración del presente reporte, solo 18 defensorías⁶⁸ (70%) hicieron mención de contar con tales documentos; mientras que ocho⁶⁹ (30%) manifestaron no contar con dicha información o encontrarse en el proceso de integración de los documentos y las seis restantes (Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca y Veracruz) no respondieron a la solicitud de información.

Más allá de que cada entidad federativa debe atender a un contexto específico y a sus particularidades institucionales para el establecimiento de sus formas de organización, dada la función de los defensores en el proceso penal es necesario que en todos los modelos se privilegie que los defensores tengan el suficiente contacto con los imputados, que cuenten con el tiempo y la información necesarios para conocer a profundidad los casos, que establezcan mejores estrategias de defensa y que brinden al defendido la certeza de que se velará por sus intereses y derechos.

b) Personal de apoyo para la investigación

Uno de los elementos que contribuyen a contar con

68 Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

69 Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Michoacán, Morelos y Querétaro.

mayores capacidades y herramientas para una defensa adecuada, es la existencia de personal que brinde apoyo a las labores de investigación, ya sea como parte del equipo de los defensores o en un área independiente.

Sobre este punto, únicamente fue posible identificar siete defensorías⁷⁰ (25.93%) que cuentan con apoyo para la investigación, ya sea con investigadores, peritos o trabajadores sociales. Sin embargo, incluso en tales casos se observa una limitada disponibilidad personal de apoyo. Por ejemplo, en Baja California se cuenta con personal de apoyo para la investigación en Tijuana y Ensenada, mientras que en Mexicali los defensores también realizan labores de investigación. En Coahuila, si bien se cuenta con un área de coordinación de servicios auxiliares integrada por peritos, investigadores y trabajadores sociales, a la fecha se reportó contar solo con un investigador.

En Guanajuato se cuenta con el Coordinador y el apoyo de 11 investigadores distribuidos en las distintas regiones. En Morelos y Zacatecas también se observa un apoyo limitado para la investigación, al contar con 3 y con 1 investigador, respectivamente. Por su parte en Nuevo León se cuenta con la Dirección de Apoyo Técnico integrada por peritos y psicólogos que pueden brindar soporte en la investigación.

c) Algunos modelos de gestión observados

PROCESO DE GESTIÓN (DESDE QUE INICIA UN ASUNTO HASTA SU CONCLUSIÓN)

Chihuahua

El proceso se describe por etapa:

Etapa de investigación:

a) Con detenido: El defensor acude para verificar si le hicieron de conocimiento sus derechos, en caso negativo le instruye. Se integra una ficha de entrevista con metadatos básicos, se revisa la carpeta de investigación y se consulta con el imputado y sus familiares si cuentan con medios de prueba. También se les informa, en su caso, sobre posibles salidas alternas o bien, la procedencia del archivo temporal, definitivo o la judicialización.

b) Sin detenido: Se informa a la persona encargada del área de investigación sobre la asignación de un defensor, asimismo, se contacta a la persona investigada y se hacen de su conocimiento tanto la investigación como sus derechos. Se integra la ficha de entrevista y se le informa también sobre posibles determinaciones o salidas alternas al caso.

Diligencia

Cuando el Ministerio Público requiere realizar diligencias como reconocimiento de la persona, de voz, de objetos, toma de muestras, declaración de testigos u otras, se informa al encargado del área para la asignación de un defensor.

Etapa de judicialización

a) Control de detención:

El Tribunal comunica a la defensoría la información para lograr la asignación de un defensor, a quien le es asignado con base en el rol de defensores y en el día y hora en que se llevará a cabo. Acudiendo el defensor a la audiencia, se le informan al imputado sus derechos, se permite su entrevista con el defensor y se procede a analizar la carpeta de investigación para analizar la legalidad de la detención.

En caso de que sea legal, se informa al imputado sobre la formulación de imputación en su contra, se le consulta su deseo de declarar y se analiza su posible vinculación a proceso. El tribunal de control resuelve y se abre el paso al cierre de investigación.

b) Audiencia inicial

El MP solicita al Tribunal de Control la citación al imputado para dar a conocer la investigación en su contra, en donde se notifica a la Defensoría para que asigne a un defensor de acuerdo al rol correspondiente. Una vez cerrada la investigación el MP presenta el escrito de acusación. De esta manera se definirá la apertura de juicio oral, un procedimiento abreviado, suspensión condicional de proceso o el perdón.

Guanajuato

El proceso puede variar de acuerdo al municipio de que se trate. Sin embargo, en términos generales, se tienen defensores públicos adscritos a las agencias del ministerio público investigador, a quienes con base en roles preestablecidos se les asignan carpetas de investigación según se requiera y de acuerdo a las notificaciones del ministerio público.

Cuando el asunto llega a control judicial la defensa es asumida por defensores adscritos en salas de oralidad quienes tienen preasignado un número de terminación de causa. A ellos les corresponde llevar salidas intermedias o en su caso, la audiencia intermedia.

Cuando el asunto llega a juicio oral es canalizado a la coordinación de dicha etapa para asumir la defensa. Tanto las coordinaciones de juicio oral, impugnación y juicio de garantías y ejecución de sentencias penales cuentan con defensores en cada región y distribuyen los asuntos de acuerdo a roles y adscripciones.

70 Baja California, Coahuila, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Zacatecas.

Querétaro

Hay tres tipos de defensores: D1, D2 y D3.

a) El D1: es el defensor de la legalidad de la detención, debido proceso y garantizar el derecho a los mecanismos alternos del usuario. Opera en la etapa de investigación inicial.

b) El D2: es el defensor que hace valer al juez el derecho al debido proceso y pleno respeto a los derechos humanos, por medio de técnica de argumentación convencional constitucional y legal en favor del usuario y favoreciendo los MASCP. Operan en la fase de investigación con control judicial hasta antes del auto de apertura a juicio oral.

c) El D3: es el defensor que debe hacer valer el debido proceso (contradicción, igualdad, imparcialidad), ejerciendo defensa técnica y adecuada con la experiencia de la litigación oral. Son considerados defensores de Alto Impacto (DAI). Opera en la etapa de juicio.

En la etapa de ejecución de sentencias el defensor público gestiona los beneficios que se contemplan en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Más allá del modelo de operación y de gestión implementado por cada defensoría, sus objetivos generales se han enfocado en:

1. Optimizar la coordinación con el resto de las instancias operadoras del SJP.
2. Atender cada caso adecuadamente y con calidad.
3. Disponer de los recursos tecnológicos, la información y el tiempo necesarios para asegurar un nivel satisfactorio de conocimiento del caso.
4. Integrar equipos multidisciplinarios y apoyarse en otras áreas de investigación o peritos, para asegurar la calidad de las pruebas y definir la mejor estrategia de defensa posible.

3.4.4. Atención a víctimas

Uno de los principales objetivos de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia fue la

protección de los derechos de las víctimas, de forma que se encuentre representada debidamente durante el proceso penal.

A 10 años de la publicación de la reforma y dos de operación completa del sistema acusatorio a nivel nacional, a pesar de que tanto el texto constitucional como la *Ley General de Víctimas* (LGV) prevén la integralidad en el modelo de apoyo a víctimas, la realidad está aún muy lejana de las expectativas. La mayoría de las Comisiones Estatales Ejecutivas de Atención a Víctimas solo cuentan con áreas de atención jurídica, dejando a un lado la integralidad de la ayuda y la protección a víctimas.

A la fecha, de las 31⁷¹ entidades federativas que nos brindaron información, tenemos que 19⁷² cuentan con Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEEAV); en 12⁷³ la asesoría jurídica y representación legal continúa adscrita a las Fiscalías Generales o Procuradurías y en una⁷⁴ a la Consejería Jurídica del Ejecutivo del estado.

Si bien la mayoría de los estados (61.3%) ya reportan la creación de las CEEAV, hemos observado que muchas de ellas aún no se encuentran operando plenamente, por lo que los servicios los siguen brindando las procuradurías o fiscalías. Tal es el caso de Tabasco⁷⁵ que se encuentra en proceso de transición, por lo que, de los 55 asesores jurídicos reportados, la mayoría (54) continúan adscritos a la procuraduría. Asimismo, está el caso de Morelos⁷⁶ donde ya existe la Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del Estado, pero aún no tiene presupuesto propio, por lo que sigue siendo la Fiscalía quien presta los servicios de asesoría de víctimas.

Estas debilidades institucionales no son un tema nuevo; desde finales de 2016 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y SESNSP⁷⁷ presentaron el "Subprograma para el Fortalecimiento de las Asesorías Jurídicas de Víctimas"⁷⁸. En dicho documento se reconoce la incapacidad institucional para cubrir las necesidades

71 Nayarit no remitió información.

72 Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

73 Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Sonora.

74 Baja California Sur.

75 Respuesta de la Fiscalía General de Tabasco a solicitud de información pública, número de folio 00264818, y respuesta de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del mismo estado, a solicitud de información pública, número de folio 00265118.

76 Respuesta a solicitud de información pública, número de folio 00165118, Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del Estado, Morelos.

77 Comunicado de prensa número B 099/2016 de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con el encabezado "El SESNSP y la CEAV colaboran para fortalecer la figura de Asesores Jurídicos de Víctimas en las entidades federativas", 24 de noviembre de 2016. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas-ceav-y-el-secretariado-ejecutivo-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-sesnsp-impulsan-el-fortalecimiento-de-la-figura-de-asesores-juridicos-de-victimas-en-las-entidades-federativas?idiom=es>

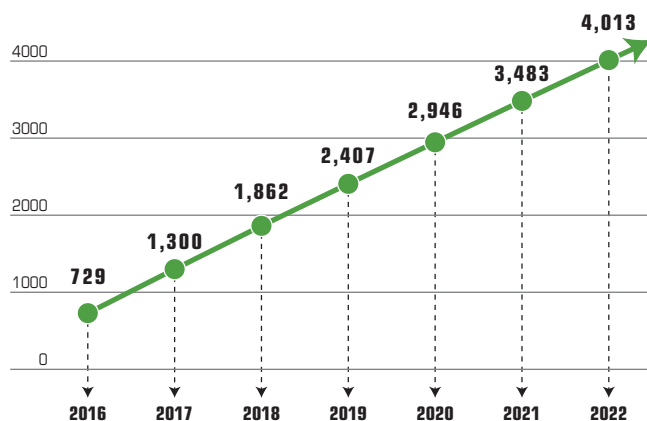
78 CEAV (2016), *Solicitud de incorporación del Subprograma: "Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas"*, 14 de octubre de 2016. Disponible en línea: http://www.secretariadodoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/FORTALECIMIENTO_DE_ASESORIAS_JURIDICAS_DE_VICTIMAS.pdf

de las víctimas, por lo que se establece como objetivo dotar a las entidades federativas con asesores jurídicos capacitados, de forma que haya una representación efectiva de las víctimas, lo que coadyuvará a la consolidación del SJP.

Para el fortalecimiento de las asesorías jurídicas, el subprograma estableció como metas el incremento del número de asesores jurídicos, la capacitación de estos funcionarios y la mejora de las instalaciones, estableciendo un periodo de seis años para su cumplimiento. El avance de cada meta se planteó de manera gradual, tomando en cuenta los trabajos que resultaban necesarios para alcanzarlas.

En cuanto a la primera meta (incremento del número de asesores jurídicos por entidad federativa), se realizó una proyección con incrementos anuales, que parte del estándar establecido por la LGV (en su artículo 167, fracción IV) consistente en la necesidad de contar con, al menos, un asesor jurídico en cada Agencia del Ministerio Público, Juzgado, Sala Penal y Visitaduría de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de todas las entidades federativas. Es decir, se tomó en cuenta el número de asesores jurídicos existentes al momento de la elaboración del diagnóstico y la diferencia con el estándar de la LGV.

PROYECCIÓN DE INCREMENTO DE ASESORES JURÍDICOS A 6 AÑOS



Fuente: CEAV (2017), Fortalecimiento de las Asesorías Jurídicas de Víctimas, enero de 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187619/Presentaci_n_Capacitaci_n_FASP_2017_CAV_Asesores_Jur_dicos_de_V_tctimas.pdf

“La víctima sigue siendo uno de los actores más desprotegidos en el SJP y los esfuerzos institucionales no han sido suficientes para proporcionarle una protección integral.”

Como se puede observar, la proyección a nivel nacional para el año 2017 era de 1,300 asesores jurídicos locales y, a la fecha, solo se cuenta con 957 funcionarios, lo que representa un avance del 74% y un déficit de 343 funcionarios. Asimismo, en 2016 se contaba con 729 asesores jurídicos en las entidades federativas; la meta para este año era de 1,300 pero solo se logró avanzar 73%. Si estos rezagos para alcanzar las proyecciones anuales continúan, se puede pronosticar que no se completará el programa en el tiempo estimado de seis años.

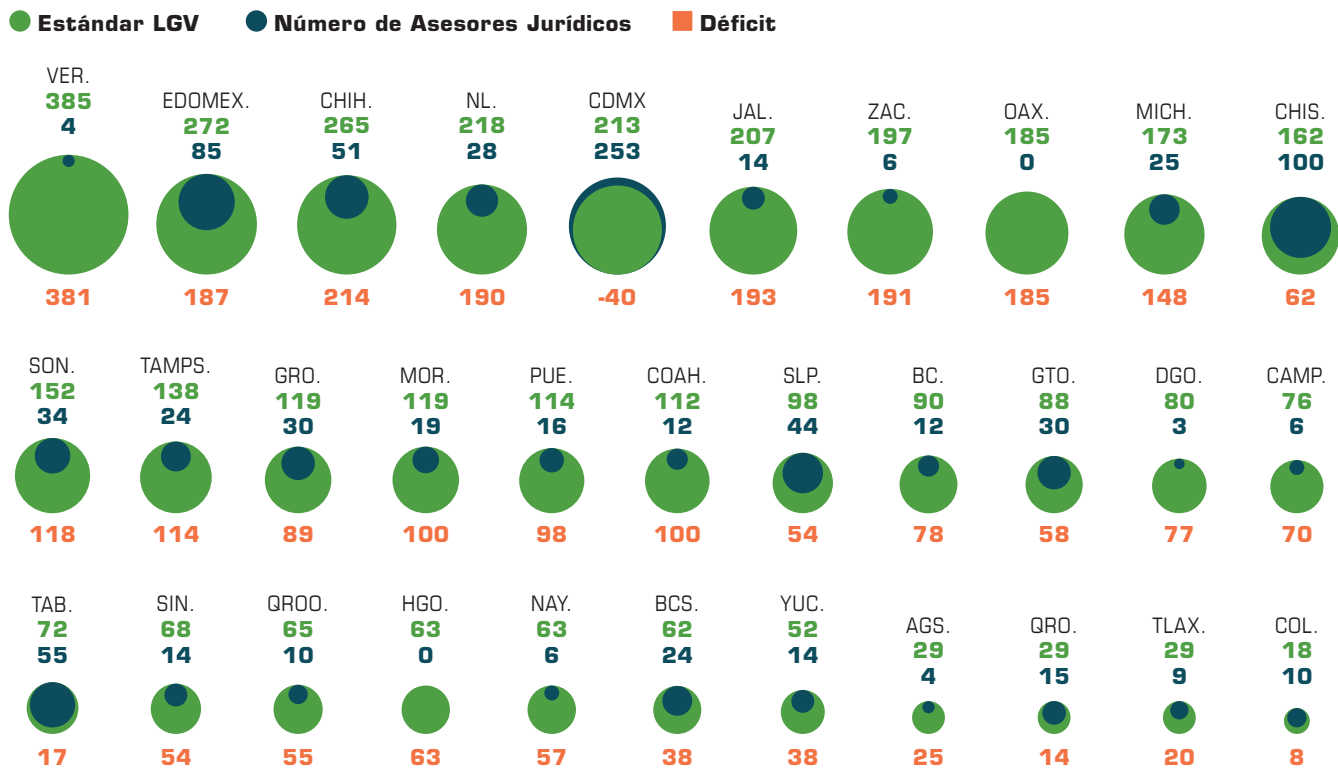
Es importante decir que, si bien la proyección atiende a un proceso de fortalecimiento e inversión, el estándar establecido por la LGV no tiene temporalidad. Es decir, se trata de las necesidades actuales e inmediatas que tiene el sistema. En otras palabras, como requerimiento mínimo de la Ley, en 2016 debían existir 4,013 asesores a nivel nacional. En ese sentido, contar con solo 957 funcionarios a la fecha se traduce en que solo tenemos 23% de los asesores necesarios, con un déficit de 3,060 funcionarios. Lo anterior resulta claramente insuficiente para atender una incidencia de 1,807,846 delitos⁷⁹ (en 2017), que representa un estimado de 24.2 millones de víctimas mayores de 18 años⁸⁰, pues para cubrir ese requerimiento cada asesor hubiera tenido que brindar acompañamiento a un aproximado de 25 mil víctimas.

La distribución de los 4,013 asesores jurídicos necesarios -con base en el estándar de la LGV- no es homogénea para todas las entidades federativas, pero en todos los casos las cifras son altamente contrastantes si se comparan con el número de asesores que actualmente existe en cada entidad, tal como se observa a continuación:

79 De acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, correspondientes al período de enero – diciembre 2017. Disponible en línea: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

80 INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Disponible en línea: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

NÚMERO DE ASESORES JURÍDICOS Y ESTÁNDAR LGV



Fuente: Elaborado con base en la información obtenida por México Evalúa directamente de las entidades federativas, que proporcionaron información. Los datos relativos a las entidades que no respondieron a las solicitudes de información (Aguascalientes, Hidalgo, Coahuila, Campeche, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala), fueron tomados del documento elaborado por CEAV llamado "Fortalecimiento de las Asesorías Jurídicas" (Op. Cit).

Con base en la gráfica anterior, observamos que la Ciudad de México es la única entidad federativa que presenta un déficit mínimo, mientras que los estados de Chihuahua, Veracruz y Jalisco son los que muestran mayor retraso.

No obstante que el objetivo del subprograma ya mencionado es fortalecer las CEEAV, éste se concentra únicamente en los asesores jurídicos, dejando de lado la necesidad de implementar y fortalecer un modelo integral de protección a las víctimas, que incluya apoyo psicológico y fondos de reparación integral, entre otros, y no nada más el acompañamiento jurídico.

La víctima, sin duda, sigue siendo uno de los actores más desprotegidos en el SJP y desafortunadamente los esfuerzos institucionales no han sido suficientes para proporcionarle una protección integral. De hecho, hay entidades federativas en las que se han desarticulado

las áreas de víctimas de las procuradurías y en tanto se transita hacia las CEEAV, las víctimas están más desprotegidas que antes.

3.4.5. Unidades de Supervisión de Medidas Cautelares

Las Unidades de Supervisión de Medidas Cautelares tienen, en términos generales, dos funciones.

- Aportar información confiable y verificada sobre las personas judicializadas, obtenida a partir de una evaluación socioambiental que le permita al juez, tras atender los argumentos del fiscal y la defensa, determinar cuál es la medida cautelar más conveniente para el caso concreto.
- Supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares en libertad dictadas por el juez, dando

seguimiento a la persona sometida a proceso, a través de un funcionario especializado⁸¹.

El fortalecimiento de estas unidades ha sido otro de los grandes pendientes desde que el SJP comenzó a operar en todo el país. Por ello, en diciembre de 2016 el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó un Modelo homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECAS)⁸².

Este modelo homologado tiene como objetivo establecer las condiciones técnicas, estructurales, organizacionales y operativas de las UMECAS, que puedan servir como referencia a las entidades federativas para crear y, en su caso, fortalecer su institución, con el fin de consolidar la operación del SJP acusatorio. Este modelo está integrado por tres ejes rectores: a) Recursos humanos; b) Infraestructura y equipamiento; y c) Procesos y manuales.

Para el avance de cada uno de estos ejes, se prevén tres etapas, dependiendo de las condiciones bajo las que se encuentre operando, ya sean mínimas, intermedias o avanzadas. Para cada eje, cada etapa es progresiva hasta alcanzar la estructura organizacional con representación territorial que se encuentre capacitada con oficinas equipadas y con manuales de operación necesarios para su funcionamiento óptimo⁸³.

- El modelo homologado reconoce procesos básicos para la debida operación de las UMECAS:
- Procedimiento general (para el proceso de entrada y salida en la atención de la unidad, así como su interacción con otros operadores del SJP).
- Procedimiento de evaluación de riesgos.
- Procedimiento de supervisión a medida cautelar y suspensión condicional del proceso

“El fortalecimiento de las UMECAS ha sido uno de los grandes pendientes desde que el SJP comenzó a operar en todo el país.”

- Procedimiento de evaluación de riesgos procesales, en supuestos de solicitud de revisión de prisión preventiva.

Sin embargo, el modelo no proporciona parámetros ni lineamientos para que las entidades federativas desarrollen los manuales de operación respectivos, pues se limita a enunciar los procesos y los instrumentos. Por otro lado, es omiso en mencionar el sistema tecnológico y el Registro Nacional de Medidas Cautelares y Soluciones Alternas y de Terminación Anticipada⁸⁴, que deberán utilizar estas unidades.

Con base en los tres ejes rectores contemplados el modelo homologado, así como un eje de “Gestión de la calidad”, el SESNSP y Projusticia desarrollaron y aplicaron en las 32 entidades federativas un mecanismo estandarizado, a partir del cual se generó un autodiagnóstico y un plan de trabajo para desarrollar acciones concretas para el fortalecimiento de las UMECAS.⁸⁵

Cada eje contempla estándares y criterios en una escala de calificación de 0 al 5, en donde 0 es “no hay recurso o avance”; 1 “avance leve”; 2 “avance bajo”; 3 “avance medio”; 4 “avance alto”; y 5 “se cumple con todos los requisitos de forma óptima”.





81 Instituto de Justicia Procesal Penal, Asociación Civil (IJPP), “Servicios previos al juicio”. Disponible en línea: <http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/servicios-previos-al-juicio>

82 SESNSP (2016), *Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso*, aprobado el 20 de diciembre de 2016 por acuerdo 07/XLI/16 de la XLI Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Disponible en línea: http://secretariadodjejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo_homologado_de_UMECAS.pdf

83 En el modelo homologado se describen los elementos que las entidades federativas deben tener en cada una de las etapas por cada eje. En el eje de infraestructura y equipamiento, incluye todos los requerimientos técnicos para estas unidades.


84 Establecido por el artículo 127 bis de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

85 SESNSP (2017), *Autodiagnóstico Nacional 2017, Implementación del Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso*. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/implementacion-del-modelo-homologado-de-unidades-estatales-de-supervision-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso>

Eje	Estándares	Criterios
 Recursos Humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. La sede principal cuenta con estructura organizacional y personal adecuado. 2. Se tiene representación en todos los distritos judiciales, zonas o centros de justicia. 3. Estructura documentada y manual organizacional, formalizado y autorizado. 4. El personal cuenta con los conocimientos y habilidades requeridos en el modelo. 5. El personal cumple los requisitos de ingreso y permanencia.* 	25
 Infraestructura y Equipamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. La oficina sede cuenta con la infraestructura necesaria para su desempeño. 2. Infraestructura necesaria en todos los distritos judiciales o zonas con mayor número de causas judiciales. 3. La oficina sede cuenta con el equipamiento necesario para su desempeño. 4. Equipamiento necesario en todos los distritos judiciales o zonas con mayor número de causas judicializadas. 5. La unidad cuenta con sistemas informáticos para el desempeño de sus funciones. 	30
 Procesos y manuales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de la evaluación de riesgos. 2. Vigilancia de las medidas cautelares y la suspensión provisional del proceso. 	12
 Gestión de calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se cuenta con herramientas de planificación operativa y estratégica. 2. Se cuenta con herramientas de apoyo a la gestión del recurso humano. 3. Se cuenta con información oportuna y de calidad. 4. Se analiza continuamente el desempeño institucional para desarrollar procesos de mejora continua. 5. Se cuenta con procesos documentados, formalizados y autorizados de acuerdo a lineamientos. 6. Se cuenta con procesos de evaluación de riesgo con calidad. 7. Se cuenta con procesos de supervisión de obligaciones procesales con calidad. 	53
	19	120

*Las UMECAS son instituciones de seguridad pública, de conformidad con lo previsto en los artículos 3, y 5, fracción VIII, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que el personal adscrito deberá contar, como requisito de ingreso y de permanencia, con las evaluaciones de control de confianza.

El resultado global del cumplimiento de los estándares establecidos en los cuatro ejes por parte de las 32 UMECAS⁸⁶, tras realizar el proceso de autodiagnóstico, fue de 3.1. De la totalidad de entidades federativas, 15 tuvieron un cumplimiento menor al promedio, siendo las más bajas Nayarit, Tamaulipas y Quintana Roo, mientras que 17 mostraron un avance mayor o igual al promedio nacional, entre las que se destacaron Baja California Sur, Durango, Zacatecas, Estado de México, Ciudad de México y Yucatán con un alto grado de avance.

 En el Eje 1 **Recursos Humanos**, el avance promedio nacional fue de 3.2, siendo 13 entidades con un avance menor al promedio y

19 con un promedio igual o mayor al nacional. En este caso, Baja California Sur fue la única entidad que alcanzó un nivel de cumplimiento óptimo, mientras que Baja California, Estado de México, Querétaro y Zacatecas lograron la calificación de "un alto grado de avance" y, en el otro extremo, se encontró a Nayarit "sin avance" y Sonora y Tamaulipas con "avance muy leve".

Dentro de este eje, el estándar que presenta el avance promedio más bajo es el número 4, relativo a que "el personal cuente con conocimientos y habilidades requeridos en el modelo", con un promedio de 2.7. Al respecto, se observa que, con

excepción de la Ciudad de México, Chihuahua y Guanajuato⁸⁷, la adscripción de las UMECAS es en las instituciones de seguridad pública estatales, probablemente debido a que la LGSNSP considera la supervisión de las medidas cautelares como una función de seguridad pública. Lo anterior nos hace suponer que, por lo reciente de la modificación, no se cuenta todavía con perfiles dentro de la institución que cubran los requisitos para el desempeño de estas funciones.

El Eje 2 **Infraestructura y Equipamiento** obtuvo el promedio nacional más bajo con 2.4, habiendo 17 entidades con un avance menor y 15 con un promedio igual o mayor al nacional. No existe ninguna entidad en cumplimiento óptimo en este rubro y las que presentan un alto grado de avance son Baja California Sur y Querétaro. Por su parte, Campeche, Nayarit y Veracruz se encuentran sin avance.

El estándar con menor calificación en este eje es el número 5, relativo a “si la unidad cuenta con sistemas informáticos para el desempeño de sus funciones”, con un promedio de 1.6 y en donde 13 estados están “sin avance”. Lo anterior llama la atención, pues existe la obligación de actualizar el Registro Nacional de Medidas Cautelares y Soluciones Alternas y de Terminación Anticipada, de acuerdo con la LGSNSP.⁸⁸

El Eje 3 **Procesos y Manuales** alcanzó un promedio nacional de 4.3, que es el más alto de todos. Aquí, nueve entidades presentan un avance menor al promedio nacional, siendo Nayarit la única que tiene estatus “sin avance”; mientras que 23 estados obtuvieron un promedio igual o mayor al nacional, siendo 10 los que alcanzaron un nivel de cumplimiento óptimo.⁸⁹

El último **Eje Gestión de calidad** cuenta con un promedio nacional de 3.2, con 15 entidades por debajo de este avance y 17 con uno igual o mayor al nacional. No hay estados sin avance, pero tampoco con cumplimiento óptimo. El estándar con el avance promedio más bajo (2.5.) es el número 4, relativo a si “se analiza continuamente el desempeño institucional para desarrollar procesos de mejora continua”.

3.4.6. Seguridad Pública

El policía es el primer eslabón en la cadena del SJP y, lamentablemente, es uno de los más débiles. A partir del reconocimiento de este hecho, se han elaborado mecanismos para fortalecer y mejorar su función, en los que además se ha debido considerar que con la puesta en operación del SJP, estos operadores adquirieron nuevas responsabilidades, como fungir como primer respondiente y como policía procesal.

Uno de estos mecanismos es el Modelo Óptimo de la Función Policial⁹⁰, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en la XLII Sesión Ordinaria del 30 agosto de 2017. Este modelo tiene por objeto detectar áreas de oportunidad, definir metas claras y establecer acciones concretas para fortalecer sus capacidades de prevención y combate a la delincuencia, reducir los factores de riesgo de la violencia y dignificar la labor policial.

Consta de 10 indicadores que se evalúan trimestralmente y que se refieren a diferentes aspectos de la función policial como: estado de fuerza; evaluación de permanencia y programa de depuración policial; certificado único policial; actualización al sistema penal acusatorio; academias o institutos de formación; mejora de las condiciones laborales para el fortalecimiento policial; comisión del servicio profesional de carrera; comisión de honor y justicia; y Unidades de Operaciones Especiales, Policía Cibernética y Policía Procesal, así como protocolos básicos para la función policial. Los indicadores relacionados con el SJP acusatorio son los siguientes:

Estado de Fuerza

OBJETIVO

Establecer la capacidad operativa con que deben contar las corporaciones policiales preventivas en las entidades federativas, en términos del número de elementos operativos mínimos para atender la función de seguridad pública. El estándar mínimo es 1.8.*

*El indicador establece como estándar mínimo el promedio entre el estado fuerza internacional (2.8 por cada mil habitantes), publicado por la Organización de las Naciones Unidas en 2006, como resultado de una encuesta en materia de seguridad y justicia, y el promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes registrado en México, al 31 de enero de 2017.

87 De las 19 entidades federativas de las que recibimos información.

88 Reforma de la *Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública* del 17 de junio de 2016.

89 Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa y Yucatán.

90 SESNSP (2017), *Modelo Óptimo de la Función Policial. Indicadores y estándares*, agosto de 2017. Disponible en línea: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Modelo_Optimo_de_la_Funcion_Policial.pdf

Actualización en el Sistema Penal Acusatorio

OBJETIVO

Evaluar que el total de los elementos de la corporación policial cuenten con la capacitación actualizada en materia de SJP, en apego al Programa Rector de Profesionalización, cumpliendo el compromiso de capacitación anual tomando al menos uno de los tres talleres con duración de 30 horas y que son:

1. La función del primer respondiente, la ciencia forense aplicada en el lugar de los hechos y cadena de custodia.
2. La función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación.
3. Taller de investigación criminal conjunta [prevención e investigación].

Unidades de Policía Procesal, cibernética y de operaciones especiales

OBJETIVO

Establecer el avance en la especialización operativa y el fortalecimiento de la capacidad de prevención y reacción de corporaciones policiales preventivas en las entidades federativas, a través de la creación y operación de:

1. Unidad de Policía Procesal – conformada con base en el Modelo Nacional aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante el Acuerdo 07/XLI/16. Ésta es la que interesa para efectos del sistema de justicia penal.
2. Unidad de policía cibernética.
3. Unidad de operaciones especiales.

Las tres unidades deberán contar con un número de integrantes suficiente, considerando la población y extensión territorial de la entidad; y en todo caso deberán contar con resultado aprobatorio y vigente en control de confianza, así como con programas de especialización y el equipamiento e infraestructura necesarios.

Protocolos básicos para la función policial

OBJETIVO

Dar cuenta del avance en la capacitación en los protocolos básicos para la función policial, con la finalidad de que los elementos policiales cuenten con las competencias para

desempeñarse adecuadamente en sus funciones. Las entidades federativas deben acreditar el porcentaje de elementos policiales que han sido capacitados para la aplicación de al menos uno de los siguientes protocolos homologados:

1. Protocolos para la función de prevención o reacción.
2. Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género.
3. Protocolo para el uso legítimo de la fuerza.
4. Protocolo nacional de primer respondiente.
5. Protocolo nacional de cadena de custodia
6. Protocolo para la atención a víctimas y grupos vulnerables.

Derivado del “Modelo Óptimo de la Función Policial” se desarrolló el Diagnóstico Nacional sobre las policías preventivas⁹¹, en el que se muestran los resultados de las corporaciones policiales de 25 entidades federativas⁹². A continuación, analizaremos los resultados en los indicadores y estándares relacionados con el SJP acusatorio.

Estado de fuerza nacional: es de 128,067 policías, es decir, 1.1 policías por cada mil habitantes. Si consideramos a los elementos que serán dados de baja por no acreditar los controles de confianza, el promedio quedaría en 0.8 policías por cada mil habitantes.

La Ciudad de México es la que tiene el promedio de estado de fuerza más alto con 4.3 policías por cada mil habitantes, y Baja California el más bajo con 0.3. El impacto de estas cifras no siempre es definitivo, pues hay estados como Querétaro, con un promedio de 0.4 por cada mil habitantes, que se ha destacado por los resultados en el programa “Cosmos”.

Respecto del estándar promedio de policías por cada mil habitantes, algunos expertos⁹³ mencionan que éste tiene que ser determinado por evaluaciones sistemáticas de la policía por contraste de resultados, más que por una tendencia mundial o nacional. Por ejemplo, el 85% de los policías consideran que el número de elementos en su institución es insuficiente, lo que guarda cierta lógica con el hecho de que, por las condiciones de seguridad, el 92%⁹⁴ de los policías se sienten vulnerables.

91 SESNSP (2018), *Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*, Disponible en línea: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Actualizacion_DNMOFP.pdf

92 De acuerdo al mismo Diagnóstico, al momento de su elaboración únicamente 25 entidades designaron un enlace para la entrega de información.

93 Alejandro Hope, “¿Cuántos policías necesitamos?” en *Animal Político*, 13 de noviembre de 2011. Disponible en línea: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-platao-plomo/2011/11/13/cuantos-policias-necesitamos/>

94 Causa en común (2017), *Reporte de la encuesta ¿qué piensa la policía?*, junio de 2017. Disponible en línea: <http://causaencomun.org.mx/v2/wp-content/uploads/2017/11/Encuesta-qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-2017.pdf>

Actualización del Sistema de Justicia Penal:

el 100% del estado de fuerza fue capacitado en al menos uno de los talleres, pero únicamente el 26.8% tomó el Taller de la función del primer respondiente, aunque en los estados de Baja California Sur, Coahuila, Puebla, Tabasco, Veracruz y Zacatecas participó el 100% del estado de fuerza.

Unidades de policía procesal:

De acuerdo con el diagnóstico, 28 entidades federativas cuentan con estas unidades, en apego al Modelo Nacional, con un total de 2,824 elementos. Los estados que no registran la creación de esta unidad son: Ciudad de México, Nayarit, Oaxaca y Veracruz.

Protocolos básicos:

A la fecha de corte del diagnóstico, de las 32 entidades federativas solo nueve⁹⁵ operan con los seis Protocolos Mínimos de actuación policial. Por otro lado, las 32 entidades federativas reportan que operan conforme al Protocolo Nacional de Primer Respondiente y al Protocolo Nacional de Cadena de Custodia.

a) Protocolo Nacional de Primer Respondiente

En el marco de la cuadragésima tercera sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 21 de diciembre de 2017, el SESNSP presentó un informe de actividades en el que se incluyó el Protocolo Nacional de Primer Respondiente actualizado, con base en el nuevo formato del Informe Policial Homologado (IPH)⁹⁶.

Este Protocolo Nacional⁹⁷, tiene por objeto contar con un instrumento que homologue y consolide los criterios de actuación del policía de las instituciones de seguridad pública que funja como primer respondiente, es decir, como primera autoridad que tiene noticia y contacto con algún hecho presumiblemente constitutivo de un delito.

Desde su primera versión publicada en 2015, el protocolo es utilizado por las 32 instituciones de seguridad pública del país, así como por la Policía Federal. Su última actualización comprendió los siguientes aspectos:

- Inclusión de una sección de políticas de operación para detallar las funciones del policía como primer respondiente.

“El policía es el primer eslabón en la cadena del SJP, sin embargo es uno de los más débiles. A partir del reconocimiento de este hecho, se han elaborado mecanismos para fortalecer y mejorar su función.”

- Ampliación de las definiciones (glosario) del Protocolo y simplificación de algunas de ellas.

- Mayor detalle de la actuación del policía, incluyendo el número de las secciones del IPH que debe llenar.

- Inclusión de una sección con los principales roles dentro del SJP, en donde se describen las funciones del policía primer respondiente, así como las del policía ministerial o investigación, el policía con capacidades para procesar, la autoridad coadyuvante y el ministerio público.

Si bien el protocolo mejoró tras su última actualización, aún no incluye los Procedimientos Sistemáticos de Operación (PSO)⁹⁸.

b) Informe Policial Homologado

Derivado de la aprobación del Protocolo Nacional de Primer Respondiente en 2015, el IPH empezó a ser usado para documentar la actuación de la policía en la intervención de los hechos posiblemente delictivos. Un año después de su aplicación, tras múltiples inconformidades por la complejidad del documento, el Consejo Nacional de Seguridad Pública instruyó que se simplificara y mejorara.

En virtud de lo anterior, el SESNSP presentó un formato simplificado de IPH, que fue aprobado en la Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 30 de agosto de 2017 y que daría lugar a la actualización del protocolo mencionada en el apartado anterior.

95 Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas.

96 Acuerdo 02/XLIII/17 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobado en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512216&fecha=06/02/2018

97 Consejo Nacional de Seguridad Pública, Primer Respondiente, Protocolo Nacional de Actuación, Actualización 2017. Disponible en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf

98 Es una de las conclusiones a las que llegó el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) en el reporte “La cara del sistema de justicia penal” ¿Qué le hace falta al policía primer respondiente?, 2017. Disponible en línea: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf>

Para la simplificación del informe, se tomaron en consideración los comentarios de policías en activo, lo que lo llevó a las siguientes modificaciones (Ver Anexo 3.4):

- Se separó el IPH para infracciones del establecido para el uso de delitos.
- Se hizo amigable el formato.
- Se simplificó el número de apartados obligatorios para llenar, dejando como anexos las actividades adicionales.
- Se redujo el número de reactivos, eliminando los apartados en donde se repetía información.
- Se eliminó el lenguaje técnico y se utilizaron sinónimos.

El IPH sin duda ha mejorado y durante este año se estará capacitando al personal tanto en el protocolo como para el uso correcto del formato. Habrá todavía que insistir a las diversas instituciones de procuración de justicia para que homologuen sus formatos para hacerlos compatibles y funcionales, en relación con estos instrumentos.

c) Unidad de Policía Procesal

En diciembre de 2016 el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el “Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal”⁹⁹, elaborado en conjunto por el SESNSP y la Policía Federal. Su objetivo es homologar la estructura y funcionamiento de la seguridad procesal en las entidades federativas, mediante la alineación de esfuerzos y recursos en los rubros de recursos humanos, capacitación, infraestructura y equipamiento, así como procesos y manuales, para incrementar y perfeccionar las capacidades de operación de la policía procesal y con ello contribuir a la adecuada articulación del SJP.

El modelo plantea cuatro ejes, que constituyen las condiciones técnicas, estructurales, organizacionales y operativas mínimas para que el objetivo funcional se cumpla:

- Capacitación
- Infraestructura

“El Informe Policial Homologado (IPH) ha mejorado, pero es necesario que se homologue con los formatos utilizados por las instituciones de procuración de justicia para hacerlos compatibles y funcionales.”

■ Estructura organizacional y funcionamiento

■ Equipamiento

El gran pendiente con este modelo es su socialización, pues únicamente siete entidades federativas mencionaron utilizarlo en su operación.

3.4.7. Reinserción Social

Uno de los paradigmas de la reforma en materia de seguridad y justicia de 2008 fue el reconocimiento de la reinserción social como un derecho fundamental, lo que implicó, entre otras cosas, la incorporación de la figura del juez de ejecución como garante de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Aun considerando que el sistema acusatorio busca privilegiar -en la medida de lo posible y en los casos que así lo permitan- el uso de salidas alternas, la reinserción social es un importante eslabón del sistema de justicia penal y, como tal, requiere del desarrollo de modelos de trabajo y de gestión tendientes a fortalecerla. No obstante, este aspecto ha estado ausente durante todo el proceso de implementación del SJP.

La reinserción social es comprendida como la restitución del pleno ejercicio de las libertades, tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.¹⁰⁰ Para el ámbito nacional, la reinserción social se refiere al objetivo posterior a la condición de reclusión en un centro penitenciario, a través del cual la persona que cumple la sentencia impuesta se reinserta en la sociedad con plena conciencia sobre sus actos y con la capacidad de ofrecer su trabajo como medio para una vida digna.

99 Comisión Nacional de Seguridad (2016), *Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal*. Disponible en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/334826/Modelo_Nacional_de_Polic_a_en_funciones_de_Seguridad_Procesal.pdf

100 Sarre, Miguel. “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 31, 2011. Disponible en línea: <https://www.ijf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/13%20Miguel%20Sarre%20Pag%20251-268.pdf>

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* estableció al Poder Judicial como el garante de la legalidad en las prisiones, al ser los jueces de ejecución penal quienes deberán asegurar a las personas privadas de la libertad el goce de sus derechos y garantías fundamentales, para garantizar una reinserción social plena.

a) Algunos datos de contexto sobre el sistema penitenciario

De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad*¹⁰¹ (ENPOL 2016) levantada por el INEGI, México tiene una tasa de 173 personas privadas de la libertad por cada cien mil habitantes, de las cuales:

- ✓ 68.1% tenía entre 18 y 39 años y 94.1% sabía leer y escribir.
- ✓ 70.3% tenía dependientes económicos al momento de su arresto, tratándose en el 64.1% de sus hijos.
- ✓ 97.1% trabajó alguna vez desempeñando una actividad específica previo al arresto.
- ✓ 25.9% había sido juzgada penalmente de manera previa y 24.7% ya había estado recluida en un centro penitenciario.
- ✓ 60% había sido sentenciada por el delito de robo de manera previa y 12.9% por posesión ilegal de drogas.

De acuerdo con el *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*¹⁰², levantado por la CNDH, se advierte lo siguiente:

- El promedio nacional de cumplimiento de las condiciones mínimas en los CERESOS es de 6.30, en una escala de 0 a 10. No obstante, la realidad es variada en función de cada centro:
- ➔ Pueden observarse como casos con valoración satisfactoria los estados de Guanajuato y Querétaro, mientras que con una valoración insuficiente se identifican Sinaloa, Tabasco, Zacatecas, Baja California Sur, Quintana Roo, Nuevo León, Hidalgo, Tamaulipas, Guerrero y Nayarit.

“La reinserción social es un importante eslabón del sistema de justicia penal y, como tal, requiere del desarrollo de modelos de trabajo y de gestión tendientes a fortalecerla.”

- Derivado de la supervisión se detectó que requieren especial atención y mejora los aspectos que garantizan la integridad personal de los internos y una estancia digna, condiciones de gobernabilidad y las que posibiliten la reinserción, así como la atención de grupos de internos con requerimientos específicos.

- También fue posible observar mejoras respecto a medidas para reducir la sobrepoblación penitenciaria, la integración del expediente técnico-jurídico y la atención de personas con VIH/SIDA.

Ahora bien, como toda organización, el sistema penitenciario debe estar dotado de infraestructura, normas y personal suficiente y capacitado para garantizar las mejores condiciones a los internos, a fin de lograr su reinserción y evitar la posible reincidencia. Asimismo, debe contar con un modelo de gestión y una estructura organizativa que posibiliten la óptima coordinación y aseguren un servicio de calidad.

b) La Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* fue publicada en junio de 2016, a tan solo un par de días de la culminación del plazo constitucional para la implementación de la reforma penal. Su expedición implica significativas transformaciones en el sistema penitenciario y representa importantes avances para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Entre otros aspectos, la ley:

- Dispone el control y vigilancia de la ejecución penal a jueces especializados.

101 INEGI (2017), *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016*. Disponible en línea: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825093600>

102 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017), *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017*. Disponible en línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf

- Otorga protección a las personas privadas de la libertad desde la prisión preventiva.
- Establece un procedimiento administrativo de peticiones a las autoridades con el fin de resolver las condiciones de vida al interior de las prisiones y establece mecanismos para la exigencia de sus derechos.
- Otorga competencia a los jueces de ejecución en materia de derechos humanos y de condiciones de internamiento.
- Autoriza la entrada de la sociedad civil a las prisiones con fines de observación.
- Permite la posibilidad a terceros (como OSC y visitas) de acudir ante la autoridad judicial.
- Prevé la existencia de un Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria, que proveerá información al INEGI.

De acuerdo con los transitorios de la ley, algunos de sus preceptos entrarán en vigor de manera gradual. Al ser el control judicial de la ejecución penal uno de los paradigmas de la nueva normatividad para proteger y garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, un gran desafío será la instrumentación para la implementación pronta y eficiente de jueces especializados. Esto ha implicado un reto, pues los transitorios no previeron un plazo para que los estados y la Federación cuenten con jueces de ejecución instalados y capacitados.

Por otro lado, la autoridad penitenciaria tiene un plazo de cuatro años para capacitar, adecuar los establecimientos penitenciarios y su capacidad instalada, equipar, desarrollar tecnologías de la información y comunicaciones, así como adecuar su estructura organizacional.

El artículo segundo transitorio establece una serie de reglas para la declaratoria de vigencia de la ley tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

- **Federación:** Dispone que emitirá la declaratoria el Congreso de la Unión, previa solicitud conjunta del órgano encargado de la consolidación del SJP y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

“La expedición de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) representa importantes avances para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.”

- **Entidades federativas:** Aquí se presentan dos supuestos:

- ➔ Entidades donde aún no estaba vigente el SJP acusatorio: Emitiría la declaratoria el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud del órgano implementador estatal.
- ➔ Entidades en donde ya estuviera vigente el SJP acusatorio: El órgano legislativo debía emitir un anexo a la declaratoria para el inicio de la vigencia de dicha ley.

De acuerdo con datos de Documenta¹⁰³, para enero 2018 solo tres entidades federativas cumplieron con tal disposición: Morelos, Chihuahua y Jalisco. Entre las posibles razones se señalaba el rezago legislativo en los estados y la omisión de los órganos de implementación del SJP para requerir a los congresos locales la emisión de la declaratoria.

c) Sobre el modelo de gestión

En cuanto a la aplicación de un modelo de gestión que identifique procesos o flujos de trabajo, operadores, funciones y responsabilidades, se obtuvo una baja respuesta por parte de las entidades al consultarles sobre dicho rubro.¹⁰⁴

De la información disponible, únicamente en Querétaro se identificó un modelo de gestión más desarrollado, pues en esta entidad se pasó de una evaluación de 7.12 en el diagnóstico de supervisión penitenciaria 2015 a una de 8.13 para 2017. A partir de la información proporcionada, se identificó que el “Modelo del Sistema Penitenciario” se diseñó con base en los derechos de

103 Mejía Cruz, David Samuel, “¿Qué pasó con la Ley Nacional de Ejecución Penal?” en página web de Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C., 29 Enero 2018. Disponible en línea: <https://documenta.org.mx/blog-documenta/2018/01/29/que-paso-con-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/>

104 Únicamente se tuvo respuesta de Querétaro, Guanajuato y Baja California.

las personas privadas de la libertad; la seguridad y gobernabilidad de los espacios de internamiento; y bajo el principio de siete líneas de acción: formación profesional, desarrollo de infraestructura, desarrollo de tecnología, gestión sustentable, marco jurídico, sistema post penitenciario y régimen laboral.

Su objetivo principal es armonizar las operaciones del sistema penitenciario con lo establecido por la *Ley Nacional de Ejecución Penal* para reducir brechas entre las condiciones de vida de la prisión y las de libertad, y fortalecer su plena determinación para lograr las mejores condiciones posibles de reinserción social.

Se conformó un equipo de trabajo de especialistas para realizar el proyecto de implementación del modelo, conformado por los siguientes ejes:

- Marco Jurídico
- Sistema informático único
- Modelo de formación única
- Gestión sustentable
- Desarrollo de infraestructura
- Régimen laboral.

Los perfiles establecidos para dirigir los ejes para la implementación son abogados, ingenieros en sistemas informáticos, pedagogos, administradores, arquitectos y personal operativo.

El modelo de gestión tomó como base los estándares definidos por la American Correctionals Association, la "Guía Básica de Seguridad Perimetral en Centros Penitenciarios", la "Guía Nacional de Cadena de Custodia" y los protocolos de primer respondiente, traslado y seguridad en salas.

d) Sobre avances reportados para la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal

En este rubro la respuesta de las entidades federativas también fue escasa, pero fue posible

“La reinserción social es otro de los pendientes del proceso de implementación y consolidación del SJP, pues las estructuras organizativas y las prácticas en los centros penitenciarios no presentan mejoras significativas.”

apreciar algunos hallazgos. En primer lugar, un gran número de entidades federativas no han iniciado la implementación de la LNEP de manera ordenada, con la definición de un plan de acción y cronogramas de trabajo específicos. Derivado de lo anterior, las estructuras organizativas y en buena medida, las prácticas que se aprecian en los centros penitenciarios, no han sufrido mejoras significativas, más que los casos que resaltan en el Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria.

En términos generales, las entidades reportan como mecanismos de coordinación con el ámbito federal la celebración de reuniones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, pero no se desprenden de ellas la adopción de protocolos, estándares o reformas significativas a nivel local.

Tampoco se observó una mayor capacidad instalada en cuanto a personal ni una mejora sustantiva, en términos de infraestructura, que aseguren las condiciones que prevé la ley.

En los casos en los que sí se reportó información, ésta puede clasificarse mayormente como relacionada con capacitación y con sensibilización tanto del personal operativo como del directivo y gerencial.

Algunas entidades federativas proporcionaron información más completa sobre las acciones que han llevado a cabo, lo que permite un mejor análisis en esos casos:

ACTIVIDADES REPORTADAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LNEP

Baja California

Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Reforma a la Ley de Policía Estatal de Seguridad y Custodia Penitenciaria. ➔ Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. ➔ Reforma al Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad del Estado. ➔ El Reglamento de Centros de Reinserción se encuentra en proceso de elaboración. ➔ Armonización de convenios conforme a la LNEP. ➔ Diseño de procedimientos y manuales.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ➔ El proyecto de áreas de mujeres con hijos, pendiente de realizar. ➔ Ajustes al sistema de información y plataforma tecnológica.
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Capacitación a directivos y operativos sobre la LNEP.

Campeche

Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Clasificación de galeras conforme a criterios de la situación jurídica, edad, sexo de la población carcelaria, así como una distribución que evite el autogobierno. ➔ En la sección femenil existe un espacio de protección de la integridad física y psicológica. ➔ Se habilitaron áreas de recreación y convivencia familiar; bibliotecas; orientación jurídica desde el momento que ingresan. ➔ Existen áreas de vulnerabilidad para los adultos mayores o aquellos con discapacidad.
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Capacitación a personal.
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Instalación de una Comisión Intersecretarial de Autoridades Corresponsables.

Ciudad de México

Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Incorporación del Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) para las madres en reclusión, donde reciben educación certificada y servicios del DIF. ➔ Actualización de los criterios de ubicación de los dormitorios en todos los Centros penitenciarios, para garantizar la separación de las personas privadas de la libertad, como lo establece la Ley Nacional.
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Coordinación con los jueces de ejecución penal respecto de la información que se debe enviar para la elaboración del expediente único. ➔ Modificación del formato de reporte de supervisión respecto de la disciplina interna.

Guanajuato

- Infraestructura**
- ➔ Implementación de las TIC, así como aumento del personal de seguridad.
 - ➔ Construcción de instancias infantiles al interior de los Centros para madres privadas de la libertad.

- Servicios**
- ➔ Atención médica y medicina general o específica, de ser requerida, en todos los Centros de Readaptación Social.
 - ➔ Alimentación garantizada para todos los internos, así como dieta especial en casos necesarios.
 - ➔ Educación, desde alfabetización hasta grado universitario, y capacitación profesional.

Estado de México

- Coordinación y Gestión**
- ➔ Nombramiento de un enlace por institución penitenciaria, buscando la coordinación y el intercambio de buenas prácticas.
 - ➔ Distribución de material para la elaboración de 91 procedimientos sistemáticos de operación por CRPS.
 - ➔ Desarrollo de modelos y procedimientos.

- Capacitación**
- ➔ Impartición de cursos de capacitación para el personal.

Sonora

- Infraestructura**
- ➔ Modificaciones en la infraestructura y convocatorias para aumentar la fuerza de guardia y custodia.
 - ➔ Construcción de un nuevo centro en Hermosillo.

- Capacitación**
- ➔ Implementación de un intenso programa de capacitación para el personal, que ha derivado, entre otros factores, en el fortalecimiento de los servicios de salud y alimentación para cada interno.

- Servicios**
- ➔ Ampliación de las capacitaciones para el empleo para las personas privadas de la libertad.

CAPÍTULO 4

RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

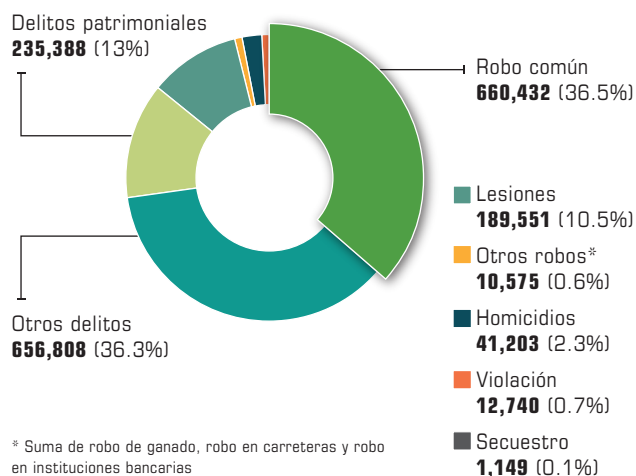
La evaluación de la información estadística registrada por las instituciones operadoras del SJP es necesaria para determinar si las distintas políticas públicas orientadas a la implementación y consolidación de la reforma penal de 2008 están impactando positivamente en la gestión y resolución de los asuntos. A continuación, presentamos los resultados institucionales de Procuradurías o Fiscalías, Poderes Judiciales y Defensorías Públicas del país, que fueron obtenidos por medio de fuentes de información pública y de la información estadística que fue proporcionada por las mismas instituciones locales (Ver Anexo 4.1).

4.1. Contexto

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2017 se registraron 1,807,846 delitos del fuero común en el país¹⁰⁵. De este total, el delito registrado con mayor frecuencia fue el robo común (36.5%), seguido de "otros delitos"¹⁰⁶ (36.3%), delitos patrimoniales (13%), lesiones (10.5%), homicidios (2.3%) y otros robos (0.6%)¹⁰⁷. El SESNSP registra la incidencia delictiva con base en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, mismas que son reportadas por las Procuradurías y Fiscalías de las 32 entidades federativas.

Sin embargo, la información reportada por el SESNSP no cuenta la historia completa de los delitos ocurridos en el país. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), levantada anualmente desde 2011 por el INEGI, permite estimar

INCIDENCIA DELICTIVA DEL FUERO COMÚN 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

los delitos ocurridos un año previo a su levantamiento. La ENVIPE 2017 estima que durante 2016 ocurrieron a nivel nacional 31,052,676 delitos, de los cuales los más frecuentes fueron: el robo o asalto en calle o transporte público (25.9%), la extorsión (24.2%), el fraude (12.6%) y el robo parcial de vehículo (9.8%). Este nivel de incidencia delictiva difiere de manera significativa con el reportado por el SESNSP.

La ENVIPE también registra la cifra negra; es decir, el porcentaje de los delitos que no fueron denunciados o en

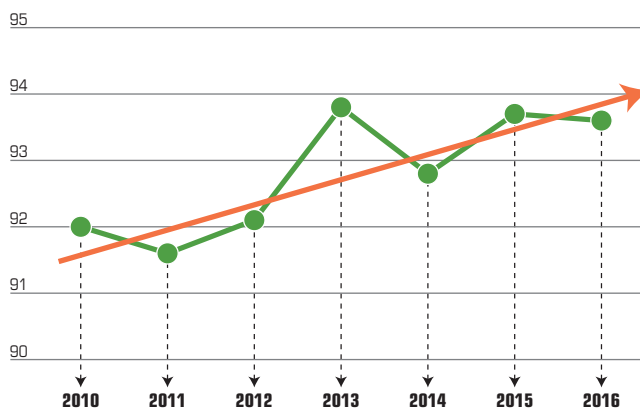
105 SESNSP (2018), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017*, Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo, junio 2018. Disponible en línea: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2017_052018.pdf

106 La categoría de "Otros delitos" comprende la modalidad de amenazas, estupro, otros delitos sexuales y el resto de los delitos (otros).

107 Suma de robo de ganado, robo en carreteras y robo a instituciones bancarias.

los que, a pesar de ser denunciados, no dieron inicio a una carpeta de investigación. En el ámbito nacional, para los delitos ocurridos en 2016 la ENVIPE estima una cifra negra de 93.6%, lo que implica que poco más de 9 de cada 10 delitos cometidos en el país no fueron investigados. La siguiente gráfica presenta la cifra negra de los periodos desde que se comenzó a levantar la ENVIPE.

EVOLUCIÓN DE LA CIFRA NEGRA (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE (2011-2017).

De lo anterior se desprenden dos puntos críticos: 1) De manera consistente, desde que se comenzó a reportar esta información, el porcentaje de delitos no denunciados o en los que no se inició una investigación ha sido superior al 90%. 2) A pesar de las variaciones presentadas en el periodo, existe una tendencia de aumento en el porcentaje de cifra negra.

De acuerdo con la misma encuesta, el 62.4% de las víctimas declararon no haber denunciado por causas atribuibles a la autoridad¹⁰⁸, entre las cuales destacan considerar la denuncia una pérdida de tiempo (33.1%) y desconfiar de las autoridades (16.5%). Lo que resulta preocupante por varias razones:

- La denuncia es la principal vía para que las instituciones puedan conocer, investigar y, en su caso, sancionar los delitos.
- El subregistro de los delitos ocurridos tiene un impacto negativo en el desempeño de las instituciones, ya que imposibilita recolectar información valiosa para iniciar un proceso de investigación de posibles hechos delictivos.
- Una cifra negra alta evidencia la existencia de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones del sistema de justicia.
- En un contexto en el que más del 90% de los delitos cometidos no se denuncian, un aumento en las investigaciones iniciadas no necesariamente implica un aumento en la incidencia delictiva. Al contrario, un aumento en el registro de carpetas de investigación podría evidenciar una mayor confianza de las personas en las instituciones de justicia.
- Considerar la denuncia necesariamente como una medida de la incidencia delictiva, conlleva el riesgo de generar incentivos perversos que, lejos de fomentar que las víctimas se acerquen a las instituciones para reportar delitos, lleven a disminuir el número de denuncias.

108 Incluye las opciones "por miedo a que lo extorsionen", "pérdida de tiempo", "trámites largos y difíciles", "desconfianza en la autoridad" y "por actitud hostil de la autoridad".



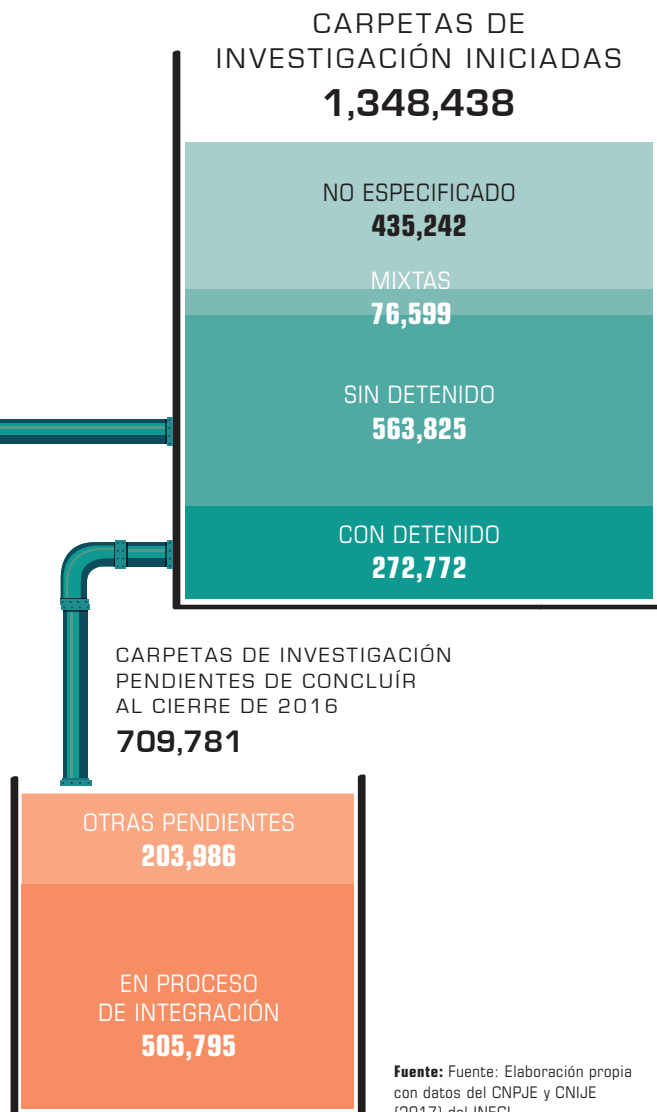
4.2. Flujo de casos en el sistema de justicia (2016)

Una vez descrito el contexto en el que opera el SJP de corte acusatorio, es importante evaluar el desempeño de las instituciones de procuración e impartición de justicia a partir de los casos que efectivamente atienden.

La información del presente capítulo se construyó a partir del análisis de dos fuentes: el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), elaborados por el INEGI, lo que posibilitó dar seguimiento al flujo de los asuntos desde el momento en que son conocidos por las autoridades hasta que se toma alguna determinación para su conclusión. El Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 contiene información sobre el número de carpetas de investigación que los ministerios públicos reportaron a las procuradurías o fiscalías estatales, así como el grado de determinación ministerial para los delitos ocurridos en el 2016. Por otro lado, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017 genera información sobre los asuntos ingresados en materia penal, así como el desarrollo de las causas penales en sus diversas etapas del proceso.

A continuación, se presentan los resultados del ámbito nacional, que evidencian el desempeño de las instituciones de procuración e impartición de justicia en términos de eficiencia.

Como se puede observar, del 100% de los delitos conocidos por las instituciones de procuración de justicia, 85.9% iniciaron una carpeta de investigación. A



Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos del CNPJE y CNIJE (2017) del INEGI.

su vez, únicamente el 50.8% de éstas tuvo algún tipo de determinación; es decir, sólo 5 de cada 10 asuntos. Los resultados de 2016 son similares a los del año anterior y, consecuentemente, generan preocupación por el rezago en las procuradurías y fiscalías del país. El hecho de que la mitad de los asuntos se acumulen en los escritorios ministeriales compromete la operación eficiente de estas instituciones y, en última instancia, obstaculiza el acceso pronto y efectivo a la justicia.

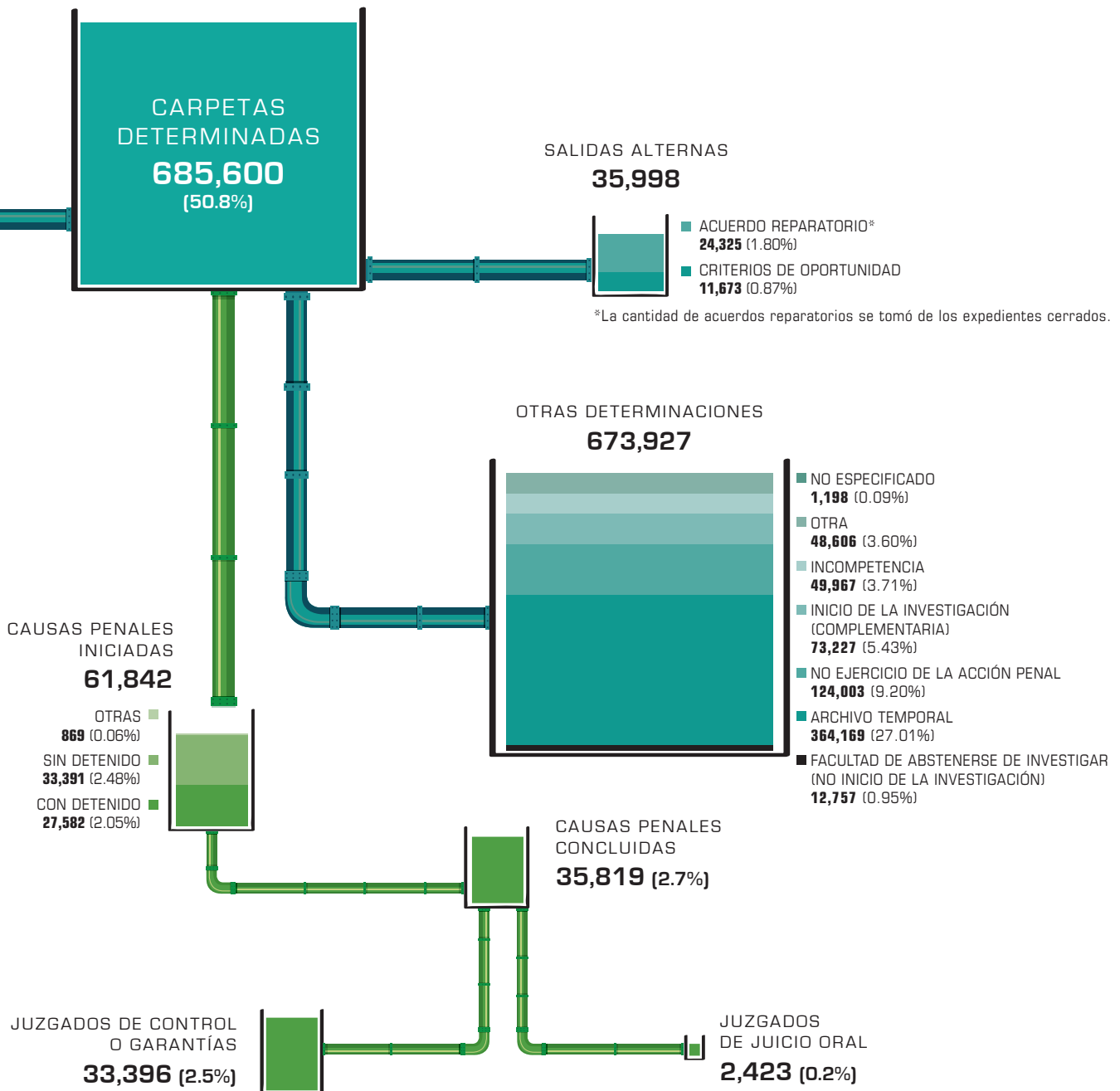
Para complementar el análisis del flujo de los asuntos en el país, el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017* presenta información sobre el desempeño de los poderes judiciales locales. De acuerdo con el

FLUJO PROCESAL PENAL DEL FUERO COMÚN 2016

Sede ministerial



Sede judicial



Censo, del 100% de las investigaciones iniciadas por las Procuradurías y Fiscalías, los Poderes Judiciales locales iniciaron causas penales en el 4.6% de los casos. De éstas, únicamente 2.7% fueron concluidas.

Es importante señalar que, del total de investigaciones iniciadas, solo un 0.2% concluyeron en un juicio oral (Anexo 4.2). Este dato no es necesariamente negativo, puesto que el modelo acusatorio prevé -y, de hecho, privilegia- el uso de una serie de salidas alternas al juicio, que permiten resolver asuntos sin llegar a la última instancia. Sin embargo, el dato de que únicamente 2.7% de las causas penales sean concluidas, sí evidencia, sin duda, un rezago importante en la gestión judicial de los asuntos.

4.3. Indicadores de resultados 2017

Para evaluar los resultados de la operación del SJP se utilizaron un conjunto de indicadores desarrollados en la "Metodología de Seguimiento de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México", elaborada en 2016 por CIDAC. El conjunto de indicadores propuestos pretende capturar, desde una perspectiva sistémica, la operación del SJP en sus diferentes etapas. El análisis fue realizado a partir de la información estadística de 2017, proporcionada por las entidades federativas a través de solicitudes de información.

Como ya se mencionó en el capítulo de acceso a la información, no todas las instituciones dieron respuesta a las solicitudes referentes a la información estadística y, aún en los casos en los que lo hicieron, fueron muy pocas las que respondieron la totalidad de las interrogantes planteadas. En consecuencia, el análisis en cada indicador únicamente considera a los estados que entregaron la información completa.

4.3.1. Análisis de Fiscalías

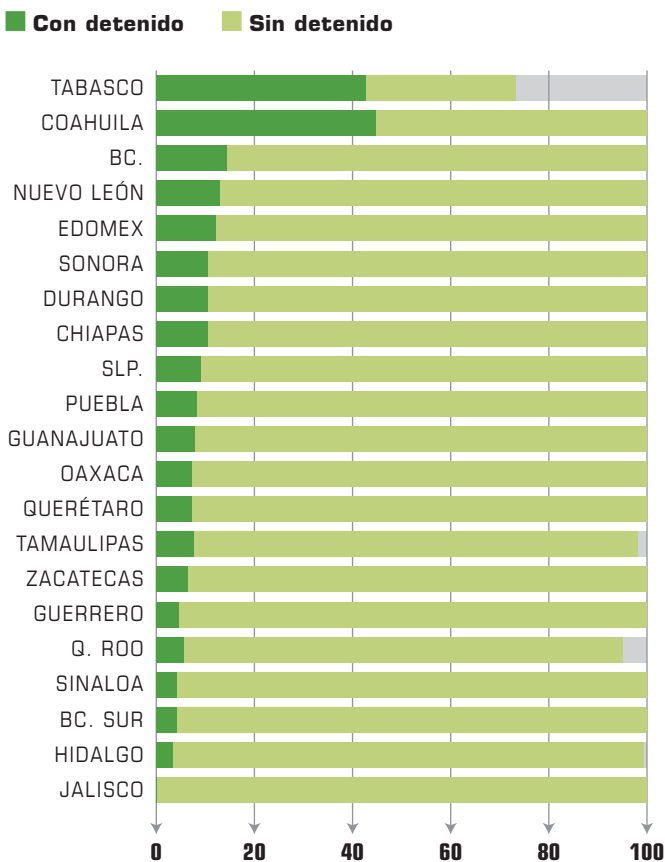
Comenzaremos con el análisis de los resultados de las fiscalías estatales, del que se encuentran excluidos los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Morelos, Nayarit y Tlaxcala, que no contestaron las solicitudes de información estadística.

Las fiscalías o procuradurías locales se encargan de la persecución penal. En términos generales, se puede considerar que tienen en sus manos la inercia

del proceso, pues son las encargadas de realizar las investigaciones penales y tomar las determinaciones tempranas para la despresurización del SJP. Junto con las policías, estas instituciones tienen a su cargo la investigación de los delitos y deben esclarecer los hechos posiblemente constitutivos de un hecho delictivo y encontrar a la persona que los cometió. Esta tarea resulta fundamental, pues de la información obtenida en la investigación se nutrirán las demás etapas del proceso penal, o su diferentes salidas y terminaciones.

El número de investigaciones iniciadas sin detenido sigue predominando sobre las que inician con detenido. En 12 entidades federativas¹⁰⁹ las investigaciones iniciadas sin detenido representan más del 90%, en 8 el porcentaje es mayor al 50% y solo en un estado está por debajo¹¹⁰.

INVESTIGACIONES INICIADAS 2017



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

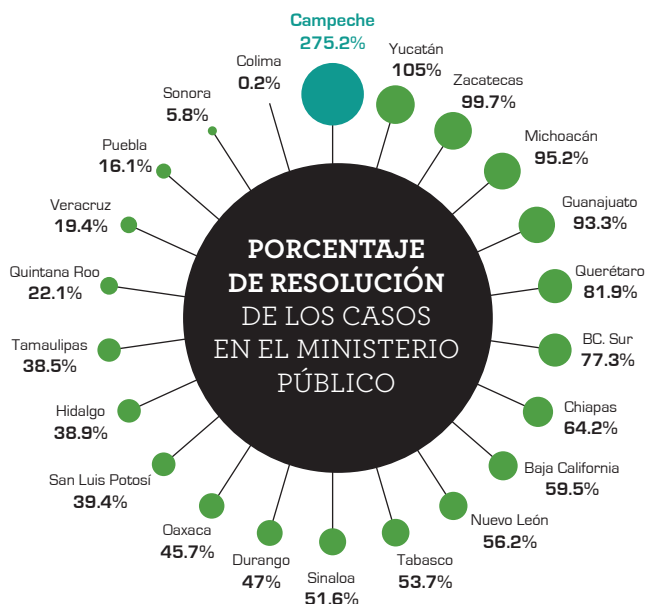
109 De los 21 que proporcionaron información estadística completa al respecto.

110 Las cifras de investigaciones iniciadas, reportados por los estados de Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo e Hidalgo no suman 100%. Estas inconsistencias en la información pueden ser el resultado de carencias en los sistemas de procesamiento de información eficaces. Las imprecisiones en información estadística tiene efectos adversos en la posterior evaluación de la operación.

En cuanto al indicador de porcentaje de resolución de casos¹¹¹, se incluyen las investigaciones que fueron tramitadas en las agencias del ministerio público y concluyeron, ya sea porque hayan sido judicializadas, mandadas a archivo temporal, aplicado un criterio de oportunidad o por el no ejercicio de la acción penal, entre otros. Es decir, representa el desahogo del trabajo al interior de las procuradurías o fiscalías e indica la eficacia de estas instituciones para realizar las investigaciones y continuar con las secuelas procesales. En sentido contrario, tenemos que, a mayor número de investigaciones iniciadas sin haberse concluido, mayor es el rezago y más lenta la operación de los órganos de procuración.

De acuerdo con la información analizada, los estados que concluyeron un mayor porcentaje de investigaciones durante 2017 fueron Campeche, Yucatán y Zacatecas, en tanto que Colima y Sonora tienen las cifras de resolución de casos más baja.

Zacatecas tiene un porcentaje de 99.7% de investigaciones resueltas, lo que representa 15,573 investigaciones iniciadas. Cuenta con 250 ministerios públicos, por lo que cada uno determinó aproximadamente 62 investigaciones en un año, en promedio 5 por mes.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

En contraste, Sonora es uno de los estados con el porcentaje más bajo de resoluciones (5.7%), lo que implica solo 1126 investigaciones resueltas. Cuenta con 185 ministerios públicos, por lo que cada uno determinó 6 investigaciones en un año.

De la información proporcionada¹¹² por los estados, observamos que el mayor número de determinaciones que se realiza es el archivo temporal, seguido por la judicialización y, en tercer término, por el no ejercicio de la acción (NEAP). En todas las entidades federativas analizadas el número de investigaciones que son enviadas al archivo temporal es alarmante.

a) Archivo temporal

El artículo 254 del CNPP otorga a los ministerios públicos la facultad de archivar un asunto durante la investigación inicial cuando no haya suficientes datos o elementos que puedan servir para establecer líneas de investigación para el esclarecimiento de los hechos. Se trata de una decisión temporal, pues implica únicamente "ponerle pausa" a la investigación.

El uso indiscriminado de esta medida pone en evidencia la incapacidad institucional de policías y ministerios públicos (quizá debido a la falta de una coordinación efectiva entre ellos) para esclarecer los hechos, es decir, para realizar la investigación. Por otra parte, su uso resulta conveniente a la autoridad pues genera que esas investigaciones no cuenten en las cifras de rezago, pues estadísticamente están determinadas, además de ayudar a evitar el uso del tan estigmatizado no ejercicio de la acción penal¹¹³.

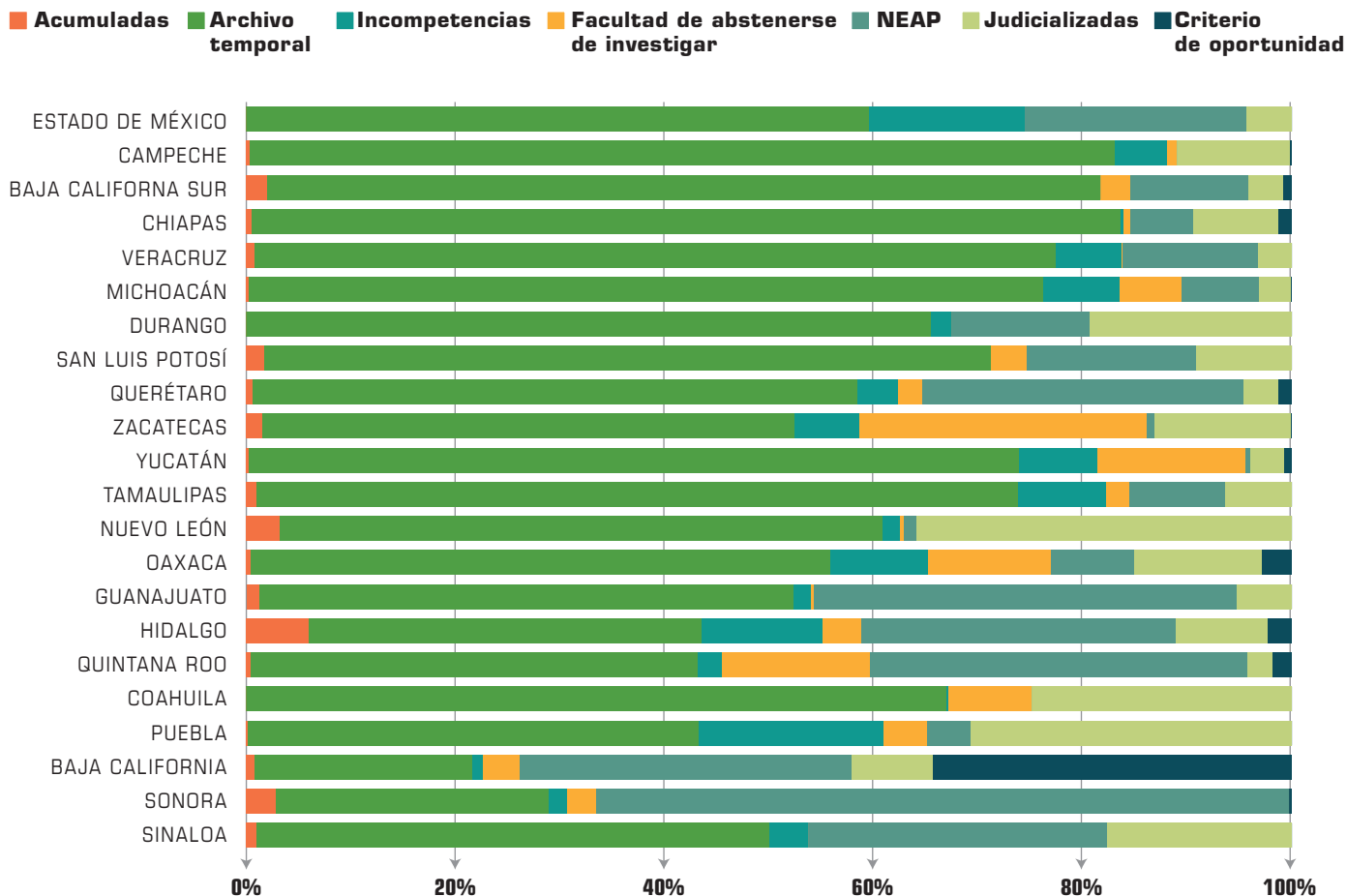
Campeche (84.2%), Baja California Sur (83.2%), Chiapas (83.1%), Veracruz (76.6%) y Michoacán (76%) son los estados que mandan más del 75% de sus investigaciones a archivo temporal, mientras que los que menos usan esta figura -con un porcentaje menor al 30%- son Sinaloa (19.9%), Sonora (26.1%), Baja California (28.6%) y Puebla (29%). Por su parte, Sonora no reporta ninguna determinación de archivo temporal, pero es uno de los estados con el menor número de resoluciones.

111 Es necesario precisar que en la gráfica de resolución de casos se tomaron como base las investigaciones iniciadas y resueltas en 2017, por lo que estos números pueden incluir resolución de casos iniciados en años anteriores; lo que explica porcentajes superiores al 100% en los estados de Campeche (275.2%), Sinaloa (136.28%) y Yucatán (105%).

112 Para este rubro fue proporcionada información estadística completa de 21 estados. La información proporcionada por los estados de Estado de México (247.2%), Baja California (137.4%), Zacatecas (116.02%), Querétaro (104.8%), Baja California Sur (104.4%) e Hidalgo (101.9%) es inconsistente, ya que las reportadas por tipos de determinaciones suman más del total de investigaciones determinadas.

113 Las determinaciones de no ejercicio de la acción penal se han estigmatizado por considerarse como sinónimo de impunidad o corrupción. Como si todas las investigaciones que se denuncian debieran concluir en que efectivamente se cometió un ilícito.

INVESTIGACIONES DETERMINADAS POR TIPO 2017



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

b) No ejercicio de la acción penal

Los estados con los porcentajes más altos de conclusión por esta vía son Sonora (66.4%) Baja California (43.6%), Querétaro (32.3%) e Hidalgo (30.6%). Del lado opuesto se encuentran los estados de Campeche (0%), Yucatán (0.4%) y Zacatecas (0.8%), que casi no utilizan esta figura.

De las investigaciones concluidas por NEAP, una de las causas de la extinción penal en la etapa de investigación es el uso de medios alternativos de solución de controversias penales (MASCP), por el cumplimiento de los acuerdos reparatorios. En los estados de

Campeche¹¹⁴, Puebla y el Estado de México, el 100% de NEAP que determinaron corresponden a la extinción de la acción penal por cumplimiento de acuerdos reparatorios. Los estados que menos reportaron el cumplimiento de MASCP, como supuesto del no ejercicio, fueron Sonora (0%), Nuevo León (5.9%) y Sinaloa (9.4%).

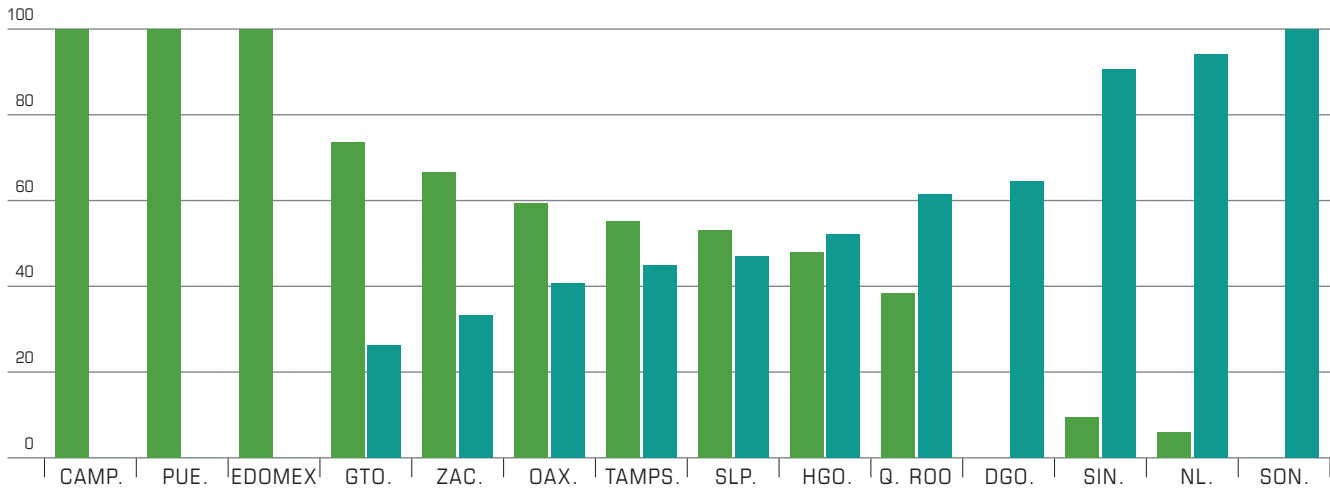
Enfocándonos estrictamente en el uso de los mecanismos alternos, los estados que mayor número de casos enviaron a MASCP¹¹⁵ fueron Jalisco, Campeche, Querétaro, Michoacán y Puebla, mientras que los que menos usaron esta figura fueron Sinaloa, Durango y Quintana Roo.

114 Si bien de la información proporcionada por el estado solo se reportó una conclusión de la investigación por NEAP, en la información relativa a causas del no ejercicio se reportaron 589 por cumplimiento de acuerdos reparatorios.

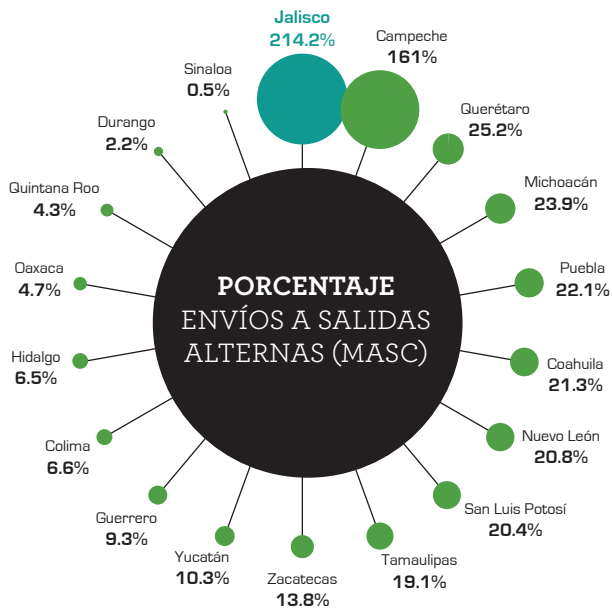
115 En la gráfica de envío a salidas alternas se tomaron como base las investigaciones iniciadas y enviadas a su resolución con MASCP en 2017, por lo que estos números pueden incluir resolución de casos iniciados en años anteriores, lo que puede explicar los porcentajes superiores al 100% en los estados de Campeche y Jalisco.

NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (NEAP) POR TIPO DE SUPUESTO

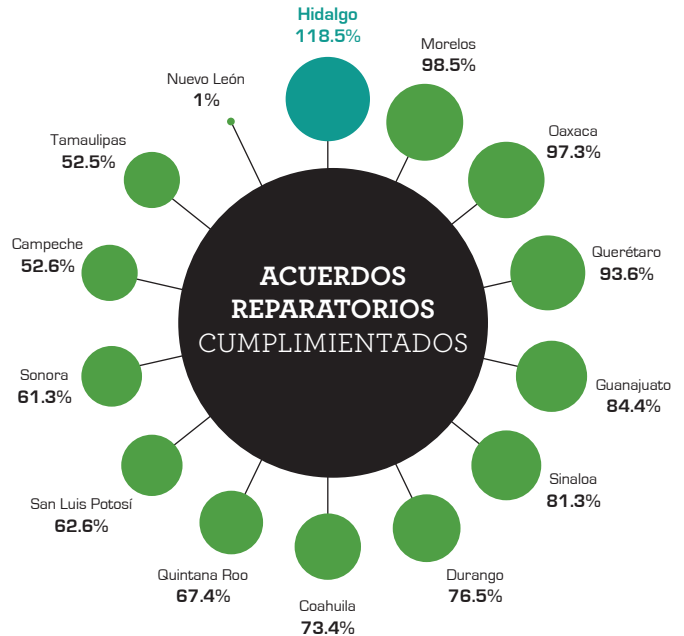
Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP) NEAP por otros supuestos



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

Para entender la efectividad de los mecanismos alternos para la solución de controversias en sede ministerial partimos de la comparación del porcentaje de asuntos en los que se llegó a un acuerdo reparatorio frente al correspondiente a los asuntos en los que dicho acuerdo se cumplió. Los estados con mayor efectividad en el cumplimiento de los acuerdos son Hidalgo, Morelos,

Oaxaca y Querétaro. En términos generales, el grado de efectividad de los estados está por encima del 50%. En contraste, resalta el caso de Nuevo León, que tiene un porcentaje menor al 1%, pues de 4,513 asuntos a los que se llegó a un acuerdo reparatorio solo se cumplieron 44, lo no necesariamente se refiere a incumplimiento, pues puede deberse a acuerdos cuyo cumplimiento fue diferido.

c) Judicialización de las investigaciones

Es la tercera determinación más frecuente y se presenta cuando el Ministerio Público considera que cuenta con suficientes elementos para comprobar la existencia del hecho que la ley señala como delito y la probable participación del imputado en su comisión, por lo que solicita audiencia para la formular imputación y solicitar la vinculación a proceso.

Los estados con el porcentaje más alto de judicializaciones son Tabasco (53.7%), Campeche (28%) y Nuevo León (20.2%); mientras que los que tienen el porcentaje más bajo, que no alcanzan ni el 1%, son Quintana Roo (0.33%), Veracruz (0.65%) y Colima (0.73).

El estado de Baja California es un caso peculiar, pues judicializa solo el 8.4% de las investigaciones, pero es uno de los estados con más alto porcentaje de resolución de casos (78%); lo que en números implica que, de 110,717 casos iniciados, resuelve 87,148, de las cuales son judicializadas 9,312 investigaciones. Esto está lejos de ser un dato negativo, ya que si bien parecería que, en porcentaje, dicha procuraduría estatal no logra concluir investigaciones, la realidad es que el trabajo ministerial les está permitiendo resolverlas con terminaciones diversas a la judicialización, lo que se corrobora al observar que es uno de los estados que mayor uso hace de los criterios de oportunidad (28.1%).

d) Otros parámetros para medir la eficiencia de las procuradurías y fiscalías

■ Aplicación del criterio de oportunidad:

Es una facultad de los ministerios públicos para abstenerse de ejercer la acción penal en determinados supuestos, atendiendo a factores como la política criminal y el impacto social de los ilícitos que se cometen¹¹⁶. Esto, con la finalidad de despresurizar el sistema, a través de las priorizaciones de los asuntos y los esfuerzos institucionales para realizar mejores investigaciones.

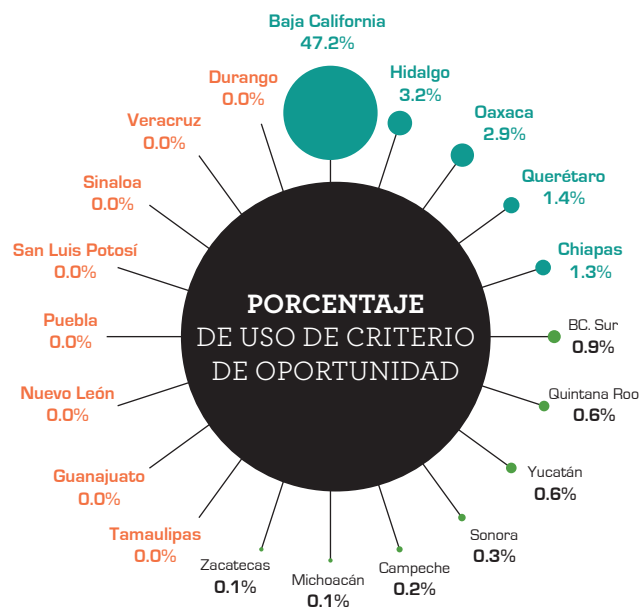
Como se observa en la gráfica, el uso de criterios de oportunidad en el país es mínimo y en los pocos estados donde se utiliza -salvo en Baja California- los porcentajes no son mayores al 2%.

■ Judicializaciones con y sin detenido.

Las investigaciones que inician con detenido son las que inician en flagrancia, es decir, en las que se detuvo al



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

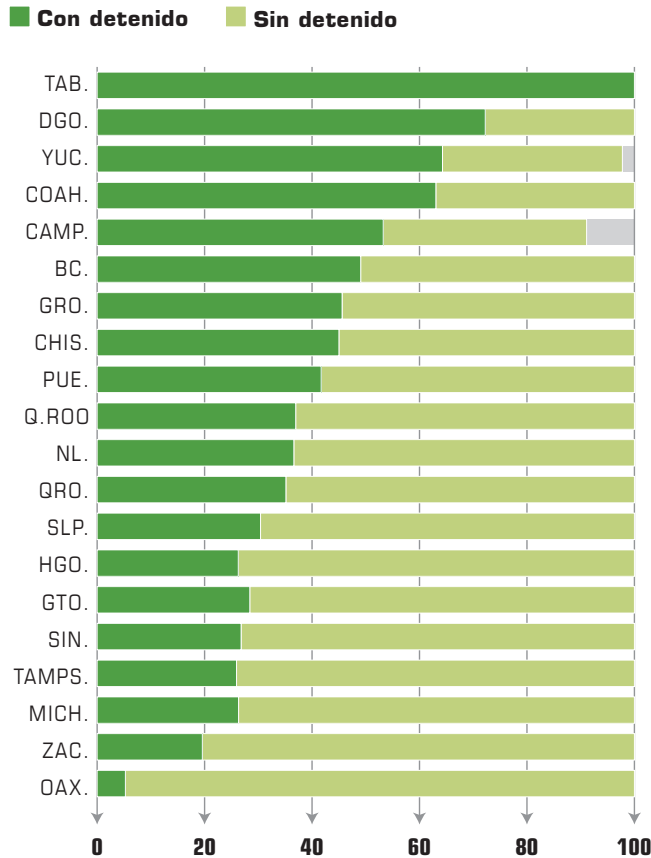


Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

imputado realizando el hecho delictivo, por lo que casi no se tienen que realizar actos de investigación para el esclarecimiento de los hechos. Este indicador muestra una tendencia de las capacidades institucionales para realizar investigaciones.

116 Artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

JUDICIALIZACIONES CON Y SIN DETENIDO



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

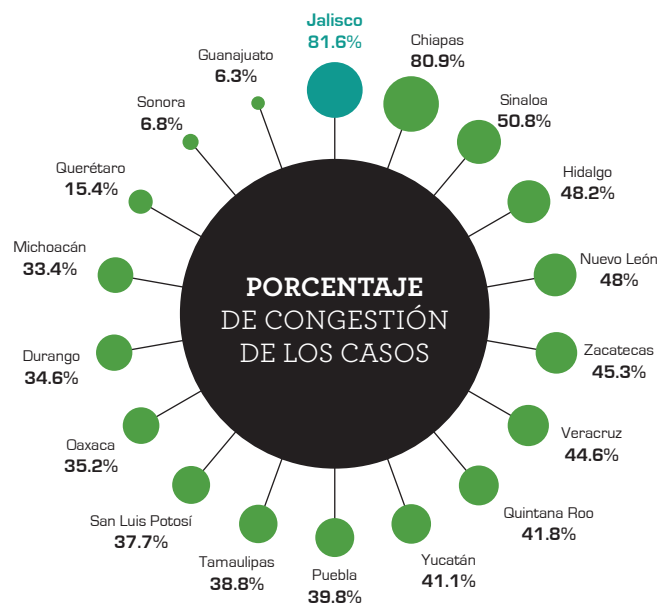
Como se observa, hay casos como el de Tabasco en donde el 100% de las investigaciones que judicializan son "con detenido", lo que haría suponer que cuentan con muy poca o nula efectividad en la investigación¹¹⁷. Son cinco los estados con un porcentaje mayor al 50% de judicializaciones con detenido y 15 con un porcentaje menor. Entre los estados con mayor judicialización con detenido se encuentran Tabasco (100%) y Durango (con 72.3%).

Una primera lectura de la gráfica anterior parecería indicar que el estado que mejor investigación realiza es Oaxaca, ya que el 94.7% de las investigaciones que judicializa es sin detenido, lo que es congruente con el porcentaje de 92.7% de las investigaciones que inicia sin

detenido¹¹⁸. Sin embargo, hay que considerar que esto no necesariamente habla de eficacia en la investigación, ya que este estado tiene un porcentaje de resolución de casos del 45.7%, lo que se traduce en una congestión de 54.3%.

Congestión de los casos

Se refiere a las investigaciones pendientes en relación con la carga de trabajo¹¹⁹, es decir, que mientras mayor es el porcentaje de congestión, mayor es el número de investigaciones pendientes por ser determinadas, respecto de la carga de trabajo. Los estados con mayor porcentaje de congestión son Jalisco (81.6%), Chiapas (80.9%) y Sinaloa (50.8%), al ser los que tienen más investigaciones pendientes; mientras que Guanajuato, Sonora y Querétaro presentan los porcentajes más bajos de congestión con 6.3%, 6.8% y 15.4%, respectivamente.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

En los casos de flagrancia es obligación del Ministerio Público (MP) examinar las condiciones en las que se realizó la detención, inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si resulta que la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y el CNPP, deberá disponer la libertad inmediata de la persona. Asimismo, tiene la facultad de

117 En los estados de Campeche, Hidalgo, Yucatán, Tamaulipas y Quintana Roo, la suma de las judicializaciones con y sin detenido no suman 100% de las judicializaciones.

118 Ver la gráfica "Investigaciones iniciadas" al principio de esta sección.

119 Consideramos como carga de trabajo la suma de las carpetas de investigación iniciadas y las pendientes por concluir.

dejar en libertad a una persona cuando, durante el plazo de retención, analice la necesidad de solicitar la prisión preventiva como medida cautelar para ese caso en concreto.¹²⁰ Si decide poner en libertad al detenido, el MP debe continuar con la investigación para posteriormente judicializar el asunto, si es que así procede, solicitando al juez una orden de comparecencia, sin que sea necesario hacerlo dentro del término constitucional de 48 horas.

La finalidad de esta facultad es precisamente priorizar tanto la carga de trabajo del MP como la libertad de las personas. Sin embargo, observamos que se está haciendo uso excesivo de esta facultad, derivando en investigaciones que se dejan abiertas y generan mayor congestión, pues la inercia que se está presentando en la mayoría de los estados es que solo se están judicializando las investigaciones sin detenido.

Como se observa en la tabla anterior¹²¹ la solicitud de comparecencia para judicializar las investigaciones en las que el MP hizo uso de la facultad de decretar la libertad en la investigación, en la mayoría de los casos, es prácticamente imperceptible. Por ejemplo, Coahuila solicitó orden de comparecencia en solo el 1.27% de los asuntos en los que decretó la libertad durante la investigación y Yucatán en 0.07%

Una vez que la investigación ha sido judicializada, el MP pedirá, en su caso, la imposición de las medidas cautelares. A partir de la reforma de 2008, y en apego al principio de presunción de inocencia, se introdujeron

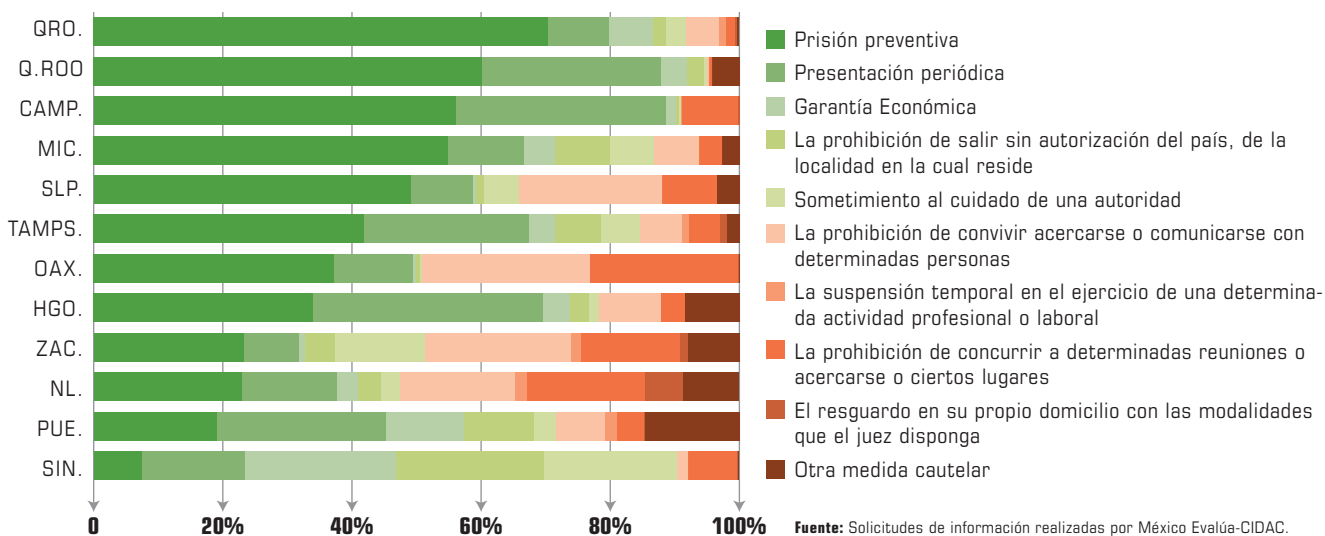
Estado	Número de carpetas de investigación en que se decretó la libertad durante la investigación conforme al artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales	Número de órdenes de comparecencia solicitadas por el ministerio público	Porcentaje
Michoacán	115	260	226.1%
Hidalgo	317	46	14.5%
Oaxaca	2,200	123	5.6%
San Luis Potosí	645	23	3.6%
Quintana Roo	631	13	2%
Coahuila	7,191	91	1.3%
Yucatán	2,970	2	0.1%

Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

medidas cautelares adicionales a la prisión preventiva, esperando que ésta fuera usada de manera excepcional, solo cuando las otras no resultaran suficientes para garantizar la presencia del imputado en el procedimiento y la seguridad de la víctima. En ese sentido, la labor del MP es velar porque se impongan solo las medidas cautelares necesarias para garantizar los fines del procedimiento y evitar el uso excesivo de la prisión preventiva.

No obstante, como podemos observar en la siguiente gráfica, el uso de la prisión preventiva continúa siendo la

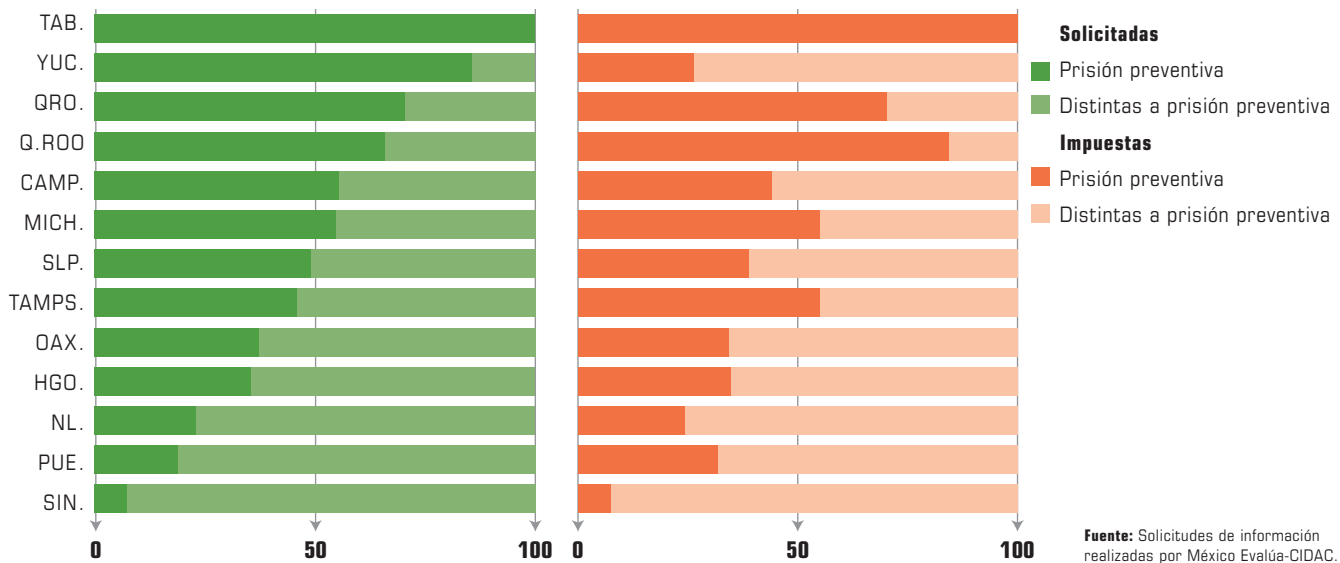
MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR EL MP



120 De acuerdo al artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

121 Solo siete entidades proporcionaron información estadística sobre estos aspectos. La información sobre las órdenes de comparecencia fue proporcionada por los Poderes Judiciales de los estados.

MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS E IMPUESTAS



medida cautelar más solicitada, lo que puede obedecer a que continúa arraigada la costumbre inquisitorial y a que no existen unidades de seguimiento medidas cautelares (UMECAS) sólidas, que elaboren estudios de riesgos y cuenten con sistemas de seguimiento.

Nuevamente llama la atención el estado de Tabasco por el abuso que hace de la solicitud de imposición de prisión preventiva como medida cautelar, pues los MP la solicitaron en el 100% de los casos y siempre fue concedida por los jueces. En el estado de Yucatán el ministerio público solicitó en el 85% de las veces prisión preventiva, seguido por Querétaro, en el que fue en el 70% de las veces.

4.3.2. Análisis de Poderes Judiciales

En esta sección se excluyen los datos relativos a los estados de Aguascalientes y Morelos, en virtud de que no proporcionaron información estadística. Por otra parte, aunque el resto de las entidades federativas sí proporcionó información, no en todos los casos ésta abarcó la totalidad de los indicadores contemplados, por lo que se encontraba incompleta. Es importante considerar esto al analizar las gráficas, pues no son un reflejo de la realidad de todo el país¹²². El análisis de los distintos indicadores se hizo de forma consistente con el flujo de las distintas etapas del proceso penal.

El modelo acusatorio plantea una serie de principios y objetivos que inciden directamente en el desempeño de los poderes judiciales. Los indicadores utilizados pretenden, desde luego, ser consistentes con estos objetivos y principios y, con base en ello, sugerir cuáles poderes judiciales son los que han respondido de mejor manera a la transformación institucional. Asimismo, es importante señalar que muchos de los indicadores incluidos (sobre todo los primeros), aunque fueron construidos a partir de información proporcionada por el Poder Judicial, permiten evaluar el desempeño de otros operadores del sistema de justicia.

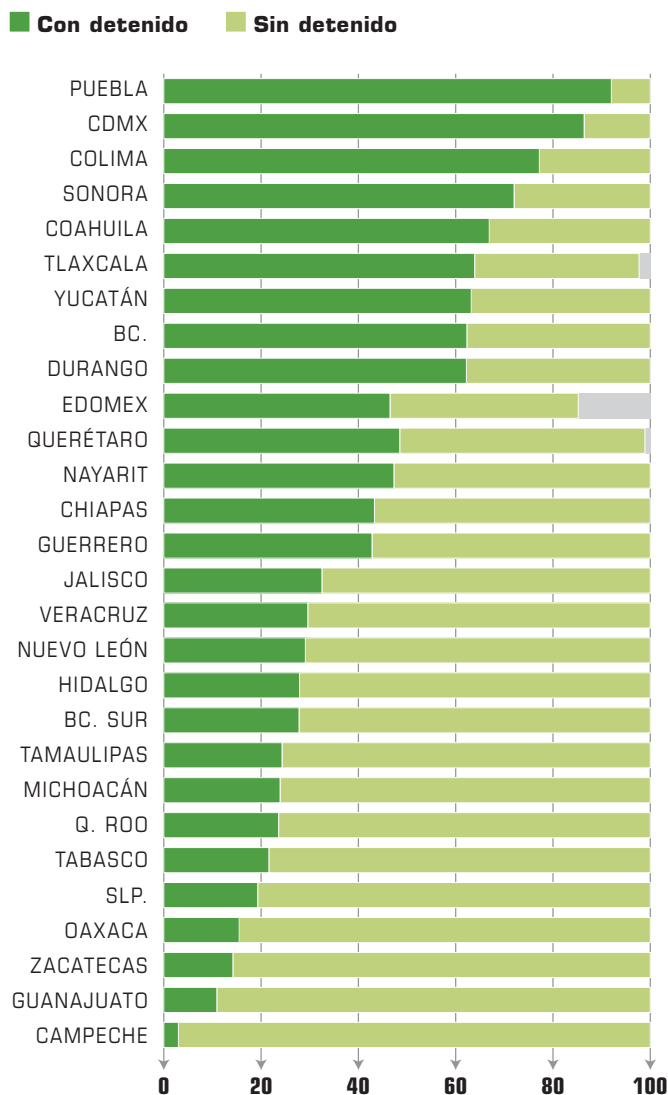
a) Causas penales iniciadas con y sin detenido.

Este indicador evidencia la relevancia de las detenciones en flagrancia como detonantes del proceso penal, pues un mayor número de asuntos iniciados sin detenido sugiere una mayor proclividad por parte de las procuradurías y fiscalías para judicializar asuntos que les implican obligaciones y responsabilidades distintas a las que adquieren con casos que inician con una detención en flagrancia.

Como se observa en la gráfica siguiente, el Poder Judicial de Puebla reporta el mayor porcentaje de causas penales iniciadas con detenido (92%), seguido por la Ciudad de México (86.4%) y Colima (77.2%). En el lado opuesto

122 Los promedios mencionados, así como los mínimos y máximos, se refieren a las entidades que proporcionaron información y no necesariamente a las 32 entidades federativas. Los resultados de los estados de Durango, Chiapas, Jalisco, Baja California Sur, Tabasco y Oaxaca fueron calculados con base en la información proporcionada por distritos judiciales.

CAUSAS PENALES INICIADAS

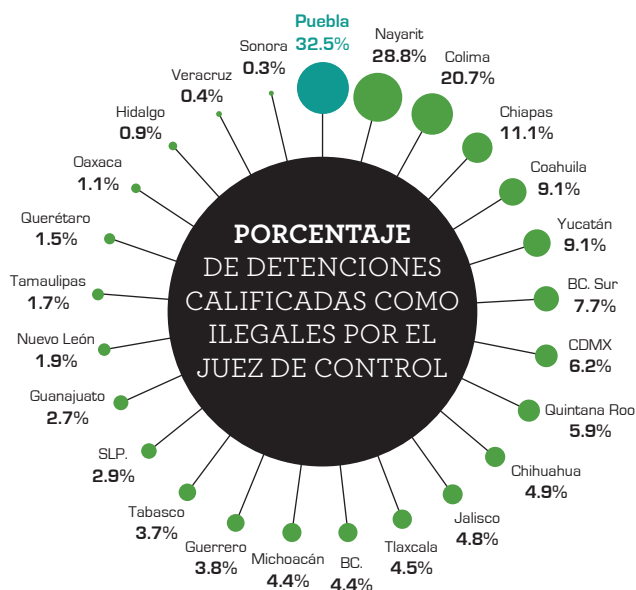


Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

se encuentra Campeche, el porcentaje más bajo (3%); seguido de Guanajuato (10.9%) y Zacatecas (14.2%)¹²³.

b) Legalidad de las detenciones

La reforma penal de 2008 estableció una nueva figura judicial: los jueces de control, quienes tienen la responsabilidad de determinar la legalidad de las detenciones durante la audiencia inicial. De esta manera, el Poder Judicial ejerce un control directo sobre el desempeño de las autoridades que realizaron la detención.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

Como se puede observar, las divergencias entre las entidades federativas son significativas. Por un lado, Puebla tiene el mayor número de detenciones calificadas como ilegales, respecto del total de causas penales iniciadas; lo que se traduce en que prácticamente 3 de cada 10 detenciones recibieron esta determinación en 2017. Es importante considerar que, como se observó en la gráfica anterior, es también la entidad que reporta el mayor número de causas penales iniciadas con detenido. El segundo lugar lo ocupa el estado de Nayarit con 28.8% detenciones ilegales y tercero Colima, con el 20.73%. Por el contrario, Sonora, Veracruz e Hidalgo son las entidades con el menor número de detenciones ilegales con un porcentaje menor del 1%, en todos los casos.

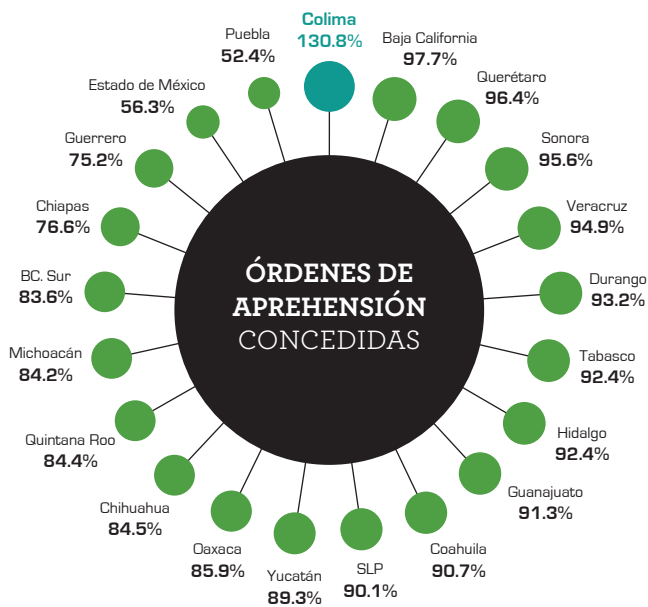
Sin contar con información sustantiva sobre los casos, resulta difícil derivar conclusiones sobre el desempeño de las autoridades que realizaron las detenciones, a partir de estos datos. Un número bajo de detenciones declaradas ilegales no necesariamente sugiere estándares altos en el desempeño de las autoridades que realizaron la detención, pues podría tratarse también de estándares bajos por parte de los jueces, al validar detenciones que probablemente no cumplan con los requisitos legales.

c) Ordenes de aprehensión concedidas.

La información relativa al porcentaje de órdenes de aprehensión concedidas es también un indicador que se puede referir tanto al desempeño de los poderes

123 En los estados de Tlaxcala, Estado de México y Querétaro, la suma de las causas penales con y sin detenido no suman el 100%.

judiciales como de las procuradurías y fiscalías. Por una parte, sugiere ciertas características sobre los estándares establecidos por los jueces y, por la otra, evidencia las capacidades de las procuradurías y fiscalías para cubrir dichos estándares y requisitos. Así las cosas, un porcentaje bajo de órdenes de aprehensión concedidas indica deficiencias en la capacitación y en las competencias de los MP para cubrir los requisitos establecidos al solicitarlas.



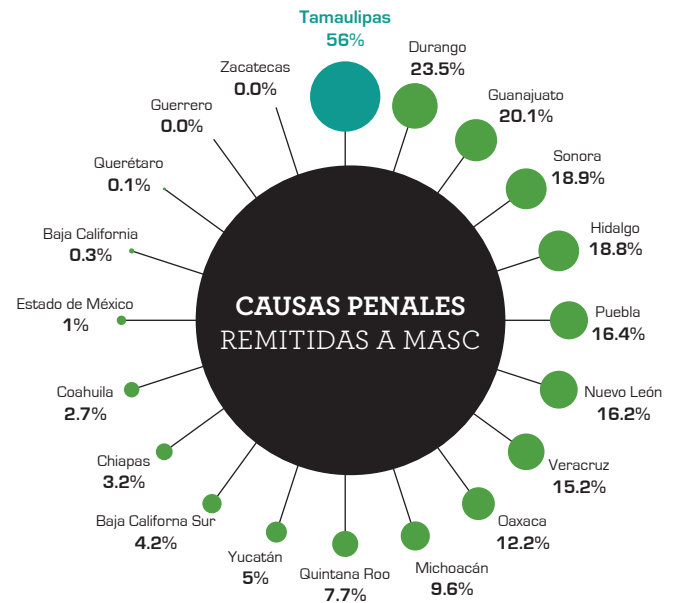
Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

Los jueces de Baja California¹²⁴ son quienes reportan el mayor porcentaje de órdenes de aprehensión concedidas (97.74%) del total solicitado; por el contrario, el Poder Judicial de Puebla concede apenas 1 de cada 2 solicitudes de aprehensión solicitadas.

d) Causas penales remitidas a MASC

De acuerdo con el artículo 6º de la *Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal* (LMASCMP), los mecanismos pueden ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de que sea dictado el auto de apertura de juicio. Por lo tanto, los asuntos pueden ser remitidos a justicia alternativa una vez que ya fueron judicializados, si el juez considera que existen elementos que lo permitan y las partes lo acuerdan así voluntariamente. De esta

forma, la justicia alternativa en sede judicial se plantea como una de las últimas oportunidades para buscar una solución más pronta y menos costosa.



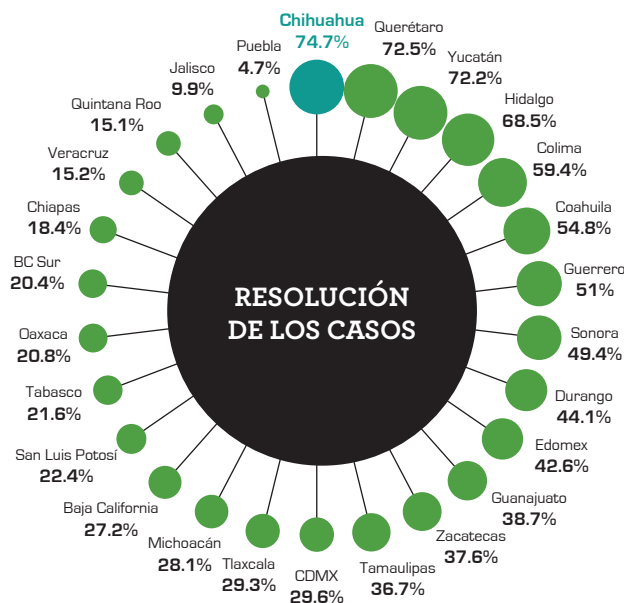
Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

La brecha en el porcentaje de asuntos judicializados que son remitidos a justicia alternativa entre las entidades federativas es amplia. Destaca el Poder Judicial de Tamaulipas, que reporta que el 56% de los asuntos son remitidos a justicia alternativa, seguido lejanamente por Durango, con un 23.5%, y Guanajuato con 20.1%. En el extremo contrario, se encuentran los poderes judiciales de Guerrero y Zacatecas que reportan que no han remitido ningún caso a algún mecanismo de justicia alternativa.

e) Tasa de resolución de casos

Uno de los mayores desafíos planteados por la reforma penal de 2008 a las distintas instituciones que integran el SJP fue realizar de forma exitosa un proceso de reorganización institucional que garantizara una gestión eficiente de los asuntos y un mayor y más rápido acceso a la justicia. En este contexto, los porcentajes que se plantean a continuación evidencian el grado de desarrollo institucional al interior de los distintos poderes judiciales, en función de ser capaces de dar respuesta a los casos que conocen.

124. En Colima se reportan más órdenes de aprehensión concedidas que órdenes solicitadas. Esta situación puede deberse a un error en la captura de los datos por parte de la institución o al hecho de que el Poder Judicial haya concedido órdenes de aprehensión rezagadas, solicitadas antes del 2017.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

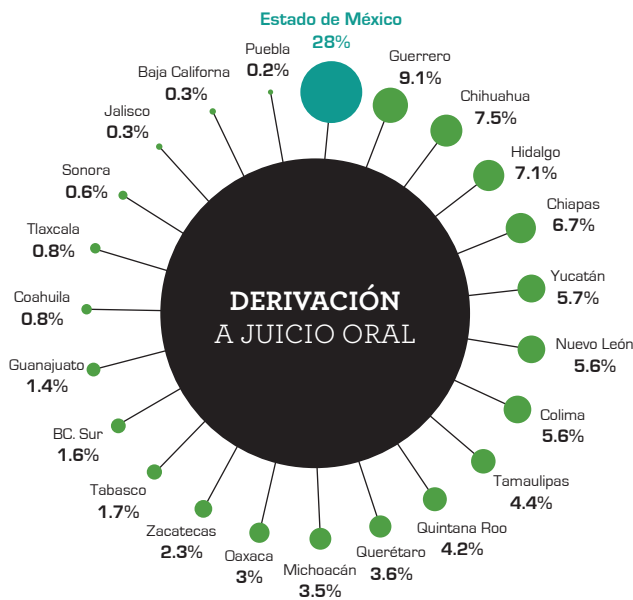
El Poder Judicial del estado de Chihuahua es la institución que reporta el mayor porcentaje de casos resueltos (74.7%); este desempeño es consistente con su experiencia de más de una década en la operación del modelo acusatorio y, en este sentido, constituye una noticia positiva que evidencia los beneficios de los procesos de consolidación y maduración de la reforma en las entidades federativas. Cerca de Chihuahua, y por arriba del 50% de casos resueltos, se encuentran los estados de Querétaro y Yucatán, seguidos por Hidalgo, Colima y Coahuila. En el extremo contrario, encontramos a Puebla, con el menor porcentaje de casos resueltos (4.7%).

Un porcentaje bajo de asuntos resueltos constituye un foco rojo, debido al impacto negativo que la acumulación de asuntos puede tener en la eficiencia del sistema de justicia y, en última instancia, en el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. No obstante, un porcentaje bajo en la resolución de los asuntos no necesariamente es atribuible a una gestión judicial deficiente, pues puede indicar también una mala gestión por parte de otras instituciones; por ejemplo, es común que los defensores y MP soliciten diferimientos debido a sus altas cargas de trabajo.

f) Derivación a juicio oral

Es importante aclarar que los casos concluidos reportados en la gráfica anterior no necesariamente fueron resueltos en una audiencia de juicio oral. Como ya se ha mencionado, el modelo acusatorio contempla una serie de salidas alternativas y de soluciones anticipadas, que tienen como objetivo priorizar el uso de los recursos e,

idealmente, que únicamente los asuntos que no permitan otro tipo de respuesta sean concluidos en un juicio oral. Por ello, el tener un alto número de asuntos resueltos en audiencia de juicio oral podría evidenciar una judicialización innecesaria de asuntos; pero un número bajo, podría sugerir también indolencia institucional y congestión de los asuntos en las etapas previas del procedimiento penal.



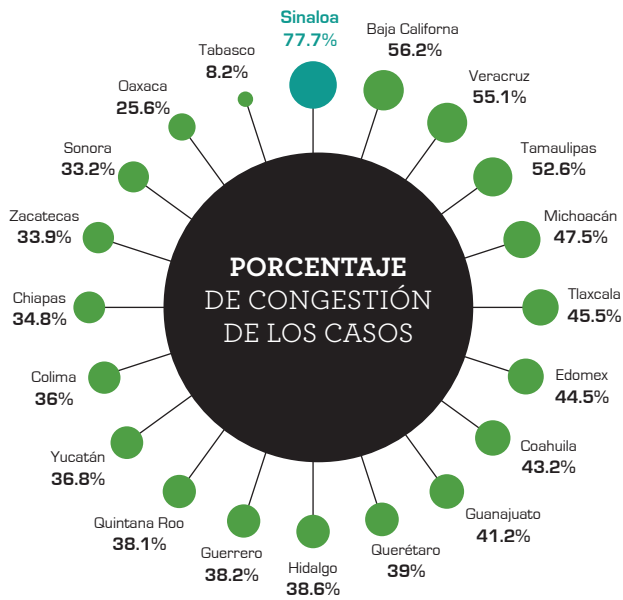
Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

El Poder Judicial del Estado de México reporta el mayor porcentaje de casos resueltos en audiencias de juicio oral (28%), seguido lejanamente por Guerrero (9.1%) y por Chihuahua (7.5%). En el extremo contrario, Puebla reporta que apenas el 0.2% de los asuntos son resueltos en una audiencia de juicio oral.

g) Gestión de los casos

De forma esperada, los porcentajes de resolución de asuntos por parte de los poderes judiciales tienen un impacto en la acumulación y en el congestiónamiento de los asuntos.

De acuerdo con la información proporcionada por los poderes judiciales, Sinaloa es la entidad federativa con el mayor porcentaje de congestión en el flujo de los asuntos (77.7%), seguido por Baja California (56.2%), Veracruz (55.1%) y Tamaulipas (56.2%). Por otra parte, el estado que reporta el menor porcentaje de congestión es Tabasco con tan solo 8.2%, muy por debajo de los estados que lo siguen: Oaxaca, con 25.6% y Sonora, con 33.2%.



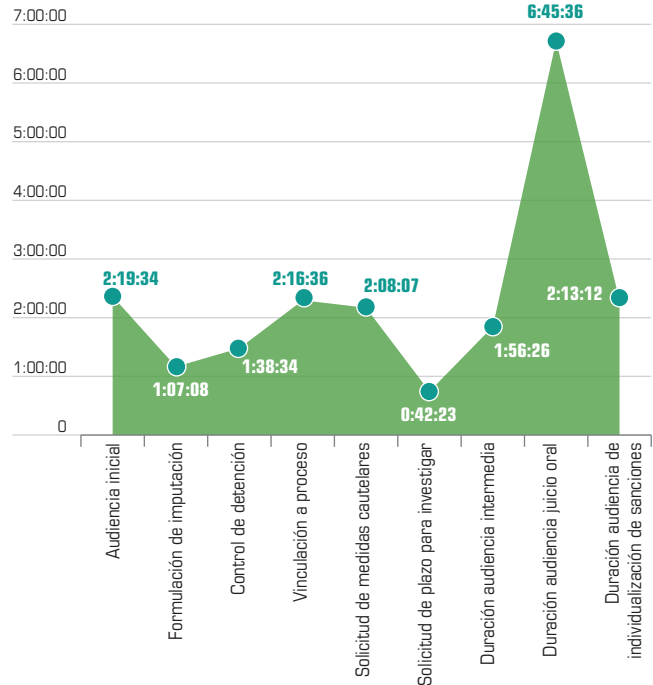
Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

h) Duración de las audiencias

Uno de los factores cruciales dentro de una gestión judicial eficiente es la duración de las distintas audiencias. Al respecto, los poderes judiciales locales reportaron una duración promedio de 2 horas con 19 minutos para la audiencia inicial, 1 hora con 56 minutos para la audiencia intermedia y 6 horas con 45 minutos para la audiencia de juicio oral. La duración promedio de una audiencia, con independencia del tipo, es de 1 hora 54 minutos. Sobre momentos procesales específicos, la formulación de imputación tiene una duración de 1 hora 7 minutos, el control de detención de 1 hora 38 minutos, la vinculación al proceso de 2 horas 16 minutos, las solicitudes de medida cautelar de 2 horas 8 minutos, la solicitud de plazo para investigación es de 42 minutos en promedio y la audiencia de individualización de sanciones es de 2 horas y 13 minutos.

Aunque no se han establecido parámetros para valorar el tiempo adecuado de duración de las audiencias, es un aspecto que debe monitorearse para garantizar la eficiencia en los poderes judiciales. Es importante cuidar que las audiencias se desarrollen únicamente para cumplir con sus objetivos procesales, y deben enfocarse en la calidad de la información que se expone en cada audiencia. En ese sentido, si bien la actuación de los jueces es fundamental en la conducción de las audiencias, también influye la preparación de otros operadores, así como las habilidades desarrolladas para comunicar de manera eficaz y concisa sus argumentos de hecho y de derecho.

TIEMPO PROMEDIO DE DURACIÓN DE AUDIENCIAS



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

i) Medidas cautelares concedidas

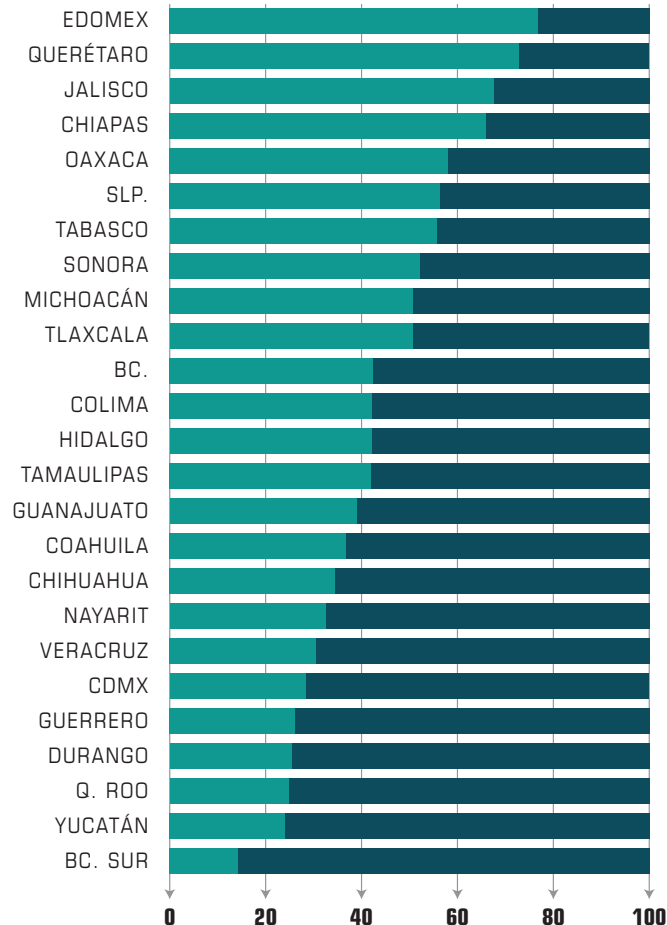
Como ya se señalaba, uno de los principales objetivos con la implementación del SJP acusatorio fue disminuir el uso abusivo de la prisión preventiva en México. Al inicio de la reforma, alrededor de 4 de cada 10 personas privadas de la libertad se encontraban en prisión preventiva.

Bajo esta lógica, los jueces son los encargados de determinar cuál es la medida cautelar óptima para el caso concreto y la decisión debe producirse con base en la información generada por las unidades de servicios previos al juicio, cuyo desarrollo es uno de los grandes pendientes detectados durante 2017. Con esto en mente, la siguiente gráfica presenta información respecto del tipo de medida cautelar determinada por los poderes judiciales de las entidades federativas.

Se observa que Baja California Sur (85.7%), Yucatán (76%) y Quintana Roo (75.26%) son los estados en los que se hace un mayor uso de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; mientras que el Estado de México (76.8%), Querétaro (72.7%) y Jalisco (67.5%) continúan haciendo un uso amplio de la prisión preventiva como medida cautelar.

MEDIDAS CAUTELARES CONCEDIDAS

■ Prisión preventiva ■ Distintas a prisión preventiva



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

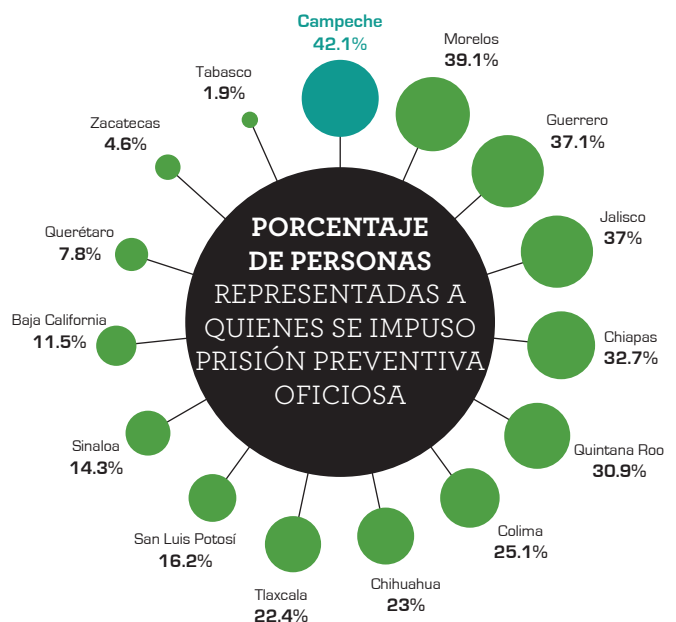
La determinación del tipo de medida cautelar es también un indicador del desempeño de los defensores públicos y privados, como se explica más adelante.

4.3.3. Análisis de Defensorías públicas

Es importante señalar que en esta sección se excluyen del análisis siete estados que no proporcionaron información alguna sobre los resultados de las Defensorías Públicas: Aguascalientes, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Además, aunque el resto de las defensorías proporcionó información estadística, ésta no estaba completa, pues no se refería a todos los indicadores solicitados, lo que es importante considerar al momento de evaluar cada gráfica presentada¹²⁵.

a) Prisión preventiva oficiosa

La determinación (o no) de esta medida cautelar es, sin duda, un indicador del desempeño de los defensores públicos, pues su papel es prevenir que los imputados sean privados de la libertad durante el proceso penal. En este sentido, una mayor determinación de prisión preventiva sugiere que los defensores no están cumpliendo con las expectativas de sus defendidos.



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

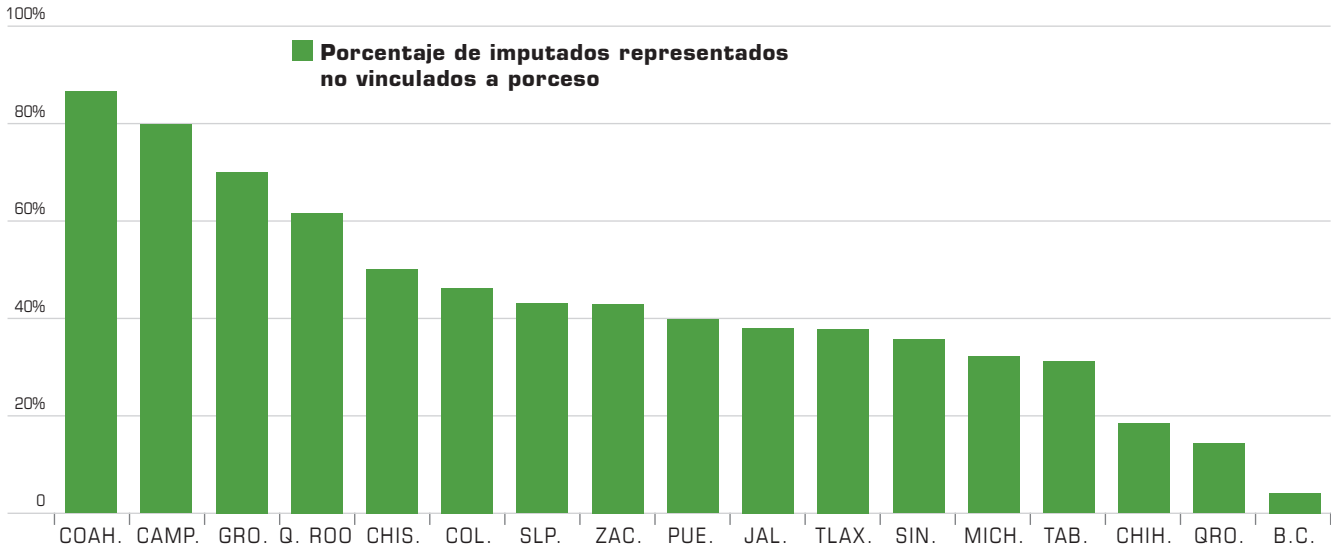
De acuerdo con la información proporcionada, en Campeche al 42.1% de los imputados representados por defensores públicos se les impuso prisión preventiva como medida cautelar, en Morelos esto ocurrió con el 39.1% de los casos, en Guerrero al 37.1% y en Jalisco al 37%. Por otra parte, los estados en donde los defensores públicos han sido más efectivos para lograr la determinación de una medida cautelar distinta a prisión preventiva son Tabasco, Zacatecas y Querétaro, con porcentajes de 1.9%, 4.6% y 7.8%, respectivamente.

b) Vinculación a proceso

El porcentaje de imputados que fueron vinculados a proceso es otro indicador de desempeño de los defensores públicos. Sin embargo, es importante considerar que el principal objetivo de un defensor público no debe ser

125 Los promedios mencionados, así como los mínimos y máximos, se refieren a las entidades que proporcionaron información y no necesariamente a las 32 entidades federativas.

VINCULACIÓN A PROCESO



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

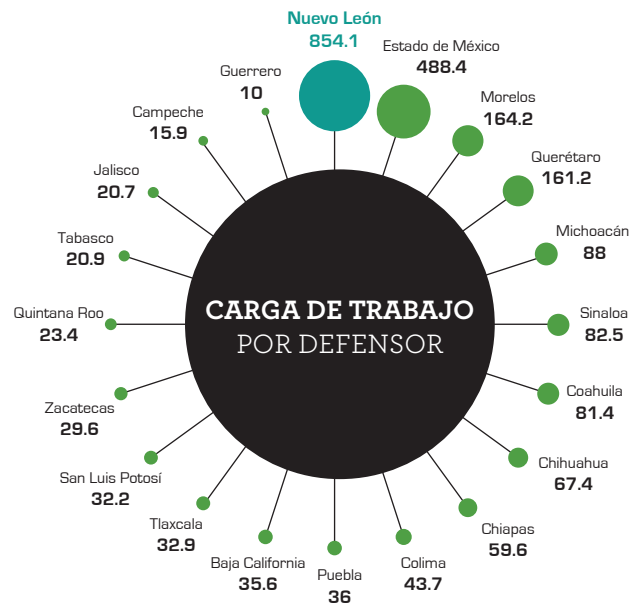
la “no vinculación”, sino el de garantizar un proceso apegado a derecho y respetuoso al debido proceso para su representado. Por lo anterior, este indicador debe evaluarse con precaución, pues para arribar a conclusiones se requeriría necesariamente tener acceso y revisar el fondo de los asuntos.

De acuerdo con estos datos, los estados donde existió un mayor porcentaje de imputados representados por defensores públicos que fueron vinculados a proceso son: Tabasco (29.1%), Quintana Roo (16.7%) y Colima (15.1%). Por el contrario, los estados con los defensores públicos más efectivos para impedir la vinculación a proceso durante 2017 fueron Querétaro (0.4%), Michoacán (1.5%) y Zacatecas (1.9%).

c) Carga de trabajo

La carga de trabajo es una de las cuestiones que más reiteradamente se señalan como obstáculo para la operación en las instituciones del sistema de justicia, en particular, con las defensorías públicas. Una carga excesiva de trabajo imposibilita contar el tiempo necesario para garantizar una defensa técnica y legal de calidad en cada uno de los asuntos que tenga a su cargo el defensor.

La Defensoría Pública de Nuevo León reporta la mayor carga de trabajo (con 854 asuntos por defensor público),



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa-CIDAC.

seguida por el Estado de México (con 488 asuntos por defensor), Morelos (con 164 asuntos) y Querétaro (con 161 asuntos). Por su parte, los estados que reportan la menor carga de trabajo son: Guerrero, con tan solo 10 asuntos por defensor; Campeche, con casi 16 y Jalisco, con casi 21.

4.3.4. Conclusiones de Resultados

Una primera conclusión general, derivada del análisis de la información estadística proporcionada por las distintas instituciones locales, es la mejora significativa en la calidad y consistencia de la información, así como en el número de instituciones que reportaron sus resultados de operación. Esta mejora fue notable en las fiscalías o procuradurías y en los poderes judiciales, pues en las defensorías públicas fue menor.

Sin embargo, las inconsistencias entre la información proporcionada por las instituciones – particularmente entre la proporcionada por las procuradurías o fiscalías con la de los Poderes Judiciales- son notables y preocupantes tratándose de ciertos indicadores que, en principio, deberían coincidir (por ejemplo, tipo de medidas cautelares determinadas). Lo anterior evidencia una ausencia de coordinación interinstitucional -ya señalada en años anteriores- para la captura de los resultados de la operación, lo que acarrea que la estadística se genere a partir de criterios e instrumentos distintos, derivando en divergencias significativas que imposibilitan un análisis confiable e integral de los resultados.

En cuanto a las conclusiones específicas de los resultados, la información proporcionada por las instituciones revela una serie de deficiencias y áreas de oportunidad en las distintas instituciones del sistema de justicia:

- Un elevado número de investigaciones abiertas y poca eficiencia institucional para garantizar respuestas adecuadas para cada caso. Esta situación puede obedecer, entre otras cosas, al poco uso que se está haciendo de las salidas alternas y de las soluciones anticipadas que ofrece el modelo acusatorio.

- El uso de criterios de oportunidad es mínimo, lo que puede explicar mucha de la saturación de investigaciones abiertas y la congestión del sistema de justicia que se observa en etapas posteriores.

“Las inconsistencias entre la información proporcionada por las instituciones evidencian una ausencia de coordinación interinstitucional para la captura de los resultados de la operación.”

- Es necesario incentivar el uso de los MASC, pues la mayoría de los estados reportan porcentajes de uso de justicia alternativa en sede ministerial menores a 30%; cuando se usan los mecanismos de justicia alternativa, el porcentaje de cumplimiento de los acuerdos es de alrededor de 50% en la mayoría de los estados. Este porcentaje evidencia la efectividad de los MASC para resolver asuntos y su potencial para contribuir de forma directa a combatir la desconfianza y la saturación institucional. El uso de estas alternativas debe acompañarse de un cambio en la forma de entender e interpretar los resultados estadísticos, con el objetivo de generar incentivos que contribuyan al acceso a la justicia. Por ejemplo, es necesario modificar la idea de interpretar como impunidad las determinaciones procesales que permiten concluir el proceso sin necesidad de judicializar el asunto.

- Existe abuso de ciertas figuras que, aunque están pensadas para despresurizar el trabajo de las instituciones, no están necesariamente dando respuesta a los usuarios del sistema, como el archivo temporal. Es importante poner atención al uso de esta figura debido a que puede usarse como un mecanismo para reducir

el rezago en términos formales, pero que sustantivamente compromete al acceso a la justicia al suspender una posible investigación y mantener el asunto archivado hasta que se produzca la prescripción de la acción penal.

- Del mismo modo, la información revela el uso excesivo de la facultad contenida en el artículo 140 del CNPP, consistente en decretar la libertad durante la investigación para evitar carga de trabajo innecesaria impuesta por el término constitucional de 48 horas. Sin embargo, este tipo de determinaciones no son seguidas por investigación para judicializar.
- Tanto el rezago que se está generando por el alto número de investigaciones abiertas, como el abuso del archivo temporal y de la facultad del artículo 140 de dejar en libertad al imputado, pueden explicar la falta de cambio en la percepción ciudadana respecto del sistema de justicia.
- Poco ha cambiado en el 2017 para resolver la que probablemente sea la mayor debilidad institucional de las fiscalías y procuradurías: la ausencia de investigación efectiva. Esta debilidad se refleja en el tipo de investigaciones iniciales; la mayoría de los casos judicializados son los que iniciaron con un detenido.
- En este mismo tenor, aun cuando las procuradurías y fiscalías judicializan un asunto sin detenido, existen porcentajes altos de negativas para las órdenes de aprehensión. Es decir, los ministerios públicos no están cumpliendo con los estándares judiciales necesarios para llevar a cabo las detenciones que consideran necesarias.
- Continúa la tendencia de los ministerios públicos de solicitar exclusivamente que se dicte prisión preventiva y subutilizar las más de

“Existe abuso de ciertas figuras como el archivo temporal que, aunque están pensadas para despresurizar el trabajo de las instituciones, no están necesariamente dando respuesta a los usuarios del sistema.”

16 medidas cautelares alternas contempladas en el CNPP. Esto no es completamente atribuible a los órganos de procuración de justicia, sino también a la inexistencia o a la falta de estructura organizacional y fortalecimiento de las UMECAS.

- El síntoma del poco uso de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva evidencia el problema estructural que exhibe el análisis de la información recabada: la ausencia de una visión sistémica en la operación del SJP. Por ejemplo, la disminución de las detenciones ilegales no depende únicamente de la capacidad de los defensores públicos para argumentarlas ni de los jueces para resolver al respecto en cada caso, sino de fortalecer a los ministerios públicos para elevar los estándares al respecto y así obligar también a los policías a apegarse a los protocolos de actuación. Es importante que las instituciones operadoras comprendan que todas las acciones realizadas durante el proceso penal tienen un impacto en los momentos procesales posteriores y, a final de cuentas, en la operación del sistema de justicia, en su conjunto. Solo con esta visión integral y sistémica, será posible dar respuesta a las áreas de oportunidad detectadas e implementar mejoras continuas.

CAPÍTULO 5

RANKING NACIONAL DE AVANCE EN LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

La consolidación del sistema de justicia penal exige en las entidades federativas la implementación de políticas públicas integrales que, mediante una coordinación interinstitucional, incluyan procesos de planeación articulados, mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación permanentes y continuos, así como una proyección y gasto de recursos eficientes. Todo lo anterior constituye las condicionantes que el sistema de justicia penal requiere para contar con capacidades institucionales y para generar resultados satisfactorios en la procuración e impartición de justicia.

Con la finalidad de conocer el progreso y los esfuerzos que se han llevado a cabo a nivel nacional, así como identificar los espacios de oportunidad y de mejora, el presente *ranking* evalúa a las entidades federativas en función del avance y la calidad de las acciones de política pública que han llevado a cabo para la consolidación del SJP, es decir, refleja el avance en las condicionantes de la operación.

La metodología para la valoración de los estados permite realizar un análisis comparativo del avance de las entidades federativas desde tres perspectivas: a) el avance respecto a años anteriores; b) el avance respecto a las demás entidades federativas; y c) respecto a un estándar que se establece como una referencia realista respecto de un nivel de desarrollo ideal u óptimo que las entidades federativas deberían tener una vez que el sistema de justicia penal acusatorio ha sido implementado en su totalidad. Respecto al último punto, el estándar ideal u óptimo se ha establecido en 1000 puntos. No obstante, como resultado de las evaluaciones previas, en 2015 se estimó que de acuerdo al nivel de avance que han registrado los estados en años anteriores, la consolidación del SJP llevaría al menos 11 años, de los cuales ya han transcurrido dos.

Partiendo de que nos encontramos en una etapa temprana de consolidación del sistema, la medición reconoce que la implementación de políticas públicas genera procesos de mejora continua, resultado de la evaluación y seguimiento permanentes, por lo que el estándar anual se establece tomando en cuenta que el proceso requerirá a los estados adaptar experiencias y prácticas para fortalecer sus instituciones de justicia penal. En ese contexto, para 2017 se estableció un estándar de 600 puntos, de los mil posibles.

Como se observa en la gráfica, ninguna de las entidades alcanzó el estándar establecido para el año 2017 y ni siquiera el que había sido definido para 2016 (500 puntos). Sin embargo es posible que, a partir del avance que mostraron algunas entidades federativas en el último año, de continuar con los esfuerzos, alcancen el estándar ideal en menos de nueve años.

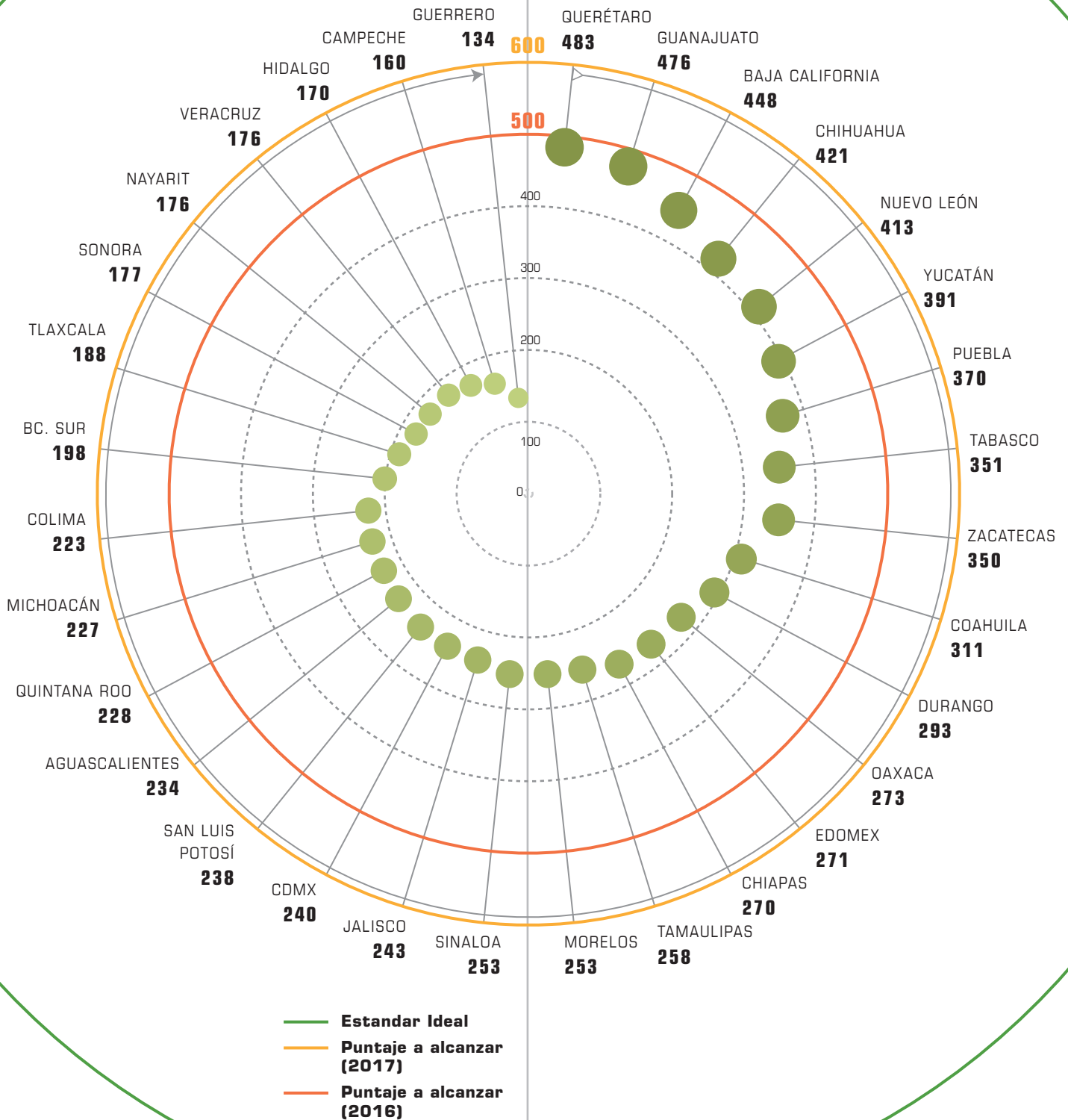
Para cada uno de los ámbitos de las condicionantes, se constató el grado de avance de la entidad federativa en la escala utilizada en el documento metodológico,

“El ranking evalúa a las entidades federativas en función del avance y la calidad de las acciones de política pública que han llevado a cabo para la consolidación del SJP.”

1,000

RANKING

El estandar ideal es 1,000 puntos, pero para este año el puntaje máximo a alcanzar fue 600.



1,000

la cual tiene una gradación entre 0 y 5, en función del nivel de desarrollo observado, y de 1 a 3 en el nivel de formalización.

Como se observa en la gráfica, durante 2017 Querétaro fue la entidad federativa que registró un progreso más avanzado en las condicionantes para el SJP. Esto es resultado de la implementación de un modelo de operación integral cuya principal característica y fortaleza es la coordinación y vinculación interinstitucional que ha derivado en una planeación integral y una proyección de recursos ordenada y eficiente. Asimismo, la implementación de un sistema único de información para todas las instituciones ha permitido el seguimiento y la evaluación integral, a partir de indicadores definidos para cada uno de los procesos del sistema. En consecuencia, si bien existen áreas de oportunidad, Querétaro tuvo un notable avance respecto de 2016.

Guanajuato, que es el segundo estado con mayor avance en la consolidación del SJP, ha desarrollado importantes esfuerzos en el fortalecimiento del SJP de manera coordinada e interinstitucional. Sin embargo, es necesario trabajar en la interoperabilidad de sus sistemas de información, de manera que posibilite un seguimiento y evaluación integral; asimismo, está pendiente dotar de certeza jurídica a la comisión encargada de la consolidación, para conferirle las atribuciones necesarias para cumplir con su objetivo, incluidas las de seguimiento y evaluación.

En los casos de Baja California, Chihuahua y Nuevo León se mantuvieron las buenas prácticas generadas en materia de coordinación y simetría institucional, así como de sistemas de registro y gestión de la información.

En contraste, Guerrero continúa siendo el estado que menor avance ha registrado en la consolidación de su

“Ninguna de las entidades alcanzó el estándar establecido para el año 2017 y ni siquiera el que había sido definido para 2016. Es posible que, a partir del avance que mostraron algunas entidades federativas en el último año, de continuar con los esfuerzos, alcancen el estándar ideal en menos de nueve años.”

sistema de justicia. No se identificó que se llevaran a cabo mayores esfuerzos para el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, ni que se hayan generado acciones de coordinación y planeación integral para subsanar las brechas y avanzar en la consolidación, por ello, su avance respecto al año anterior fue mínimo. En este mismo escenario se encuentran Campeche, Hidalgo y Veracruz, que tienen importantes áreas de oportunidad que deben ser atendidas, relacionadas, sobre todo, con desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación homogéneos y compartidos, así como con el fortalecimiento de la ejecución de los planes integrales y la mejora de los mecanismos de coordinación institucional.

Finalmente, es valioso destacar a los estados que, aunque aún tienen mucho que mejorar, alcanzaron un avance importante entre 2016 y 2017: Estado de México, Oaxaca, Coahuila, Jalisco, San Luis Potosí y Aguascalientes. En contraste, Chiapas, la Ciudad de México, Hidalgo, Campeche y Veracruz bajaron de posición respecto al año anterior.

CAPÍTULO 6

LA IMPUNIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

La impunidad es un reflejo de la ineficacia del SJP para procurar e impartir justicia. Además de los casos que no llegarán al conocimiento de las autoridades¹²⁶, la impunidad también está presente cuando, una vez que los delitos son conocidos por las autoridades, no existe algún tipo de respuesta por su parte.

Si bien existen diversos esfuerzos para estimar el grado de impunidad en el país¹²⁷, no se ha realizado una aproximación conceptual que permita dimensionar no solo la judicialización y posible sentencia como respuesta del Estado, sino también las demás figuras legales que ofrece el sistema acusatorio a nivel nacional y que están dispuestas para resolver los conflictos y/o para reparar los daños. Es decir, una medición que analice con un lente más exigente la justicia que esperan los ciudadanos, diferenciando aquellas conclusiones que sí fueron efectivas para resolver los conflictos.

Con base en lo anterior, México Evalúa consideró pertinente realizar un primer ejercicio de análisis sobre la impunidad que prevalece en el sistema acusatorio para dar respuesta a los conflictos penales. El presente indicador, denominado índice, busca convertirse en una herramienta para evaluar de manera integral los resultados que ofrece el sistema.

6.1. Índice de Impunidad del sistema de justicia penal acusatorio

El sistema de justicia penal acusatorio privilegia el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos

para no recurrir únicamente a la judicialización de los casos. Asimismo, busca reducir a su mínima expresión aquellas conclusiones legales que, si bien contribuyen a la despresurización del sistema, pueden significar un alto costo social en términos de justicia, al no desahogar de fondo los conflictos.

Por lo tanto, para enriquecer el análisis de los resultados de la operación del SJP acusatorio en México, se desarrolló un indicador cuyo objetivo es medir la proporción de casos que fueron conocidos y analizados por las autoridades, pero que quedaron impunes. En este sentido, la impunidad es comprendida como el porcentaje de asuntos en los que el conflicto no se resolvió por ningún medio, ni derivó en alguna sanción. Para ello, fue necesario revisar las posibles salidas válidas en cada etapa procesal (MASC); así como identificar los casos cuya falta de resolución no puede ser atribuible estrictamente a las autoridades.

Para la construcción del índice¹²⁸ se empleó información de los Censos de Gobierno 2017, a excepción de Guanajuato¹²⁹, por lo que la información reportada y que sirve para el cálculo refiere al periodo 2016. Para el ámbito federal contempla el periodo de vigencia del SJP acusatorio de noviembre 2014 a diciembre 2017. Para su construcción fue necesario distinguir entre las salidas positivas y negativas previstas por el sistema, pues aun cuando ambas son legales no satisfacen de la misma manera el acceso a la justicia. Como respuestas positivas, se consideran los casos en los que se llega a alguna

126 Tomando en cuenta que la cifra negra es de más del 90%.

127 Ver Anexo 6 en donde se exploran de diversas mediciones de la impunidad.

128 La construcción del indicador es una aproximación al sistema de medición de la impunidad desarrollado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015.

129 La fuente principal para la construcción del índice fueron los Censos de Gobierno que publica el INEGI; sin embargo en el caso de Guanajuato sólo se tenía la información del Censo de Procuración de Justicia pero no la relativa al Censo de Impartición de Justicia. Al respecto, ésta última fue entregada ex profeso para la publicación de la presente edición de Hallazgos 2017 por parte de las autoridades, pero es el único caso que no forma parte del Censo, por lo cual puede no atender los mecanismos y criterios de validación que el INEGI aplica para el resto de las entidades. En el caso del ámbito federal se empleó la información proporcionada directamente por la PGR y por el PJF para la integración del presente reporte, detalle que se explica con mayor amplitud en la ficha técnica del indicador.

solución: cuando se dicta sentencia, se logra un acuerdo, se atiende la reparación del daño o se otorga el perdón del ofendido, logrando la solución del conflicto. Como respuestas negativas, se consideran aquellas determinaciones ministeriales o conclusiones judiciales en donde se finaliza el proceso sin dar solución a la controversia: falta de investigar por ausencia de indicios, imposibilidad de identificar y/o localizar a los responsables, sobreseimiento o prescripción de los delitos que ya estaban siendo procesados por las autoridades.

Esta distinción no implica que se niegue a las autoridades el reconocimiento de tales conclusiones o determinaciones, sino que, en términos de justicia, las salidas negativas no implicaron que los delitos o conflictos fueran investigados, resueltos y sancionados, lo que -desde la perspectiva del ofendido- es sinónimo de no haber recibido una respuesta institucional ante el suceso sufrido.

En este sentido, la fórmula¹³⁰ utilizada en el periodo de tiempo (t) se expresa de la siguiente manera:

$$\text{Impunidad}_t = 1 - \frac{\text{Salidas Alternas y Anticipadas}_t + \text{Sentencias Condenatorias}_t}{\text{Investigaciones iniciadas}_t - \text{Desestimaciones}_t}$$

Donde:

Salidas Alternas y Anticipadas (SAA)= Suma de las carpetas determinadas en el tiempo (t) por criterio de oportunidad (CO), No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP) y de Asuntos Finalizados por acuerdo Reparatorio (AR), suspensión de proceso (SP), procedimiento abreviado (PA) y perdón del ofendido (PO).

Sentencias Condenatorias (SC)= Número de sentencias condenatorias por los juzgados de ejecución penal en t. **Investigaciones Iniciadas (II)=** carpetas de investigación abiertas en t.

Desestimaciones (D)= Suma de las Investigaciones Determinadas en t por Incompetencia (IN), por Facultad de Abstenerse de Investigar (FAI), de Causas Penales Concluidas por Sobreseimiento (SO) o por Prescripción (PR).

Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

Objetivo General	Medir la proporción de casos en los que se cometieron delitos, que fueron conocidos por las instancias del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y que no recibieron una respuesta efectiva (salida alterna, procedimiento abreviado, sentencia).
Objetivos Específicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar la eficacia del sistema acusatorio para dar respuesta positiva a los casos que conoce en cada etapa procesal, tanto del ámbito estatal como federal. 2. Identificar la proporción en la que el sistema acusatorio emplea las salidas previstas para la resolución de los conflictos, de manera independiente a la imposición de sentencias, tanto del ámbito estatal como federal.

130 Se muestra la expresión de las fórmulas de manera general y específica para el ámbito estatal y federal, así como la descripción de sus variables. Los metadatos de las variables, así como los insumos para el cálculo y referencias empleadas para su réplica pueden ser consultadas en Anexo 6.

Metadatos básicos

ÁMBITO ESTATAL

Institución que genera: México Evalúa

Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 y Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017

Tipo: Cálculo a partir de registros administrativos

Periodicidad: Anual

Cobertura geográfica: Nacional y por Entidad Federativa

Cobertura temporal: 2016

Sistema de Justicia Penal: Acusatorio

ÁMBITO FEDERAL

Institución que genera: México Evalúa

Fuente: Información obtenida a través de solicitudes de información realizadas a la Procuraduría General de la República y al Consejo de la Judicatura Federal* **.

*No fue posible emplear los datos de los censos de gobierno federales por la temporalidad de la información; ya que si bien la información concerniente a impartición de justicia se tenía para 2016, en lo que refiere a procuración el último periodo reportado es 2015.

** La información correspondiente a procuración de justicia conjunta aquella reportada tanto por áreas centrales como por delegaciones estatales.

Tipo: Cálculo a partir de registros administrativos.

Periodicidad: Anual

Cobertura geográfica: Nacional

Cobertura temporal: Noviembre 2014-Diciembre 2017

Sistema de Justicia Penal: Acusatorio

Fórmula Nacional

$$Impunidad = \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^N (K_i (CO_i + NEAP_i) + (AR_i + SP_i + PA_i + PO_i + SC_i))}{\sum_{i=1}^N (ICI_i - (K_i (IN_i + FAI_i) + SO_i + PR_i))}\right) \times 100$$

Donde:

Impunidad= Porcentaje de impunidad Nacional para delitos del fuero común durante 2016.

K_i=Relación de inculpados y/o imputados registrados en las carpetas de investigación en la entidad federativa *i*.

CO_i=Carpetas de investigación determinadas por criterio de oportunidad en la entidad federativa *i*.

NEAP=Carpetas de investigación determinadas por No Ejercicio de la Acción Penal en la entidad federativa *i*.

AR_i=Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por acuerdo reparatorio en la entidad federativa *i*.

SP_i=Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por suspensión de proceso en la entidad federativa *i*.

PA_i=Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por procedimiento abreviado en la entidad federativa *i*.

PO_i=Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por perdón del ofendido en la entidad federativa *i*.

SC_i= Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por sentencia condenatoria en la entidad federativa *i*.

ICI_i= Inculpados y/o imputados registrados en las Carpetas de Investigación abiertas en la entidad federativa *i*.

IN_i= Carpetas de investigación determinadas por incompetencia en la entidad federativa *i*.

FAI_i= Carpetas de investigación determinadas por facultad de abstenerse a investigar en la entidad federativa *i*.

$$Impunidad = \left(1 - \frac{\sum_{j=1}^N (CO_j + NEAP_j + L_j (AR_j + SP_j + PA_j) + (L_j * SC_j))}{\sum_{j=1}^N (CI_j - (IN_j + FAI_j + SO_j))}\right) \times 100$$

Donde:

Impunidad= Porcentaje de impunidad nacional para delitos del fuero federal en el periodo 2014-2017.

L_j= Relación de causas penales por inculpados y/o procesados registrados en la entidad federativa *j*.

CO_j= Carpetas de investigación determinadas por criterio de oportunidad en la entidad federativa *j*.

NEAP_j= Carpetas de investigación determinadas por no ejercicio de la acción penal en la entidad federativa *j*.

AR_j= Número de inculpados y/o procesados en las causas penales finalizadas por acuerdo reparatorio en la entidad federativa *j*.

SP_j= Número de inculpados y/o procesados en las causas penales finalizadas por suspensión de proceso en la entidad federativa *j*.

PA_j= Número de inculpados y/o procesados en las causas penales finalizadas por procedimiento abreviado en la entidad federativa *j*.

SC_j= Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por sentencia condenatoria en la entidad federativa *j*.

CI_j= Carpetas de investigación iniciadas en la entidad federativa *j*.

IN_j= Carpetas de investigación determinadas como incompetencia en la entidad federativa *j*.

FAI_j= Carpetas de investigación determinadas como facultad de abstenerse a investigar en la entidad federativa *j*.

SO_j= Causas penales finalizadas por Sobreseimiento en la entidad federativa *j*.

	<p>SO_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por Sobreseimiento en la entidad federativa i.</p> <p>PRI = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por Prescripción en la entidad federativa i.</p>	
<p>Fórmula Estatal</p>	$Impunidad_i = \left(1 - \frac{K_i(CO_i + NEAP_i) + (AR_i + SP_i + PA_i + PO_i + SC_i)}{ICI_i - (K_i(IN_i + FAI_i) + SO_i + PRI)}\right) \times 100$ <p>Donde:</p> <p>$Impunidad_i$ = Porcentaje de impunidad para delitos del fuero común en la entidad federativa i durante 2016.</p> <p>K_i = Relación de inculpados y/o imputados registrados en las carpetas de investigación en la entidad federativa i.</p> <p>CO_i = Carpetas de investigación determinadas por criterio de oportunidad en la entidad federativa i.</p> <p>$NEAP_i$ = Carpetas de investigación determinadas por No Ejercicio de la Acción Penal en la entidad federativa i.</p> <p>AR_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por acuerdo reparatorio en la entidad federativa i.</p> <p>SP_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por suspensión de proceso en la entidad federativa i.</p> <p>PA_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por procedimiento abreviado en la entidad federativa i.</p> <p>PO_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por perdón del ofendido en la entidad federativa i.</p> <p>SC_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por sentencia condenatoria en la entidad federativa i.</p> <p>ICI_i = Inculpados y/o imputados registrados en las Carpetas de Investigación abiertas en la entidad federativa i.</p> <p>IN_i = Carpetas de investigación determinadas por incompetencia en la entidad federativa i.</p> <p>FAI_i = Carpetas de investigación determinadas por facultad de abstenerse a investigar en la entidad federativa i.</p> <p>SO_i = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por Sobreseimiento en la entidad federativa i.</p> <p>PRI = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por Prescripción en la entidad federativa i.</p>	$Impunidad_j = \left(1 - \frac{(CO_j + NEAP_j + L_j)(AR_j + SP_j + PA_j) + (L_j + SC_j)}{CI_j - (IN_j + FAI_j + SO_j)}\right) \times 100$ <p>Donde:</p> <p>$Impunidad_j$ = Porcentaje de impunidad para delitos del fuero federal en la entidad federativa j en el periodo 2014-2017.</p> <p>L_j = Relación de causas penales por inculpados y/o procesados registrados en la entidad federativa j.</p> <p>CO_j = Carpetas de investigación determinadas por criterio de oportunidad en la entidad federativa j.</p> <p>$NEAP_j$ = Carpetas de investigación determinadas por no ejercicio de la acción penal en la entidad federativa j.</p> <p>AR_j = Número de causas penales finalizadas por acuerdo reparatorio en la entidad federativa j.</p> <p>SP_j = Número de causas penales finalizadas por suspensión de proceso en la entidad federativa j.</p> <p>PA_j = Número de causas penales finalizadas por proceso abreviado en la entidad federativa j.</p> <p>SC_j = Inculpados o procesados registrados en las causas penales finalizadas por sentencia condenatoria en la entidad federativa j.</p> <p>CI_j = Carpetas de investigación iniciadas en la entidad federativa j.</p> <p>IN_j = Carpetas de investigación determinadas como incompetencia en la entidad federativa j.</p> <p>FAI_j = Carpetas de investigación determinadas como facultad de abstenerse a investigar en la entidad federativa j.</p> <p>SO_j = Causas penales finalizadas por Sobreseimiento en la entidad federativa j.</p>
<p>Información General</p>	<p>El indicador busca analizar la ineficacia del sistema de justicia para resolver los delitos y/o casos que conoce y procesa, por lo que se precisa necesario distinguir entre salidas positivas y negativas. En las primeras se consideran los casos en los que se llega a alguna solución y/o sanción. Como negativas, se consideran las conclusiones o determinaciones que no resuelven el conflicto.</p> <p>Otro elemento relevante del indicador es que mide la impunidad en un periodo de tiempo específico, en el caso del ámbito estatal hace la medición para 2016, mientras que en el caso del ámbito federal considera el periodo de noviembre 2014 a diciembre 2017. Se considera que la construcción del indicador permite medir un corte en el tiempo, aún cuando los casos hayan sido iniciados en periodos previos y resueltos en el periodo de medición.</p> <p>Para el análisis del proceso era necesario contar con información que empleara la misma unidad de medida en las diversas etapas procesales, ya fueran casos [carpetas, investigaciones, causas] o personas [imputados, procesados]. Sin embargo, para el cálculo de la justicia estatal que se construye a partir de los Censos de Gobierno, fue posible percatarnos que mientras la información relativa a la etapa ministerial se brinda en carpetas de investigación, la correspondiente a la etapa</p>	

	<p>judicial se brinda de manera individualizada como conclusiones judiciales por persona procesada. Dado lo anterior, fue necesario emplear un factor de ponderación (relación de imputados por carpeta de investigación a nivel estatal) para realizar la estimación de carpetas de investigación determinadas considerando como unidad el número de imputados, a fin de hacerlo comparable (en proxy) con la información judicial.</p> <p>En el caso de la información para el ámbito federal, dada la temporalidad de la información disponible de los Censos de Gobierno Federales, fue necesario emplear la información obtenida por solicitudes de información de manera directa por México Evalúa. Al respecto, la única acotación es que la información para el ámbito federal empleada abarca no sólo la información de un año sino del periodo de vigencia del sistema acusatorio (noviembre 2014 a diciembre 2017), medición que incluso puede ser más precisa al considerar todo el periodo de vigencia, es decir, se limita el impacto de posibles existencias de años anteriores.</p>
Interpretación	<p>A mayor porcentaje se considera una mayor impunidad, toda vez que se comprende que el sistema no logró ofrecer respuesta a una mayor proporción de los casos procesados por las autoridades. No sólo comprende una lectura de efectividad-eficacia del sistema sino que desde el enfoque de las víctimas u ofendidos, el indicador permite medir el grado en que se posibilita llegar a un acuerdo, reparación y/o reconocimiento de justicia.</p> <p>No se busca sólo la imposición de sanciones y de sentencias condenatorias sino el agotamiento de los procesos que deriven en responsabilidades y soluciones.</p>
Alcances	<p>El cálculo se aplica con la lógica del sistema acusatorio permitiendo considerar no sólo las sentencias condenatorias respecto de los delitos cometidos sino también otras posibles salidas previstas por el sistema, siempre y cuando se consideren como positivas. Igualmente excluye del universo a evaluar aquellos casos cuya atención no puede ser atribuida al sistema de justicia al tratarse de casos que fueron desestimados por no ser delitos, no corresponder a la competencia de la autoridad o cuya falta de resolución no atiende a una causa atribuible a la autoridad.</p> <p>El indicador permite analizar de manera independiente a las autoridades dado que se analizan las etapas procesales; así como también se analizan de manera independiente el sistema federal del local; lo que contribuye a identificar deficiencias específicas y brindar respuestas a ellas. Se contemplan todas aquellas salidas positivas derivadas en sede ministerial o bien, en etapa judicial.</p> <p>El cálculo no pretende realizar una medición de la impunidad indirecta (aquella que contempla el universo de delitos cometidos, incluso los que quedaron sin denunciar - cifra negra) ni de la capacidad instalada con que cuentan las instancias (infraestructura, operadores, recursos, carga de trabajo), sino más bien medir la respuesta que éstas ofrecen de manera efectiva a los casos que conocen y procesan o, en su caso, la falta de ella.</p> <p>Se considera como positivo el uso de criterios de oportunidad dada su naturaleza, aunque para análisis posteriores será deseable revisar de manera cualitativa los supuestos y uso por los que se emplean, ya que en la operación es posible apreciar que éstos pueden llegar a abrir espacios de riesgo de corrupción y por tanto, de impunidad.</p> <p>Sobre la determinación ministerial de No ejercicio de la acción penal, para efectos de la construcción del indicador se consideró como una salida positiva, ya que diversas investigaciones que son canalizadas y resueltas en mecanismos alternativos de solución de conflictos concluyen con este tipo de determinación. No obstante lo anterior, para futuras mediciones será deseable desagregar los supuestos y/o criterios en los que es empleada, ya que además de los MASC el dato empleado también considera los casos en los que se actualiza alguna causal de sobreseimiento u otro.</p> <p>El índice no distingue la impunidad por tipo de delitos o la impunidad para delitos específicos, sino que se hace un cálculo global respecto de la totalidad de casos que fueron conocidos y procesados por las instancias; por lo que no es sensible a la medición de la impunidad respecto a delitos o fenómenos criminales de alta complejidad o impacto social.</p> <p>Tampoco busca medir comparativamente la impunidad entre el sistema tradicional y el acusatorio, dado que el diseño del índice atiende a la lógica del acusatorio y sólo fue aplicado para éste.</p>

6.2. Resultados del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

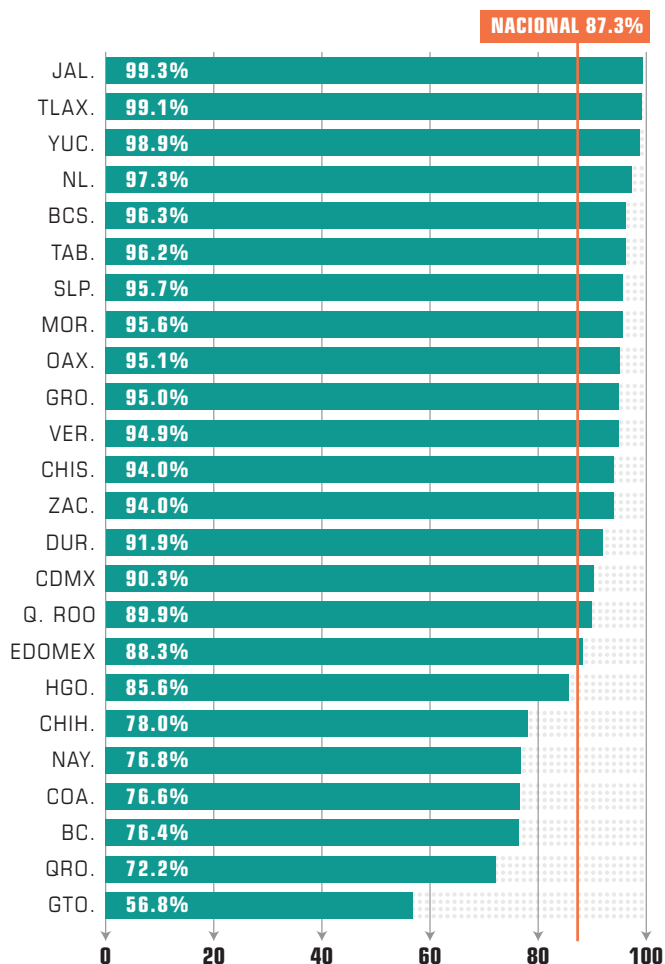
Los resultados indican que existen niveles de impunidad generalizada en las entidades federativas analizadas pues incluso el estado “mejor calificado” presenta un índice cercano al 60%, mientras que el promedio nacional supera el 80%. Asimismo, es importante aclarar que no fueron contempladas en el análisis las entidades de Aguascalientes, Campeche, Colima, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas por no cumplir con los requerimientos de información para la construcción del indicador¹³¹.

En términos generales, se observa que los estados que presentan los niveles más altos de impunidad en el sistema acusatorio son Jalisco (99.3%), Tlaxcala (99.1%), Yucatán (98.9%) y Nuevo León (97.3%), mientras que los estados con menor grado de impunidad, aun cuando éste es significativamente alto, son Guanajuato (56.8%), Querétaro (72.2%), Baja California (76.4%) y Coahuila (76.6%).

Para la construcción del indicador se utilizaron todas las posibles salidas positivas existentes en el SJP acusatorio. En este sentido, Guanajuato logró obtener niveles relativamente bajos de impunidad al emplear en una alta proporción la determinación de no ejercicio de la acción penal (39%); Querétaro y Coahuila también, al determinar no ejercitar la acción penal en (24.7% y 20.8% respectivamente), resolución ministerial que puede contemplar los casos que se hayan derivado a MASC¹³². Por otro lado, Baja California, además de utilizar el NEAP de manera frecuente en relación con las investigaciones iniciadas (14.5%), también es el estado que utiliza en mayor medida los criterios de oportunidad (6.4%).

La entidad que más utiliza las distintas salidas positivas consideradas en la medición es Chihuahua: acuerdo reparatorio como salida alterna (2.3%), casos finalizados por suspensión condicional a proceso (3.9%), procedimiento abreviado (3%) y perdón del ofendido (1.48%). Además, es el estado que reporta mayor

IMPUNIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO



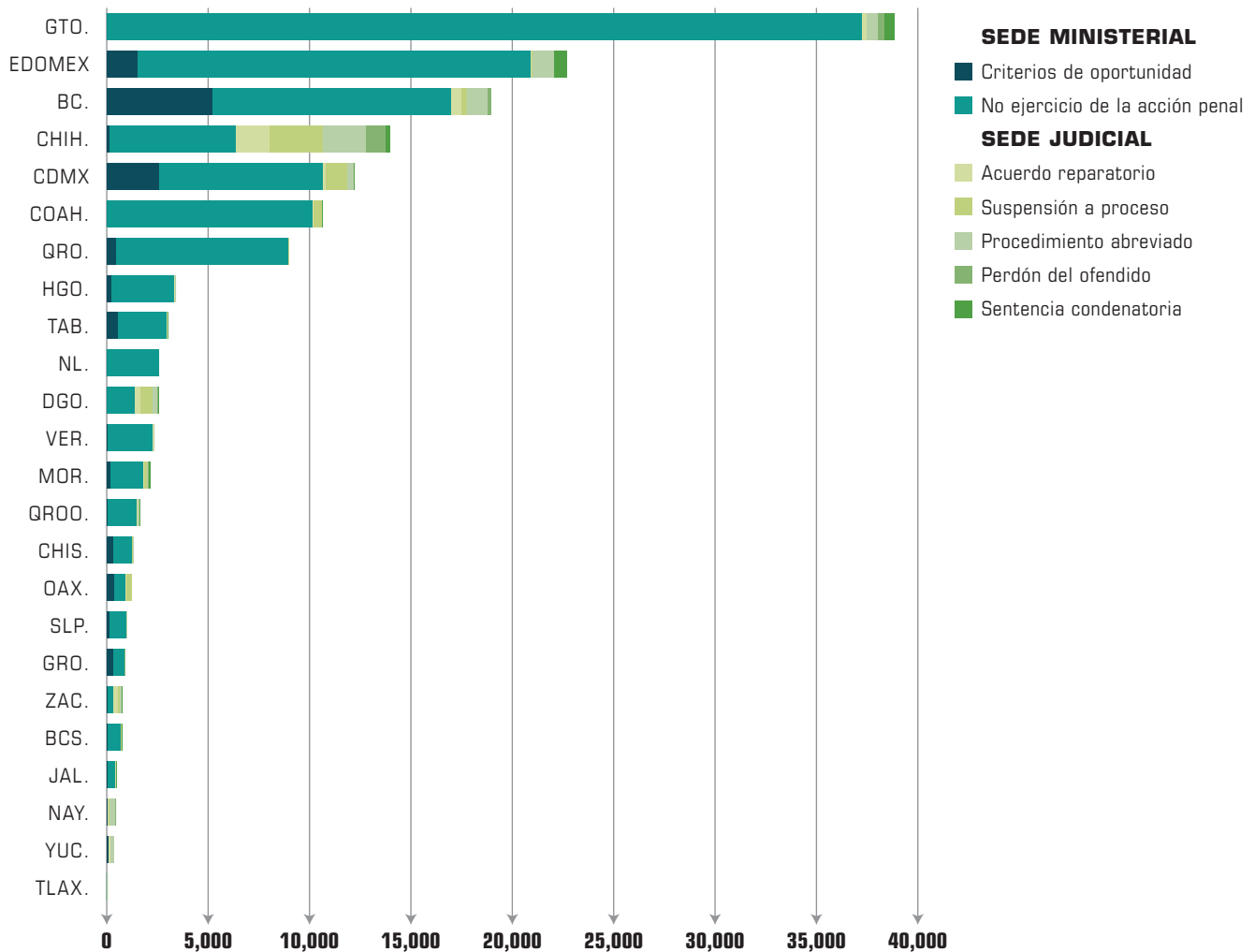
porcentaje de salidas por sentencias condenatorias (0.34%) solo por debajo de Guanajuato (0.58%). En el otro extremo están estados como Jalisco, Tlaxcala y Yucatán, que reportan niveles inferiores al 1% en el uso de salidas positivas respecto al ingreso de casos. En general, se aprecia que el uso de salidas alternativas es mínimo, incluso en las entidades federativas que, en términos comparativos, resultaron mejor evaluadas.

131 En Michoacán, Puebla y Sonora no se dio a conocer el número total de carpetas de investigación determinadas ni sus desagregaciones; en Campeche no fue posible conocer la desagregación de las carpetas de investigación determinadas; en Guanajuato, Colima y Tamaulipas el número total de causas penales concluidas ni sus desagregaciones y en Aguascalientes y Sinaloa no fue posible conocer las formas de conclusión de las causas penales. Para mayor detalle de incidencias y criterios empleados ver Anexo 6.

132 Se tiene conocimiento de que, una vez que un caso es turnado a la resolución por mecanismos alternativos y bajo el supuesto de lograr concluir de manera satisfactoria con un acuerdo de reparación o equivalente, éste requiere su conclusión en sede ministerial, a través de la determinación del No ejercicio de la acción penal. Es preciso señalar que esta determinación no es exclusiva de los mecanismos alternos; sin embargo, dado que es la que se emplea para ellos, se consideró como salida positiva para efectos del cálculo del presente indicador.

Es importante notar que para el cálculo del indicador en cuanto al uso de salidas alternativas, se consideró como una mejor opción medirlo a través de las determinaciones por el NEAP, contenidas en el Módulo 2 del CNPJ, en lugar del módulo 4 de Justicia Alternativa, también contemplado en el censo. Lo anterior, toda vez que no se tiene la certeza de que las entidades estén registrando en dicho módulo todos los casos que derivaron en algún supuesto de MASC, incluidos los que obtuvieron una determinación como NEAP.

USO DE SALIDAS ALTERNAS Y ANTICIPADAS



Bajo esta óptica, el promedio nacional de impunidad directa del sistema acusatorio para 2016 fue de 87.3%, cuestión que es preocupante si se considera que solo una mínima parte de los delitos ocurridos llegan al conocimiento de las autoridades. Del cálculo realizado, 17 entidades presentaron niveles de impunidad superiores a la media nacional.

Estados como Jalisco, Tlaxcala, Yucatán y Nuevo León destacan por sus altos niveles de impunidad. Sin embargo, a pesar de que estados como Guanajuato, Querétaro, Baja California y Coahuila presentan los niveles más bajos de impunidad, ésta sigue siendo alta alcanzando y/o superando casi el 60%. Esto quiere decir que existe una tendencia generalizada a no resolver y/o solucionar los delitos que se conocen, a pesar de que sólo una pequeña parte de todos los delitos ocurridos llegan al conocimiento de las autoridades.

“Existe una tendencia generalizada a no resolver y/o solucionar los delitos que se conocen, a pesar de que sólo una pequeña parte de los delitos ocurridos llegan al conocimiento de las autoridades.”

Más allá de los resultados globales obtenidos por las entidades, llama la atención el comportamiento respecto a las resoluciones que se dan en sede ministerial y las que se dan en el ámbito judicial, de las que se desprenden las observaciones siguientes:

Entidades con mayor impunidad.

Comportamiento de salidas positivas en sede ministerial.

En las entidades peor evaluadas no se observa una clara tendencia respecto al uso de salidas positivas, ya que éstas toman lugar casi completamente en sede ministerial o casi completamente en sede judicial. Por ejemplo, en Nuevo León el 99.4% son determinaciones de NEAP, mientras que en Tlaxcala el uso de salidas positivas en sede ministerial es nulo. El uso de criterios de oportunidad solo se observa en dos de las cuatro entidades peor evaluadas: Yucatán donde representa el 16.3% y Jalisco el 1.1% respecto del total de salidas positivas empleadas por las entidades.

Comportamiento de salidas positivas en sede judicial.

En las entidades peor evaluadas, las salidas positivas en sede judicial que se observan con mayor frecuencia son: el acuerdo reparatorio (que para Tlaxcala representa el 62.1% y para Yucatán el 18.7%), el procedimiento abreviado (que para Yucatán representa el 39.6%) y la suspensión a proceso (que en Tlaxcala asciende a 37.9% y en Yucatán a 9.4%).

Entidades con menor impunidad.

Comportamiento de salidas positivas en sede ministerial.

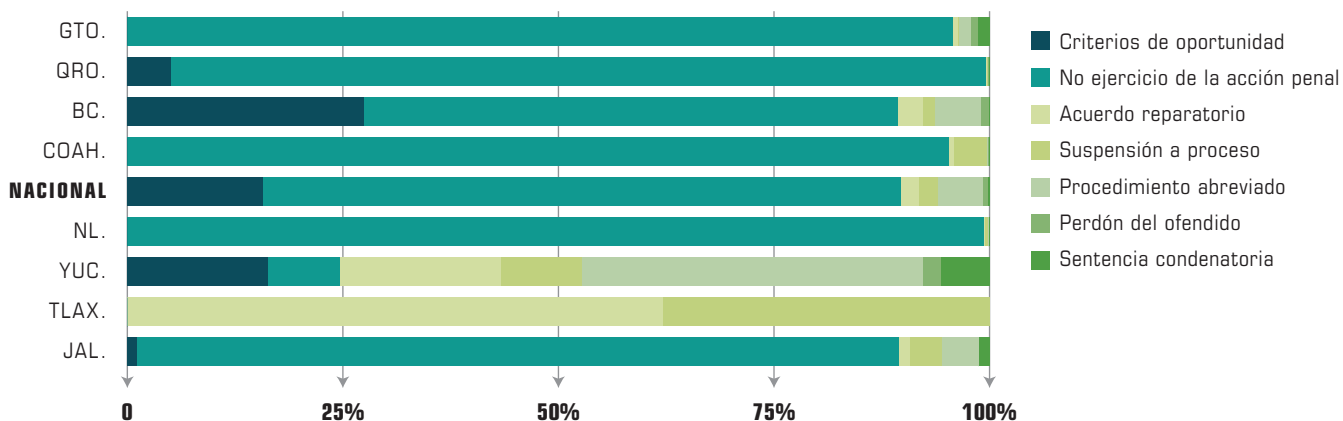
En las entidades con mejor evaluación se observan tendencias en cuanto al uso de salidas positivas. La constante es el alto uso de las determinaciones de NEAP en sede ministerial en detrimento de otras salidas, dado que respecto del total de salidas positivas representan una muy alta proporción: Guanajuato (95.8%), Coahuila (95.3%), Querétaro (94.5%) y Baja California (62%). Mientras que el promedio nacional del uso de NEAP respecto del total de salidas positivas asciende a 74.1%.

En cuanto a ese mismo grupo de entidades, se observa un mayor uso de criterios de oportunidad en dos de ellas: Baja California (27.4%) y Querétaro (5%). En Guanajuato y Coahuila prácticamente es nulo. Mientras que el promedio nacional de uso de criterios de oportunidad en sede ministerial, respecto del total de salidas positivas se ubica en 15.7%.

Comportamiento de salidas positivas en sede judicial.

El porcentaje de salidas positivas que toman lugar en sede judicial es mínimo respecto al total. A diferencia de lo observado en sede ministerial, en este caso no se aprecian tendencias tan claras respecto a su uso. En Guanajuato las dos salidas que presentan mayor frecuencia, aún en un nivel

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE SALIDAS ALTERNAS, ANTICIPADAS Y SENTENCIAS CONDENATORIAS



bajo, son el procedimiento abreviado y la sentencia condenatoria, ambas con un porcentaje de 1.4% respecto al total de salidas positivas empleadas.

Mientras que Baja California muestra un comportamiento más equilibrado y positivo, al emplear con mayor frecuencia el procedimiento abreviado (5.3%) y el acuerdo reparatorio (2.9%), respecto al total de salidas positivas empleadas. Por su parte, en Querétaro son casi nulas las salidas positivas en sede judicial y en el caso de Coahuila, la salida con mayor frecuencia es la suspensión condicional a proceso que asciende a 3.8% respecto al total de salidas positivas.

En cuanto al promedio nacional de uso de salidas positivas en sede judicial, la de mayor uso es el procedimiento abreviado (5.2%), seguida de la suspensión a proceso y del acuerdo reparatorio con 2.2% y 2.1% respectivamente.

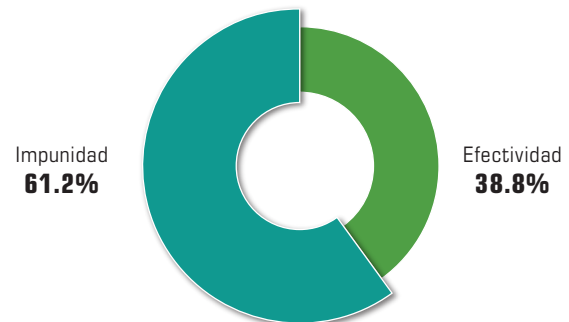
El indicador desarrollado permite considerar a la justicia desde una óptica distinta a la del castigo, al abandonar la medición de la impunidad directa hecha solo a través del número de condenas que no considera el resto de las salidas o soluciones posibles. Es necesario, entonces, que los operadores del SJP utilicen las distintas formas de respuesta permitidas y se apeguen en mayor medida a los principios del sistema acusatorio, como también es deseable emplear los distintos tipos de salidas positivas previstas tanto en sede ministerial como en sede judicial.

Por otra parte, se consideró necesario medir el nivel de impunidad en el ámbito federal; es decir, la proporción de casos que son conocidos y procesados por la PGR y el Poder Judicial Federal (PJF) en el ámbito de sus competencias. Al respecto, para el periodo 2014-2017, se observó un menor nivel de impunidad respecto de la media nacional, aun cuando se mantiene alto, ascendiendo a 61.2%.

6.3. Cruce del Indicador de Impunidad del sistema de justicia penal con los resultados obtenidos en el Ranking

La lógica indicaría que ante un mayor nivel de avance en las condicionantes para el funcionamiento del SJP éste ofrecerá mayor justicia y, por tanto, un menor nivel de impunidad. En los casos en los que no se actualice esta relación, deberá reflexionarse si atiende a la falta

EFECTIVIDAD E IMPUNIDAD FEDERAL (NOV2014 - DIC2017)



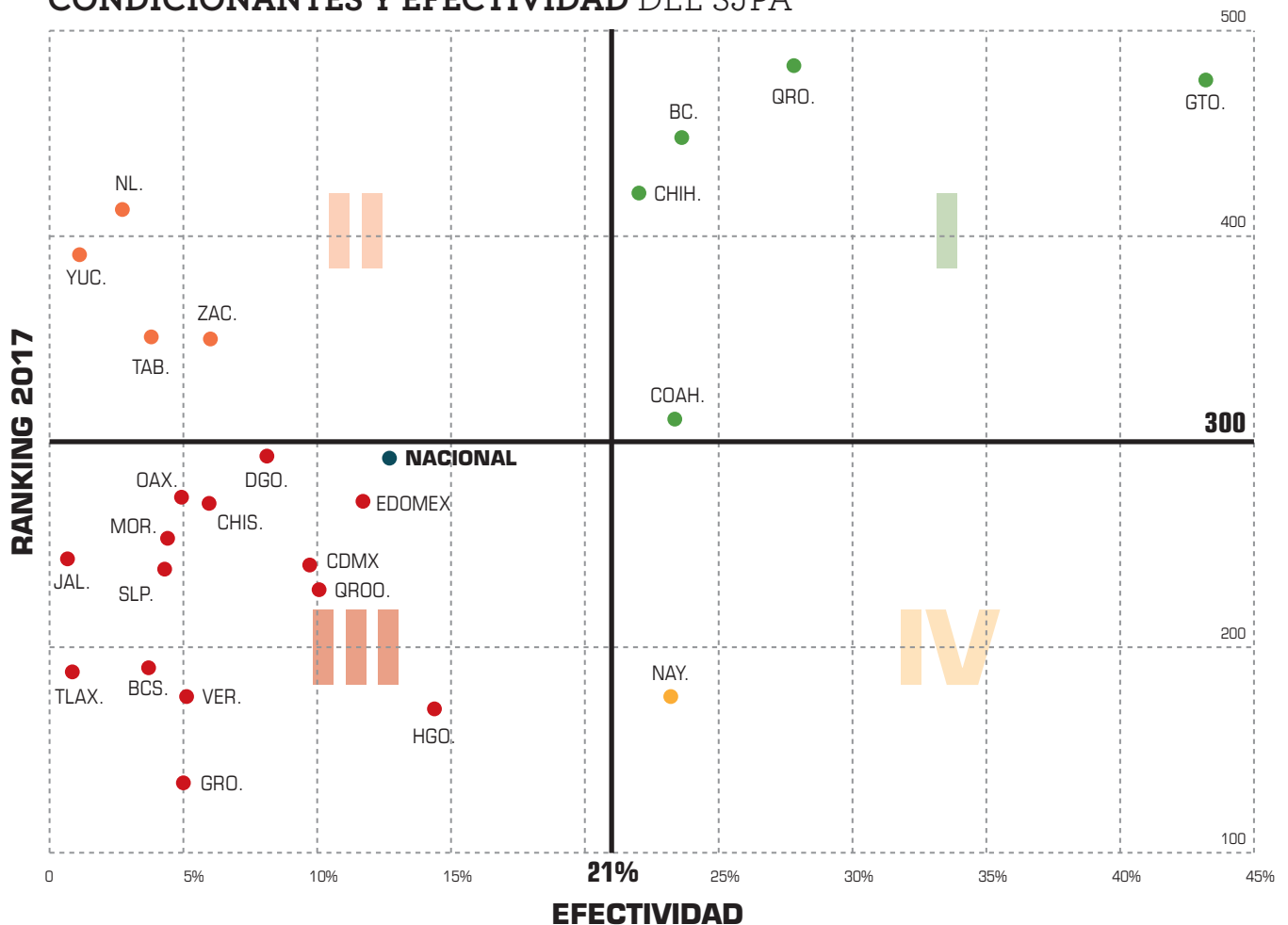
de capacidad institucional o a las malas prácticas en la operación. Por lo tanto, para la integración del presente análisis se consideró valioso identificar el porcentaje de casos que no quedaron en la impunidad; es decir, que fueron procesados y recibieron una respuesta efectiva por parte del sistema de justicia.¹³³

Con el cruce de la información, los cuadrantes I y III responden a la lógica antes planteada en el sentido de que, ante un mayor avance en las condiciones de política pública, habrá una mayor efectividad, mientras que, ante un menor avance en las condicionantes, se observa una menor efectividad. Sin embargo, llama la atención el cuadrante II, con casos como Nuevo León, Yucatán, Tabasco y Zacatecas en los que, a pesar de contar con un alto nivel de avance en las condicionantes, muestran una operación deficiente e inefectiva, dando lugar a altos niveles de impunidad. En este sentido, podría inferirse que sus principales deficiencias radican en la operación y no en la capacidad para dar respuesta.

Por otra parte, se tiene un caso atípico en el cuadrante IV, en el que se ubica el estado de Nayarit. En esta entidad, pese a presentar un bajo nivel de avance en las condicionantes, el sistema ofrece respuestas efectivas en una proporción relativamente alta. Este caso nos sugiere la existencia de una situación probablemente irregular en la información presentada, misma que ha sido advertida por el Observatorio Nacional Ciudadano y rescatada igualmente en la construcción del Índice Global de Impunidad, por lo que para fines de evaluación se estima necesario ubicar a Nayarit como un caso irregular, cuyos resultados no pueden ser evaluados de la misma manera que los del resto de las entidades federativas.

133 El porcentaje presentado como efectividad del SJP acusatorio se refiere a la proporción de casos que no quedaron impunes; es decir al porcentaje que sí fueron procesados y recibieron una salida positiva. Este es estrictamente complementario del porcentaje de impunidad, aplicando la fórmula inversa.

CONDICIONANTES Y EFECTIVIDAD DEL SJPA

**CUADRANTE I**

Alta capacidad instalada con operación del SJP acusatorio tendiente a la efectividad

Este cuadrante ubica a las entidades que presentan un mayor nivel de avance en cuanto al desarrollo de las condicionantes que se precisan necesarias para la operación del sistema tales como: coordinación interinstitucional, procesos de planeación, mecanismos de seguimiento y evaluación, así como una proyección y gasto de recursos eficiente. Sin embargo, a la par del mayor avance en las condicionantes, estas entidades presentan una operación que ofrece mayor respuesta efectiva a los casos que procesa; es decir que las condicionantes van acompañadas de una operación que reduce espacios a la impunidad.

CUADRANTE II

Alta capacidad instalada con operación del SJP acusatorio deficiente que abre oportunidad a la impunidad

Este cuadrante ubica a las entidades que presentan un mayor nivel de avance en cuanto al desarrollo de las condicionantes que se consideran necesarias para la operación del sistema. Pero en contraste a esa alta capacidad, la operación del sistema se estima deficiente en cuanto a dar respuestas efectivas a los casos que procesa, por lo que abre mayor espacio a la impunidad.

CUADRANTE III

Baja capacidad instalada con operación del SJP acusatorio deficiente que abre oportunidad a la impunidad

Este cuadrante ubica a las entidades que presentan un menor nivel de avance en cuanto al desarrollo de las condicionantes que se consideran necesarias para la operación del sistema, por lo que difícilmente puede mostrar una operación óptima. Y aunado a la baja capacidad del sistema, se identifica una respuesta deficiente en cuanto a la resolución de los casos que procesa, por lo que abre mayor espacio a la impunidad.

CUADRANTE IV

Baja capacidad instalada con operación del SJP acusatorio tendiente a la efectividad

Este cuadrante ubica a las entidades que presentan un menor nivel de avance en cuanto al desarrollo de las condicionantes que se consideran necesarias para la operación del sistema, por lo que difícilmente puede mostrar una operación óptima. Sin embargo, a pesar de la baja capacidad del sistema, se identifica una respuesta efectiva a los casos que procesa, por lo que cierra espacios a la impunidad.

CAPÍTULO 7

INSTITUCIONES FEDERALES

7.1. Condicionantes

El contexto nacional de disolución de los mecanismos de vinculación y coordinación técnica, también se vio reflejado en el ámbito federal durante 2017. En ese contexto, cada una de las instituciones operadoras del SJP a nivel federal lleva a cabo sus procesos de planificación y coordinación de manera individual.

En el caso del Poder Judicial Federal, esta institución mantiene la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, que está encargada del estudio, análisis y planeación para el proceso de consolidación. Además de contar con mecanismos efectivos y continuos de seguimiento y evaluación, el Poder Judicial, a través de esta unidad, ha mantenido un liderazgo importante para la generación de lineamientos y actividades de coordinación con los poderes judiciales locales e incluso con instituciones de seguridad pública (para la socialización de criterios jurisprudenciales).¹³⁴

En cuanto a la Procuraduría General de la República, la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA) continúa operando bajo el mismo esquema en el que fue creada para el proceso de implementación. No obstante, se tiene proyectada su transformación hacia una unidad de supervisión y asistencia técnica en persecución penal, litigio estratégico y mejora continua.

A la fecha, en la PGR no se han institucionalizado mecanismos de seguimiento y evaluación continuos y permanentes, que permitan la toma de decisiones para la mejora continua en el corto y largo plazo. Pero, con base

en el diagnóstico realizado en 2017,¹³⁵ la PGR inició la implementación de “Programas de Mejora” a fin de llevar a cabo acciones concretas de corto plazo para mejorar los servicios de la PGR. Asimismo, se han impulsado acciones para diseñar un nuevo modelo operativo (modelo de procuración de justicia), entre las que destaca la “Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia”, cuyas conclusiones sirvieron de insumo para la proyección del diseño del modelo de la PGR.

Apoyo de la cooperación internacional a PGR

Con la finalidad de contar con el apoyo de un organismo internacional para financiar y brindar asesoría técnica especializada a los Programas de Mejora, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) autorizó un “Préstamo de Inversión con Cooperación Técnica” por 100 mil dólares en fondos no reembolsables para desarrollar los siguientes insumos.¹³⁶

- Programa para el Plan Estratégico Institucional.
- Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República.
- Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la PGR.

Derivado de los programas mencionados, se desarrollarán dos tipos de proyectos:

- a) De mejora:** para fortalecer la fase inicial de investigación a través de medidas

134 Consejo de la Judicatura Federal (2017), *Criterios Jurisprudenciales de los Tribunales Federales con las autoridades locales involucradas en tareas de seguridad pública, Cuaderno de Trabajo*. Disponible en línea: <http://www.cjf.gob.mx/reformas/#Inicio>

135 PGR (2017), *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo*, febrero 2017. Disponible en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf

136 PGR (2017), *Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Procesal Acusatorio en México* (documento entregado al Senado de la República el 16 de octubre de 2017). Disponible en línea: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-10-17-1/assets/documentos/Sen_Herera_Anz_Comic_Sistema_Penal_Acusatorio.pdf

organizacionales, mejora de sistemas de información, dignificación de instalaciones y fortalecer la difusión y el cambio cultural.

b) De Transformación o estratégicos: para implementar arquitectura institucional en materia de normatividad interna, procesos, organización, información y sistemas informáticos.

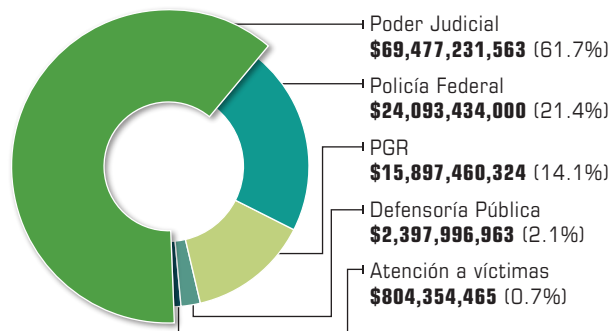
La PGR está buscando contar con el apoyo del BID durante cuatro años para gestionar los tres programas antes mencionados. El financiamiento solicitado es de 80 millones de dólares a ejecutarse en ese periodo de tiempo.¹³⁷

Asimismo, se encuentra en proceso deliberativo¹³⁸ la creación de un fideicomiso público de pagos denominado "Fideicomiso para la Ejecución de los Programas de Mejora en la Prestación del Servicio de Procuración de Justicia bajo el Sistema Penal Acusatorio", con el objetivo dar seguridad jurídica, transparencia, continuidad y certeza a los planes de mejora (sin importar el contexto político o la coyuntura nacional). Ante el escenario actual, que supone dos transiciones inminentes durante 2018: la política y la de PGR a Fiscalía General, surge el cuestionamiento sobre cómo asegurar la efectividad, transparencia y control de los mecanismos para la cooperación y para el apoyo técnico externo.

Por lo que hace a la inversión de recursos para el sistema de justicia penal en el ámbito federal, observamos que el Poder Judicial es la institución que más presupuesto recibió durante 2017. Esa situación tiene lógica en virtud de que sus funciones y atribuciones no se limitan al sistema de justicia penal. En cuanto a las demás instituciones federales del sistema, los recursos asignados a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) son considerablemente menores que los del resto. Así, por ejemplo, tenemos, que el presupuesto del IFDP solo representa el 2.1% del total aprobado para el Poder Judicial.

En relación con el presupuesto de 2016 el asignado en 2017, éste incrementó 9% en el caso del Poder Judicial (dentro del que está incluido el del Instituto de la Defensoría Pública Federal) y solo 1% para Atención a Víctimas; en tanto que disminuyó para la PGR (en 3%) y para la Policía Federal (en 7%).

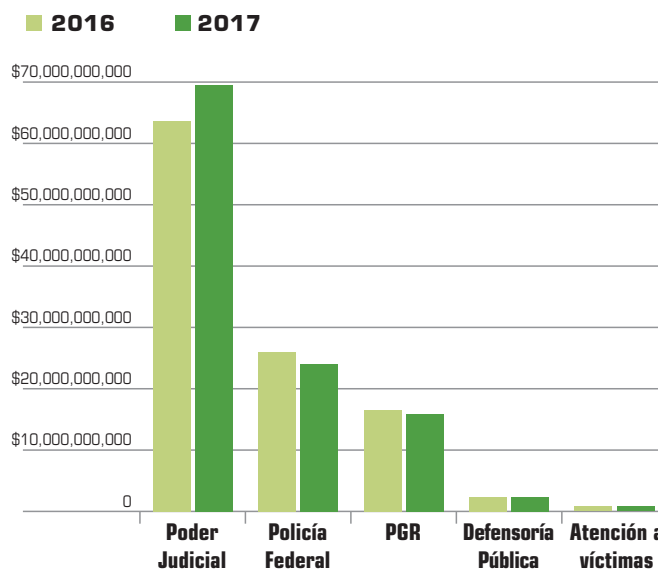
PRESUPUESTO ASIGNADO A LAS INSTITUCIONES FEDERALES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL 2017



Fuente: Cuenta Pública 2017* y respuesta a solicitud de información número de folio 0320000094718, Consejo de la Judicatura Federal (presupuesto del Instituto de la Defensoría Pública Federal).

Poder Ejecutivo Federal (2017), Presentación Cuenta Pública 2017. Disponible en línea: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2017>

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN GASTO APROBADO



Fuente: Cuenta Pública 2016 y 2017. Consejo de la Judicatura Federal (presupuesto del Instituto de la Defensoría Pública Federal) respuesta a solicitud de información número de folio 0320000094718.

137 Idem.

138 PGR, Respuesta a solicitud de información vía Infomex, folio 0001700109618

Es importante insistir en que más allá del monto de los recursos asignados y de las asimetrías institucionales que se presenten en ese rubro, lo relevante es aplicarlos de la manera más eficiente posible para el cumplimiento de las condiciones que el sistema de justicia penal requiere para una operación óptima.

7.2. Habilitantes

En el ámbito federal, salvo la implementación de la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso en la Policía Federal, durante 2017 no se vieron materializados cambios sustantivos en cuanto a las habilitantes institucionales respecto al año anterior. En el Poder Judicial de la Federación y el Instituto de la Defensoría Pública, además del incremento de personal y de la infraestructura, se han mantenido los esquemas y modelos de trabajo que se implementaron durante 2016 para el proceso de consolidación.¹³⁹ No obstante, en el caso de la Procuraduría General de la República (PGR), se han llevado a cabo cambios puntuales con el objetivo de tener una mayor eficiencia y calidad en las investigaciones. Asimismo, se encuentra en desarrollo el diseño de un nuevo modelo para la PGR, cuyos elementos se exploran en este capítulo.

7.2.1. Procuraduría General de la República

Durante 2017 la PGR realizó de manera aislada algunas acciones y cambios al interior de la institución, sin que se haya implementado en la práctica un modelo integral que transforme y ordene los procesos y las dinámicas en la operación, de cara a su inminente transición a Fiscalía General de la República (FGR). Entre las acciones que se han llevado a cabo o aún están en desarrollo, en términos de gestión y modelo de trabajo, se encuentran las siguientes:

a) Despresurización de las Unidades de Atención Inmediata (UNAI)

La PGR contrató los servicios de asesoría para el diseño y construcción de propuestas orientadas al fortalecimiento y mejora continua de las Unidades de Atención Inmediata. Como parte del proyecto¹⁴⁰, se realizó un trabajo de campo de 180 días con los siguientes objetivos:¹⁴¹

- Reducir los inventarios de carpetas de investigación.

- Reducir la vida promedio de las carpetas de investigación.

- Documentar la experiencia del programa piloto para ajustar el modelo de gestión y generar criterios de actuación formales para todas las Unidades de Atención Inmediata (UNAI) del país.

Como resultado de este ejercicio, se diseñaron 18 instrumentos normativos que permitieron estandarizar y agilizar la operación en las UNAI y que sirvieron como instrumento orientador para la aplicación de las diferentes formas de determinación temprana, con el objetivo de descongestionar estas unidades.¹⁴² A primera vista las medidas implementadas parecen efectivas para descongestionar las UNAI, pues en 2017 fueron determinadas más carpetas de investigación de las que fueron iniciadas en el mismo periodo (104%). Asimismo, el rezago disminuyó a la par que la eficiencia aumentó, respecto del año anterior. No obstante, si analizamos los distintos tipos de determinación, observamos que, después del no ejercicio de la acción penal, el archivo temporal es altamente utilizado como medida de “descongestión” (al igual que en el ámbito local). En ese sentido, es importante dar seguimiento a lo que sucede con esos casos, pues si bien éstos no se encuentran activos, continúan representando un tipo de acumulación en la PGR, que además se puede traducir en impunidad, pues puede tratarse de asuntos en los que, a pesar de contar con una determinación ministerial, en realidad no existe investigación criminal.

Por otro lado, si bien el modelo de las Unidades de Atención Inmediata UNAI (análogo al modelo de los tres pisos) puede ser útil para dar trámite a los casos de menor complejidad (cuya incidencia es la que prevalece en la PGR), es importante que la procuraduría tenga capacidades de identificar y procesar los delitos que, aunque menos frecuentes, representan una mayor complejidad o impacto.

b) Fortalecimiento de la Agencia de Investigación Criminal

Para el fortalecimiento de las capacidades de investigación, se impulsó una estrategia de transformación del modelo de la Agencia de Investigación Criminal (AIC), lo que implicó, entre otras cosas, la creación de nuevas áreas bajo su adscripción:

¹³⁹ Documentados en el reporte de Hallazgos 2016.

¹⁴⁰ Adjudicado a la consultora METHA, con un costo de 15 millones de pesos.

¹⁴¹ PGR (2017), *Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Procesal Acusatorio en México*. Op. Cit.

¹⁴² PGR, Respuesta a solicitud de información vía Infomex, folio 0001700109618.

Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas¹⁴³

Unidad para el Combate al Delito de Secuestro, dependientes de la Agencia de Investigación Criminal¹⁴⁴

A partir de la creación de la unidad, personal de la SEIDO –subprocuraduría originalmente encargada de la investigación del delito de secuestro– fue adscrito a la AIC para trabajar en conjunto, de manera autocontenida. No obstante, surge la pregunta sobre si no se están generando esquemas de operación duplicados.

Oficina Nacional de Política de Drogas¹⁴⁵

Es necesario controvertir el hecho de que esta oficina se encuentre alojada en la PGR y, particularmente en la AIC, en primer lugar, porque sale del marco de las funciones operativas que la Agencia debería tener, pudiendo resultar en una carga de trabajo o burocracia innecesaria. Además, la materia de drogas es una política pública en la cual deben converger diversas instituciones, y establecerla al interior de la PGR le da un enfoque meramente punitivo y de persecución.

Por otro lado, el nuevo modelo de investigación criminal de la AIC plantea una estructura transversal dividida en tres áreas: **a)** administrativas, **b)** operativas, y **c)** de investigación. En ese sentido, se prioriza la coordinación entre los Ministerios Públicos, los investigadores, peritos y analistas.

A partir de esta definición de los distintos procesos en la AIC, fue diseñado el “Modelo de Servicios” pensado para ser adaptado dentro de cualquier posible esquema de transición de PGR a Fiscalía General. Para garantizar la eficiencia y calidad en las investigaciones, el modelo contempla algunas premisas:

- Separación de funciones administrativas y operativas.

- Creación de un área de apoyo a la investigación ministerial, de manera que CENAPI (actualmente encargada de atender requerimientos de los ministerios públicos) evolucione a ser un área de análisis estratégico.

- Interoperabilidad e interconexión del Sistema Único de Información de la AIC con Justici@net (sistema informático de la PGR).

Para garantizar la operación efectiva y funcional del modelo, el diseño contempla determinadas condiciones, que constituyen la base para la transformación y el fortalecimiento de la Agencia y, por tanto, de la investigación criminal:

Cuenta con una **Unidad de Análisis Criminal central** que coordina a las 32 delegaciones a nivel nacional.

Cuenta con un **Sistema Único de Información Criminal** (antes denominado Prometheus), que posibilita identificar el estatus de cada investigación, así como de los actos dentro de la misma. Se encuentra interconectada con la utilizada por los ministerios públicos (justici@net) y se complementa con la Plataforma México. Para darle sostenibilidad, la visitaduría de la PGR verificará que la información sea registrada por los operadores con una calidad adecuada. De lo contrario, impondrá sanciones.

Se busca consolidar el **servicio profesional de carrera** fortaleciendo los incentivos que estarán focalizados al desarrollo de las habilidades.

El diseño de la agencia de investigación y la implementación de las acciones llevadas a cabo hasta el momento, significan un esfuerzo importante para fortalecer las tareas de investigación a nivel federal. No obstante, es necesario tomar en consideración dos cuestiones que, de no atenderse, pueden afectar este proceso de cambio:


- Aunque el modelo ya lleva un nivel de desarrollo importante (ya se emitió el acuerdo que modifica la estructura de la AIC y el “Manual de Operación del Sistema Penal Acusatorio para la Agencia de Investigación Criminal”), aún hay pendientes,

143 Acuerdo A/076/17 por el que se crea la Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496125&fecha=05/09/2017

144 Acuerdo A/077/17 por el que se crea la Unidad para el Combate al Delito de Secuestro, y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496126&fecha=05/09/2017

145 Información Proporcionada por la Agencia de Investigación Criminal por solicitud directa.

como la validación de la Secretaría de la Función Pública, para la materialización del modelo en su totalidad.

-  No hay indicativos de que este proceso de transformación institucional se inserte en un esquema más integral de reestructuración y ordenamiento de la PGR como institución. No se debe olvidar que la institución responsable de la procuración de justicia es la PGR, como un todo. Por ello, el fortalecimiento institucional debe ser integral y los proyectos de transformación deben ir de la mano.

c) Modelo de operación tipo basado en la priorización y la persecución estratégica: en construcción

A pesar de la coyuntura política que ha entorpecido el fortalecimiento institucional y la transición a Fiscalía General, actualmente, con el apoyo del BID, se está diseñando un “Modelo de Operación Tipo” que, aunque no se ha materializado, contiene elementos valiosos, que destacan en la construcción de un modelo de procuración de justicia.¹⁴⁶


El perfil institucional está diseñado tomando como referencia la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia y tiene un enfoque de regionalización, que rompe con el esquema ineficiente de delegaciones, de forma que permite atender los fenómenos criminales de manera regional. A partir de una aproximación a los fenómenos criminales, se perfilan dos objetivos esenciales:


- a) Eficiente identificación y gestión de asuntos de baja complejidad y alto volumen a las unidades de justicia alternativa.
- b) Enfoque de recursos y capacidades de investigación para la persecución de delitos y mercados criminales de alta complejidad.


Para la implementación del plan de persecución penal estratégico, la selección y el flujo de los casos se llevará a cabo a partir de cuatro criterios de priorización que atienden a la gravedad de delito y el nivel de dificultad de la investigación.


De implementarse el modelo de acuerdo con las características que se están definiendo, podría tener un impacto considerable en el fortalecimiento de

las capacidades de investigación criminal en la PGR, desburocratizando los procesos y atendiendo los fenómenos criminales de manera más efectiva. Pero hay ciertos aspectos que son importantes para que este plan de mejora institucional no se quede únicamente en buenas intenciones:

-  La primera premisa obvia es la materialización de este proyecto, lo que involucra muchos factores, entre ellos la voluntad política, la inversión eficiente de los recursos y la implementación de una teoría del cambio efectiva.

-  Para que el modelo genere los resultados que se esperan de él, es indispensable que se fortalezcan las plataformas tecnológicas al interior de la PGR, de modo que la operación pueda ser monitoreada de manera integral y permanente para la mejora continua.

-  De no acompañarse con un servicio de carrera fortalecido, cualquier modelo que se implemente estará destinado al fracaso.

-  No debe perderse de vista el enfoque integral y sistémico del SJP en su conjunto, por lo que el modelo debe acompañarse de mecanismos efectivos de coordinación con todas las instituciones operadoras e involucradas.

7.2.2. Poder Judicial de la Federación (PJF)

A nivel de habilitantes, el PJF no ha implementado cambios sustantivos respecto a 2016; continúa manteniendo buenas prácticas de gestión y aplicación de tecnologías de la información para apoyar la administración de los asuntos, así como el seguimiento y la evaluación.

Como se documentó en el reporte previo, para dar inicio a la fase de consolidación del SJP, se instauró la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, la cual es el área técnica responsable del estudio, análisis y planeación para orientar. A través de esta unidad, se ha trabajado en cinco vertientes estratégicas que el PJF consideró necesarias para una adecuada consolidación y una eficiente operación del sistema:

- 1) Contar con información confiable y oportuna que permita realizar diagnósticos y nutrir las políticas judiciales, así como tomar decisiones informadas y rendir cuentas a la sociedad.

¹⁴⁶ Véase México Evalúa y Cidac (2018), *Léase si quiere gobernar (en serio)*. Ciudad de México.

2) Mantener los continuos e intensos programas de capacitación y difusión dirigidos a las y los jueces especializados para fortalecer la excelencia en la impartición de justicia.

3) Implementar herramientas tecnológicas útiles que faciliten la operación diaria de los Centros y generen certidumbre para los usuarios del sistema de impartición de justicia penal.

4) Mantener vigente la política de seguimiento al SJP, para identificar oportunamente problemas y disminuir riesgos de operación que afecten la impartición de justicia.

5) Continuar con una política de planeación prospectiva que permita tomar oportunamente las decisiones para atender la demanda de justicia y garantizar la operación continua.

Como se ha insistido, la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas deben estar idealmente separadas, de manera que los jueces puedan concentrarse en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, en tanto los administradores organizan, priorizan y evalúan el uso y desempeño de los recursos.

En el PJF, desde el año 2015 los jueces de Distrito especializados en el sistema penal acusatorio fungen como administradores, de forma rotativa y de manera anual. El Acuerdo General 10/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal determinó que los jueces de Distrito que funjan como Administradores no podrán ejercer funciones jurisdiccionales, salvo en aquellos casos en que les corresponda actuar en suplencia de otro juez.¹⁴⁷ Si bien en algún momento el CJF consideró necesaria esta medida, es necesario que la figura del administrador evolucione de manera que los jueces puedan enfocarse a sus labores jurisdiccionales.

Al respecto, es importante destacar que el Consejo de la Judicatura Federal está proyectando abandonar el perfil de juez administrador, para lo cual está pendiente la publicación de un punto de acuerdo en el Diario Oficial de la Federación. Esta decisión obedece a que cuando el SJP estaba recién implementado, la gestión de los centros de justicia requería del acompañamiento de un juez en la toma de decisiones, para que la gestión no afectara el debido proceso. Actualmente el sistema ya se considera estabilizado y se encuentra en un momento en el que

cumple el margen de actuación requerido por el sistema acusatorio, por lo que ya no se requiere que un juez con conocimiento jurídico-operativo lleve a cabo la gerencia.

En agosto de 2017 se adscribieron 21 jueces en funciones de ejecución penal, los cuales se ocupan principalmente de controlar y vigilar la ejecución de las penas y la medida cautelar de prisión preventiva que puede imponerse en el desarrollo del proceso, así como de garantizar los derechos humanos de las personas imputadas y sentenciadas, recibir y atender sus quejas y resolver sobre las oportunidades de beneficios relacionadas con las penas impuestas¹⁴⁸. Para diciembre de 2017, en los 39 Centros de Justicia Penal Federal, estaban adscritos en total 146 jueces especializados en el sistema acusatorio, repartidos de la siguiente manera:

■ 38 jueces en funciones de administración.

■ 87 jueces en funciones jurisdiccionales.

■ 21 jueces de ejecución.

La Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal realiza un seguimiento continuo de la operación en el Poder Judicial, a partir del análisis de información cuantitativa y cualitativa. A partir de ahí han sido identificados algunos problemas específicos.

➔ Por una parte, en el diferimiento de las audiencias que se consideran imputables a distintos operadores. En el caso del Poder Judicial se ha observado, entre otras, que no siempre se considera la ubicación de los ministerios públicos para la programación de audiencias, lo que tiene como resultado que, en distintas ocasiones, no lleguen a tiempo debido a los largos traslados.

➔ Asimismo, se detectaron áreas de oportunidad en el procedimiento para realizar notificaciones, como el hecho de que la PGR no siempre corrobora la información de la persona a quien se debe notificar. Esta situación se ha solventado en la práctica a través de acuerdos con los MP para que previamente a la notificación la policía corrobore la información. Sin embargo, no es una práctica institucionalizada, por lo que depende de la voluntad y de la buena coordinación que se tenga en determinadas delegaciones.

147 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5385433&fecha=13/03/2015

148 Poder Judicial de la Federación (Diciembre 2017). *Informe Tercer Informe de Actividades al Congreso de la Unión*. México: PJF

Por lo que respecta a las tecnologías de la información, el PJF continúa operando con el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), para gestión automatizada de los casos y el registro y seguimiento de la información. Este sistema permite la interoperabilidad con otras instituciones para realizar solicitudes, interponer recursos y llevar a cabo notificaciones. Asimismo, la plataforma tecnológica del PJF acompaña la gestión de audiencias, y permite dar seguimiento a los casos. Una de las actualizaciones que se llevaron a cabo fue la metodología de medición, que cambió de proceso a persona.

7.2.3. Defensoría Pública Federal

Si bien la defensoría pública a nivel federal se encuentra en mejores condiciones que las defensorías locales, continúa presentando asimetrías en relación con las distintas instituciones operadoras federales. Es muy probable que esto atienda, entre otras cosas, a que su estructura está inserta en el Poder Judicial Federal, que es otro operador del sistema justicia penal, por lo que su posición como un actor principal en el proceso – que, en principio debería ser independiente– es marginal.

Para cubrir las necesidades del SJP acusatorio, el Consejo de la Judicatura Federal desarrolló una política con dos objetivos:

- Contar, al menos, con un defensor público por cada juez en funciones jurisdiccionales.

Hasta abril de 2018 se encontraban adscritos a los Centros de Justicia Penales Federales 114 defensores públicos. En caso de que las necesidades lo requieran, se tiene disponibilidad de 458 defensores públicos del sistema tradicional habilitados, que podrían intervenir en el acusatorio.

- Capacitar a los defensores públicos para actuar en el nuevo sistema y ampliar el número de plazas.

Con dicho propósito, el Instituto de la Judicatura Federal lleva a cabo una capacitación constante y el IFDP no tiene rezago respecto al número de defensores capacitados. Durante 2017 impartió

nueve actividades diversas de capacitación que incluyó talleres, cursos de actualización y programas de especialización, los cuales versaron sobre cuatro temas en particular: justicia para adolescentes, migración y género, ejecución de penas y sobre criterios jurisdiccionales sobre el SJP¹⁴⁹. A pesar de que fueron pocas las acciones de capacitación, éstas no se realizaron de manera aislada pues de manera periódica se actualizó a los defensores sobre las mismas temáticas. En el caso particular de los cursos de actualización sobre criterios del SJP acusatorio, la capacitación continua es potencialmente benéfica, pues además de mantener a los defensores públicos actualizados, les proporciona herramientas para realizar su trabajo con una mayor calidad e incluso mayor eficiencia.

Respecto al servicio profesional de carrera, éste se encuentra contemplado en la *Ley Federal de Defensoría Pública* –con la denominación de “servicio civil de carrera” – y desde su creación hasta la fecha, ha operado de manera permanente como un mecanismo efectivo para el proceso de reclutamiento y selección del personal que ingresa, incorpora procesos de profesionalización y define las promociones y bajas de los funcionarios, con mecanismos de medición y evaluación del desempeño.¹⁵⁰ Éste es un factor relevante que ha contribuido a la existencia de una importante asimetría entre las defensorías públicas locales y la federal, pues su esquema de profesionalización es visiblemente más robusto que en las defensorías públicas en los estados.

En la etapa de consolidación, el Instituto Federal de la Defensoría Pública está llevando a cabo un proceso de integración de esquemas de trabajo para corroborar las nuevas funciones que se requieren para los defensores públicos a partir de la dinámica del sistema acusatorio, así como del personal de apoyo. Respecto a esto último, es importante aclarar que actualmente, los defensores cuentan con personal de apoyo para cuestiones administrativas, pero no de investigación¹⁵¹.

Para la gestión de los casos, la defensa de los imputados es asumida de manera individual, con el apoyo de un oficial administrativo. Es decir, no se conforman equipos de trabajo para estudiar los casos de forma estratégica¹⁵².

149 Consejo de la Judicatura Federal, Respuesta a solicitud de información vía Infomex, folio 0320000094718.

150 Idem.

151 Idem.

152 Idem.

Los defensores son evaluados mediante un mecanismo de supervisión y evaluación contemplado en las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de la propia institución. Los supervisores, por su parte, deben elaborar un expediente de evaluación, con asignación de puntajes, tomando en cuenta aspectos como la formulación de la teoría del caso, la actuación del defensor en las distintas etapas del proceso, así como las resoluciones dictadas. Con base en esta información, los supervisores deben elaborar un expediente de evaluación, con asignación de puntajes, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1	Datos relevantes del asunto y teoría del caso que si procede, hubiere formulado.	Hasta 30 puntos
2	Actuación en la etapa de investigación inicial y complementaria, con especial consideración a su intervención en la audiencia inicial, o actuación en la etapa intermedia, o actuación en la audiencia de juicio	Hasta 50 puntos
3	Resoluciones dictadas en el caso	Hasta 20 puntos

Por lo que respecta a las tecnologías de la información, el IFDP cuenta con un “Sistema Integral de Información” que apoya a la gestión de los casos, el cual no cuenta con interconexión con los sistemas de otras instituciones -como la PGR-, únicamente con el sistema SISE del Poder Judicial. El registro de casos se realiza por medio de Excel; esta información estadística es remitida por las Delegaciones en los estados de manera mensual a la Unidad de Apoyo Operativo, la cual se encarga de su concentración y validación para la emisión de un informe estadístico mensual que es enviado a la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁵³

7.2.4. Policía Federal

En el ámbito de seguridad pública, para la elaboración del presente reporte nos encontramos con la dificultad de las limitaciones que existen en términos de transparencia y acceso a la información pública, pues la solicitud planteada respecto a las acciones de coordinación, planeación, capacitación y de innovaciones en materia de gestión y organización institucional en la Policía Federal fue clasificada como reservada o confidencial, dependiendo del caso¹⁵⁴.

En julio de 2017, inició operaciones la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso¹⁵⁵, la cual fue creada como una unidad de apoyo al Comisionado General de la Policía Federal. El objetivo de esta unidad es dar atención a los requerimientos emitidos por la autoridad judicial, ministerial o por parte de la defensa para realizar:

• Evaluación de riesgos procesales

• Seguimiento de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.

Es importante aclarar que esta unidad no realiza opiniones técnicas respecto a las medidas cautelares que podrían ser solicitadas por el MP e impuestas por el juez.

Sumado al hecho de que la creación de esta unidad fue tardía –al ser posterior al proceso de implementación del sistema acusatorio–, actualmente su nivel de desarrollo es aún incipiente, pese a que existe desde hace un año. Su desarrollo se encuentra en una etapa intermedia, en condiciones poco óptimas para su operación, pues, además de no contar con manuales, requiere el desarrollo y fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y personal.¹⁵⁶

Por otra parte, esta unidad no cuenta con un sistema informático que permita registrar la información de los requerimientos y dar seguimiento a las supervisiones. Las actividades sustantivas son registradas en archivos de Excel, para su control y seguimiento, por lo que, por obvias razones, no se encuentra conectado ni sube información al Registro Nacional de Medidas Cautelares.

Como consecuencia de las deficiencias que presenta en las habilitantes de resultados, la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso no está siendo funcional para que los ministerios públicos y jueces cuenten con información de calidad para la solicitud e imposición, respectivamente, de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

Hasta febrero de 2018, la Unidad ha atendido 2,583 requerimientos, de los cuales 1,108 fueron evaluaciones de riesgo y 1,745 supervisión de medidas cautelares o

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Respuesta a solicitud de información vía Infomex, folio0413100019018

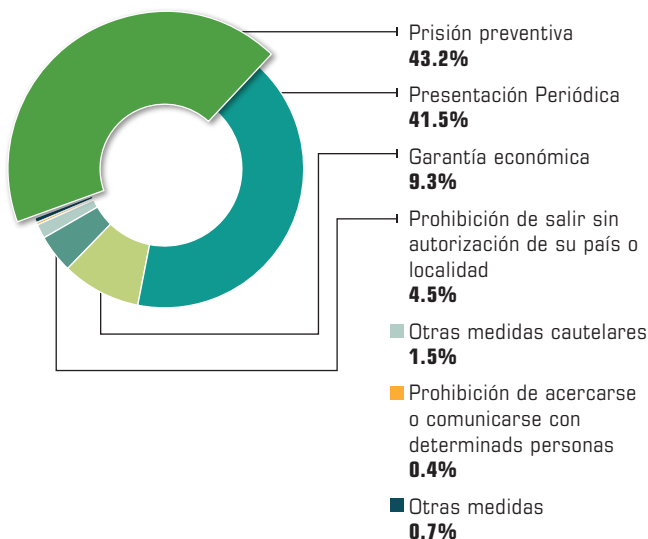
¹⁵⁵ Acuerdo por el que se crea la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 2017. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490777&fecha=19/07/2017

¹⁵⁶ Policía Federal, Respuesta a solicitud de información vía Infomex, folio 0413100020118.

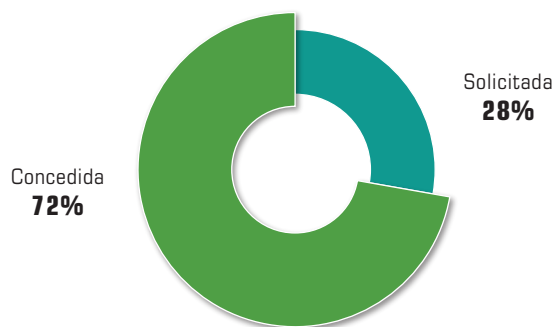
suspensiones condicionales del proceso. Si tomamos en cuenta el número de causas penales iniciadas en 2017, resultaría que solamente se realizaron evaluaciones en el 7% de los asuntos.

La nula operatividad de la unidad (primero por su inexistencia y después por su poca funcionalidad) probablemente ha tenido un impacto negativo para lograr el propósito de minimizar el uso de la prisión preventiva.

MEDIDAS CAUTELARES IMPUESTAS POR EL PJF (NOV 2014-DIC 2017)



PRISIÓN PREVENTIVA SOLICITADA POR EL MP



Fuente: Poder Judicial de la Federación, Tercer Informe al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Desde el inicio de la operación del sistema acusatorio a nivel federal, la prisión preventiva ha sido la medida cautelar que en mayor medida ha sido impuesta por los jueces. A su vez, en la mayoría de los casos en que el Ministerio Público solicita la prisión preventiva, los jueces la conceden (70%). Esto puede ser resultado de que los operadores no cuenten con información suficiente y de calidad sobre los riesgos procesales de un imputado en particular. En ese sentido, una unidad de medidas cautelares robusta, eficiente y objetiva, contribuiría en gran medida a que los ministerios públicos y jueces cuenten con la información necesaria para determinar la medida cautelar que sea más adecuada y proporcional en cada caso.

7.3. Resultados en procuración e impartición de justicia en el SJP acusatorio

7.3.1. Contexto

Las instituciones que forman parte del SJP en el ámbito federal deben responder ante un determinado contexto, para lo cual es preciso conocer la forma en que se comporta la incidencia delictiva del fuero federal y la fenomenología que enfrentan cotidianamente. De acuerdo con el SESNSP durante el año 2017 se registraron 96,035 delitos del fuero federal en el país¹⁵⁷.

Hay tres cuestiones importantes que deben ser consideradas para entender el contexto de la operación a nivel federal:

- Por la naturaleza de los delitos del orden federal, un importante número de denuncias pueden provenir de fuentes anónimas, así como no involucrar víctimas directas.

- Existe un gran número de delitos en los que la competencia no es exclusiva de la Federación o los estados. Al no existir criterios claros para la atracción de casos, podrían observarse espacios de posible discrecionalidad y arbitrariedad en la atracción.

- Aunque el mayor número de los delitos que procesa el sistema federal son aquellos conocidos como de *bagatela* o de *culpabilidad mínima de autor*, la Federación también debe investigar fenómenos criminales más complejos que, en muchos casos, se enmarcan en mercados de criminalidad cuya lógica no respeta geografías, como es el caso del

157 El registro que concentra el SESNSP atiende a la información proporcionada por la PGR en cuanto a carpetas de investigación abiertas en el año, para determinados delitos.

narco tráfico, los delitos económicos y financieros, lavado de activos, crimen organizado, delitos ambientales, contrabando y corrupción.

Estas consideraciones pudieran incidir directamente en la operación y en la exigencia a la que se enfrentan las instituciones del ámbito federal, ya que se requiere, por un lado, la eficiencia en la gestión de delitos federales de alto volumen y, por el otro, la eficacia en la persecución de delitos de alta complejidad. Asimismo, es menester analizar el posible impacto del amparo sobre la operación misma del sistema, lo que se hará más adelante.

7.3.2. Vista panorámica de 1,186 días de operación del sistema acusatorio en el ámbito federal

Desde el inicio de la vigencia del SJP de corte acusatorio en el ámbito federal a diciembre de 2017 han transcurrido poco más de 1,100 días, por lo que es preciso conocer si del análisis cuantitativo podemos inferir una tendencia hacia su consolidación.

Entre los principales hallazgos es posible observar una mejora significativa en cuanto a la determinación de carpetas de investigación; mientras que durante 2016 se observaba un porcentaje de resolución de 52.5%, es decir que sólo se determinaba 1 de cada 2 carpetas ingresadas, para el 2017 el porcentaje de determinación fue del 104%, es decir que de cada 10 carpetas ingresadas 10 logran determinarse. Lo anterior permite inferir que se están desahogando tanto las carpetas iniciadas en el año como otras tantas que forman parte del rezago existente. Este avance es aún más ilustrativo si se observa el incremento de carpetas de investigación iniciadas, ya que mientras para 2016 la cifra fue de 55,150, para 2017 se iniciaron 94,536, por lo que se dio un incremento de casos de 71.4%. El incremento porcentual en la determinación de carpetas de investigación fue mayor al de carpetas iniciadas, ya que ascendió a 239.9%.

	2016	2017	Porcentaje de incremento
Carpetas de investigación iniciadas	55,150	94,536	71.4%
Carpetas de investigación determinadas	28,944	98,381	239.9%
Porcentaje de determinación	52.5%	104%	

Otro de los principales hallazgos fue advertir la reducción en la proporción de causas penales ingresadas por el Poder Judicial; ya que mientras para el periodo 2014-2016 se observaba la judicialización del 16.7% de los casos, para 2014-2017 esta proporción disminuyó a solo 15.7%. Esta

situación no es por sí misma negativa, ya que se esperaría solo judicializar aquellos casos en los que se amerite ese procedimiento, mientras que el resto podrían resolverse agotando las diversas salidas previstas por el sistema. Sin embargo, esto atiende posiblemente al incremento de las determinaciones respecto al archivo temporal y no ejercicio de la acción penal lo que obliga a analizar sobre el tipo de delitos que efectivamente se están canalizando a las instancias judiciales o a los que se está dando una respuesta alternativa por parte del sistema.

Del total de causas ingresadas en el Poder Judicial Federal (PJF), 26% lograron finalizarse durante el periodo, lo que muestra un moderado avance respecto de lo observado en el periodo con corte a 2016, donde se lograba finalizar solo un 23%.

Por lo tanto, a reserva de realizar un análisis más preciso, es posible observar cambios positivos en términos del flujo de casos, de manera general. A pesar del incremento de los casos que son conocidos por la PGR y que derivaron en un incremento significativo del número de carpetas de investigación iniciadas, las instituciones –en este caso la PGR y el PJF– lograron desahogar una mayor proporción, tanto en la fase de procuración como en la de impartición de justicia.

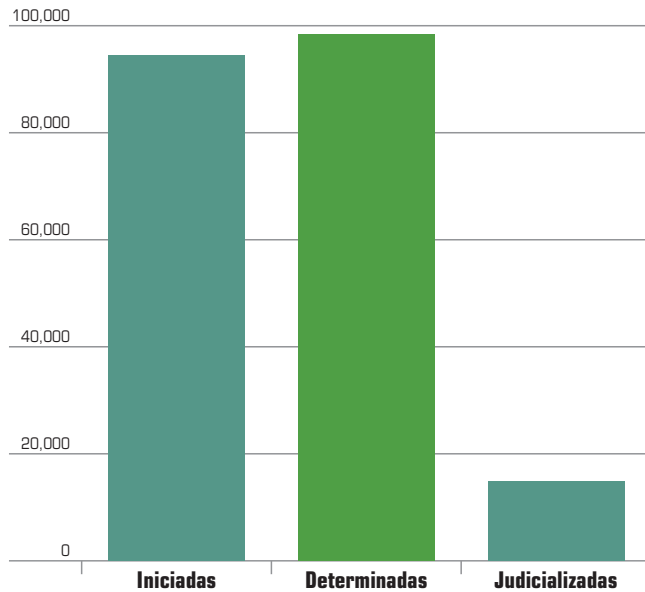
Los datos permiten visualizar que, del universo de carpetas iniciadas, solo el 0.24% deriva en juicio oral; mientras que el resto se resuelve por otras vías o se encuentran pendientes de determinación en la PGR o en trámite en el PJF.

7.3.3. Análisis del flujo de casos en la procuración de justicia para 2017

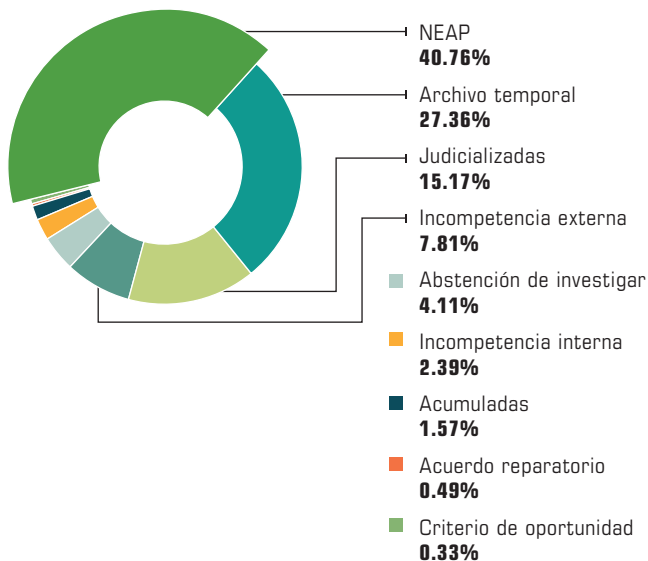
Si bien en un primer momento se percibe positivo el incremento en el porcentaje de determinación de carpetas de investigación, este comportamiento debe analizarse con mayor profundidad, a fin de comprender el tipo de determinaciones, el uso de mecanismos alternativos y de otras salidas previstas por el propio sistema para evitar su saturación.

En el ámbito federal existe una serie de delitos en los que no es procedente el uso de salidas alternas. En el caso de la PGR, por las características de los delitos de su competencia, el número de carpetas que se pueden resolver por mecanismos alternativos son menores que en el fuero común. No obstante, los datos demuestran que la proporción de asuntos resueltos por esta vía es residual, pues del total de carpetas determinadas, apenas el 0.5% tuvo como salida un acuerdo reparatorio, por medio de la aplicación de mecanismos alternos.

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS, DETERMINADAS Y JUDICIALIZADAS



DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE CARPETAS DE INVESTIGACIÓN POR TIPO DE DETERMINACIÓN



“Aunque el incremento en el porcentaje de determinación de carpetas de investigación es positivo, alrededor de un tercio de los casos son determinados como archivo temporal.”

Como se observa en la gráfica previa, existe una alta proporción (27.36%) de investigaciones que son determinadas como archivo temporal, representando para 2017 casi un tercio de los casos. Por otra parte, si bien el uso de mecanismos alternos está previsto en el sistema para descongestionar y ofrecer formas de terminación anticipada previstas por ley, lo cierto es que a partir de la información se observa un uso mínimo, tan solo 0.49% por acuerdo reparatorio y 0.33% por criterio de oportunidad.

Respecto a los tipos de delitos más frecuentemente registrados en carpetas de investigación, los que presentan una mayor concentración son los patrimoniales (38.18%), seguidos de delitos relacionados con la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos* (14.24%) y de los delitos contemplados en leyes de instituciones de crédito, inversión, fianzas y seguros (8.43%). (Ver Anexo 7.1¹⁵⁸). Esta información permite advertir que la mayoría de los tipos penales procesados no son necesariamente los considerados más graves o de mayor complejidad. Esta cuestión deja abierta la interrogante sobre la medida en que se está logrando una persecución penal estratégica efectiva, con la desarticulación de redes o mediante la investigación de criminalidad compleja y de mayor impacto social.

Al analizar esta tabla es posible identificar que una gran proporción de los casos que investiga y persigue la PGR están concentrados en las delegaciones estatales, ya que para 2017 la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo ingresó el 93.34% de las carpetas de investigación abiertas, mientras que el 6.66% restante corresponde a las áreas centrales. También observamos que, mientras en las áreas el porcentaje de carpetas de investigación iniciadas sin detenido es

superior al 90%; en las delegaciones alcanza el 81.9% y con detenido el 18.1%. En este sentido es evidente la necesidad de establecer un modelo de gestión, con criterios homologados para la canalización y determinación de casos en toda la PGR; así como para asegurar mejores condiciones de capacidad técnica y de investigación.

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR DELEGACIONES O ÁREAS CENTRALES DE LA PGR 2017

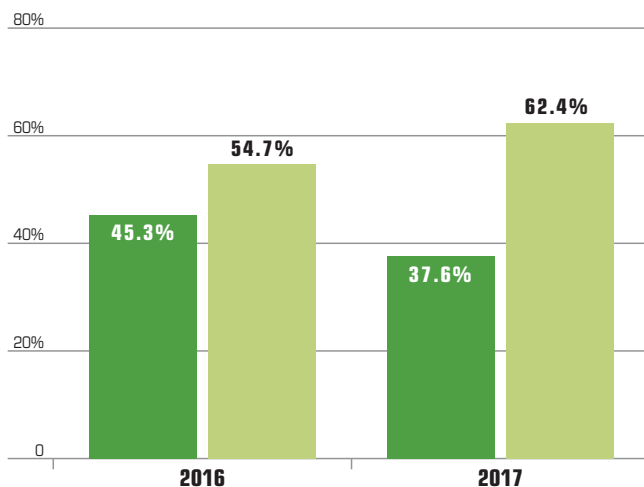
DELEGACIÓN / ÁREA CENTRAL*	INICIADAS TOTALES		INICIADAS RELATIVOS		
	C / DET	S / DET	TOTAL	C / DET	S / DET
SCRPPA	15,970	72,266	88,236	18.1%	81.9%
VISITADURIA	0	648	648	0%	100%
FEPADDE	2	1,482	1,484	0.13%	99.87%
SDHPDSC	2	673	675	0.3%	99.7%
SEIDF	60	2,238	2,245	2.67%	99.69%
SEIDO	95	930	1,025	9.27%	90.73%
SJAI	1	79	80	1.25%	98.75%
UEAF	0	83	83	0%	100%
TOTAL	16,130	78,406	94,536	17.06%	82.94%

*SCRPPA: Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, Visitaduría: Visitaduría General, FEPADDE: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, SDHPDSC: Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, SEIDF: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, SEIDO: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, SJAI: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Fuente: Información proporcionada por la PGR.

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN JUDICIALIZADAS

■ Con detenido ■ Sin detenido



De forma general, en 2017, el 82.9% de los casos totales ingresados en la PGR fueron sin detenido y el 17% con detenido, es decir, en los que se actualizó la flagrancia. Estos datos evidencian lo necesario que resulta revisar tanto los tipos de determinaciones que emplea la PGR, como la proporción de casos en los que logra la judicialización, y de éstos, la proporción que refieren a carpetas de investigación con detenido.

En cuanto a la judicialización de las investigaciones, como se observa en la gráfica previa, la proporción cambia respecto de las carpetas iniciadas, ya que se incrementa el porcentaje de carpetas de investigación judicializadas sin detenido de 54.7% para 2016 a 62.4% para 2017.

Para apreciar el comportamiento de esta tendencia por área de la PGR se muestra la siguiente tabla, en donde el mayor porcentaje lo presenta la SEIDO, con el 75.6% de carpetas judicializadas "con detenido". En el resto de las áreas, el mayor porcentaje de carpetas judicializadas son "sin detenido". De hecho, de los datos proporcionados por el PJF, se desprende que el 43% de las causas penales iniciadas son en flagrancia, lo que evidencia las deficiencias en la capacidad de investigación de las distintas áreas de la Procuraduría, así como la ausencia de un modelo de gestión que permita reflejar grados operativos de trabajo similares.

Adicionalmente, respecto al uso de la facultad conferida en el artículo 140 del CNPP, para dejar en libertad al imputado durante la investigación, se observa una tendencia al alza, pero su uso se concentra en algunos centros de justicia, por lo que no se observa como una práctica o tendencia generalizada. Hay algunos estados en los que el uso de esta facultad es mayor al 25%, tal es el caso de Villahermosa (61%), Cintalapa de Figueroa (55%), San Luis Potosí (37%), Hermosillo (35%) y el Reclusorio Oriente (27%). (Ver Anexo 7.2¹⁵⁹)

DELEGACIÓN / ÁREA CENTRAL	Causas judicializadas			RELATIVO(%)
	C / DET	S / DET	S / DET	
SCRPPA	5,378	8,945	14,323	95.94%
VISITADURIA	0	12	12	0.08%
FEPADDE	0	207	207	1.39%
SDHPDSC	6	17	23	0.15%
SEIDF	55	77	132	0.88%
SEIDO	170	55	225	1.51%
SJAI	0	1	1	0.01%
UEAF	1	5	6	0.04%
TOTAL	5,610	9,319	14,929	100%

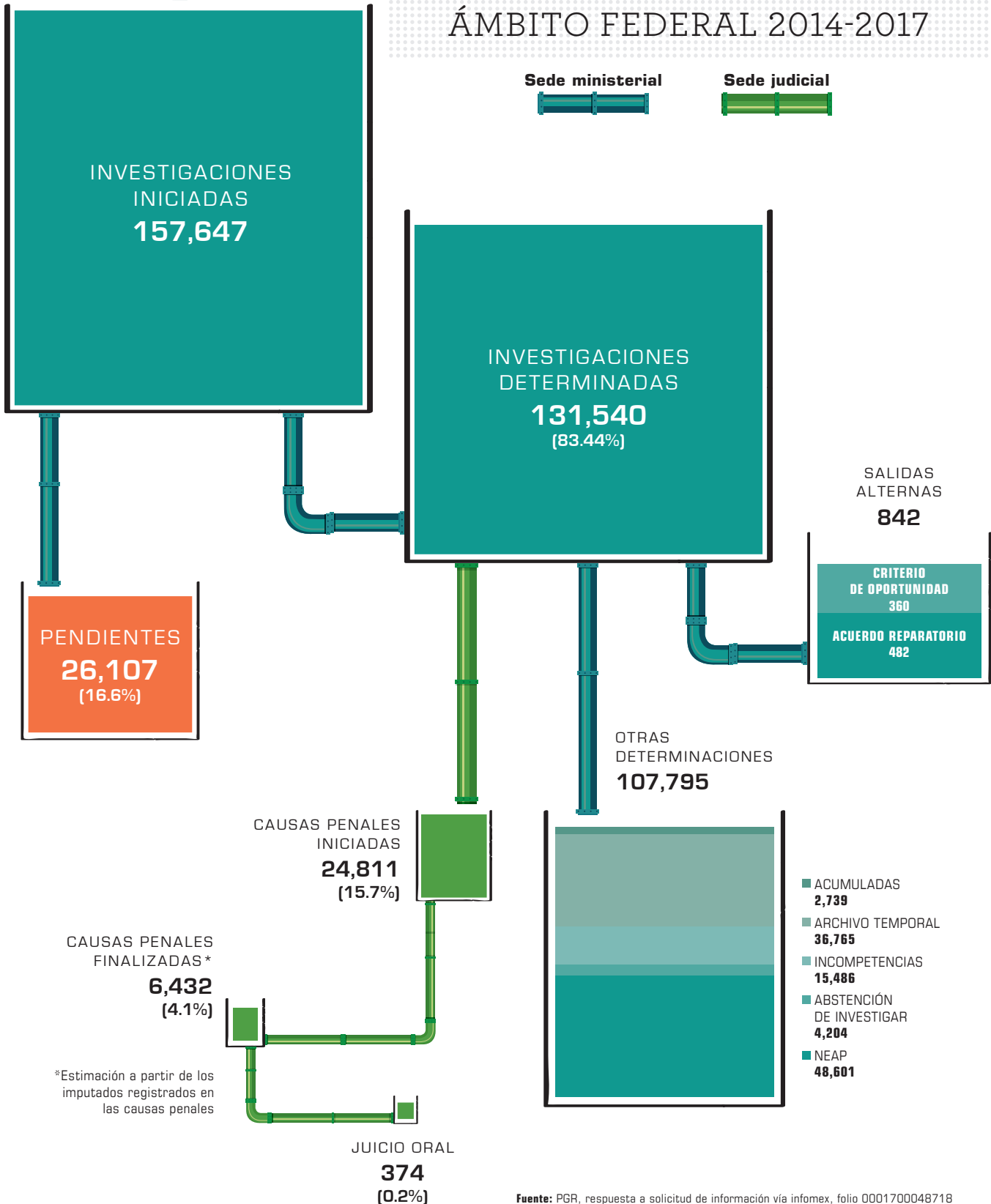
FLUJO PROCESAL PENAL

ÁMBITO FEDERAL 2014-2017

Sede ministerial



Sede judicial

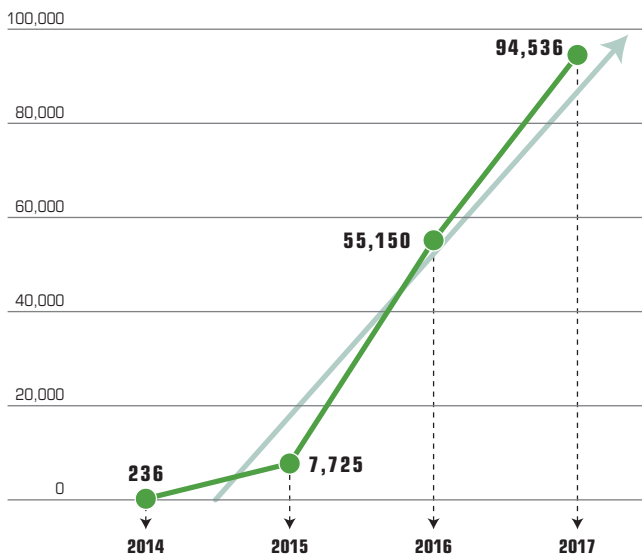


*Estimación a partir de los imputados registrados en las causas penales

7.3.4. Análisis del período comprendido entre 2014 y 2017

En términos generales, en el período se observa un incremento significativo en el número de carpetas de investigación iniciadas, tanto de manera global como por año calendario, lo que puede interpretarse de primera instancia como que el sistema propiamente sigue en proceso de establecerse; a reserva de elaborar un análisis posterior a fin de identificar la existencia de algún proceso de estabilización o estancamiento. El ingreso de carpetas de investigación y de causas conserva un incremento porcentual, aunque menor que en los años previos, cuestión que puede ser natural debido al proceso de implementación y posible consolidación del SJP; así como en virtud del proceso paralelo de cierre de casos pendientes del sistema tradicional.

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS (2014-2017)



Fuente: Información proporcionada por la PGR a través de solicitudes de información.

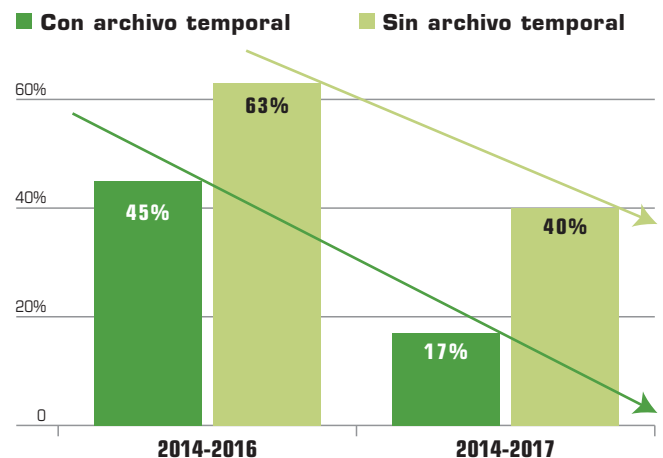
En la siguiente tabla se aprecia la proporción de carpetas de investigación acumuladas para el periodo comprendido de noviembre de 2014 a diciembre de 2017, tanto en las delegaciones como en las áreas centrales de la PGR frente a los casos determinados. De manera global apreciamos un mayor rezago en las áreas centrales que en las delegaciones; basta ver la UEAF, la SJAI, la SDHPDSC y la SEIDO principalmente, pues presentan un porcentaje de rezago que oscila entre el 66% y el 87.3%. Esta situación podría ser indicativa de una operación heterogénea, con distintos niveles de eficiencia, en cuanto al desahogo de casos, aunque con sus respectivas acotaciones considerando la existencia de asuntos con mayor complejidad en algunas de las áreas centrales.

En la siguiente tabla se aprecia la proporción de carpetas de investigación acumuladas para el periodo comprendido de noviembre de 2014 a diciembre de 2017, tanto en las delegaciones como en las áreas centrales de la PGR frente a los casos determinados. De manera global apreciamos un mayor rezago en las áreas centrales que en las delegaciones; basta ver la UEAF, la SJAI, la SDHPDSC y la SEIDO principalmente, pues presentan un porcentaje de rezago que oscila entre el 66% y el 87.3%. Esta situación podría ser indicativa de una operación heterogénea, con distintos niveles de eficiencia, en cuanto al desahogo de casos, aunque con sus respectivas acotaciones considerando la existencia de asuntos con mayor complejidad en algunas de las áreas centrales.

DELEGACIÓN/ ÁREA CENTRAL	INICIADAS 2014-2017	DETERMINADAS	PENDIENTES	REZAGO
SCRPPA	144,260	125,584	18,676	12.9%
Visitaduría	1,441	757	684	47.5%
FEPADE	4,122	2,180	1,942	47.1%
SDHPDSC	1,089	323	766	70.3%
SEIDF	4,555	1,993	2,562	56.2%
SEIDO	1,961	666	1,295	66.0%
SJAI	117	24	93	79.5%
UEAF	102	13	89	87.3%
TOTAL	157,647	131,540	26,107	16.6%

En el periodo 2014 - 2017 se observa igualmente una tendencia a la baja respecto al rezago de los casos. Aun cuando la determinación por "Archivo Temporal" se considera una salida posible y legal, dado que se observa

REZAGO



un uso preponderante en la PGR, se consideró realizar un análisis tomándola como parte de las determinaciones y otro no haciéndolo. El resultado, con sus matices, sigue mostrando una tendencia a la baja del rezago existente.

Para el periodo analizado se observa un porcentaje de carpetas de investigación pendientes de resolución de 16.56%, mientras que para el periodo previo (2014-2016) éste ascendía a casi el 45%, respecto del total de iniciadas.

	INICIADAS	DETERMINADAS	PENDIENTES
TOTAL	157,647	131,540	26,107
Porcentaje	100%	83.44%	16.56%

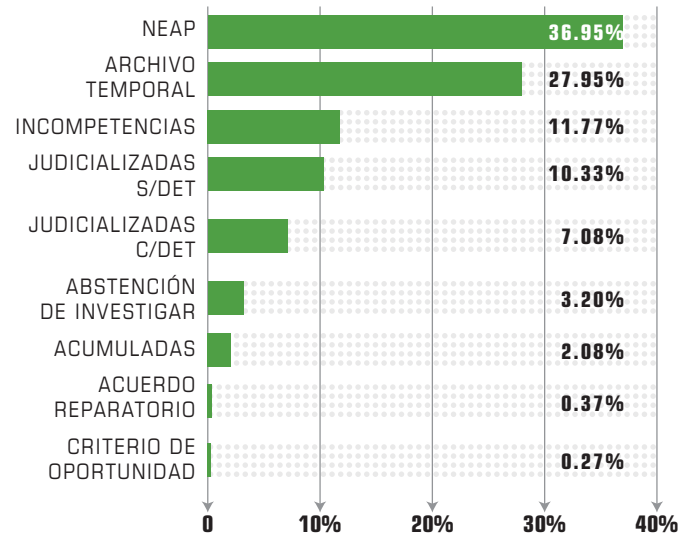
En cuanto al flujo de los casos de 2014 a 2017, se observa que del total de carpetas iniciadas se determinó 83.44%. Sin embargo, sólo se iniciaron 15.7% causas penales y se finalizaron 4.1%. A nivel federal se mantiene la tendencia estatal, en la que sólo el 0.2% de las investigaciones derivaron en un juicio oral.

Vale la pena analizar el tipo de determinaciones que ha empleado la PGR durante estos años, a fin de comprender qué sucede con las investigaciones finalizadas. En términos globales, para el periodo 2014-2017 se observa un alto uso del "No ejercicio de la acción penal", con un 36.95%, seguido del "archivo temporal" con un 27.95% y de las incompetencias con un "11.77%", en tanto que el uso de mecanismos alternativos (0.37%) y de criterios de oportunidad (0.27%) se mantiene residual.

7.3.5. Análisis del flujo de causas en impartición de justicia

Es preciso iniciar señalando la inconsistencia –que se aprecia en la tabla siguiente– entre la información reportada por la PGR y por el PJF. En términos agregados para el periodo 2014-2017 se identifica una diferencia absoluta de 1,948 carpetas de investigación, puesto que la PGR señaló 22,903 como judicializadas, mientras que el PJF señaló 24,811 causas iniciadas.

DETERMINACIÓN DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN EN LA PGR (2014-2017)



Fuente: Información proporcionada por la PGR a través de solicitudes de información.

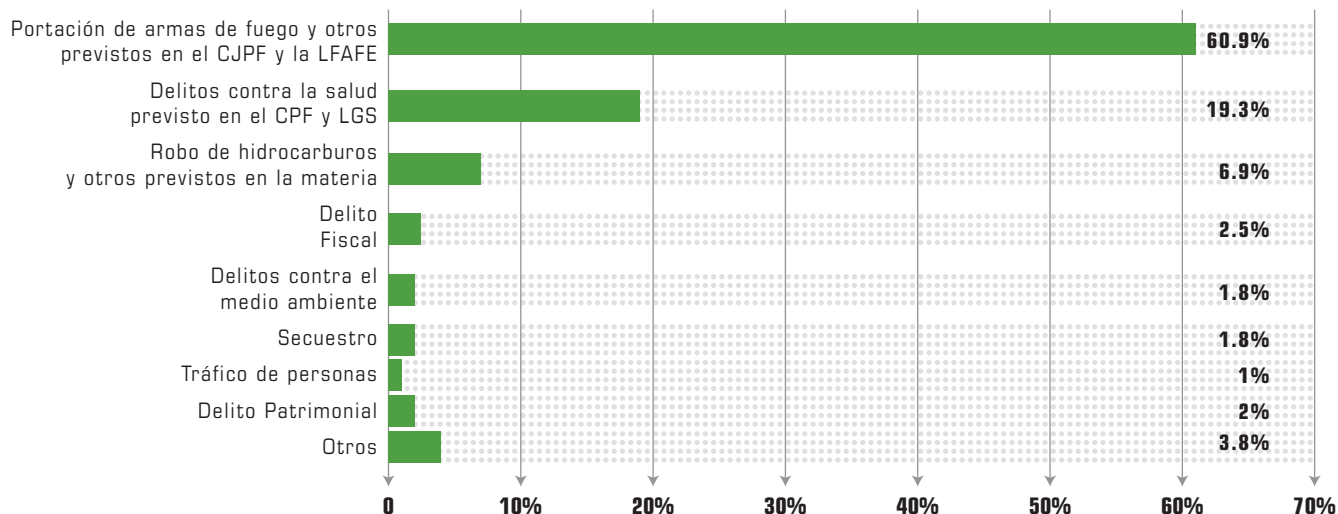
Esta inconsistencia podría explicarse debido a que no existen criterios homologados para el registro y la clasificación de la información entre ambas instituciones. No obstante, aún tomando esto en cuenta, la diferencia es considerablemente amplia.

Del análisis de las causas, como puede observarse en la siguiente tabla, el mayor porcentaje de causas ingresadas entre 2014 y 2017 refiere a delitos como portación de armas de fuego (60.9%); el segundo lugar lo ocupan los delitos contra la salud, principalmente los relacionados con posesión de drogas (19.3%) y el tercer lugar el robo de hidrocarburos (6.9%). Igualmente se observa que delitos fiscales (2.5%), contra el medio ambiente (1.8%), secuestro (1.8%) y el tráfico de personas (1%) representan una proporción muy baja respecto del total de causas que ingresan al PJF.

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN Y CAUSAS PENALES DE 2014-2017

CARPETAS INICIADAS	CARPETAS JUDICIALIZADAS CON DETENIDO	CARPETAS JUDICIALIZADAS SIN DETENIDO	ASUNTOS CONOCIDOS	CAUSAS INICIADAS	IMPUTADOS
157,647	9,318	13,585	46,648	24,811	29,955
	22,903			24,811	

DELITOS REGISTRADOS EN LAS CAUSAS PENALES INICIADAS



Finalmente, por lo que se refiere al tiempo promedio en el que finalizan los procesos en el Poder Judicial, para el periodo 2014-2017, se advierten los siguientes: 57 días para el acuerdo reparatorio, 133 días para suspensión condicional a proceso, 140 días para procedimiento abreviado y 311 días para juicio oral.

7.3.6. Finalización de las causas

En cuanto a las distintas formas de finalización, 67.85% fueron por procedimiento abreviado, 18.31% por suspensión condicional, 7.76% se derivan a juicio oral, 3.82% se sobreseen y 25% concluyen en acuerdo reparatorio.¹⁶⁰ Del número de carpetas de investigación iniciadas desde noviembre de 2014 (157,647) únicamente han terminado en juicio oral 374 (0.2%).

Por lo que hace a las sentencias, mientras que para el periodo 2014-2016 se identificaba una proporción de 25% de personas absueltas en juicio oral, actualmente esta cifra asciende a 28%, lo que podría implicar una mayor calidad en la integración de las investigaciones.

7.3.7. Sentencias absolutorias vs. condenatorias

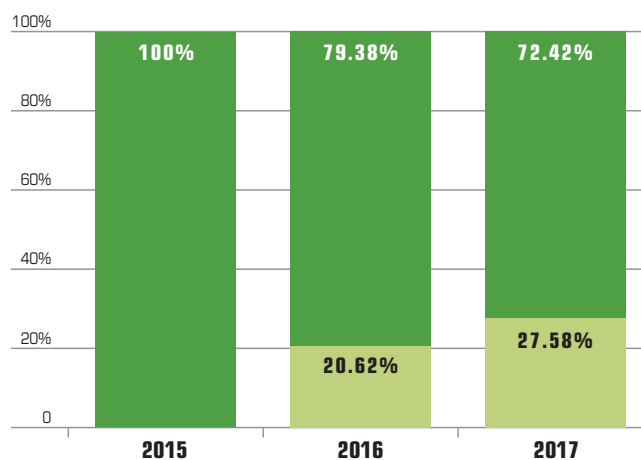
Una forma de conocer de manera aproximada la calidad de la investigación que se realiza en la fase de procuración de justicia es a través del análisis del sentido de las sentencias dictadas por los jueces. Se esperaba que todos los casos que la procuraduría lleve hasta juicio concluyan en una sentencia condenatoria, pues si llegó

hasta esa etapa, es porque contaba con los elementos suficientes derivados de una investigación de calidad.

Al analizar la información correspondiente a los tres años de operación a nivel federal, se observa un incremento en el porcentaje de personas con sentencia absolutoria, ya que mientras en 2015 todas resultaban condenadas, 20.62% y 27.58% fueron absueltos para 2016 y 2017, respectivamente.

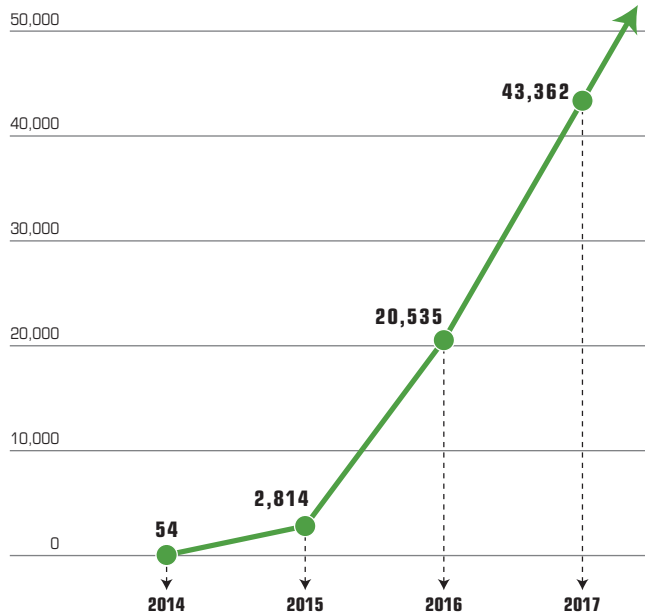
SENTENCIAS ABSOLUTORIAS Y CONDENATORIAS

■ Personas condenadas / sentenciadas
■ Personas absueltas / sentenciadas



¹⁶⁰ Información proporcionada por el Poder Judicial de la Federación a través de solicitud directa.

EVOLUCIÓN DE AUDIENCIAS CELEBRADAS POR AÑO



“Uno de los retos a vencer es el índice de diferimiento de las audiencias que se elevó de 7% en 2016 a 21% para 2017.”

43,362 audiencias en las que estuvieron involucrados 18,114 imputados. En cada caso, en promedio, se juzgaron 1.2 delitos y por cada causa sustanciada toma entre dos y tres audiencias (2.7) solventarlas, con una duración promedio de una hora tres minutos. Estos números nos indican que el proceso es más ágil, aunque no sabemos con exactitud el número de días transcurridos entre audiencias.

7.3.8. Análisis de audiencias

La lógica de cualquier modelo de gestión judicial en un sistema de oralidad debe privilegiar el desahogo eficiente de las audiencias como elemento nodal del proceso. Conforme avanza la operación del SJP, se ha incrementado sustancialmente el número de audiencias a nivel federal.

La tabla siguiente nos muestra que, del total de asuntos conocidos y causas iniciadas, se realizaron un total de

Se observa un incremento en el número de las audiencias celebradas, así como una reducción en el tiempo promedio de duración, 1 hora 16 minutos para 2016 y 1 hora 3 minutos para 2017 (Anexo 7.3). Sin embargo, es posible advertir que uno de los retos a vencer es el índice de diferimiento¹⁶¹ de las audiencias que se elevó de 7% en 2016 a 21% para 2017. Lo anterior podría atenderse ya sea a través de una mejor planeación y programación, o bien estableciendo estrategias específicas relacionadas con otros factores que podrían estar relacionados (fallos en las notificaciones, imposibilidad de los operadores para asistir a ellas u otros).

DATOS 2017

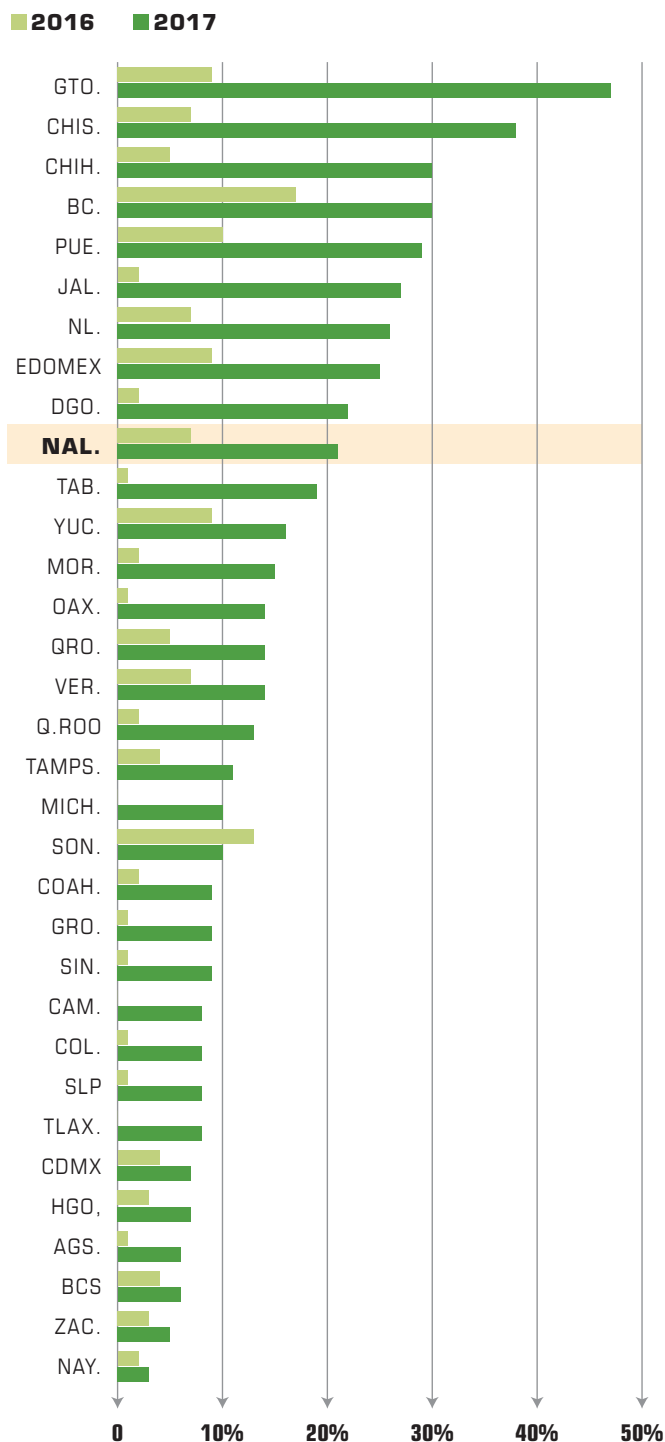
ASUNTOS CONOCIDOS	CAUSAS INICIADAS	IMPUTADOS	AUDIENCIAS REALIZADAS	TIEMPO DE AUDIENCIA (MINUTOS)	DURACIÓN PROMEDIO DE AUDIENCIA	DELITOS CONTENIDOS EN LAS CAUSAS	DELITOS PROMEDIO POR CAUSA
32,639	15,955	18,114	43,362	2,497,171	1:03:28	18,507	1.2

PROMEDIO DE AUDIENCIAS REALIZADAS POR

ASUNTOS CONOCIDOS	CAUSAS INICIADAS	IMPUTADOS
1.3	2.7	2.4

161 El diferimiento de audiencias es una estimación que se calcula, dado que el sistema de gestión de los Centros de Justicia Penal Federal no conserva el registro histórico al reprogramar audiencias canceladas. Tasa de diferimiento= $[A+B+C]/D$, donde: A=Audiencias canceladas, B=audiencias distintas a las audiencias de ejecución con duración menor a 15 minutos, C=audiencias programadas no celebradas, D=Total de audiencias=Audiencias programadas no celebradas+Audiencias canceladas+Audiencias celebradas(de cualquier duración).

TASA DE DIFERIMIENTO DE LAS AUDIENCIAS



7.3.9. Defensoría pública

Respecto de los procesos que sigue la Defensoría Pública, es posible observar que los defensores públicos federales representan en promedio 93 imputados al año y tienen asignados en promedio 85 asuntos.

ASUNTOS CANALIZADOS	IMPUTADOS REPRESENTADOS	NÚMERO DE DEFENSORES	CARGA DE TRABAJO (imputados representados por defensor)	ASUNTOS REPRESENTADOS POR DEFENSOR
9,725	10,673	114	93.62	85.307

Ahora bien, una de las posibles consecuencias directas de contar con un defensor que brinde asesoría jurídica al imputado y establezca una estrategia de defensa es el análisis minucioso de cada caso a fin de identificar las posibles salidas procesales e informar a su representado sobre las alternativas, implicaciones y -en su caso- pasos a seguir.

Una defensa efectiva podría implicar observar una diferencia en cuanto a la vinculación a proceso; si bien el objetivo de la defensa no es evitar la vinculación, sí lo es analizar minuciosamente las pruebas presentadas por el MP a fin de determinar si se reúnen los requisitos para la vinculación a proceso. Por tal razón, no en una relación directa y únicamente asociada a los defensores, pero su intervención podría incidir en dicha variable. Al respecto, como se observa en la gráfica, para 2017 el 32.9% de los imputados representados fueron vinculados a proceso, mientras que solo el 5.3% no lo fue¹⁶².

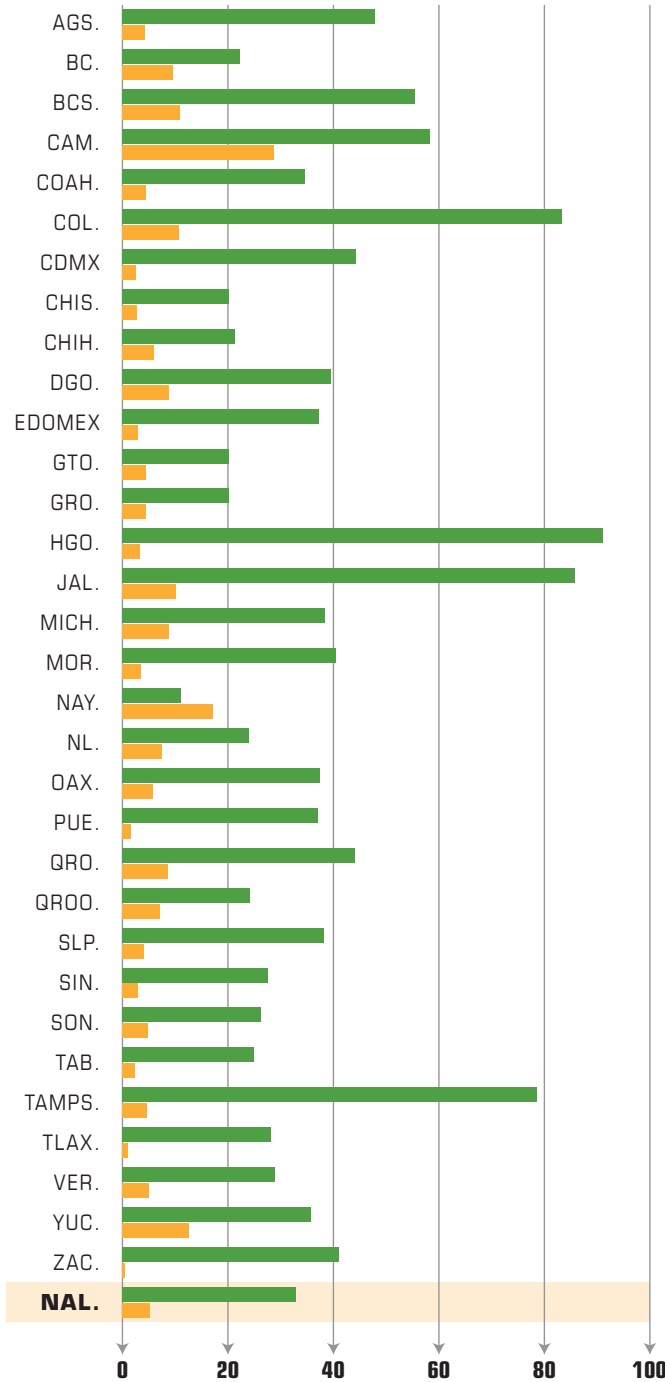
Asimismo, la defensa privilegiará el uso de salidas alternas previstas por el sistema, procedimientos abreviados e incluso suspensiones condicionales a los procesos que podrían ser elegidas por los representados como estrategia procesal. Del análisis de la información para el ámbito federal es posible identificar que, del total de asuntos en los que hubo participación de la defensa, en promedio a nivel nacional solo el 0.62% concluyó por acuerdo reparatorio, el 12.45% concluyó por procedimiento abreviado y el 5.53% por suspensión condicional a proceso. Es importante mencionar que respecto a estos casos, se observa una distribución heterogénea del uso de estas salidas entre las entidades federativas.¹⁶³

162 Cabe advertir que la suma de ambos porcentajes puede no sumar 100% toda vez que existen representados que no hayan llegado a esa etapa procesal.

163 Ver anexo 7.4 "Procesos finalizados, por tipo de conclusión"

PORCENTAJE DE VINVLACIÓN A PROCESO

■ Vinculación a proceso ■ No vinculación a proceso



“Los defensores públicos federales representan en promedio 93 imputados al año y tienen asignados en promedio 85 asuntos.”

Si bien, las sentencias y tipos de salidas de los asuntos que ingresan al PJF varían en función de los delitos, gravedad, impacto y contexto, así como en la calidad de la investigación de la PGR y de valoración del juez, como indicador para el estudio de una defensa efectiva se considera también el sentido de las sentencias que recibieron las personas representadas por un defensor público. Al respecto, se desprende que, en promedio, a nivel nacional para el 96.28% de los representados que recibieron una sentencia, ésta fue condenatoria, mientras que para 3.54% fue absolutoria¹⁶⁴.

7.3.10. Sistema penitenciario

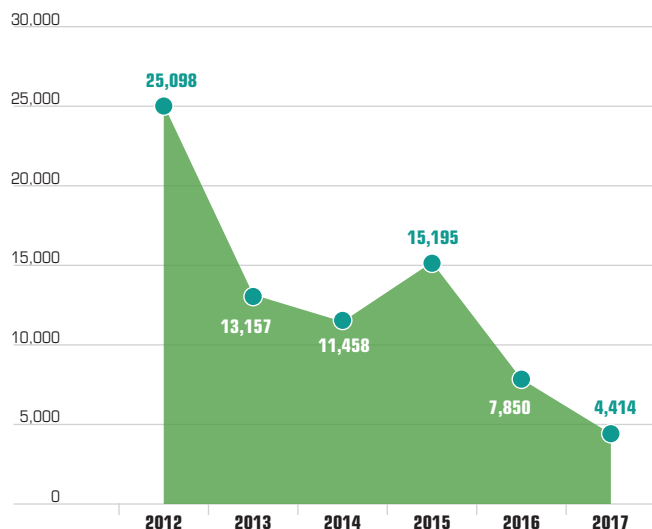
En relación con el sistema penitenciario y el sistema de reinserción social en el ámbito federal, si bien se ha observado una tendencia decreciente en cuanto al número de ingresos a centros penitenciarios, éstos aún continúan albergando una población que supera su capacidad.

Para diciembre 2017 se tiene registro de un total de población privada de la libertad del fuero federal de 37141, correspondiente al 18.15% del total y se identifican 18 centros penitenciarios federales con 36,015 espacios; lo que implica una relación de poco más de un interno por lugar existente.

Otro factor que considerar atiende al uso de la prisión preventiva como medida cautelar, mediante la cual se priva a la persona de su libertad durante la investigación del delito. Esta es una medida que, en sentido estricto, debería ser empleada únicamente para delitos graves; sin embargo, en la práctica su uso es frecuente, más

164 Con base en este indicador, las entidades federativas en las que potencialmente se desempeñó más efectivamente la defensa fueron Colima, donde el 100% de los defendidos fue absuelto; Quintana Roo con 93% y Jalisco con 42%. Por el contrario, se observan entidades en las que la totalidad de defendidos fueron condenados, como son los casos de San Luis Potosí, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Nuevo León, Guerrero, Guanajuato, Estado de México, Aguascalientes, Campeche, Yucatán, Zacatecas y Veracruz. (Ver anexo 7.5 “Personas representadas según tipo de sentencia”)

INGRESOS EN CENTROS PENITENCIARIOS FEDERALES



que excepcional. El análisis sobre el uso de la prisión preventiva contribuye a impulsar el uso de medidas alternativas a ésta; así como a garantizar la presunción de inocencia de las personas que se encuentran bajo proceso penal. En el ámbito federal, al corte 2017, existían 17,569 personas privadas de la libertad bajo proceso (47.3%), mientras que había 19,572 personas con sentencia (52.7%), lo que deja en evidencia el alto uso de la prisión preventiva en el fuero federal.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD, FUERO FEDERAL, 2017



“La prisión preventiva ha sido la medida cautelar que en mayor medida ha sido impuesta por los jueces federales. Es necesario impulsar el uso de medidas cautelares alternativas a la prisión.”

De hecho, como se mencionó previamente, la prisión preventiva ha sido la medida cautelar que en mayor medida ha sido impuesta por los jueces federales (43%). A su vez, en la mayoría de los casos en que el Ministerio Público solicita la prisión preventiva, los jueces la conceden (70%).

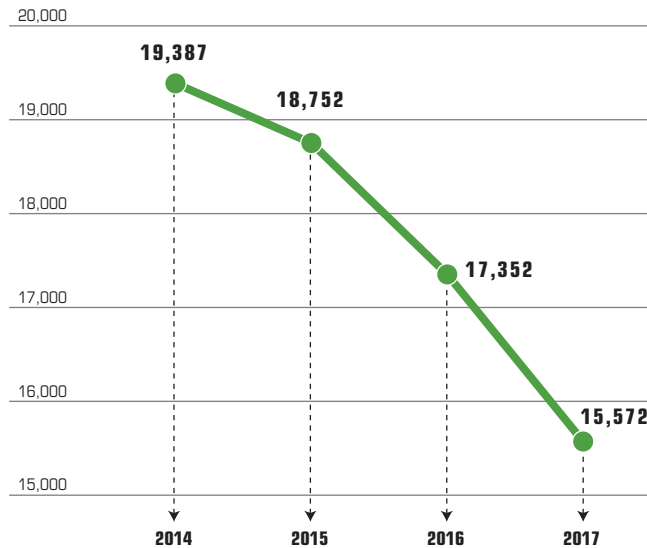
El avance en la consolidación del sistema acusatorio debería materializarse en identificar un mayor uso de salidas alternas. Asimismo, deberían privilegiarse las penas no privativas de la libertad y, para personas con sentencia, la posibilidad de acceder a beneficios tales como libertad condicional, la libertad anticipada, la modificación o sustitución de pena o, en su caso, la preliberación. Sobre este punto, del total de sentencias condenatorias dictadas para 2017, fue posible identificar un alto uso de medidas privativas de la libertad y una baja proporción de beneficios para las personas sentenciadas que se encuentran en prisión, por lo que no se aprecia aún la implementación de la LNEP en esos rubros.

7.3.11. Juicio de amparo

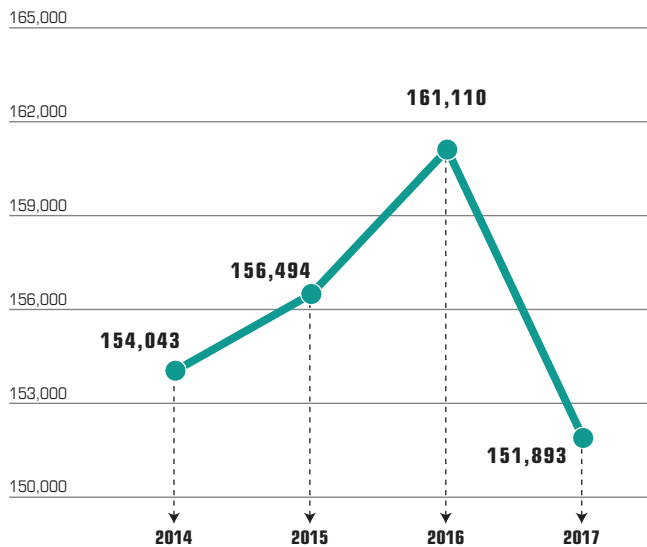
Resulta necesario conocer las implicaciones y los posibles impactos que ha tenido el amparo en la operación del SJP, principalmente por dos cuestiones:

1. La suspensión de plazos provoca dilación en los procedimientos y posibles cuellos de botella en el cierre de éstos.
2. La formalización que en la práctica se genera, establece en la operación criterios o formalismos más cercanos al sistema tradicional que al acusatorio, que podrían incidir también en la oralidad de los procesos.

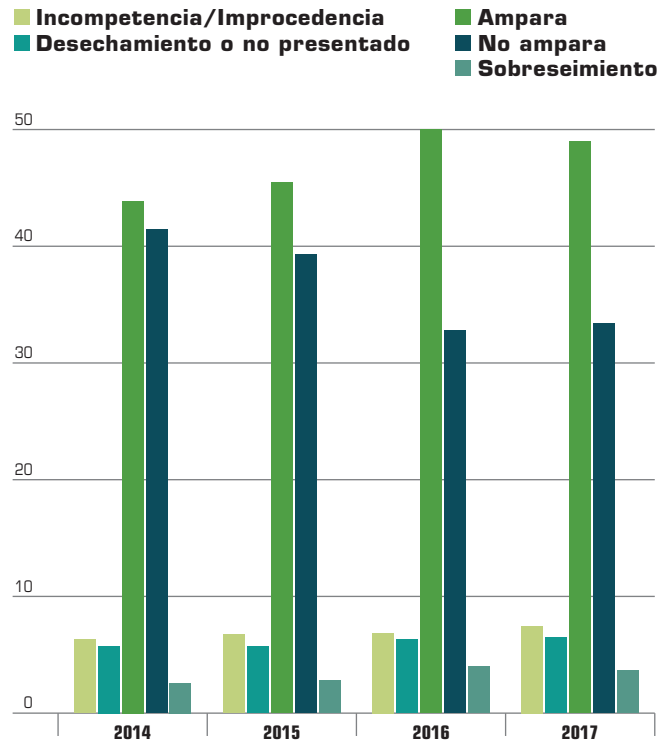
INGRESO DE AMPAROS DIRECTOS



INGRESO DE AMPAROS INDIRECTOS



DETERMINACIÓN DE LOS AMPAROS INTERPUESTOS



“Contrario a una percepción general, la tendencia respecto a la procedencia del amparo directo no ha variado en el tiempo y se mantiene en niveles entre 40 y 50% desde 2014.”

En este sentido, para el periodo 2014-2017, en el ámbito federal se observa que el amparo sigue representando una alta proporción de los asuntos que conoce el PJF, aunque con una clara tendencia a la baja, que inclusive lo posiciona en sus menores niveles desde 2014. Esta situación obliga a dar seguimiento puntual a su evolución en los próximos años, a fin de analizar si es empleado como mecanismo extraordinario o como una forma de control ordinaria dentro de los procesos penales.

Por otro lado, contrario a la percepción común de que los amparos proceden casi en todos los casos y, por lo tanto, afectan la continuidad de los procesos (sea que prosperen o no), los datos muestran que la tendencia respecto a la procedencia del amparo directo no ha variado en el tiempo y se mantiene en niveles entre 40 y 50% desde 2014. Sin embargo, desde 2016 se observa una disminución en la proporción de amparos -ya sean directos o indirectos- que son improcedentes.

CAPÍTULO 8

AVANZANDO DESDE LO LOCAL: MODELO DE JUSTICIA QUERÉTARO

Un elemento que ha caracterizado los procesos de implementación y consolidación del SJP acusatorio, es la heterogeneidad con la que las entidades federativas han avanzado en su transformación y fortalecimiento. De esa manera, nos encontramos en todo el país ante escenarios marcadamente discordantes y contrastantes.

Pese a las asimetrías observadas a nivel nacional, destacan casos particulares de estados que han realizado esfuerzos significativos para fortalecer el sistema de justicia. Ese es el caso de Querétaro que en 2017 implementó un Modelo de Operación que busca consolidar el sistema acusatorio, mediante la sistematicidad, unicidad e integralidad. El Modelo, que fue denominado "Cosmos", ha impactado en diversos aspectos de la operación del SJP en la entidad. En este capítulo analizaremos el "Modelo Cosmos", como un caso ejemplar a nivel nacional, particularmente por el esfuerzo coordinado que implica por parte de todas las instituciones estatales para la mejora continua de la justicia penal.

8.1. Condicionantes

8.1.1. Sistema de coordinación, planeación integral y simetría institucional

En Querétaro la coordinación interinstitucional ha sido clave para avanzar en la consolidación del SJP. Aunque ocurrió recientemente, en el estado se han generado mecanismos de vinculación y coordinación que, en poco tiempo, han dado resultados importantes para avanzar en la mejora del sistema.

El sistema institucional de coordinación técnica se sustenta en la Comisión para la Consolidación y Evaluación del SJP

Acusatorio del Estado de Querétaro¹⁶⁵ (y su Secretaría Ejecutiva). Se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, dotado de autonomía técnica y de gestión para el desarrollo de sus funciones y fue creado después de haberse extinguido la Comisión Interinstitucional para la Implementación y Evaluación del SJP Acusatorio del Estado. Cuenta con representación de todas las instituciones involucradas en la operación del SJP, así como de los tres poderes del estado.¹⁶⁶

Como resultado de la coordinación y la voluntad política, se estableció el "Modelo de Justicia Cosmos"¹⁶⁷, el cual permite la operación del SJP a través de la sistematicidad, unicidad e integralidad. Operativamente, se coordina a través de distintos modelos que responden a las funciones particulares encomendadas a cada una de las instituciones que forman parte del SJP y que interactúan entre sí de manera sistémica, articulándose a través de tres ejes transversales.

El modelo tiene como objetivo fundamental el desarrollo organizacional, y fue diseñado a partir de procesos (no de operadores), con un enfoque integral y sistémico. Se desarrolló utilizando una metodología estratégica, basada en un diagnóstico empírico, que permitió identificar problemas comunes.

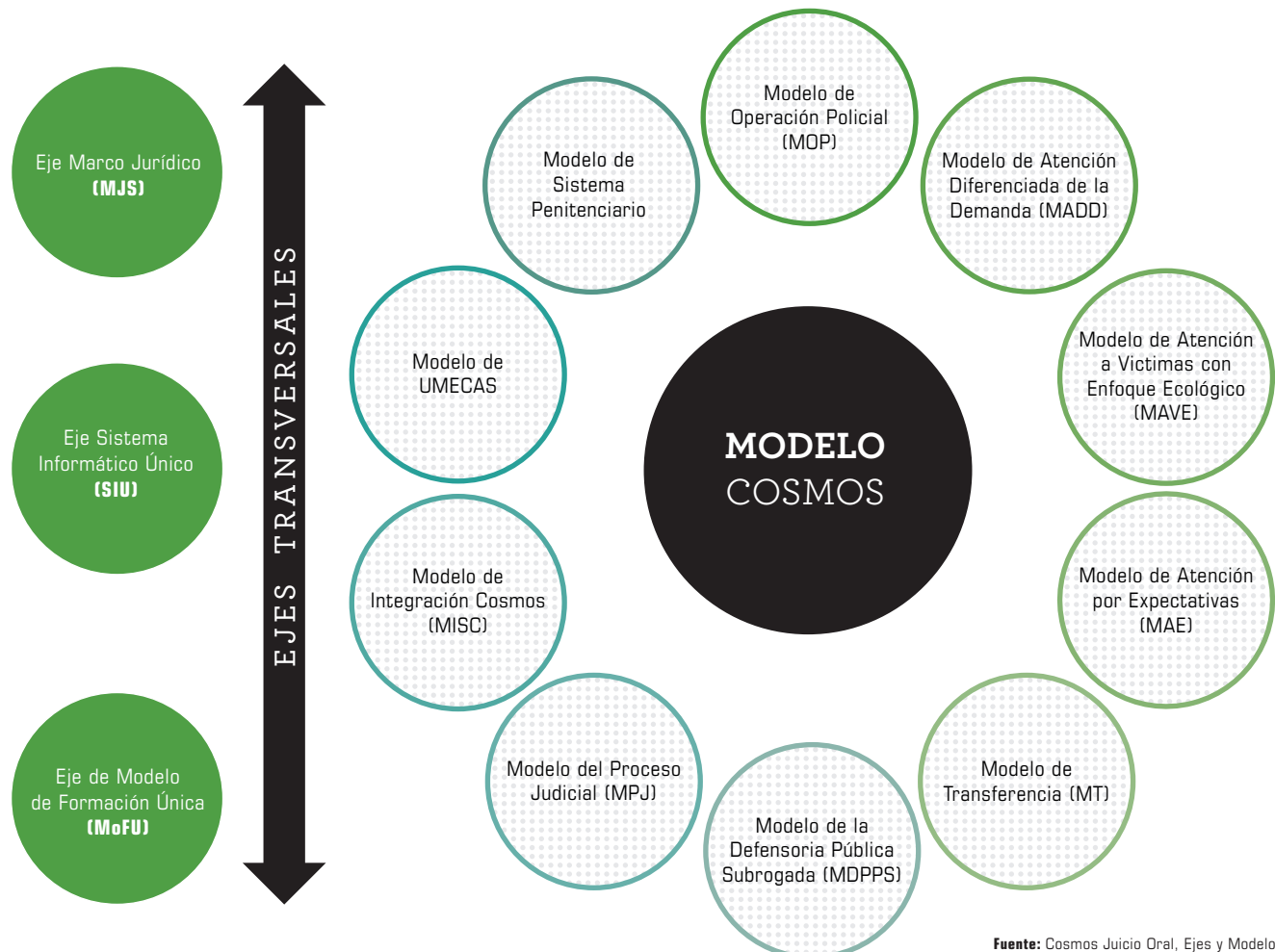
Los procesos de planeación se llevan a cabo a través de mecanismos interinstitucionales, en sesiones que se celebran de manera ordinaria y periódica. Como resultado, se han acordado criterios de operación comunes, con la finalidad de solventar vicios o malas prácticas que afectan negativamente la operación. De acuerdo con los operadores del modelo,¹⁶⁸ esto ha contribuido a mejorar la eficiencia del sistema.

165 Acuerdo que crea la *Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro*, La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 14 de junio de 2017. Disponible en línea: <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/2017/20170635-01.pdf>

166 Ibidem, artículo 3.

167 Ver página web de "Cosmos Juicio Oral". Disponible en línea: <http://www.cosmos.segobqueretaro.gob.mx/>

168 Entrevistas realizadas en la visita de campo el 20 de marzo de 2018.



Aunque estas prácticas son deseables, es importante plantear algunas interrogantes respecto al alcance que debe tener la coordinación y el establecimiento de criterios homologados. En primer lugar, es necesario preguntarse cómo se establecen los límites en la coordinación entre las instituciones, de manera que no sea vulnerada su independencia. En otras palabras, ¿cómo se garantiza que el contar con criterios de operación homologados no vulnere la esfera de atribuciones, roles y funciones de cada operador? ¿de qué manera se garantiza que, sin

romper la coordinación interinstitucional, cada operador sea capaz de tomar decisiones de manera autónoma en cada caso particular?

Con base en estas cuestiones, es vital revisar de manera constante que los procesos de coordinación y planeación no pierdan su integralidad, pero que al mismo tiempo no se comprometa la independencia institucional. Para ello, es importante que, a pesar de los sólidos mecanismos de vinculación interinstitucional, se cuide que los operadores

de cada institución sean capaces de tomar decisiones en las audiencias, para defender los intereses ya sea de la víctima, del imputado o de ambos.

En otro orden de ideas, entre las áreas de oportunidad que tiene el Modelo Cosmos Querétaro esta la de insertar el sistema de justicia penal dentro de una política integral e incluyente, en la que converjan todas las instituciones involucradas en seguridad y justicia. El andamiaje institucional del Modelo Cosmos podría ser aprovechado para subsanar la separación que existe del SJP con otros componentes básicos en una política articulada: prevención, seguridad pública y reinserción. El modelo actual permitiría articular los roles, competencias, marcos de actuación y objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas en prevenir, reducir y contener la criminalidad. De esa manera, la operación del SJP se encontraría enmarcada en objetivos comunes, que impactarían de manera positiva en una operación más eficiente y, sobre todo, de calidad.

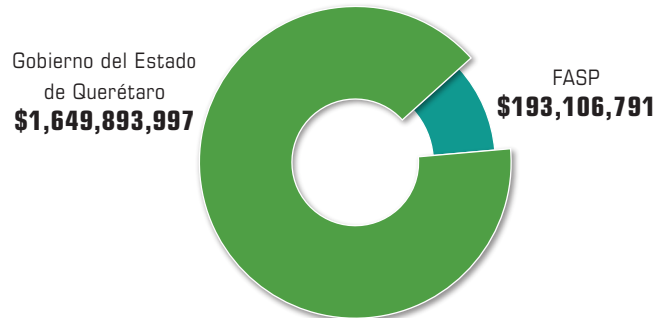
Por último, es necesario plantear cuáles son los mecanismos para dar sostenibilidad al modelo a través de la mejora continua, más allá de los cambios institucionales o políticos que pudieran generarse en el tiempo. El Modelo de Transferencia busca la apropiación del modelo por los operadores de todos los distritos judiciales en el estado, pero ¿cómo se asegurará que los incentivos que actualmente facilitan la voluntad política trasciendan a administraciones, direcciones, presidencias y gubernaturas? Es por ello imperante empezar a generar mecanismos que garanticen la sostenibilidad del modelo en el tiempo, a través de la mejora continua.

8.1.2. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos

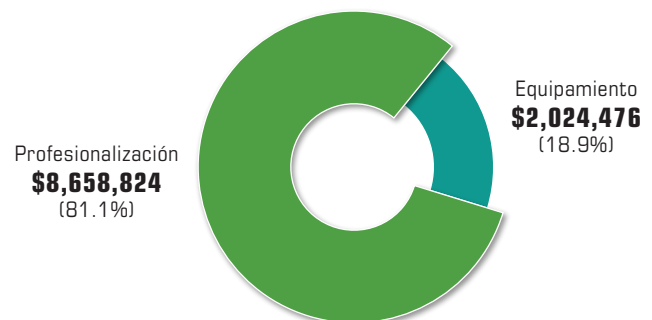
La proyección e inversión de recursos, ha sido otro de los aspectos positivos adoptados en Querétaro, como parte de su proceso de consolidación. Ya se mencionó, en la sección de condicionantes, que en 2017 Querétaro fue de los estados menos beneficiados con el FASP, contando únicamente con el 2.1% de los recursos a nivel nacional, pero a pesar de ello, el Gobierno del Estado ha realizado una importante inversión de presupuesto local, para el diseño, implementación y operación del Modelo Cosmos, como una prioridad.

Los recursos estatales se han destinado particularmente a la profesionalización y al equipamiento, en tanto que los recursos del FASP han servido a las acciones que el SESNSP tiene etiquetadas como subprogramas dentro de las prioridades nacionales.

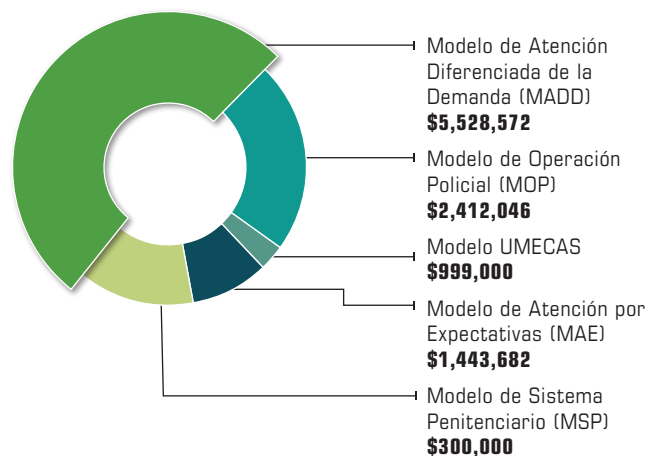
RECURSOS ASIGNADOS A LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN QUERÉTARO



INVERSIÓN EN RECURSOS



INVERSIÓN EN RECURSOS FASP QUERÉTARO 2017



Fuente: Respuesta a solicitud de información, número de folio PNT99718, Secretaría de Gobierno del Estado.

Como una forma de optimizar los recursos, el estado ha evitado invertir en asistencia o consultoría técnica, privilegiando el desarrollo de los modelos desde las propias instituciones. De hecho, su Sistema Único de Información (uno de los mejores a nivel nacional) fue desarrollado por técnicos que son empleados institucionales, lo que representó un ahorro de recursos y permitió realizar las adecuaciones necesarias cuando fuera posible.

Además, los municipios han jugado un papel importante, pues también han formado parte del proceso del Modelo Cosmos, invirtiendo recursos particularmente en el Modelo de Operación Policial, con la compra de tabletas para que el policía primer respondiente pudiera recabar denuncias de forma electrónica.

8.1.3. Sistemas de registro, seguimiento y evaluación integral

Junto con la coordinación, el paradigma del Modelo Cosmos es el establecimiento de un Sistema de Información Único (SIU), que genera indicadores de operación y de modelo, con dos finalidades:

- Medir cuantitativamente la actividad del modelo, con base en metas establecidas.
- Medir de forma cualitativa el desempeño de las funciones sustantivas del modelo, con el objetivo de servir de apoyo para la toma de decisiones, de acuerdo con metas establecidas para lograr un estándar de calidad en su operación.

Del análisis de los indicadores se desprende que posibilita evaluar la operación institucional en lo particular, pero también contar con una radiografía de la operación del sistema de manera integral. Por otro lado, el desarrollo de un sistema informático integral que permite la interconectividad y el flujo de información eficiente es un paso enorme en la consolidación del sistema de justicia, especialmente para el seguimiento y la evaluación integral de sus resultados, que harán factible una mejor toma de decisiones y la mejora continua.

8.2. Habilitantes de resultados

8.2.1. Capacitación y servicio profesional de carrera

Como parte del Modelo Cosmos, se implementó el "Modelo Formación Única" (MoFU), que tiene como

objetivo homogenizar el uso del lenguaje y la aplicación objetiva del sistema acusatorio, para resolver problemas de operación. Está fundado en un diseño curricular por competencias, el cual está centrado en la práctica.

Para la implementación del Modelo Cosmos, todas las instituciones realizaron las proyecciones de personal necesario -basadas, en su mayoría, en estándares nacionales e internacionales- y llevaron a cabo adecuaciones en sus estructuras e incluso en sus esquemas salariales¹⁶⁹, a fin de dar respuesta adecuada a la operación.

De acuerdo con la Comisión para la Consolidación, el estatus actual de todas las instituciones es que cuentan con personal suficiente para la operación; además, todas contemplan en la legislación vigente el servicio profesional de carrera para sus operadores, el cual se encuentra operando en el estado.

Modelo	Operador	No. total de personal	Referencia / Estándar	Estatus de personal
MOP	Policía preventivo	4,596	1.8 policías por cada mil habitantes	Suficiente
MADD	Fiscales	110	9 Fiscales por cada 100 mil habitantes (INEGI)	Suficiente
	Policías	470	2.8 Policías por cada mil habitantes (ONU)	Suficiente
	Peritos	114	-	-
MAVE	Asesor Jurídico	15	803 víctimas por asesor al año (INEGI)	Suficiente (333 asuntos por año)
MAE	Facilitadores*	81 (55 facilitadores, 19 invitadores, 7 integrantes del área jurídica)	SSNSP	Suficiente
MDPPS	Defensor penal público	56	208% por cada 100 mil habitantes (INEGI)	Suficiente
MPJ	Jueces del Sistema Penal Acusatorio	17	-	Suficiente
	Personal administrativo del SJPA	120	-	Se cuenta con personal suficiente

Fuente: Respuesta a solicitud de información, número de folio PNT99718, Secretaría de Gobierno del Estado.

169 Esto ocurrió en el Poder Judicial del Estado.

8.2.2. Tecnologías de la información

Una de las bases en el diseño e implementación del Modelo Cosmos –y el factor que, en gran medida, ha llevado al modelo a tener un impacto positivo en la operación–, ha sido el desarrollo tecnológico. Su Sistema de Información Único (SIU) es funcional no solo para el seguimiento y evaluación, sino para optimizar la operación en el sistema de justicia.

La gestión de los casos se realiza de manera electrónica a través del SIU, desde la denuncia, momento en que se asigna un Número Único de Caso (NUC), que será el mismo durante todo el proceso. El MP judicializa las carpetas y realiza solicitudes a través del sistema, mientras que el defensor puede consultar la carpeta de información de manera electrónica. Asimismo, el juez da intervención a las UMECAS a través del SIU.

Una práctica que debe destacarse, y sobre todo tomarse en cuenta para ser replicada a nivel nacional, es el establecimiento, por ley, de la obligación de los operadores de registrar información para alimentar el Sistema Informático Único. En otros países, como Chile, esta acción ha dado sostenibilidad a la interconectividad y a todo lo que ello conlleva, en términos de gestión, registro, seguimiento y evaluación.

Por último, este desarrollo tecnológico también ha tenido un impacto positivo en la ciudadanía, pues los usuarios del sistema –en particular las víctimas– reciben información de su caso de manera inmediata y automatizada en sus dispositivos electrónicos, lo que contribuye a generar confianza en la sociedad y a legitimar el sistema de justicia acusatorio.

8.2.3. Gestión y organización institucional

Como ya se explicó, al Modelo Cosmos lo conforman diez distintos modelos que tienen objetivos y fines particulares y que responden a ciertas atribuciones legales y constitucionales. Sin embargo, en términos de gestión y flujo de los casos, todos los modelos se encuentran interrelacionados. Con el afán de no ser redundantes en la explicación de las características y componentes de cada modelo por institución, en esta sección explicaremos de manera general el flujo de los procesos, así como los resultados del sistema de justicia a partir de la implementación del modelo.

a) Modelo de Operación Policial

Los policías que cumplen la función de primer respondiente, además de realizar detenciones en flagrancia, tienen la facultad de recibir denuncias de forma directa en el lugar de los hechos, con el apoyo de una tableta electrónica. La información recabada mediante la tableta sirve de insumo para completar el Informe Policial Homologado (IPH) en módulo del SIU del MOP, diseñado para este propósito, para cumplir con los requisitos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La policía cuenta con un área de análisis que, con apoyo de la georreferenciación que permite la herramienta electrónica, ha apoyado en los procesos de investigación para realizar detenciones en flagrancia. Como resultado, entre 2016 y 2017, las detenciones llevadas a cabo por la policía aumentaron 118%. También tuvo un impacto positivo en términos de gestión, pues el llenado de los cuestionarios mediante tabletas electrónicas toma un promedio de 50 minutos al primer respondiente¹⁷⁰.

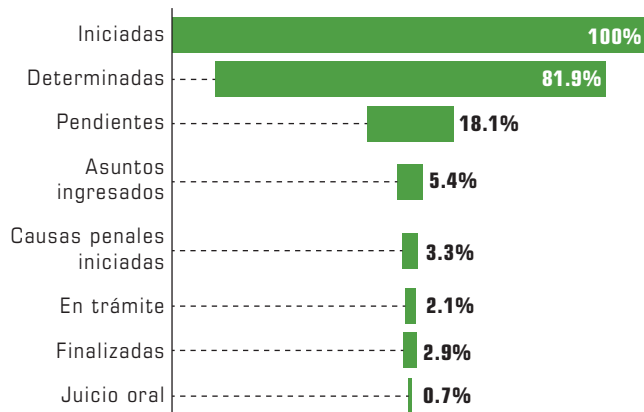
Por otro lado, el MOP ha cambiado la experiencia de las víctimas en el proceso para denunciar un delito. Además de recibir atención inmediata y de que el proceso de la denuncia es más eficiente al no tener que acudir de manera personal a una agencia del MP, las víctimas reciben de manera inmediata la información de su caso a través de su celular y correo electrónico, con la cual pueden realizar seguimiento del mismo. Como resultado, en 2017 el número de denuncias recibidas por la fiscalía aumentó 71% respecto a las recibidas en el año anterior.

El sistema de denuncias del MOP está ligado, mediante el sistema único de información, al Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda (MADD), que es el modelo de gestión de la Fiscalía General del Estado.

b) Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda

Como se explicó en el capítulo sobre habilitantes, la Fiscalía General del Estado tiene un modelo de gestión que permite clasificar los asuntos de acuerdo a cuatro tipos de demandas. El modelo tiene la pretensión de hacer más eficiente la operación en la fiscalía, privilegiando la determinación de carpetas de investigación por vías distintas a la judicialización, focalizando esfuerzos y recursos de investigación criminal en los delitos de mayor impacto.

¹⁷⁰ De acuerdo con un estudio elaborado por CIDAC.

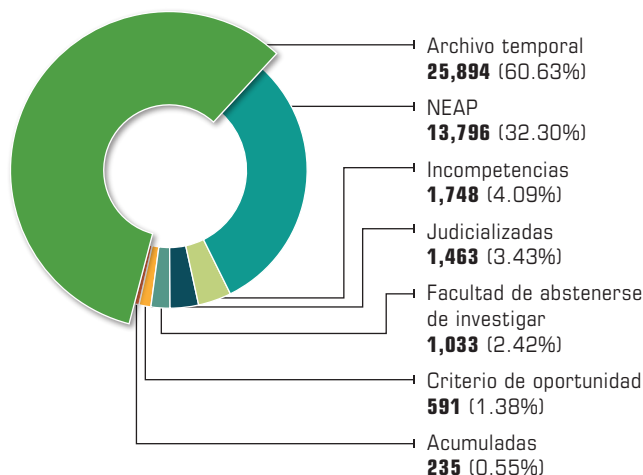


Fuente: Respuesta a solicitud de información, número de folio PNT99718, Secretaría de Gobierno del Estado.

A primera vista, la Fiscalía tiene un alto nivel de eficiencia, pues tiene una tasa de resolución o determinación de carpetas de investigación de 81.9%.

Sin embargo, al analizar las determinaciones, se observa que el archivo temporal es la mayormente utilizada, mientras que otro tipo de salidas alternas, como el criterio de oportunidad es marginalmente utilizado. Esto, a pesar de que ya se han establecido criterios para la aplicación de este principio, por acuerdo del Fiscal General.¹⁷¹

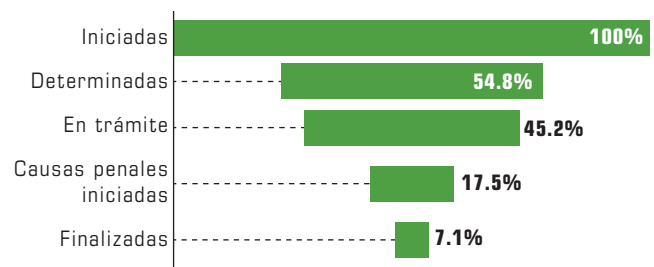
CARPETAS DETERMINADAS QUERÉTARO 2017



Fuente: Fiscalía General del Estado, solicitud de información vía Infomex, folio 00102318.

Puede intuirse que los casos derivados al tipo de demanda "1"¹⁷², son los que en su mayoría se determinan por archivo temporal, pues se trata de asuntos en los que no hay imputado conocido. La fiscalía ha establecido criterios de operación homologados entre los que se encuentran los relativos a la determinación de las carpetas por archivo temporal. Sin embargo, es imperante dar especial seguimiento a lo que suceda con esos casos. Esto, porque al no representar una finalización del caso como tal, representan una acumulación de casos sin resolver en la Fiscalía. Es importante que además de servir como insumo de información para identificar patrones delictivos, estas carpetas de investigación sean susceptibles de ser reactivadas a través de esfuerzos de investigación o, en su caso, finalizadas.

Por otro lado, una de las expectativas es que se tenga cierto nivel de éxito en los casos de mayor impacto que son canalizados a la demanda "2"¹⁷³. Si analizamos la información por tipo de delito, observamos que, por ejemplo, en los casos por homicidio la eficiencia se reduce, pues solo se determinan 5 de cada 10. Además, una investigación criminal de calidad debería traducirse en altos niveles de judicialización, pero únicamente sucede en 18% de las carpetas iniciadas, mientras que el No Ejercicio de la Acción Penal es la determinación mayormente utilizada.



No obstante, de los casos que son judicializados, 73% son sin detenido, lo que revela que, a pesar del bajo nivel de judicialización, se cuenta con buenas capacidades de investigación, que de ser fortalecidas contribuirían a judicializar más casos.

c) Modelo de Atención por Expectativas (MAE)

La unidad técnica de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias se encuentra adscrita a la Secretaría

171 Fiscalía General del Estado de Querétaro, Acuerdo del Fiscal General del Estado de Querétaro, que establece los Lineamientos a observar por los Fiscales del Estado de Querétaro, en la aplicación de los Criterios de Oportunidad para Terminación de la Investigación, 27 de junio de 2016. Disponible en línea: <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/QUERETARO/o1569396.doc&nombreclave=o1569396.doc>

172 Delitos patrimoniales con imputado desconocido.

173 Delitos susceptibles de un arreglo entre partes vía MASC

de Seguridad Ciudadana y no a la Fiscalía General. Sin embargo, cuando un asunto es susceptible de resolverse por algún MASC, son los fiscales los que dan inicio a la carpeta y posteriormente los canalizan al MAE.

Una vez que la carpeta es canalizada al MAE, sus operadores califican las carpetas de investigación, revisando que el caso cumpla con los criterios legales para resolverse por un mecanismo alternativo, además de verificar que no han existido acuerdos previos por el mismo delito. Una vez que se llega a un acuerdo reparatorio, se devuelve la carpeta de investigación al fiscal, para que lo valide y autorice.

El MAE tiene una efectividad de media a alta, pues del total de las carpetas de investigación que son derivadas a MASC, 65.7% resultan en un acuerdo reparatorio, pero tienen un nivel de cumplimiento alto (93.6%).

Carpetas de investigación iniciadas	Carpetas de investigación turnadas a MASC	Acuerdos reparatorios firmados	Acuerdos reparatorios cumplidos
52,175	13,142	8,629	8,076
	25.20%	65.70%	93.60%

Sin embargo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos penales solo representan el 25.2% de las carpetas de investigación iniciadas. Aunque solo una cuarta parte de las carpetas sean canalizadas a justicia alternativa, esta cifra no necesariamente significa una subutilización de los MASC como una alternativa para la solución de las controversias penales. De hecho, de los estados que reportaron información, Querétaro es el que más casos deriva a justicia alternativa.

d) Modelo del Proceso Judicial (MPJ)

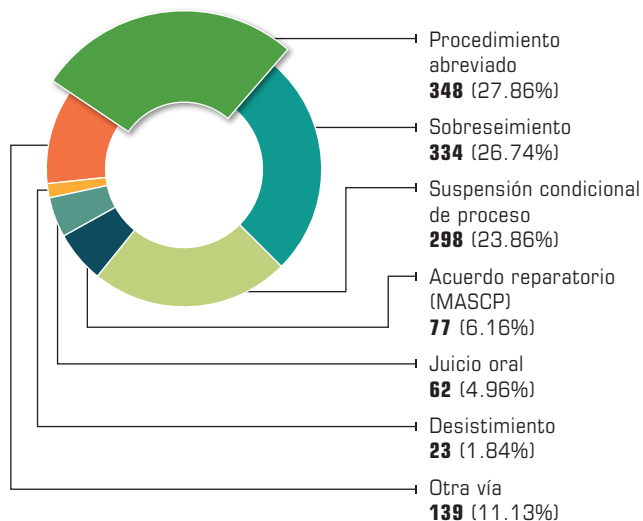
Este modelo responde a la gestión administrativa por sistema de audiencias que el sistema acusatorio. Para apoyar la gestión de los casos, el modelo contempla la figura del "Coordinador de Gestión Jurídico Administrativa" a cargo de una unidad de gestión, quienes cuentan con un perfil de carrera judicial, con formación de abogados. Asimismo, cada juez cuenta con un equipo de trabajo flexible, de acuerdo a las necesidades y cargas de trabajo.

El poder judicial realiza un monitoreo permanente de las audiencias, cuidando que se realicen en el tiempo que tienen como estándar para cada una. Actualmente se llevan a cabo cuatro audiencias al día, más aquellas para control de detención o solicitudes urgentes. El tiempo

promedio de duración de una audiencia inicial y de la audiencia intermedia es de 1:30hrs, mientras que la de juicio oral dura en promedio 4:20hrs.

El modelo de gestión en el poder judicial ha resultado en una eficiencia de resolución de casos de 72.5% de los casos, siendo el procedimiento abreviado la principal forma de terminación de los procesos, seguido del sobreseimiento y la suspensión condicional del proceso a prueba. Solo el 4.9% de las causas finalizan por juicio oral y de los casos que llegan a una sentencia (sea por vía de procedimiento abreviado o por juicio oral), en 96% ésta es condenatoria.

CAUSAS PENALES FINALIZADAS 2017



Fuente: Respuesta a solicitud de información proporcionada por el Poder Judicial del Estado de Querétaro.

Pero, no obstante su eficiencia, tiene una congestión de casos de 39%. Aunque es normal tener cierto nivel de congestión o casos en trámite por el propio curso de los procesos, es importante que se cuide esta cifra, de manera que se contenga o incluso disminuya, para evitar en toda medida que se incremente; de lo contrario se corre el riesgo de que el sistema llegue a colapsar.

e) Modelo UMECAS

Es el modelo que rige la operación de la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso dentro del Sistema Cosmos, mediante el cual se proporciona información para la imposición de medidas cautelares y se realiza la

supervisión de las mismas. El modelo es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, por lo que mantiene cierta independencia de los operadores, lo que le dota de determinada objetividad.

Los procesos que lleva a cabo son: **(a)** evaluación de riesgos procesales y **(b)** supervisión y seguimiento a las obligaciones en libertad impuestas por los jueces de control¹⁷⁴.

Para la evaluación de riesgos procesales, utilizan información de distintas bases de datos, aplicando una metodología basada en reglas de necesidad, objetividad, confiabilidad y veracidad. Por lo que hace a la supervisión, para determinar el número de actos de supervisión requeridos, utilizan variables como el tipo de delito, la residencia de la persona, antecedentes penales y duración de la medida. Ésta se lleva a cabo dentro de una base informática interconectada al SIU, por medio del registro y seguimiento de las personas a través de tabletas, brazaletes y kioscos biométricos localizados estratégicamente (los cuales aún se encuentran en proceso).

Las características del modelo, principalmente su independencia de otros operadores, deberían contribuir a disminuir el uso de la prisión preventiva como medida cautelar, mediante la generación de información objetiva y veraz para ser tomada en cuenta por el ministerio público y el juez y de esa manera soliciten o impongan la medida cautelar más proporcional.

Sin embargo, de las medidas cautelares concedidas por un juez, 73% son prisión preventiva. Como resultado, una de las principales razones por las cuales se conceden amparos a las personas imputadas, es el hecho de que los jueces no fundan ni motivan la proporcionalidad de la medida cautelar.

f) Modelo de Defensoría Penal Pública y Subrogada (MDPPS)

El modelo de gestión en la defensoría pública, que ya se explicó en el capítulo de habilitantes, está basado en la justicia restaurativa y en que se garantice el debido proceso a las personas representadas. Para atender las demandas y cargas de trabajo, utilizan la figura de subrogación de servicios, a través de la contratación de defensores privados a los cuales se les brinda capacitación.

“El Modelo Cosmos se conforma por distintos modelos que tienen objetivos y fines particulares, pero que se encuentran interrelacionados para dar una visión integral al sistema de justicia.”

La gestión de los casos se lleva a cabo con base en las demandas, así como en la etapa procesal. Para ello se conforman grupos de trabajo, que incluye los servicios de apoyo a la investigación para la defensoría.

La carga de trabajo de cada defensor es de 161 imputados en promedio y en el estado solo hay 2.7 casos por cada 100 mil habitantes.

g) Modelo de Atención a Víctimas con Enfoque Ecológico (MAVE)

Este modelo, adscrito a la Secretaría de Gobierno, tiene como objetivo atender a la víctima de manera inmediata, así como proporcionar los servicios de asesoría jurídica para garantizar sus derechos en el proceso penal, desde la investigación hasta después de la judicialización.

En caso de que la víctima requiera atención adicional o prolongada, se le canaliza al Sistema Estatal de Atención a Víctimas, para que le sea proporcionada una atención más integral.

En el estado, solo hay 0.7 asesores de víctimas por cada 100 mil habitantes. Llama la atención que, de acuerdo a los datos proporcionados por la Secretaría de Gobierno del Estado, desde 2015 únicamente 67 víctimas han sido representadas por un asesor en el proceso penal.¹⁷⁵ Si bien las víctimas no están obligadas a contar con un asesor o, en su caso, pueden tener uno particular, el ínfimo número de víctimas representadas prende una alarma sobre la información clara y oportuna que los operadores dan a las víctimas, de manera que puedan hacer valer sus derechos, entre ellos, el de contar con representación jurídica y de calidad durante el proceso.

¹⁷⁴ Medidas cautelares, suspensión condicional, libertad anticipada y libertad condicionada.

¹⁷⁵ Respuesta a solicitud de información, folio 162518 (PNT).

CAPÍTULO 9

HACIA UNA JUSTICIA DE CALIDAD

El SJP no podrá dar los resultados deseados si los ciudadanos y las víctimas de los delitos no conocen, comprenden y utilizan los distintos mecanismos de justicia que la reforma trajo consigo. Por otro lado, es necesario que los imputados conozcan sus derechos y que éstos sean garantizados por las instituciones durante todas las etapas del proceso penal. Contar con una justicia de calidad es indispensable para que las instituciones del sector puedan dar resultados.

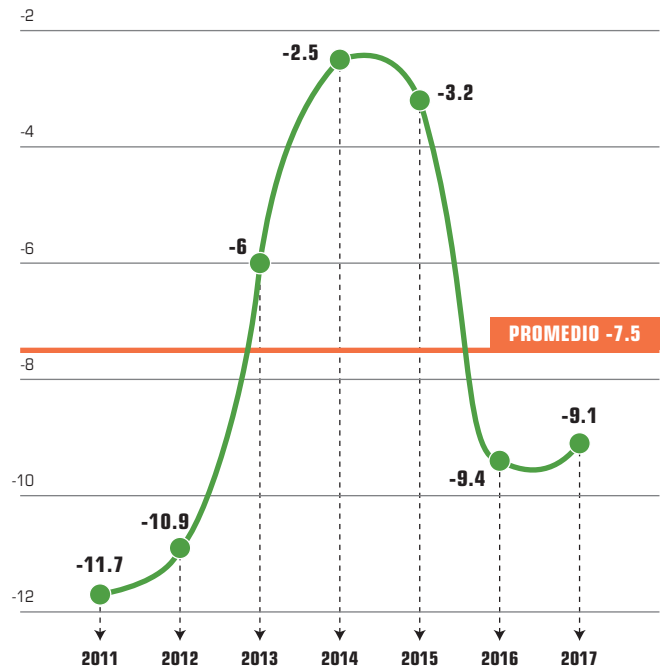
En 2016, México Evalúa propuso siete indicadores para evaluar la calidad de la justicia penal, desde una perspectiva que coloca en el centro a los usuarios del sistema¹⁷⁶. Los indicadores propuestos identifican las percepciones y las principales demandas de los ciudadanos hacia las distintas autoridades involucradas. En este sentido, atributos como la confianza en la justicia, la tasa de homicidios dolosos, el porcentaje de denuncia, el trato satisfactorio a las víctimas, la presunción de inocencia, la condición de un proceso penal justo y el acceso a una cárcel digna y segura, son elementos de principal relevancia para elevar la calidad del SJP en México.

9.1. Confianza en la Justicia

La confianza es el elemento central para la legitimidad en las instituciones; y en el caso de las de justicia, ésta se crea y se mantiene cuando los ciudadanos consideran que operan bajo procedimientos justos. Las instituciones que cuentan con una mayor confianza ciudadana son aquellas que logran un equilibrio entre legitimidad y eficacia.

Para medir el nivel de confianza en la justicia, es necesario conocer las percepciones que tienen los ciudadanos de las instituciones. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) permite

EVOLUCIÓN EN LA CONFIANZA NETA HACIA EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL (2011-2017) %



Fuente: Elaboración de México Evalúa, con base en la ENVIPE (2011-2017).

conocer este dato, así como los niveles de confianza ciudadana hacia las policías estatal y ministerial, el Ministerio Público y los jueces. El nivel de confianza se mide en relación con la confianza neta, es decir, a partir de la diferencia entre "mucho" y "nada" de confianza. Si existe más confianza que desconfianza, el índice será positivo y, en sentido opuesto, se tomará como un valor negativo, cuando la desconfianza sea mayor.

176 Justicia a la medida: siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México, México Evalúa, 2016.

ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL (2011-2017) %

9.1.1. Evolución del Índice de confianza

La siguiente gráfica muestra la evolución del índice de confianza en la justicia del año 2011 al 2017. A nivel nacional, el índice fue negativo, es decir, la mayoría de los ciudadanos declaró desconfiar de las instituciones de justicia en todos los periodos.

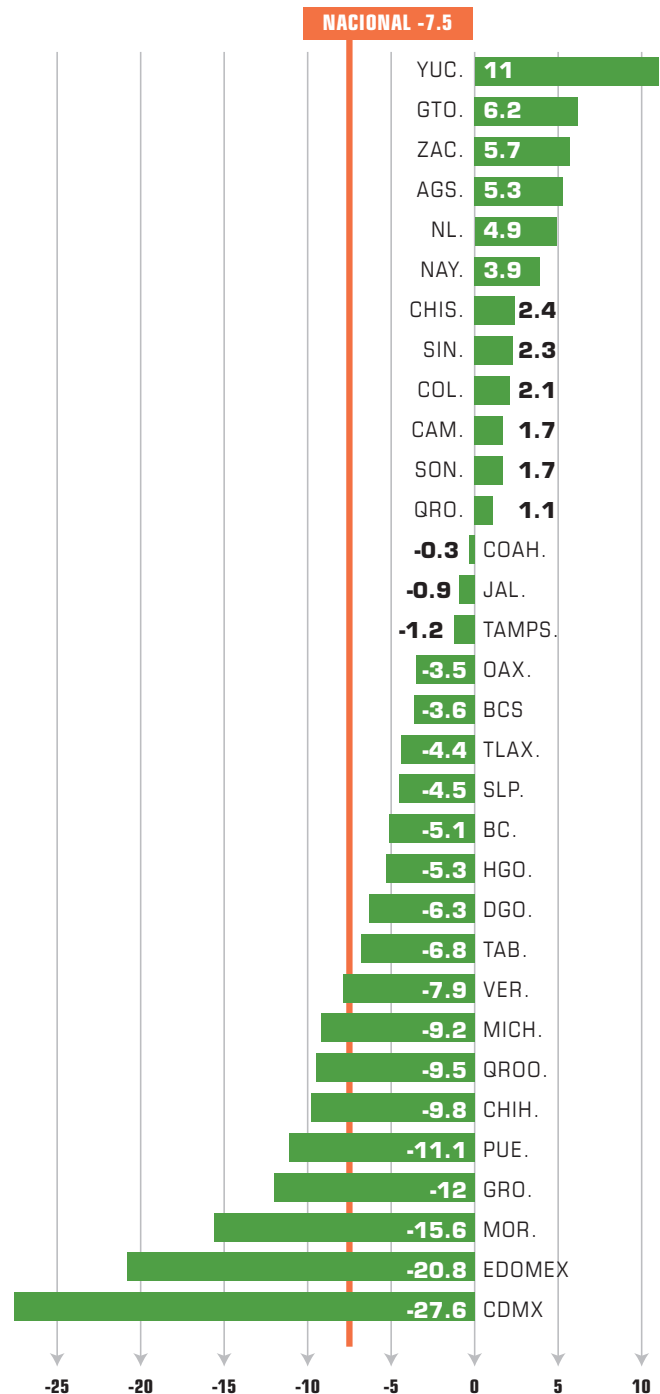
A pesar de estos valores negativos en la confianza, de 2012 al 2014 los ciudadanos declararon confiar más en las instituciones de seguridad y justicia. Sin embargo, para 2015 la tendencia se revirtió y los niveles de confianza disminuyeron nuevamente, manteniéndose en circunstancias similares para 2016 (-9.4) y 2017 (-9.1).

9.1.2. Comparación del índice de confianza en la justicia penal entre estados (2011-2017)

La siguiente gráfica muestra la posición que obtuvieron las entidades federativas en el promedio del índice de confianza en la justicia penal de 2011 a 2017. A nivel nacional, el promedio para este período fue de -7.5.

Es preocupante la tendencia negativa de este indicador, pues revela que existe un nivel de desconfianza generalizada en el país. Como se puede observar, los promedios de 20 entidades federativas y el nacional, se representan en números negativos, lo que evidencia un bajo nivel de confianza en la justicia penal, particularmente en la Ciudad de México, que presenta un índice de -27.6, el Estado de México, con -20.8 y Morelos, con -15.6.

Sin embargo, existen estados que presentan valores positivos, y que constituyen un ejemplo de que la confianza en la justicia sí se puede generar y mantener, como Yucatán (11%), Guanajuato (6.2%), Zacatecas (5.7%), Aguascalientes (5.3%) y Nuevo León (4.9%).



Fuente: Elaboración de México Evalúa, con datos de la ENVIPE (2011-2017).

9.2. Incidencia en homicidios

Proteger la vida de los ciudadanos es la principal función del Estado, lo que implica que cada vez que se comete un homicidio, el Estado falla. En la lista de indicadores propuestos, la tasa de homicidios está considerado con la intención de medir el estado de Derecho y la viabilidad de la justicia. Incorporar esta variable ayuda a conocer en qué medida las políticas de seguridad y justicia están orientadas a proteger la vida.

Para observar la evolución en los homicidios utilizamos los registros de mortalidad del INEGI desde 1990 hasta el 2016. El análisis de la evolución en la tasa de homicidios se complementa con los registros de carpetas de investigación abiertas por ese delito del SESNSP de 1997 a 2017. Cabe aclarar, que los homicidios reportados por el INEGI y por el Secretariado Ejecutivo siguen metodologías de registro distintas y, por lo tanto, miden cosas diferentes. Por un lado, la medición del INEGI contempla el número de víctimas por homicidio, ya que se basa en los registros administrativos de mortalidad, en tanto que el SESNSP

registra los casos de homicidio en los que se inició una carpeta de investigación en los ministerios públicos, procuradurías o fiscalías estatales. La gráfica compara las tasas reportadas por ambas fuentes.

Antes de 2008, las tasas de homicidio reportadas por el SESNSP eran superiores a las del INEGI. Sin embargo, después de ese año los homicidios han sido notoriamente sub-reportados por parte del Secretariado, lo que refleja las deficiencias en los sistemas de registro de información presentadas en los ministerios públicos, procuradurías o fiscalías.

Los datos del INEGI indican que de 2007 a 2011 pasamos de 8.1 homicidios por cada cien mil habitantes a 23.5. Diversas teorías proponen que este aumento en la violencia letal se debió a la política de combate al narcotráfico, implementada por el gobierno del expresidente Felipe Calderón, a través del despliegue de las fuerzas federales a algunas entidades federativas del norte del país.

A pesar de que con el cambio de administración se presentó una tendencia a la baja en la tasa de homicidios dolosos, alcanzando su punto más bajo en 2014 (16.7), ésta se revirtió terminando el 2016, con una tasa nacional de 20.1 homicidios por cada cien mil habitantes. De acuerdo con Eduardo Guerrero, Director de Latina Consultores, este repunte en la violencia letal no solo llama la atención por su magnitud, sino por la modificación que se presentó en su dispersión geográfica, desplazándose al centro del país. Para Guerrero, esta reciente ola de violencia puede ser resultado de nuevas dinámicas de crimen que no necesariamente responden a la política de combate al narcotráfico.

EVOLUCIÓN EN LAS TASAS DE HOMICIDIO NACIONALES INEGI VS SESNSP (1990-2017)



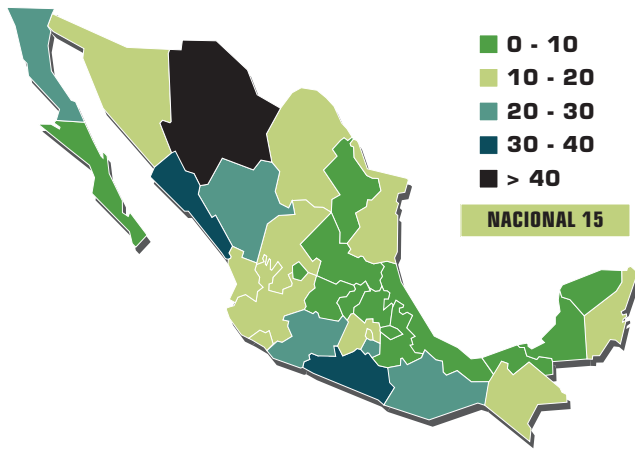
Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del SESNSP, INEGI y CONAPO.

9.2.1. Comparación de las tasas de homicidios en las entidades federativas (1990-2016)

En México Evalúa estamos convencidos de que cada víctima cuenta; es por ello por lo que para la construcción del indicador de homicidios utilizamos la información estadística reportada por el INEGI. Con base en ella, el mapa siguiente nos muestra el promedio en las tasas de homicidio de 1990 a 2016.

Los estados que presentan históricamente un promedio de tasas de homicidio más altas en el país son Chihuahua (41.2), Guerrero (39), Sinaloa (30.1), Durango (24.2) y Oaxaca (22.9); mientras que los estados que presentan menores tasas son Yucatán (2.7), Aguascalientes (3.8), Hidalgo (5.3), Querétaro (5.7) y Tlaxcala (5.7).

PROMEDIO DE TASAS DE HOMICIDIO POR CADA 100 MIL HABITANTES INEGI (1990-2016)



Fuente: México Evalúa con datos de INEGI y CONAPO (1990-2016).

Al comparar el cambio porcentual en las tasas de homicidio dolosos de 1990 a 2016 (Ver Anexo 9.2), encontramos que los estados con mayores incrementos en homicidios son Nuevo León (281.8%), Chihuahua (224.4%) y Baja California Sur (122.9%); en tanto que los estados con cambios porcentuales negativos en el período considerado fueron el Estado de México (-45.0%), Hidalgo (-42.4%) y Yucatán (-40.%).

Finalmente, al hacer una comparación entre el cambio porcentual en las tasas de homicidio dolosos de 2011 a 2016, los estados con mayores incrementos fueron Baja California Sur (308.1%), Colima (231.5%), Chiapas (166.7%), Guanajuato (90.9%) y Zacatecas (90.1%); situación que deja en claro el hecho de que en estos años los homicidios se han dispersado a otros estados del país.

9.3. Más denuncias, más justicia

La denuncia es una manera de medir si los ciudadanos consideran al sistema de justicia como una opción viable para solucionar los conflictos penales y constituye una fuente de información indispensable para las instituciones de justicia, al permitir conocer la ocurrencia de los delitos que más afectan a los ciudadanos. Por ello, cuando los delitos que ocurren no son denunciados (y hay cifra negra), las instituciones de justicia no estarán en posibilidad de brindar apoyo a las víctimas, iniciar una carpeta de investigación, buscar una reparación del daño o iniciar un proceso penal.

El indicador de la proporción de las denuncias es medido con base en la relación entre los delitos ocurridos y los delitos reportados ante cualquier autoridad. Para hacerlo, utilizamos los micro datos de la ENVIPE referentes a las denuncias de los delitos ocurridos de 2010 a 2016. Es importante aclarar que dentro de los "delitos denunciados" se consideraron aquellos en los que la víctima o un familiar denunció el delito ante el Ministerio Público, así como en los que la víctima denunció ante otra autoridad, pues este dato, refleja la intención de los ciudadanos de denunciar, aunque no hayan levantado una denuncia formal ante el MP.

9.3.1. Porcentaje de delitos denunciados nacional

A nivel nacional, en promedio, se denunciaron 18.4 de cada 100 delitos ocurridos entre 2010 y 2016. La siguiente gráfica muestra la tendencia en la proporción de las denuncias de los delitos ocurridos en este periodo, en donde se observa una tendencia negativa en el porcentaje de delitos denunciados, especialmente de 2011 a 2013, pasando de 21.6 a 15.5 denuncias. A pesar de que el porcentaje de denuncia aumentó para 2014 (17.1), la proporción de delitos denunciados volvió a caer para 2015 (16.6), manteniéndose en niveles similares durante 2016 (16.6%). Estos datos sugieren que, a nivel nacional, las instituciones de justicia no han logrado mejorar la confianza ciudadana ni el acceso a la justicia.

TENDENCIA NACIONAL DEL PORCENTAJE DE DELITOS DENUNCIADOS (2010-2016)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos de la ENVIPE (2011-2017).

9.3.2. Comparación del porcentaje de delitos denunciados en las entidades federativas (2010-2016)

La siguiente gráfica compara el promedio de 2010 a 2016 del porcentaje de delitos denunciados por entidad federativa, en donde se observa que los estados que tuvieron un porcentaje mayor de delitos denunciados fueron Baja California (27.3%), Baja California Sur (26.2%), Colima (25.7%) y Sonora (25.3%). Las entidades peor evaluadas en este sentido fueron Guerrero (10.5%), Estado de México (15%), Michoacán (16.3%) y San Luis Potosí (16.3%).

A pesar de que se observa una tendencia generalizada a la disminución en la proporción de los delitos denunciados, existen estados que han logrado aumentos en su porcentaje de denuncia, como Aguascalientes (20.1%), Zacatecas (22.6%), Coahuila (8.8%), Yucatán (7.9%), Oaxaca (7.6%), Puebla (2.4%) y Tabasco (1.5%). (ver Anexo 9.3).

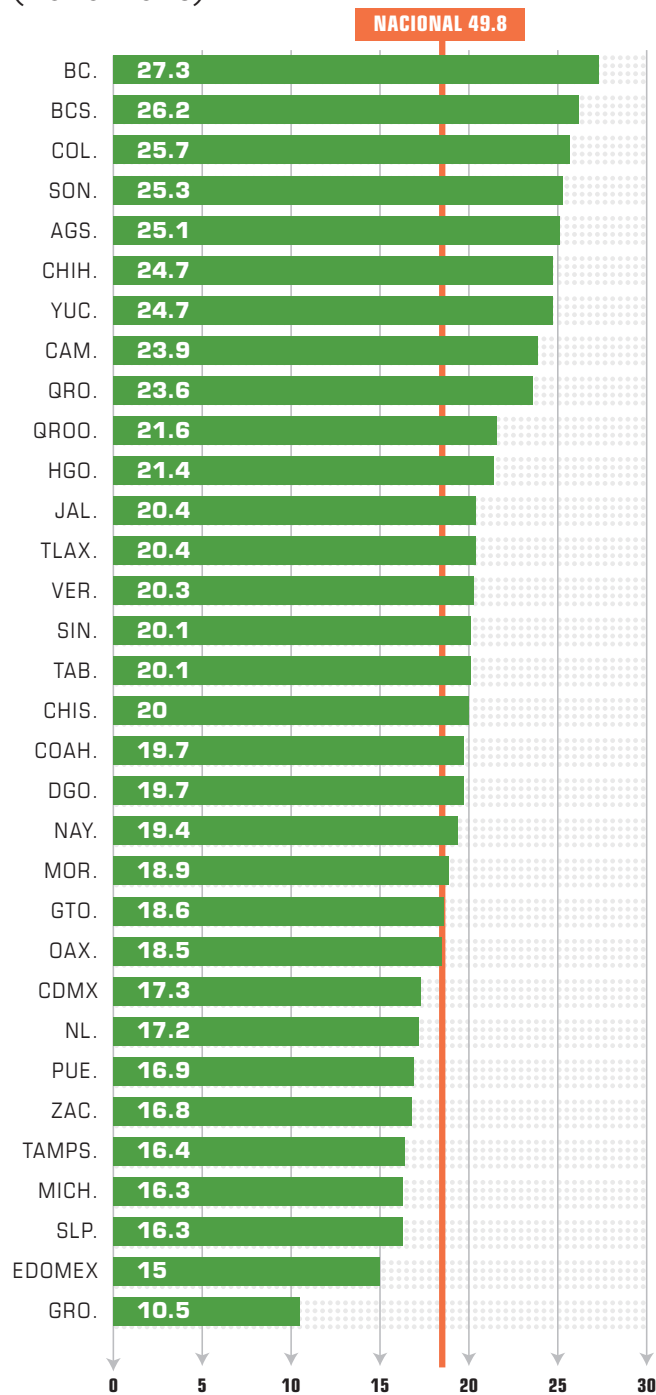
Es importante resaltar los casos de éxito en este indicador pues, como ya se mencionó, la denuncia es la principal fuente de información de las instituciones de procuración de justicia para conocer la ocurrencia de los delitos. En este sentido, se podría inferir que los estados con una mayor propensión a denunciar son en los que las instituciones cuentan con mejor información para conocer el fenómeno delictivo y responder a él. Asimismo, un sistema de justicia de calidad debe utilizar el indicador de denuncias, para evaluar el nivel de confianza ciudadana hacia las instituciones que lo conforman.

9.4. Trato satisfactorio a víctimas

El proceso de justicia es uno de los elementos primordiales en la construcción de confianza y de legitimidad en las instituciones. Una vez que las víctimas acuden al MP a denunciar, las percepciones formadas sobre el trato recibido por parte de las autoridades pueden tener consecuencias importantes. Por ejemplo, las malas experiencias y las percepciones negativas de las víctimas sobre el desempeño de las instituciones de justicia pueden influenciar en las decisiones futuras para denunciar los delitos¹⁷⁷.

La *Ley General de Víctimas* establece en el artículo 5 el derecho de las víctimas a la no criminalización, es decir, a no ser revictimizadas. La revictimización implica el maltrato que pueden enfrentar cuando acuden a las autoridades de justicia. De hecho, según la ENVIPE 2017, el 62.3% de los encuestados declararon no haber denunciado por causas atribuibles a la autoridad. El

PORCENTAJE DE DELITOS DENUNCIADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PROMEDIO (2010-2016)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos de la ENVIPE (2011-2017).

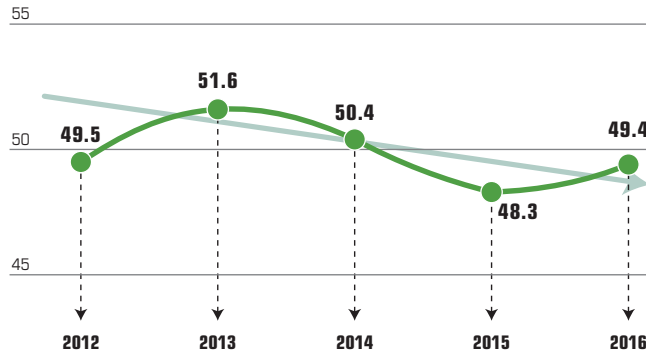
177 Ministerio de Justicia del Reino Unido, *Satisfaction and willingness to engage with the Criminal Justice System Findings from the Witness and Victim Experience Survey, 2009-10*, febrero 2012. Disponible en línea: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197099/satisfaction-willingness-to-engage-with-cjs.pdf

indicador de trato satisfactorio a las víctimas busca evaluar las percepciones formadas sobre la calidad de la atención recibida durante el primer contacto con las autoridades de justicia, es decir, en el Ministerio Público; y para su construcción sumamos cada año la proporción de las personas que declararon haber recibido un trato “excelente” y “bueno”¹⁷⁸ al momento de denunciar.

9.4.1. Trato satisfactorio a víctimas nacional

A continuación, se puede observar el porcentaje de satisfacción con el trato recibido en el MP por parte de las víctimas de los delitos ocurridos de 2012 a 2016. El promedio nacional de satisfacción en dicho periodo fue de 49.8%, es decir, que la mitad de las víctimas que acudió a denunciar consideró como “bueno” o “excelente” el trato recibido en el MP. Asimismo, se aprecia la gráfica que la tendencia casi no se ha modificado en el periodo de tiempo reportado.

EVOLUCIÓN DEL TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS NACIONAL (2012-2016)

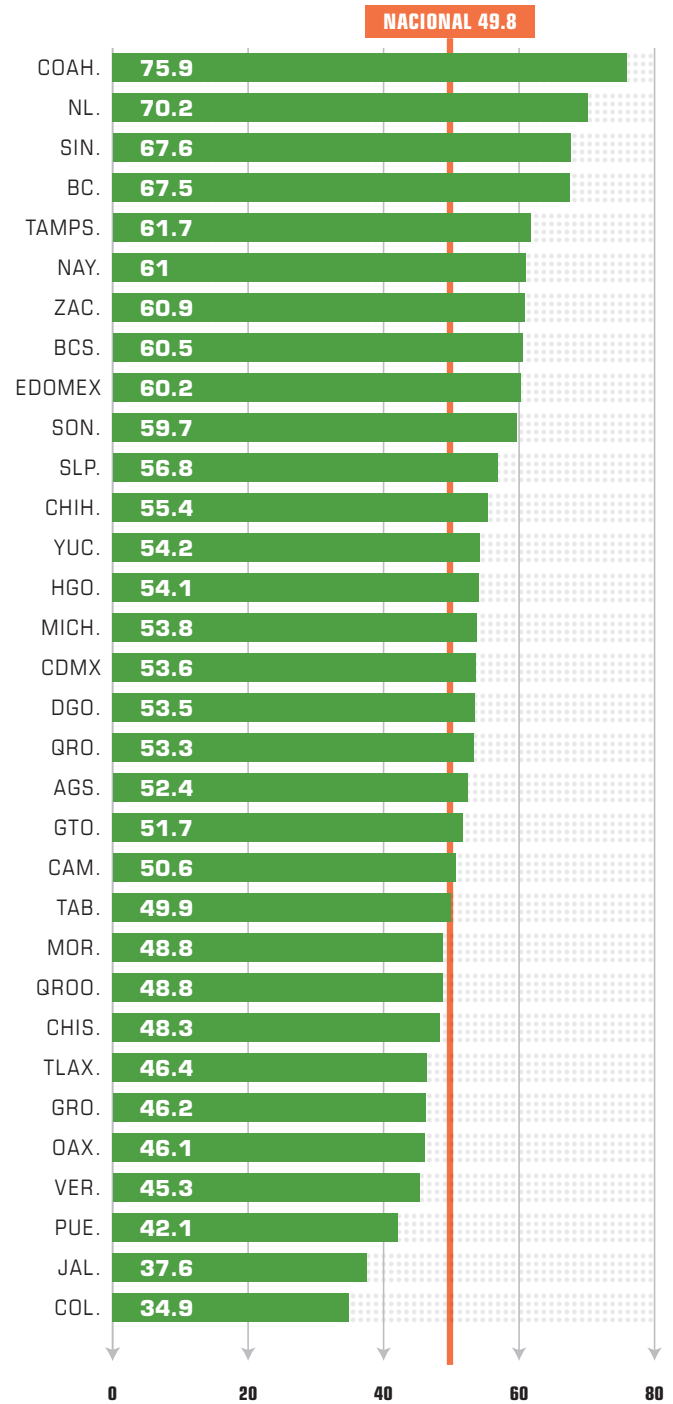


Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos de la ENVIPE (2013-2017).

9.4.2. Comparación del trato satisfactorio a víctimas por entidad federativa

La satisfacción con el trato recibido por las víctimas en el MP difiere de una entidad federativa a otra. La siguiente gráfica muestra el promedio de satisfacción de 2012 a 2016 por entidad federativa. Las entidades mejor evaluadas en este sentido fueron Chihuahua (75.9%), Nuevo León (70.2%), Sinaloa (67.6%) y Baja California (67.5%); mientras que la Ciudad de México fue nuevamente la peor evaluada (34.9%), seguida del Estado de México (37.6%).

TRATO SATISFACTORIO A LAS VÍCTIMAS POR ENTIDAD NACIONAL (2012-2016)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos de la ENVIPE (2013-2017).

178 La pregunta considerada en el ejercicio es la siguiente: “¿Cómo califica el trato que le dieron en la Agencia del Ministerio Público cuando acudió a denunciar?”. Las posibles respuestas para los cuestionarios son: excelente, bueno, malo y muy malo. Para que los datos sean comparables, utilizamos las respuestas de la ENVIPE de 2013 a 2017, ya que en las dos ediciones anteriores la escala de medición incluía la categoría “regular”.

La variación entre la satisfacción con el trato en el Ministerio Público presenta mejoras a nivel nacional de 2012 a 2016 (Ver Anexo 9.4). La mayoría de los estados reflejan cambios positivos en las cifras de percepción, destacando los casos de Zacatecas (41%), Tamaulipas (27%) y Nayarit (20.6%). Por otro lado, los estados con las disminuciones más grandes en la percepción de trato satisfactorio fueron Chiapas (-19.8%), la Ciudad de México (-15.3%) y Durango (-14.8%).

9.5. Presunción de inocencia

La modificación al Artículo 20 de la Constitución fue fundamental para la incorporación de un proceso penal acusatorio y oral a nuestro sistema de justicia. El apartado B, fracción I, de dicho numeral, establece que la persona imputada tiene derecho *"a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa"*. La presunción de inocencia es uno de los principios rectores del nuevo SJP acusatorio¹⁷⁹ y es una condición básica de garantía de derechos de los imputados. Por ello, es indispensable evaluar su cumplimiento, si se pretende tener un sistema de justicia de calidad.

La presunción de inocencia puede representar un incentivo para la investigación criminal, pues implica que para demostrar la culpabilidad de los imputados se necesitan evidencias, mismas que solo es posible obtener si se eleva la calidad de la investigación y, en consecuencia, la de las pruebas presentadas en los juicios.

Para proteger este derecho, el artículo 20 constitucional establece que la persona acusada solo podrá ser encarcelada durante el proceso de forma excepcional, ya sea para garantizar la presencia del imputado durante el procedimiento, para proteger la seguridad de la víctima y el ofendido o para evitar la obstaculización del procedimiento. Es necesario aclarar que se puede hacer uso de otras medidas cautelares para los fines señalados anteriormente, como la presentación periódica, la garantía económica, la prohibición de salir del ámbito territorial que fije el juez, la prohibición de acercarse a ciertos lugares, la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral, la colocación de localizadores electrónicos o el resguardo en su domicilio¹⁸⁰. En todo caso, el juez deberá justificar

las razones por las que determinó imponer cualquier medida cautelar.

Como ya se ha mencionado a lo largo del presente reporte, a pesar de que la Constitución establece el uso de la prisión preventiva como una medida extraordinaria durante el proceso penal, en México es utilizada de forma excesiva. De las más de 200 mil personas privadas de la libertad en México en 2017, el 38.1% se encuentran en prisión preventiva, es decir, procesados, sin haber conseguido una condena, lo que representa que 4 de cada 10 internos en nuestro país no tienen una sentencia condenatoria.

El uso excesivo de la prisión preventiva impacta de manera negativa en las condiciones de vida de la población penitenciaria y genera sobrepoblación y hacinamiento, ingobernabilidad, vulnerabilidad de los derechos humanos y deterioro de los servicios¹⁸¹. Permitir el castigo penal, antes de investigar y desarrollar el juicio es una práctica que eleva los costos de la justicia y obstaculiza la presunción de inocencia. Es por ello que utilizamos el indicador de población privada de la libertad procesada por cien mil habitantes para medir el uso racional de la prisión preventiva. La información corresponde al número de personas privadas de la libertad que están en espera de una sentencia registrado en los "Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional" (2012-2017), publicados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con información del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social¹⁸². Con esta información podemos distinguir el número de personas privadas de la libertad, así como su condición jurídica.

Es necesario aclarar que la presunción de inocencia va mucho más allá del porcentaje de presos sin condena; sin embargo, dadas las limitaciones de la información disponible, el dato resulta relevante para entender si se respeta o no este principio durante el proceso penal.

9.5.1. Evolución en la población penitenciaria en prisión preventiva nacional (2012-2017)

En términos generales se observa que a nivel nacional la tasa ha disminuido en el periodo de 2012 a 2017, pasando de 84.6 en 2012 a 64.3 para 2017, lo que representa una disminución de un -23.9%.

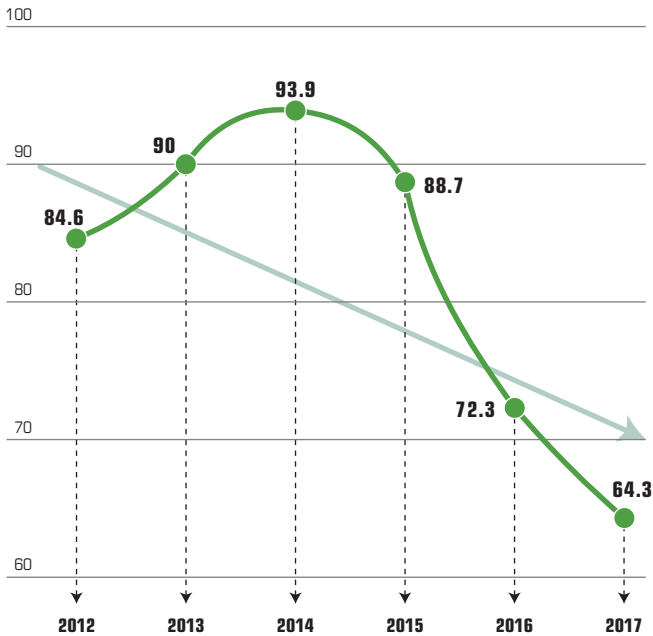
179 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Principios Rectores del Sistema Acusatorio*, [sin fecha de elaboración]. Disponible en línea: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cursoderechopenal/sites/default/files/Lecturas/Principios%20rectores%20del%20sistema%20acusatorio.pdf>

180 *Código Nacional de Procedimientos Penales*, artículos 153, 155 y 156.

181 Open Society Institute, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Serie Justicia, Noviembre 2004. Disponible en línea: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23256.pdf>

182 Se utilizó la información correspondiente al mes de agosto de cada año.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA (2012-2017)



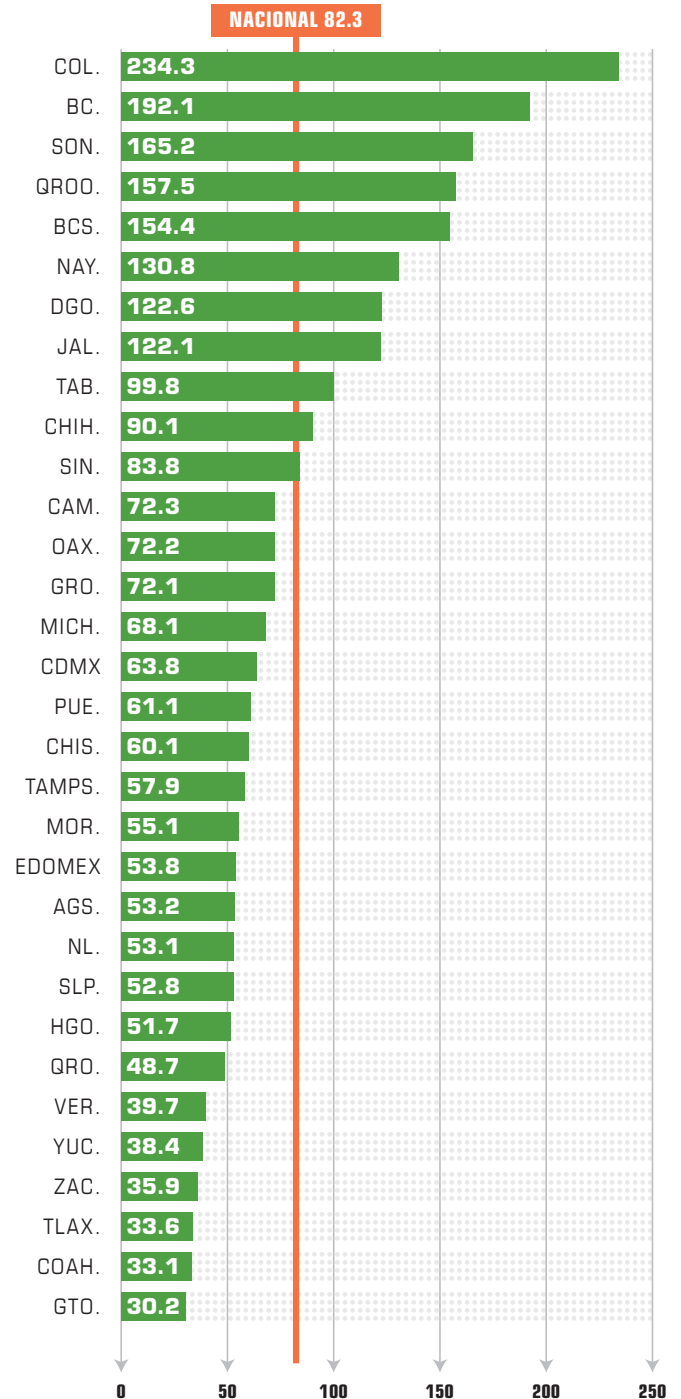
Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en información de SEGOB y CONAPO.

9.5.2. Comparación de la tasa de población en prisión preventiva por cada cien mil habitantes entre entidades federativas (2012-2017)

Existen diferencias significativas entre las entidades federativas en cuanto al uso de la prisión preventiva. Se identificó que Colima es el estado que más uso hace de esta medida cautelar, con un promedio de 234.3 personas en prisión preventiva por cada cien mil habitantes, seguida de Baja California, con 192.1 y de Sonora, con 165.2. Por otro lado, tenemos que los estados que presentan una menor tasa de prisión preventiva son Guanajuato (30.2), Coahuila (33.1) y Tlaxcala (33.6).

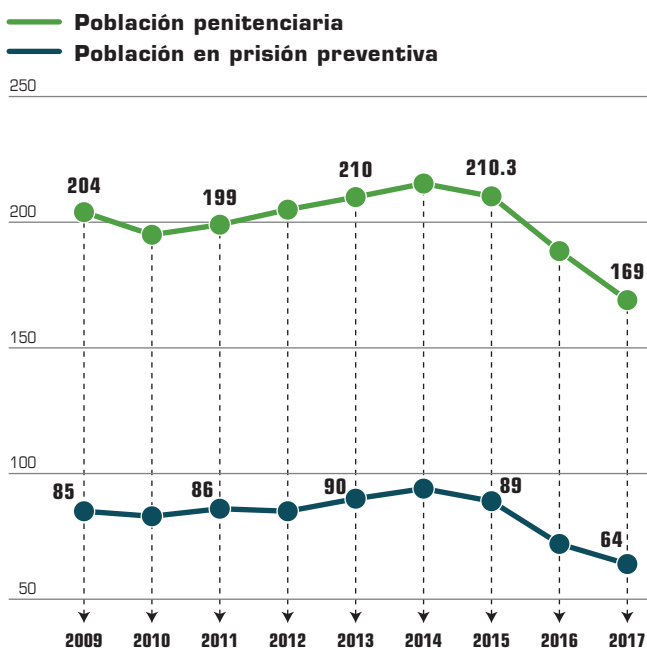
Existe una tendencia generalizada a una disminución en la tasa de población en prisión preventiva por cada cien mil habitantes (ver Anexo 9.5). Los estados mayores cambios porcentuales (2012-2017) son el Estado de México (65.3%), Durango (64.8%) y Zacatecas (15.0%), mientras los que presentan las disminuciones más considerables en este sentido son Yucatán (-78.2%), la Ciudad de México (-65.8%) y Tabasco (-61.3%). Estas reducciones no necesariamente implican una disminución en el uso de la prisión preventiva como medida cautelar, pues también pueden ser reflejo de un decremento en

POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES (PROMEDIO AGOSTO 2012-2017)



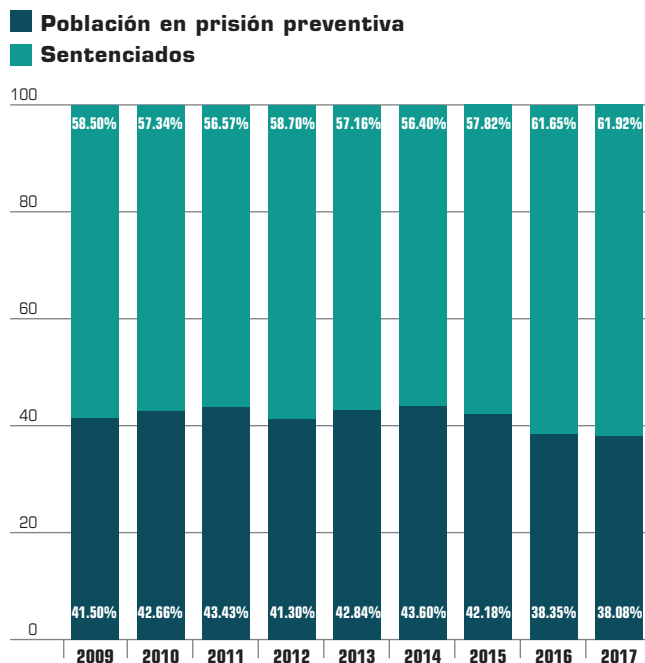
la población penitenciaria. La siguiente gráfica indica la evolución en la población penitenciaria a nivel nacional, hasta el mes de agosto de cada año, en donde se observa una tendencia negativa, tanto en la tasa de la población penitenciaria, como en la tasa de la población en prisión preventiva a nivel nacional.

COMPARACIÓN DE LA TASA DE POBLACIÓN PENITENCIARIA Y EN LA TASA DE LA POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA POR CIENTO MIL HABITANTES (AGOSTO 2009-2017)



Para entender el uso de la prisión preventiva como medida cautelar a nivel nacional, vale la pena considerar la relación entre población penitenciaria procesada y sentenciada. La siguiente gráfica muestra esta relación en tasas por cien mil habitantes de 2009 a 2017, observándose, en términos generales, que la proporción se ha mantenido en el tiempo (pese a observar una disminución en 2017). Dicho esto, no es descabellado suponer que el porcentaje de población privada de la libertad haya disminuido en función de un decremento en las tasas de población en prisión preventiva por cada cien mil habitantes.

POBLACIÓN PENITENCIARIA POR SITUACIÓN JURÍDICA TASA POR CIENTO MIL HABITANTES (AGOSTO 2009-2017)



9.6. Proceso penal justo

Desde una perspectiva jurídica, un procedimiento penal justo existe cuando se cumplen ciertos procedimientos que la ley reconoce como esenciales para garantizar el debido proceso. Estas condiciones deberán procurarse en cada etapa procesal, es decir, durante la investigación, la detención, la recolección y presentación de pruebas, el juicio y la sentencia.

Desde el marco de la teoría de la justicia procedimental¹⁸³, uno de los factores que determinan si un proceso penal fue justo es la percepción de los usuarios sobre el sistema de justicia, es decir, de las personas que han sido acusadas de un delito y que, en virtud de ello, han pasado por algún proceso penal.

El artículo 29 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, establece la creación de la "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad", cuyo principal objetivo es generar información estadística

183 Tyler, Tom R. "Procedural Justice and the Courts" en *Procedural Fairness for Judges and Courts*, [sin fecha]. Disponible en línea: <http://www.proceduralfairness.org/~media/Microsites/Files/procedural-fairness/Tyler.aspx>

que permita conocer las condiciones de procesamiento e internamiento de las personas privadas de la libertad. En este marco, el INEGI realizó la primer "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad" (ENPOL) 2016¹⁸⁴ que, entre otros elementos, nos permite conocer la calidad en el proceso penal de los internos sentenciados, a través de preguntas específicas diseñadas para evaluar las características del proceso penal, desde el arresto hasta el proceso judicial y la sentencia.

9.6.1. Incidencia en la tortura

Este indicador se utiliza para evaluar el respeto durante el proceso. La tortura se entiende como una transgresión que pueden ejercer las autoridades sobre los ciudadanos; lo que implica que las autoridades que hagan uso de violencia psicológica o física estarán cometiendo el delito de tortura. Gracias a la ENPOL es posible saber si los imputados fueron víctimas de alguno de estos tipos de violencia durante el arresto.

A nivel nacional el 75.6% de la población privada de la libertad declaró haber sufrido algún tipo de violencia psicológica al momento del arresto. La entidad federativa en la que un mayor porcentaje declaró haber sufrido algún tipo de violencia fue Tlaxcala, con 87.2%, seguida

del Estado de México, con 82.9% y Michoacán, con 82.8% (verAnexo 9.6).

A nivel nacional, el 58% declaró haber sido incomunicada o aislada, el 52% haber sido amenazada con levantarle cargos falsos, el 46.2% fue desvestida y el 40.2% declaró haber sido atada. Podemos notar que el uso de la violencia psicológica es una práctica recurrente durante el arresto.

Por otro lado, el 63.8% de la población privada de la libertad de 18 años o más declaró haber sufrido agresiones físicas permitidas o cometidas por las autoridades durante el arresto. De estos, el 59% declaró haber sufrido patadas o puñetazos, el 39% haber sufrido golpes con objetos, el 37% lesiones por aplastamiento y el 19.4% descargas eléctricas. Encontramos nuevamente que Tlaxcala fue el estado con el mayor porcentaje de población privada de la libertad que declaró haber sufrido algún tipo de agresión física (74.8%), seguido de Nuevo León (74.5%), Morelos (72.7%) y el Estado de México (72.3%).

En un sistema de justicia penal que busca garantizar los derechos de los imputados, la práctica de la tortura debe ser erradicada. Es necesario, entonces, observar detenidamente la tendencia de este indicador en los siguientes ejercicios de la ENPOL.

9.6.2. Satisfacción con la defensa

El artículo 20 de la Constitución, apartado B, reconoce el derecho de los imputados a una defensa adecuada. El defensor deberá estar presente durante todo el proceso y cualquier confesión sin la presencia de un defensor carecerá de valor probatorio. El derecho a una defensa adecuada implica la posibilidad que tienen los imputados de ser escuchados durante el proceso penal, garantiza que existan contrapesos y robustece los medios de prueba para determinar o no la culpabilidad de los imputados. En este sentido, una defensa sólida también incentiva al MP a profesionalizarse a la hora de presentar y argumentar los casos.

Sin embargo, según datos de la ENPOL, a nivel nacional solo el 41.8% de la población privada de la libertad declaró haber contado con la asesoría de un abogado antes de llegar con un juez penal, mientras que el 57.2% declaró lo contrario. Este porcentaje es especialmente bajo en estados de Tlaxcala (28.4%) y Puebla (28.9%).



Fuente: Elaboración de México Evalúa con información de la ENPOL 2016.

184 INEGI (2017), Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. Marco Conceptual. Disponible en línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825093594.pdf

Para medir la calidad de la defensa, evaluamos el grado de satisfacción con la defensa en la población privada de la libertad sentenciada y procesada. A nivel nacional, el 52.2% de los encuestados declaró sentirse satisfecho con la defensa, cuando ésta fue de carácter privado, mientras que el 33.3% declaró sentirse satisfecho con la defensa cuando el abogado defensor fue de oficio. El promedio nacional fue de 39.2%. La siguiente gráfica muestra los resultados de la población procesada y sentenciada por tipo de defensor.

En todos los estados el grado de satisfacción con la defensa es mayor cuando se trató de un defensor privado. Este resultado podría estar relacionado con la excesiva carga de trabajo de los defensores de oficio. Por ejemplo, Nuevo León cuenta con 854 defensores públicos por imputado representado, mientras que el Estado de México cuenta con 488, Morelos con 164 y Querétaro con 161.

Se observa, por otra parte, que los estados de Sinaloa (51.4%), Zacatecas (43.3%) y Sonora (42.5%) son los que presentan el mayor porcentaje de satisfacción con la defensa de oficio, mientras que Puebla (23%), Chihuahua (25.9%) y Tlaxcala (27.9%) tienen los porcentajes más bajos.

9.7. Cárcel digna y segura

Por último, para evaluar al SJP desde la perspectiva de los usuarios, es indispensable conocer la realidad del último eslabón del proceso, es decir, de los centros penitenciarios del país.

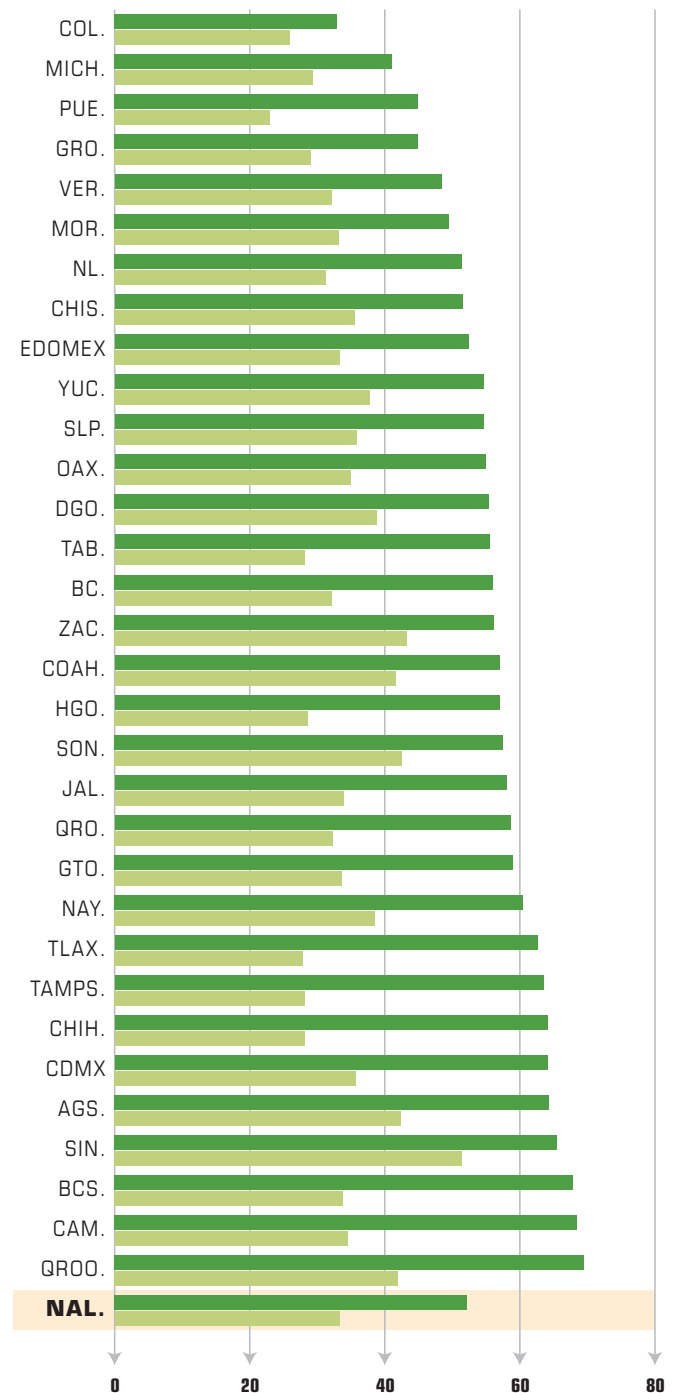
A partir de la reforma del 2008, el artículo 18 constitucional establece que el sistema penitenciario "se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir". En este sentido, el sistema penitenciario ha transitado de un esquema de "regeneración" del delincuente, a uno de "reinserción social", cuyo objetivo primordial es procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir.

De acuerdo con el "Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional", hasta abril de 2018, en México contamos con 203,847 personas privadas de la libertad, de las cuales 167,760 lo están por delitos del fuero común y 36,087 por delitos de fuero federal.

Para medir la calidad del sistema penitenciario mexicano es necesario evaluar aspectos básicos de respeto a los derechos humanos de las personas privadas de

GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA DEFENSA

■ Satisfacción con la defensa privada
■ Satisfacción con la defensa de oficio



la libertad, así como las condiciones de seguridad y gobernabilidad dentro de los centros. Un sistema de justicia de calidad debe de garantizar que los internos gocen del pleno respeto de sus derechos, por lo que se propone medir las condiciones de las prisiones bajo los criterios de dignidad y seguridad.

El indicador de cárcel digna y segura reporta los resultados del "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria" (DNSP) realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con el propósito de conocer si las condiciones de internamiento de las personas sentenciadas y procesadas se apegan al respeto de los derechos humanos. Dicho diagnóstico se lleva a cabo a partir de visitas a los centros penitenciarios estatales, federales y militares con mayor población del país. Para el análisis se utilizaron guías de supervisión, que comprenden aspectos como la aplicación de cuestionarios y entrevistas tanto a los internos, como a los titulares y responsables de las áreas técnicas de los centros, así como al personal de seguridad.

El DNSP expone las condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios del país, de acuerdo a la evaluación de aspectos como la integridad personal del interno, una estancia digna, las condiciones de gobernabilidad, la reinserción social y la atención a los internos con requerimientos específicos. Cada rubro se divide en temas, indicadores y subindicadores, que se califican en una escala del 0 al 10. En este apartado tomaremos en cuenta las calificaciones de los centros estatales, para poder hacer una comparación entre entidades federativas.

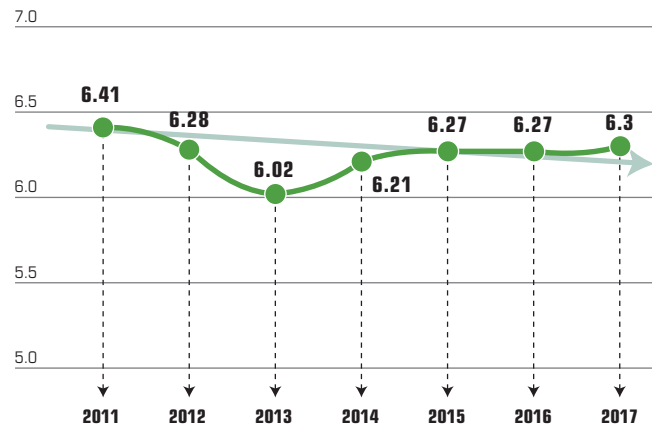
9.7.1. Evolución en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2011 a 2017.

De acuerdo con el ranking del DNSP, para 2017 a nivel nacional, la calificación fue de 6.3; tendencia se ha mantenido estable en el tiempo, con excepción de 2013, año en el que el valor bajó a 6.02 (Ver Anexo 9.7).

9.7.2. Comparación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria entre entidades federativas (2011-2017)

Considerando el promedio del periodo 2011-2017, a nivel estatal existen diferencias significativas en la calificación (Ver Anexo 9.7): Aguascalientes registra la mejor calificación, con 7.91, seguida de Guanajuato (7.89) y Querétaro (7.57). Los estados peor evaluados fueron Nayarit (4.28), Quintana Roo (4.60) y Guerrero (4.92).

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA (2012-2017)



Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011-2017, CNDH.

Por otro lado, las entidades que presentan un cambio porcentual mayor en el periodo de tiempo considerado fueron Coahuila (48.6%), Oaxaca (17.1%), Tabasco (15%) y la Ciudad de México (14.9%), mientras que los estados con números negativos fueron Hidalgo (-24.6%), Baja California Sur (-23%) y Tamaulipas (-19.9%)

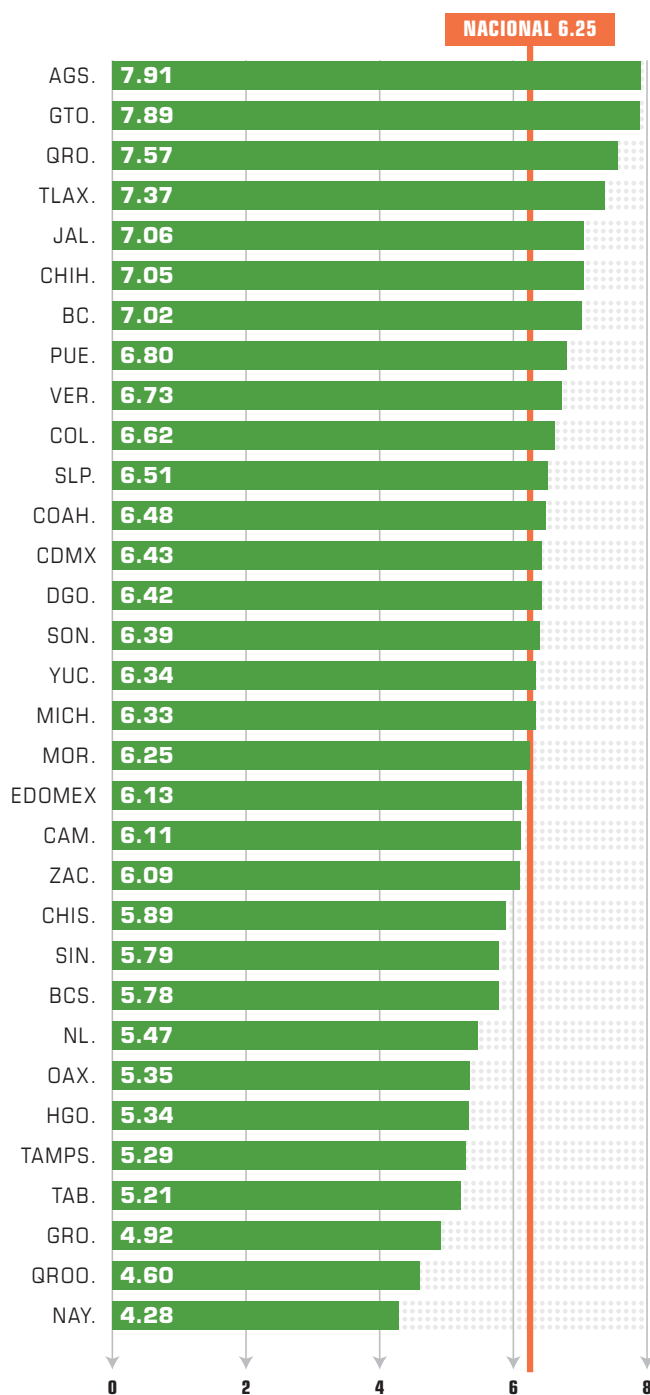
Un sistema de justicia no puede considerarse de calidad si no se respetan los derechos humanos de la población privada de la libertad. A nivel nacional, el DNSP 2017 detectó los principales aspectos a los que vale la pena prestar atención en este respecto¹⁸⁵.

■ **Aspectos que garantizan la integridad personal del interno:** se detectó una separación deficiente entre hombres y mujeres, insuficiencias en los programas preventivos de incidentes violentos, deficiencias generales en los servicios de salud y carencias en la existencia de medios para interponer quejas de violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, se detectó una insuficiencia o, en su caso, inexistencia de instalaciones necesarias para garantizar una estancia digna en los centros, así como deficientes condiciones de materiales de higiene y alimentación.

■ **Condiciones de gobernabilidad:** se detectaron insuficiencias en el personal de custodia, así

185 CNDH, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017*. Disponible en línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf

POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES (PROMEDIO AGOSTO 2012-2017)



Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011-2017, CNDH.

como deficiencias en los procedimientos de imposición de sanciones disciplinarias. También, en algunos centros, se detectaron indicios de autogobierno, presencia de actividades ilícitas, falta de capacitación del personal y falta de normatividad en los centros.

Condiciones que posibilitan la reinserción social de los internos: se encontró una deficiente separación entre población penitenciaria procesada y sentenciada, inexistencia de actividades laborales y de capacitación, así como de actividades educativas.

Internos con requerimientos específicos: se encontraron carencias en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria, así como deficiencias de atención a las mujeres y/o a los menores que vivían con ellas.

9.8. Mejorando la calidad de la justicia

Todos los aspectos mencionados son condiciones necesarias para que el Sistema de Justicia pueda operar con efectividad. Si no reconocemos las necesidades e identificamos las experiencias de los usuarios, el sistema quedará estancado. Por ello, es importante utilizar de manera complementaria indicadores que midan la eficiencia en la resolución de los casos y de la calidad de los servicios proporcionados.

A nivel nacional, el índice de confianza en la justicia refleja una disminución considerable de este aspecto hacia las instituciones de justicia por parte de la ciudadanía, los homicidios han aumentado a un ritmo acelerado y con una dispersión más compleja. Las víctimas de los delitos denuncian menos, mientras que las que sí lo hacen no perciben que el trato recibido en el Ministerio Público sea satisfactorio. Por otro lado, siguen existiendo condiciones que debilitan el debido proceso y el acceso a un proceso penal justo, como el uso excesivo de la prisión preventiva como medida cautelar y las prácticas de tortura por parte de las autoridades. Finalmente, el sistema penitenciario continúa siendo ineficiente, pues no se ha mejorado la situación de las cárceles para garantizar una estancia digna de los internos ni para generar condiciones que procuren la reinserción social de los individuos una vez que abandonen la prisión.

CAPÍTULO 10

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La operación del modelo acusatorio se encuentra finalmente en la “etapa de consolidación” (denominada así desde junio de 2016). Con la conclusión del plazo constitucional para la implementación de la reforma de 2008, quedaron atrás ocho años caracterizados por reformas legislativas subsecuentes, foros y eventos de seguimiento, grandes cantidades de inversión y, no en pocas ocasiones, desidia institucional.

A partir de junio de 2016, el modelo acusatorio opera en todo el territorio nacional y para todos los delitos, por lo que ha dejado de ser una apuesta hacia el futuro y se ha convertido en una realidad que es necesario evaluar, criticar y mejorar.

A dos años de concluido el plazo para la implementación y a diez años de la aprobación de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, es evidente que el proceso de transformación del sistema de justicia continúa inacabado y que hoy la consolidación plantea grandes desafíos que implican replicar y reforzar los aciertos y corregir los desatinos y rezagos.

Como advertimos desde hace varios años, la distinción entre el sistema anterior y el modelo acusatorio no es un asunto de forma, sino que consiste en una transformación de fondo del concepto de justicia y, con él, de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. En este escenario, por quinto año consecutivo, hemos elaborado un Reporte de Hallazgos sobre la operación del sistema de justicia penal en México, esperando que la información generada aquí aporte evidencia para las discusiones legislativas, operativas y académicas.

A continuación, se presentan las conclusiones más relevantes del reporte para el año 2017, seguidas por una serie de recomendaciones desarrolladas por México Evalúa.

10.1. Conclusiones

Condicionantes Específicas:

1. En términos de **acceso a información** es notable la mejora en relación con reportes anteriores; no obstante, persisten vacíos que evidencian deficiencias en los mecanismos de generación y sistematización de información institucional.

2. Respecto al **registro de información**, cada una de las instituciones en las 32 entidades federativas lo hacen de manera diferente, como consecuencia de que no existen criterios homologados para el registro de los casos y de su flujo durante el proceso; por ende, hay poca claridad de lo que sucede con los casos al interior de las instituciones. Persisten también las discrepancias en los criterios para reservar información.

3. El **enfoque en la coordinación** del SJP, al estar a cargo del SESNSP, es preponderantemente de seguridad y se agrava ante la ausencia de instituciones clave como los poderes judiciales y defensorías públicas. Esto repercute en la reproducción de asimetrías en términos de recursos y, por lo tanto, de capacidades entre las instituciones.

4. Los esquemas institucionales de **coordinación a nivel local** son divergentes. Son pocos los estados que han instaurado un órgano de coordinación para la fase de consolidación, la mayoría conservan los esquemas de coordinación institucionales que se crearon para el proceso de implementación (“órganos implementadores”).

5. Después de 2016, en el PEF no se proyectaron **recursos específicos** para el fortalecimiento del sistema de justicia penal; en cambio, prevalecieron los recursos federales administrados por el SESNSP, destinados a programas, acciones y proyectos con una naturaleza de seguridad pública. A pesar de tratarse de acciones focalizadas en el SJP acusatorio, la concertación de recursos atiende a una metodología diseñada para responder a necesidades de seguridad pública.

6. Hay poca claridad del estatus de **ejecución de los proyectos** que fueron financiados con los recursos distribuidos por la SETEC y del Fideicomiso de 5 mil millones. En cuanto al subsidio de la SETEC, a la fecha aún hay entidades que no han cerrado o concluido los proyectos y en cuanto al fideicomiso a pesar de contar con recursos disponibles, en 2017 no fue aprobado ningún proyecto.

Habilitantes

7. Se han dado avances en cuanto al apoyo de **tecnologías de información** para la gestión de las instituciones; sin embargo, es posible observar que se limitan al registro y consulta de información; así como a la digitalización de documentos y expedientes, sin que se aprecie el desarrollo de plataformas interactivas que permitan la colaboración de usuarios u operadores en los procesos, la trazabilidad de los casos y el desarrollo de inteligencia y toma de decisiones.

8. Se identificó entre Poderes Judiciales y Fiscalías una mayor **colaboración tecnológica** que con el resto de las instituciones (en promedio 1 de cada 2 entidades reportan algún esquema de colaboración entre esas instituciones). Un 80% de las entidades federativas manifiestan emplear el NUC para asegurar la trazabilidad de la información, conocer toda la documentación asociada, el historial de las actuaciones procesales, los operadores y el estado en que se encuentra. Se observa una menor colaboración tecnológica con las instancias de seguridad pública y las defensorías, quienes reportan incluso no contar con esquemas básicos para el registro de información ya que en 17 entidades federativas (62.96% del total que respondió) reportaron emplear hojas de cálculo, correo electrónico y libros de gobierno para el registro.

9. Se observan deficiencias en las **Fiscalías y Procuradurías** que hacen evidente tanto la falta de capacidad técnica de investigación, como la falta de operación adecuada del binomio ministerio

público-investigador. También se observa que el sistema atiende mayormente casos en los que se configura la flagrancia o bien, casos menores, sin que exista la capacidad de investigar delitos de mayor complejidad ni orientar sus esfuerzos hacia una persecución penal más estratégica y no de casos aislados únicamente.

10. En la mayoría de los **Poderes Judiciales** no existe un proceso ni mecanismo específico para la administración y distribución de las cargas de trabajo, ya que la dinámica generalizada es distribuir los asuntos aleatoriamente entre los operadores en función de su recepción, sin aplicar algún criterio diferenciado o de optimización. En 14 Poderes Judiciales (43.75%) se reportó contar con una figura distinta al juez, que se responsabiliza de la administración de los juzgados, separando por completo la labor administrativa de la jurisdiccional.

11. El Poder Judicial, tanto federal como local, se ha posicionado como la institución clave para la definición de los **estándares y criterios de la operación del sistema de justicia**. Por medio de una serie de decisiones el Poder Judicial ha definido, entre otras cosas, los alcances y límites del uso de la fuerza, además de los pormenores del modelo de investigación policial del sistema acusatorio. A la par de decisiones polémicas pero consistentes con los principios y objetivos del modelo acusatorio, preocupan una serie de decisiones aisladas que evidencia una ausencia de conocimiento sobre el modelo.

12. En el caso de las **Defensorías Públicas**, no es posible identificar un modelo de estructura orgánica. Solo 18 defensorías (70%) hicieron mención de contar con manuales que brindan certidumbre y claridad sobre los procesos, estructura, responsabilidades y perfiles. Solo en 7 defensorías (25.93%) se identificó la existencia, aunque con limitada disponibilidad, de personal de apoyo a la investigación tales como investigadores, peritos y trabajadores sociales.

13. Para enero de 2018 solo 3 entidades federativas cumplieron con la emisión de la Declaratoria necesaria para el inicio de vigencia de la **Ley Nacional de Ejecución Penal** (LNEP). Con la información proporcionada fue posible identificar que un gran número de entidades federativas no han iniciado la implementación de la LNEP, tampoco se advirtió una mayor capacidad instalada en cuanto a personal ni a la mejora sustantiva en términos de infraestructura que logre asegurar las condiciones y servicios que prevé la Ley.

14. En relación con **personal suficiente y capacitado** existe una disminución considerable en términos de acciones de capacitación. Además, es notable la divergencia en el número de funcionarios entre las distintas instituciones, tanto en números necesarios para la operación óptima como en desarrollo de competencias y capacidades. Al respecto, destaca el rezago de las defensorías públicas y las comisiones de atención a víctimas. Por otra parte, las instituciones en el país operan sin un diagnóstico sobre el número de personal a su disposición.

15. La defensa de las **víctimas** sigue siendo uno de los temas pendientes. Aun cuando se reporta la creación de las Comisiones Estatales Ejecutivas de Atención a Víctimas en 19 entidades federativas, muchas de éstas sólo existen nominalmente y la gran mayoría no están preparadas ni cuentan con personal suficiente, ni insumos institucionales, para brindar la atención a víctimas. De acuerdo con la LGV la proyección de asesores jurídicos locales es de 4,013, y al momento se cuenta solo con 23% de esta meta, es decir, 953 asesores jurídicos para cubrir un estimado de 24 millones de víctimas.

16. Respecto de las **UMECAS**, preocupa la poca atención institucional que están recibiendo aquellas que se encuentran en operación, en particular lo relativo a capacitación, infraestructura y equipamiento, así como el hecho de que 13 estados se encuentran sin ningún avance.

17. Las **instituciones policiales** son las que menos información proporcionan. Con las recientes reformas a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*¹⁸⁶ se clasificó como reservada diversas categorías de información¹⁸⁷ cuya ausencia dificulta conocer la situación en la que operan y no permite generar un diagnóstico claro del trabajo policial.

18. Solo el 26.8% del estado de fuerza nacional se encuentra capacitado en funciones de **primer respondiente** y esto, aunado a las recientes modificaciones del Protocolo Nacional de Primer Respondiente y del Informe Policial Homologado, nos lleva a estimar que en el 2018 se requerirá de incrementar los esfuerzos

institucionales de capacitación para mejorar la operación y desempeño del policía en el sistema penal acusatorio.

19. Únicamente 58 de las 160 instituciones estatales consideradas en el reporte, es decir, el 36.3%, reportaron contar con un **servicio profesional de carrera** o carrera judicial que se encuentra operando de forma efectiva. Es decir, solo hay evidencia de que 1 de cada 3 instituciones del sistema de justicia en el país cuenta con un esquema que establezca reglas claras de reclutamiento, capacitación, evaluación y promoción de sus operadores.

Resultados

20. A nivel nacional, existe una **disminución en la confianza** de los ciudadanos hacia las instituciones de justicia. Los niveles de denuncia presentan una tendencia negativa desde 2010 a la fecha. Sin embargo, existen estados que sí han logrado una mejora en la confianza ciudadana en el sistema de justicia como Yucatán, Guanajuato, Zacatecas, Aguascalientes y Nuevo León; y estados que han logrado cambios positivos en su nivel de denuncia de 2010 a 2016, como Zacatecas (22.6%), Aguascalientes (20.1%) y en menor grado Coahuila (8.8%), Yucatán (7.9%), Oaxaca (7.6%), Puebla (2.4%) y Tabasco (1.5%).

21. Los homicidios han aumentado a un ritmo acelerado y con una dispersión geográfica más compleja. En el año 2017, la **tasa de homicidios** se ha elevado a 20 homicidios por cien mil habitantes. Estados como Baja California Sur (308.1%), Colima (231.5%), Chiapas (166.7%) y Guanajuato (90.9%) han tenido aumentos de más de 100 puntos porcentuales en las tasas de homicidio desde el 2011. En paralelo, existen estados que han logrado disminuir sus niveles de violencia letal de 2011 a la fecha: Durango (-81.2%), Nayarit (-76.7%), Nuevo León (-72.8%), Coahuila (-66.3%) y Chihuahua (-62.0%), por ejemplo.

22. De 2012 a 2017 existe una disminución a nivel nacional en la tasa de la población en **prisión preventiva** de un 23.90%. Sin embargo, la población en prisión preventiva ha

186 Reforma al artículo 110, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016.

187 Bases de datos y registros de información en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas, formas de terminación anticipada, y sentenciados, entre otra.

disminuido respecto a la sentenciada en un porcentaje muy pequeño (8%). Los estados que han logrado disminuciones importantes en el uso de la prisión preventiva son Yucatán (78.20%), la Ciudad de México (65.80%) y Tabasco (61.30%), mientras que las entidades que tienen incrementos importantes son el Estado de México (65.30%) y Durango (64.80%).

23. En cuanto a los resultados del SJP, la información proporcionada por las instituciones revela una serie de deficiencias y áreas de oportunidad en las distintas instituciones del sistema de justicia. Es necesario destacar el número elevado de **investigaciones abiertas**, así como los niveles insuficientes de eficiencia institucional para garantizar respuestas adecuadas para cada caso. Esta situación se debe entre otras cosas al poco uso que se está haciendo de las salidas alternas y soluciones anticipadas que ofrece el modelo acusatorio.

24. Mientras se hace un **uso limitado de las alternativas** necesarias, la información proporcionada por las instituciones revela el **abuso de ciertas figuras** que, aunque también están pensadas para despresurizar el trabajo de las instituciones, no están necesariamente dando respuesta a los usuarios del sistema, como el archivo temporal y la facultad establecida en el artículo 140 del CNPP.

25. La medición de impunidad permitió identificar a aquellos estados que hacen poco uso de las distintas salidas alternas de solución de conflictos para determinar responsabilidades penales. Estados como Jalisco, Tlaxcala y Yucatán destacan por sus altos niveles de impunidad. Sin embargo, a pesar de que estados como Guanajuato, Querétaro, Baja California y Coahuila presentan los niveles más bajos de impunidad, ésta sigue siendo superior al 50% y **el promedio nacional de impunidad supera el 80%**. Igualmente, para el ámbito federal el nivel de impunidad se mantiene alto, en un 61.2%. Esto quiere decir que existe una tendencia generalizada a no resolver y/o solucionar los delitos que se conocen, a pesar de que sólo una pequeña parte de todos los delitos ocurridos llegan al conocimiento de las autoridades.

26. Al contrastar los grados de impunidad con las condicionantes de política pública en los estados para operar el SJP, se encontró que, en efecto, los estados más efectivos en la resolución de los casos son los que

mayores condiciones tienen. Sin embargo, esta lógica no aplica para entidades como Nuevo León, Yucatán, Tabasco y Zacatecas, estados que, a pesar de contar con un alto nivel de condicionantes, esto no se refleja en su efectividad para resolver los casos que se conocen, por lo que puede atribuirse directamente a una cuestión de operación.

Conclusiones generales

A partir de las conclusiones específicas anteriores es posible construir algunas conclusiones generales y riesgos en la operación que distinguen el año reportado de los años previos.

Los **mayores pendientes y obstáculos no se encuentran en la norma, sino en la operación**. Es cierto que aún persisten figuras jurídicas incompatibles con los principios y valores del modelo acusatorio (como la prisión preventiva oficiosa o el arraigo) y que requieren ser legisladas con prontitud para prevenir abusos, como los que aquí se han documentado; sin embargo, la información generada este año apunta al hecho de que la atención y los esfuerzos institucionales deben dirigirse primero a solventar los desafíos de la operación diaria, desde el diseño y reorganización institucional, hasta el desarrollo de capacidades y competencias en los distintos operadores jurídicos.

Las **asimetrías institucionales** prevalecen a nivel nacional, tanto en la distribución de recursos, como en las capacidades institucionales. Salvo excepciones, las defensorías continúan rezagadas a pesar de constituir una institución clave dentro del modelo acusatorio. En el mismo tenor, el reporte para este año evidencia el abandono de las comisiones de atención de víctimas; estas instituciones reportan rezagos significativos en cuestión de personal y de recursos. Es preocupante que las dos instituciones encargadas de garantizar de forma directa el acceso a la justicia a imputados y víctimas sean las que presentan las mayores deficiencias.

El **enfoque de seguridad pública no ha contribuido a la consolidación** del modelo acusatorio. El año 2017 se caracterizó por una serie de ataques recurrentes hacia el modelo acusatorio por parte de titulares del Poder Ejecutivo de diversas entidades federativas. Desde la CONAGO, se promovió una reforma

legislativa que pretendía aumentar el catálogo de prisión preventiva oficiosa y diluir una serie de salvaguardas procesales que se establecieron en la reforma de junio de 2008. Si bien esta reforma no fue aprobada, los embates a la legitimidad del modelo acusatorio no han cesado. Tras la desaparición de la SETEC, la coordinación de los esfuerzos de consolidación del modelo acusatorio es responsabilidad del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Esta transición ha derivado en el hecho de que la agenda de seguridad pública prevalezca sobre la agenda de justicia. Si bien lo deseable sería generar agendas compatibles, lo cierto es que la relevancia de la seguridad pública en las acciones del SESNSP ha generado un rezago notable en temas de justicia penal.

Preocupa el **impacto de decisiones judiciales equivocadas** en la operación del sistema de justicia. El modelo acusatorio requiere de una operación ágil y la mayoría de las decisiones judiciales hasta el momento -particularmente las de la SCJN- se han dado en este sentido; sin embargo, no son pocas las resoluciones que están generando una burocratización y formalización excesivas en los distintos momentos procesales, como resultado de la profunda desconfianza que existe entre algunas instituciones. En este sentido, vale la pena alertar sobre la posibilidad de que la distorsión operativa del SJP no venga por modificaciones normativas, sino por decisiones judiciales erróneas.

De acuerdo con el Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal, se ha detectado una **impunidad generalizada en el ámbito local y federal** respecto de los casos que son conocidos por las instituciones de procuración de justicia e impartición de justicia. Un uso insuficiente de las distintas respuestas que ofrece el modelo acusatorio y la poca capacidad de investigación y gestión de los casos ha derivado en una impunidad en el ámbito local que fluctúa entre el 60% y el 99%. El promedio de entre las entidades que proporcionaron información estadística fue de 87.3%; 17 entidades presentaron niveles de impunidad superiores a la media nacional. En

el ámbito federal se detectó un porcentaje de impunidad de 61.2%. Por último, se detectó una relación entre un mayor avance en el fortalecimiento de los condicionantes y una mayor capacidad para dar respuesta a los casos conocidos.

El mayor riesgo detectado en el segundo año de la etapa de consolidación es un **estancamiento en la operación del SJP**. Esta situación se evidencia por dos factores. En primer lugar, la poca capacidad de respuesta del sistema a un número de asuntos que crece sostenidamente. El porcentaje de carpetas de investigación iniciadas ha aumentado en un 79.6% de 2015 a 2017¹⁸⁸; simultáneamente, las instituciones de procuración de justicia reportan una capacidad de respuesta a tan solo 5 de cada 10 asuntos. En segundo lugar, la reforma ha sido señalada por operar solo para delitos no complejos, y los resultados de la operación confirman esta percepción. Para el año 2017, las judicializaciones con detenido fueron el 38% del total¹⁸⁹ y el porcentaje no ha variado mucho en los últimos cuatro años¹⁹⁰. Lo anterior evidencia la ausencia de investigación efectiva, así como la relevancia de las detenciones en flagrancia dentro del SJP. En otras palabras, el estancamiento del SJP puede traducirse en una saturación por el aumento sostenido del rezago y la falta de respuesta institucional, así como por una incapacidad para investigar y sancionar los delitos complejos que causan más daño a la sociedad.

10.2. Recomendaciones

La idea de un sistema de justicia de corte acusatorio en el país plantea una serie de objetivos específicos y, en cierto sentido, compartidos por expertos, académicos y operadores; sin embargo, la ruta para alcanzarlos no es necesariamente la misma para todos y es, precisamente, en esta disyuntiva donde aparece la oportunidad de confrontar visiones y estrategias.

A partir de la presente evaluación anual, México Evalúa elaboró una serie de recomendaciones que constituyen nuestra aportación al proceso de consolidación del sistema acusatorio en México. Algunas de las recomendaciones retoman ideas presentadas en reportes anteriores, pero la mayoría se refiere específicamente a los desafíos detectados en el año 2017.

188 De acuerdo con la información histórica de resultados proporcionada por 15 entidades (Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Zacatecas).

189 De acuerdo con la información de resultados proporcionada por 14 entidades (Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas).

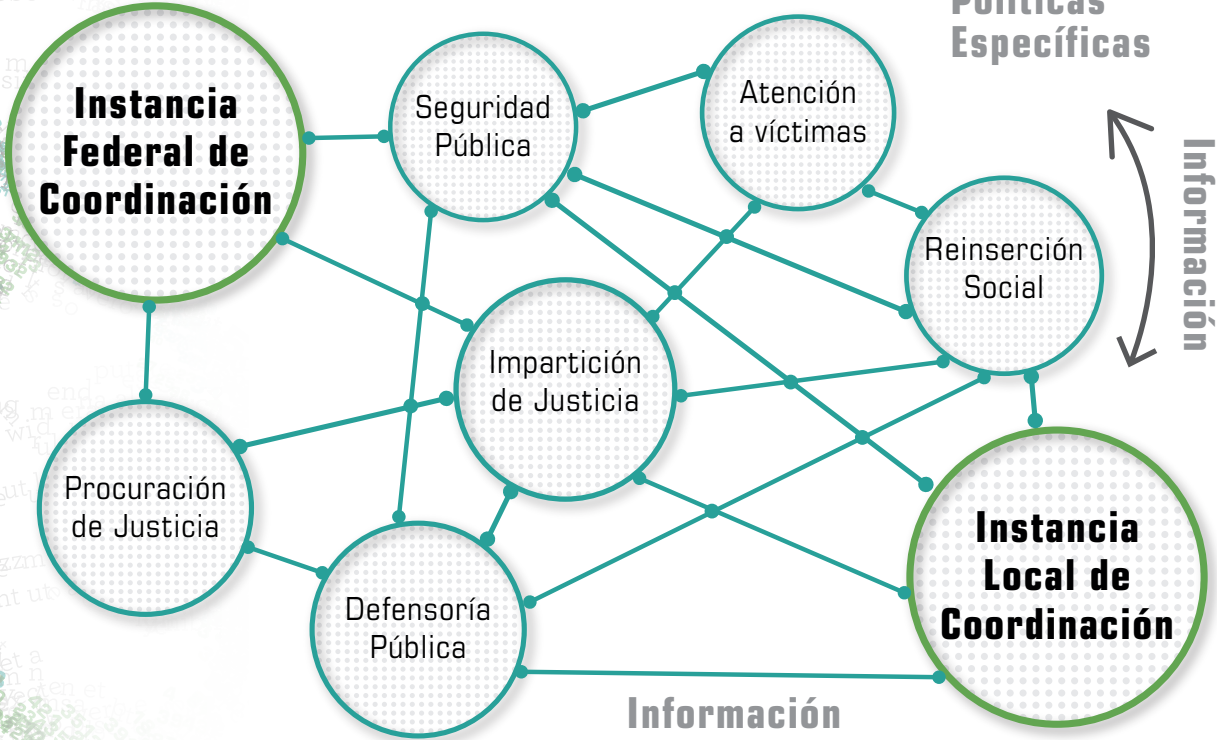
190 Para los mismos 14 estados, durante 2014 fue de 41%, para 2015 fue 40% y para 2016 fue 32%.



Políticas Nacionales

- Seguimiento y evaluación
- Planes de persecución penal
- Política judicial (Criterios judiciales consistentes con SJPA)
- Profesionalización
- Prevención del delito
- Otras políticas

Políticas Específicas



Como se observa, las propuestas elaboradas por México Evalúa se construyen a partir de una visión sistémica que requiere de acciones generales y específicas para que se produzcan de forma articulada y en secuencia. Desde la experiencia de la implementación de la reforma penal, México Evalúa tiene claro que las acciones aisladas producen resultados divergentes y contradictorios, por lo que estamos convencidos de que la coordinación y la articulación de esfuerzos será la única ruta efectiva para la consolidación.

1. Retomar la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio como un problema público prioritario.

El gran riesgo en esta etapa temprana de la consolidación del modelo acusatorio consiste precisamente en el “estancamiento” del SJP; en otras palabras, en que se normalice una operación que aún es bastante inmadura. Las prácticas de las instituciones y de los operadores, así como los resultados que están generando, continúan siendo el producto de una dinámica de ajuste y de una curva de aprendizaje que aún no ha concluido -de acuerdo con reportes anteriores se calculaba, al menos, una década para la maduración del sistema-, por lo que todavía no es momento de que ajusten su desempeño a los estándares de operación actuales. Para evitar este estancamiento, es urgente atender las deficiencias institucionales que impiden que el sistema sea capaz de dar respuesta a una cantidad creciente de asuntos, así como de investigar y sancionar delitos complejos, especialmente aquellos que dañan más a la sociedad.

México Evalúa recomienda retomar el tema del sistema de justicia como un problema público prioritario. El acceso a la justicia no debe relegarse ni jugar un papel secundario en la agenda pública del país. Esta priorización del tema de la justicia en general, y de la justicia penal en específico, debe generarse a partir de mensajes institucionales claros y contundentes que dejen atrás las apuestas fallidas del populismo punitivo, y apuesten por un mayor acceso a la justicia, la defensa de los principios constitucionales y los derechos humanos. Además, este impulso debe darse no solo en el plano discursivo sino también en el ámbito financiero y de recursos. Difícilmente se concretarán las acciones que se recomiendan en este apartado si el discurso de consolidación de la reforma penal no viene de la mano de una mayor y más inteligente inversión de recursos, tanto materiales como humanos.

2. Creación de una Instancia de coordinación nacional

Como se expuso en el reporte y en las conclusiones, persisten las asimetrías en las capacidades de las distintas instituciones que integran el sistema de justicia, lo cual compromete el éxito

de un modelo que se encuentra supeditado a la comunicación efectiva entre instituciones y a un desarrollo de capacidades similares que permita actuar de manera coordinada. Las facultades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), institución que quedó a cargo de la agenda de justicia tras la desaparición de la SETEC, se encuentran limitadas y no le permiten integrar en las acciones de coordinación y fortalecimiento a los poderes judiciales y a las defensorías públicas. La naturaleza jurídica del Secretariado es de seguridad pública, pues es un órgano operativo encargado de ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo que necesariamente repercute en la reproducción de asimetrías en términos de recursos y, por lo tanto, de capacidades entre las instituciones. Sin demeritar las acciones del SESNSP se requiere una mayor coordinación interinstitucional que acompañe el reposicionamiento del tema en la agenda pública e institucional.

En este sentido, México Evalúa propone la creación de una instancia nacional técnica de coordinación que garantice la comunicación efectiva entre las diversas instituciones, con el objetivo de desarrollar y proponer políticas públicas homologadas. Su creación está condicionada a la voluntad política de las distintas instituciones, quienes deberán garantizarle fundamento jurídico y viabilidad financiera y política. Dicha instancia deberá estar conformada no solo por representantes de los tres poderes federales y locales, sino de las diversas instituciones que conforman el sistema de justicia.

Desde esta instancia de coordinación será posible no solo diagnosticar, planear y dar seguimiento a las acciones para la consolidación de la reforma penal, sino también construir un panorama cierto, desde lo legal y lo operativo, sobre los roles, atribuciones y responsabilidades de las distintas instituciones que integran el sistema de justicia. Solo así será posible garantizar un enfoque integral, que atienda todas las perspectivas y necesidades.

México Evalúa propone que la operación de la instancia coordinadora se produzca a partir de la recolección de experiencias locales, para generar propuestas nacionales que sean adaptadas a las necesidades de la Federación y de los estados, para posteriormente ser evaluadas y de nueva cuenta revisadas por la instancia nacional.

3. No más reformas sin diagnóstico previo

Como ya se mencionó, los mayores pendientes y obstáculos para la operación adecuada del SJP no se encuentran en la norma, sino en el desempeño diario de las instituciones (en particular en el tema de diseño y reorganización institucional).

Sin restar importancia a los cambios legislativos necesarios que ya han sido diagnosticados, México Evalúa recomienda enfocar los esfuerzos institucionales en la revisión de la operación diaria del sistema. Dichos esfuerzos deben traducirse en procesos de evaluación continua, tanto al interior como al exterior de las instituciones, que posibiliten la generación de diagnósticos y de datos relevantes para el ajuste y la mejora.

En este segundo año de la etapa de consolidación, recomendamos detener la vorágine legislativa que caracterizó el proceso de implementación, para dar espacio al ajuste institucional. Este ajuste, tan necesario para la consolidación de la reforma penal, difícilmente se generará en un contexto donde las normas cambian constantemente y, mucho menos, si el cambio se da en el sentido contrario a los principios y objetivos del sistema de justicia acusatorio. Es cierto que aún hay importantes reformas legislativas pendientes, pero éstas deben condicionarse a la existencia de evidencia que las justifique y que les establezca objetivos claros y alcanzables, pues de lo contrario, el SJP repetirá una constante modificación de leyes sin incidencia en la realidad o, en el peor de los casos, con una incidencia negativa en la operación de las instituciones.

4. Desarrollo de una política articuladora de seguridad y justicia

Uno de los desafíos más comunes de los sistemas legales en el mundo es el hecho de que sus objetivos se encuentran desarticulados y que las distintas instituciones que los integran operan con base en incentivos distintos e, incluso, contradictorios. En el caso de nuestro país observamos que las políticas de prevención y de sanción del delito están desarticuladas, lo que ha provocado que -desde el sistema de justicia- la respuesta al problema del crimen esté dominado por estrategias de reacción, mediante leyes y políticas de seguridad con un enfoque punitivo. En este contexto, se proponen dos elementos conjuntos: 1) el diseño de una política que articule a las instituciones de seguridad pública y a las de justicia penal y 2) el desarrollo de un modelo de procuración de justicia.

La política de articulación de seguridad y justicia propuesta deberá ser coordinada por la Instancia Nacional y estar enfocada a resolver la atomización vigente y a articular a las distintas instituciones del sistema de justicia federal y local¹⁹¹. En este escenario, la política articuladora se entiende como el conjunto de actividades y medidas de

distinto tipo dirigidas a prevenir, reducir y/o contener el crimen en un tiempo y espacio determinados. El diseño de esta política integral posibilitará que las distintas instancias compartan objetivos comunes e información que les permitan abordar al fenómeno delictivo en sus distintas dimensiones y manifestaciones. Esta política pública deberá ir más allá de la legislación penal, para articular, a partir de una visión sistémica, las acciones de prevención, investigación, judicialización y sanción del delito.

Concretamente, se deberá abocar a articular acciones que tradicionalmente se han concebido como separadas (desde lo social hasta lo punitivo), con el fin de que las distintas instituciones y operadores funcionen con base en un entendimiento del problema y objetivos comunes:

• La **prevención primaria** enfocada en el desarrollo de acciones de índole social (educación, salud, desarrollo económico), que tiene como objetivo la erradicación de la pobreza y la marginación social;

• La **prevención secundaria** enfocada en acciones puntuales para preservar la seguridad pública mediante estrategias de disuasión del delito, inteligencia criminal y participación ciudadana;

• La **reacción**, consistente en acciones encaminadas a resolver, sancionar y garantizar el acceso a la justicia de manera eficaz, eficiente y respetuosa de los derechos humanos cuando un delito se ha cometido; y

La **reinserción social**, enfocada en acciones encaminadas a propiciar una reincorporación social exitosa de forma respetuosa con la dignidad, libertad y derechos humanos de las personas sentenciadas.

5. Desarrollo de un nuevo modelo de procuración de justicia

De la mano del diseño de una política articuladora de seguridad y justicia, México Evalúa propone desarrollar un **modelo de procuración de justicia** que integre la definición de tres elementos:

a) La elaboración de un **plan estratégico de persecución penal**, que implica la definición de objetivos, resultados e indicadores, además de fijar los mecanismos de intervención para incidir de forma efectiva en la persecución del crimen.

191 Para conocer los pormenores de la propuesta, ver México Evalúa-CIDAC (2018), *Léase si se quiere gobernar (en serio)*.

b) El establecimiento de **una estrategia de priorización**, que consiste en un marco definido de diferenciación, focalización y redirección de la acción penal, dependiendo de la demanda ciudadana y el fenómeno delictivo. Al respecto, es crucial la definición de criterios que permitan a los operadores distinguir y focalizar recursos en la respuesta a los delitos.

c) El diseño de un modelo homologado de investigación criminal¹⁹², que defina la estructura básica y operación de las unidades de investigación en el país y que permita responder con eficacia y flexibilidad a los distintos contextos y complejidad de delitos. (Desde CIDAC se ha propuesto la creación de una "célula de investigación", que integra peritos y operadores de análisis criminal en coordinación y comunicación con el Ministerio Público, quien conduce legalmente la investigación y determina las necesidades probatorias y procesales de cada caso¹⁹³).

6. Profesionalización de los operadores del sistema de justicia

Como se mencionó previamente, solo hay evidencia de que el servicio profesional de carrera y/o la carrera judicial opera en el 36.3% de las instituciones estatales o, lo que es lo mismo, solo 1 de cada 3 instituciones de este país cuentan con funcionarios profesionales, con esquemas claros que regulen y evalúen su desempeño. Este dato sirve como indicador de la distancia que persiste entre la norma y la realidad en materia de profesionalización de funcionarios en el país.

Ante este escenario, desde México Evalúa proponemos redoblar los esfuerzos para institucionalizar el servicio profesional de carrera en las distintas instituciones del sistema de justicia penal. No hay salidas fáciles en este tema: la profesionalización es una condición necesaria para proporcionar estabilidad laboral a los operadores y generar incentivos positivos, por medio de lineamientos claros y permanentes de reclutamiento, evaluación, ascenso y baja al interior de las instituciones. No habrá sistema de justicia de calidad con operadores que trabajen en condiciones precarizadas o cuya estabilidad laboral depende de los ciclos políticos. En este sentido, implementar el servicio profesional de carrera favorecerá la independencia de las instituciones frente a las presiones de actores políticos o de intereses extrajurídicos.

7. Enfatar la relevancia del rol de los Poderes Judiciales y el impacto de los criterios judiciales en la operación

La actividad jurisdiccional está adquiriendo una relevancia notable, que contrasta con los años de implementación, durante los cuales el análisis estuvo enfocado en la armonización normativa por parte de los Congresos.

Actualmente, los jueces del país empiezan a definir los criterios y estándares de la operación, en temas cruciales como el uso de la fuerza pública o la investigación policial. Esto implica que la operación del modelo acusatorio ha entrado justo en la etapa que en reportes anteriores se señalaba como "de posibles resoluciones judiciales divergentes", que pudieran, en cierta forma, generar incertidumbre jurídica para los operadores y los usuarios del sistema.

Como se describió en el reporte, a la par de resoluciones consistentes con los principios y objetivos del sistema acusatorio, se han dado decisiones controversiales y algunas contradictorias con el modelo. En este contexto, México Evalúa recomienda poner énfasis en la relevancia que tienen los poderes judiciales, federales y locales, en la definición de los estándares de operación del sistema de justicia. Los alcances de la ley son limitados y la definición de la calidad en la operación será resultado de las decisiones judiciales, por medio de las cuales los jueces interpretan el sentido de la ley. El modelo acusatorio requiere de una operación ágil y eficiente, que reduzca los tiempos de los procesos sin descuidar el fondo de los asuntos; sin embargo, no son pocas las decisiones judiciales que se han producido en un sentido contrario y que pueden tener como efecto una formalización y burocratización innecesaria de la operación.

Con base en lo anterior, resulta necesario que el Poder Judicial Federal y los poderes judiciales locales redoblen esfuerzos para continuar la capacitación de sus operadores. Asimismo, se recomienda desarrollar estrategias y programas que posibiliten el intercambio de información y experiencias, así como el diálogo sobre las decisiones de los distintos operadores jurisdiccionales, pues en esta etapa temprana del proceso de consolidación, es de suma importancia que los jueces entren en contacto con sus pares para compartir experiencias y resolver las dudas que naturalmente surgirán.

Consulta los Anexos en:

www.mexicoevalua.org/hallazgos2017/

192 Idem.

193 Para conocer los pormenores de la propuesta, ver CIDAC (2017), *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ➔ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. (5 de mayo de 2016). *PNT documentos*. Recuperado de <http://pntdocumentos.inai.org.mx/>
- ➔ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]. (26 de mayo de 2018). Comunicado 142/16. *IAIP Chiapas*. Recuperado de <http://www.iaipchiapas.org.mx/emergente/comunicadoINAI-142-16.pdf>
- ➔ Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del sistema de justicia penal. Diario Oficial de la Federación. (20 de junio de 2016). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016
- ➔ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2018). *Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Informe de Acciones Octubre 2016- Febrero 2018*, México: SESNSP - SEGOB. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf
- ➔ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, (2 de enero de 2009). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009
- ➔ Acuerdo General 7172016, por el que se establece la Unidad de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y sus atribuciones. Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. (5 de octubre de 2016). Recuperado de <https://www.tribunaloaxaca.gob.mx/seccionesInformativas/a1/f890553e24d1972e723cfc892525154f/Tmp.PDF>
- ➔ Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado de México por el que se sustituye la denominación del Órgano Implementador del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de México por Órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado De México y se definen atribuciones en materia de consolidación del sistema de justicia penal en el Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. (5 de septiembre de 2017). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/sep054.pdf>
- ➔ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, número 278, (13 de julio de 2017). Recuperado de http://juridico.segobver.gob.mx/pdf_regla/reglamentosalf/vigente125.pdf
- ➔ Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]. (2017). Cuenta Pública 2016. México. Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2016/tomo/II/Print.C02.03.GFGCP.pdf>
- ➔ Auditoría de Desempeño Número 14-0-04U00-07-0044. *ASFdatos*. Recuperado de www.asfdatos.gob.mx.


- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. *gobmx*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp>
- Lineamientos para apoyar la implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas. Diario Oficial de la Federación. (31 de enero de 2014). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331365&fecha=31/01/2014
- Avance en la aplicación de los recursos FASP por entidad federativa y Programa con Prioridad Nacional. *datosgob*. Recuperado de https://datos.gob.mx/busca/dataset/avance-fasp/resource/bdd75dec-b683-4c15-9c1e-217264b8fd1f?inner_span=True
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. Mecanismo de Evaluación y Transparencia. *Sesnsp*. Recuperado de <http://www.sesnsp-met.com/>
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]. (2018). *Estado de Derecho*. Recuperado de <https://www.usaid.gov/es/mexico/estado-de-derecho>
- Embajada de Estados Unidos en México. (2015). *Hoja informativa Iniciativa Mérida-Panorama General*. Recuperado de <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]. (2016). *Estado de Derecho "Fact Sheet"*. Recuperado de https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO2FactSheet_09Mar2016_Sp.pdf
- Langer, Máximo. (2004). *From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure*. Estados Unidos: Harvard.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal [SETEC]. (2016). *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013-2016*. México: SEGOB.
- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Colombia: CAF.
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo del 2014. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C [CIDAC]. (2017). *Hallazgos 2016 Seguimiento y evaluación de operación del sistema de justicia penal de México*. México: CIDAC. Recuperado de <http://construyamosjusticia.mx/>

- ➔ Pérez Correa, Catalina (6 de marzo de 2018). ¿Usarán la Ley de Seguridad Interior?. *El Universal. CIDE (2017). Construyamos Justicia*. México: CIDE. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/catalina-perez-correa/nacion/usaran-la-ley-de-seguridad-interior>
- ➔ Ortiz Quintero, Gabriela. (7 de mayo de 2018). ¿Qué modelo de investigación policiaca nos dejó la Suprema Corte?. *Revista Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8330>
- ➔ Vázquez Marín, Óscar. (2012). *El juicio de amparo en el modelo penal acusatorio: ¿obstáculo o apoyo?* México: CJF. Recuperado de: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/Penal/biblioteca/10amparo/El-juicio-de-amparo-en-el-modelo-penal-acusatorio-obst%C3%A1culo-apoyo.pdf>
- ➔ Centro de Estudios de Justicia Penal para las Américas [CEJA]. (2005). *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe*. Chile: CEJA y PNUD. Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2784/MANUALDEDEFENSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ➔ Comunicado de prensa número B 099/2016 de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas “El SESNSP y la CEAV colaboran para fortalecer la figura de Asesores Jurídicos de Víctimas en las entidades federativas” (24 de noviembre de 2016). gobmx. Recuperado de <https://www.gob.mx/ceav/prensa/la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas-ceav-y-el-secretariado-ejecutivo-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-sesnsp-impulsan-el-fortalecimiento-de-la-figura-de-asesores-juridicos-de-victimas-en-las-entidades-federativas?idiom=es>
- ➔ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas [CEAV]. (2016). *Solicitud de incorporación del Subprograma: “Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas*. Recuperado de http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/FORTALECIMIENTO_DE_ASESORIAS_JURIDICAS_DE_VICTIMAS.pdf
- ➔ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas [CEAV].(2017). *Fortalecimiento de las Asesorías Jurídicas de Víctimas*”. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187619/Presentaci_n_Capacitaci_n_FASP_2017_CEA_V_Asesores_Jur_dicos_de_V_ctimas.pdf
- ➔ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. Datos de incidencia delictiva del Fuero Común (2018). Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
- ➔ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] 2017 (26 de septiembre de 2017). *betaINEGI*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>
- ➔ Aguilar García, A. y Carrasco Solís, J. (2014). *Servicios Previos al Juicio, manual de implementación*. IJPP/USAID. Recuperado de <http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/servicios-previos-al-juicio>
- ➔ Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional de Proceso. Consejo Nacional de Seguridad Pública. (20 de diciembre de 2016). Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo_homologado_de_UMECAS.pdf
- ➔ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2017). *Autodiagnóstico Nacional 2017, Implementación del Modelo Homologado de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional de Proceso*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/implementacion-del-modelo-homologado-de-unidades-estatales-de-supervision-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso>

- ➔ Modelo Óptimo de la Función Policial. Indicadores y Estándares (agosto de 2017). *SecretariadoEjecutivogobmx*. Recuperado de : http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Modelo_Optimo_de_la_Funcion_Policial.pdf
- ➔ Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. *SecretariadoEjecutivogobmx*. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Actualizacion_DNMOFP.pdf
- ➔ Hope, Alejandro. (13 de noviembre de 2011). *¿Cuántos Policías Necesitamos?*. Animal Político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2011/11/13/cuantos-policias-necesitamos/>
- ➔ Causa en Común. *Reporte de la encuesta ¿qué piensa la policía?*. (junio de 2017). Recuperado de <http://causaencomun.org.mx/v2/wp-content/uploads/2017/11/Encuesta-qu%C3%A9-piensa-la-polic%C3%ADa-2017.pdf>
- ➔ Acuerdo 02/XLIII/17. Cuadragésima tercera sección ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 21 de diciembre de 2017. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512216&fecha=06/02/2018
- ➔ Comisión Nacional de Seguridad [CNS]. (2017). *Primer Respondiente, Protocolo Nacional de Actuación*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf
- ➔ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C [CIDAC]. (2017). *La cara del Sistema de Justicia Penal ¿Qué le hace falta al primer respondiente?* Recuperado de <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf>
- ➔ Comisión Nacional de Seguridad [CNS]. (2016). *Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334826/Modelo_Nacional_de_Polic_a_en_funciones_de_Seguridad_Procesal.pdf
- ➔ Sarre, Miguel. (2011). *Debido Proceso y ejecución penal. Reforma Constitucional de 2008*. Revista del Instituto de Judicatura Federal. Recuperado de <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/31/Interiores/13%20Miguel%20Sarre%20Pag%20251-268.pdf>
- ➔ Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. (2017). *betaINEGI*. Recuperado de: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825093600>
- ➔ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017. *CNDH*. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf
- ➔ Mejía Cruz, David Samuel. (29 de enero de 2018). *¿Qué pasó con la Ley Nacional de Ejecución Penal?*. *Documenta*. Recuperado de <https://documenta.org.mx/blog-documenta/2018/01/29/que-paso-con-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/>
- ➔ Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación, (17 de junio de 2016). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf
- ➔ Sistema de Medición de Impunidad (27 de noviembre de 2015). *CICIG*. Recuperado de <http://www.cicig.org/comunicados-2015/sistema-de-medicion-de-impunidad/>

- ➔ Consejo de la Judicatura Federal. (2017). *Criterios Jurisprudenciales de los Tribunales Federales con las autoridades locales involucradas en tareas de seguridad pública, Cuaderno de Trabajo*. México: CJF. Recuperado de <http://www.cjf.gob.mx/reformas/#Inicio>
- ➔ Procuraduría General de la República. [PGR]. (2017). *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia, Diagnóstico y Plan de Trabajo*. México: PGR. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf
- ➔ Cervantes, Raúl. (2017). *Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Procesal Penal Acusatorio*. México: PGR. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-10-17-1/assets/documentos/Sen_Herera_Anz_Comunic_Sistema_Penal_Acusatorio.pdf
- ➔ ACUERDO A/076/17 por el que se crea la Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas, y se establecen sus atribuciones. Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496125&fecha=05/09/2017
- ➔ ACUERDO A/077/17 por el que se crea la Unidad para el Combate al Delito de Secuestro, y se establecen sus atribuciones. Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496126&fecha=05/09/2017
- ➔ México Evalúa. (2018). *Léase si se quiere gobernar (en serio)*. México: Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/11/lease-quiere-gobernar-en-serio/>
- ➔ Poder Judicial de la Federación (2017). *Informe Anual de Labores 2017*. México: PJF. Recuperado de http://www.cjf.gob.mx/resources/InformeAnual/2017/Informe_Anuual_Labores_2017.pdf
- ➔ ACUERDO por el que se crea la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. Diario Oficial de la Federación, 19 de septiembre de 2017. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490777&fecha=19/07/2017
- ➔ Acuerdo que crea la Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro. La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 14 de junio de 2017. Recuperado de <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/2017/20170635-01.pdf>
- ➔ Cosmos Juicio Oral. *cosmossegobqueretaro*. Recuperado de <http://www.cosmos.segobqueretaro.gob.mx/>
- ➔ Ejes y Modelos. *cosmossegobqueretaro*. Recuperado de <http://www.cosmos.segobqueretaro.gob.mx/inicio/ejesymodelos.php>

- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C [CIDAC]. *La cara del sistema de Justicia Penal ¿Qué le hace falta al policía primer respondiente?* México. (2017). Recuperado de <http://proyectojusticia.org/le-falta-al-policia-primer-respondiente/>
- Acuerdo del fiscal general del estado de Querétaro, que establece los lineamientos a observar por los fiscales del estado de Querétaro, en la aplicación de los criterios de oportunidad para terminación de la investigación. La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 30 de junio de 2016. Recuperado de <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/QUERETARO/o1569396.doc&nombreclave=o1569396.doc>
- Ministerio de Justicia del Reino Unido (2012). *Satisfaction and willingness to engage with the Criminal Justice System Findings from the Witness and Victim Experience Survey, 2009-2010*. Reino Unido: Ministry of Justice.
- Principios Rectores del Sistema Acusatorio. SCJN. Recuperado de : <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cursoderechopenal/sites/default/files/Lecturas/Principios%20rectores%20del%20sistema%20acusatorio.pdf>
- Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2014. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf
- Open Society Institute. (2004). *Los mitos de la prisión preventiva en México*. Serie Justicia. México: Open Society Justice Initiative. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23256.pdf>
- Tyler, Tom R. (2007). Procedural Justice and the Courts. *Court Review*. Recuperado de <http://www.proceduralfairness.org/~media/Microsites/Files/procedural-fairness/Tyler.ashx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016, Marco Conceptual*. México: INEGI. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825093594.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH]. (2018). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017*. México: CNDH. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C [CIDAC]. *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. México. Recuperado de <http://cidac.org/lineamientos-modelo-homologado-investigacion-criminal/>

 **México Evalúa** es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.



Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**

www.mexicoevalua.org