



Hallazgos 2019

Seguimiento y evaluación del sistema
de justicia penal en México





Contenido

4	Presentación
6	Introducción
8	1. Acceso a la información
8	1.1 Proceso de envío de solicitudes
9	1.2 Calidad de la información del sistema de justicia penal
9	1.3 Principales problemas para acceder a la información pública en materia de justicia
10	1.4 Buenas prácticas de acceso a la información
11	2. Condicionantes ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?
12	2.1 Sistema Nacional de Coordinación Técnica
14	2.2 Instancia de Coordinación Técnica Estatal
18	2.3 Sistema informático
20	2.4 Proyección y uso de los recursos financieros
29	2.5 Sistema de planeación
31	2.6 Disponibilidad de la información
35	3. Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?
35	3.1 Marco legal
42	3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera
51	3.3 Investigación criminal
53	3.4 Servicios periciales y forenses
56	4. Habilitantes del Sistema de Ejecución Penal
58	4.1 Capacidad instalada
83	4.2 Lineamientos para la implementación de la LNEP
96	Conclusiones
97	5. Resultados: ¿cómo se mide la operación del sistema de justicia penal?
97	5.1 Contexto e incidencia delictiva
101	5.2 Tubería Procesal Penal 2019
101	5.3 Resultados de las fiscalías y procuradurías
112	5.4 Resultados de los poderes judiciales
119	5.5 Resultados de las defensorías
122	5.6 Resultados de las Secretarías de Seguridad Pública
122	5.7 Resultados de las comisiones de atención a víctimas
123	5.8 Resultados de las UMECA
124	5.9 Población privada de la libertad
125	5.10 Indicadores de resultados federales



136	6. Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal
139	7. Índice de Impunidad
140	7.1 Construcción del Índice de Impunidad
140	7.2 Índice de Impunidad Estatal
142	7.3 Cruce del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal con los resultados obtenidos en el ranking 2019
144	8. Calidad en la justicia
145	8.1 Observatorio de Audiencias
146	8.2 Audiencia Inicial
148	8.3 Audiencia Intermedia
150	8.4 Audiencia de Juicio oral
152	8.5 Audiencia de Ejecución
153	8.6 Observaciones relacionadas con perspectiva de género
154	8.7 Buenas y malas prácticas observadas
155	8.8 Recomendaciones
155	8.9 Alcances y áreas de mejora del Observatorio de Audiencias
155	8.10 Observatorio de Resoluciones Judiciales
156	8.11 Principios constitucionales del procedimiento penal
157	8.12 Derechos de las partes
159	8.13 Eficacia del procedimiento
159	8.14 Calidad de resolución
160	Conclusiones
163	9. Conclusiones y recomendaciones



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA



Esta es la séptima edición de la evaluación independiente más ambiciosa del sistema de justicia penal en México (después de siete años, y en vista de la revisión continua que hemos hecho de su metodología y alcances, creemos que no es impreciso calificarla de esa manera). *Hallazgos* nació cinco años después de aprobarse la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008. Es decir, vio la luz a mitad de un proceso de transformación por el que el país entero apostó fuerte, con la expectativa de obtener a cambio el diseño de un vehículo que por fin nos llevara a un estado moderno de la justicia, con rostro humano, estándares de calidad altos y con la mira fija en la disminución de los inconcebibles niveles de impunidad.

Hallazgos surgió de una necesidad elemental, la de contar con información confiable y 'panorámica' de la implementación, a nivel nacional, del entonces nuevo sistema de justicia penal oral, adversarial y acusatorio. Ideó una metodología que responde a una lógica integral y basada en resultados, abocada a responder estas tres preguntas: 1. ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema? —*condicionantes*—; 2. ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia? —*habilitantes*—, y 3. ¿con qué indicadores medimos la operación del sistema? —*resultados*—. Esos tres vectores nos permiten, año con año, conocer ya no sólo la forma en que se ha implementado el sistema, sino también el grado de avance en su consolidación.

Pero hacía falta formular una cuarta pregunta, con la que debe redondearse al análisis: 4. ¿cómo medir la *calidad* del sistema? Es decir, ¿qué tan eficiente y efectivo es el funcionamiento de la justicia en el nivel más aterrizado, el que en verdad cuenta: la interacción cotidiana entre usuarios del sistema —cualquier ciudadana o ciudadano— y sus operadores? Así, en esta edición de *Hallazgos* decidimos poner en marcha la evaluación directa del proceso jurisdiccional, por medio de dos observatorios: el de **audiencias** y el de **sentencias y resoluciones judiciales**. Nuestro objetivo ulterior es distinguir la observancia de los principios que le dan sentido al sistema acusatorio, la protección de los derechos de víctimas e imputados, así como el desempeño y toma de decisión de los diversos operadores: jueces, fiscales, defensores y asesores de víctimas.

Con la integración de este nuevo 'módulo' de evaluación de calidad, y que conforma el Capítulo 8, nos interesa demostrar que el sistema acusatorio, a pesar de todos sus problemas —y los lectores habituales de *Hallazgos* saben de todas las carencias, insuficiencias, arbitrariedades, impunidad, cifra negra y saturación general del sistema que documentamos año con año—, sí ha representado un avance en lo que toca a la protección de derechos humanos. En específico, el derecho a la certeza jurídica, a una adecuada defensa técnica, a la ilicitud de las pruebas obtenidas de forma ilegal, a una justicia pronta y expedita y a la verdad y a la reparación, entre otros.



La capacidad de defender esos derechos a través del sistema mismo está en riesgo hoy, y más que nunca. Ya el año pasado advertimos la encrucijada a la que nos acercábamos: damos marcha atrás en el proceso civilizatorio (así creemos que debe interpretarse lo vivido en la última década) y volvemos al sistema penal anterior —un fracaso probado—, o aportamos evidencia de las fallas del sistema actual y trabajamos para corregirlas sistemática y disciplinadamente. Y sin echar mano de la 'pirotecnia legislativa', sin creer ingenuamente que al aumentar las penas o ampliar la prisión preventiva automática para más delitos la operación se fortalece y mejora la operación cotidiana del sistema.

Con todo, estamos ante las puertas de una contrarreforma penal. La manera en que México Evalúa puede colaborar a disiparla es aportando el mensaje de los datos desnudos. Y con el diagnóstico preciso de cómo podemos transitar hacia la justicia que todo México anhela desde hace demasiado tiempo.

Reconozco y agradezco el compromiso y trabajo del Programa de Justicia de México Evalúa, de su coordinadora Mara Gómez y de los investigadores Chrístel Rosales, Montserrat Alonso, Enrique Bouchot, Jorge Carbajal, Víctor Domínguez, Arturo Velázquez y Luis Toscana. También agradezco profundamente a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y a la Fundación Friedrich Naumann, por el apoyo para la realización de este esfuerzo. Quiero mencionar especialmente a los gobiernos de **Coahuila** y **Nuevo León**, pues nos demostraron apertura, confianza y compromiso con la mejora continua; nos abrieron sus puertas para iniciar un trabajo colaborativo de rendición de cuentas. Por último, reconozco la ayuda invaluable de la **Unidad de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal**, perteneciente al Poder Judicial Federal. Su asesoría y apoyo nos permitieron materializar el sueño de analizar sentencias y resoluciones judiciales.



Introducción

En 2016, con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, concluyó la implementación de la reforma legal más grande de la historia moderna en México. Con este hito, el sistema penal adversarial —aprobado en 2008— entró en vigor en todo el territorio nacional y para todos los delitos. Sin embargo, la consolidación del sistema de justicia penal, por el que hemos apostado tanto, todavía no concluye.

Los gobiernos cambian, pero las instituciones se mantienen; las normas pueden modificarse, pero los principios se mantienen. Cada entidad y rincón del país enfrenta sus propios retos, pero las expectativas de una mejor justicia, de una reducción de la impunidad y de una solución a los conflictos penales, se mantienen.

La consolidación del sistema procesal penal adversarial tiene como objetivo que esas demandas de una justicia penal más efectiva se concreten. Para que este proceso avance, se necesita una observación más precisa de los retos en las entidades federativas, los que enfrenta cada institución del sistema o, incluso, los que surgen en cada fase del proceso penal, al tiempo que se mantiene una visión a nivel macro de los desafíos y objetivos comunes en un mediano y largo plazo.

En ese sentido, la coordinación horizontal entre las instituciones de cada sistema de justicia y la coordinación vertical de los tres órdenes de gobierno son requisitos *sine qua non* para lograr la consolidación del sistema, el cual debe ser ‘calibrado’, corregido y perfeccionado

constantemente. Si no se satisface este requisito, cada institución y cada ámbito de gobierno —con cada cambio de administración— continuará operando de forma desarticulada. En última instancia, el esfuerzo fragmentado y la falta de una visión amplia tendrán un alto costo para la sociedad: las brechas crecerán, las limitaciones al acceso a la justicia se acentuarán y la impunidad prevalecerá.

Las calibraciones que se pretenden hacer desde el lente normativo-legislativo pueden tener efectos contrarios a los deseados, si no parten de una identificación precisa de los problemas o no exploran con anterioridad, por medio de un análisis exhaustivo, las alternativas de solución. De esta forma, los problemas y las soluciones siguen ‘corriendo’ de forma paralela, sin posibilidad de encontrarse, de conjugarse ni de aprovechar ventanas de oportunidad política. Esa falta de visión y de entendimiento —del sistema de justicia penal— puede provocar una década entera de esfuerzos perdidos, y de aspiraciones de una mejor justicia indefinidamente postpuestas.

En México Evaluá consideramos a la justicia penal como uno de los temas prioritarios de la agenda pública; de ahí nuestro constante interés de evaluarlo. Buscamos construir conocimiento público, aportar elementos al debate informado y proponer soluciones, en forma de hoja de ruta, basadas en evidencia.

Este año presentamos nuestra séptima edición del reporte *Hallazgos*, en el cual analizamos el comportamiento del sistema desde sus cimientos hasta sus resultados, considerando los siguientes ámbitos:

- ▶ **Condicionantes:** realizamos una evaluación con un enfoque sistémico de la política pública, los procesos de toma de decisión, la asignación presupuestal, el intercambio de información y la simetría institucional, entre otros elementos base.
- ▶ **Habilitantes:** hacemos un análisis de las capacidades institucionales para lograr una adecuada operación, de sus marcos normativos, estructuras organizativas y la profesionalización del personal.
- ▶ **Resultados:** evaluamos los resultados del sistema desde un enfoque de eficiencia y eficacia, su capacidad de resolución, la operación de los controles entre operadores y las decisiones que éstos toman sobre los casos que conocen.
- ▶ **Ranking e Índice de impunidad:** presentamos, por tercer año consecutivo, el análisis entre el grado de avance institucional observado en el espectro nacional y su nivel de resolución, entendido desde la proporción de respuestas efectivas otorgadas a los casos.

Por primera vez, **en Hallazgos 2019 analizamos la dimensión de calidad del sistema de justicia**, a través de dos *observatorios*: el primero corresponde a la **calidad de las audiencias**; el segundo se enfoca en la **calidad de las resoluciones judiciales**.

Ambos ejercicios representan la primera piedra de lo que debe convertirse en la evaluación más ambiciosa, longeva y rigurosa que se ha emprendido sobre la justicia penal. Tanto el ejercicio *per se* como sus resultados, permitirán comprender **las interrelaciones entre los usuarios y los operadores del sistema, la puesta en práctica de sus principios —oralidad, publicidad y contradicción, entre otros— y, especialmente, la protección de los derechos de víctimas e imputados**.

Asimismo, el presente reporte inaugura una nueva era en la evaluación del sistema: **la incorporación natural de la perspectiva local**, en forma de serie de cuadernos con una mirada a las entidades federativas. En esta primera edición publicamos, junto con el reporte nacional, tres cuadernos pioneros: Ciudad de México, Coahuila y Nuevo León. Éstos inauguran la serie *Hallazgos desde lo local*, que se ampliará y consolidará año con año.

Finalmente, y dando continuidad al acostumbrado enfoque temático por medio de la selección y aproximación a uno de sus nodos, **este año decidimos poner la lupa en el sistema de ejecución de sanciones penales**: las condiciones con las que opera, las capacidades institucionales y sus resultados. A cuatro años de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal en todas las entidades, todavía presenta grandes desafíos en su puesta en operación.



CAPÍTULO 1

Acceso a la información

C

on el fin de recabar la información necesaria para la elaboración del reporte *Hallazgos*, año con año llevamos a cabo un ejercicio de transparencia y acceso a la información pública, consistente en el envío de diversas solicitudes a instituciones de justicia penal, tanto estatales como federales.

1.1 Proceso de envío de solicitudes

Para obtener la información de *Hallazgos 2019* enviamos un total de 403 solicitudes a instituciones estatales y federales en un periodo comprendido entre el 5 de febrero y el 16 de julio de 2020. El 97% de éstas fueron remitidas a las unidades de transparencia de las fiscalías o procuradurías, los poderes judiciales, las secretarías de Seguridad Pública, las defensorías públicas, las unidades o centros de atención a víctimas, las Unidades de Medidas Cautelares (UMECA), los servicios periciales y forenses, los sistemas penitenciarios locales y a las instancias de coordinación y/o consolidación del sistema de justicia penal.

El 3% restante corresponde al ámbito federal. Fueron enviadas a la Fiscalía General de la República (FGR), al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a la Policía Federal, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), al Consejo de la Judicatura Federal (CJF), al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Gráfico 1. Tasa de respuesta por institución estatal



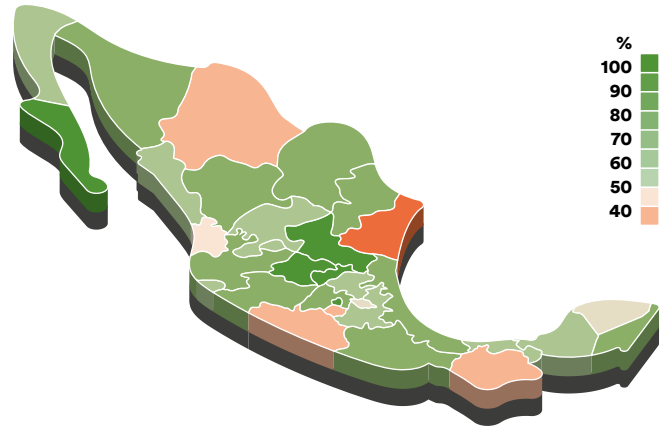
Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información.

De las 352 solicitudes efectivas enviadas a las autoridades locales, el 78.1% fueron contestadas. Las instituciones de Baja California Sur, Ciudad de México, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí contestaron al 100% de las solicitudes enviadas; a diferencia de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Morelos y Tamaulipas, que registraron una tasa de respuesta menor al 50%. Por su parte, únicamente tres solicitudes, de las 10 que recibieron las entidades federales, tuvieron respuesta.

1.2 Calidad de la información del sistema de justicia penal

Calificamos la calidad de la información proveída por las instituciones estatales según la respuesta que se le dio a cada uno de los cuestionamientos contenidos en las solicitudes. Así, determinamos una calificación de "0" cada vez que la solicitud no contaba con una respuesta o la respuesta carecía de la información solicitada; de "1" en caso de tener una respuesta con información incompleta o ilegible y de "2" cuando la solicitud era contestada en su totalidad.

Mapa 1. Tasa de respuesta a solicitudes de información por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información.

Los estados con el mayor número de solicitudes contestadas y de mejor calidad fueron Ciudad de México, Querétaro y San Luis Potosí; en contraposición a Chihuahua, Guerrero, Morelos y Tamaulipas, que fueron los estados con la menor calificación.

1.3 Principales problemas para acceder a la información pública en materia de justicia

Información incompleta

Como mencionamos en el apartado anterior, la calidad de una solicitud de información depende de que sea contestada en su totalidad. Algunas instituciones estatales enviaron información incompleta. Tal es el caso de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, que respondió con el envío de un anexo y nada más; o el Secretariado Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública de Hidalgo, que por contra no proporcionó los anexos a los que hacía mención en su respuesta. No obstante, son más llamativos los vacíos de información originados por el envío de



hojas escaneadas ilegibles, como fue el caso del Tribunal Superior de Justicia de Baja California, o el uso indiferenciado de la reserva de información, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública de Campeche.

Formatos de presentación

A pesar de que los cuestionarios de las solicitudes tenían un orden y de que fueron acompañadas de formatos para facilitar el vaciado de la información, las respuestas de algunas instituciones como la Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur y la Fiscalía General del Estado de Durango contenían datos en desorden y dispersos, cuyo entendimiento resultó dificultoso. Además, es oportuno señalar que las autoridades locales y federales aún deben de trabajar en la implementación de formatos y lineamientos de datos abiertos; la mayoría no lo hace, lo cual entorpece el procesamiento de la información.

Ambigüedades de la competencia

En algunas instituciones, el uso de la no competencia como una justificación de no respuesta a una solicitud de información, parece no ser consistente. Ejemplo de ello: la Unidad de Coordinación de Campeche, quien se declaró competente y, al mismo tiempo, para cada una de las preguntas relativas a la instancia de coordinación, respondió con un "No aplica". Otro factor para considerar en la determinación de competencia son las transiciones de Gobierno; tal fue el caso de la instancia de coordinación del Sistema de Justicia Penal de Aguascalientes, que no logró responder en su totalidad la solicitud porque ninguna institución contaba con toda la información y facultades correspondientes.

Suspensión de plazos por contingencia

A partir del 17 de marzo, los 32 institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales reforzaron sus medidas

de seguridad para evitar la propagación del coronavirus. Ello derivó en la suspensión de actividades no esenciales y, en consecuencia, la extensión de los plazos para dar respuesta a las solicitudes de información. Si bien las fechas de término de suspensión de plazos estaban, en su mayoría, planeadas para fijarse durante abril, el empeoramiento de la pandemia impidió que las instituciones retomaran sus actividades y, con ello, dieran respuesta a la totalidad de las solicitudes pendientes.

1.4 Buenas prácticas de acceso a la información

Es cierto que las instituciones aún tienen áreas de oportunidad para mejorar sus capacidades de transparencia y acceso a la información; sin embargo, no se puede pasar por alto el esfuerzo que realizan instituciones como la Fiscalía General del Estado de Querétaro, la Fiscalía General de Justicia de Sonora y el Poder Judicial del Estado de México, quienes agregaron información y comentarios adicionales a la información solicitada, los cuales permitieron un mejor entendimiento y análisis de sus respuestas.

Asimismo, se destaca la participación de las instancias de coordinación del sistema de justicia penal de Coahuila y Nuevo León, que facilitaron la mayor parte de la información correspondiente a las instituciones de sus entidades. De manera semejante, el sistema de justicia penal de Querétaro y el Consejo de la Judicatura Federal entregaron proactivamente más información de la requerida en las solicitudes de información que recibieron.

El ejercicio que realizamos este año ha demostrado que es necesario fortalecer las capacidades y el conocimiento de los servidores públicos que atienden las solicitudes de información correspondientes al sistema de justicia, y así mejorar la calidad de la información integrada, lo que redundará en una evaluación del sistema de justicia penal de mayor calidad.

CAPÍTULO 2

Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?



La operación del sistema de justicia penal requiere de la articulación coordinada de un conjunto de instituciones con lógicas, incentivos y roles diferentes. Es la adecuada coordinación de este complejo entramado de interrelaciones la que permite un sistema de calidad, eficaz, eficiente y efectivo. Esta coordinación requiere del planteamiento de objetivos comunes y la armonización de los diferentes procesos en cada institución.

Si el sistema se entiende sólo como la suma de las instituciones operadoras y no se toman en cuenta sus interrelaciones, se pierde la dimensión sistémica de la justicia. El actuar de cada institución debe ir dirigido al cumplimiento de objetivos sistémicos y no sólo a la mejora propia. La coordinación es la base que permite generar las condiciones para alcanzar una justicia que proteja las vulnerabilidades de las partes, dar respuestas ajustadas a los hechos presentados y hacer un uso racional de los recursos; en suma, una justicia procesal penal de calidad.

La coordinación institucional debe cruzar todos los escalones del sistema de justicia: desde los acuerdos entre titulares y tomadores de decisiones hasta los operadores de campo. Las decisiones —pocas, pero profundas— por parte de los niveles superiores del sistema de justicia, así como la innumerable cantidad que toman los operadores de campo en el trabajo cotidiano, dan forma a la operación y calidad del sistema de justicia. Las decisiones, sin embargo, dependen de diversos condicionantes que pueden facilitarlas o entorpecerlas. Estas condicionantes son **la coordinación técnica, el presupuesto, los esquemas de planeación, la homologación de procesos, los niveles de capacitación, la infraestructura tecnológica y la información disponible y compartida.**

Las condicionantes de la operación del sistema de justicia penal están construidas por seis ámbitos; uno horizontal, común a todos: el del Sistema Nacional de Coordinación Técnica, cuyo objetivo es la generación y seguimiento



de las políticas nacionales en materia de justicia penal a través de las instancias nacionales de coordinación técnica (Conferencias Nacionales de Tribunales Superiores de Justicia, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario, etcétera); y cinco transversales a las condicionantes de cada uno de los sistemas de procuración de justicia penal: (i) el sistema institucional de coordinación técnica; (ii) el proceso de planeación integral, continuo, y público; (iii) los sistemas de registro de la información; (iv) proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y (v) la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la simetría institucional.

Esquema 1. Condicionantes de la operación del sistema de justicia procesal penal



2.1 Sistema Nacional de Coordinación Técnica

En octubre de 2016, al concluir el mandato de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), los esfuerzos de coordinación y homologación pasaron al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Segu-

ridad Pública (SESNP) y, a partir del 18 de diciembre de 2019, con el acuerdo 06/XLV/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública,¹ se transfirieron a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Lo anterior ha provocado que las instancias nacionales de coordinación de las diferentes instituciones, esto es, las Conferencias Nacionales de Seguridad Pública, Procuración de Justicia, Sistema Penitenciario y Tribunales Superiores de Justicia, sean los principales mecanismos para la homologación de normativas, definición de necesidades, prioridades y criterios de acción, capacitaciones y articulación de los operadores del sistema de justicia. El SESNSP y, ahora, la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación (UASJ), se encargan de coordinar los esfuerzos de las diferentes instituciones y Conferencias.

A la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, a través del Reglamento de la Secretaría de Gobernación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2019, se le asignaron las facultades de:²

➔ Articulación y coordinación:

- Realizar articulación vertical entre las autoridades locales y federales para el fortalecimiento y consolidación del sistema.
- Realizar coordinación horizontal con las autoridades de la Federación, en el ámbito de sus competencias para el fortalecimiento del sistema de justicia.

➔ Planeación:

- Integrar indicadores de desempeño para analizar el desempeño del sistema de justicia.

➔ Normatividad:

- Realizar propuestas de documentos para la homologación de criterios.

Al analizar las 18 atribuciones asignadas a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, 10 de ellas, esto es, el 56%, se refieren exclusivamente al sistema de ejecución penal y servicios postpenales. Dentro de las ocho atribuciones

¹ ACUERDOS del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria, celebrada el 18 de diciembre de 2019. Disponibles en: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5583703

² Artículo 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/20

para la consolidación del sistema de justicia, en cuatro de ellas no se especifica a cuál sistema de justicia hace referencia, por lo que se deduce que se trata de actividades que deben desarrollarse para la consolidación del sistema de justicia penal. Estas cuatro atribuciones son:

1. Coordinar la emisión de opiniones para la homologación de criterios.
2. Someter a la consideración de la persona titular de la Subsecretaría la creación de comités y grupos de trabajo que conjunten dependencias de la Administración Pública Federal y organizaciones de la sociedad civil.
3. Impulsar programas o estrategias que permitan obtener indicadores de desempeño.
4. Coordinar acciones con las autoridades competentes, sean federales, estatales o municipales para el fortalecimiento del sistema.

Estas atribuciones parecen insuficientes para la consolidación del sistema de justicia y, en muchos casos, carecen de claridad y/o su alcance se aprecia limitado. Esto puede dificultar su instrumentación; por ejemplo, si bien la emisión de criterios para la homologación de la toma de decisiones es un trabajo importante de coordinación y consolidación, no queda claro si la UASJ debe coordinar a diferentes instituciones y niveles de gobierno para la emisión de dichos criterios o si sólo tiene atribuciones para emitir opiniones sobre criterios que deben ser homologados.

Para la generación de los comités de trabajo, la UASJ sólo tiene facultades para proponer su creación, limitándolos únicamente al Ejecutivo Federal y la sociedad civil, con lo que podría quedar descartada la participación de otros niveles de gobierno en los que se imparte la mayor proporción de la justicia u otros poderes.

Únicamente las atribuciones referentes a impulsar programas y estrategias que permiten obtener indicadores de desempeño y coordinar acciones con las autoridades de los tres niveles de gobierno pueden fortalecer y consolidar el sistema penal de justicia. No obstante lo anterior, es poco claro el ejercicio de esta atribución que permite que la UASJ continúe, mejore y amplíe el importante trabajo que desarrolló el SESNSP, principalmente a través del Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal (MES).

Se aprecia necesario que la UASJ continúe con el trabajo del MES, sea de forma directa concentrando la infor-

mación estadística o impulsando estrategias de forma indirecta a través de otras dependencias. De lo contrario, si se da de baja el MES sin contar con una alternativa estadística con criterios homologados, se corre el riesgo de perder continuidad con el importante avance en materia de datos e información que se había logrado.

Sólo tres atribuciones de la UASJ están relacionadas específicamente con el sistema de justicia procesal penal:

1. Fungir como enlace operativo y de coordinación entre las autoridades locales y federales para el fortalecimiento y consolidación del sistema de justicia penal en términos de la normativa aplicable.
2. Coordinar, con las instituciones responsables, la celebración de convenios y otros instrumentos jurídicos, así como el desarrollo de mecanismos y acciones que permitan fortalecer y consolidar el sistema de justicia penal.
3. Establecer criterios técnicos, jurídicos, de formación y difusión sobre el sistema de justicia penal dirigido a los sujetos de procedimiento penal referidos en el artículo 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales para el fortalecimiento y consolidación del sistema de justicia penal.

Las atribuciones específicas asignadas para la coordinación y consolidación del sistema de justicia penal se aprecian cortas de miras. Se trata de atribuciones para fungir como enlace operativo y para coordinar la celebración de convenios y el desarrollo de mecanismos para la consolidación del sistema. No se especifica si la Unidad de Apoyo tendrá las funciones que tenía el SESNSP como coordinador de los múltiples esfuerzos para la unificación de los datos registrados, la creación de sistemas de gestión homogéneos, unificados y centralizados, así como la identificación y coordinación de buenas prácticas.

Resulta de vital importancia conocer la forma en que la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia realizará su trabajo para lograr la coordinación técnica de las instancias federales y locales, una vez que le fue conferida esa responsabilidad a partir del 18 de diciembre de 2019. Al momento de la redacción de esta edición de *Hallazgos*, se desconoce la forma en que se ha dado la transición de la coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a manos de la Unidad de Apoyo. Igualmente, no fue posible identificar información pública significativa para conocer la manera en que la actual administración propone consolidar el sistema de justicia penal.



Las facultades que le fueron asignadas están centradas en la coordinación y articulación de los diversos actores e instituciones, pero carece de facultades para la planeación, construcción de sistemas informáticos, generación de lineamientos y propuesta de reformas normativas. Su principal bloque de atribuciones tiene que ver con la etapa de ejecución penal y los servicios postpenales.

Como se mencionó en párrafos previos, el SESNSP realizó un importante trabajo para recabar información estadística de forma trimestral de cada una de las entidades federativas, con el fin de para analizar y evaluar el desempeño del sistema de justicia procesal penal a lo largo de todo el proceso, y hacer público sus resultados en el portal de Modelo de Evaluación y Seguimiento (MES). Esta herramienta se identifica como una buena práctica de coordinación, articulación y transparencia, ya que permite a cualquier persona conocer el flujo del sistema, los cuellos de botella, los retos y su desempeño en lo general.

Esta información estadística es un valioso insumo para la definición de objetivos y metas sistémicas que alineen los objetivos de cada institución para lograr un sistema de justicia penal efectivo, eficaz y eficiente. Igualmente es un insumo invaluable para la construcción de políticas públicas en materia de justicia penal, basadas en datos duros que muestran los retos y oportunidades que se enfrentan y no en inspiraciones. El último corte registrado en la información estadística del MES al momento de la integración del presente reporte (agosto de 2020) data de septiembre de 2019. Se desconoce si la Unidad de Apoyo dará seguimiento a ese trabajo.

2.2 Instancia de Coordinación Técnica Estatal

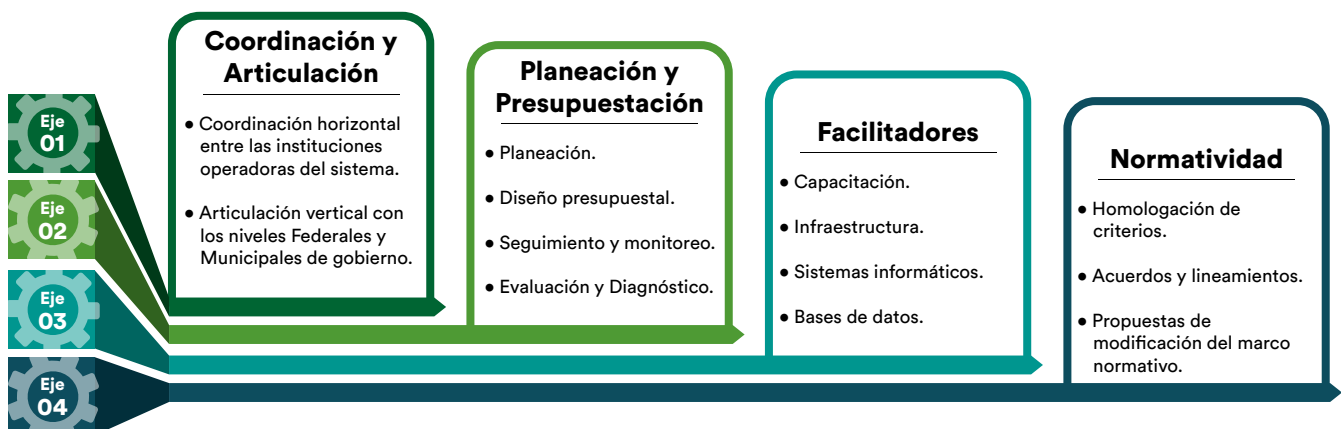
Para lograr una efectiva coordinación técnica se requieren esfuerzos entre las diferentes instituciones, de tal forma que el trabajo del sistema no sea únicamente la suma del trabajo de cada uno de los componentes, sino la interacción entre sus partes que, bien ensambladas, ofrezca respuestas adecuadas al entorno.

Para lograr estas interacciones constantes y armonizadas y proveer respuestas uniformes, la coordinación técnica sirve como un sistema de engranaje que atiende las necesidades, retos y limitaciones de cada una de las instituciones. Por tanto, para realizar un trabajo efectivo, eficaz y eficiente de coordinación, las Instancias de Coordinación Técnica Estatales (ICTE) deben tener facultades que les facilite el trabajo. Para ello, debe atender los siguientes ejes y líneas de acción. (Ver esquema 2).

De esta forma, se requiere de una instancia de coordinación técnica estatal que:

- Realice la planeación de los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción del sistema, manteniendo una lógica uniforme en el desempeño de cada institución, para atender las demandas ciudadanas.
- Colabore en el diseño presupuestal atendiendo a las necesidades de cada institución, pero con una visión coherente y una perspectiva sistémica.
- Dé seguimiento periódico al desempeño del sistema y realice las evaluaciones para identificar los retos y las áreas de oportunidad.

Esquema 2. Ámbitos y facultades necesarios para una adecuada coordinación técnica



- Genere los acuerdos y lineamientos para homologar criterios y procesos, de manera que faciliten la interacción entre los operadores y el intercambio de información.
- Identifique y consolide las buenas prácticas en cada una de las instituciones.
- Construya las propuestas de modificación del marco normativo, basadas en información empírica, para lograr un mejor desempeño.
- Funcione como mecanismo de diálogo y acuerdo interinstitucional, tanto en el nivel de toma de decisiones, como en la operación de campo.
- Gestione las necesidades del sistema ante las autoridades federales.

Tipos de Instancias de Coordinación Técnica

Originalmente las instancias de coordinación se instalaron como Comisiones para la Implementación de la Reforma en Materia de Seguridad y Justicia; estas comisiones tuvieron esquemas institucionales diversos, pero con mecanismos similares. Una vez concluida la implementación de la reforma y, con la disolución del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal y de su Secretaría Técnica (SETEC), algunas entidades decidieron mantener las Comisiones para la Implementación; otras, las transformaron en órganos para la Consolidación; y algunas más, optaron por seguir el modelo federal y asignar el trabajo para la consolidación a los Secretariados Ejecutivos de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública. (Ver Mapa 2)

El cambio de las funciones de consolidación del sistema de justicia penal durante 2019, del SESNSP a la Unidad de Apoyo, aún no se observa reflejado en las instancias estatales. Existe una gran heterogeneidad en la estructura, adscripción orgánica y diseños institucionales entre las Instancias de Coordinación Técnica estatales; lo que a su vez se traduce en una heterogeneidad en las atribuciones y facultades que les fueron otorgadas. Para lograr una coordinación efectiva, las Instancias de Coordinación Técnica requieren de facultades para la intervención en cuatro ejes: (i) Coordinación; (ii) Planeación; (iii) Facilitadores, y (iv) Normatividad.

Facultades y características de las Instancias de Coordinación Técnica

Los cambios en el Sistema Nacional de Coordinación Técnica han impactado en las facultades y atribuciones concedidas a las diferentes Instancias de Coordinación Técnica Estatales. No existe una homogeneidad en la definición de su naturaleza, de sus objetivos y de las acciones que debe desarrollar para una adecuada interacción sistémica y un mejor desempeño del sistema de justicia procesal penal. (Ver Tabla 1).

De las entidades que reportaron tener Instancias de Coordinación Técnica Estatales (ICTE), con excepción de Guerrero y San Luis Potosí, todas tienen las facultades de coordinación, lo cual es lo mínimo necesario para cumplir con su función. Como se ha mencionado, en el caso del sistema de justicia procesal penal, su naturaleza sistémica no la otorga el conjunto de instituciones que lo componen, sino las interacciones entre ellas. Estas interacciones dan forma al sistema de justicia y a la calidad de sus resultados.

Mapa 2. Tipos de Instancias de Coordinación Técnica

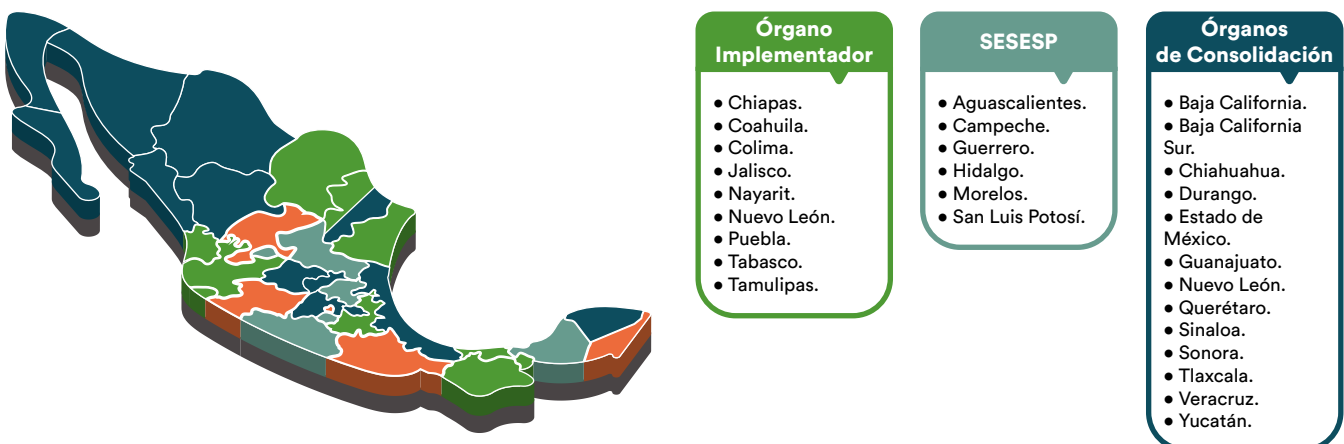




Tabla 1. Facultades de las Instancias de Coordinación Técnica Estatal reportadas por las Entidades Federativas

	1 Coordinación y Articulación		2 Planeación y Presupuestación				3 Facilitadores				4 Normatividad	
	Articulación	Coordinación	Diseño presupuestal	Planeación	Seguimiento y Evaluación	Investigación y Diagnóstico	Capacitación	Infraestructura	Sistemas informáticos	Bases de datos	Reformas legales	Acuerdos y lineamientos
Aguascalientes												
Baja California												
Baja California Sur												
Coahuila												
Colima												
Chiapas												
Durango												
Guerrero												
Hidalgo												
Jalisco												
México												
Nuevo León												
Puebla												
Querétaro												
San Luis Potosí												
Sinaloa												
Sonora												
Tlaxcala												
Veracruz												
Federación												

Alcanzar una coordinación técnica institucional efectiva es de vital importancia en el sistema de justicia. Se requiere que el sistema pueda tener objetivos y metas comunes, que el presupuesto sea asignado de forma coherente y armónica, que se garantice el constante flujo de información para una mejor toma de decisiones. Para lograr el trabajo de coordinación y que los sistemas de justicia procesal penal alcancen objetivos comunes y acciones coordinadas, se requiere que la ICTE tenga facultades para realizar, como mínimo, los trabajos de: 1) Planeación; 2) Seguimiento y evaluación; 3) Administración de bases de datos y 4) Emisión de acuerdos y lineamientos. Es importante recordar que tener las facultades no implica que éstas se ejerzan, o que se ejerzan de forma adecuada; sólo significa que las ICTE tienen las herramientas para realizar un trabajo efectivo de coordinación técnica.

Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, se desarrolló un índice que mide cuatro ejes principales: i)

Coordinación y articulación, ii) Planeación y presupuestación, iii) Facilitadores y iv) Normatividad. Cada eje se mide mediante variables binarias que muestran si la ICTE cuenta o no con la característica necesaria para su correcto funcionamiento. Si la ICTE cuenta con la característica se le asigna un valor de 1; en caso contrario, el valor es 0. La calificación de cada eje corresponde al promedio de la calificación obtenida en cada una de las variables que lo componen, de manera que ningún eje es más importante que otro. Así, el Índice ICTE se construye con el promedio de la calificación de la suma de los cuatro.

Se eligió esta metodología para desarrollar el Índice ICTE debido a que su sencillez permite observar fácilmente las necesidades vitales para el desempeño de la coordinación técnica de cualquier sistema de justicia, y así identificar los ámbitos que requieren de un mayor fortalecimiento. (Ver Tabla 2).

Como se observa, no existe un entendimiento homogéneo de la naturaleza, diseño institucional, atribuciones y facultades de las Instancias de Coordinación



Tabla 2. Índice de Capacidad de Coordinación

	1 Coordinación y Articulación	2 Planeación y Presupuestación	3 Facilitadores	4 Normatividad	Índice de Capacidad de Coordinación
Querétaro	1	1	1	1	100
Veracruz	1	0.75	0.75	1	87.5
Jalisco	1	0.5	0.5	1	75
Coahuila	0.5	1	0.25	1	68.7
Chiapas	1	0.5	0.25	1	68.7
Estado de México	0.5	0.5	0.5	1	62.5
Aguascalientes	0.5	1	0.25	0.5	56.2
Baja California Sur	0.5	1	0.25	0.5	56.2
Colima	0.5	0.5	0.75	0.5	56.2
Nuevo León	1	0.5	0.25	0.5	56.2
Sinaloa	1	0.75	0.5	0	56.2
Promedio Nacional	0.70	0.55	0.30	0.53	51.88
Tlaxcala	0.5	0.75	0.25	0.5	50
Puebla	0.5	0.25	0	1	43.7
Federación	1	0.25	0	0.5	43.7
Baja California	0.5	0.5	0	0.5	37.5
Durango	0.5	0.75	0.25	0	37.5
Sonora	0.5	0.75	0.25	0	37.5
Hidalgo	1	0	0	0	25
Guerrero	0.5	0	0	0	12.5
San Luis Potosí	0.5	0	0	0	12.5

Técnica Estatales. Las Instancias de Coordinación Técnica Estatal pueden estar conformadas como órgano Implementador, como órgano adscrito al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública o como órgano Consolidador, además de tener una importante variación de funciones y atribuciones entre ellos. En los casos del ICTE de Guerrero, San Luis Potosí e Hidalgo, conformados como órganos adscritos al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal (SESESP), sólo se tienen facultades de articulación con instancias federales para la gestión de los recursos presupuestales dados a través de los fondos de aportación.

No se observa que exista una relación entre la cantidad de facultades y atribuciones asignadas a las ICTE y su naturaleza, sea ésta como órgano de implementación, de consolidación o adscrito al SESESP. Casos como el de Querétaro, que es concebido como un órgano de Consolidación, tiene todas las capacidades para lograr su misión coordinadora, mientras que las ICTE de Baja California, Sonora o Tlaxcala, que igualmente son órganos de Consolidación tienen capacidades por debajo de la media nacional.

Por otro lado, las ICTE que fueron instaladas como órganos Implementadores de la reforma procesal penal tienen una cantidad facultades de coordinación por encima de la media, Jalisco, Coahuila y Chiapas, ocupan el lugar tercero, cuarto y quinto lugar en la escala nacional con

mayores capacidades instaladas para realizar la coordinación técnica; únicamente Puebla tiene facultades por debajo de la media nacional.

Esto último puede explicarse por la concepción inicial de los órganos implementadores y por la necesidad de que éstos contarán con amplias capacidades de articulación con los diferentes niveles de gobierno, así como de coordinación horizontal entre las instituciones que componen el sistema de justicia penal a fin de lograr la adecuada implementación de la reforma procesal penal.

La falta de claridad acerca del Sistema Nacional de Coordinación Técnica impacta en las instancias estatales, ya que el diálogo y coordinación no se da a través de un único agente, sino de los múltiples mecanismos de coordinación como las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, Seguridad Pública, Tribunales Superiores, etc. A través de esta dinámica de trabajo se pierde la visión sistémica, ya que cada mecanismo de coordinación sólo puede conocer y trabajar sobre los asuntos relacionados con la naturaleza competencial de las instituciones que lo componen, de forma que se limita el trabajo de coordinación horizontal necesario para el eficiente y eficaz desempeño del sistema de justicia. Esto tiene un impacto a su vez en la indefinición de una Política Criminal de Estado, que oriente y articule a los tres ámbitos y poderes de gobierno, así como a las diversas instituciones involucradas.



2.3 Sistema informático

Desde los primeros momentos de la implementación de la reforma procesal penal, se identificó la necesidad de contar con sólidos sistemas informáticos que permitieran la interconexión y el flujo de información entre los diferentes operadores. Los sistemas informáticos facilitan la gestión del trabajo diario de los operadores del sistema de justicia; el correcto análisis de la información permite realizar una adecuada distribución de los recursos institucionales (materiales, humanos, logísticos, temporales e investigativos). Asimismo, posibilita un mejor entendimiento de las necesidades de la institución y de

su personal, dado que establece indicadores que pueden ser integrados de forma automática y analizados con parámetros realistas basados en el real desempeño institucional.

En el ámbito interinstitucional, los sistemas informáticos posibilitan el flujo de información que facilita la gestión de trabajo entre las diferentes instituciones. Este flujo de información favorece el diálogo interinstitucional y el establecimiento de objetivos y metas sistémicas, así como la calibración y ajuste de las acciones de cada institución para mantener la alineación a los objetivos sistémicos y generar una justicia de mayor calidad.

Tabla 3. **Características de los sistemas informáticos**

	Interconexión	Datos de identificación básica y seguimiento	Digitalización de carpeta	Actuaciones interinstitucionales
	Las diferentes instituciones tienen acceso	Registro de información básica de las carpetas	Registro de actuaciones y resoluciones diversas dentro de la institución	Registro de las actuaciones que involucran a más de una institución o parte dentro de la carpeta
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	Sí	Sí	Sí	Sí
Chiapas	Sí	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	Parcial	Sí	Sí	Sí
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	Sí
Durango	No	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Parcial	Sí	Sí	Sí
Guerrero	No	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	No	Sí	Sí	Sí
Jalisco	No	Sí	Sí	Sí
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí
Morelos	No	Sí	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	Parcial	Sí	Sí	Sí
Oaxaca	No	Sí	Sí	Sí
Puebla	No	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo	Parcial	Sí	Sí	Sí
San Luis Potosí	Parcial	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	No	Sí	Sí	Sí
Sonora	Parcial	Sí	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí	Sí
Veracruz	No	Sí	Sí	Sí
Yucatán	No	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	No	Sí	Sí	Sí

El intercambio de información, esencial para cualquier sistema, permite en el sistema de justicia procesal penal, una planeación coherente y armonizada entre sus diferentes componentes, con el fin de que cuenten con las herramientas necesarias para cumplir los objetivos institucionales que el propio sistema les asigna para lograr los objetivos generales. En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del sistema de justicia procesal penal, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales.

La capacidad del sistema informático para contener las carpetas digitalizadas no sólo enriquece las bases de datos, sino que facilita la gestión de su flujo en cada caso a través de cada una de las instituciones; es, igualmente, una herramienta de transparencia y control para evitar que se realicen modificaciones indebidas en las carpetas.

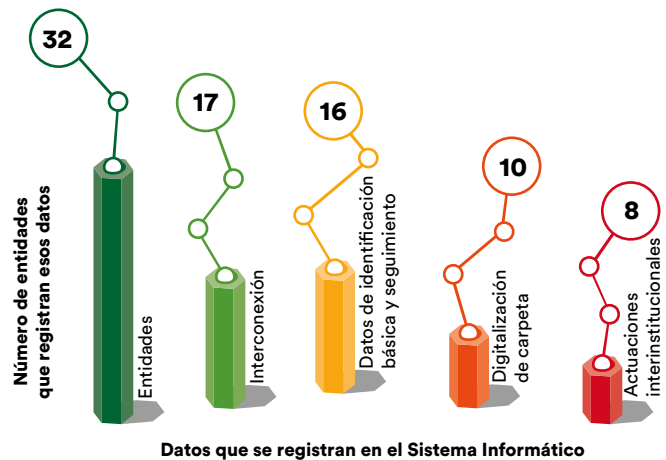
En la Tabla 3 se muestran las capacidades instaladas de los sistemas informáticos para:

1. Lograr la interconexión entre las diferentes instituciones, ya que esto condiciona el flujo de la información y el diálogo interinstitucional.
2. Registrar variables con definiciones homogéneas.
3. Tener la capacidad de albergar las carpetas digitalizadas con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que corre entre las diferentes instituciones.
4. Registrar en las carpetas las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Para este análisis se tomaron en cuenta las respuestas a las solicitudes de información que se enviaron a los distintos operadores del sistema de justicia en cada entidad federativa, así como a sus Instancias de Coordinación Técnica. En general, las respuestas tanto de operadores como de la Instancia de Coordinación Técnica fueron congruentes, sobre todo en las entidades donde se tiene un sistema informático que conecta y comunica a varios de los operadores del sistema penal en su entidad.

Como se observa, sólo la mitad de las entidades reportan sistemas informáticos que permiten algún nivel de

Gráfico 2. Sofisticación de los sistemas informáticos



interconexión entre las instituciones operadoras del sistema de justicia procesal penal, así como el registro de información básica de las carpetas. Consideramos que esta característica permite el entendimiento sistémico de la justicia penal, facilita su integración, alineación de objetivos y armonización y trazabilidad de sus procesos. Sin embargo, es importante mencionar que se desconoce el consumo que se realiza de la información estadística y quiénes tienen acceso a los datos básicos para lograr una adecuada administración de cada caso.

Sólo en una de cada tres entidades el sistema informático permite la digitalización de la carpeta y sólo uno de cada cuatro sistemas informáticos permite el registro y la consulta de actuaciones interinstitucionales. Queremos destacar los casos de San Luis Potosí y Campeche en lo referente a la capacidad de interconexión de sus sistemas informáticos. En el primer caso, San Luis Potosí, su Poder Judicial describe la existencia de la Plataforma Estratégica Interinstitucional y permite la interconexión con otros operadores; sin embargo, su Instancia de Coordinación Técnica responde que no tiene conocimiento de un sistema interinstitucional, al igual que la Fiscalía o la Defensoría. En el segundo caso, Campeche, el Poder Judicial de la entidad describe un sistema informático transversal que le es común al sistema de justicia procesal penal del estado, pero la Fiscalía, aunque señala la existencia de interconexión, describe un sistema informático distinto, mientras que la Defensoría dice no contar con interconexión.

En estos casos, el flujo de la información, la capacidad de planeación conjunta y la identificación colectiva funcionan como cuellos de botella en el proceso; la



armonización de los modelos de gestión, por su parte, es obstaculizada de tal manera como si no existiera un sistema informático.

Como se ha mencionado anteriormente, el Índice de Capacidad de Coordinación Técnica (Índice ICTE) analiza las capacidades instaladas para realizar la coordinación a través de las facultades y atribuciones que les fueron dadas. El objetivo es que realice de manera óptima sus funciones de articulación, planeación y alineación con el fin de lograr un sistema de justicia procesal penal que provea respuestas coherentes y que atienda a las preocupaciones ciudadanas. Sin embargo, contar con las facultades no significa necesariamente que éstas se estén empleando y que se estén ejerciendo de forma correcta para conseguir su fin.

Dos de las variables analizadas en el Índice de Capacidad de Coordinación son contar con la facultad para generar sistemas informáticos que conecten a los diferentes operadores y la de construir y generar bases de datos sobre el desempeño del sistema de justicia procesal penal.

Al comparar aquellas entidades que salen mejor calificadas en el Índice de Capacidad de Coordinación frente al grado actual que tienen de registro e interconexión de sus sistemas informáticos, observamos que de las cuatro entidades mejor calificadas en el Índice, sólo dos de ellas obtienen, también, la mayor calificación de sus sistemas informáticos: Querétaro y Coahuila. Por el contrario, en Jalisco y Veracruz, pese a tener las facultades suficientes para contar con un sistema informático que permita la ágil y pronta comunicación entre instituciones, además del aprovechamiento de los registros estadísticos que puedan ser resultado de esta base de datos compartida, ni siquiera existe interconexión entre sus sistemas informáticos.

Otras tres entidades que alcanzan la máxima calificación posible evaluada en esta tabla de sistemas informáticos son el Estado de México, Baja California Sur y Colima, entidades que aparecen por encima del promedio nacional dentro del Índice de Capacidad de Coordinación.

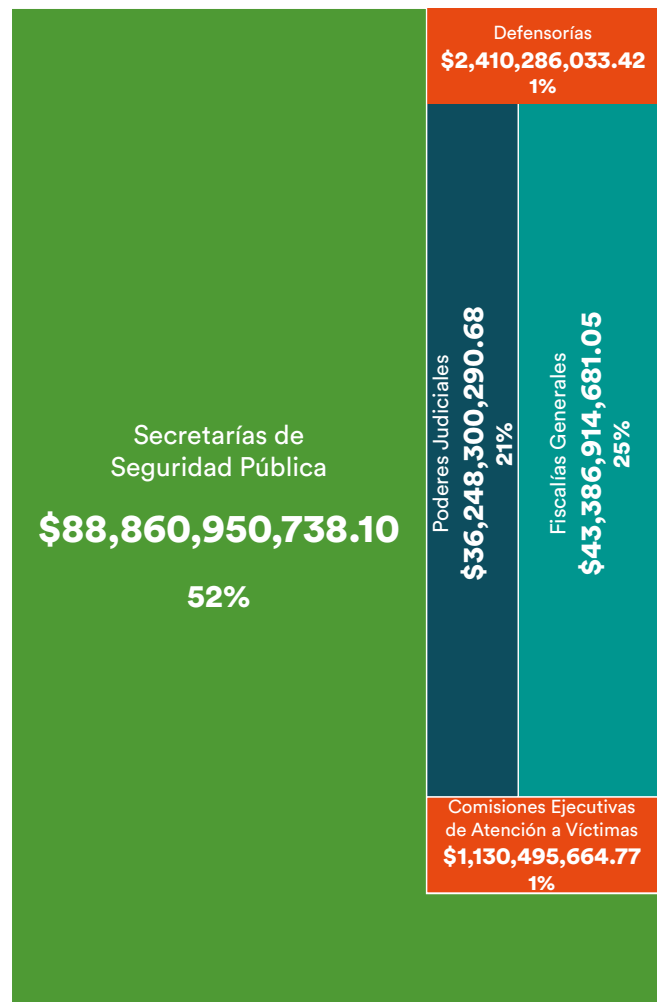
Lo anterior permite inferir ciertas conclusiones: si bien contar con altas facultades no se traduce en su pleno ejercicio y aprovechamiento, aquellas ICTE que tienen un sólido sistema informático están respaldadas, también, por su capacidad de coordinación. Lo mismo puede observarse en sentido opuesto: entidades con el menor Índice de Capacidad de Coordinación Técnica no permiten, en su mayoría, la interconexión, o ésta muestra inconsistencia. Como se observa, a 11 años del inicio de la reforma procesal penal, **la construcción de sistemas**

informáticos y su consolidación, misma que busca facilitar la gestión institucional y el entendimiento sistémico, así como el análisis del comportamiento del sistema para un adecuado proceso de planeación, sigue siendo una asignatura pendiente.

2.4 Proyección y uso de los recursos financieros

El presupuesto no garantiza el éxito del sistema de justicia procesal penal pero condiciona su operación; un mayor presupuesto no se refleja necesariamente en mejores resultados o en un ejercicio racional y óptimo de los recursos, pero sí posibilita a las instituciones a contar con los recursos necesarios para su operación.

Gráfico 3. Distribución del total presupuestal del sistema de procuración de justicia en 2019



La planeación del presupuesto lleva implícita la planeación del gasto y de la inversión de los recursos, cuyo uso racional es reflejo de la racionalidad del diseño presupuestal, derivado de la racionalidad de la planeación institucional y sistémica. La asignación presupuestal debe ser producto de un ejercicio de planeación guiada por criterios racionales y de racionalidad, con base en el análisis de la carga de trabajo, necesidades, logro de metas y objetivos, tanto institucionales como sistémicos. En 2019, el total presupuestado asignado para el sector de procuración de justicia por todas las entidades federativas fue de \$172,036,947,408.02 pesos, lo que significó una reducción del 15% con respecto a 2018. Éste fue distribuido como observamos en el Gráfico 3.

Este presupuesto destinado por las entidades para la procuración de justicia representó el 7% del presupuesto promedio de cada entidad. Fue la Ciudad de México, con 13%, la entidad que mayor proporción de su presupuesto asignó al sector, seguida de Chihuahua, con 11%, y Michoacán, San Luis y Baja California Sur, las tres con 10% cada una. En tanto, las entidades que menor proporción de su presupuesto de egresos destinaron al sector, fueron: Puebla, Oaxaca y Nayarit, con 4% cada entidad, y Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala con 5%, respectivamente.

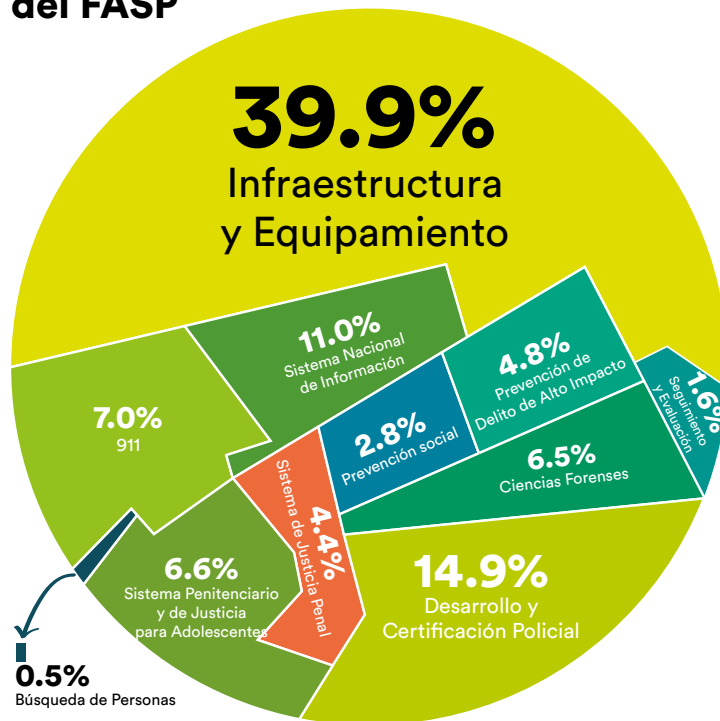
El presupuesto asignado por las entidades federativas para la procuración de justicia es complementado por los Fondos de Aportaciones Federales, entre los que destaca principalmente el Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg); el primero representa, en promedio, el 0.56% del presupuesto de las entidades para procuración de justicia, mientras que el segundo representa, en promedio, el 0.23%. Ambos fondos se encuentran previamente etiquetados, por lo que deben ser destinados a proyectos presentados por las entidades y aprobados por las instancias nacionales. Los rubros financiados son los que se observan en el Gráfico 4.

Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

De 2018 a 2019 se observaron importantes variaciones en la asignación de los recursos presupuestales, tal y como se observa en el Gráfico 3, lo que evidencia la carencia de una lógica sistémica para la asignación de recursos a las diferentes instituciones en el ámbito estatal.

Se puede deducir, según lo observado, que al momento de diseñar y aprobar el presupuesto para el sistema de justicia procesal penal no se hace un análisis sistémico.

Gráfico 4. Distribución por rubro del FASP



Distribución por rubro del Fortaseg

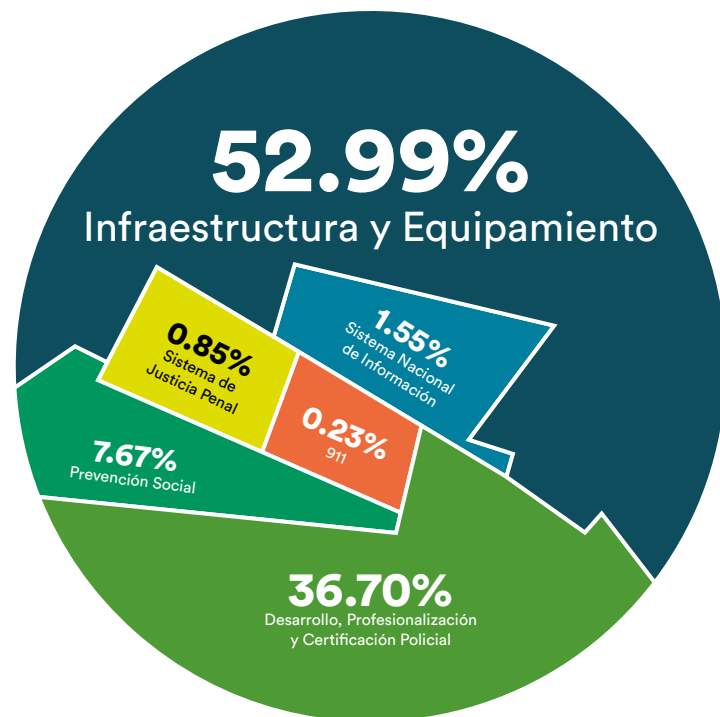


Tabla 4. Variaciones (Δ) presupuestales 2018-2019

	Variación (Δ) 2018-2019					Δ Sectorial
	Δ SSP	Δ FGE	Δ Defensoría	Δ CEAV local	Δ Poder Judicial	
Aguascalientes	35%	15%	-0.13%	5%	6%	21%
Baja California	-12%	-12%	-4.45%	11%	1%	-9%
Baja California Sur	-13%	6%	7.03%	-	113%	19%
Campeche	5%	-18%	0.40%	0%	-12%	-6%
Coahuila	24%	2%	10.54%	0%	17%	16%
Colima	-14%	10%	-9.12%	-	1%	-4%
Chiapas	-43%	5%	-	-	-8%	-28%
Chihuahua	26%	8%	12.15%	1%	15%	12%
Ciudad de México	-16%	-4%	-29.40%	0%	-5%	-11%
Durango	7%	9%	7.18%	33%	8%	8%
Guanajuato	15%	-22%	7.14%	-	7%	0%
Guerrero	17%	511%	-	86%	8%	44%
Hidalgo	31%	9%	-2.23%	-	8%	24%
Jalisco	-24%	-68%	9.31%	-43%	-5%	-44%
Estado de México	15%	15%	12.76%	17%	2%	12%
Michoacán	25%	8%	0.71%	1%	4%	17%
Morelos	6%	198%	-2.98%	115%	-6%	29%
Nayarit	24%	7%	-	200%	14%	16%
Nuevo León	-10%	-10%	-1.82%	3%	16%	-5%
Oaxaca	7%	2%	32.77%	33%	9%	7%
Puebla	10%	24%	-24.17%	-29%	19%	14%
Querétaro	-16%	6%	10.07%	12%	-3%	-3%
Quintana Roo	7%	25%	-	17%	-2%	10%
San Luis Potosí	11%	12%	13.88%	14%	10%	11%
Sinaloa	-40%	0%	9.08%	-	2%	-26%
Sonora	1%	1%	0.19%	3%	11%	3%
Tabasco	12%	-1%	124.85%	15%	34%	12%
Tamaulipas	21%	-3%	26.89%	-100%	1%	11%
Tlaxcala	12%	28%	-	3%	41%	23%
Veracruz	11%	0%	16.91%	1295%	12%	11%
Yucatán	16%	5%	-1.03%	23%	9%	13%
Zacatecas	3%	5%	7.71%	37%	4%	4%
Media Nacional	5%	24%	9%	67%	10%	6%

La Tabla 4 muestra que a cada institución se le asigna un presupuesto sin considerar las necesidades y retos de las otras instituciones. Esto se relaciona con lo señalado en las secciones precedentes sobre las capacidades de las Instancias de Coordinación Técnica Estatal para diseñar un presupuesto sistémico, de tal forma que se puedan atender las necesidades de todas las instituciones, desde una perspectiva sistémica, para alcanzar objetivos comunes.

Salvo el caso del Estado de México, en que se observan variaciones proporcionales de la asignación de presupuesto, incluso en las entidades en las que la Instancia de Coordinación Técnica cuenta con facultades para el diseño presupuestal, esto es, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Sinaloa y Sonora, no se percibe en la manera de realizar la asignación de presu-

puesto, la existencia de un análisis de las necesidades, cumplimiento de objetivos y metas del sistema.

Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Al analizar las proporciones entre los presupuestos asignados a cada institución, se observa que en promedio las Secretarías de Seguridad Pública reciben mayores recursos presupuestales que las Fiscalías Generales y, a su vez, éstas mayores que las Defensorías; de tal manera, se observa que las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas son las que reciben, en promedio, menos recursos. Si bien la asignación del presupuesto depende de las diferencias en las funciones y atribuciones de cada una de estas instituciones, en la Tabla 5 se observan algunas variaciones destacables.



Tabla 5. Comparación de presupuestos institucionales asignados 2019

	Dinero recibido por la la FGE por cada peso dado a SSP (FGE:SSP)	Dinero recibido por la la Defensoría por cada peso dado a FGE (Defensoría:FGE)	Dinero recibido por la la CEAV por cada peso dado a Defensoría (CEAV:Defensa)
Aguascalientes	\$ 0.64	\$ 0.06	\$ 0.08
Baja California	\$ 0.82	\$ 0.07	\$ 0.27
Baja California Sur	\$ 0.34	\$ 0.10	
Campeche	\$ 0.66	\$ 0.05	\$ 1.00
Coahuila	\$ 0.52	\$ 0.10	\$ 0.24
Colima	\$ 0.55	\$ 0.06	
Chiapas	\$ 0.30		
Chihuahua	\$ 4.84	\$ 0.02	\$ 0.64
Ciudad de México	\$ 0.36	\$ 0.02	\$ 2.33
Durango	\$ 0.63	\$ 0.05	\$ 0.46
Guanajuato	\$ 0.87	\$ 0.16	
Guerrero	\$ 0.09		
Hidalgo	\$ 0.04	\$ 0.66	
Jalisco	\$ 0.97	\$ 0.02	\$ 0.07
Estado de México	\$ 0.41	\$ 0.07	\$ 0.70
Michoacán	\$ 0.28	\$ 0.08	\$ 0.44
Morelos	\$ 0.09	\$ 0.21	\$ 0.27
Nayarit	\$ 0.74		
Nuevo León	\$ 0.67	\$ 0.09	\$ 0.09
Oaxaca	\$ 0.47	\$ 0.11	\$ 0.03
Puebla	\$ 0.41	\$ 0.04	\$ 0.08
Querétaro	\$ 1.05	\$ 0.06	\$ 0.35
Quintana Roo	\$ 0.51		
San Luis Potosí	\$ 0.46	\$ 0.16	\$ 0.25
Sinaloa	\$ 0.31	\$ 0.06	
Sonora	\$ 0.62	\$ 0.04	\$ 1.73
Tabasco	\$ 0.45	\$ 0.03	\$ 0.11
Tamaulipas	\$ 0.44	\$ 0.03	
Tlaxcala	\$ 0.30		
Veracruz	\$ 0.24	\$ 0.02	\$ 4.52
Yucatán	\$ 0.22	\$ 0.07	\$ 0.73
Zacatecas	\$ 0.66	\$ 0.08	\$ 0.18
Media Nacional	\$ 0.62	\$ 0.09	\$ 0.61

En promedio, las Fiscalías Generales reciben 62 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública,³ esto se explica en razón de que las Secretarías de Seguridad Pública tienen un mandato más amplio que la Fiscalías. En este sentido, destacan los casos de Hidalgo, en el que la Procuraduría General de Justicia recibió cuatro centavos por cada peso dado a SSP, y de Morelos y Guerrero, que recibieron nueve centavos por cada peso, respectivamente. En contraste, las procuradurías de Baja California, Guanajuato, Jalisco y Querétaro, recibieron de 0.84 a 1.05 pesos, por cada peso destinado a la SSP.

En lo que respecta a las Defensorías Públicas, éstas reciben en promedio nueve centavos por cada peso asignado a las Fiscalías; sin embargo, se desconoce el presupuesto asignado por las Fiscalías a las labores de investigación, Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y a las funciones de litigio. Destaca, también, el caso de Hidalgo, en donde se asignan 66 centavos a la Defensoría por cada peso dado la Fiscalía, mientras que en Tabasco y Tamaulipas se asignan tres centavos respectivamente y en Veracruz, Ciudad de México y Jalisco la asignación es de dos centavos.

³ El caso de Chihuahua, en el que la Fiscalía recibe 4.84 pesos por cada peso recibido por la Secretaría de Seguridad Pública, responde a que la Policía Estatal Única se encuentra adscrita a la Fiscalía General del Estado.



Por su parte, las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas locales (CEAV) reciben en promedio nacional 61 centavos por cada peso asignado a las Defensorías. Este promedio tiene valores extremos que alteran de forma importante el promedio, dado que por un lado hay entidades como Tlaxcala que asigna 4.53 pesos a las CEAV por cada peso dado a las Defensorías Públicas, mientras que Ciudad de México destina 2.33 pesos y Campeche uno. En el otro extremo se encuentran Nuevo León, que asigna 0.09 pesos a la CEAV por cada peso a las Defensorías, Aguascalientes, 0.08 pesos, Jalisco, 0.07 centavos y, finalmente, Puebla, 0.03 centavos.

Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

La asignación presupuestal para las diferentes instituciones de gobierno es determinada en función de muchos factores, uno de los cuales es la carga de trabajo espera-

da. Las instituciones del sistema de justicia penal cuentan con la información sobre la carga de trabajo ingresada a sus instituciones en un año determinado. En un caso ideal de coordinación técnica, esta información debería ser asequible para todas las instituciones y de esta forma realizar una planeación presupuestal y actividades coherentes.

Para este ejercicio se analizó el presupuesto asignado a cada institución por cada 100 mil habitantes comparado con estimaciones de la carga de trabajo en tasa de 100 mil habitantes reportada el año previo (2018), en el entendido que a mayor carga de trabajo se realizará una mayor asignación presupuestal, con el objeto de contar con las herramientas indispensable para hacer frente a las necesidades y demandas de los servicios que se realizan.

El presupuesto de las Secretarías de Seguridad Pública se comparó con la tasa de victimización, calculada a partir de la información de la Encuesta Nacional de Victimiza-

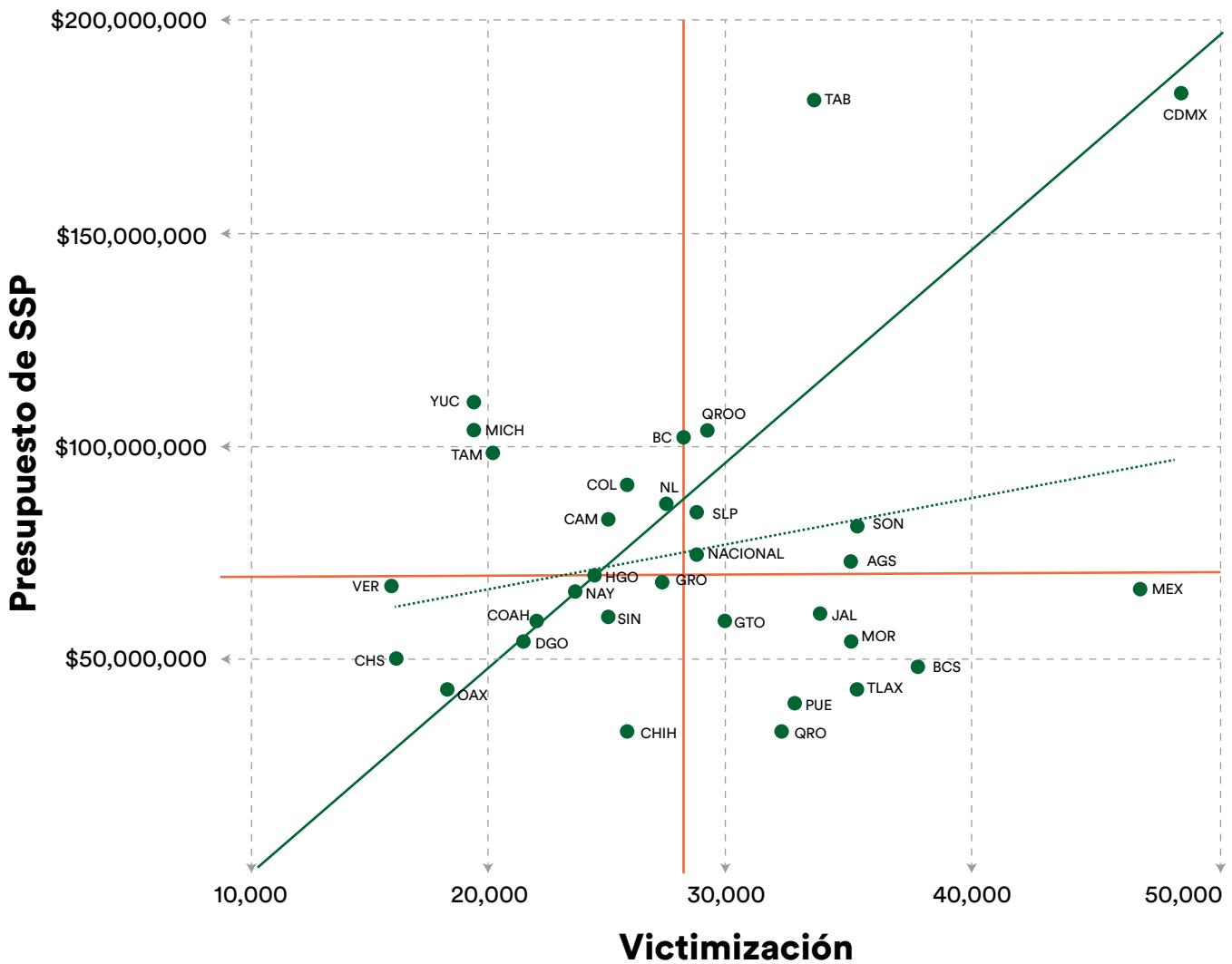
Tabla 6. Presupuestos institucionales en tasa de 100 mil habitantes

	Secretarías de Seguridad Pública	Fiscalías Generales	Defensorías Públicas	Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas	Poderes Judiciales
Aguascalientes	\$71,393,873	\$38,649,263	\$1,979,362	\$159,995	\$32,760,806
Baja California	\$101,149,011	\$39,338,247	\$3,195,632	\$868,185	\$30,706,626
Baja California Sur	\$47,893,376	\$41,573,635	\$3,791,554		\$7,150,350
Campeche	\$81,476,114	\$42,121,888			\$36,833,397
Coahuila	\$49,852,030	\$24,084,842	\$2,398,760	\$573,386	\$32,318,525
Colima	\$31,828,267	\$62,192,513	\$3,549,938		\$34,610,654
Chiapas	\$182,940,230	\$27,663,945			\$19,029,927
Chihuahua	\$55,942,373	\$131,501,619	\$2,873,834	\$1,849,644	\$52,901,677
Ciudad de México	\$88,737,945	\$73,834,565	\$1,881,497	\$4,392,187	\$71,739,937
Durango	\$54,761,739	\$35,250,920	\$1,517,317	\$691,538	\$25,728,209
Guanajuato	\$65,685,226	\$33,498,639	\$7,043,487		\$29,819,533
Guerrero	\$57,427,580	\$30,275,999		\$357,449	\$23,364,581
Hidalgo	\$68,180,070	\$2,400,262	\$1,459,975		\$17,906,453
Jalisco	\$67,325,002	\$24,279,690	\$1,603,288	\$110,054	\$6,305,992
Estado de México	\$59,182,377	\$27,230,277	\$1,536,865	\$1,082,505	\$22,608,091
Michoacán	\$103,325,506	\$25,051,390	\$1,902,578	\$846,154	\$29,231,461
Morelos	\$54,510,038	\$41,373,335	\$984,299	\$267,428	\$29,477,789
Nayarit	\$65,596,484	\$42,136,112		\$762,034	\$41,390,787
Nuevo León	\$84,122,056	\$56,674,202	\$5,588,301	\$515,468	\$43,707,058
Oaxaca	\$43,321,754	\$19,504,056	\$2,124,447	\$59,099	\$22,893,309
Puebla	\$37,806,391	\$17,572,608	\$539,177	\$42,499	\$10,933,049
Querétaro	\$31,801,600	\$42,131,957	\$2,522,086	\$888,994	\$41,874,863
Quintana Roo	\$100,839,451	\$60,151,217		\$1,439,405	\$45,338,587
San Luis Potosí	\$83,702,002	\$38,631,036	\$5,611,482	\$1,382,219	\$45,417,296
Sinaloa	\$59,435,753	\$31,207,050	\$2,012,408		\$19,335,453
Sonora	\$81,160,743	\$49,966,120	\$1,918,453	\$3,317,887	\$42,436,369
Tabasco	\$178,153,317	\$70,452,913	\$2,359,966	\$259,000	\$52,608,262
Tamaulipas	\$98,134,846	\$34,717,975	\$1,205,868		\$23,537,242
Tlaxcala	\$41,869,634	\$14,213,590			
Veracruz	\$68,142,564	\$14,794,706		\$1,190,178	\$22,523,084
Yucatán	\$110,243,716	\$21,472,228		\$1,113,127	\$28,178,138
Zacatecas	\$60,820,321	\$40,899,885	\$3,134,970	\$576,016	
Media Nacional	\$74,586,293	\$39,213,959	\$2,163,295	\$812,302	\$31,422,250

ción y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)⁴ de 2019, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) con datos del 2018. El presupuesto de las Fiscalías Generales, Defensorías Públicas y Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas (CEAV) locales, se analizó con la información de incidencia delictiva reportada por las propias Fiscalías al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).⁵ Asimismo, el presupuesto de los Poderes Judiciales se analizó a través de la cantidad de casos judicializados con los datos obtenidos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)⁶ 2019 construido por el Inegi. (Ver Tabla 6).

En este orden de ideas, si una entidad conoce la cantidad de delitos y victimización que hubo en su entidad, sea de forma directa o a través de estimaciones como las estadísticas generadas por el Inegi, debería realizar una planeación presupuestal tal que le permitiera contar con los recursos e infraestructura necesario para hacer frente a dicha carga de trabajo. Sólo cuando el presupuesto de una entidad sea proporcional a la carga de trabajo de sus instituciones se podrá tener la capacidad suficiente para no dejar margen a la impunidad o la desatención, en el entendido de un uso racional y óptimo de los recursos.

Gráfico 5. Relación de tasa de victimización con presupuesto de SSP por 100 mil habitantes



4 Recuperado de: <https://www.Inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

5 Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

6 Recuperado de: <https://www.Inegi.org.mx/programas/cnije/2019/>



que se encuentra ligeramente por encima de la mediana de incidencia delictiva. Las entidades que se encuentran en el cuadrante de bajo presupuesto y alta incidencia son Hidalgo, Guanajuato, Durango, Coahuila y Estado de México.

Presupuesto Defensoría y tasa de incidencia

Al analizar la relación entre el presupuesto asignado a las Defensorías y la estimación de carga de trabajo no se observa ninguna relación entre ambas variables; sí, en cambio, una tendencia a la asignación de un presupuesto menor a la proporción de la carga de trabajo. (Ver Gráfico 7).

Presupuesto CEAV y tasa de incidencia

De forma similar al caso de las Defensorías, al analizar la relación entre el presupuesto asignado a las CEAV y la

potencial carga de trabajo no se observa que exista relación alguna entre ambas variables. Incluso se observa una tendencia negativa, a mayor carga de trabajo menor presupuesto. (Ver Gráfico 8).

Presupuesto Poder Judicial y tasa de judicialización

Ahora bien, si se compara el presupuesto del Poder Judicial por cada 100 mil habitantes frente a la tasa de judicialización, no se observa una relación entre ambas variables; al contrario, parece que la carga de trabajo no influye en la asignación presupuestal. Incluso se observa una ligera tendencia general de menores presupuestos a mayores cargas de trabajo. (Ver Gráfico 9).

Gráfico 7. Relación de tasa de incidencia delictiva con el presupuesto de Defensorías por 100 mil habitantes

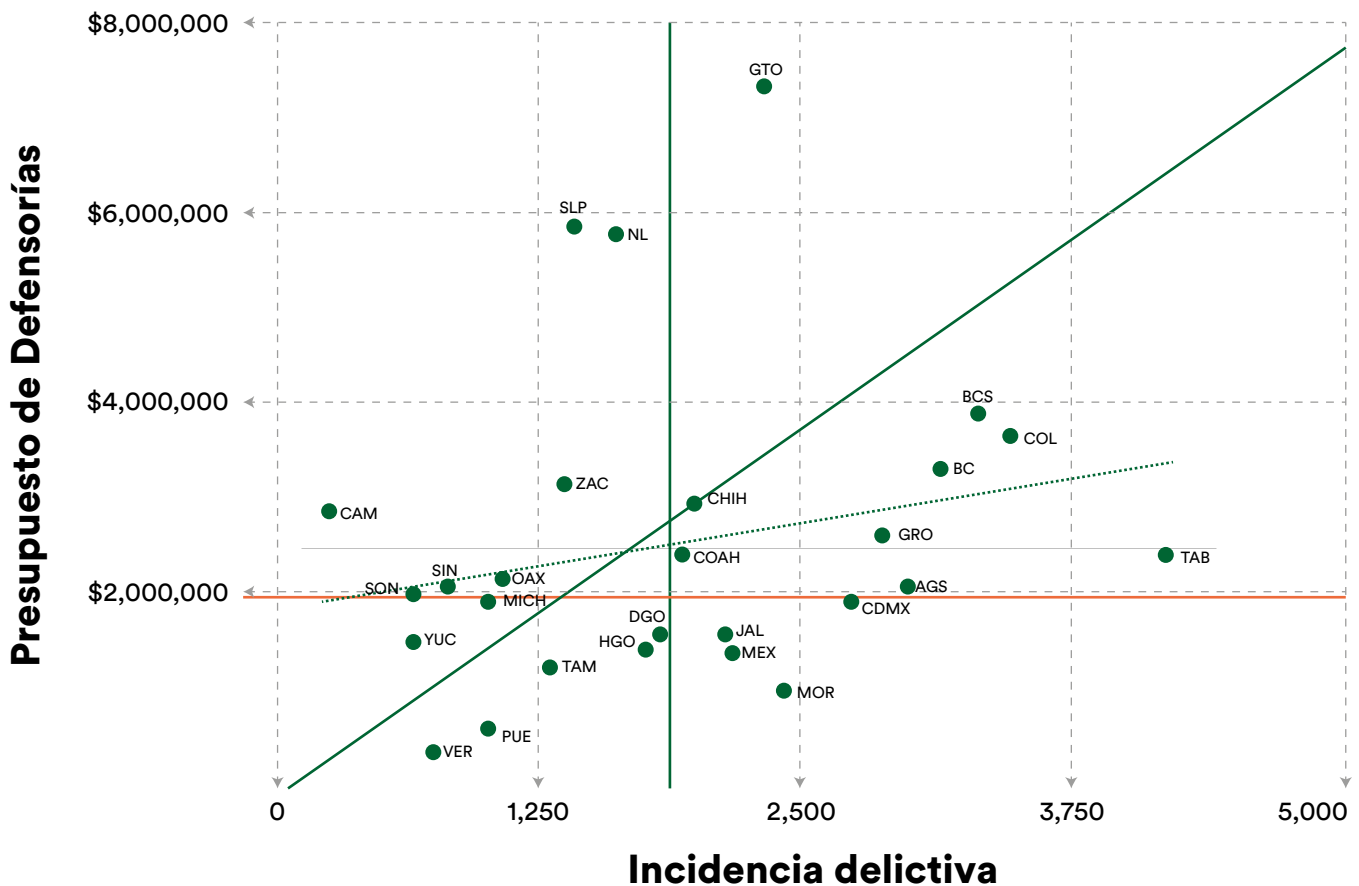




Gráfico 8. Relación de tasa de incidencia delictiva con el presupuesto de las CEAV por 100 mil habitantes

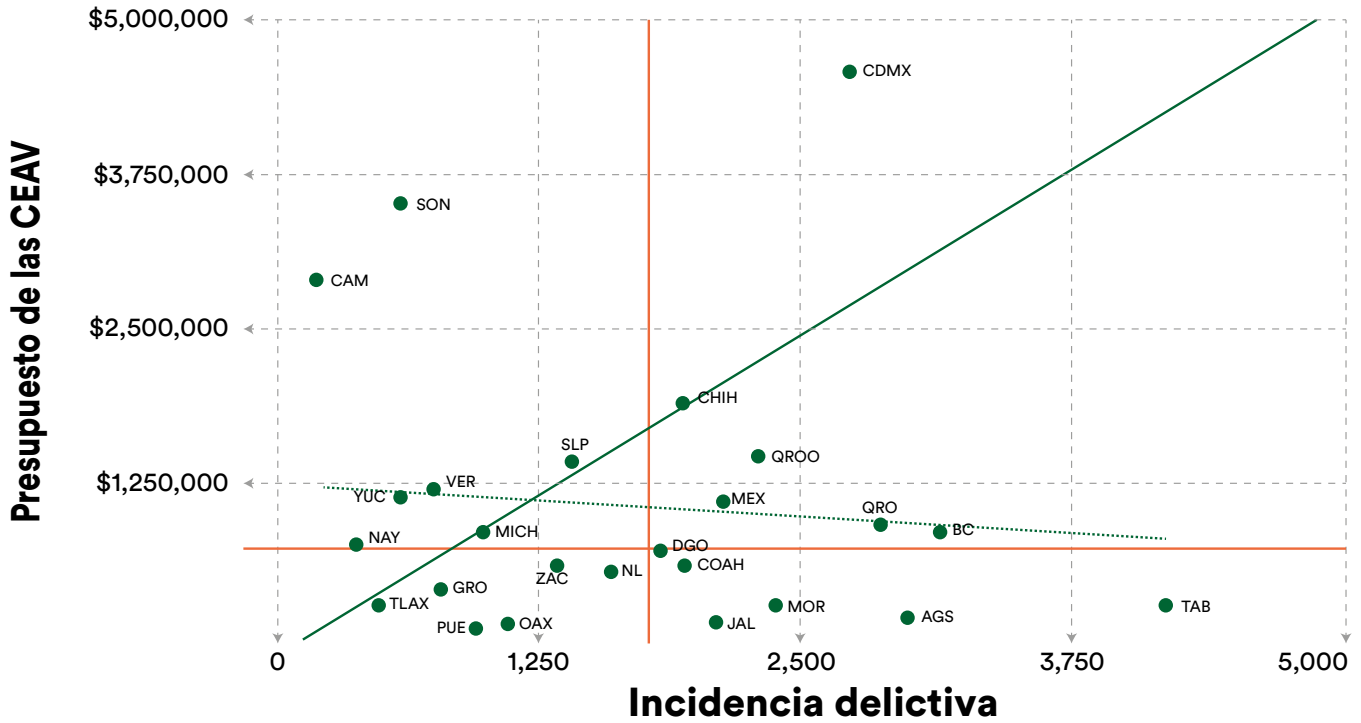
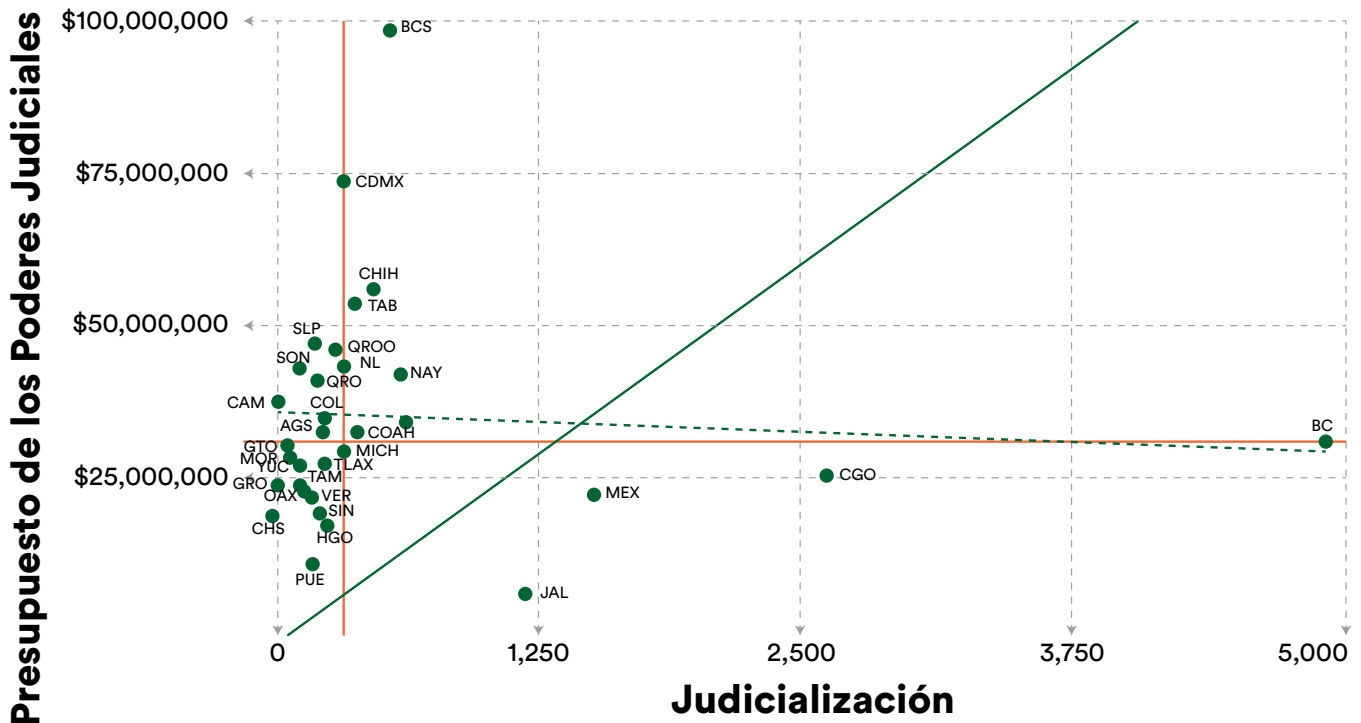


Gráfico 9. Relación de tasa de judicialización con el presupuesto de los Poderes Judiciales



Análisis de la asignación presupuestal en relación con las facultades de diseño presupuestal de las Instancias de Coordinación

Al analizar la asignación presupuestal en el caso de las entidades cuyas Instancias de Coordinación Técnica tiene facultades para el diseño presupuestal con el fin de lograr un mejor entendimiento de la forma en que estas instancias ejercen dichas funciones y su impacto en el sistema, se observa que en los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Durango, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala no se identifican los racionales detrás de la asignación presupuestal. En este sentido, no se observa que obedezca a necesidades sistémicas ni a un análisis de estimaciones de carga de trabajo.

Asimismo, muestran variaciones importantes entre 2018 y 2019, por lo que tampoco se puede inferir que sea una actualización del presupuesto anterior. Lo que se observa es que cada institución define y gestiona la asignación de su presupuesto, tal y como sucede en las entidades cuya Instancia de Coordinación carece de facultades de planeación y diseño presupuestal.

2.5 Sistema de planeación

Dentro de los elementos evaluados por ésta y otras entregas de *Hallazgos*, resalta como pilar el ejercicio de una coordinación entre los diversos operadores del sistema de justicia. Por esta razón la coordinación entre las diversas instituciones se vuelve un esfuerzo prioritario para la consolidación del sistema de justicia penal. En este orden de ideas, se destacan prácticas positivas a nivel local que abarcan dos facetas de esta coordinación:

1. El trabajo constante y transparente de comunicación y coordinación entre todos los integrantes del sistema en una misma entidad, que derive en la homologación de criterios y cuerpos normativos, intercambio de experiencias y resultados, pero también en la búsqueda de soluciones de problemas, y
2. Que esta coordinación tome forma y se piense en la consolidación del sistema de justicia penal desde una perspectiva programática, trazando objetivos y resultados deseados, así como los medios para llegar a ellos, se definan los mecanismos de evaluación que permitan saber si estos objetivos se están alcanzando, así como sus posibles mejoras y áreas de oportunidad. Para ello es necesario un proceso constante de planeación.

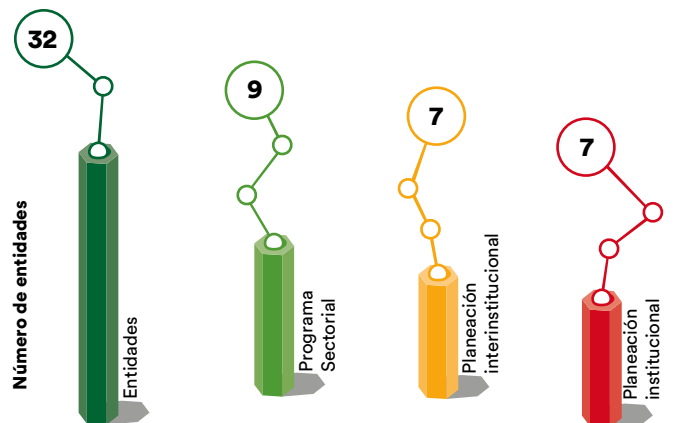
La planeación es una actividad esencial de las instituciones, públicas y privadas; ésta brinda las condiciones para

el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal, el trabajo de planeación resulta más complejo dado que no es un proceso que involucre a una sola institución, sino que requiere de una sinergia en los esfuerzos de múltiples instituciones, pertenecientes a poderes estatales diversos con lógicas e incentivos diferentes. Esta misma diversidad es la que hace de la planeación sistémica una actividad central para el correcto desempeño del sistema de justicia procesal penal.

El primer esfuerzo de planeación que se observa es la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos y las metas estatales en alguna materia, en este caso en procuración de justicia (penal), de los cuales se derivan las estrategias y líneas de acción que se deben ejecutar durante un periodo determinado para alcanzarlos. Otros componentes importantes de los programas sectoriales, además de la definición estatal de objetivos y acciones, son los indicadores de desempeño para medir el avance en el logro de los objetivos, así como la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña en base a los programas sectoriales, sólo las líneas de acción definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel de planeación es necesario en el caso de instituciones estrechamente interrelacionadas, dependientes una de otra, para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus metas, como es el caso del sistema de

Gráfico 10. Instrumentos de planeación en procuración de justicia

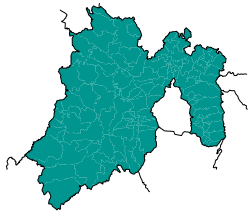


Presencia de planeación en Procuración de Justicia
Cantidad de documentos enviados o identificados



justicia procesal penal. Este nivel de planeación, que denominamos planeación sistémica, permite un comportamiento coherente de las diferentes instituciones que componen el sistema de justicia procesal penal y facilitan el proceso de coordinación. (Ver Gráfico 10).

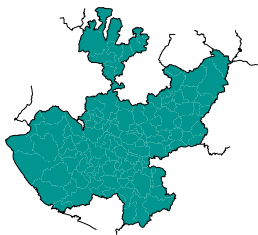
Por todo lo anterior, destacamos algunas de las buenas prácticas de coordinación y planeación que tuvieron lugar durante 2019: Estado de México, Sinaloa, Jalisco y Querétaro.



ESTADO DE MÉXICO

En el caso del Estado de México, el órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal estatal desarrolló, con todos los operadores, y de manera conjunta, un Plan de Trabajo Anual para 2019,

mismo que se construye a partir de seis ejes rectores (capacitación, normatividad, tecnologías de la información, indicadores, gestión e infraestructura), respecto de los cuales cada institución adquiere compromisos a emprender durante 2019. Será tema de *Hallazgos 2020* dar seguimiento al cumplimiento de estos ejes.



JALISCO

Respecto al estado de Jalisco, si bien no nos ha sido proporcionado un instrumento elaborado por el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal que articule

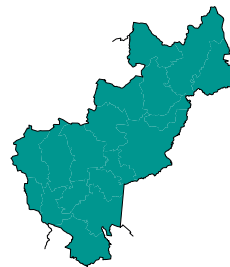
un plan específico de trabajo, sí es posible identificar un diagnóstico general de la situación en la entidad. Dentro del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 del estado, en sus ejes temáticos SJ4 y SJ5 relativos a la procuración e impartición de justicia, respectivamente, se establecen objetivos específicos a alcanzar y los indicadores empleados para medir su consecución. Algunos de estos resultados guardan relación estrecha con los objetivos deseables descritos en *Hallazgos*, como lo son: la elaboración de un modelo estratégico de persecución penal, el servicio profesional de carrera, implementación y apego a manuales operativos, sistemas informáticos y estadísticos sólidos, impulsar y promover la mediación, entre otros.



SINALOA

En el caso de Sinaloa, la Instancia Cuatripartita Coordinadora de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, con participación

de sus cuatro integrantes, desarrolló durante 2019 un Plan de Trabajo para el año 2020. Si bien la implementación de dicho plan no entra en el año de estudio de esta entrega de *Hallazgos*, es de resaltar su estructura y trabajo para su desarrollo. En el Plan de Trabajo se hace un diagnóstico nacional y local, apoyado no sólo de texto sino de indicadores cuantitativos y cualitativos externos, a partir de los cuales se traza un conjunto de objetivos generales, específicos y especiales, mismos que van acompañados de líneas de acción concretas para cada uno, así como de una calendarización para la evaluación de su implementación y de los resultados deseados.



QUERÉTARO

Una mención especial merece el estado de Querétaro, donde, desde 2018, existe la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, denominada "Cosmos". En entregas anteriores se ha analizado y resaltado la labor de coordinación

interinstitucional que permite la composición de un órgano de esta naturaleza, trazando desde su ley los objetivos que ésta persigue, al tiempo que institucionaliza las prácticas e insumos que permiten su operación.

Se destaca que a menos de un año de su operación (como instancia interinstitucional) se da un paso más en aras de consolidar el sistema de justicia penal en el estado, expidiendo un Plan Estratégico, mismo que abarcaría un periodo de cinco años, trazando de este modo el camino a seguir por parte de Cosmos durante el siguiente lustro, así como de todos los operadores que lo conforman. Una característica destacable de este ejercicio es que busca tener una composición sistémica plural que incorpore a los diferentes operadores del sistema de justicia procesal penal. Los ejes para el diseño de políticas públicas, lineamientos y propuestas de modificación normativa sobre los que trabaja la Comisión Cosmos son:

- Atención a víctimas
- Defensoría pública penal
- Justicia para adolescentes
- Mecanismos alternativos para la solución de controversias
- Medidas cautelares
- Operación policial en el sistema penal acusatorio
- Procesos judiciales
- Procuración de justicia
- Sistema penitenciario



La Comisión Cosmos, que integra a un ámbito político a los diferentes tomadores de decisiones, se compone a su vez por subcomisiones temáticas que tienen un carácter técnico operativo:

- Subcomisión de normatividad
- Subcomisión de tecnologías de la información
- Subcomisión de capacitación
- Subcomisión de operación policial
- Subcomisión de atención a víctimas
- Subcomisión de mecanismos alternativos para la solución de controversias
- Subcomisión de justicia para adolescentes
- Subcomisión de defensoría pública
- Subcomisión de procesos judiciales
- Subcomisión de medidas cautelares
- Subcomisión del sistema penitenciario

Los resultados de su trabajo, de los avances en la consolidación del sistema de justicia, los acuerdos alcanzados en las reuniones periódicas semestrales, así como de las reuniones extraordinarias, se publican en el portal de la Comisión Cosmos.⁷ Asimismo, en agosto de 2019 se publicó el Plan Estratégico Cosmos 2019-2023.⁸ En este ejercicio se destaca el esfuerzo por realizar una planeación sistemática transexenal que provea tanto de objetivos y metas coherentes como de definiciones de problemas comunes a los operadores del sistema de justicia procesal penal. Con él se busca generar un marco coherente a la planeación institucional al mostrar los retos, oportunidades, objetivos y metas del sistema que a su vez alinean los retos, oportunidades, objetivos y metas institucionales.

Igualmente es de destacar que este esfuerzo de planeación es un trabajo colectivo con representantes de todas las instituciones operadoras del sistema de justicia procesal penal y se basa en el consumo de información estadística obtenida por el propio sistema, con indicadores y definiciones homogéneas. La importancia de este Plan Estratégico se debe a que contempla la definición de las cuatro principales políticas orientadoras sobre las que tiene que operar el sistema: parte de un diagnóstico alimentado de los registros y bases de datos locales, así como por estudios de instancias internacionales; lista y desarrolla cuáles son los objetivos a alcanzar, así como las líneas de acción específicas para concretarlos.

2.6 Disponibilidad de la información

Importancia del uso de información para el seguimiento y planeación

En repetidas ocasiones se ha hablado acerca del derecho a la información y la transparencia, pilares de toda gobernabilidad óptima y de un sistema democrático. La propia Constitución Política de México establece, en su artículo sexto, el derecho humano al libre acceso a la información plural y oportuna. Este derecho no sólo es de relevancia en términos de transparencia sino un motor que impulsa la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Así lo establece también la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo segundo:

“Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región.”

Si bien tanto lo establecido en esa fracción como en la totalidad de Ley es de relevancia esencial para efectos de este capítulo, nosotros nos enfocaremos en “la participación ciudadana” y la “información verificable, actualizada y completa”; pero también lo haremos en la fracción octava del mismo artículo, que a la letra dice: “Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia (...)”.

Esto es relevante dado que, como se ha ahondado ya, el sistema de justicia penal no puede consolidarse exclusivamente a partir de reformas legales o éxitos aislados de cada operador. Debido a la complejidad de su entramado interinstitucional, se vuelve imprescindible una planeación adecuada basada en evidencia científica, resultados y proyectos a largo plazo. En la búsqueda de dichos objetivos, distintas instituciones han tenido un papel fundamental para dotar de insumos a los actores

⁷ Comisión para la Evaluación del Sistema Cosmos. Disponible en: <https://cosmos.segobqueretaro.gob.mx>

⁸ Publicado en la Gaceta Oficial, *La Sombra de Arteaga*, el 2 de agosto de 2019. Disponible en: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20190859-01.pdf>



que —lamentablemente, sólo así— decidan utilizarlas. Tal es el caso del Inegi, a través de los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia, respectivamente, así como también del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A partir de la información obtenida por estas fuentes se puede tener una radiografía nacional del estado que guarda la implementación del sistema de justicia. Gracias a ellas se puede dar seguimiento a la información estadística de un proceso penal, de inicio a fin, desde el número de denuncias hasta las sentencias, incluidos todos los procesos que se registran en el camino, tal y como han sido abordados tanto en *Hallazgos* como muchos otros trabajos de la sociedad civil.

Por este motivo es importante que, como sociedad, podamos contar con la información verificable, precisa, puntual y actualizada que nos permita abonar a la discusión pública y la participación ciudadana. Pero aún más importante es que dichas herramientas se conviertan en el principal instrumento del Estado para articular y planear la ruta a seguir en términos de justicia.

Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES)

Con fecha de 20 de diciembre del año 2016, el Consejo Nacional de Seguridad, a través del acuerdo 04/XLI/16,⁹ instruyó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la creación y diseño del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES en adelante), mismo que fue presentado con sus diez indicadores en acuerdo similar¹⁰ con fecha de 30 de agosto de 2017.

Los 10 indicadores de su primera etapa serían:

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 acuerdos reparatorios;

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, y
10. Tasa de internamiento de imputados en prisión preventiva.

Importancia y resultados

Desde su implementación en 2018, este instrumento ha sido útil para medir los resultados de la operación estratégica del proceso penal, mismo que se alimentaba con la información proporcionada por las procuradurías y fiscalías locales.¹¹

A partir del conjunto de toda la información recopilada en los datos es posible dar un seguimiento estadístico —no individual— al flujo que llevan todos los procesos penales, desde su inicio hasta su vinculación a proceso, así como al flujo que siguen aquellas carpetas vinculadas a proceso. La posibilidad de conocer el estado que guarda la justicia penal, por lo menos con los indicadores que ofrece el MES, permite hacer diagnósticos precisos de las debilidades y posibilidades institucionales.

Ejemplo de lo anterior son los resultados observados al conectar la ruta que tuvieron los distintos indicadores del MES durante el año 2018, resultados que permitieron retratar la tubería procesal de *Hallazgos 2018*:

“Del total de delitos que fueron conocidos por las autoridades de procuración de justicia, en el 96% se inició una investigación. De éstas, únicamente en el 49.6% se dio algún tipo de determinación, siendo el “archivo temporal” la figura más usada (60.5%), seguido por el “no ejercicio de la acción penal” (16.4%). El 40% se

⁹ Recuperado de: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Acuerdo%20del%20CNSP%20XLI.pdf>

¹⁰ Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017

¹¹ *Hallazgos 2018: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. México Evalúa.

encuentra en proceso de investigación, el 6.1% se derivó a algún órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias y sólo en un 3.9% se vinculó a proceso. De los asuntos vinculados a proceso, 0.4% se derivaron a procedimiento abreviado y sólo 1.24% a soluciones alternas en sede judicial. De éstas, más de la mitad (68.2%) fueron suspensiones condicionales. Por último, 0.27% de los asuntos fueron derivados a juicio oral, de los cuales 74% se encontraron en trámite, mientras que sólo el 26% se resolvieron durante el año.¹²

Esto es relevante para conocer el nivel de resolución que tienen las distintas carpetas de investigación iniciadas durante el año. Esta información nos permite saber que en 2018 el número de carpetas que derivaron en alguna determinación fue menos de la mitad, y que seis de cada 10 de éstas fueron enviadas al archivo temporal. Es decir, desde las primeras etapas del proceso penal, no se realizan investigaciones de los hechos presuntamente delictivos. Por último, el contraste de la información arrojada año con año permite conocer el grado de avance o de retroceso que registran los distintos indicadores, lo que a su vez debería facilitar la toma de decisiones de política pública y la evaluación de los resultados.

Terminación y falta de continuidad

El 31 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, a través del cual se creó y facultó a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia para impulsar el intercambio de información y generación de indicadores, función que había desempeñado el SESNSP. Si bien de mayo a diciembre esta facultad fue común entre ambas dependencias, el Secretariado continuó con la publicación del MES hasta el tercer trimestre del año, es decir, con actualización a septiembre, mientras que la UASJ no había publicado indicadores en materia de justicia penal hasta ese momento.

- I. Acuerdo 06/XLV/19 por el que el SESNSP transmite sus funciones a la Unidad de apoyo al sistema de justicia

Con fecha de 18 de diciembre del año 2019, a través del Acuerdo 06/XLV/19,¹³ el Consejo Nacional de Seguridad instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional

de Seguridad Pública para terminar su función como enlace operativo del Poder Ejecutivo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal y delega dicha función a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación. El mismo acuerdo, en su tercer párrafo, da por presentados los informes del MES, mismos que no se extinguen "(...) en el entendido que la operación de dicho Modelo quedará a cargo de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación."

No obstante lo anterior, es de resaltar que, a la fecha de cierre de este documento (agosto del 2020), la última actualización del MES es la de septiembre de 2019, sin que haya ningún registro del último trimestre del año. Lo anterior es preocupante dado que aun cuando el acuerdo previamente citado confiere a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) la facultad de continuar con el Modelo, y da por "entendido" que así será, pareciera que éste ha dejado de ser prioridad para la Unidad.

Lo anterior es sumamente preocupante dado que a casi medio año de haber delegado la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia no ha habido ningún esfuerzo, ni por mejorar, ni por continuar lo hecho por el SESNSP.

Censos de Procuración Justicia Estatal del Inegi

El censo de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)¹⁴ levantado por el Inegi de forma anual, es un esfuerzo importante para contar con información confiable acerca de la procuración de justicia y los datos relacionados con el trabajo de las procuradurías / fiscalías. En 2019 los cuestionarios en los que se basa este Censo tuvieron cambios importantes que han tenido un impacto en la información que se recaba así como en el análisis que se podrá hacer de la misma. A continuación se detallan los más importantes:

- *Cambios en las unidades de medida*

En el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019, con información 2018, se mantiene el registro de delitos, víctimas e imputados en las carpetas de investigación abiertas durante el año. Ya no se trata de asuntos, ni de víctimas, imputados o delitos sino de una unidad alterna concebida como procedimientos. Éstos se definen como los actos de investigación que sean pertinentes y

¹² *Idem*

¹³ Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583703&fecha=10/01/2020

¹⁴ Inegi, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*. Disponible en: <https://www.Inegi.org.mx/programas/cnpje/2019/>



útiles para el esclarecimiento de los hechos, realizados durante la investigación y solicitados al Ministerio Público por el imputado, su defensor, la víctima u ofendido.

Por tanto, se pierde cualquier intento para conocer el flujo o trazabilidad de los casos que son atendidos por las procuradurías o fiscalías, teniendo como unidad de medida las investigaciones, las víctimas, los imputados o los delitos. Al modificar la lógica, se privilegia un entendimiento más burocrático que de medición o aproximación de la efectividad, ya que una misma investigación puede implicar una serie de actos de investigación que no necesariamente implican una mejor planificación, desarrollo, análisis de contexto ni de uso de alguna herramienta de investigación estratégica.

El cambio en la lógica de construcción del Censo impacta negativamente cualquier atributo de trazabilidad del mismo, ya que si bien se conoce el número de denuncias o querellas, así como el número de carpetas de investigación abiertas, en las fases subsecuentes ya no es posible conocer su avance.

Esto al considerar que tanto en la etapa de conclusión de la investigación inicial, como en el desarrollo de investigación complementaria o en su caso, en la conclusión o cierre, la unidad de medida cambia a procedimientos (actos de investigación). Por tanto, la relación de 1 a 1 se pierde, desvirtuando e imposibilitando el análisis.

Esta misma situación se observa en el caso de las medidas cautelares y de las medidas de protección para víctimas. En ambos casos se registra el número de medidas, pero éstas no están asociadas uno a uno a las personas —ya sean víctimas o imputados— ni tampoco al número de investigaciones. Al respecto, el Censo también omite registrar el dato sobre el número de medidas solicitadas de las otorgadas o impuestas, a fin de conocer la proporción de casos en las que se autorizaron o decretaron.

- *Información no comparable entre fases del proceso: procuración — impartición*

Si bien la información de procuración de justicia se registra empleando como unidad de referencia los procedimientos (actos de investigación) involucrados, en el caso del Censo Nacional de Impartición de Justicia la información se registra como causas penales, tanto iniciadas como pendientes y concluidas. Lo anterior impide una trazabilidad de los datos entre las diferentes fases del proceso, en este caso, entre lo acontecido en sede ministerial y en sede judicial, abordado por los diferentes censos.

- *Comprensión de la investigación en el ámbito de procuración de justicia como el engrose de un expediente*

Se desvirtúa el centro de atención de la función de las instituciones de procuración de justicia que es la construcción de investigaciones, ya que se conceptualiza su trabajo desde un enfoque primitivo de comprender el trabajo investigativo como expedientes y por tanto, analizarlas en función de la cantidad de oficios y/o documentos que las integran. Uno de los propósitos del sistema procesal penal acusatorio es cambiar el foco de atención para no tratar los asuntos como expedientes, sino en función de las partes involucradas y de los delitos cometidos. Preocupa especialmente de lo anterior que se observa cierta tendencia en el Censo de Procuración, de entender a la investigación criminal, desde una perspectiva burocrática y cada vez más distante de la óptica deseada de investigación integral del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El cambio en la lógica de registro de información incide negativamente en la trazabilidad de los casos, así como en la posibilidad de analizar los flujos de información, ya que en el caso del CNPJE se inicia contabilizando carpetas de investigación para después abrirlas en procedimientos. Esto además de no conservar en el registro, los datos de las carpetas de investigación en sus distintas etapas pendientes y concluidas.

Impacto negativo para consolidación al no poder evaluar ni dar seguimiento

Al inicio de este apartado de disponibilidad, se reflexionó sobre la importancia trascendental que tiene el poder contar con información precisa, puntual, actualizada y amplia que esté disponible para la participación ciudadana y el debate público que alimentan los medios de comunicación, los debates legislativos y las tomas de decisiones. Consolidar la justicia debería ser uno de los pilares de cualquier Estado, de los que no debería ser excepción el mexicano; sólo considerando a la justicia como una prioridad se podrán registrar cambios progresivos que permitan una investigación y análisis cada vez más amplios.

Con retrocesos como los anteriormente descritos —dejar de contar con las actualizaciones trimestrales del MES ni tener algún medidor similar por parte de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, así como con un paquete de Censos relativos a Justicia que permiten una observación prolongada del flujo procesal a nivel nacional—, lejos de mejorar la información disponible de calidad o, al menos, de mantener lo logrado, deteriora los sistemas de evaluación para medir los avances, si los hay, en el sistema de justicia penal, obstaculiza la continuidad y obstruye la proyección de políticas públicas eficientes y eficaces.



CAPÍTULO 3

Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

P

ara que el Sistema de Justicia Penal (SJP) pueda generar resultados satisfactorios se requiere de un andamiaje institucional sólido que soporte su operación. Siguiendo la lógica secuencial de la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema Penal en México, las habilitantes definen la calidad y la cantidad de los resultados de la operación del sistema de justicia, mismas que, a su vez, dependen directamente de la ejecución cabal de las condicionantes para su 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 sistema de justicia.

Lo anterior implica que deben confluir diversos factores: la presencia de un marco normativo alineado con los principios del sistema acusatorio; personal operativo con las capacidades necesarias y suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones y que, a su vez, trabaje bajo modelos de gestión que optimicen su labor, apoyados en sistemas tecnológicos eficientes. Este año, el análisis de los habilitantes —particularmente los referidos a modelos de gestión— se enfocó en las labores vinculadas con la investigación de los delitos, con el objetivo de identificar los factores que contribuyen a una mayor capacidad de respuesta en las instituciones.

3.1 Marco legal

La reforma de 2008 modificó un total de diez artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 115, fracción VII y 123, apartado B, fracción XIII), lo cual detonó un proceso de armonización normativa que implicó la expedición o modificación de 352 leyes (federales, generales y locales) en el país. Para finales de mayo de 2016, se había culminado prácticamente con la armonización normativa necesaria para operar el SJP, pues sólo quedaban pendientes diez leyes.¹⁵

¹⁵ Véase México Evalúa, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2018.



Durante los años posteriores a la aprobación de la reforma constitucional, el ámbito normativo se ha caracterizado por su dinamismo. Por ejemplo, en 2013 se aprobaron reformas constitucionales que otorgaron al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes nacionales vinculadas con la justicia penal, y en 2014 se aprobó la reforma que dotó de autonomía a la ahora Fiscalía General de la República. El inicio de la nueva Administración Federal no ha sido la excepción a este cambiante entorno legislativo: en los últimos meses se aprobó una serie de modificaciones, tanto constitucionales como legales, que han impactado de forma directa en la configuración de la justicia penal en el país. Asimismo, se han presentado algunas iniciativas y se han colocado en la agenda pública diversas propuestas normativas relacionadas con el tema. A continuación presentamos un análisis de los cambios más relevantes —aprobados y en discusión— y sus probables efectos en la operación de la justicia nacional.

Análisis de cambios legislativos

Prisión preventiva oficiosa

A partir de la Reforma en Materia de Seguridad y Justicia de 2008 se incluyó de forma explícita el principio de presunción de inocencia en la Constitución mexicana. El respeto a este derecho se encuentra condicionado a asegurar que las personas acusadas de la comisión de un delito permanezcan en libertad mientras se lleva su proceso, a menos que se demuestre —con evidencia— que una medida privativa de la libertad es necesaria para garantizar su comparecencia al juicio, para evitar que se obstaculice la investigación o para proteger la integridad de la víctima o los testigos. **En este sentido, la prisión preventiva oficiosa (o automática) impone por adelantado un castigo a los acusados de algún delito y es contraria a los principios y a la lógica de un sistema acusatorio de corte garantista.**

El 12 de abril de 2019, tras el aval de 21 legislaturas locales, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) una reforma al artículo 19 constitucional que amplió el catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa (PPO). Ya el catálogo original de la reforma de 2008 había sido duramente criticado por resultar incompatible con los postulados y la lógica del SJP de corte acusatorio, cuyo propósito fundamental es garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas involucradas en los procesos penales. Así, la reforma de 2019 representó un retroceso aún mayor.

Catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa (Artículo 19 CPEUM)

- Delincuencia organizada
- Homicidio doloso
- Violación
- Secuestro
- Trata de personas
- Delitos violentos cometidos con armas
- Delitos cometidos en el uso de programas sociales con fines electorales*
- Enriquecimiento ilícito*
- Ejercicio abusivo de funciones*
- Delitos en materia de hidrocarburos*
- Abuso y violencia sexual contra menores*
- Femicidio*
- Robo a casa habitación*
- Robo a transporte de carga*
- Desaparición forzada*
- Delitos contra ley de armas de fuego*

Se señalan con asterisco (*) los delitos incluidos en el catálogo en virtud de la reforma constitucional de 2019.

La exposición de motivos de la reforma y las participaciones legislativas que la defendieron ahondaron en los costos asociados al delito, pero no aportaron datos que demostraran una relación significativa entre encarcelar imputados y disminuir la incidencia o prevalencia delictivas ni la impunidad. En virtud de lo anterior, el 8 de noviembre de 2019 se publicó la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales, mediante la cual se amplió el catálogo de prisión preventiva oficiosa y se modificaron los casos de procedencia en materia de acuerdos reparatorios, ambos supuestos en atención a delitos de carácter fiscal. Asimismo, los transitorios establecen que la continuidad de la prisión preventiva oficiosa deberá evaluarse en un lapso de cinco años.

La evaluación referida deberá realizarse a partir de criterios como el desempeño de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA), la eficacia de las medidas, así como la creación y desempeño de instancias de atención integral a víctimas, entre otros. Sin embargo, ante la ausencia de información periódica, sistematizada y confiable, se aprecia imposible contar con los datos necesarios y pertinentes para evaluar la idoneidad de la PPO. **Incluso se aprecia un escenario más complejo al observar que durante el mes de julio de 2020 la Cámara de Senadores ha aprobado el dictamen relacionado con la legislación secundaria, buscando asociar un mayor número de delitos con los tipos penales aprobados en la reforma constitucional de**



2019. A la fecha de elaboración del presente análisis aún está pendiente la aprobación por parte de la Cámara de Diputados, sin embargo, el riesgo de continuar con esta medida es altamente probable.

Guardia Nacional

A pesar de las advertencias por parte expertos y académicos en contra de la iniciativa de creación de la Guardia Nacional por considerarla una vía de militarización de la seguridad pública, el 26 de marzo de 2019 se publicó la reforma constitucional que estableció la creación de una Guardia Nacional¹⁶ de carácter civil.

De acuerdo con la reforma, la Guardia Nacional estará integrada por elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval y su composición específica se determinará a partir de un acuerdo de carácter general del Presidente de la República. Asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones que se encontraban previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, de forma que se asegure la continuidad de las operaciones y la transferencia de los distintos recursos. Asimismo, el Ejecutivo Federal establecerá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías militar y naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional, que estará conformada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Finalmente, los transitorios de la reforma establecen que, en tanto se desarrollan la estructura y las capacidades de la Guardia Nacional, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Para estos efectos, se estableció un plazo máximo de cinco años para la consolidación de la Guardia Nacional y asegurar el repliegue de las fuerzas armadas que actualmente se encuentran distribuidas en varias regiones del país.

A finales de mayo de 2019, tras un proceso expedito y sin la publicidad de las reformas constitucionales que le precedieron, el Congreso de la Unión aprobó las leyes secundarias de la Guardia Nacional: 1) Ley de la Guardia Nacional, 2) Ley sobre el Uso de la Fuerza, 3) Ley Nacional del Registro de Detenciones y 4) Reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La publicación de estas leyes no estuvo exenta de críticas.¹⁷ Si bien es cierto que el marco regulatorio de la Guardia Nacional incluye aciertos —como establecer con claridad que se trata de una institución de carácter civil, sujeta al fuero civil y cuyos elementos provenientes de las fuerzas armadas deberán separarse y someterse a las reglas civiles—, hay muchos aspectos cuya ambigüedad o falta de definición preocupan, pues pueden posibilitar abusos por parte de las autoridades.¹⁸ **El tema en torno a la Guardia que genera más dudas no es necesariamente normativo, y se refiere a los desafíos que plantea su operación. Aún cuando la ley define su carácter civil, se advierte un fuerte componente militar** en su operación reflejado en su liderazgo y el origen de la mayoría de sus integrantes. Observamos que la Guardia Nacional tiene facultades vastas, que van desde la prevención e investigación del delito, operaciones encubiertas y de usuarios simulados, vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de sitios web, hasta la georreferenciación. **En este particular, deberán evaluarse sus interacciones con el resto de las instituciones de seguridad y justicia, y analizar sus resultados como una nueva institución integrante de este sistema.**

Otro tema preocupante es la ausencia de mecanismos de supervisión que garanticen publicidad, transparencia y rendición de cuentas de una institución con amplias facultades y márgenes de discrecionalidad significativos. Si bien se contemplan órganos de disciplina,¹⁹ una Unidad de Asuntos Internos y la obligación del secretario de Seguridad de presentar un informe anual ante el Senado,²⁰ no parecen suficientes —al menos como están en la ley— para garantizar un esquema efectivo de rendición

¹⁶ La reforma modificó los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno y décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII. Asimismo, se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21 y se derogaron la fracción XV del artículo 73 y la fracción I del artículo 78.

¹⁷ En la Ley sobre el Uso de la Fuerza, específicamente en el capítulo sobre la "Actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas", resulta preocupante lo relativo a la idea de "controlar multitudes", en lugar de privilegiar la protección del ejercicio de derechos humanos en el contexto de la protesta social, así como la inclusión del "objeto lícito" —un concepto sin una definición clara— como una restricción al uso de armas; lo que interpretado en forma inversa podría implicar que en las manifestaciones públicas que la autoridad considere que se producen bajo un "objeto ilícito" el uso de las armas estaría justificado. Véase Knapp, Luis, "La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza es un riesgo para la protesta social" en *El Plumaje, Animal Político*, 27 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/la-ley-nacional-sobre-uso-de-la-fuerza-es-un-riesgo-para-la-protesta-social/>

¹⁸ Pérez Correa, Catalina, "Guardia nueva, viejas prácticas" en *El Universal*, 28 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/catalina-perez-correa/nacion/guardia-nueva-viejas-practicas>

¹⁹ Junta de Comisarios, Consejo de Honor Superior, los Consejos de Honor Ordinarios.

²⁰ Este informe deberá incluir el número de eventos en los que haya participado la Guardia, desglosando aquéllos en los que se haya hecho uso de armas de fuego, así como personas detenidas, bienes incautados y quejas sobre violaciones a derechos humanos.



de cuentas. Por otra parte, la ley no establece los procedimientos de desarrollo y promoción de los elementos de la Guardia ni los criterios de evaluación de sus integrantes. Sólo se señala que será facultad del Consejo de Carrera de la Guardia asumir estas responsabilidades y establecer las normas que regulen la permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal. Salta a la vista, además, una incongruencia: la profesionalización de los miembros de la Guardia se realizará, según los planes, en instituciones de formación policial y de educación militar y naval. Se plantearon dos años para realizar la evaluación de confianza de los integrantes de la nueva corporación.

Extinción de dominio

El 14 de marzo de 2019, tras la aprobación del Congreso de la Unión y de 17 congresos locales, se publicó en el DOF una reforma en materia de extinción de dominio que modificó los artículos 22 y 73, fracción XXX de la Constitución. A través de ésta se ampliaron los alcances de la figura de extinción de dominio, disponiendo que será procedente sobre bienes patrimoniales cuya procedencia no pueda acreditarse y que se encuentren relacionados con investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Además, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una norma nacional en la materia.

El 1 de julio de 2019, el Senado de la República aprobó la Ley Nacional de Extinción de Dominio reglamentaria del artículo 22 constitucional. Entre los delitos que son susceptibles de la extinción de dominio se encuentra el secuestro, la delincuencia organizada, delitos en materia de hidrocarburos, delitos contra la salud, trata de personas, delitos por hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita y extorsión. La ley aprobada por el Senado establece el procedimiento y los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso.

Tras la discusión en la Cámara de Diputados, el 9 de agosto de 2019 se publicó en el DOF la expedición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, así como la relacionada reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales mediante la cual se modificaron los artículos referentes al aseguramiento de bienes muebles e inmuebles involucrados en la comisión de un delito. En virtud de lo anterior, corresponde al Ministerio Público el ejer-

cicio de la acción de extinción de dominio, la cual será a través de un proceso jurisdiccional oral de materia civil y autónomo al proceso que se lleve en materia penal. Un aspecto preocupante de esta ley se encuentra contenido en su artículo 228, mismo que regula la llamada "venta anticipada". Es decir, con fundamento en este artículo, sería posible que la autoridad venda los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio incluso antes de contar con una sentencia definitiva. Esto implicaría una vulneración a la presunción de inocencia y a la seguridad jurídica, ya que, si durante el proceso se determina que se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo, la autoridad podría disponer de los bienes sin necesidad de resolver antes, en una sentencia judicial, el fondo del asunto.

Asimismo, es cuestionable la autonomía que pretende tener el proceso en materia civil del proceso penal tratándose de la extinción de dominio. Si bien, tanto el artículo 8 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio como la Constitución señalan expresamente el carácter autónomo del proceso, no es claro si en la realidad es posible que estos procesos sean verdaderamente autónomos. Lo anterior es así debido a la naturaleza misma del proceso de extinción de dominio, tal como se estableció en la reforma constitucional al artículo 22. A partir de esa reforma, se determinó que la extinción de dominio será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. En ese sentido, resulta evidente que existe una contradicción dentro del texto constitucional y de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, ya que es necesario un nexo causal entre la investigación de un delito y el proceso civil de extinción de dominio, lo cual elimina cualquier posibilidad de autonomía entre los procesos.

Finalmente, es necesario mencionar la inclusión, en el artículo 126 de la ley, de la prueba preconstituida. El artículo dispone que los datos de prueba provenientes de una carpeta de investigación, o medios de prueba provenientes del procedimiento penal mixto que se ofrezcan en el proceso civil, serán considerados como prueba legalmente preconstituida, lo cual significa que no deberán repetirse en juicio. Esto genera preocupación ya que, tal como se establece en el Código Nacional de Procedimientos Penales, los datos de prueba, medios de prueba y pruebas son tres figuras distintas. Conforme al artículo 261 del Código procedimental, un dato de

prueba es la referencia al contenido de un determinado medio de convicción aún no desahogado ante el Órgano jurisdiccional, que se advierta idóneo y pertinente para establecer razonablemente la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado. Por otro lado, los medios de prueba son toda fuente de información que permite reconstruir los hechos, respetando las formalidades procedimentales previstas para cada uno de ellos. Finalmente, una prueba es todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho, que ingresa al proceso como medio de prueba en una audiencia y es desahogada bajo los principios de inmediación y contradicción. En ese entendido, la preocupación surge del hecho de que la Ley Nacional de Extinción de Dominio considere como prueba algo que ni siquiera en el proceso penal tiene ese carácter.

Ley de Seguridad Interior

El 21 de diciembre de 2017 se expidió la Ley de Seguridad Interior, la cual permitía que el titular del Ejecutivo Federal ordenara la intervención de las fuerzas armadas para hacer frente a las amenazas a la seguridad interior, cuando se considere que la capacidad de las fuerzas federales o locales resulten insuficientes para hacerlo.

Esta Ley fue objeto de polémica desde antes de que fuera expedida debido a que se temía que pudiera perpetuar la militarización del país y la violencia. Como resultado de estas preocupaciones, diversos actores promovieron Acciones de Inconstitucionalidad, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 30 de mayo de 2019, se publicó en el DOF la sentencia que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.

Mediante dicha sentencia, el Máximo Tribunal consideró que la Ley de Seguridad Interior, promulgada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, e impulsada por el PRI, era contraria a la Constitución Federal, por lo que se declaró inválido el decreto que la promulgó. Lo anterior, debido a que “el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen.”²¹

La contrarreforma penal asociada con la Fiscalía General de la República

Desde finales de 2019, debido a la crisis de seguridad que enfrenta el país, diversos actores pertenecientes a los tres poderes acordaron formar un grupo de trabajo de alto nivel con el fin de presentar iniciativas para impulsar una reforma judicial que tendría injerencia en el sistema de justicia penal. Días antes de la reunión en el Senado en donde se discutirían las iniciativas, se filtraron en redes sociales fragmentos de los documentos que presentaría el fiscal general de la República, Alejandro Gertz Manero. Esto provocó críticas, ya que las iniciativas retomaban vicios del sistema penal inquisitivo y representaban un retroceso en materia de justicia penal.

Algunos aspectos que fueron incluidos en el paquete de reformas ya se discutieron en Hallazgos 2018,²² tales como la creación de un Código Penal Nacional y la Ley de Cultura y Justicia Cívica. Sin embargo, los aspectos que más polémica generaron fueron los relativos a las modificaciones a la Constitución Federal y al Código Nacional de Procedimientos Penales. A continuación se enlistan algunos de los puntos más preocupantes de la iniciativa:

- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Artículo 16: Regresa la figura del arraigo a criterio discrecional del juez.
 - Artículo 18: Se eliminan las comunicaciones electorales del listado de aquellas que son prohibidas. Se elimina la figura del Juez de Control.
 - Artículo 19: Se elimina el plazo constitucional de la audiencia inicial, se determina sin demora si el imputado debe o no ser sometido a una medida cautelar. Se elimina la vinculación a proceso.
- ▶ Código Nacional de Procedimientos Penales
 - Se elimina la figura del Juez de Control.
 - Se elimina la presunción de inocencia y en su lugar se propone una presunción de responsabilidad.
 - Se deja de lado la técnica de ilicitud probatoria y se toman en cuenta conceptos que no son precisos ni mucho menos serios, como la buena fe de la actuación del órgano que generó la prueba.

²¹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas y Particular y Concurrente formulados por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2019, p. 23.

²² Ver México Evalúa, *Hallazgos 2018, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2019.



- Se elimina la vinculación a proceso y la investigación se resuelve en la audiencia inicial.
- Se otorga un plazo de 30 días para decidir sobre formalidades que nada tienen que ver con el proceso y se minimiza la figura del asesor jurídico a la de un coadyuvante del fiscal.
- Términos procesales sin justificación u origen aplicable de manera óptima al sistema.
- La prueba se nulifica si tiene errores formales y/o de procedimiento.
- Se vuelve al concepto de “sospechosidad” para acusar a alguien de un delito.
- Se elimina la igualdad entre la defensa, el asesor jurídico y el ministerio público.
- Se desdibuja el efecto de la carga probatoria para el Ministerio Público, confirmando su carácter punitivo más que de procuración de justicia.
- Se genera la posibilidad del Ministerio Público de ordenar detenciones.

Ante las críticas dirigidas hacia estas iniciativas, aunado a la falta de invitación del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Secretario de Seguridad Pública, el Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, Ricardo Monreal, decidió posponer la reunión para discutir las iniciativas. A fecha de julio de 2020 no se habían presentado formalmente dichas iniciativas en el Senado de la República.

La militarización del país: Decreto de 11 de mayo de 2020

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Conforme al artículo quinto transitorio de dicha reforma, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor. Esto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

En virtud de esta reforma, el pasado 11 de mayo de 2020, se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se dis-

pone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.” Con fundamento en la reforma constitucional del 26 de marzo, este acuerdo regula la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.

El artículo Segundo del acuerdo en cuestión otorga a las Fuerzas Armadas las amplias atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Estas atribuciones son las siguientes:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable.

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos.

d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación.

e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de

su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación.

- IX.** Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- X.** Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables.
- XIII.** Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos.
- XIV.** Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales.
- XV.** Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia.
- XVI.** Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes.
- XXV.** Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes.
- XXVII.** Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.
- XXVIII.** Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lle-

ven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- XXXIV.** Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales.

Desde su publicación, el contenido del acuerdo ha sido fuertemente criticado. En primer lugar, éste parece ser contrario a la reforma constitucional que lo fundamenta, ya que no establece un plan para que los marinos y militares regresen a sus cuarteles. En este punto es necesario resaltar que, conforme al acuerdo, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública tendrá una duración de cinco años, después de los cuales, la Guardia Nacional deberá estar completamente consolidada. Sin embargo, el acuerdo de 11 de mayo no hace mención a ningún plan progresivo de salida de las Fuerzas Armadas para que eso suceda.

Por otro lado, se recuerdan los principios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza vs. México, con relación a la forma en que debe ser la participación de las Fuerzas Armadas que intervengan en tareas de seguridad pública:

- a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso.
- b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.
- c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.
- d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Ahora bien, a pesar de que el acuerdo de 11 de mayo de 2020 enuncia dichos principios, en ningún momento desarrolla sus implicaciones y la forma de aplicación al contexto mexicano. En el caso del principio de participación extraordinaria, tal como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la citada sentencia, la participación de las Fuerzas



Armadas debe ser justificada, excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso, sin embargo, el acuerdo de 11 de mayo, en conjunto con la reforma constitucional de 26 de marzo de 2019, se limitan a establecer un plazo de cinco años para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. **Al establecer dicho plazo, no se cumple de ninguna manera con el principio de participación extraordinaria, puesto que no argumenta la excepcionalidad de la medida, no justifica la necesidad para una situación concreta, y tampoco argumenta la estricta necesidad de la medida para contener la situación extraordinaria.**

De igual manera, el principio de participación subordinada y complementaria no cumple con lo establecido por la Corte Interamericana, ya que se limita a dar instrucciones al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de Defensa Nacional y Marina. En ningún momento se habla de subordinación y complementariedad a las corporaciones civiles. En el caso de la participación fiscalizada, hay una completa violación al principio, ya que contrario a que sea fiscalizada por órganos civiles, independientes y técnicamente capaces, el acuerdo faculta a los diversos órganos de control interno de las secretarías de Defensa y de Marina para supervisar la actuación de su personal.

El acuerdo de 11 de mayo de 2020 será revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de una controversia constitucional promovida por el gobierno de Michoacán, que fue admitida por la Ministra Margarita Ríos-Farjat. Adicionalmente, está pendiente la tramitación de dos controversias constitucionales más: una promovida por Colima y la otra por Laura Rojas, presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Diputados.

3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

El sistema penal acusatorio tiene ventaja sobre el tradicional en la medida que las víctimas y los imputados son puestos en el centro, a través del reconocimiento de sus derechos en el proceso. **Los aspectos que aún requieren atención atienden más bien a deficiencias o malas prácticas observadas en los operadores cotidianamente;** prácticas que posiblemente existían de manera previa en el sistema inquisitivo mixto, pero que eran supli-

das por la fe pública del Ministerio Público, la judicialización de casos de bajo impacto social y la impunidad en casos de alto impacto social en los que se observaban espacios de arbitrariedad y decisiones no transparentadas. **De esta manera, el sistema penal acusatorio se diseñó e implementó sobre un entramado institucional ya existente, con las relaciones institucionales ya existentes, con los intereses políticos o económicos existentes, así como con dinámicas y prácticas ya existentes.** Por tanto, el solo cambio normativo y de procesos no iba a lograr alterar de manera significativa las inercias institucionales y personales.

La operación satisfactoria del sistema penal depende, en gran medida, de las personas que intervienen en el quehacer diario de las instituciones de justicia. El andamiaje normativo del sistema de justicia no basta por sí solo para que se cumplan sus objetivos, pues es indispensable que los operadores cuenten con las competencias y aptitudes necesarias para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y efectiva, así como para desarrollarse y adaptarse a las estructuras de un sistema que, pese a tener 12 años operando, aún se encuentra en proceso de maduración.

En ese sentido, **la profesionalización de los operadores en el SJP, como en cualquier política pública, es esencial para el fortalecimiento institucional.** Sólo a través de la formación y el desarrollo profesional constantes de los servidores públicos se generarán resultados satisfactorios para el sistema de justicia y se promoverá la mejora continua.

Personal suficiente y capacitado

Inversión de recursos para la capacitación

A pesar de que la capacitación constante se ha considerado prioritaria para el fortalecimiento institucional y la mejora continua del sistema de justicia, la inversión de los recursos no se ha hecho con la visión sistémica y coordinada que debería. Por lo tanto, no ha sido suficiente para garantizar la generación de capacidades simétricas, tanto entre las instituciones del sistema de justicia como entre las entidades federativas. Como se ha documentado, los recursos federales del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)²³ han dejado fuera de los proyectos de capacitación a las defensorías y a los poderes judiciales.

²³ Art 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.



De acuerdo con la información del mecanismo de evaluación y transparencia (MET)²⁴ sobre la situación presupuestaria en materia de seguridad pública, para 2019 el 12.5% del monto convenido en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) fue etiquetado para el Programa con Prioridad Nacional denominado “Desarrollo y certificación policial”, esto es cuatro puntos porcentuales menor en comparación a 2018, el cual incluye lo destinado a capacitación en materia de SJP. En el caso del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), el programa “Profesionalización, Certificación y Capacitación” representó 36.7% del monto convenido en

el ámbito nacional para el ejercicio fiscal 2019. Entre los programas con prioridad nacional se encuentran otros directamente relacionados con el SJP, pero no es posible determinar en qué medida corresponden a acciones de capacitación, pues la información disponible en el MET no muestra de manera transparente y detallada los proyectos en los que fueron invertidos los recursos etiquetados para cada uno de los programas y subprogramas. A estas limitaciones se suma la marginación de los poderes judiciales y de las defensorías, que quedan supeditados a la asignación de recursos estatales o a la implementación de capacitaciones coordinadas con otras instituciones.

Tabla 7.

	Convenido total de profesionalización	Convenido total FASP	Porcentaje de los montos de inversión para capacitación en el FASP 2019 relacionados con el sistema de justicia penal
Aguascalientes	\$26,761,381.60	\$222,250,532.50	12.0%
Baja California	\$45,038,855.00	\$353,902,061.25	12.7%
Baja California Sur	\$19,793,647.00	\$250,565,208.75	7.9%
Campeche	\$13,161,213.48	\$209,717,790.00	6.3%
Chiapas	\$28,875,524.10	\$327,824,492.00	8.8%
Chihuahua	\$14,612,865.00	\$352,986,126.00	4.1%
Ciudad de México	\$62,342,654.58	\$592,887,638.75	10.5%
Coahuila	\$20,923,600.00	\$243,106,890.00	8.6%
Colima	\$4,134,700.00	\$228,285,210.00	1.8%
Durango	\$21,663,025.00	\$235,104,496.25	9.2%
Guanajuato	\$40,484,240.00	\$323,990,045.59	12.5%
Guerrero	\$38,296,780.00	\$282,278,138.00	13.6%
Hidalgo	\$23,195,969.73	\$228,509,518.00	10.2%
Jalisco	\$25,136,461.37	\$427,410,642.00	5.9%
México	\$76,273,798.00	\$621,419,440.00	12.3%
Michoacán	\$35,339,050.00	\$262,339,967.50	13.5%
Morelos	\$20,620,500.00	\$247,377,515.30	8.3%
Nayarit	\$25,213,885.00	\$209,231,742.50	12.1%
Nuevo León	\$12,656,151.83	\$400,096,789.57	3.2%
Oaxaca	\$26,838,146.31	\$245,024,471.25	11.0%
Puebla	\$48,703,340.00	\$333,283,330.00	14.6%
Querétaro	\$19,762,097.00	\$221,683,780.00	8.9%
Quintana Roo	\$29,072,945.54	\$231,360,872.50	12.6%
San Luis Potosí	\$9,581,510.00	\$232,480,836.08	4.1%
Sinaloa	\$42,957,894.00	\$295,530,677.00	14.5%
Sonora	\$17,009,913.00	\$307,195,975.00	5.5%
Tabasco	\$27,427,863.00	\$245,454,382.50	11.2%
Tamaulipas	\$25,995,613.00	\$270,924,654.00	9.6%
Tlaxcala	\$14,250,390.00	\$196,088,608.00	7.3%
Veracruz	\$23,326,175.00	\$336,172,181.00	6.9%
Yucatán	\$11,651,120.60	\$215,645,734.22	5.4%
Zacatecas	\$20,059,024.00	\$22,657,200.00	88.5%
Media Nacional	\$871,160,333.14	\$9,371,786,945.51	9.3%

Fuente: Elaboración propia con información del MES.

24 Mecanismo de Evaluación y Transparencia. Situación presupuestaria del FASP y FORTASEG. Disponible en: <http://www.mes-sjp.com.mx/met/> <http://www.mes-sjp.com.mx/met/>



Tabla 8.

	Convenido total de profesionalización	Convenido total FORTASEG	Porcentaje de los montos de inversión para capacitación en el FASP 2019 relacionados con el sistema de justicia penal
Aguascalientes	\$12,457,453.00	\$46,264,249.00	26.9%
Baja California	\$13,509,021.00	\$144,563,175.00	9.3%
Baja California Sur	\$3,387,654.00	\$17,786,541.00	19.0%
Campeche	\$3,852,418.00	\$20,793,312.00	18.5%
Chiapas	\$30,569,750.00	\$174,492,460.00	17.5%
Chihuahua	\$26,021,595.00	\$84,839,500.00	30.7%
Ciudad de México	\$53,752,086.00	\$153,413,221.00	35.0%
Coahuila	\$55,126,424.00	\$121,973,910.00	45.2%
Colima	\$6,782,000.00	\$75,604,333.00	9.0%
Durango	\$17,291,500.00	\$41,926,590.00	41.2%
Guanajuato	\$43,346,775.00	\$214,253,650.00	20.2%
Guerrero	\$17,705,100.00	\$141,314,855.00	12.5%
Hidalgo	\$14,568,146.00	\$78,338,535.00	18.6%
Jalisco	\$43,392,137.00	\$213,266,954.00	20.3%
México	\$190,089,063.00	\$581,829,027.00	32.7%
Michoacán	\$38,330,573.00	\$127,248,535.00	30.1%
Morelos	\$15,628,648.00	\$74,043,085.00	21.1%
Nayarit	\$8,220,379.00	\$33,332,124.00	24.7%
Nuevo León	\$44,527,878.00	\$177,859,122.00	25.0%
Oaxaca	\$25,047,186.00	\$100,711,007.00	24.9%
Puebla	\$33,116,192.00	\$173,163,782.00	19.1%
Querétaro	\$13,549,214.00	\$62,017,012.00	21.8%
Quintana Roo	\$21,996,384.00	\$63,317,633.00	34.7%
San Luis Potosí	\$13,359,650.00	\$105,680,818.00	12.6%
Sinaloa	\$28,523,586.00	\$104,823,016.00	27.2%
Sonora	\$23,934,250.00	\$124,728,028.00	19.2%
Tabasco	\$36,030,131.00	\$139,010,949.00	25.9%
Tamaulipas	\$35,957,057.00	\$143,442,334.00	25.1%
Tlaxcala	\$2,603,050.00	\$8,412,838.00	30.9%
Veracruz	\$39,671,803.00	\$243,969,415.00	16.3%
Yucatán	\$13,749,683.00	\$72,970,012.00	18.8%
Zacatecas	\$19,107,857.00	\$65,434,083.00	29.2%
Media Nacional	\$945,204,643.00	\$3,930,824,105.00	24.0%

Fuente: Elaboración propia con información del MES.

Como se observa, el promedio nacional destinado a capacitación con recursos del FASP fue de 9.3%, mientras que con recursos del FORTASEG ascendió a 24%. De los recursos asignados por parte del FASP a capacitación, las entidades que destinaron mayores recursos fueron Zacatecas, Puebla, Sinaloa, Guerrero y Michoacán con 88.5%, 14.6%, 14.5%, 13.6% y 13.7%, respectivamente, mientras que las entidades que destinaron un menor porcentaje fueron Colima, Nuevo León y Quintana Roo con 1.8%, 3.2% y 4.1%, respectivamente.

En el caso de los recursos del FORTASEG destinados a capacitación, las entidades que destinaron un mayor porcentaje de ellos fueron Coahuila, Durango y Ciudad de México con 45.2%, 41.2% y 35%, respectivamente. Las entidades que destinaron un menor porcentaje de recursos para acciones de capacitación fueron Colima, Baja California, Guerrero y San Luis Potosí con 9%, 9.3%, 12.5% y 12.6%, respectivamente.

Desde luego, la simple inversión de recursos no es suficiente. Debe ponerse especial cuidado en que la capacitación sea de calidad, para que se traduzca efectivamente en una mejora del desempeño de los operadores. Sin embargo, no existe información que dé cuenta de este importante aspecto y detalle si los programas de capacitación establecen objetivos generales y metas específicas para el corto y largo plazo; si están ligados a las habilidades, capacidades y conocimientos que debe tener cada operador para desempeñar satisfactoriamente su rol en el proceso, en coordinación con otros operadores. Por desdoblado, tampoco se cuenta con indicadores que permitan evaluar los resultados de los esfuerzos de capacitación. **En todo caso, se trata de proyectos focalizados a determinados operadores y para funciones específicas, sin que se observe una intención de que la capacitación sea integral.** Esta visión sistémica no debe perderse en la etapa de consolidación, si bien, en teoría, durante esta fase los

esfuerzos tendrían que enfocarse a la especialización y al perfeccionamiento de las habilidades y capacidades específicas de los operadores.

De acuerdo con información proporcionada por el SES-NSP, los resultados 2019 en materia de profesionalización fueron los siguientes:

Gráfico 11.



Personal suficiente

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia. Aunque no existe un estándar definido sobre la tasa de personal necesario para la operación del sistema, se observan divergencias importantes en la proporción de operadores entre una y otra entidad federativa. Para este *Hallazgos 2019*, con el objetivo de mantener la consistencia de información que en las ediciones de *Hallazgos* anteriores, acudimos a los censos del Inegi, que brindan una fotografía más completa del panorama nacional.²⁵ Como se observa en las siguientes gráficas, la tasa²⁶ de agencias del Ministerio Público (MP) y operadores en las instituciones de procuración de justicia es notablemente dispar.

Gráfico 12. Agencias del MP por 100 mil habitantes



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 y Proyecciones de Población de CONAPO

Baja California Sur tiene la tasa más alta de agencias del Ministerio Público, con 12.32 por cada 100 mil habitantes, seguida de Aguascalientes, con una tasa de 10.32, y Colima, con 9.21. En contraste, en la Ciudad de México y en el Estado de México no existe ni siquiera una agencia del MP por cada 100 mil habitantes, pues tienen una tasa de 0.43 y 0.98, respectivamente. Como resultado de esto, **el promedio nacional es de 3.94 agencias del MP por cada 100 mil habitantes**. Si consideramos que en cada agencia debe haber un fiscal y que el promedio regional en América Latina es de siete fiscales por cada 100 mil habitantes,²⁷ **se observa que la tasa está muy por debajo de lo que se podría considerar como "suficiente"**. Esto, a pesar de que, con base en la información de los reportes de *Hallazgos* previos, se ha incrementado el número de MP en algunas entidades federativas. (Ver Gráfico 13).

El tipo de personal con un mayor promedio nacional es el policial ministerial o de investigación que se ubica en 9.93, seguido de los fiscales o ministerios públicos cuyo nivel asciende a 9.6 por cada 100 mil habitantes. Mientras que los peritos alcanzan el promedio nacional de

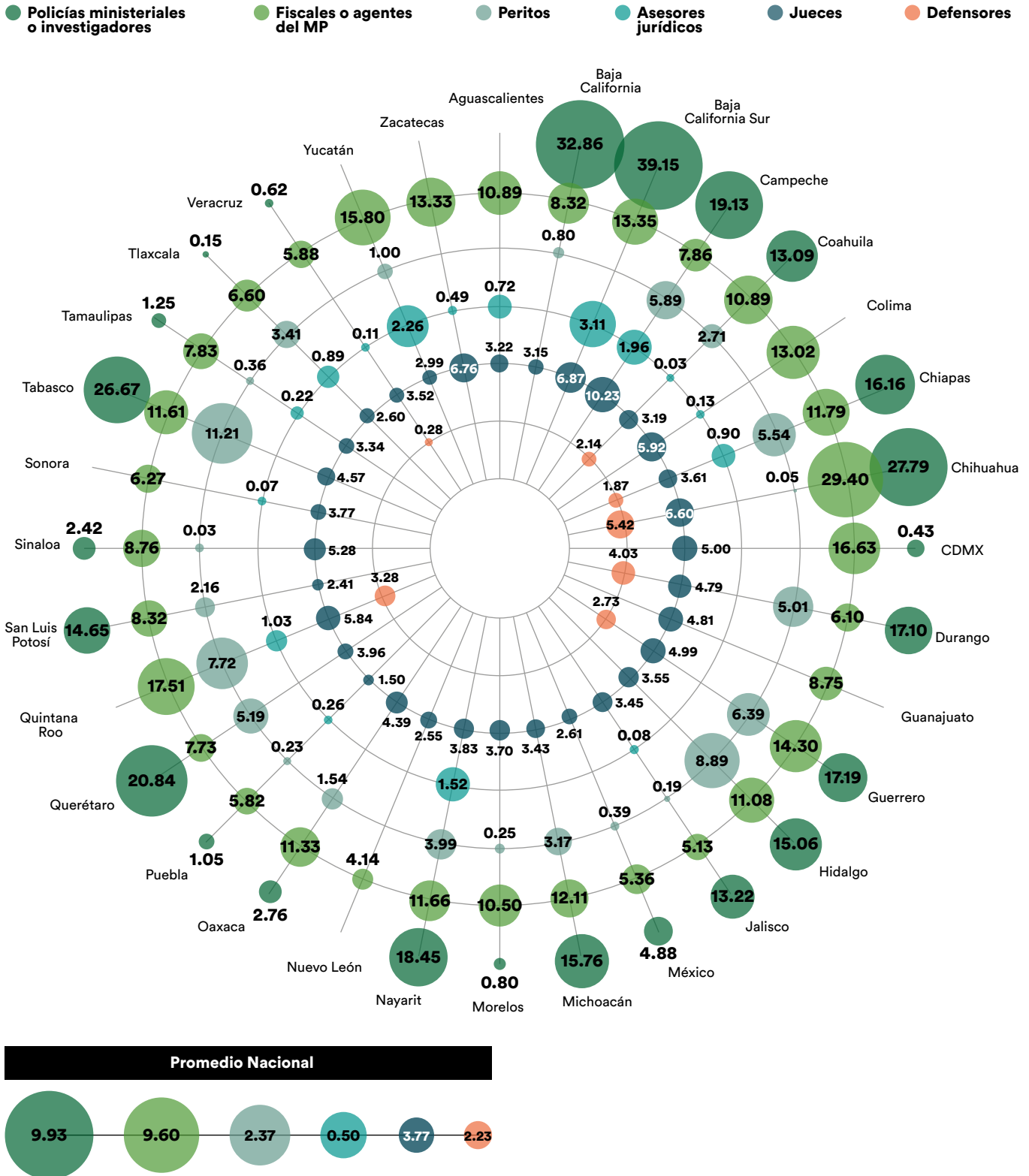
²⁵ Igual que en años anteriores, para este año la información fue solicitada directamente a las instituciones. Sin embargo, dicha información presenta inconsistencias que la hacen poco útil para la elaboración de análisis completos y en el ámbito nacional.

²⁶ Número de operadores por cada 100 mil habitantes.

²⁷ Recuperado de: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>



Gráfico 13. Tasas de personal por 100 mil habitantes



Fuente: Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales 2019 y Proyecciones de CONAPO.

2.37, los defensores de 2.23 y los asesores jurídicos de 0.50 por cada 100 mil habitantes. Por otro lado, los jueces se ubican en 3.77 por cada 100 mil, respectivamente.

La proporción de personal por tipo y por entidad federativa es heterogénea, con casos que resultan muy por arriba del promedio o por el contrario, muy por debajo de éste. En el caso del personal policial ministerial o investigadores, de acuerdo a la información provista por las entidades al Inegi, se ubican casos como Baja California Sur y Baja California con una tasa de 39.15 y 32.86 por cada 100 mil habitantes, en contraste con entidades como Morelos, Veracruz, Ciudad de México y Tlaxcala que no alcanzan la tasa de 1. En el caso de los fiscales o ministerios públicos, también se identifican contrastes importantes, con entidades como Chihuahua (29.40), Quintana Roo (17.51) y Ciudad de México (16.63) que se ubican por arriba del promedio nacional, mientras que entidades como Nuevo León (4.14), Jalisco (5.13) y el Estado de México (5.36) se ubican en los niveles de personal más bajos.

Por lo que respecta al personal pericial, mucho se ha insistido en que es una de las figuras más debilitadas no sólo en términos de capacidades, sino también en suficiencia para cubrir las necesidades de investigación que exige el sistema penal acusatorio. **Como muestran los datos, el personal pericial resulta insuficiente, pues el promedio nacional alcanza tan sólo 2.37 por cada 100 mil habitantes.** El estado que cuenta con la tasa más alta es Tabasco (11.21), seguido de Hidalgo (8.89) y Guerrero (6.39). Si bien no existe un estándar definido sobre el número adecuado para atender con calidad y eficiencia las necesidades, resulta alarmante el hecho de que varias entidades federativas no alcancen la tasa de 1. Tal es el caso de Chihuahua, Sinaloa, Jalisco, Puebla, Morelos, Tamaulipas, Estado de México y Baja California.

Por su parte, la tasa respecto a los asesores jurídicos se encuentra entre las más bajas de los operadores del sistema de justicia las únicas que superan una tasa de 1 son Baja California Sur, Yucatán, Campeche y Nayarit.

En torno a los jueces se observa un promedio nacional de 3.77 por cada 100 mil habitantes; destacan los casos de Campeche (10.23), Baja California Sur (6.87) y Zacatecas (6.76) que se encuentran por arriba del promedio, mientras que las entidades con un menor nivel de jueces por cada 100 mil habitantes son Puebla (1.5), San Luis Potosí (2.41), Nuevo León (2.55) y Tlaxcala (2.6). Si se compara el número de jueces con el promedio en la región, se aprecia un rezago importante, pues **la tasa de jueces en Latinoamérica es de 10 por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio nacional en el país es de 3.77.** Esto deja en evidencia que no se han generado

avances para revertir la insuficiencia de personal, lo que repercute negativamente en el acceso a la justicia.

Instituciones federales

El Poder Judicial de la Federación (PJF) reportó que el SJP es operado a través de 41 Centros de Justicia Penal Federal. Todas las entidades federativas cuentan con al menos uno. Algunas tienen tres, como Baja California (Mexicali, Tijuana, Ensenada) y la Ciudad de México (Reclusorio Norte, Sur y Oriente); y otras dos, como Chiapas (Cintalapa de Figueroa y Tapachula), Estado de México (Nezahualcóyotl y Altiplano), Tamaulipas (Reynosa y Ciudad Victoria) y Veracruz (Coatzacoalcos y Xalapa). Por otra parte, cuenta con 43 juzgados de procesos penales federales, que atienden asuntos del sistema tradicional.

El PJF informó que opera el SJP con 1,526 funcionarios. De éstos, 164 son jueces de Distrito especializados, que pueden desempeñarse como jueces de control o enjuiciamiento; 41 son jueces de Distrito que fungen como administradores y 31 son jueces de Distrito dedicados a ejecución de penas. Las 1,159 plazas restantes corresponden a personal de apoyo administrativo jurisdiccional. La Defensoría Pública Federal reportó contar con 1,342 funcionarios, de los cuales 671 son defensores públicos y 671 es personal de apoyo para funciones administrativas. El personal se encuentra distribuido en 41 oficinas, ubicadas en cada uno de los Centros de Justicia Penal Federal.

Por su parte, la Fiscalía General de la República (FGR) reportó que para el 31 de diciembre de 2019, la institución contaba con 20,620 servidores públicos contratados, lo que representa una reducción de 2,069 servidores respecto al corte de 2018.

Finalmente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) reportó contar con 441 servidores públicos, entre asesores jurídicos, psicólogos, personal administrativo, trabajadores sociales y personal de atención médica. De los 138 asesores jurídicos distribuidos por todo el país, 60 personas se encuentran en áreas médica y psicológica, 71 personas en atención, 91 personas en trabajo social, 16 personas en área de planeación, 13 personas en recursos materiales y financieros y 30 personas más en apoyo administrativo.

Estado de fuerza y cobertura policial

El 30 de agosto de 2017, en su XLII Sesión Ordinaria, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el "Modelo Óptimo de la Función Policial". Este Modelo cuenta con 10 indicadores que permiten a las entidades federativas identificar sus principales áreas de oportunidad y definir



metas y rutas de acción para fortalecerlas. Con base en lo anterior, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicó el "Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas", con fecha de corte al 31 de diciembre de 2019 y para el cual las 32 entidades de la República enviaron información. A continuación se presentan de forma resumida los resultados más relevantes de dicho diagnóstico por cada uno de los 10 índices del Modelo Óptimo de la Función Policial.

Estado de Fuerza

Este término se refiere al número de elementos operativos en activo con los que cuenta la policía preventiva estatal. Es decir, este término excluye a todo el personal administrativo, policías municipales y los elementos adscritos a Instituciones de Procuración de Justicia o Sistema Penitenciario. El indicador expresa el número de elementos por cada 1,000 habitantes.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas, el estándar mínimo para este indicador es de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes. Al 31 de diciembre de 2019, el resultado de este indicador no cumple con el estándar mínimo, al ser de 1.02 policías por cada 1,000 habitantes, siendo un total de 129,410 policías preventivas estatales.

No obstante, del total de elementos operativos en activo, el 98.92% han sido evaluados en control de confianza, de los cuales el 5.79% obtuvo un resultado no aprobatorio. Por lo tanto, al sustraer del total a los elementos que no aprobaron las evaluaciones de control de confianza, el indicador de estado de fuerza real operativo se reduce a 0.96 policías por cada 1,000 habitantes. En virtud de lo anterior, para alcanzar el estándar mínimo de este indicador, es necesario formar 102,531 elementos nuevos.

Evaluación de permanencia y programa de depuración policial

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad establece en sus artículos 96 y 97 que la certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

En virtud de lo anterior, el indicador en cuestión se refiere a la proporción del estado de la fuerza que cuenta con resultado aprobatorio y vigente en las evaluaciones de control de confianza. Para tal efecto, el estándar de este indicador es que el 100% del estado de fuerza cuente con evaluación de control de confianza aprobatoria y vigente. Al 31 de diciembre de 2019, el 86.67% contaba con evaluación de control de confianza aprobatoria y vigente.

Certificado Único Policial

Para certificar que el personal de las instituciones de seguridad pública cuente con el perfil, los conocimientos, la experiencia y las habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la herramienta llamada "Certificado Único Policial" (CUP). Esta herramienta engloba cuatro elementos que el personal debe tener aprobados y vigentes:

1. Evaluación de control de confianza
2. Evaluación de competencias básicas o profesionales
3. Evaluación del desempeño o del desempeño académico
4. Formación inicial o equivalente

Inicialmente, el estándar para este indicador se estableció en el sentido de contar con el 50% del personal con CUP para 2018 y posteriormente el 100% para 2019.²⁸ Sin embargo, el Consejo Nacional de Seguridad prorrogó dicho plazo por 18 meses contados a partir del 10 de septiembre de 2019.²⁹ Al 31 de diciembre de 2019, el estatus nacional de este indicador fue del 43.43%. Respecto a cada uno de los elementos que integran el Certificado Único Policial, los datos son los siguientes:

- 91.05% con control de confianza aprobado y vigente
- 71.33% aprobado en competencias básicas
- 89.89% aprobado en evaluación del desempeño
- 91.95% con formación inicial o equivalente

Actualización en el Sistema de Justicia Penal

De conformidad con el Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública,³⁰ la totalidad del estado de fuerza operativo debe actualizarse en materia del Sistema de Justicia Penal, con al menos 30 horas anuales de capacitación práctica. Hay tres talleres que son obligatorios: 1) La

²⁸ Lineamientos para la emisión del CUP, aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en la XL Sesión y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2016.

²⁹ Acuerdo 08 de la XLIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 2019.

³⁰ Programa Rector de Profesionalización aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Acuerdo 03/XLI/16).



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).

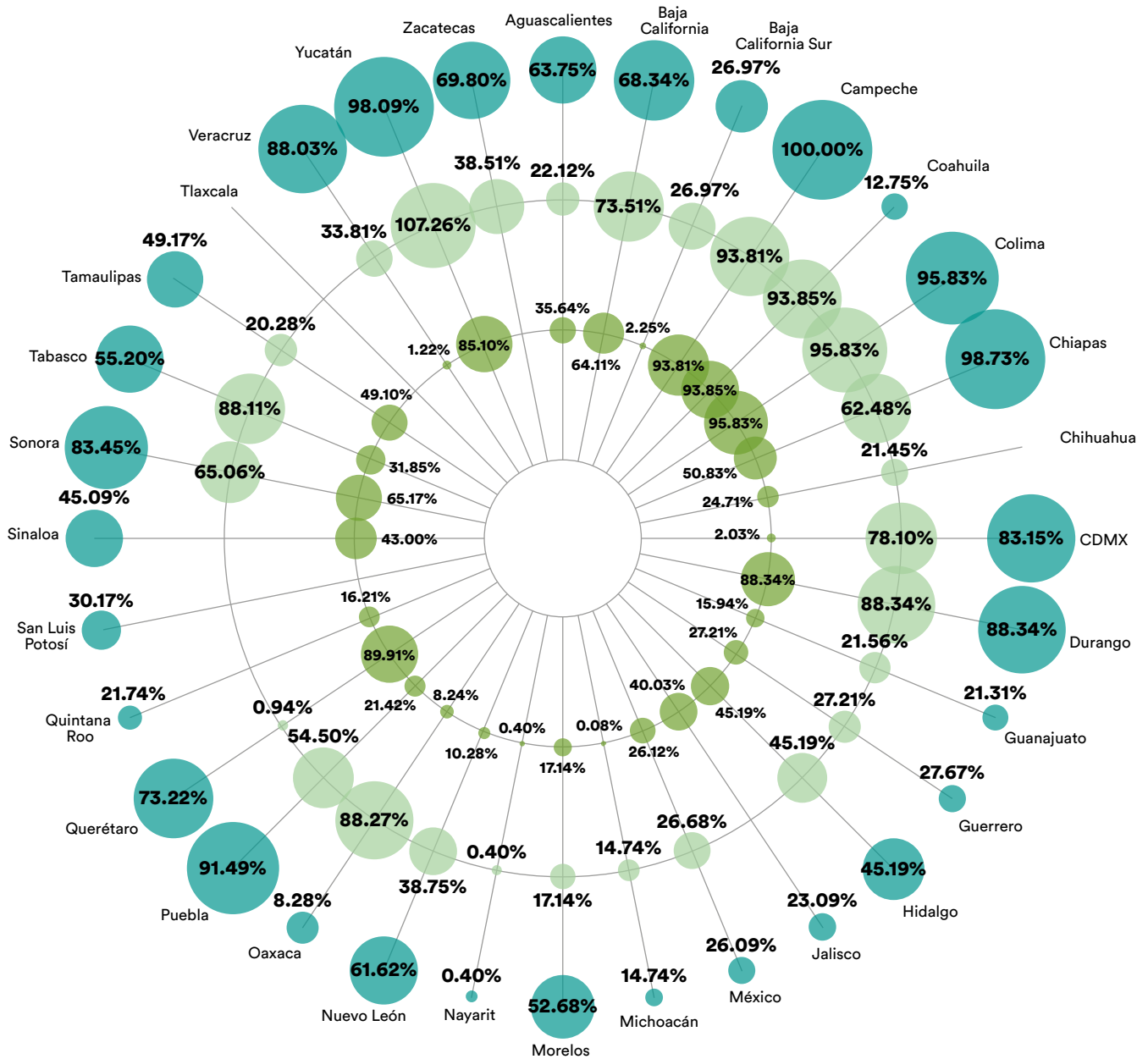
estatus nacional hasta el 31 de diciembre de 2019 es que solo el 70.14% del estado de fuerza ha cursado al menos uno de los talleres. Ahora bien, del total del estado de fuerza, el 61.14% está capacitado en el Taller 1, 52.48% en el Taller 2 y 22.76% en el Taller 3.

El estándar de este indicador es que el 100% del estado de fuerza esté capacitado en uno de los tres talleres. El

La información desagregada por cada una de las 32 entidades y por taller se muestra en el siguiente gráfico.³¹

Gráfico 15.

● Taller 1: Función del primer respondiente ● Taller 2: Función policial y su eficacia en los primeros actos de investigación ● Taller 3: Investigación criminal conjunta



Fuente: Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas con fecha de corte al 31 de diciembre de 2019, p. 14

31 Esquema tomado del Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas con fecha de corte al 31 de diciembre de 2019, p. 14.



Unidades de Policía Procesal, Cibernética y Operaciones Especiales

Con el fin de que las entidades federativas avancen en la especialización operativa y el fortalecimiento de la capacidad de prevención y reacción de sus corporaciones policiales preventivas, el estándar en este indicador es que cada entidad cuente con las tres unidades especiales en 2019. Al 31 de diciembre de 2019, 27 entidades federativas cuentan con Unidad de Policía Procesal, 29 con Unidad de Policía Cibernética y 26 con Unidad de Operaciones Especiales.

Es importante destacar que las entidades que cumplen con el estándar en este indicador son Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Protocolos mínimos de actuación policial

Existen seis protocolos mínimos conforme a los cuales los integrantes de las instituciones de seguridad pública deben operar para desempeñarse de manera adecuada en sus funciones. Estos protocolos son los siguientes:

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

El estándar sobre este indicador es que el 50% del estado de fuerza esté capacitado en los seis protocolos para 2018 y el 100% en 2019. Al 31 de diciembre de 2019, 19 entidades federativas operan conforme a los protocolos mínimos. Estas entidades son: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz.

Respecto a los elementos capacitados en el ámbito nacional en cada uno de los protocolos, los porcentajes son los siguientes:

1. Protocolos para la función de prevención o reacción: 14.54%
2. Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género: 25.79%
3. Protocolo para el uso legítimo de la fuerza: 29.72%
4. Protocolo Nacional de Primer Respondiente: 40.88%
5. Protocolo Nacional de Cadena de Custodia: 31.10%
6. Protocolo para la atención a víctimas y grupos vulnerables: 18.32%

Servicio Profesional de Carrera

Además de contar con personal capacitado y suficiente, las instituciones operadoras del SJP deben garantizar a sus servidores públicos condiciones de certidumbre laboral y posibilidades de desarrollo profesional. Asimismo, deben contar con libertad para desempeñar sus funciones con apego a la ley y sin injerencias externas, para lo cual requieren tener la certeza de que no serán sancionados o removidos de sus funciones de manera arbitraria y sin que exista un proceso definido para hacerlo. Lo anterior sólo es posible si todas y cada una de las instituciones del SJP cuentan con un Servicio Profesional de Carrera (SPC) que, además de estar contemplado en la ley, regule de manera efectiva el reclutamiento, selección, ingreso, certificación, promoción, sanción y baja de sus integrantes. Asimismo, debe definir mecanismos para la profesionalización (basada en la capacitación continua) y para la evaluación y el seguimiento del desempeño.

El panorama nacional en esta materia continúa siendo heterogéneo, pues aunque en la mayoría de las instituciones de justicia del país el SPC se encuentra previsto por la ley, no opera efectivamente. En el universo de las 32 entidades federativas que proporcionaron información, se observa que sólo se encuentra operando para la selección, ingreso y desarrollo de los servidores públicos en 12 procuradurías o fiscalías, 22 poderes judiciales, nueve defensorías públicas, 21 instituciones policíacas y 17 órganos del sistema penitenciario, ámbitos en los que se registran avances respecto de reportes anteriores. Por el contrario, tanto en asesoría de víctimas como en UMECA, se observa un importante rezago en la materia, pues únicamente tres comisiones de atención a víctimas y nueve UMECA reportaron contar con SPC vigente y operando. El detalle se muestra en la Tabla 9.



Tabla 9.

	Fiscalías y Procuradurías	Poderes Judiciales	Defensorías Públicas	Seguridad Pública	Asesoría de víctimas	UMECA	Sistema Penitenciario
Aguascalientes	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Baja California	No opera en la práctica (sin información sobre estatus en la ley)	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera
Baja California Sur	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Campeche	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Coahuila	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Colima	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Chiapas	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Chihuahua	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Ciudad de México	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera
Durango	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Guanajuato	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Guerrero	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera
Hidalgo	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Jalisco	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
México	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Michoacán	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Morelos	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Nayarit	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Nuevo León	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Oaxaca	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Puebla	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Querétaro	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Quintana Roo	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
San Luis Potosí	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Sinaloa	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Sonora	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera
Tabasco	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Tamaulipas	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera
Tlaxcala	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Veracruz	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera
Yucatán	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera
Zacatecas	Se encuentra contemplado en la ley y opera	No se encuentra contemplado en la ley ni opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera	Se encuentra contemplado en la ley y opera

Se encuentra contemplado en la ley y opera

Se encuentra contemplado en la ley, pero no opera

No opera en la práctica (sin información sobre estatus en la ley)

No se encuentra contemplado en la ley ni opera

No hay dato

* En el caso de la defensoría pública de Aguascalientes, el servicio profesional de carrera no se encuentra contemplado en la ley, pero la institución cuenta con un mecanismo de ingreso y selección de los operadores

** Para los siguientes casos, en virtud de que la institución no proporcionó información, se utilizaron los datos obtenidos para la elaboración de Hallazgos 2018:

Fiscalías y procuradurías: Baja California, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas

Poderes Judiciales: Chiapas, Durango, Sonora, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz

Defensorías Públicas: Colima, Chiapas, Guerrero y Morelos

Seguridad Pública: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Nuevo León y Puebla

Asesoría de Víctimas: Chiapas

UMECA: Aguascalientes, Colima, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

Sistema Penitenciario: Baja California, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Zacatecas

3.3 Investigación criminal

Probablemente el aspecto más ambicioso de la reforma constitucional en materia penal es la instauración de un nuevo modelo procesal con estándares altos y nuevos y mejores controles. Esto trae consigo la necesidad de perfeccionar procedimientos, técnicas y protocolos de actuación, para garantizar un alto grado de especiali-

zación y pericia en las labores de los operadores del sistema de justicia. **Al interior de las instituciones de procuración de justicia, esto ha implicado un tránsito accidentado hacia el fortalecimiento de las capacidades de investigación, en el que se han emprendido algunas acciones, no necesariamente articuladas, que han obtenido resultados diversos.** Así, por ejemplo, se ha dado la transición de las procura-



durías hacia fiscalías, con el objetivo de asegurar su autonomía política y técnica; se han desarrollado distintos modelos de gestión –documentados desde el año pasado– para focalizar recursos y lograr una mayor eficiencia y, por último, se han planteado distintas definiciones para la conformación de los equipos de investigación.

A continuación se presentan algunos elementos destacados en términos de capacidades para realizar investigaciones criminales en el país, como son el panorama nacional de la transición hacia fiscalías autónomas, los últimos desarrollos en materia de gestión para la investigación, los casos de investigación criminal específicos en el ámbito local y federal; y el estado de los servicios periciales y forenses en el país, entre otros. Esto, con el objetivo de focalizar el análisis en la piedra angular del sistema acusatorio: la investigación criminal, y contar con los elementos necesarios para entender el desempeño y los resultados del SJP, que se abordan en el siguiente capítulo.

De procuradurías a fiscalías: transiciones hacia las autonomías

Hasta finales de 2019, son 29 las entidades federativas que han transitado o iniciado procesos de transición de procuradurías a fiscalías, con la finalidad de contar con órganos autónomos y profesionales. Únicamente Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala continúan con un esquema de Procuraduría. Estos procesos de transformación institucional han despertado, hasta ahora, más interrogantes que certezas, pues vienen acompañados de múltiples modificaciones al marco normativo, pero de cambios menores en el diseño organizacional y en los modelos de gestión. En cuanto a la autonomía, ésta puede tener diferentes grados, que vale la pena explicar:

- **Fiscalía autónoma:** la Constitución Política del Estado o la Ley Orgánica correspondiente prevén dotar a la institución de autonomía técnica, de gestión y financiera, lo que implica que no existe subordinación al Poder Ejecutivo.
- **Fiscalía con autonomía relativa:** sólo prevé la autonomía técnica y de gestión.
- **Fiscalía sin autonomía:** por exclusión, la que no satisface ninguno de los criterios señalados en los dos tipos anteriores.

- Con base en la revisión normativa, fue posible identificar que, en el universo de los procesos locales de transformación, en tres no se cumple ningún criterio de autonomía; en uno se cumple sólo con uno y en 25 se cumple con ambos.

Mapa 3. Transición hacia Fiscalías Autónomas



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de leyes orgánicas

La autonomía es una gran oportunidad para construir legitimidad y credibilidad institucional, pero será insuficiente por sí sola para garantizar una transformación efectiva en la operación de la procuración de justicia. La autonomía mal entendida podría incluso ser fuente de conflictos e inestabilidad política, por ello el diseño institucional y los esquemas de rendición de cuentas son cruciales.³² En la experiencia nacional, no existe una relación clara entre la capacidad de resolver la carga de trabajo y el grado de autonomía en las fiscalías.

Para que la función de procuración de justicia resulte exitosa, es necesario que se garanticen ciertas condiciones, como la independencia en la labor de los operadores y su permanencia en el empleo, así como modelos de investigación funcionales y políticas de priorización en la

³² Un ejemplo de esto es lo recientemente ocurrido en el estado de Veracruz, en donde se dio un enfrentamiento abierto, derivado de diferencias políticas, entre el gobernador electo y el fiscal general autónomo, que ha imposibilitado cualquier intento de coordinación efectiva entre las instituciones de seguridad y justicia, con el consecuente resultado negativo para la ciudadanía del estado.



persecución delictiva.³³ A partir de un ejercicio de comparación de experiencias internacionales, Voigt y Wulphan (2017) han identificado dos tipos de indicadores de independencia: *de jure* y *de facto*. Entre los indicadores *de jure* se encuentran la persecución de delitos de oficio —*mandatory prosecution*, que contrasta con sistemas con mayores grados de discrecionalidad—; el monopolio en el ejercicio de la acción penal; la estabilidad laboral de los fiscales y el hecho de si el Poder Ejecutivo tiene o no la facultad de dar instrucciones directas a esos fiscales. Entre los indicadores *de facto* se encuentra la permanencia de los instrumentos normativos bajo los que operan los fiscales, sus ingresos y el presupuesto de las fiscalías.³⁴

En el último año se dieron una serie de cambios significativos en materia de procuración de justicia en el ámbito nacional, que impactarán en la organización institucional de las fiscalías y procuradurías. Como consecuencia de esto, deberán desarrollarse modelos de gestión y planes de priorización, que posibiliten el uso estratégico de los recursos y la atención diferenciada de los distintos tipos de fenómenos delictivos.

Estos modelos han representado avances positivos en la gestión de las fiscalías y procuradurías, pues se ajustan a una lógica de priorización en la persecución delictiva y abonan a construir respuestas diferenciadas para los distintos fenómenos criminales.

Sin embargo, su uso no se ha extendido aún por el país y persisten muchas instituciones que carecen de modelos de gestión funcionales. Más allá de esto, aunque positivos, los modelos de gestión existentes no se encuentran articulados en torno a una política criminal y a una política de priorización de la persecución penal que contemple de forma sistémica los objetivos y medios de las distintas instituciones de seguridad y justicia. Dicho de otra forma, los modelos de gestión contribuyen a una operación más eficiente pero que todavía no está pensada en términos más amplios y estratégicos, que justifiquen qué delitos se perseguirán, cómo se investigarán y cuáles serán los indicadores para evaluar los resultados de estos esfuerzos.

3.4 Servicios periciales y forenses

Tanto el uso de tecnologías como las capacidades periciales y forenses de las Fiscalías resultan fundamentales para desarrollar investigaciones criminales sólidas y con resultados positivos. Si bien la labor del Ministerio Público

es útil para establecer y confirmar líneas de investigación, las pruebas son obtenidas a través de los servicios periciales y forenses. En esta sección se presenta un panorama general del estado de estos servicios en el país.

Ámbito local

Con la finalidad de conocer las capacidades institucionales en materia de servicios periciales y forenses, se recabó la siguiente información por parte de las fiscalías y procuradurías de 29 entidades federativas:³⁵

- ➔ 22 reportaron contar con una base de datos o registros de información genética.
- ➔ 17 reportaron contar con un sistema de registro y procesamiento de información.
- ➔ 15 reportaron contar con un sistema de información y registro, que genera información estadística.
- ➔ 17 reportaron contar con indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de sus labores.
- ➔ 16 reportaron contar con mecanismos de colaboración interinstitucionales.
- ➔ 18 reportaron contar con protocolos para el tratamiento de restos humanos y cadáveres.
- ➔ 15 reportaron contar con un modelo de gestión y asignación de casos.
- ➔ 18 reportaron contar con un manual de organización y operación.

Este primer acercamiento revela un desarrollo medio, en términos de capacidades instaladas. Como se observa en la siguiente tabla, **el mayor avance se presenta en el desarrollo de bases de datos o registros de información genética, seguido de manuales de organización y operación, así como de los protocolos para el tratamiento de restos humanos y cadáveres.** Asimismo, la mitad de las fiscalías reportan contar con mecanismos de colaboración interinstitucionales para sus servicios periciales y forenses; y menos de la mitad dicen tener un sistema de registro que genere información estadística y con modelos de gestión y asignación de casos.

³³ México Evalúa, AC (2019). De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición.

³⁴ Voigt, Stefan & Wulf, Alexander (2017), "What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial Independence", *Journal of Institutional Economics*, Cambridge University Press (publicado online).

³⁵ Los estados de Coahuila, Morelos y Nayarit no proporcionaron información.



Tabla 10.

	Manual de organización y operación	Modelo de gestión de casos	Mecanismos de colaboración	Sistema de registro y procesamiento de información	Sistema de información y registro que genera información estadística	Indicadores para el seguimiento, monitoreo o evaluación	Protocolos para tratamiento de restos humanos y cadáveres	Base de datos o registro de información genética
Aguascalientes								
Baja California								
Baja California Sur								
Campeche								
Colima								
Chiapas								
Chihuahua								
Ciudad de México								
Durango								
Guanajuato								
Guerrero								
Hidalgo								
Jalisco								
México								
Michoacán								
Nuevo León								
Oaxaca								
Puebla								
Querétaro								
Quintana Roo								
San Luis Potosí								
Sinaloa								
Sonora								
Tabasco								
Tamaulipas								
Tlaxcala								
Veracruz								
Yucatán								
Zacatecas								

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INFOMEX

Sí
 No
 No hay dato

De acuerdo con la información obtenida, la Fiscalía con el mayor desarrollo de capacidades instaladas es la de Querétaro, seguida por las fiscalías de Baja California y de Chihuahua. En el siguiente nivel de desarrollo se ubican Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Quintana Roo y Tamaulipas; y muy por detrás, las fiscalías de San Luis Potosí y Durango, que reportaron menos capacidades instaladas.

Asimismo, se solicitó a las fiscalías estatales información sobre los tipos de especializaciones que integran sus servicios periciales. De las 24 fiscalías que proporcionaron información, 22 reportaron contar con criminalística o criminología; 21 con balística, genética, química y medicina forense; 18 con psicología o psiquiatría; 15 con contabilidad, así como con grafoscopia y documentoscopia;

14 con informática y con arquitectura y/o ingeniería civil; 11 con tránsito terrestre, 10 con dactiloscopia y con valuación de inmuebles; ocho con retrato hablado y con antropología forense; siete con identificación vehicular y con topografía, y cinco con lofoscopia, entomología y agronomía. Fueron reportadas otras especialidades, pero en menor medida. En las siguientes gráficas (Gráfico 16 y 17) se aprecian los reportes por entidad federativa.

Por estado, la Fiscalía que reportó más especialidades fue la de Colima, con 18, seguida por las de Puebla y Querétaro con 15 cada una; Durango con 14 y Aguascalientes, Sinaloa y Veracruz con 13 cada una. Con 12 se encuentran Guanajuato, Estado de México y Tamaulipas, con 11 Michoacán y con 10 Baja California, Jalisco, Tabasco y Zacatecas, respectivamente.

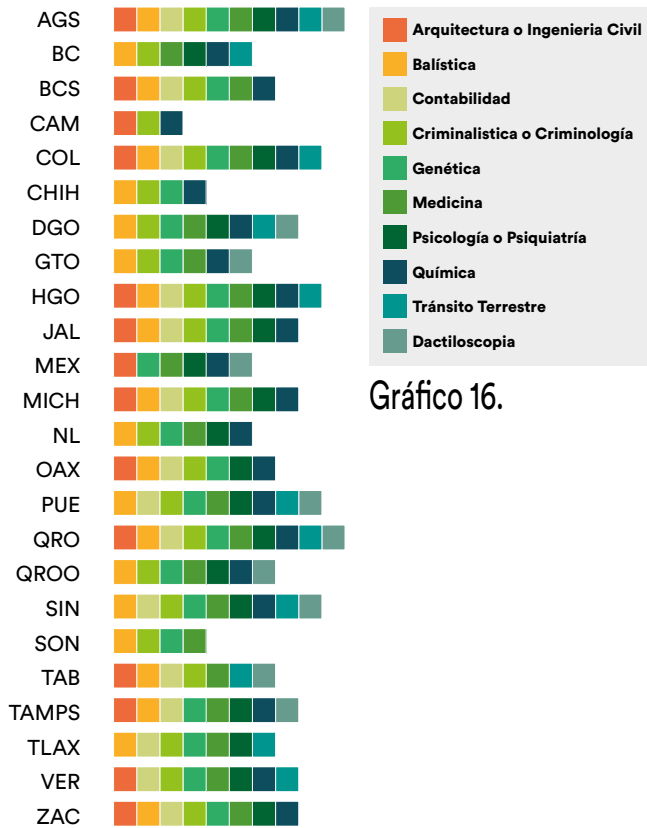


Gráfico 16.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INFOMEX

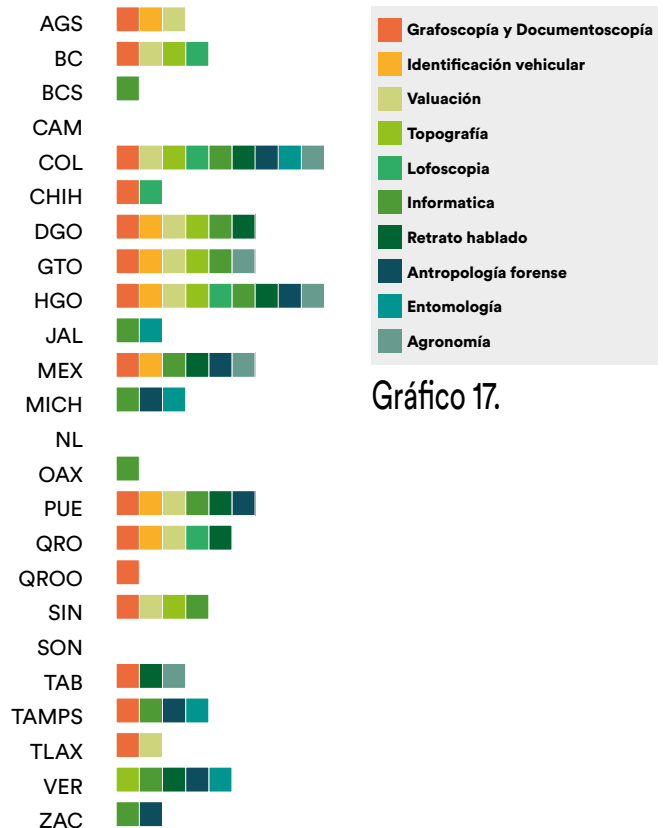


Gráfico 17.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INFOMEX

Es importante señalar que únicamente ocho de 29 estados que proporcionaron información (Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz) reportaron que el Servicio Profesional de Carrera se encuentra operando efectivamente en la institución. Esto es grave dado que los servicios periciales y forenses se integran por personal altamente calificado, que requiere permanencia laboral y un plan de desarrollo profesional que le permita alcanzar un alto grado de especialización. Finalmente, 24 de las 30 entidades que proporcionaron información señalaron que el personal sustantivo de servicios periciales y forenses recibió algún tipo de capacitación durante 2018.



CAPÍTULO 4

Habilitantes del Sistema de Ejecución Penal

E

En los últimos años, una serie de reformas a la Constitución han marcado el inicio del Sistema de Ejecución Penal en México. La primera reforma, de 2008, fue en materia de justicia penal y seguridad pública, plasmada en los preceptos constitucionales 18 y 21. Ésta se complementó con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos en su artículo 18 y, finalmente, con la reforma de 2015 a la fracción XXI del artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión para expedir una legislación general aplicable en toda la república en el fuero federal y en el fuero común en materia de ejecución de penas.

La reforma al artículo 18 constitucional produjo un cambio de enfoque al transitar de la “readaptación” a la “reinserción” social. Bajo el concepto de readaptación social la persona que cometía un delito era considerada como enferma o desadaptada con la necesidad de un tratamiento; es decir, se concebía que la persona en prisión era un objeto al cual se le tenía que cambiar la personalidad. El término “reinserción”, por el contrario, trae consigo la esencia de la inclusión, se centra en la persona y la pone como sujeto de derechos y obligaciones. Bajo este concepto no se pretende la transformación de individuos.

En este cuadro podemos distinguir la diferencia:

Artículo 18 constitucional Reforma de 1965

“Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”.

Artículo 18 constitucional Reforma de 2008 y 2011

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, 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, observando los beneficios que para él prevé la ley”.

Por su parte, la reforma al artículo 21 constitucional respondió a la decisión de judicializar la ejecución penal mediante la figura de un juez que años después se le dio el nombre de juez de ejecución, quien se convertiría en el responsable de garantizar a las personas privadas de libertad todos sus derechos. Así, las responsabilidades de los funcionarios del sistema penitenciario se limitarían exclusivamente a la operación y administración de las prisiones como auxiliares del poder judicial y sus funciones, a las de la administración de los centros de reclusión. La reforma al artículo 21 constitucional garantiza el cumplimiento de los derechos fundamentales en reclusión.

Constitución Política Texto vigente desde 1917

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

Constitución Política Reforma 2008

“La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

De este modo, el derecho de ejecución penal surgió con base en la reforma constitucional de 2008 en el marco del nuevo Sistema de Justicia Penal y se instrumentó mediante la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), en vigor desde 2016.

La LNEP tiene como objetivo:

1. Establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva y en la ejecución de sanciones penales.
2. Establecer los procedimientos administrativos y judiciales para resolver controversias (como sanciones disciplinarias, condiciones de vida al interior o traslados, entre otras) durante la ejecución de dichas medidas.
3. Regular los medios para lograr la reinserción social.

El espíritu de este cambio de paradigma se ve reflejado a lo largo de la LNEP en la incorporación de figuras innovadoras como el plan de actividades, la corresponsabili-

dad de las diferentes autoridades, en las opciones de la sociedad civil de participar en la reinserción social, en la inclusión de iniciativa privada o en las amplias funciones de los jueces de ejecución y en los mecanismos para hacer exigibles todos los derechos a través de procedimientos administrativos y judiciales.

A cuatro años de la entrada en vigor de la LNEP, es fundamental evaluar el nivel de aplicación y efectividad en cada una de las entidades federativas, así como conocer tanto la calidad del sistema como cuáles lineamientos de los establecidos en dicha ley se han implementado.

De acuerdo con la particularidad de los artículos 18 y 21 constitucional, y a la luz de las disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se realizará una evaluación de implementación del Sistema de Ejecución Penal.

Metodología

Este capítulo presenta una evaluación del cumplimiento que los estados y la Federación han tenido en relación a la implementación de la Ley Nacional de Ejecución a cuatro años de su entrada en vigor. A través de un análisis de la información pública proporcionada por los propios estados y existente en plataformas públicas gubernamentales, se podrá hacer un balance entre las acciones emprendidas y aquellas que no se han llevado a cabo por parte de las instituciones obligadas a la implementación y cumplimiento del nuevo sistema.

Para ello, además de llevar a cabo una exhaustiva recopilación y análisis de información pública existente, se realizaron 32 solicitudes de información a través de la plataforma vigente de transparencia, las cuales fueron dirigidas a las respectivas secretarías de seguridad pública. presentadas entre el 5 de febrero y el 16 de julio de 2020.

Solamente 22 autoridades remitieron la información requerida. Como se puede observar en el desarrollo del presente estudio, la mayoría de las autoridades proporcionaron información de forma incompleta, sin entregar evidencia o respaldo de sus respuestas. Las entidades federativas de las cuales se logró obtener respuesta de la solicitud de acceso a la información son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero,³⁶ Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco, Puebla, Tlaxcala, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

³⁶ Aunque el estado de Guerrero contestó la solicitud de acceso a la información, ésta no pudo ser utilizada para el presente estudio debido a que fue respondida por la Fiscalía General del Estado y no por la Secretaría de Seguridad Pública.



Asimismo, se procesó y analizó información puesta a disposición del público directamente por los estados, a través del portal de transparencia, en cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas por el artículo 62 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin embargo, al igual que en las solicitudes de información, existen muchos estados que no cumplen con las obligaciones de transparencia al no presentar una versión pública de la información requerida por la ley o al no realizar su actualización periódica, lo cual dificultó obtener la información necesaria para realizar este análisis.

Si bien la falta de acceso a la información clara, completa y actualizada sobre el cumplimiento de la ley es un tema que requiere un estudio independiente, de los datos obtenidos se han podido rescatar indicadores importantes que sirven como base para el presente documento. A fin de suplir la información no rendida por la autoridad, se realizó el análisis de fuentes indirectas, información pública obtenida a través de estudios realizados por diversos órganos públicos, principalmente a través del Diagnóstico Nacional del Sistema Penitenciario elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los informes de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, códigos penales de las entidades federativas y el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal de 2017, 2018 y 2019 que presenta el Inegi al cierre de cada año.

4.1 Capacidad instalada

Presupuesto

La implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) implica importantes cambios en la infraestructura y en el actuar de los funcionarios y de todo el personal que interviene en el Sistema Penitenciario, por lo cual la ley se acompaña de artículos transitorios que marcan las pautas a seguir para este proceso. Respecto al tema del presupuesto, se menciona que dependencias y entidades, tanto federales como estatales, destinarán una partida de su presupuesto para cubrir las erogaciones generadas con motivo de la implementación.

En este sentido, conocer el presupuesto con el que cuenta el sistema penitenciario de cada entidad federativa permitirá tener un panorama sobre la capacidad que poseen para el cumplimiento de sus funciones y de las obligaciones que le atribuye la LNEP, además de comparar el presupuesto a través de los años desde la entrada en vigor de la ley, es decir, de observar la variación que ha habido y cotejarla con los resultados de la implementación en cada entidad.

Para ello, se les pidió a las entidades federativas desagregar el presupuesto modificado y ejercido durante los

Tabla 11. (Cifras en pesos)

Entidad	Presupuesto total - 2016		Presupuesto total - 2017		Presupuesto total - 2018		Presupuesto total - 2019	
	Modificado	Ejercido	Modificado	Ejercido	Modificado	Ejercido	Modificado	Ejercido
Aguascalientes	-	-	29,608,806.31	24,566,671.21	38,942,911.28	34,401,005.67	188,571,238.21	172,393,168.60
Baja California Sur *	156,426,394.00		157,395,351		154,297,070		153,808,460	
Campeche *	640,567,741		677,641,969		707,030,364		-	
Ciudad de México	2,689,155,059.87	2,643,393,195.64	2,584,144,400.91	2,578,730,075.56	3,187,989,409.48	3,083,194,036.14	4,403,826,618.96	4,076,496,319.66
Durango	45,279,654.96		47,445,166.32		51,125,166.96		55,320,600.00	
Estado de México	-	-	-	-	8,899,910.26	7,130,392.12	10,372,198.00	4,439,427.93
Guanajuato	762,494,029.17	703,384,837.24	844,623,598.07	801,692,026.61	824,890,641.60	793,940,206.32	962,602,859.36	846,132,961.40
Jalisco	5,407,808,385.04	5,377,807,295.31	6,490,454,738.77	6,489,280,165.37	6,779,072,748.62	5,947,359,149.51	4,725,867,887.76	4,685,207,073.23
Michoacán	632,731,185.21	632,731,185.21	842,234,382.19	842,234,382.19	930,132,282.13	930,132,282.13	1,030,015,762.67	1,030,015,762.67
Morelos	209,250,000.00	250,471,920.16	288,250,000.00	271,889,100.00	288,250,000.00	263,867,263.71	288,250,000.00	289,051,894.61
Nayarit	No recibió presupuesto							
Nuevo León	762791000	742225000	887962000	817921000	876629000	806078000	1,031,402,491.72	902,981,482.55
Oaxaca	99,243,787.08		88,975,979.05		150,231,796.89		141,015,608.76	
Puebla	-	-	1,730,602,218.83	1,684,665,046.64	2,182,828,705.58	2,128,962,703.91	2,474,532,607.30	2,332,232,200.26
Quintana Roo	104,351,765.18	93,050,935.47	103,784,303.69	91,062,004.71	132,133,730.99	104,049,392.43	185,224,666.43	106,852,017.72
San Luis Potosí	104,351,765.18	90,495,123.00	-	92,263,418.88	-	117,046,440.00	-	117,046,440.00
Sinaloa	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonora	-	586,845,212.13	-	662,979,966.17	-	658,821,659.09	-	655,404,518.51
Tabasco	No ejerce recursos							
Tlaxcala	-	92,679,341.65	-	-	-	102,259,459.04	-	95,459,641.62
Veracruz	400,572,657.65	400,572,657.65	247,946,362.34	247,946,362.34	466,330,454.31	466,330,454.31	446,755,877.29	446,755,877.29
Zacatecas	208,820,842.77	208,820,842.77	222,624,785.04	222,624,785.04	231,640,115.40	231,640,115.40	224,389,922.38	224,389,922.38

Baja California Sur* Envío presupuestos de cada CERESO y la Dirección General por año, pero no desagrega en modificado y ejercido.

Campeche* Envío el presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública, desde su página de Transparencia.

cuatro años que tenían como plazo para la implementación de la ley, de 2016 a 2019. En la tabla anterior se presenta la visualización de los presupuestos por entidad (se incluyen sólo las que respondieron). (Ver Tabla 11).

Para poder comparar los datos anteriores, es importante obtener información sobre el costo estimado de la implementación de la LNEP en cada entidad; sin embargo, sólo la mitad de los estados respondieron a esta pregunta, y la información que enviaron no estaba desagregada en los rubros solicitados.

Lo que obtuvimos de la información útil fue que los principales rubros a los que se destinó un presupuesto fueron a los proyectos tecnológicos, capacitación de personal, administración, operación y seguridad de los centros penitenciarios, así como en la implementación de las Unidades de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, aunque en este rubro no especifican qué aspectos implican su implementación.

La mayoría de los estados que enviaron información coinciden en que el origen del presupuesto para la implementación de la LNEP proviene de la deuda estatal, del presupuesto Fiscal Federal y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Ninguna de las entidades menciona algún recurso internacional.

Infraestructura

El sistema penitenciario instaurado a través de la LNEP tiene como base el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y su objetivo está dirigido a lograr la reinserción social de las mismas. Asimismo, como parte del régimen de internamiento, la ley establece que las condiciones de internamiento deben garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de libertad, y hace énfasis en que si bien estas personas serán limitadas en algunos de sus derechos en virtud de la ejecución de sentencia, siguen gozando de todos los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales.³⁷

Un primer paso para acercarse a estas metas, es contar con infraestructura adecuada y espacios dentro de los centros penitenciarios que garanticen el acceso a servicios de salud, programas educativos, lugares de esparcimiento, para practicar algún deporte o actividad física, y capacitación para el trabajo, así como cualquier otro servicio, medida o programa necesario para garantizar su integridad moral, física, sexual y psicológica, como

una alimentación adecuada, acceso a agua potable, servicios de salud mental, entre otros.

Por lo anterior, resulta imprescindible hacer una revisión sobre las condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios, tanto en infraestructura como en la población que los habita, por lo que este apartado estará dedicado a verificar cuántos centros existen actualmente, tanto federales como estatales, las condiciones en las que se encuentran y las características de la población penitenciaria al cierre de la presente investigación y con base en la información que se ha obtenido.

Centros penitenciarios: capacidad y población

Al cierre de diciembre de 2019, en México existían 281 centros penitenciarios estatales y 19 centros federales a través de los cuales se brindan los servicios penitenciarios.

Centros Penitenciarios	
Estatales	Federales
281	19

La primera información que necesitamos desagregar es la capacidad con la que cuenta cada centro, determinada por las camas útiles, para compararla con la población total que cada uno de ellos, tanto estatales como federales, alberga, y así poder identificar, en un primer momento, si existen condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad. (Ver Tabla 12).

Con un centro más que Puebla, es el Estado de México en donde se concentra el mayor número de centros penitenciarios (23); le siguen las entidades de Veracruz y Zacatecas (17), luego Chiapas e Hidalgo (15) centros cada uno y, finalmente, Guerrero (14). Ser, sin embargo, los estados con más número de centros, no significa, paradójicamente, que estos alberguen al mayor número de personas —con la excepción del Estado de México—.

Entre las entidades que tienen una mayor capacidad para albergar a las personas privadas de la libertad en sus instalaciones se encuentra, en primer lugar, la Ciudad de México, con una capacidad de 27,718 personas en 13 centros; le sigue Baja California, el Estado de México y Jalisco.

Un aspecto a destacar es la sobrepoblación que existe en los centros de 12 entidades, de las cuales el Estado de México presenta una sobrepoblación de casi el 200% de su capacidad neta; Nayarit tiene 42% de sobrepoblación

³⁷ Ley Nacional de Ejecución Penal. Artículos 9, 30 y 32.



Tabla 12. Capacidad de los centros penitenciarios de administración estatal por cama útil

	Número centros	Espacios (Capacidad)	Población	Sobrepoblación absoluta	Sobrepoblación relativa
Aguascalientes	3	1,808	1,564	-244	-13.50
Baja California	5	14,823	11,964	-2,859	-19.29
Baja California Sur	4	1,616	1,199	-417	-25.80
Campeche	2	1,782	1,249	-533	-29.91
Coahuila	5	3,146	2,169	-977	-31.06
Colima	3	3,587	1,400	-2,187	-60.97
Chiapas	15	4,610	3,921	-689	-14.95
Chihuahua	9	7,315	7,988	673	9.20
Ciudad de México	13	27,718	24,73	-2,988	-10.78
Durango	3	2,092	3,596	1,504	71.89
Guanajuato	11	5,970	6,036	66	1.11
Guerrero	14	3,552	4,242	690	19.43
Hidalgo	15	3,569	4,357	788	22.08
Jalisco	12	10,102	13,278	3,176	31.44
Edo. de México	23	14,327	29,837	15,510	108.26
Michoacán	11	7,948	5,291	-2,657	-33.43
Morelos	5	2,047	3,325	1,278 (38%)	62.43
Nayarit	3	1,173	2,025	852 (42%)	72.63
Nuevo León	5	8,799	6,484	-2,315	-26.31
Oaxaca	12	5,24	3,482	-1,758	-33.55
Puebla	22	6,012	7,558	1,546	25.72
Querétaro	4	3,401	2,553	-848	-24.93
Quintana Roo	4	2,571	2,909	338	13.15
Sinaloa	4	6,616	4,465	-2,151	-32.51
San Luis Potosí	6	3,062	2,439	-623	-20.35
Sonora	13	7,960	7,824	-136	-1.71
Tabasco	8	3,146	3,864	718	22.82
Tamaulipas	7	7,044	3,782	-3,262	-46.31
Tlaxcala	2	1,028	737	-291	-28.31
Veracruz	17	6,946	6,015	-931	-13.40
Yucatán	4	3,019	1,334	-1,685	-55.81
Zacatecas	17	2,501	2,048	-453	-18.11

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2019

y durango 41%; Morelos, finalmente, alberga a 38% de personas por encima de su capacidad neta.

En cuanto a los centros de administración federal, a continuación se presenta una tabla con los mismos rubros que la de centros estatales, para observar la variación en la capacidad y la población penitenciaria. (Ver tabla 13)

A diferencia de los centros estatales, los centros federales no presentan sobrepoblación; por el contrario, al menos nueve de estos centros presentan una población apenas por encima de la mitad o menos de la mitad de su capacidad neta.

El tema a destacar en esta sección son los CEFERESOS "CPS", es decir, los que tienen un contrato de

prestación de servicios con el gobierno para la administración de los mismos. La construcción, diseño e implementación de estos centros se realiza a través de capital privado, y el gobierno paga a las empresas asociadas cierta cantidad por los espacios disponibles, no por la cantidad de personas privadas de libertad que albergan.

Centros penitenciarios federales CPS

En relación con la infraestructura con la que cuentan los sistemas penitenciarios para el desarrollo de sus funciones, es importante destacar que en México existen centros penitenciarios federales que son financiados por empresas, en lo que se refiere a la construcción del inmueble, equipamiento, operación y mantenimiento del

Tabla 13. Capacidad de los centros penitenciarios de administración federal por cama útil*

Centro Penitenciario	Número centros	Espacios (Capacidad)	Población	Sobre población absoluta	Sobre población relativa
CEFERESO No. 1 Altiplano	1	844	804	-40	-4.74
CEFERESO No. 2 Occidente	1	1,040	857	-183	-17.6
CEFERESO No. 3 Noreste	1	836	0	-836	-100
CEFERESO No. 4 Noroeste	1	2,670	1,584	-1,086	-40.67
CEFERESO No. 5 Oriente	1	3,078	1,687	-1,391	-45.19
CEFERESO No. 6 Sureste	1	720	297	-423	-58.75
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	1	480	363	-117	-24.38
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	1	812	395	-417	-51.35
CEFERESO No. 9 Norte	1	1,148	640	-508	-44.25
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	1	2,520	1,773	-747	-29.64
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	1	2,520	1,482	-1,038	-41.19
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	1	2,520	1,342	-1,178	-46.75
CEFERESO No. 14 CPS Durango	1	2,520	1,927	-593	-23.53
CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	1	2,520	1,229	-1,291	-51.23
CEFERESO No. 16 CPS Femenil Morelos	1	2,528	833	-1,695	-67.05
CEFERESO No. 17 CPS Michoacán	1	2,520	701	-1,819	-72.18

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2019

* Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2019.

centro, no obstante, el servicio de seguridad y custodia sigue estando a cargo del gobierno.³⁸

Una de las principales razones por las cuales el gobierno federal decidió dar paso a la privatización del sistema penitenciario fue para despresurizar los centros en situación de hacinamiento; de esta manera, al recibir el presupuesto de iniciativa privada se buscaba construir centros con mejores instalaciones.

Por ello resulta importante revisar la situación actual de los centros federales que se encuentran bajo el esquema de Contrato de Prestación de Servicios (CPS), lo que implica que el gobierno federal pagará una contraprestación a la empresa asociada por los servicios anteriormente mencionados, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación,³⁹ por lo que se espera que la situación dentro de los CEFERESOS CPS sea mejor que los que cuentan únicamente con financiamiento público.

Para realizar este análisis, se retomó el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos para evaluar la situación que impera en el sistema penitenciario estatal y federal; el diagnóstico asigna a cada centro

penitenciario una calificación; en este análisis se retomará únicamente las calificaciones correspondientes a los CEFERESOS CPS con el fin de ser comparadas con las asignadas a los CEFERESOS que no reciben inversión privada. (Ver Tabla 14).

La diferencia entre las calificaciones asignadas a ambos grupos no es muy grande, si consideramos que el gobierno destina el 80% del presupuesto total otorgado al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social para pagarle a las empresas, mientras que los demás centros deben ser administrados tan sólo con el 20% restante.⁴⁰

De acuerdo al diagnóstico presentado por la CNDH en 2019, las observaciones que se hacen a los CEFERESOS CPS sobre los aspectos que deben mejorar se refieren precisamente al ámbito de la reintegración social, pues las actividades culturales, deportivas, de trabajo y de capacitación laboral son deficientes o inexistentes, dado que, a pesar de que cuentan con las instalaciones, no se cuenta con el personal que desarrolle la implementación de programas destinados a estos rubros. Incluso, el tiempo que las personas privadas de la libertad pasan fuera de su celda es considerablemente menor en comparación con otros centros.

³⁸ Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2016/08/carceles-privadas-problemas-corrupcion-drogas/>

³⁹ Recuperado de: https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/centro-federal-de-readaptacion-social-cefereso-no-12/

⁴⁰ Milenio Noticias (2019), recuperado de: <https://www.milenio.com/policia/prisiones-privadas-80-dinero-carceles-federales>



Tabla 14. Comparación entre los CEFERESOS CPS y los de financiamiento público

Centros penitenciarios federales operados por el gobierno federal			Centros penitenciarios federales bajo el esquema CPS			
Centro Penitenciario	Entidad	Calificación (CNDH)	Centro Penitenciario	Entidad	Empresa	Calificación (CNDH)
CEFERESO No. 1 Altiplano	Edo. de México	6.67	CEFERESO No. 11	Sonora	Grupo ICA	7.72
CEFERESO No. 2 Occidente	Jalisco	6.81	CEFERESO No. 12	Guanajuato	Grupo ICA	8.23
CEFERESO No. 3 Noreste	Tamaulipas	-	CEFERESO No. 13	Oaxaca	GIA	7.98
CEFERESO No. 4 Noroeste	Nayarit	7.86	CEFERESO No. 14	Durango	Prodemex	6.37
CEFERESO No. 5 Oriente	Veracruz	6.54	CEFERESO No. 15	Chiapas	IDEAL	7.89
CEFERESO No. 6 Sureste	Tabasco	7.87	CEFERESO No. 16	Morelos	IDEAL	7.63
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	Durango	7.67	CEFERESO No. 17	Michoacán	Prodemex	7.36
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	Sinaloa	8.16	Centro Penitenciario Federal No. 18	Coahuila	CROC	7.75
CEFERESO No. 9 Norte	Chihuahua	7.42				
Centro Penitenciario Federal 10 Nor-Noreste	Coahuila	-				

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Diagnóstico Nacional de supervisión Penitenciaria 2019

Por ende, estos centros no tienen habilitados espacios para el desarrollo de actividades físicas o deportivas, de programas educativos, artísticos o culturales, ni tampoco áreas que les permitan recibir una capacitación para el trabajo o para el desarrollo de alguna habilidad o competencia. Otros aspectos que también se deben mejorar es el servicio a la salud, donde se carece de personal y medicamentos.

De lo anterior podemos concluir que los resultados de la privatización del sistema penitenciario son contrarios a lo que establece la Ley Nacional de Ejecución Penal, y que, por tanto, la implementación de esta ley en los centros bajo el esquema de contrato por prestación de servicios es deficiente o nula en varios aspectos, principalmente cuando se trata de brindarle a las personas privadas de la libertad las herramientas necesarias para su desarrollo personal y potencialización de sus fortalezas con el objetivo de lograr una reintegración social.

Si lo que se busca es despresurizar los centros penitenciarios, es importante que se deje de aplicar la prisión preventiva de manera inminente.

Condiciones de los centros penitenciarios

Anualmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) elabora el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP),⁴¹ el cual tiene como objetivo presentar las condiciones en el sistema penitenciario, tanto en el ámbito estatal como en el federal.

Dicha evaluación contempla cinco indicadores principales:

I. Integridad personal del interno; la capacidad de alojamiento y población existente, distribución y separación de personas privadas de la libertad en caso de centros mixtos, servicios para la atención y mantenimiento de la salud, supervisión por parte del responsable del centro, prevención y atención de incidentes violentos, tortura y/o maltrato.

II. Estancia digna; existencia y capacidad de las instalaciones, condiciones materiales y de higiene, así como alimentación suficiente y de calidad.

III. Condiciones de gobernabilidad; existencia y conocimiento de la normatividad que rige al centro, suficiente personal de seguridad y custodia, sanciones disciplinarias, autogobierno, actividades ilícitas, extorsión y sobornos, así como capacitación del personal penitenciario.

IV. Reinserción social del interno; integración del expediente jurídico-técnico; clasificación, funcionamiento del Comité Técnico; actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas; beneficios de libertad anticipada y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.

41 CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

V. Atención a internos con requerimientos específicos; mujeres, personas adultas mayores, indígenas, con discapacidad, con VIH/SIDA o con adicciones y personas LGBTTTI.

Es importante mencionar que la aplicación del instrumento de evaluación elaborado por la CNDH no se lleva a cabo en todos los centros penitenciarios nacionales. Sin embargo, la muestra que se utiliza ofrece un panorama general sobre las condiciones del sistema penitenciario.⁴²

Los principales hallazgos del DNSP 2019 en el ámbito estatal reflejan condiciones preocupantes, principalmente por la sobrepoblación y el hacinamiento, cuya consecuencia es la insuficiencia de actividades a las cuales tienen acceso las personas privadas de la libertad. También destacan otras carencias identificadas en el sistema penitenciario como se muestra a continuación:

- Los rubros que presentaron las deficiencias con mayor incidencia se refieren a la insuficiencia de personal (72.68%), insuficiencia de actividades laborales y de capacitación (66.67%), deficientes condiciones materiales, de equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios (62.84%), deficiente separación entre procesados y sentenciados (55.19%), insuficiencia de programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria (51.91%), presencia de actividades ilícitas (40.44%) y deficiencia en los servicios de salud (32.79%).
- Se identificaron como deficiencias significativas, la falta de programas de prevención y de atención de incidentes violentos (42.62%), la presencia de cobros (39.89%), así como la detección de condiciones de autogobierno (33.33%), situación que vulnera el control que debe tener la autoridad sobre los centros, favoreciendo, como se observó, la violencia dentro de los mismos.
- En el 44.26% de los centros visitados se observó insuficiencia de vías para la remisión de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, y en el 34.43% se apreciaron deficientes condiciones materiales de cocina y comedores.
- Al momento de la visita, el 33.33% de los centros estatales presentaron sobrepoblación, lo que en

consecuencia estimula insuficiencia en actividades laborales y de capacitación (66.67%), deportivas (20.22%) y educativas (18.58%), así como insuficiencia de talleres y áreas deportivas en el 21.31% de los establecimientos.

- El 32.24% de los establecimientos locales supervisados registraron hacinamiento, lo que implica que existen áreas, al interior de los reclusorios, que rebasan de manera considerable su capacidad.
- En el 26.78% de los centros se observaron deficientes condiciones materiales y de higiene del área médica, así como una carencia de instrumental médico, de unidad odontológica, de personal para atender a las personas privadas de la libertad y de atención psicológica. Lo anterior es coincidente con las carencias en alimentación (26.78%) y en los servicios de salud (32.79%), al no contemplar dietas específicas para los enfermos que así lo requieren, como el caso de quienes padecen diabetes.
- En el 31.69% de los centros se observaron deficientes condiciones para la comunicación con el exterior; y en el 30.60% se detectaron anomalías en los procedimientos para la imposición de sanciones disciplinarias a los internos.

Por otro lado, a partir de los instrumentos de evaluación aplicados para los cinco diferentes indicadores, el DNSP de 2019 brinda una calificación en el ámbito estatal y otra a los centros penitenciarios federales, entre el 0 y el 10. En este año, el promedio estatal es de 6.75; el diagnóstico arroja que Querétaro, Tlaxcala y Coahuila son las entidades que recibieron las calificaciones más altas, con una tendencia a incrementar su calificación en comparación a años anteriores. Mientras que Tamaulipas, Guerrero y Veracruz, registraron las calificaciones más bajas, a pesar de haber incrementado su calificación en comparación con años anteriores, como se muestra en la Tabla 15.

La tabla muestra que de las 32 entidades, el 81.25% obtuvo una calificación mayor en comparación con el año anterior y el 18.75% obtuvo una calificación menor. Con el propósito de observar si las condiciones penitenciarias han mejorado en los últimos años, y a partir de 2016, año en que entró en vigor la LNEP, la tabla comparativa muestra que existe una tendencia al alza en el promedio en la calificación nacional.

⁴² El DNSP 2019 se integró de una muestra general de 203 instituciones penitenciarias de las 309 existentes en enero de 2019.



Tabla 15. Calificaciones asignadas a centros penitenciarios estatales, del 2011 al 2019 en el DNSP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aguascalientes	8.47	8.07	7.89	7.57	7.75	7.98	7.61	7.54	7.71
Baja California	6.56	6.28	6.75	7.23	7.42	7.40	7.51	7.32	7.21
Baja California Sur	6.61	6.03	6.01	5.49	5.47	5.75	5.09	4.95	6.17
Campeche	6.36	5.51	5.96	5.57	5.93	6.61	6.82	6.38	7.31
Chiapas	6.36	6.04	6.19	6.0	5.27	5.38	6.00	6.01	6.32
Chihuahua	7.08	7.04	6.31	6.77	7.38	7.45	7.35	7.19	7.43
Ciudad de México	5.99	5.91	5.98	6.55	6.84	6.85	6.88	7.28	7.52
Coahuila	5.21	6.01	5.17	6.30	7.20	7.72	7.74	8.01	8.03
Colima	6.65	7.01	6.74	6.55	5.92	6.41	7.09	6.61	6.76
Durango	6.63	6.21	6.44	6.40	6.14	6.51	6.62	6.36	6.64
Estado de México	5.89	5.60	5.98	6.01	6.73	6.40	6.31	6.22	6.21
Guanajuato	7.89	7.75	7.54	7.59	8.02	8.22	8.19	8.21	8.01
Guerrero	5.13	5.92	4.80	5.01	4.99	4.39	4.22	5.17	5.92
Hidalgo	6.37	5.76	5.44	5.37	5.01	4.62	4.80	5.28	6.14
Jalisco	7.54	7.22	7.00	6.67	6.90	7.13	6.96	7.09	7.11
Michoacán	6.77	6.47	6.42	5.88	6.21	6.08	6.48	6.54	6.11
Morelos	6.44	6.23	5.91	5.49	6.34	6.43	6.91	7.02	6.54
Nayarit	4.57	4.70	4.10	3.97	4.11	4.37	4.15	4.99	6.23
Nuevo León	5.77	5.81	5.39	5.20	5.66	5.46	5.02	6.03	6.18
Oaxaca	5.15	5.17	5.10	5.09	5.63	5.25	6.03	6.09	6.66
Puebla	6.99	6.81	6.84	6.84	6.74	6.99	6.39	6.05	6.03
Querétaro	7.79	7.49	7.41	7.34	7.12	7.70	8.13	8.21	8.22
Quintana roo	5.44	4.89	4.01	3.66	4.43	4.69	5.03	6.10	6.22
San Luis Potosí	6.84	6.59	6.60	6.12	6.51	6.33	6.55	6.52	6.95
Sinaloa	6.14	6.14	5.83	5.28	5.65	5.88	5.64	5.62	6.05
Sonora	6.79	6.75	5.93	6.34	6.37	6.03	6.49	7.11	7.50
Tabasco	4.86	5.70	5.08	4.89	5.06	5.30	5.59	6.00	6.06
Tamaulipas	5.88	5.67	5.37	5.14	5.29	4.95	4.71	4.92	5.42
Tlaxcala	7.80	7.32	7.62	7.37	7.34	7.12	6.99	7.45	8.07
Veracruz	6.60	7.00	7.19	5.93	6.82	6.54	6.02	5.87	5.94
Yucatán	6.13	6.31	5.80	6.0	6.37	6.94	6.81	6.83	7.18
Zacatecas	6.51	5.70	6.47	6.04	6.38	6.03	5.52	5.53	6.16
Promedio	6.41	6.28	6.10	6.02	6.21	6.27	6.30	6.45	6.75

Sin embargo, es posible identificar que respecto al ámbito estatal, el 50% de las entidades muestran una tendencia de aumento en la calificación otorgada en los últimos años, mientras que el 22% muestra una tendencia a la baja en calificaciones asignadas por el diagnóstico y para el 28% restante de las entidades no puede identificarse una tendencia.

Por otro lado, el DNSP presenta, como principales resultados de las condiciones en los centros penitenciarios en el ámbito federal, las siguientes:

- 16 de los 17 establecimientos en operación registran carencia de personal.
- El derecho de protección de la salud continúa siendo un problema generalizado dado que en 15 centros federales se mantiene la carencia de personal médico y de medicamentos, al tiempo que hay una deficiencia en su atención.

- En 13 de los centros federales se detectaron las siguientes problemáticas: insuficiencia de actividades laborales, de capacitación, educativas y deportivas, así como de falta de programas para la prevención de adicciones y deficiencia en la atención a las personas adultas mayores.
- En siete de los establecimientos federales se encontró una deficiente separación entre personas procesadas y sentenciadas.

Al igual que las entidades, los centros federales reciben una calificación a partir de la supervisión realizada, cuyo promedio, en 2019, fue de 7.53. Los centros penitenciarios con una mayor calificación fueron el Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No. 12, Guanajuato; el Centro Federal de Readaptación Social No. 8, Sinaloa, y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial Morelos. Los de menor calificación fueron el Centro Federal de

Tabla 16. Calificaciones asignadas a centros penitenciarios estatales, del 2011 al 2019 en el DNSP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Centro Federal de Readaptación Social No 1, Estado de México	7.95	7.53	6.98	7.32	6.81	7.30	7.44	6.67
Centro Federal de Readaptación Social No 2, Jalisco	7.69	7.7	7.76	7.3	7.15	7.11	7.13	6.81
Centro Federal de Readaptación Social No. 3, Tamaulipas	7.27	7.08	6.6	7.53	Cerrado	Cerrado	Cerrado	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social No. 4, Nayarit	7.22	7.23	7.22	6.99	7.07	7.13	7.31	7.86
Centro Federal de Readaptación Social Femenil Nayarit	5.86	5.88	7.01	6.81	Cerrado	Cerrado	Cerrado	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social No. 5, Veracruz	7.63	7.75	7.27	7.41	6.85	7.02	6.87	6.54
Centro Federal de Readaptación Social No. 6, Tabasco	07.07	6.93	6.52	7.29	7.23	7.05	7.82	7.87
Centro Federal de Readaptación Social No 7, Durango	7.96	7.65	7.58	7.68	7.13	7.41	7.35	7.67
Centro Federal de Readaptación Social No. 8, Sinaloa	6.67	6.84	6.83	7.13	6.42	6.91	7.89	8.16
Centro Federal de Readaptación Social No. 9, Chihuahua	6.48	6.11	5.53	6.63	6.17	6.55	6.53	7.42
Centro Federal de Readaptación Social No. 10, Coahuila	7.39	6.99	7.00	7.31	Cerrado	Cerrado	Cerrado	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No. 11, Sonora	N/V	6.37	6.03	6.74	07.01	7.04	7.15	7.72
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No. 12, Guanajuato	N/V	6.91	7.21	7.21	7.34	7.40	7.87	8.23
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No 13, Oaxaca	N/V	7.33	7.04	7.28	6.70	7.06	7.37	7.98
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No 14 , Durango	N/V	N/V	N/V	7.69	7.29	7.61	6.52	6.37
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No 15, Chiapas	N/V	N/V	N/V	N/V	6.52	6.83	7.21	7.89
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No 16, Morelos	N/V	N/V	N/V	N/V	6.75	7.14	7.74	7.63
Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No 17, Michoacan	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V	7.01	7.03	7.36
Centro Penitenciario Federal No. 18 "CPS" Coahuila	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V	N/V	7.25	7.75
Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial Morelos	7.94	7.58	8.18	7.55	7.65	7.26	7.60	8.05
Centro Federal de Readaptación Social de "Bugambilias", Islas Marías	5.15	5.16	6.81	7.88	8.01	8.47	8.50	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social "Aserradero", Islas Marías	5.32	5.36	6.44	7.75	8.61	8.66	8.67	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social "Morelos", Islas Marías	5.03	5.59	6.17	7.20	8.23	8.41	8.45	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social "Laguna del Toro", Islas Marías	4.82	4.95	6.02	7.76	7.98	7.27	7.29	Cerrado
Centro Federal de Readaptación Social Femenil "Rehilete Islas Marías	4.37	5.25	6.37	7.99	Cerrado	Cerrado	Cerrado	Cerrado
Promedio	6.58	6.61	6.83	7.36	7.21	7.33	7.48	7.53

N/V: no visitado en ese año



Readaptación Social No 1, Estado de México; el Centro Federal de Readaptación Social No. 5, Veracruz, y el Centro Federal de Readaptación Social "CPS" No 14, Durango. (Ver Tabla 16).

La tabla muestra que de los 17 centros federales supervisados en 2019, el 70.59% obtuvo una calificación mayor en comparación al año anterior y el 29.41% una calificación menor.

Para hacer el mismo análisis en los centros federales sobre cómo se han modificado sus calificaciones a partir de la entrada en vigor de la LNEP, tomaremos como punto de referencia para identificar la tendencia el año 2016. De los 25 centros que se muestran en la tabla, al término de 2019 ocho ya habían cerrado, por lo que para identificar la tendencia se tomó únicamente a los 17 centros que siguen operando. Es posible identificar que el 64.7% de los centros penitenciarios muestran una tendencia de aumento en la calificación obtenida en los últimos años; el 11.7% presenta una tendencia a disminuir su calificación y del 23.4% restante, con un comportamiento variable en las calificaciones registradas, no fue posible identificar una tendencia a partir de 2016.

Por lo tanto, es posible observar que en el ámbito nacional, la calificación otorgada en el DNSP por la CNDH sobre las condiciones en las prisiones, tanto en los centros penitenciarios estatales como federales, ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, el diagnóstico de 2019 arroja resultados que muestran que las condiciones no garantizan una vida digna a las personas privadas de la libertad. Respecto a la capacidad e infraestructura de los centros penitenciarios, las principales deficiencias son: la insuficiencia de personal; la falta de equipamiento e higiene en dormitorios; deficiencia en los servicios de salud, sobrepoblación y hacinamiento en algunas entida-

des, y deficientes condiciones para garantizar la comunicación con el exterior. Dichas deficiencias y prácticas, a las que hay que sumar la corrupción, afectan directamente a las personas privadas de la libertad.

Otra situación preocupante que se presenta en el diagnóstico es la insuficiencia de actividades laborales, de capacitación y deportivas que se brindan a las personas privadas de la libertad; actividades que se deberían garantizar en todos los centros penitenciarios y que favorecen la reinserción social. También es importante mencionar que dichas actividades tendrían que ser parte de los programas de las autoridades corresponsables.

Reinserción social

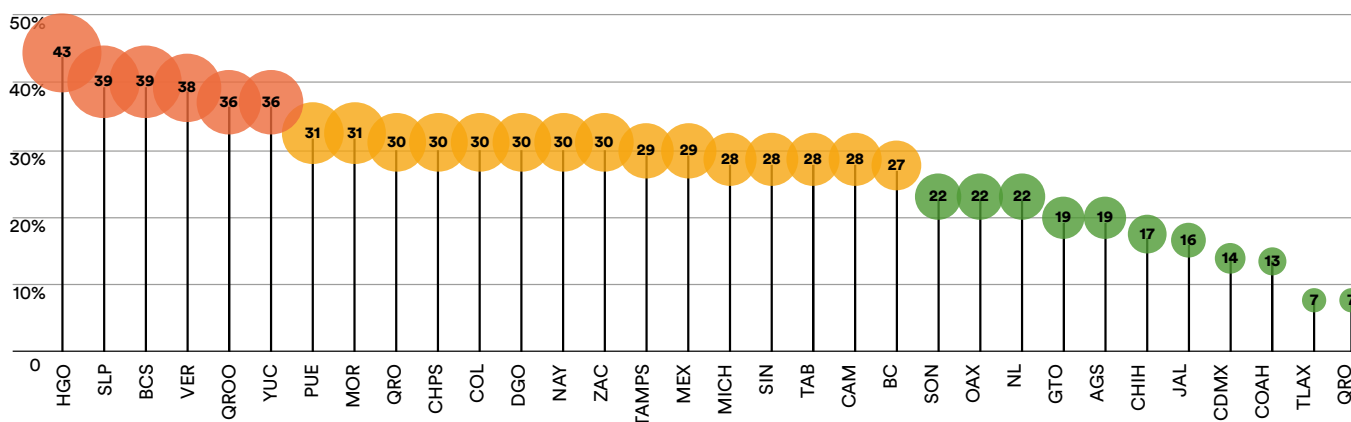
El rubro de reinserción social supervisado por la CNDH en el DNSP resulta relevante debido a que establece algunas de las acciones que tendrían que ser implementadas por el sistema penitenciario para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y favorecer su reinserción social.

A partir de los centros penitenciarios visitados en 2019, el DNSP muestra en el ámbito estatal las principales deficiencias en este rubro y el grado de incumplimiento de cada uno de los centros supervisados. Sin embargo, es posible realizar un balance de cada entidad así como de las áreas con mayor incumplimiento.

El gráfico 18 muestra que las entidades de Hidalgo, San Luis Potosí y Baja California Sur son las que registran un mayor porcentaje de incumplimiento en el rubro de reinserción social, con las siguientes deficiencias:

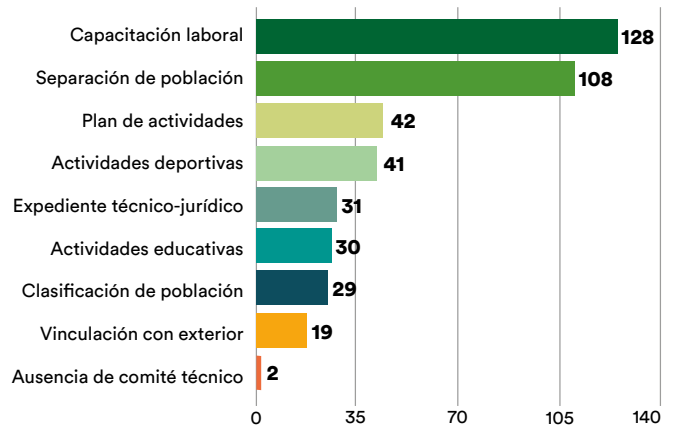
- Insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación

Gráfico 18. **Porcentaje de incumplimiento de los rubros respecto a la reinserción social. Estatal, 2019**



- Insuficiencia o inexistencia de actividades deportivas
- Insuficiencia o inexistencia de actividades educativas
- Inadecuada organización y registros para el cumplimiento de las actividades
- Inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad
- Deficiente separación entre procesados y sentenciados
- Inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad
- Deficiente integración del expediente técnico-jurídico
- Deficiencias en la integración y funcionamiento del Comité Técnico

Gráfico 19. Incidencia acumulada de incumplimiento por rubro de reinserción social. Estatal, 2019



El gráfico 19 muestra la incidencia acumulada del incumplimiento en cada uno de los rubros.

Tabla 17. Porcentaje de incumplimiento por deficiencia de cada entidad

	Capacitación laboral	Actividades deportivas	Actividades educativas	Plan actividades	Vinculación con exterior	Separación de población	Clasificación de población	Expediente técnico jurídico	Ausencia de comité técnico
Hidalgo	56%	67%	22%	89%	0%	33%	67%	56%	0%
Baja California Sur	100%	75%	0%	25%	25%	75%	50%	0%	0%
San Luis Potosí	33%	67%	50%	17%	0%	67%	50%	67%	0%
Veracruz	100%	14%	43%	14%	29%	100%	14%	14%	14%
Yucatán	100%	25%	0%	75%	0%	75%	25%	25%	0%
Quintana Roo	100%	25%	25%	25%	0%	100%	0%	50%	0%
Puebla	73%	36%	27%	27%	9%	91%	0%	18%	0%
Morelos	100%	40%	0%	60%	0%	40%	0%	40%	0%
Guerrero	100%	29%	14%	0%	14%	29%	57%	14%	14%
Chiapas	100%	22%	33%	11%	0%	67%	22%	11%	0%
Durango	100%	33%	0%	0%	0%	67%	33%	33%	0%
Zacatecas	67%	33%	0%	67%	0%	100%	0%	0%	0%
Colima	67%	33%	0%	33%	33%	67%	33%	0%	0%
Nayarit	100%	67%	33%	0%	33%	0%	33%	0%	0%
Tamaulipas	80%	0%	60%	0%	0%	100%	0%	20%	0%
Estado de México	100%	17%	33%	17%	17%	50%	8%	17%	0%
Tabasco	0%	25%	0%	75%	0%	100%	25%	25%	0%
Campeche	100%	0%	0%	0%	50%	100%	0%	0%	0%
Michoacán	100%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	50%	0%
Sinaloa	50%	25%	0%	0%	25%	100%	50%	0%	0%
Baja California	100%	20%	0%	20%	20%	80%	0%	0%	0%
Oaxaca	100%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	75%	0%
Sonora	67%	11%	0%	11%	11%	89%	11%	0%	0%
Nuevo León	33%	0%	33%	100%	0%	0%	0%	33%	0%
Guanajuato	63%	13%	13%	25%	0%	63%	0%	0%	0%
Aguascalientes	67%	0%	0%	33%	0%	67%	0%	0%	0%
Chihuahua	67%	0%	0%	17%	33%	33%	0%	0%	0%
Jalisco	67%	11%	0%	0%	11%	22%	22%	11%	0%
CDMX	38%	8%	23%	15%	23%	15%	0%	0%	0%
Coahuila	0%	0%	20%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
Querétaro	33%	0%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%
Tlaxcala	0%	33%	0%	0%	0%	33%	0%	0%	0%



Se identifica que los centros penitenciarios no cuentan con actividades laborales y de capacitación o éstas son insuficientes. Presentan una deficiencia en la separación de las personas sentenciadas y procesadas, así como una inadecuada organización y registros para el cumplimiento del plan de actividades. Por el contrario, se observa que la mayoría de las entidades cuenta con el comité técnico, ya que únicamente dos centros penitenciarios muestran una deficiencia en este rubro.

Con el propósito de identificar el porcentaje, por rubro establecido en el DNSP, de incumplimiento en cada una de las entidades, se elaboró la Tabla 17.

El 100% de incumplimiento representa que la totalidad de los centros penitenciarios visitados en esa entidad tienen dicha deficiencia. Es decir, el estado de Hidalgo, como se mencionó previamente, es la entidad que muestra un mayor incumplimiento en los rubros establecidos en el DNSP respecto a reinserción social. Sin embargo, esto se debe a la suma total de incumplimientos en la entidad, lo cual indica que hay centros penitenciarios que sí cumplen con algunos de estos rubros.

Por lo tanto, respecto a los resultados presentados por la CNDH en el DNSP de 2019 es posible identificar que las principales deficiencias respecto a las acciones consideradas para favorecer la reinserción social, son la falta o insuficiencia de capacitación y actividades laborales, así como la deficiencia en organización y registros para el cumplimiento del plan de actividades, lo cual es fundamental para garantizar una reinserción social sostenible.

Población penitenciaria

Después de haber estudiado la situación de los centros penitenciarios, es necesario dirigir la atención a la población que albergan; conocer sus características permitirá identificar la manera en que son judicializados cierto tipo de delitos y la manera en que impactan determinadas condiciones personales y de contexto, tanto en la comisión de esos delitos como en las resoluciones de los operadores del sistema, tales como la condición socioeconómica, la escolaridad y el sexo.

Para este análisis, primero se observará el tipo de fuero del delito por el que han sido sentenciadas las personas, seguido de su situación jurídica, es decir, si éstas se encuentran en prisión preventiva mientras continúa su proceso, o bien si ya han obtenido una sentencia; y, por último, su sexo.

Posteriormente, se analizarán características sobre los delitos frecuentes por los cuales las personas son sentenciadas, el nivel de escolaridad y la edad de las personas privadas de libertad.

Clasificación por tipo de fuero, situación jurídica y sexo

Retomando los anteriores datos sobre la población penitenciaria que se encuentra distribuida en los diferentes centros penitenciarios de cada entidad y en los centros federales, se desagregará la información para conocer el tipo de fuero, la situación jurídica y el sexo de las personas privadas de libertad para generar un análisis integral.

Cabe recordar que, de acuerdo al artículo 18 constitucional párrafo 3, existe la posibilidad de que las personas sentenciadas por un delito del fuero federal, cumplan su sentencia en centros estatales y viceversa, en atención a la cercanía de su domicilio; por este motivo se observará cuántas personas que fueron sentenciadas por delitos del fuero común y federal se encuentran en centros estatales y federales respectivamente. A continuación, se presentan las Tablas 18 y 19 con los datos mencionados.

En diciembre de 2018, había un total de **197,988** personas privadas de la libertad, de las cuales **165,213** se encontraban en centros estatales, esto es, el 83.45% de la población total nacional. Mientras que los centros federales albergaban a **32,775** de personas, conformando el 16.55% de la población total privada de la libertad.⁴³

En diciembre de 2019, aumentó la población penitenciaria a **200,936** personas privadas de la libertad, de las cuales **183,665** se encontraban en centros estatales, representando el 91.35% de la población total nacional. Mientras que los centros federales albergaban a **17,271** personas, conformando el 8.6% de la población total privada de la libertad.⁴⁴

Lo anterior refleja un aumento en el número de personas privadas de la libertad, principalmente en el número de personas que cumple una sentencia en el fuero federal. Este dato se cruza con la información de los CEFERESOS CPS, que más adelante abordaremos, pero que resulta importante mencionar en este momento dado que refleja uno de los mayores riesgos de la privatización del sistema penitenciario, la sobrepoblación, debido a que las empresas asociadas reciben un pago por el total de los lugares disponibles (capacidad neta) de los centros, hecho que propicia que el gobierno busque llenar esos espacios.

⁴³ Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2018.

⁴⁴ Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2019.

Tabla 18. Población penitenciaria en centros estatales clasificada por tipo de fuero, situación jurídica y sexo

Entidad Federativa	Fuero Común					Fuero Federal					Total General
	Población Procesada		Población Sentenciada		TOTAL	Población Procesada		Población Sentenciada		TOTAL	
	H	M	H	M		H	M	H	M		
Aguascalientes	421	34	875	46	1,376	63	13	106	6	188	1,564
Baja California	4,137	266	6,046	211	10,660	407	45	804	48	1,304	11,964
Baja California Sur	539	21	463	12	1,035	35	6	121	2	164	1,199
Campeche	372	19	770	16	1,177	23	3	44	2	72	1,249
Chiapas	1,878	99	1,656	52	3,685	98	8	116	14	236	3,921
Chihuahua	2,465	122	4,364	207	7,158	257	59	453	61	830	7,988
Ciudad de México	4,409	266	16,455	873	22,003	263	39	2,310	115	2,727	24,730
Coahuila	920	52	1,116	65	2,153	1	3	11	1	16	2,169
Colima	417	17	700	22	1,156	121	14	105	4	244	1,400
Durango	1,703	151	1,595	56	3,505	17	4	67	3	91	3,596
Estado de México	9,278	612	17,764	1,061	28,715	568	55	457	42	1,122	29,837
Guanajuato	1,892	98	3,652	133	5,775	76	5	172	8	261	6,036
Guerrero	1,138	83	2,072	104	3,397	271	22	520	32	845	4,242
Hidalgo	1,286	100	2,485	186	4,057	151	15	127	7	300	4,357
Jalisco	6,653	263	4,709	190	11,815	690	24	711	38	1,463	13,278
Michoacán	1,970	137	2,468	86	4,661	300	13	306	11	630	5,291
Morelos	753	56	1,898	145	2,852	110	4	354	5	473	3,325
Nayarit	777	51	1,108	53	1,989	1	2	30	3	36	2,025
Nuevo León	1,436	117	3,853	158	5,564	117	11	759	33	920	6,484
Oaxaca	1,688	79	1,538	40	3,345	31	35	58	13	137	3,482
Puebla	2,935	243	3,378	211	6,767	442	14	316	19	791	7,558
Querétaro	509	51	1,625	92	2,277	74	9	187	6	276	2,553
Quintana Roo	1,170	53	1,340	33	2,596	150	12	136	15	313	2,909
San Luis Potosí	1,066	57	1,062	34	2,219	58	7	143	12	220	2,439
Sinaloa	919	38	2,518	66	3,541	253	20	617	34	924	4,465
Sonora	2,505	124	4,759	189	7,577	40	14	132	61	247	7,824
Tabasco	1,356	96	2,304	63	3,819	18	3	24		45	3,864
Tamaulipas	1,025	109	2,283	97	3,514	55	10	193	10	268	3,782
Tlaxcala	313	43	206	15	577	82	7	70	1	160	737
Veracruz	2,394	197	3,113	148	5,852	94	12	50	7	163	6,015
Yucatán	203	19	1,018	25	1,265	21	3	43	2	69	1,334
Zacatecas	573	65	960	51	1,649	107	18	251	23	399	2,048
Total	59,100	3,738	100,153	4,740	167,731	4,994	509	9,793	638	15,934	183,665

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2019



Tabla 19. Población penitenciaria en centros federales clasificada por tipo de fuero, situación jurídica y sexo

Centro Penitenciario Federal	Fuero Común					Fuero Federal					Total General
	Población Procesada		Población Sentenciada		TOTAL	Población Procesada		Población Sentenciada		TOTAL	
	H	M	H	M		H	M	H	M		
CEFERESO No. 1 Altiplano	22		52		74	529		201		730	804
CEFERESO No. 2 Occidente	36		44		80	375		402		777	857
CEFERESO No. 3 Noreste					0					0	0
CEFERESO No. 4 Noroeste	122		137		259	564		761		1,325	1,584
CEFERESO No. 5 Oriente	111		128		239	751		697		1,448	1,687
CEFERESO No. 6 Sureste	47		93		140	61		96		157	297
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	8		51		59	79		225		304	363
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	1		51		52	10		333		343	395
CEFERESO No. 9 Norte	6		36		42	395		203		598	640
Centro Penitenciario Federal 10 Nor-Noreste					0					0	0
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	35		60		95	605		1,073		1,678	1,773
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	93		257		350	482		650		1,132	1,482
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	103		457		560	297		485		782	1,342
CEFERESO No. 14 CPS Durango	180		336		516	898		513		1,411	1,927
CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	74		460		534	289		406		695	1,229
CEFERESO No. 16 CPS Femenil Morelos		39		100	139		442		252	694	833
CEFERESO No. 17 CPS Michoacán	27		168		195	70		436		506	701
Centro Penitenciario Federal 18 CPS Coahuila	89		524		613	66		524		590	1,203
CEFEREPSI	12		48		60	28		66		94	154
Total	966	39	2,902	100	4,007	5,499	442	7,071	252	13,264	17,271

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2019

Por otra parte, para poder apreciar la variación de la población penitenciaria entre hombres y mujeres de una manera significativa, es importante retomar los datos desde la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal en 2016, y observar su comportamiento hasta el año 2019.

Tabla 20. Variación de la población en centros penitenciarios estatales, entre hombres y mujeres

	Centros penitenciarios	Población penitenciaria	Hombres en reclusión	Mujeres en reclusión
2016	267	188,262	178,661	9,601
2017	256	180,375	171,176	9,199
2018	255	176,819	167,624	9,195
2019	281	183,665	174,040	9,625

De acuerdo al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, desde el año 2016 hasta el 2018 se aprecia una disminución constante en la población penitenciaria; no obstante, en 2019 ocurre un aumento en la cantidad de las personas privadas de la libertad.

El incremento en la población penitenciaria impacta directamente en la construcción de más centros penitenciarios, pues la misma secuencia en el aumento de la población, se observa en el aumento de los centros penitenciarios para albergar a una cantidad mayor de personas que ingresan a los centros.

Este incremento coincide con la reforma constitucional de abril de 2019, impulsada por el gobierno federal, por la cual se amplió el catálogo de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.⁴⁵ Así, nos encontramos nuevamente con evidencia que muestra que el aumento de la población penitenciaria y sobrepoblación en los centros está directamente relacionada con la aplicación reiterada de la prisión preventiva, aún en aquellos delitos donde no se debe aplicar de oficio.

Por otra parte, es evidente la gran diferencia que existe entre la cantidad de hombres y mujeres que conforman la población penitenciaria; las mujeres son una minoría en los centros y generalmente el sistema penitenciario

está diseñado para los hombres; incluso, cuando se trata de centros mixtos en los que se encuentran hombres sentenciados por delitos sexuales, a quienes se recluye o aísla es a las mujeres para mantenerlas apartadas de sus compañeros con esta característica, en lugar de generar espacios diferenciados adaptados según el sexo o género.

Un sistema penitenciario dirigido por hombres y diseñado para hombres, ha generado la invisibilización de las mujeres en prisiones y de las necesidades específicas propias del sexo. Un aspecto que toma mayor relevancia al referirnos a las mujeres privadas de la libertad, es la higiene y la salud, pues en la mayoría de los centros carecen de elementos de higiene personal, lo que propicia daños colaterales a la salud que se agravan en las condiciones de internamiento en las que se encuentran.⁴⁶

Otra situación que debe ser abordada es la maternidad en los centros de reclusión; la ley establece el derecho a la maternidad y lactancia, así como el derecho de las madres a conservar la guardia y custodia de sus hijas e hijos menores de tres años dentro de prisión; sin embargo, las entidades poco o nada han hecho para crear espacios que faciliten el desenvolvimiento de las madres con sus hijas e hijos; tampoco se les garantiza a los niños y niñas el acceso a una alimentación adecuada, educación inicial, atención médica especializada (pediatría), vestimenta, calzado y juguetes, violentando además los derechos humanos de estas niñas y niños que viven en los centros.⁴⁷

Clasificación por delitos frecuentes, escolaridad y edad

En las tablas anteriores se presentaron datos sobre el fuero, la situación jurídica y el sexo de las personas privadas de libertad; en este apartado se desagregan datos referentes al tipo de delito que se comete con mayor frecuencia, así como la edad y el grado de escolaridad.

Los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales presentados en 2017, 2018 y 2019, permiten visualizar el perfil imperante en la población penitenciaria en cada uno de estos años, en relación con los rubros anteriormente mencionados. A continuación se presentan las tablas correspondientes para su análisis:

⁴⁵ Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2019/09/poblacion-carceles-aumento-prision-preventiva/>
⁴⁶ Recuperado de: <https://www.penalreform.org/blog/coronavirus-y-mujeres-privadas-de-libertad-esta-faltando/>
⁴⁷ Recuperado de: <https://observatorio-de-prisiones.documenta.org.mx/archivos/4053>



Tabla 21. Población penitenciaria 2017

Población penitenciaria. Censo 2017					
Delitos frecuentes		Escolaridad		Edad	
Robo	35.7%	Ninguno	10.7%	Menos de 18 años	1.0%
Homicidio	17.5%	Preescolar o primaria	30.3%	18 a 29 años	34.4%
Violación	7.1%	Secundaria	39.1%	30 a 39 años	33.5%
Secuestro	6.2%	Preparatoria	12.7%	40 a 49 años	19.5%
Narcomenudeo	4.5%	Carrera técnica	1.7%	50 años o más	10.2%
		o comercial		No especificado	1.4%
		Licenciatura	3.3%		
		No identificado	2.2%		

Tabla 22. Población penitenciaria 2018

Población penitenciaria. Censo 2018					
Delitos frecuentes		Escolaridad		Edad	
Robo	35.4%	Preescolar o primaria	33.5%	Menos de 18 años	0.4%
Homicidio	16.9%	Secundaria	39.6%	18 a 29 años	34.6%
Violación	7.9%	Preparatoria	13.6%	30 a 39 años	33.7%
Secuestro	6.2%	Carrera técnica	2.5%	40 a 49 años	19.4%
Narcomenudeo	6.3%	o comercial		50 años o más	9.7%
		Licenciatura	3.4%	No especificado	2.1%
		Maestría	0.1%		
		Doctorado	0.01%		
		No identificado	1.9%		

Tabla 23. Población penitenciaria 2019

Población penitenciaria. Censo 2019					
Delitos frecuentes		Escolaridad		Edad	
Robo	32.7%	Ninguno	7.2 %	Menos de 18 años	0.4%
Homicidio	17.9%	Preescolar o primaria	32.4%	18 a 29 años	32.4%
Violación	8.4%	Secundaria	37.7%	30 a 39 años	34.5%
Secuestro	6.9%	Preparatoria	14.7%	40 a 49 años	20.6%
Narcomenudeo	5.9%	Carrera técnica o	3.1%	50 años o más	11.2%
		comercial		No especificado	0.8%
		Licenciatura	2.9%		
		Maestría	0.1%		
		No identificado	1.8%		

El principal delito por el cual se sentencia a las personas privadas de la libertad es el robo, el cual supera por el doble al delito de homicidio. Este dato cobra relevancia al momento de revisar los requisitos para solicitar un beneficio penitenciario dado que generalmente este tipo de delito es considerado como no grave y en la mayoría de los casos se comete sin violencia —si bien impactan

variables como los agravantes y el tiempo por el cual se debe de cumplir la pena de prisión—. Esto lleva a preguntarnos por qué no se han aplicado en mayor medida los beneficios penitenciarios en este tipo de delito, dado que, haberlo hecho, sin duda, habría ayudado a disminuir considerablemente la población penitenciaria.

Por otra parte, el grado académico de las personas privadas de la libertad prevalece entre la educación básica (primaria y secundaria). En cuanto a la edad, el rango que impera se encuentra entre los 18 y los 39 años, lo que significa que es la población joven y adulta la que está ocupando las celdas en los centros penitenciarios. De esta manera, al momento de salir de prisión esta población tendrá un significativo retraso laboral, económico y educativo en comparación con las demás personas, provocando un estancamiento social y económico generalizado.

Personal del sistema de ejecución penal

De acuerdo al artículo séptimo transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las diferentes autoridades deberán prever dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, las partidas necesarias para atender la contratación de personal, así como establecer los programas de capacitación conforme a sus respectivas funciones para la correcta implementación de la ley.

Personal de seguridad y custodia

La LNEP establece que la custodia penitenciaria es una función que recae sobre la autoridad penitenciaria, la cual consiste en salvaguardar la vida, orden y seguridad de las personas privadas de la libertad, visitantes y personal adscrito a los centros penitenciarios, entre otros aspectos, observando de manera irrestricta los derechos humanos de las personas privadas de libertad, visitas y personal del centro.⁴⁸

Para cumplir con las funciones anteriores y todas las demás que establece la ley, es importante que exista un balance entre el número del personal de seguridad y custodia, y el de las personas privadas de la libertad a las que deben vigilar y salvaguardar su integridad física.

Al respecto, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales de 2018 señaló que en el país existe un total de 5,350 personas fungiendo un cargo de custodio y/o vigilante dentro de los centros penitenciarios estatales.

⁴⁸ Ley Nacional de Ejecución Penal. Artículos 19 y 20.

Por otra parte, el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, correspondiente a diciembre de 2018, muestra que en los centros penitenciarios de administración estatal y federal había un total de 180,072 personas privadas de libertad, ya fuese en prisión preventiva o sentenciados.

La siguiente tabla muestra un desagregado de número de personas privadas de la libertad y el número de custodios por entidad federativa.⁴⁹

Tabla 24. Número de personas privadas de la libertad por custodio en cada entidad

	# Total de personas privadas de la libertad por entidad (fuero común y federal)	# Total de custodios por entidad federativa	# De personas privadas de la libertad por custodio
Aguascalientes	1,285	275	5
Baja California	11,523	1,032	11
Baja California Sur	1,178	308	4
Campeche	1,222	147	8
Coahuila	1,908	198	10
Colima	1,506	294	5
Chiapas	3,493	902	4
Chihuahua	8,089	995	8
Ciudad de México	25,867	3,297	8
Durango	3,800	140	27
Guanajuato	5,307	1,564	3
Guerrero	4,238	460	9
Hidalgo	3,995	259	15
Jalisco	13,461	1,399	10
Estado de México	27,837	2,791	10
Michoacán	4,924	1,255	4
Morelos	3,232	519	6
Nayarit	1,958	232	8
Nuevo León	7,076	914	7
Oaxaca	3,187	442	7
Puebla	7,060	803	8
Querétaro	2,308	350	7
Quintana Roo	2,754	124	22
San Luis Potosí	2,361	508	5
Sinaloa	4,489	320	14
Sonora	7,230	697	10
Tabasco	3,805	491	8
Tamaulipas	4,622	493	9
Tlaxcala	591	123	5
Veracruz	6,504	548	12
Yucatán	1,304	213	6
Zacatecas	1,958	365	5
Total	180,072	22,458	8

Sobre la base de los datos anteriores se logra advertir que, de la población general correspondiente a 180,072 personas privadas de la libertad y de la cantidad total de custodios dentro del país, esto es, 22,458, corresponden aproximadamente, y en promedio por cada entidad federativa, ocho personas privadas de la libertad a la vigilancia de un miembro del personal de custodia.

Lo anterior atiende a lo recomendado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con que debe existir un número máximo de 20 internos por cada custodio.⁵⁰

Sin embargo, los estados de Durango y Quintana Roo reportaron 27 y 22 personas privadas de la libertad por cada custodio, desatendiendo a lo recomendado por la CNDH.

Asimismo, en consideración con las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2016, se puede advertir que en ese año había 22,945⁵¹ personas que tenían un cargo de custodio o vigilante en todo el país, en comparación con el Censo Nacional correspondiente a 2019, en el que se registraron 22,458 personas con un cargo de custodio o vigilante. Esto significa que entre estos tres años hubo una disminución de aproximadamente 487 custodios, dato que contrasta con el aumento de la población penitenciaria para el año 2019.

Los datos obtenidos en este apartado hacen ver un panorama donde existe la cantidad necesaria de personal de custodia para garantizar la seguridad y la integridad de las personas privadas de libertad. Sin embargo, el Diagnóstico Nacional de Sistema Penitenciario de 2019, hace reiteradas recomendaciones a las autoridades responsables para aumentar el número de personal de seguridad y custodia, así como para ofrecerles una capacitación adecuada conforme a los objetivos de la LNEP.

Es importante señalar que de la información recabada para el presente estudio, no se pudo advertir cuál era la forma de trabajo de los custodios, en relación con horarios laborales, días de descanso, así como tampoco cuántos custodios laboran por turnos al interior de los centros penitenciarios.

⁴⁹ Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019.

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). *Características de la Población Privada de la Libertad en México*, p. 23.

⁵¹ Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2016. Recursos en los centros penitenciarios.



Jueces de ejecución

La ley establece que el juez de ejecución es la autoridad judicial especializada del fuero federal o local competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como las atribuciones que aquella prevé.

El artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal determina que el Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta ley. Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

A partir de información publicada por el Poder Judicial de cada entidad, se identificó que hay entidades que no cuentan con jueces especializados en ejecución de medidas, como lo son Baja California, Coahuila, Guerrero, Morelos, Nuevo León y Tabasco. Dichas entidades cuentan con jueces mixtos o especializados en sistema acusatorio y son quienes fungen como jueces de ejecución en dichas entidades.

Por otro lado, actualmente hay entidades que solamente cuentan con un juez de ejecución, responsable de atender los asuntos de un gran número de personas privadas de la libertad, como es el caso de Sonora, Quintana Roo, Nayarit y Sinaloa, en donde los jueces de ejecución tienen que responder a asuntos de más de mil personas, siendo Sonora quien tiene una mayor proporción ya que un solo juez de ejecución atiende casos de 6,746 personas privadas de la libertad.

Para atender asuntos del fuero federal, hay cinco jueces de ejecución, lo que equivale a **3,638 asuntos por cada juez de ejecución**. Por otro lado, en asuntos del fuero estatal, la proporción de número de personas privadas de la libertad por juez de ejecución depende de cada una de las entidades, como se muestra en la tabla 25.

Los datos anteriores revelan el atraso que hay en la mayoría de las entidades respecto de la implementación de la figura del juez de ejecución y de la falta de especialización en materia de ejecución de sentencia. Los resultados resultan aún más abrumadores cuando damos cuenta de la cantidad de asuntos que le tocan a cada juez, según la entidad y el número de personas privadas de libertad, que en la práctica se traduce como en la inexistencia del principio de inmediatez por parte de los jueces.

Tabla 25. Número de personas privadas de la libertad por juez de ejecución en cada entidad

	# Total personas privadas de la libertad por entidad (fuero común)	Jueces especializados en ejecución de medidas	# De personas privadas de libertad por juez de ejecución
Aguascalientes	1,152	1	1,152
Baja California	10,129		
Baja California Sur	985	1	985
Campeche	1,146	4	287
Coahuila	1,897		
Colima	1,330	1	1,330
Chiapas	3,352	4	838
Chihuahua	7,187	17	423
Ciudad de México	23,068	36	641
Durango	3,725	4	931
Guanajuato	4,991	9	555
Guerrero	3,467		
Hidalgo	3,771	6	629
Jalisco	10,602	17	624
Estado de México	26,619	30	887
Michoacán	4,373	6	729
Morelos	2,831		
Nayarit	1,918	1	1,918
Nuevo León	5,846		
Oaxaca	3,043	9	338
Puebla	6,529	33	198
Querétaro	2,107	3	702
Quintana Roo	2,507	1	2,507
San Luis Potosí	2,154	4	539
Sinaloa	3,544	2	1,772
Sonora	6,746	1	6,746
Tabasco	3,755		
Tamaulipas	3,681	5	736
Tlaxcala	479	1	479
Veracruz	6,300	9	700
Yucatán	1,238	3	413
Zacatecas	1,408	4	352

Recordemos que uno de los principales obstáculos que se vivían en el sistema de justicia inquisitivo en el tema de acceso a la justicia, era la falta de inmediatez de jueces y juezas al momento de resolver un caso, pues quienes terminaban haciéndolo eran los secretarios de juzgado. La reforma al sistema de justicia penal y al sistema de ejecución de penal, busca terminar con este tipo de prácticas, para que sea el juez quien resuelva el caso directamente. Sin embargo, nos encontramos con la falta de jueces de ejecución especializados en varios distritos jurisdiccionales y, ahí donde se ha implementado la figura, hay un número insuficiente de ellos para conocer todos los casos; incluso hay lugares donde se sigue operando bajo el antiguo sistema inquisitivo, sin integrar los principios de oralidad e inmediatez.

Para comprender de una mejor manera la complejidad de esta situación, la LNEP conlleva diversos cambios de paradigma sobre el delito y el objetivo en la aplicación de penas, que necesariamente se vincula con el despliegue de las funciones de las autoridades jurisdiccionales, en este caso, de las juezas y jueces de ejecución.

Recordemos que el objetivo actual que persigue la ejecución de sentencia es la reinserción y reintegración social. Esto significa un cambio en el entendimiento del procedimiento de ejecución, en donde la figura del juez de ejecución se convierte en la piedra angular al momento de ejercer sus atribuciones de vigilancia y control, respecto de los derechos de las personas privadas de libertad, y de las relaciones de hecho y de derecho que surgen entre estas y la autoridad penitenciaria durante el tiempo que dure la medida de internamiento.⁵²

Dicho de otra manera, la importancia y la urgencia de que se implemente la figura del juez de ejecución y de la especialización de los mismos en cada entidad, responde a las funciones específicas que la LNEP le atribuye a esta figura jurisdiccional. Primeramente, se reconoce como sujetos de derecho a las personas privadas de libertad con la capacidad de iniciar procedimientos ante jueces ordinarios, y por otra parte, se establecen mecanismos para que las controversias entre las personas privadas de libertad y la autoridad penitenciaria se resuelvan en un proceso adversarial, contradictorio, en igualdad de partes y sometido a prueba.⁵³

Es así que la implementación integral de la LNEP requiere que las juezas y jueces de ejecución materialicen en sus prácticas diarias las disposiciones que en la ley se contemplan; es decir, su éxito depende de la manera en que estos las interioricen, se habitúan y pongan en práctica los objetivos y mecanismos que se instruyen para el desarrollo del procedimiento de ejecución.⁵⁴

Personal capacitado y especializado

La Ley Nacional de Ejecución Penal realiza cambios estructurales al Sistema Penitenciario, dentro de los cuales destaca el cambio de paradigma de respeto a los derechos humanos y dignificación de las personas que se encuentran privadas de la libertad. Estos cambios paradigmáticos, sin embargo, de poco servirán si en la práctica no existe una adecuada capacitación de sus operadores.

En su artículo octavo transitorio, se establece la obligación de la autoridad penitenciaria de capacitar a su personal en materia de implementación de la ley, de acuerdo con un plan de capacitación que deberá ser remitido al Comité para la Implementación. A continuación se presenta una tabla que muestra un semáforo sobre el cumplimiento en materia de capacitación del personal.

Tabla 26. Porcentaje de funcionarios capacitados por entidad

	Semáforo de cumplimiento Porcentaje de funcionarios capacitados en la implementación de la LNEP		
	Porcentaje total de personal capacitado	Porcentaje de personal de custodia capacitado	Porcentaje de personal técnico u operativo capacitado
Aguascalientes	61.0%	91.7%	13.3%
Baja California			
Baja California Sur	83.8%	100.0%	53.6%
Campeche	100.0%	100.0%	100.0%
Chiapas			
Chihuahua			
Ciudad de México	*	*	94.9%
Coahuila			
Colima			
Durango	0.0%	0.0%	0.0%
Estado de México	*	*	19.5%
Guanajuato			0.0%
Guerrero			
Hidalgo			
Jalisco			
Michoacán	*	*	23.3%
Morelos	31.0%	43.0%	25.0%
Nayarit	*	*	54.8%
Nuevo León	9.1%	13.8%	0.8%
Oaxaca	14.3%	9.7%	16.6%
Puebla	10.4%	11.2%	9.7%
Querétaro			
Quintana Roo	0.0%	0.0%	0.0%
San Luis Potosí	36.6%	52.0%	13.4%
Sinaloa	*	*	0.0%
Sonora	3.5%	0.1%	6.2%
Tabasco	0.0%	0.0%	0.0%
Tlaxcala	31.3%	50.0%	11.0%
Veracruz	*	*	42.9%
Yucatán			
Zacatecas	*	*	97.5%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida por parte de los estados a través de acceso a la información pública

⁵² Recuperado de: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf, p. 10.

⁵³ Recuperado de: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf, pp. 6-9.

⁵⁴ Recuperado de: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf, p. 9.



Como se aprecia, solamente tres de los trece estados que reportaron información sobre la capacitación de su personal en materia de implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal han realizado acciones significativas para lograrlo. Destacan Baja California Sur y Campeche como los estados con un mayor nivel de avance. En el caso específico de la Ciudad de México, resulta imposible determinar el porcentaje total de cumplimiento debido a que se desconoce el número total de personal de custodia, si bien se reportó la capacitación de 2,043 personas del personal de custodia y de 892 personas del personal general.

Es importante señalar que muchos de los estados revisados han dado prioridad a la capacitación de su personal de custodia, siendo Oaxaca el único cuyo porcentaje de capacitación de personal de custodia no supera al nivel de capacitación del personal operativo. En la capacitación de personal de custodia podemos destacar el desempeño de Aguascalientes, Baja California Sur y Campeche.

Por el contrario, se observa un limitado nivel de capacitación del personal técnico u operativo —es decir, personal de salud, educativo, deportivo, trabajo social, administrativo, jurídico, cocina, mantenimiento—. Solamente estados como Campeche, Ciudad de México y Zacatecas han realizado una capacitación satisfactoria de este personal.

Como se verá más adelante, solamente siete de los 32 estados de la República reportaron la existencia de planes de implementación de capacitación del personal en la aplicación de la LNEP. Se trata de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Jalisco, Sinaloa y Sonora. Con relación al protocolo de capacitación en materia de derechos humanos —cuya creación es mandatada en el artículo 33 de la Ley Nacional de Ejecución—, es importante señalar que esta obligación fue conferida a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la cual, efectivamente, creó el Protocolo para capacitación en materia de Derechos Humanos, vigente a nivel nacional. Sin embargo, como veremos más adelante, no es posible concluir que estos protocolos sean aplicados en las entidades o que exista siquiera real conocimiento sobre su contenido y empleabilidad.

De lo anterior es posible concluir que solamente cuatro estados de los 32 existentes —Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche y la Ciudad de México—, lograron demostrar un compromiso real en la implementación de capacitación a su personal en materia de implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Servicio profesional de carrera

Además de la implementación de capacitaciones efectivas para la formación de personal, a fin de contar con personal altamente capacitado en la implementación es necesaria una profesionalización de aquellas personas que forman parte del sistema penitenciario. Esto puede alcanzarse a través del establecimiento de lineamientos de reclutamiento de perfiles especializados o de la creación del servicio profesional de carrera, como algunos estados lo requieren.

Ambos mecanismos representan un beneficio en aras de la profesionalización del personal encargado de la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Tabla 27. Estados que requieren perfil especializado para ingreso al sistema penitenciario

Servicio profesional de carrera Estados que requieren un perfil especializado para el ingreso al sistema penitenciario			
Entidad	Estado de requerimiento	Entidad	Estado de requerimiento
Aguascalientes		Morelos	
Baja California		Nayarit	
Baja California Sur		Nuevo León	
Campeche		Oaxaca	
Chiapas		Puebla	
Chihuahua		Querétaro	
Coahuila		Quintana Roo	
Colima		San Luis Potosí	
Ciudad de México		Sinaloa	
Durango		Sonora	
Estado México		Tabasco	
Guanajuato		Tamaulipas	
Guerrero		Tlaxcala	
Hidalgo		Veracruz	
Jalisco		Yucatán	
Michoacán		Zacatecas	

Fuente: Elaboración propia con información obtenida por parte de los estados a través de acceso a la información pública

En este sentido, únicamente Baja California Sur y Guanajuato reportaron que en sus lineamientos para la contratación de personal se requería contar con cualidades específicas para el tratamiento de personas privadas de la libertad. Destaca el caso de Guanajuato, estado en cuyo perfil de solicitud laboral se precisa de perfiles especializados según el área de trabajo, en los cuales se requiere capacidades para el tratamiento de personas en internamiento y de sus familiares.

Algunos otros estados como Jalisco, Michoacán y Veracruz, señalaron contar con perfiles de especialización, sin embargo estos perfiles solamente se refieren al nivel de preparación profesional y no a sus actitudes y capacidades específicas en torno al Sistema de Ejecución.

Con relación al personal del sistema penitenciario incorporado al servicio profesional de carrera, solamente Oaxaca, Sonora, Tlaxcala y Veracruz no contemplan en sus legislaciones y normativa dicho servicio para sus empleados del poder ejecutivo.

Tabla 28. Estatus sobre servicio profesional de carrera

	Se contempla en la legislación	Vigente en el Sistema Penitenciario	Porcentaje del personal incorporado
Aguascalientes			
Baja California			
Baja California Sur			
Campeche			100.0%
Chiapas			
Chihuahua			
Coahuila			
Ciudad de México			
Estado de México			
Durango			
Guanajuato			100.0%
Guerrero			
Hidalgo			
Jalisco			
Michoacán			
Morelos			
Nayarit			
Nuevo León			100.0%
Oaxaca			
Puebla			100.0%
Querétaro			
Quintana Roo			
San Luis Potosí			
Sinaloa			
Sonora			
Tabasco			
Tamaulipas			
Tabasco			
Tlaxcala			
Veracruz			
Yucatán			
Zacatecas			

Fuente: Elaboración propia con información obtenida por parte de los estados a través de acceso a la información pública

Sin embargo, de aquellos estados que sí lo contemplan, solamente Campeche, la Ciudad de México, el Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo, lo han incorporado para el personal penitenciario. De éstos, solamente Campeche, Guanajuato, Nuevo León y Puebla reportaron que el 100% de su personal se encuentra debidamente incorporado a dicho sistema.

Lo anterior evidencia un escaso compromiso por parte de las autoridades estatales para la profesionalización del personal a cargo de la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal en los centros de privación de la libertad.

Hay que señalar además la inexistencia de información sobre la capacitación de personal del sistema penitenciario en el ámbito federal. Si bien el Censo Nacional del Sistema Penitenciario realizado en 2019 por el Inegi requirió a las entidades federativas que informaran sobre los elementos de profesionalización realizados en cada uno de los centros, esta información no fue proporcionada por los centros. Por este motivo no resulta posible la realización de un análisis sobre el estado de la situación y, por el contrario, evidencia la falta de transparencia de la Federación.⁵⁵

Frente a este panorama, resulta necesario comparar la manera en la que impacta el incumplimiento en la capacitación y profesionalización a funcionarios y personal que interviene en el sistema penitenciario en las condiciones de los centros penitenciarios de las entidades. Si bien no resulta posible realizar una comparativa integral dada la falta de información sobre la capacitación del personal en algunos estados, el análisis se llevará a cabo con los datos registrados en este apartado y con los datos obtenidos del DNSP descritos en el apartado sobre las condiciones de internamiento.

Con relación al DNSP⁵⁶ realizado por la CNDH en 2019, Querétaro es el estado que recibe la mayor calificación al cierre de 2019; sin embargo, no hay datos sobre el porcentaje de personal que han capacitado.

Por su parte, Aguascalientes, Campeche y Ciudad de México fueron estados que obtuvieron una calificación por encima de siete; se trata de estados en los que coincide el porcentaje de personal capacitado con los recursos

⁵⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), CENSO NACIONAL DE SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL 2019 Módulo 1. Estructura organizacional y recursos, 2019. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2019/doc/cnspef_2019_m1.pdf. Base de datos disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspef/2019/default.html#Microdatos>.

⁵⁶ La calificación que se desprende del DNSP va de 0 a 10, donde 10 es la calificación perfecta. Ésta evaluación mide aspectos como infraestructura, personal, servicios, seguridad y protección de derechos, entre otros.



destinados a generar programas de capacitación para su personal. Contrastan, a su vez, Baja California Sur y Zacatecas, estados que reportan también un alto porcentaje de personal capacitado, pero cuya calificación global en términos de desempeño fue de 6.17 y 6.16 respectivamente.

Por otra parte, al cierre del 2019, el 50% de las entidades obtienen una calificación con un rango de 6.5 a 6.95; 13 de las entidades que conforman este porcentaje coinciden en tener un muy bajo o nulo nivel de capacitación dirigida al personal. Las entidades que son la excepción a esta tendencia son Tlaxcala, Sonora y Guanajuato, que si bien tienen un porcentaje de capacitación muy bajo, la calificación promedio que se les otorga en el DNSP es de 7.86.

Sobre estos contrastes debe mencionarse que el DNSP toma de referencia muchas otras variables que se describen en el apartado correspondiente a las condiciones de los centros penitenciarios.

Se puede concluir que a partir de año 2016, año en que entró en vigor la LNEP, la tendencia preponderante es el aumento en la calificación de los estados; es preocupante, sin embargo, que el 65.6% de las entidades se encuentre en un rango de 5.42 a 6.95 de calificación, lo que significa que, si bien se percibe un aumento en la mejora del sistema penitenciario, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a la implementación de la LNEP, pues a través de este ejercicio se podrán cubrir muchos de los aspectos que actualmente son calificados como deficientes o inexistentes en la mayoría de los centros penitenciarios, entre ellos, el aumento del número de personal capacitado y con un nivel adecuado de profesionalización.

Sistema de información y estadística

Sistema de gestión de datos e información

Dentro del ámbito de implementación de la LNEP se contempla la creación de bases de datos con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, así como la creación de un expediente único para cada uno de ellos, donde se integre toda la información recopilada;

la LNEP establece los rubros y datos que deberán ser recabados de manera obligatoria en el título segundo, capítulo I de la información en el sistema penitenciario.

En este sentido, resulta importante la implementación de un sistema de gestión de datos e información de tipo electrónico para respaldar toda la información obtenida sobre la población penitenciaria de cada centro; es por eso que, a través de solicitudes de información, se les preguntó a los sistemas penitenciarios de las entidades si contaban con un sistema de este tipo donde recopilaran la información y, si era el caso, qué tipo de información se sistematizaba; también se preguntó por el año en que se comenzó a utilizar, si se generaba un número único de expediente, informes estadísticos y si se compartía la información con otras entidades.

Los resultados obtenidos de dichas solicitudes se sistematizaron en la Tabla 29.

Sistema de cómputo y seguimiento de las penas y tiempo de prisión preventiva

Como parte de la recopilación de información sobre las personas que se encuentran dentro del sistema penitenciario, la LNEP también hace hincapié en la creación de base de datos que sirvan a la autoridad penitenciaria de apoyo para garantizar que la duración y condiciones de la privación de la libertad sea conforme a la ley, así como para el seguimiento de la duración y condiciones de las penas impuestas a cada persona sentenciada.

La LNEP también determina que debe existir una versión pública de esta base de datos para integrarse al Sistema de Información Estadística Penitenciaria de las entidades y al Sistema Nacional, para que sea utilizada por el Inegi en la elaboración de los Censos Nacionales de seguridad pública y sistema penitenciario o para la elaboración de cualquier otro documento oficial de información estadística.

Por estos motivos, a través de solicitudes de acceso a la información, se le preguntó al sistema penitenciario de cada entidad si contaban con un sistema de cómputo de las penas impuestas a las personas privadas de libertad y, si era el caso, que solicitó que proporcionaran detalles sobre el funcionamiento de dicho sistema.



Tabla 29. Tipo de sistema de información y características utilizado por cada entidad

	Nombre	Sistema de gestión de datos	Año en que comenzó a utilizarse	Genera número único de expediente	Comparte información con otras entidades	Informes estadísticos
Aguascalientes	PROSEN	-Datos generales -Situación jurídica -Control de ingresos -Control de egresos		Sí		
Baja California Sur	Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)	-Datos generales -Situación jurídica -Control de ingresos -Control de egresos -Registro de visitas -Registro biométrico	2008	Sí	No	
Campeche	Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)	-Datos generales -Situación jurídica -Registro biométrico	2004	Sí	No	
Ciudad de México	Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP)	No responde	2006			Sí (no proporciona evidencia)
Durango	Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados (SRPS)	-Control y generación de informes -Registro de información para ámbito federal	2016 2010	No	No	
Estado México	Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados (SRPS)	-Datos generales -Situación jurídica -Carpeta administrativa -Sentencia y juzgado -Fecha de sentencia -Control de ingresos -Control de capacidad	1999	No	No	
Guanajuato	Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados (SRPS) Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)	-Datos generales -Situación jurídica -Control de ingresos -Control de egresos -Datos clínicos -Datos antropométricos y fotografías -Datos generales -Situación jurídica -Control de ingresos -Control de egresos	2000 2010	 Sí	 No	
Jalisco	Registro Estatal de internos (REI) Registro Estatal de Menores Infractores (REMI)	-Datos generales -Control de ingresos -Control de egresos -Registro de visitas	2002 2005	Sí	Sí, con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco	Sí
Michoacán	Sistema de Información Penitenciaria del Estado de Michoacán de Ocampo	-Datos generales -Situación jurídica -Datos de identificación reportes	2017	No	No	
Morelos	Sistema Penitenciario	-Datos generales -Registro de visitas y estancias	2004	Sí	No	
Nayarit	No cuenta con sistema					



Tabla 29. Tipo de sistema de información y características utilizado por cada entidad (continuación)

	Nombre	Sistema de gestión de datos	Año en que comenzó a utilizarse	Genera número único de expediente	Comparte información con otras entidades	Informes estadísticos
Nuevo León	(Sin nombre) es solo para el estado	En el CERESO 1 Y 3 En el CERESO 2 Femenil -Situación jurídica -Registro de visitas	2000 2009 2017	No	No	No
Oaxaca	Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados (SRPS)	-Datos generales -Control de ingresos -Antropometría -Familiares -Estudios -Adicciones -Procesos -Beneficios -Amparos -Reportes -% de compurgamiento	2017	Sí	No	
Puebla	Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados (SRPS)	-Datos generales -Antropometría -Familiares -Estudios -Adicciones -Procesos -Antecedentes -Beneficios -Amparos -Reportes -% de compurgamiento -Internos con problemas mentales, tercera edad, discapacidad permanente -Control de ingresos -Control de egresos	2017	Sí	No	No
Quintana Roo	No responde					
San Luis Potosí	No cuenta con sistema					No
Sinaloa	No responde (menciona que no tiene competencia)					
Sonora	Sistema de Registro de Procesados y Sentenciados (SRPS) (menciona otros sistemas como digitalización de expedientes, registro de huellas de personas privadas de la libertad y registro y credencialización de visitas)	-Control de ingresos -Datos generales -Situación jurídica -Fotografías -Información familiar -Antropometría -Estudios de personalidad	2000 (todos)	Sí (todos)	No (todos)	
Tabasco	Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)	-Datos generales -Situación jurídica -Antropometría -Huellas dactilares -Fotografías	2012	Sí	Sí	
Tlaxcala	No cuenta con sistema					Sí (no proporciona evidencia)



Tabla 29. Tipo de sistema de información y características utilizado por cada entidad (continuación)

	Nombre	Sistema de gestión de datos	Año en que comenzó a utilizarse	Genera número único de expediente	Comparte información con otras entidades	Informes estadísticos
Veracruz	Registro Estatal de Internos Procesados y Sentenciados (REIPS)	-Información personas procesadas -Información personas sentenciadas (expedientes comunes y federales)	2017			
	Sistema Plataforma México (menciona otros sistemas, relacionados a oficios y recursos materiales de la DGPRS)	-Datos generales -Situación penal -Referencias -Media filiación de personas privadas de su libertad	2005			
Zacatecas	Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)	-Datos generales -Datos biométricos -Datos sobre las personas probables responsables de delitos	2001	Sí	Sí	

Los resultados obtenidos fueron sistematizados en la Tabla 30.

Planes de implementación

La implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal requiere y ha requerido la creación de mayores capacidades para todas las autoridades involucradas en el Sistema Penitenciario. Consciente de esto, los legisladores previeron en el apartado de transitorios la necesidad de contar con un periodo de ajuste de capacidades. La ley, en su artículo transitorio séptimo, señala la importancia de que todas las autoridades que tuvieran responsabilidades directas o indirectas en la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal proveyeran en sus programas la adecuada y correcta implementación de ésta.

Específicamente, para el caso de autoridades penitenciarias, se deberá contar con un plazo de cuatro años —calculados a partir del 16 de junio de 2016— para capacitar, adecuar los establecimientos penitenciarios, equipar, desarrollar tecnologías de la información y comunicaciones, así como adecuar su estructura organizacional. Todo ello de conformidad con los planes de actividades registrados ante el Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal. En otras palabras, deberán crear planes de actividades para capacitación, adecuamiento de los establecimientos penitenciarios, tecnologías de la información y gestión organizacional.

Tabla 30. Tipo de sistema de cómputo para registro de prisión preventiva

	¿Cuenta con sistema de cómputo?	Detalles
Aguascalientes	Información reservada	
Baja California Sur	Sí	No explica sistema
Campeche	No responde	
Ciudad de México	No	
Durango	No responde	
Guanajuato	Sí	Detallado y manda evidencia (https://drive.google.com/file/d/14-QXZHA14etl6ZyK740uxeT-fbVCLGqRkl/view)
Jalisco	Sí	Explica de forma detallada
Edo. de México		
Michoacán	Sí	No explica sistema
Morelos	No responde	
Nayarit	No	
Nuevo León	Sí	Es un desarrollo local (no manda evidencia)
Oaxaca	No	
Puebla	No	
Quintana Roo	Sí	No explica sistema
Sinaloa	No responde	
San Luis Potosí	No	
Sonora	Sí	No explica sistema
Tabasco	No	
Tlaxcala	No	Remite a la ley
Veracruz	No	
Zacatecas	No	Se lleva un registro manual



Tabla 31. Entidades que cuenta con plan de implementación para capacitación

Semáforo de implementación Creación y seguimiento de planes de implementación de la Autoridad Penitenciaria		
Entidad	Plan de implementación para capacitación	Observaciones
Aguascalientes		-Planes de actividades de capacitación pero en relación a las FAPS -Planes de infraestructura a corto plazo
Baja California		
Baja California Sur		Proporcionó sus planes de actividades de capacitación, infraestructura, equipamiento y gestión
Campeche		Cuenta con planes de capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información, gestión. Pero no proporcionó información específica
Chiapas		
Chihuahua		
Coahuila		
Colima		
Ciudad de México		Planes de actividades anuales en capacitación
Durango		
Estado México		Cuenta con planes de capacitación, profesionalización, infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información, gestión. Pero no proporcionó evidencia
Guanajuato		Proporcionó sus planes de actividades de capacitación, infraestructura, equipamiento y gestión
Guerrero		
Hidalgo		

Fuente: Elaboración propia con información obtenida por parte de los estados a través de acceso a la información pública

Sobre la información proporcionada por las autoridades se puede concluir que, cumplido el plazo establecido por la ley para la creación y aplicación de planes de implementación, solamente Baja California Sur y Guanajuato han podido comprobar la existencia de una efectiva planificación de actividades para la implementación de la Ley Nacional. Por su parte, Campeche y el Estado de México mencionaron contar con todos los planes requeridos por la ley, sin embargo no proporcionan evidencia que pudiera indicar que dichos planes cumplen con los requerimientos necesarios. Asimismo, Aguascalientes, Michoacán y Tlaxcala señalan contar con la mayoría de los planes requeridos, pero tampoco proporcionan información de respaldo.

Semáforo de implementación Creación y seguimiento de planes de implementación de la Autoridad Penitenciaria		
Entidad	Plan de implementación para capacitación	Observaciones
Jalisco		Mencionó contar con planes para capacitación
Michoacán		Mencionó contar con planes de Infraestructura, Equipamiento, Tecnologías de la información, Gestión
Morelos		Mencionó contar con planes de gestión
Nayarit		No cuentan con planes
Nuevo León		No cuentan con planes
Oaxaca		No cuentan con planes
Puebla		No cuentan con planes
Querétaro		
Quintana Roo		En proceso
San Luis Potosí		Solamente sobre normatividad
Sinaloa		Menciona la existencia de un plan de capacitación y un programa global que contemple los rubros solicitados (en proceso)
Sonora		
Tabasco		Menciona la existencia de planes para mejoramiento de Infraestructura, Equipamiento, Normatividad. No proporciona la estructura de los planes
Tamaulipas		
Tlaxcala		Menciona la existencia de planes de Infraestructura, Equipamiento, Tecnologías para garantizar la seguridad institucional, pero no proporciona evidencia
Veracruz		
Yucatán		
Zacatecas		

Por su parte, la Ciudad de México, Jalisco, Morelos, San Luis y Sinaloa señalaron contar con uno o dos planes de actividades, principalmente en tema de capacitación, gestión o normativa, mientras que Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo expresaron no contar con ellos.

Es alarmante que transcurrido el tiempo marcado por la ley, los estados no cuenten con un plan de actividades para la implementación de la Ley Nacional y que solamente dos entidades hayan podido demostrar la existencia de estos programas.

4.2 Lineamientos para la implementación de la LNEP

Coordinación interinstitucional

Aunque la Secretaría de Seguridad Pública, a través de su Sistema Penitenciario Local, es la institución más visible dentro del proceso de Ejecución Penal, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece obligaciones específicas para diversas autoridades tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. El éxito para la correcta implementación del Sistema de Ejecución Penal está íntimamente ligado al nivel de coordinación existente entre estas instituciones de gobierno en la implementación conjunta y homóloga de la ley.

En el caso específico de la coordinación entre instituciones propias del Poder Ejecutivo, el artículo 3 de la Ley Nacional establece como autoridades corresponsables de la aplicación de ley a la Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Cultura, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y sus equivalentes en las entidades federativas. Esto tiene la finalidad de lograr un Sistema Penitenciario organizado sobre el respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, educación, salud, deporte y la familia.

Tabla 32.

	Obligación	Cumplimiento
1.1	La Secretaría de Gobernación y sus equivalentes locales deben establecer comisiones intersecretariales	
1.2	Las comisiones intersecretariales deben diseñar e implementar programas y servicios al interior de los centros y postpenales	
1.3	Las comisiones intersecretariales pueden crear mecanismos de participación con organizaciones civiles para brindar dichos servicios	

El artículo 7 de la LNEP apunta que en el ámbito federal y en todas las entidades federativas deben establecerse comisiones intersecretariales como unidades encargadas del diseño e implementación de los programas de:

a) Servicios para la reinserción al interior de los centros penitenciarios.

b) Servicios postpenales.

Para lograrlo, y bajo la premisa de que la reinserción social se alcanza con la prestación de servicios y actividades de educación, salud, trabajo, capacitación y deporte, las comisiones intersecretariales deben estar conformadas por todas las autoridades corresponsables para garantizar que dichos servicios y actividades sean accesibles, suficientes y de calidad.

La Secretaría de Gobernación y sus equivalentes locales deben establecer comisiones intersecretariales

En octubre de 2019, tanto 25 de las 33 entidades como en el ámbito federal se habían conformado comisiones intersecretariales, lo que representa un 75,75% del total.

Tabla 33. Creación de comisiones intersecretariales por entidad

Creación de comisiones intersecretariales			
Aguascalientes	Sí	Morelos	Sí
Baja California	Sí	Nayarit	Sí
Baja California Sur	Sí	Nuevo León	Sí
Campeche	Sí	Oaxaca	Sí
Chiapas	No	Puebla	No
Chihuahua	Sí	Querétaro	Sí
Ciudad de México	Sí	Quintana Roo	No
Coahuila	Sí	San Luis Potosí	Sí
Colima	No	Sinaloa	Sí
Durango	Sí	Sonora	Sí
Estado de México	Sí	Tabasco	No
Guanajuato	Sí	Tamaulipas	No
Guerrero	Sí	Tlaxcala	Sí
Hidalgo	Sí	Veracruz	Sí
Jalisco	Sí	Yucatán	Sí
Michoacán	Sí	Zacatecas	No

Fuente: CNDH (2019). Recomendación General 38/2019

Las comisiones intersecretariales deben diseñar e implementar programas y servicios al interior de los centros y postpenales

A pesar de que la creación de comisiones intersecretariales es una obligación en un avanzado estado de cumplimiento, su funcionamiento conforme a lo establecido por la LNEP es notablemente inferior. Al preguntarles sobre el estatus de implementación de la LNEP y las acciones de coordinación, únicamente tres de las 22 autoridades que respondieron hicieron mención de las comisiones intersecretariales, a pesar de estar creadas.



Tabla 34. Avance por entidad en la implementación y coordinación con comisiones intersecretariales

Estados que respondieron sobre los avances en la implementación y coordinación	Tienen comisiones intersecretariales	Las comisiones intersecretariales son mencionadas	La CNSP es mencionada
Aguascalientes	SÍ	SÍ	SÍ
Baja California Sur	SÍ	NO	SÍ
Campeche	SÍ	SÍ	SÍ
Ciudad de México	SÍ	NO	NO
Durango	SÍ	NO	NO
Estado de México	SÍ	NO	SÍ
Guanajuato	SÍ	NO	SÍ
Jalisco	SÍ	NO	SÍ
Michoacán	SÍ	NO	NO
Morelos	SÍ	NO	SÍ
Nayarit	SÍ	NO	NO
Nuevo León	SÍ	NO	SÍ
Oaxaca	SÍ	NO	SÍ
Puebla	NO	NO	NO
Quintana Roo	NO	SÍ	SÍ
San Luis Potosí	SÍ	NO	SÍ
Sinaloa	SÍ	NO	SÍ
Sonora	SÍ	NO	SÍ
Tabasco	NO	NO	SÍ
Tlaxcala	SÍ	NO	SÍ
Veracruz	SÍ	NO	NO
Zacatecas	NO	NO	SÍ
		13,6%	72%

Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes de acceso a la información realizadas en el marco del presente análisis

Es remarcable la diferencia de referencias entre las comisiones intersecretariales y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, puesto que conforme a la LNEP las primeras se encargan del diseño y desarrollo de programas de atención dirigidos a personas privadas de libertad tanto al interior de los centros como en la fase postpenal. Este trabajo es esencial para lograr el objetivo principal del sistema penitenciario: la reinserción social.

Además, es importante señalar que en ninguna de las tres ocasiones que se hizo referencia a las comisiones intersecretariales se dio una respuesta que permita concluir que están operando adecuadamente. Aguascalientes señaló que está creada pero que todavía no existen convenios con las autoridades corresponsables; en Campeche su operación se centra en la capacitación, y en Quintana Roo todavía no se ha creado.

Lo anterior puede deberse a distintos motivos:

- Un gran número de comisiones intersecretariales están creadas pero no operan conforme al artículo 7 de la LNEP.
- Las comisiones intersecretariales no están debidamente integradas.
- Las autoridades penitenciarias asocian su trabajo mayormente al de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario en la implementación del Sistema de Ejecución Penal que al de las comisiones intersecretariales (orientación más centrada en seguridad, que en reinserción efectiva).

Cualquiera de los tres supuestos representa un retraso en el cumplimiento de las obligaciones de coordinación interinstitucional.

Coordinación, coadyuvancia y apoyo entre autoridades

Tabla 35.

	Obligación	Cumplimiento
1.1	El Consejo de la Coordinación debe constituir un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal	
1.2	El Consejo de Coordinación presentará anualmente ante las Cámaras del Congreso de la Unión un informe anual del seguimiento a la implementación del Sistema de Ejecución Penal	
1.3	El Comité debe coordinar, coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y entidades federativas a la implementación.	
1.4	El Comité estará presidido por la Conferencia Nacional de Sistema Penitenciario	
1.5	La Conferencia rendirá informes semestrales	

El octavo transitorio de la LNEP mandata la constitución de un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal (CIESSEP) con la finalidad de coordinar, coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y locales. Su creación le corresponde al Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

El Consejo de Coordinación debe constituir un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal (CIESSEP)

El CIESSEP nunca fue creado, por lo que esta obligación no ha sido cumplida. Pocos días después de ser publicada la LNEP, se eliminó el Consejo de Coordinación bajo la justificación de que había cumplido satisfactoriamente con el objeto de analizar y acordar las políticas de coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno, el Sistema de Justicia Penal. Este, en cambio, fue sustituido por una instancia de comunicación entre los Poderes de la Unión a partir del intercambio de experiencias.⁵⁷ Esta nueva estructura tuvo una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018 y desde 2019 ocupó sus funciones la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia. Por ende, tampoco se está cumpliendo con la obligación de presentar anualmente, por parte del Consejo de Coordinación, informes del seguimiento a la implementación del Sistema de Ejecución Penal.

El Comité debe coordinar, coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y entidades federativas a la implementación.

Lo anterior implicó que, durante los primeros años de aplicación de la LNEP, la implementación, evaluación y seguimiento del Sistema de Ejecución Penal no fue ejercido por ningún organismo específico creado para tal cometido. Esta función fue parcialmente asumida en los esfuerzos de consolidación del Sistema de Justicia Penal, con un espectro de acción mucho más amplia. Así, entre los años 2016 y 2018 la evaluación del avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal tomó acciones focalizadas en aspectos que exceden la esfera de ejecución penal, como son la simplificación del Informe Policial Homologado, fortalecer la figura del Asesor Jurídico de Víctimas o el Plan de liquidación del Sistema Tradicional, entre otros.

Consecuentemente, los indicadores que fueron desarrollados para evaluar la operación del sistema de justicia penal no incidían en aspectos esenciales de ejecución penal, sino que recababan información sobre carpetas de investigación abiertas, sentencias condenatorias, medidas cautelares impuestas e internamientos en prisión

preventiva.⁵⁸ De igual manera, la coordinación interinstitucional, tanto con el Poder Judicial como con el Poder Legislativo, se centró en foros y encuentros públicos sobre temas generales del Sistema de Justicia Penal que no abordaron cuestiones relativas a la reinserción de las personas privadas de libertad.⁵⁹

Desde diciembre de 2019 opera la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, integrada por diversas autoridades del sistema de justicia, incluyendo autoridades de ejecución penal como representantes de centros penitenciarios y centros de internamiento para adolescentes. Esta unidad todavía se encuentra en etapas iniciales de trabajo, pero al igual que ocurría con la estructura precedente, aspira a establecer comunicación, colaboración y coordinación entre de los actores del Sistema de Justicia Penal, más allá de en materia de ejecución penal.⁶⁰

Por lo tanto, se concluye que la UASJ no se está dando un seguimiento específico a la implementación del Sistema de Ejecución Penal, tal como lo mandata el octavo transitorio de la LNEP. Desde 2016 las reformas estructurales han ido dirigidas a consolidar el Sistema de Justicia Penal, lo que ha relegado la implementación, evaluación y seguimiento al Sistema de Ejecución Penal. A mediados de 2020, las acciones en este sentido son escasas y están en fases de pilotaje.⁶¹

El Comité estará presidido por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

De acuerdo con el octavo transitorio de la LNEP, el CIESSEP debe estar presidido por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP). Al no existir el CIESSEP, esta obligación no ha sido cumplida.

La CNSP rendirá informes semestrales

A pesar de que no existe un CIESSEP, la CNSP sí es un órgano en funcionamiento que sostiene reuniones con dicha periodicidad y emite informes semestrales. La CNSP pretende facilitar la cooperación y coordinación institu-

⁵⁷ DOF (2016). Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

⁵⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018). *Informe de acciones para avanzar en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (octubre 2016 - noviembre 2018)*. Capítulo 2. Etapa de Consolidación del Sistema de Justicia Penal.

⁵⁹ Únicamente se registró un evento sobre la materia los días 27 y 28 de septiembre de 2018 en Morelos. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018). *Informe de acciones para avanzar en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (octubre 2016 - noviembre 2018)*. Capítulo 3. Coordinación Interinstitucional y Cooperación Internacional.

⁶⁰ SEGOB (2020). La Secretaría de Gobernación funge como enlace operativo entre los tres poderes de la Unión para consolidar el Sistema de Justicia Penal. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/funge-gobernacion-como-enlace-operativo-entre-los-tres-poderes-de-la-union-para-consolidar-el-sistema-de-justicia-penal>

⁶¹ Véase, por ejemplo, el programa piloto en materia de reinserción en Ciudad de México impulsado por dicha unidad en los primeros meses de 2020. SEGOB (2020). *Inicia Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia programa piloto en materia de reinserción postpenal*. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/inicia-unidad-de-apoyo-al-sistema-de-justicia-programa-piloto-en-materia-de-reinsercion-post-penal?idiom=es>



cional entre los sistemas penitenciarios para lograr una efectiva reinserción social de las personas en prisión.⁶²

De este modo, los trabajos de la CNSP suplen las funciones de coordinación de la CIESSEP, pero únicamente lo hacen en parte puesto que su rango de acción se ciñe a promocionar y coordinar el trabajo de los sistemas penitenciarios. Como se verá a continuación, los trabajos de la CNSP no incluyen estrategias amplias a largo plazo para la total implementación del Sistema de Ejecución Penal. Sus informes evidencian que las acciones que se llevan a cabo, principalmente en forma de reuniones, se enfocan a trabajos al interior de los propios sistemas de seguridad y penitenciario, por lo que el papel del resto de autoridades involucradas en el Sistema de Ejecución Penal no es abordado como un tema central en la implementación.

Lo anterior, a su vez, genera que los sistemas penitenciarios conciban que los espacios de la CNSP sean las acciones de coordinación que deben llevarse a cabo para implementar la LNEP, incluso por delante del trabajo de las comisiones intersecretariales.

Como se desprende de los informes semestrales, el método de trabajo es principalmente a través de sesiones en las que se discuten los temas. En ellas se tratan diversos temas que no cubren todo lo que le correspondería a el CIESSEP. Los temas son muy cambiantes según las regiones en donde se lleven a cabo las sesiones, sin plasmar una estrategia de fondo, lo que provoca que los sistemas penitenciarios locales conciban que estos espacios les sirven para acciones muy específicas y diferentes. Así, mientras el Estado de México señala que se ha colaborado con la CNSP para la implementación de su proyecto de reglamento interno, Morelos señala que ha habido coordinación para la homologación de integración del Expediente Único de Ejecución; o en el caso de Oaxaca, para la homologación de los expedientes de ejecución penal.

Sin embargo, destaca la importancia que la CNSP le confiere a la **aprobación e implementación de protocolos de actuación**—debido a que corresponde a varios acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública—. El énfasis en este trabajo permea en los sistemas penitenciarios locales: Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Quintana Roo se refieren a la apro-

bación de protocolos como la principal o única acción de coordinación con instituciones federales. Sin embargo, la **creación de indicadores para medir los avances en la reinserción social presenta notables retrasos.**

En mayo de 2017 fue creado el Comité Técnico Especializado de Información del Sistema Penitenciario, dependiente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y presidido por la Comisión Nacional de Seguridad. Este comité, sin embargo, no se creó para medir la implementación del Sistema de Ejecución Penal, sino para fortalecer la captura de información de los sistemas penitenciarios.⁶³

El trabajo del Comité Técnico Especializado se ha conjuntado con el Grupo de Colaboración de Indicadores en materia de Sistema Penitenciario. En 2018, este grupo de colaboración acordó iniciar el trabajo de “medir la reinserción social en México y presentar los resultados durante la siguiente reunión”,⁶⁴ lo que significa que este grupo aspira a generar herramientas para la captura de información específica sobre los avances en ejecución penal.

Sin embargo, este comité “no tuvo actividad durante 2019”.⁶⁵ La CNSP informó que al concluir 2019, el grupo acordó de nueva cuenta que debían identificar los temas prioritarios de trabajo, así como definir la conceptualización de reinserción social, reingreso y reincidencia.

Lo anterior se relaciona con los avances en el monitoreo y evaluación en la implementación del Sistema de Ejecución Penal a través del cumplimiento de la LNEP. Ello, como se ha señalado, pasa necesariamente por que los gobiernos realicen modificaciones en la normativa, el presupuesto, la tecnología, el equipo, la infraestructura, organización y gestión; además de reforzar la coordinación interinstitucional, así como la coordinación entre la Federación y los estados. A esto se debe sumar la existencia de mecanismos efectivos para comprobar el impacto real de estas adecuaciones. En este sentido, los mecanismos de seguimiento deberán estar enfocados en dos direcciones:

1. Conocer en cada estado el estatus de cumplimiento de las adecuaciones estructurales requeridas en los artículos séptimo y octavo transitorios.

⁶² SEGOB (2016). Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, artículo 4. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445703&fecha=26/07/2016

⁶³ SNIIEG (2017). Comité Técnico Especializado de Información del Sistema Penitenciario. Acuerdo de creación. Disponible en: https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Gobierno/AcuerdosCreacion/ACUERDO_CTE_ISPE.pdf

⁶⁴ SNIIEG (2018). Acta de la Segunda Sesión Ordinaria 2018 del Comité Ejecutivo del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, p. 9. Disponible en: https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/Gobierno/sesiones/doc_22018/Acta2a.pdf

⁶⁵ SNIIEG (2020). Informe Semestral del Comité Técnico Especializado de Información del Sistema Penitenciario, p. 7. Disponible en: https://snieg.mx/DocumentacionPortal/Gobierno/Inf_semestral/2019/INF_CTE_ISIPE_2019.PDF



2. Conocer el nivel de impacto que éstas han tenido en la reinserción social de las personas sentenciadas.

Debido a lo anterior, la CNSP ha definido ejes para evaluar los avances en la adecuación de las capacidades de las autoridades penitenciarias. La evaluación se realiza con base en la información que los propios estados proporcionan a través de una plataforma electrónica. Cabe resaltar que la LNEP, en el artículo octavo transitorio, estableció un plazo de cuatro años para la realización de todas estas adecuaciones, plazo que se cumplió el pasado 16 de junio de 2020.

A la fecha resulta evidente, tanto por este reporte como por diagnósticos oficiales, que esta disposición no se ha cumplido. Más alarmante aún es que, al ser solicitados los indicadores de resultados a los estados, se comprobó absoluto desconocimiento sobre los mismos.

De las 32 entidades, solamente Baja California Sur mostró tener conocimiento sobre el estatus de cumplimiento que la implementación de la Ley de Ejecución Penal en su estado (el cual, para 2019, era de 31.7%). Otras entidades, como el Estado de México, Campeche, Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, San Luis, Tlaxcala y Veracruz, si bien demostraron trabajar con base en resultados en cumplimiento de indicadores, se pudo conocer que dichos indicadores están relacionados con el impacto de sus programas y no con el estatus de cumplimiento para la implementación de la LNEP. Es importante señalar que estos indicadores resultan de suma relevancia a fin de poder medir el impacto efectivo que la implementación ha tenido en la protección de las personas sentenciadas.

Por ende, no se ha cumplido la obligación de adecuar los establecimientos penitenciarios a lo marcado por la LNEP.

Normatividad

Tabla 36.

	Obligación	Cumplimiento
1.1	La Conferencia dictará protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios	
1.2	La Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad y la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros	
1.3	Las entidades federativas deberán legislar en sus códigos penales sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad	

La Conferencia dictará protocolos

El artículo 33 de la LNEP establece que la CNSP debe dictar una serie de protocolos para garantizar que las condiciones de internamiento sean dignas y seguras tanto para las personas privadas de libertad como para el personal y visitantes.

La creación de protocolos son uno de los componentes fundamentales del ajuste normativo que incorporó la LNEP por tres motivos: 1) son de aplicación directa en los centros penitenciarios; 2) conforman un cuerpo de disposiciones amplio y específico sobre asuntos de relevancia para la correcta reinserción social, y 3) homogeneizan las disposiciones aplicables a todos los centros.

Para que estos protocolos sean efectivos no basta con que la CNSP los apruebe, sino que además las autoridades penitenciarias de los estados deben conocerlos y aplicarlos. Esto incluye a todo el personal del sistema penitenciario en el ejercicio de sus respectivas funciones protocolizadas.

La LNEP establece un listado de 23 temas que deben ser desarrollados en protocolos. La lista no es cerrada y permite que se aprueben más.

Desde el año 2016, la CNSP ha centrado gran parte de su trabajo en la aprobación de estos protocolos de actuación, de los cuales existen 55, mismos que se han ido aceptando en distintos periodos. (Ver Tabla 37).

Por lo anterior, puede afirmarse que existe un cumplimiento prácticamente total en la aprobación de los protocolos que señala la LNEP, a pesar de que su contenido no es público y, por lo tanto, no puede evaluarse la calidad de sus disposiciones.

Los protocolos que serán observados en los centros penitenciarios

Como se mencionó anteriormente, estos protocolos son de aplicación general en todos los centros penitenciarios; para ello, los sistemas penitenciarios locales deben conocerlos y hacerlos de conocimiento de las autoridades penitenciarias. En este sentido, no todos los sistemas penitenciarios responden conocer los 55 protocolos enlistados.

De los estados que respondieron, únicamente Baja California, Estado de México, Oaxaca y Veracruz especificaron que hay 55 protocolos nacionales que son aplicables. Ciudad de México, Jalisco, Michoacán y Tlaxcala remiten al artículo 33 de la LNEP. Este artículo, como se puede



Tabla 37.

Protocolos ordenados por la LNEP	Protocolos existentes (2019)
De protección civil	Código verde evento natural (sismo, tormenta, tornado y huracán) Código Gris (Incendio) Código Café (Emergencia química o radioactiva)
De ingreso, egreso y de las medidas necesarias para poner a la persona en libertad inmediata cuando la autoridad judicial así lo disponga y no exista otra causa para mantener a la persona privada de la libertad	Ingreso de la persona privada de libertad Egreso definitivo de la persona privada de la libertad
De capacitación en materia de derechos humanos para el personal del Centro	Capacitación en Derechos Humanos para el personal de Sistema Penitenciario
De uso de la fuerza	De uso de la fuerza
De manejo de motines, evasiones, incidencias, lesiones, muertes en custodia o de cualquier otra alteración del orden interno	Código rojo fuga y/o intento de evasión Manejo de motines Código terra alerta de ataque externo vía terrestre (intento de fuga) Código celeste alerta de ataque externo vía aérea (intento de fuga) Atención a Lesiones o Muerte en Custodia Alerta Máxima Manejo de Alteración del Orden Código Naranja (Riña entre Personas Privadas de la Libertad) Código Negro (Falla en el suministro de energía eléctrica y/o de los sistemas electrónicos de seguridad) Código Azul (Agresión física de Persona Privada de la Libertad al Personal del Centro Penitenciario)
De revisiones a visitantes y otras personas que ingresen a los Centros asegurando el respeto a la dignidad humana y la incorporación transversal de la perspectiva de género	Revisión a toda persona que ingrese al Centro Penitenciario
De revisión de la población del Centro	Revisión de las personas privadas de libertad y/o sitios Pase de lista a las personas privadas de la libertad
De revisión del personal	
De resguardo de personas privadas de la libertad en situación de especial vulnerabilidad	De resguardo de personas privadas de la libertad en situación de especial vulnerabilidad
De la ejecución de la sanción de aislamiento temporal	Ejecución de la sanción de aislamiento temporal
De cadena de custodia de objetos relacionados con una probable causa penal o procedimiento de responsabilidad administrativa	Cadena de Custodia
De trato respecto del procedimiento para su ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo el centro correspondiente de las hijas e hijos que vivan en los Centros con sus madres privadas de la libertad	Ingreso de niñas y niños para que vivan con sus madres en Centros Penitenciarios Permanencia de niñas y niños que viven con sus madres en Centros Penitenciarios Egreso temporal o definitivo de niñas y niños que viven con sus madres en Centros Penitenciarios Visita de Niños, Niñas y Adolescentes a un Centro Penitenciario
De clasificación de áreas	Clasificación de áreas
De visitas y entrevistas con las personas defensoras	De visitas y entrevistas con organismos públicos de protección de los Derechos humanos y personas observadoras Visita y entrevistas con las personas defensoras
De actuación en casos que involucren personas indígenas privadas de la libertad	Actuación en casos que involucren personas indígenas privadas de la libertad
Del tratamiento de adicciones	Tratamiento y control de las adicciones de las personas privadas de la libertad
De comunicación con los servicios consulares en el caso de personas privadas de la libertad extranjeras	De comunicación con los servicios consulares
De trabajo social	Trabajo Social
De prevención de agresiones sexuales y de suicidios	Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes Prevención de Suicidios Prevención de agresiones sexuales
De traslados	Traslados
De solicitud de audiencias, presentación de quejas y formulación de demandas	Atención y Seguimiento a Quejas y Recomendaciones de Derechos Humanos Atención de Quejas y Peticiones Administrativas
De notificaciones, citatorios y práctica de diligencias judiciales	De notificaciones, citatorios y práctica de diligencias judiciales

Protocolos ordenados por la LNEP	Protocolos existentes (2019)
De urgencias médicas y traslado a hospitales	Otorgamiento de servicios de salud por prestador de servicios externo
	Traslados por atención a urgencias médicas
	Código Blanco (Urgencia Médica)
	Atención Médica para Personas Privadas de la Libertad
	Permiso extraordinario de salida por razones humanitarias
	Manejo para la Contención de Enfermedades Infecciosas
	Alimentación Adecuada
	Mediación Penitenciaria
	Visita Íntima
	Levantamiento de la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad
	Control y Dispositivos de Cerradura y Llaves en el Centro Penitenciario
	Vigilancia Perimetral
	Manejo, Control y Mantenimiento de Armamento, Equipo balístico y agresivos químicos en el Centro Penitenciario
	Elaboración e Implementación del Plan de Actividades

Fuente: OADPRS (2019). Respuesta a solicitud de información pública 367000022419

observar, no incluye el total de protocolos aprobados. Otros estados mencionaron un número distinto de protocolos, como Aguascalientes (17 protocolos), Campeche (44), Puebla (26), San Luis Potosí (44) o Tabasco (23). Estados como Nayarit o Sinaloa únicamente mencionan cuatro protocolos.

Lo anterior indica que, aunque la obligación de aprobar los protocolos se cumple, su implementación no está al mismo nivel, dado que las autoridades locales no los contemplan y aplican de forma generalizada.

Las entidades federativas deberán legislar en sus códigos penales sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad

La LNEP regula la figura del supervisor de libertad condicionada como una autoridad administrativa dependiente del poder ejecutivo y que se encarga de dar seguimiento a la persona que goza de libertad condicionada. El nuevo paradigma de la LNEP, que pretende la reinserción social de la persona, supone que la persona encargada de la supervisión de la libertad condicionada adopte un papel más destacado en el proceso de reinserción, al punto que el buen trabajo del supervisor se vuelve un derecho de la persona en libertad condicionada. De acuerdo con el artículo 12 de la LNEP, esta persona puede solicitar la intervención del juez de ejecución cuando el supervisor de libertad no desarrolle o cumpla con sus obligaciones.

Se diferencia así la figura del supervisor de libertad de la vigilancia de la autoridad (artículo 168 LNEP), que existía ya con anterioridad a la creación del Sistema de Ejecución Penal. La vigilancia de la autoridad no cumple funciones que son exigibles por la persona en libertad condicionada como ocurre con la figura del supervisor; la vigilancia de la autoridad es una medida de seguridad, de monitoreo.

Por ello, la LNEP obliga a que las entidades federativas legislen sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad. Esto implica que, en primer lugar, se recoja esta figura en los códigos penales de los estados; y, en segundo lugar, se establezcan sus responsabilidades.

A la fecha, en ningún código penal de las entidades federativas se ha creado y establecido las responsabilidades la figura de supervisor de libertad para personas en libertad condicionada.

Todos los códigos penales hacen referencia a la vigilancia de la autoridad y en la mayoría de ellos lo hacen en los mismos términos que el artículo 168 de la LNEP. De este modo, ni se establece una autoridad específica encargada de la supervisión ni se dan directrices específicas para lograr su cometido de coadyuvar a la reinserción. Generalmente, la vigilancia se limita a ejercer sobre la persona sentencia observación y orientación sobre la conducta.

Evidencia de lo anterior es que la figura de vigilancia de autoridad es la misma, indistintamente de si la sentencia impone una sanción que restringe la libertad o derechos, sustituye la privación de libertad por otra sanción, concede la condena condicional u otro caso previsto en la ley.

Servicios postpenales

El artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, determina los servicios postpenales, por medio de los cuales se buscará fomentar la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social, además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado.



De acuerdo con la legislación, las autoridades correspondientes, en coordinación con la unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la autoridad penitenciaria, establecerán centros de atención y formará redes de apoyo postpenal a fin de prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el soporte necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia.

Los servicios postpenales se brindarán de forma individualizada conforme a las circunstancias de cada caso y a las posibilidades del sentenciado, externado y su familia.

Para el cumplimiento de su objetivo, en el ámbito local y federal, la autoridad penitenciaria y demás autoridades

corresponsables firmarán convenios de colaboración con instituciones del sector público y privado que prestan funciones relacionadas con los servicios postpenales, con el objeto de canalizar a los liberados, externados y a su familia. De igual forma, existirá coordinación entre la Federación y los estados, o entre los estados, para el mejor cumplimiento de estos objetivos.

Estados que cuentan con Instituto de Reinserción Social

De la siguiente tabla,⁶⁶ se puede desprender la información con relación a la implementación de Institutos de Reinserción Social.

Tabla 38. Entidades que cuentan con Instituto de Reinserción Social

	Se ha implementado Sí/No	Nombre del Instituto, Unidad o Dirección
Aguascalientes	Sí	Dirección General de Reinserción Social. Por medio de Supervisión de Servicios Post Penales
Baja California	Sí	Servicios Post Penitenciarios de Baja California
Baja California Sur	No hay datos	
Campeche	No hay datos	
Coahuila	No hay datos	
Colima	Sí	Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Post-Penales en el Estado de Colima
Chiapas	No hay datos	
Chihuahua	Sí	Comisión Intersecretarial de Reinserción y Servicios Pos-Penales del Estado de Chihuahua
Ciudad de México	Sí	Instituto de Reinserción Social
Durango	No hay datos	
Guanajuato	Sí	Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de Ejecución de Penas
Guerrero	No hay datos	
Hidalgo	No hay datos	
Jalisco		Lo realizan a través de la Secretaría de Seguridad Pública
Estado de México		Secretaría de Control Penitenciario
Michoacán	Sí	Departamento de Servicios Post Penales y de Ejecución de Sanciones
Morelos	Sí	Dirección General de Reinserción Social
Nayarit	Sí	Unidad de servicios Post Penales
Nuevo León	No hay información	
Oaxaca	Sí	Comisión Intersecretarial de Ejecución Penal del Estado de Oaxaca
Puebla	Sí	Servicios Post Penales dependiente de la Secretaría de Gobernación de Puebla
Querétaro	Sí	Sistema de Reinserción Social Modelo Querétaro
Quintana Roo	No hay datos	
San Luis Potosí	No hay datos	
Sinaloa	No hay datos	
Sonora	Sí	Comisión Intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Postpenales del Estado Sonora
Tabasco	Sí	Dirección General del Sistema Penitenciario Estatal. Unidad de Servicios Post Penales
Tamaulipas	No hay datos de servicios post penales	
Tlaxcala	No hay datos	
Veracruz	Sí	Comisión Intersecretarial del Sistema Penitenciario en Veracruz
Yucatán	Sí	Dirección de Servicios Post Penales
Zacatecas	No hay datos	
Federación	Sí	Comisión intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Post penales

⁶⁶ Información obtenida por páginas oficiales estatales. Véase Secretaría de Seguridad Pública y Dirección General de Reinserción Social. <https://www.aguascalientes.gob.mx/ssp/dgrs.html>, Fiscalía de Chihuahua <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=24664>, Secretaría de Gobernación de la Ciudad de México. <https://www.secgob.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/reinsercion-social>, Secretaría de Seguridad del Estado de Guanajuato, <http://seguridad.guanajuato.gob.mx/2019/05/instalan-comisiones-intersecretariales-para-el-fortalecimiento-del-sistema-penitenciario/>, Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos <http://www.cesmorelos.gob.mx/ces/modul/reinsercion>, Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. <https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2018/01/ACUERDO-POR-EL-QUE-SE-CREA-LAS-COMISIONES-INTERSECRETARIALES-DE-EJECUCI%C3%93N-PENAL-Y-DE-LAS-MEDIDAS-CAUTELARES-Y-DE-SANCI%C3%93N1.pdf>, Gobierno de Puebla https://ventanilladigital.puebla.gob.mx/web/fichaAsunto.do?opcion=0&asas_ide_asu=2390&ruta=/web/asuntosMasUsuales.do?opcion=0&periodo=0, entre otras.



Si se parte de los datos anteriores, la única entidad federativa que ha implementado un Instituto de Reinserción Social ha sido la Ciudad de México, el cual fue creado en el año 2012, cuatro años antes de la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

En el resto de las entidades federativas, los estados de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, han implementado servicios postpenales, a través de direcciones generales de reinserción social, comisiones intersecretariales de reinserción y servicios postpenales o departamentos de servicios postpenales de ejecución de sanciones, dando un indicativo de que cuentan con un organismo especializado en servicios postpenales.

El estado de Jalisco realiza los servicios postpenales, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, mientras que el Estado de México los realiza a través de la Subsecretaría de Control Penitenciario del Estado.

En tanto, de los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, no se obtuvo información que pudiera advertir la existencia de servicios postpenales.

Las autoridades corresponsables, en coordinación con la unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la autoridad penitenciaria, establecerán centros de atención y formarán redes de apoyo postpenal

Con relación a este indicador, únicamente se obtuvo información de la Ciudad de México. Por medio de su Instituto de Reinserción Social implementan centros de atención y redes de apoyo.⁶⁷

Los servicios postpenales se brindarán de forma individualizada conforme a las circunstancias de cada caso y a las posibilidades del sentenciado, externado y su familia

Sólo se obtuvo información del Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México.

Para el cumplimiento de su objetivo, tanto de manera local como federal, la autoridad penitenciaria y demás autoridades corresponsables firmarán convenios de colaboración con instituciones del sector público y privado que prestan funciones relacionadas con los servicios postpenales

En relación a este indicador, únicamente se obtuvo información de los estados de Aguascalientes,⁶⁸ Jalisco,⁶⁹ Estado de México⁷⁰ y Ciudad de México,⁷¹ los cuales han realizado convenios con secretarías estatales e instituciones privadas.

Para el cumplimiento de su objetivo existirá coordinación entre la Federación y los estados, o entre los estados, para el mejor cumplimiento de estos objetivos

No hay información.

La comisión intersecretarial debe de diseñar e implementar los servicios postpenales en el ámbito federal y estatal

No hay información.

La autoridad penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios postpenales

De la información obtenida, los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad de México, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Tlaxcala, indicaron haber tenido ciertos convenios con organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de articular servicios postpenales.⁷²

En lo que respecta a los demás estados, no se obtuvo información que pudiera advertir la existencia de convenios con organizaciones.

⁶⁷ Véase Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México. "Servicios"

⁶⁸ Véase Convenio Entre la Dirección General de Reinserción Social y la Asociación Desarrollo Empresarial en Educación, Ecología y Tecnología. Proyecto «Liberty Art Dreams». <https://bit.ly/3ffaRkr>

⁶⁹ Véase Convenio de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Seguridad Pública "Recrea Educación para Refundar 2040". <https://bit.ly/2EreJSr>

⁷⁰ Véase Convenio de colaboración las Secretarías de Seguridad, Desarrollo Social y del Trabajo en beneficio de las mujeres en reclusión. <https://bit.ly/3fdUGns>

⁷¹ Véase Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México. Procesos Formativos.

⁷² Información obtenida a través de solicitudes de información (apartado de participación de OSC).



Mecanismos de participación con organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil se ha posicionado como un actor clave para la implementación del sistema de ejecución penal. Incluso antes de la creación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la normativa penitenciaria existente reconocía la labor de las organizaciones civiles y permitía el ingreso a los centros penitenciarios, sobre todo para la realización de actividades de tipo humanitaria, religiosa y cultural en beneficio de las personas privadas de su libertad. Sin embargo, fue hasta 2016 que el papel de las organizaciones de la sociedad civil quedó consolidado.

La Ley Nacional de Ejecución Penal reconoció la importante labor que la sociedad civil realiza dentro del proceso de ejecución, especialmente en dos aspectos. Por un lado, en cuanto a su papel como *observadoras*, es decir, la Ley otorga a las organizaciones legitimación para coadyuvar en la protección y respeto del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Bajo esta calidad, las organizaciones de la sociedad civil podrán realizar visitas de monitoreo al interior de los centros de internamiento [Artículo 3], realizar peticiones administrativas [Artículo 107 y 108] e imponer controversias ante jueces de ejecución [Artículo 117], sin la necesidad de representar un caso particular.

Por otro lado, la Ley Nacional reconoce el papel de las organizaciones de la sociedad civil como *aliadas* en la implementación de programas de fortalecimiento para la integración social de las personas cumpliendo un proceso de ejecución penal en espacios de privación de la libertad y fuera de éstos. Para lograr este objetivo, la autoridad penitenciaria y las autoridades corresponsables tiene la facultad de crear mecanismos de participación o firmar convenios de colaboración con estas organizaciones [Artículo 7], incluidos procesos de supervisión de libertad [Artículo 26] y trabajo a favor de la comunidad [Artículo 166].

Lo anterior muestra que un proceso de ejecución penal y privación de la libertad que no cuente con la presencia constante de organizaciones de la sociedad civil resulta deficiente. Aún más, la falta de observadores externos al sistema penal y autónomos como los son las organizaciones de la sociedad civil, aumentan el riesgo de actos violatorios a derechos humanos, sobre todo aquellos relacionados con la vida, seguridad y dignidad de las personas sometidas a la privación de la libertad. En este sentido, resulta relevante evaluar el nivel de acceso real que las organizaciones de la sociedad civil tienen al sistema penitenciario para lograr cumplir con sus tareas como aliados y observadores.

A continuación presentamos los hallazgos del análisis en relación con la participación de la sociedad civil. A fin de determinar el nivel de participación de la sociedad civil en el Sistema de Ejecución Penal, se han considerado como indicadores relevantes: 1) la existencia de convenios de colaboración con organización de sociedad civil y el Sistema de Ejecución y, 2) las actividades implementadas por ellas dentro de los centros de privación de la libertad; esto debido a que el acceso a las instalaciones, la realización de actividades y la existencia de convenios de coordinación y colaboración constituyen requisitos mínimos que garantizan la participación de la sociedad civil.

Tabla 39. Cumplimiento de participación de la sociedad civil

	Semáforo de cumplimiento Participación de la sociedad civil	
	Nivel de participación de la sociedad civil como observadora	Nivel de participación en la implementación de programas de inserción social
Aguascalientes		
Baja California		
Baja California Sur		
Campeche		
Chiapas		
Chihuahua		
Coahuila		
Colima		
Durango		
Estado de México		
Guanajuato		
Guerrero		
Hidalgo		
Jalisco		
Michoacán		
Morelos		
Nayarit		
Nuevo León		
Oaxaca		
Puebla		
Querétaro		
Quintana Roo		
San Luis Potosí		
Sinaloa		
Sonora		
Tabasco		
Tamaulipas		
Tlaxcala		
Veracruz		
Yucatán		
Zacatecas		
CMDX		

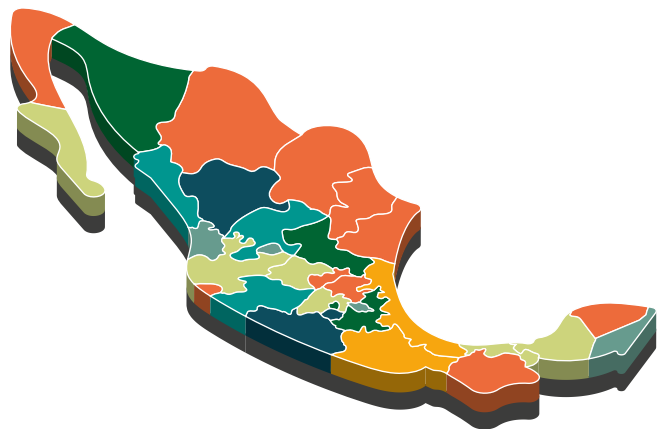
Fuente: Elaboración propia con información obtenida por parte de los estados a través de acceso a la información pública

De los hallazgos encontrados mediante el análisis realizado podemos inferir el bajo nivel de implementación que la ley ha tenido en relación a la participación de la sociedad civil, especialmente en su calidad de observadora. En este sentido, solamente Sonora, San Luis Potosí, Puebla y la Ciudad de México señalaron que la sociedad civil contaba con participación en temas relacionados con la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Sin embargo, específicamente en el estado de San Luis Potosí, esta participación se limita a la realización de talleres sobre de violencia de género y no discriminación.

Por otra parte, estados como Puebla, Sonora y Ciudad de México, aunque han iniciado acciones para permitir la observancia de la sociedad civil del proceso de ejecución penal, no proporcionaron información concreta sobre dichas acciones.

Mapa 4. Tipo de participación de la sociedad civil

- Labores de reinserción y de protección a DDHH
- Sólo labores tendientes a la reinserción social
- Algunas labores mínimas de reinserción
- La sociedad civil no realiza este tipo de actividades
- El Estado no cuenta con datos
- La dependencia no cuenta con los datos
- El Estado no respondió



Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes de acceso a la información realizadas en el marco del presente análisis

Dicho lo anterior, debe reconocerse que en el tema de la participación de la sociedad civil como aliada en la implementación de programas de fortalecimiento para la integración social de las personas existe un mayor avance y cumplimiento. Mucho de este avance puede estar relacionado al hecho de que, como mencionamos previamente, este tipo de acciones han sido llevadas a cabo históricamente por la sociedad civil, incluso previo a la creación de la Ley.

Dichas acciones, además, representan una ayuda para la autoridad penitenciaria debido a que estas organizaciones han logrado suplir necesidades estructurales que no pueden ser suplidas por la propia autoridad, contrario a las acciones de observación que se encargan justamente de señalar estas deficiencias. Así mismo, es muy probable que en algunos de estos estados es mayor el número de organizaciones cuyo objetivo es realizar acciones de fortalecimiento para la integración, que aquellas cuya finalidad son las actividades de monitoreo y evaluación.

De los 22 estados que remitieron su información, solamente 14 refirieron tener algún tipo de actividad conjunta en temas relacionados con el fortalecimiento de la integración social de las personas privadas de la libertad.

Los estados de Nayarit, Aguascalientes, Tlaxcala y Quintana Roo mencionaron solamente una o dos actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (Nayarit informó, por ejemplo, que como única acción “se realizó feria del empleo con personas privadas de la libertad”). La escasa información remitida por estas entidades puede ser interpretada como la existencia de escasos mecanismos de fomento a la participación para la sociedad civil.

A fin de demostrar una voluntad genuina, es importante que estos estados inviertan sus capacidades en el fortalecimiento de colaboración con organizaciones e individuos de la sociedad civil. Es necesario señalar que el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil no solamente requiere la eliminación de obstáculos legales y fácticos, sino del esfuerzo activo de las instituciones públicas de gobierno para crear vínculos de cooperación con los sectores de la sociedad.

En contraste, las respuestas de Baja California Sur, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla y Ciudad de México demuestran la existencia de estructuras de participación consolidadas dado su alto nivel de participación social en temas de implementación de programas de integración. Es de destacar el Sistema de Control y Seguimiento de Beneficiarios para su Proceso de Reinserción en la Ciudad de México, el cual incorpora a la sociedad civil en procesos postlibertad, especialmente en el tema de inserción laboral, a través del fomento a proyectos productivos, de promoción de contratación de la población, así como de participación de foros y conferencias organizadas por la sociedad civil en el tema.

De esta manera, unos mecanismos de participación fortalecidos y consolidados son imprescindibles para la intervención de la sociedad civil y, por ende, para la incorporación de nuevas organizaciones involucradas.



Por su parte, si bien Sonora, Guanajuato, Estado de México, Tabasco y Campeche reportaron actividades diversas por parte de la sociedad civil, no entregaron información suficiente para demostrar que éstas son realizadas de forma amplia, periódica y con una estructura definida. Dentro de estas actividades destacan, entre otras, las labores de fortalecimiento de valores sociales o familiares; eventos culturales, musicales, deportivos y recreativos; pláticas sobre consumo de sustancias adictivas y educación sexual; labores para el empleo remunerado; actividades educativas o de capacitación para el trabajo; actividades de acompañamiento espiritual o emocional proporcionados por iglesias y grupos religiosos. Así mismo existe un involucramiento de la sociedad civil a través de la realización de donativos en especie. En la mayoría de los estados las actividades corresponden a los ejes de la reinserción.

Con respecto a los estados restantes, Durango, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Veracruz, estos mencionaron que no contaban con la información solicitada o que correspondía a alguna otra institución responder dicho requerimiento. Esto resulta alarmante, ya que la ley requiere contar con los registros de aquellas personas u organizaciones que ingresan a los centros penitenciarios para realizar labores con las personas privadas de la libertad. En el caso específico de Oaxaca, la pregunta fue respondida por el Departamento de Servicios Técnicos, encargado de la capacitación y profesionalización, misma que refirió no tener competencia para la vinculación con organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, Sinaloa, Zacatecas y Michoacán informaron que dentro de su sistema de ejecución penal, las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con actividades específicas.

Por su parte, respecto a la existencia de convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil se realizó una búsqueda dentro de los organismos de transparencia competentes. En este sentido, se encontró que las Secretarías de Seguridad Pública tienen la obligación de hacer un reporte detallado de los existentes convenios de cooperación en el sector privado y la sociedad civil en temas relacionados con la Ley de Ejecución Penal. Se encontró, sin embargo, que solo cuatro —Baja California, Nuevo León, Puebla y Tabasco—, de las 32 entidades federativas reportaron la existencia de convenios de colaboración vigentes a 2019.⁷³ De ellos, el 50% se refieren a convenios para que las personas privadas de la libertad realicen actividades productivas, como la elaboración de productos, para empresas privadas.

En Baja California, por ejemplo, cuatro de los seis convenios existentes tienen relación con el trabajo remunerado de personas privadas de la libertad; los dos restantes se enfocan en la capacitación para el trabajo y la educación.⁷⁴ Muy similar es el caso de Puebla, donde de los 16 convenios existentes, 12 están relacionados con labores productivas en privación de la libertad, uno con la instalación de talleres para el trabajo, y los restantes se refieren a la prevención del alcoholismo y apoyo para la realización de estudios de licenciatura.⁷⁵ Nuevo León pertenece a una categoría especial ya que sus convenios con sociedad civil se enfocan en la atención de temas poco discutidos por otros estados como son la cultura, la vivienda y el fortalecimiento de servicios penitenciarios y postpenitenciarios. Por último, Tabasco cuenta únicamente con un convenio dirigido a mujeres privadas de la libertad, relacionado con capacitación para el trabajo, la salud y habilidades para la vida.⁷⁶ (Ver Tabla 40).

⁷³ Información obtenida de la búsqueda por Estado en el portal nacional de transparencia <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>. Metodología de búsqueda, ingreso por entidad, parámetros de búsqueda: institución: Secretaría de Seguridad Pública, Ejercicio: 2019. Todas las obligaciones, convenios de coordinación, todos los periodos de actualización.

⁷⁴ Información obtenida de la búsqueda por Estado en el portal nacional de transparencia <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>. Metodología de búsqueda, ingreso por entidad, parámetros de búsqueda: institución: Secretaría de Seguridad Pública, Ejercicio: 2019. Todas las obligaciones, convenios de coordinación, todos los periodos de actualización.

⁷⁵ Información obtenida de la búsqueda por Estado en el portal nacional de transparencia <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>. Metodología de búsqueda, ingreso por entidad, parámetros de búsqueda: institución: Secretaría de Seguridad Pública, Ejercicio: 2019. Todas las obligaciones, convenios de coordinación, todos los periodos de actualización.

⁷⁶ Información obtenida de la búsqueda por Estado en el portal nacional de transparencia <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>. Metodología de búsqueda, ingreso por entidad, parámetros de búsqueda: institución: Secretaría de Seguridad Pública, Ejercicio: 2019. Todas las obligaciones, convenios de coordinación, todos los periodos de actualización.



Tabla 40. Convenios de colaboración públicos vigentes para 2019 por entidad

	Convenios de colaboración Públicos vigentes para 2019	Observaciones
Aguascalientes	No	Participación ciudadana a través del Centros Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
Baja California	Sí	(4) Convenios en materia de actividades productivas con sector privado, dirigidas a personas privadas de la libertad (1) Convenio de colaboración con el sector privado en materia de capacitación para el trabajo dirigida a personas privadas de la libertad (1) Convenio de colaboración con el sector privado en materia de educación dirigida a personas privadas de la libertad
Baja California Sur	No	
Campeche	No	
Chiapas	No	
Chihuahua	No	
Coahuila	No	
Colima	No	
Durango	No	
Estado de México	No	
Guanajuato	No	
Guerrero	No	
Hidalgo	No	
Jalisco	No	
Michoacán	No	
Morelos	No	
Nayarit	No	
Nuevo León	Sí	(1) Convenio de colaboración con organización civil en material cultural de detención y post-penal (1) Convenio de colaboración con asociación civil para acciones de pre-liberación y entrega de recursos para vivienda de personas post-liberación (1) Convenio de colaboración con sector privado en materia de rehabilitación social y reinserción laboral de naturaleza post-penal (7) Convenio de colaboración con asociación civil en fortalecimiento de servicios de pre-liberación, en internamiento y de naturaleza post-penal, a través de la entrega de recursos y diseño de actividades
Oaxaca	No	
Puebla	Sí	(12) Convenios en materia de actividades productivas con sector privado, dirigidas a personas privadas de la libertad (1) Convenio de colaboración para el establecimiento y funcionamiento de nivel licenciatura y curso de manera gratuita, al interior de los centros de reinserción social en el estado y el Centro de Internamiento Especializado para Adolescentes (1) Convenio de colaboración para la coordinación, atención, prevención y auxilio para personas que se encuentran privadas de la libertad en los Centros de Reinserción social del Estado de Puebla, que presentan problemas de alcoholismo (1) Adendum de convenio para el establecimiento de taller de trabajo de empresa del sector privado, dentro de centros de internamiento
Querétaro	No	
Quintana Roo	No	
San Luis Potosí	No	
Sinaloa	No	
Sonora	No	
Tabasco	Sí	(1) Convenio con sector social para fortalecer la reinserción social de mujeres internas, mediante jornadas de salud, capacitaciones como el Taller de Bisutería y Belleza, taller de enseñanza espiritual "40 días con propósito"
Tamaulipas	No	
Tlaxcala	No	
Veracruz	No	
Yucatán	No	
Zacatecas	No	
CMDX	No	



Conclusiones

El análisis realizado nos ha permitido mostrar un panorama general sobre el nivel de implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal por parte de las entidades federativas y la Federación. La creación del nuevo Sistema de Ejecución Penal ha representado un importante reto nacional y ha requerido, de parte de los estados y la Federación, el mejoramiento y la creación de capacidades institucionales. Sin embargo, como se ha sido demostrado a lo largo de este documento, a cuatro años de la entrada en vigor de la ley, y ya cumplido el plazo establecido por los artículos transitorios para la consolidación de las capacidades institucionales, tanto la Federación como las entidades federativas, no cuentan con las capacidades suficientes para la implementación del Sistema de Ejecución Penal.

Específicamente, en el tema de capacidad instalada, capacitación, infraestructura, tecnología y capacidad presupuestaria a la que se refiere el artículo octavo transitorio de la ley, se ha demostrado que la mayoría de los estados y la Federación no cuenta con personal suficiente y capacitado, al tiempo que no se han instalado las modificaciones estructurales y tecnológicas requeridas por la ley. Así mismo, la asignación presupuestaria, aunque existente, no tiene un manejo efectivo para la asignación de recursos. Se ha detectado como uno de los principales problemas la falta de una programación estratégica sobre estos ejes dado que muchas de las autoridades consultadas no contaban con ningún tipo de planificación para la implementación de la ley.

La falta de capacidad instalada, reflejo de la ausencia de coordinación interinstitucional y de las deficiencias de los mecanismos nacionales de coordinación, afecta directa-

mente en las condiciones de los centros penitenciarios, así como en la vida y dignidad de las personas privadas de la libertad. Estas condiciones reflejan una seria crisis en el acceso a servicios y productos básicos para una vida digna dentro de prisión, cada vez que se provee de menos insumos al interior de las instalaciones. Otro dato relevante es la falta de programas de prevención y atención de incidentes violentos, así como medidas para prevenir el autogobierno; a ello se suma la insuficiencia de vías para la remisión de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y anomalías en los procedimientos para la imposición de sanciones disciplinarias a los internos.

Aunque muchos estados han creado mecanismos de coordinación interinstitucional, estos han sido insuficientes. En este sentido, no solo los estados no han cumplido con sus labores sino el propio órgano nacional del Sistema Nacional de Ejecución ha sido omiso en crear mecanismos efectivos de vigilancia y apoyo a las entidades federativas para la aplicación de la ley penal. Sin esta coordinación para la creación de capacidades uniformes y consolidadas, sin mecanismos de evaluación, vigilancia y apoyo en la construcción de capacidades instaladas, resulta imposible la aplicación efectiva de este importante sistema de ejecución penal.

Se puede concluir que la plena operación del Sistema de Ejecución Penal en México presenta importantes rezagos. La implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal es el principal medio para lograrlo y, hasta la fecha, dicha implementación no se ha ajustado a la periodicidad pautada en sus artículos, de tal modo que su entrada en vigor en términos normativos no ha ido a la misma velocidad que la adecuación de las estructuras para garantizar la reinserción social de las personas privadas de libertad.

CAPÍTULO 5

Resultados:

¿cómo se mide la operación del sistema de justicia penal?

E

El análisis y la evaluación de la información estadística registrada por las instituciones operadoras del SJP es fundamental para entender el funcionamiento del proceso penal acusatorio y el impacto de los esfuerzos institucionales para su mejora. En este capítulo analizamos los resultados de la operación de las procuradurías o fiscalías, poderes judiciales, defensorías públicas, centros de atención a víctimas, servicios periciales y forenses, sistema penitenciario, secretarías de seguridad pública y unidades de supervisión de medidas cautelares, tanto estatales como federales. Para su elaboración, acudimos a fuentes de información de acceso público y a los datos proporcionados por las mismas instituciones.

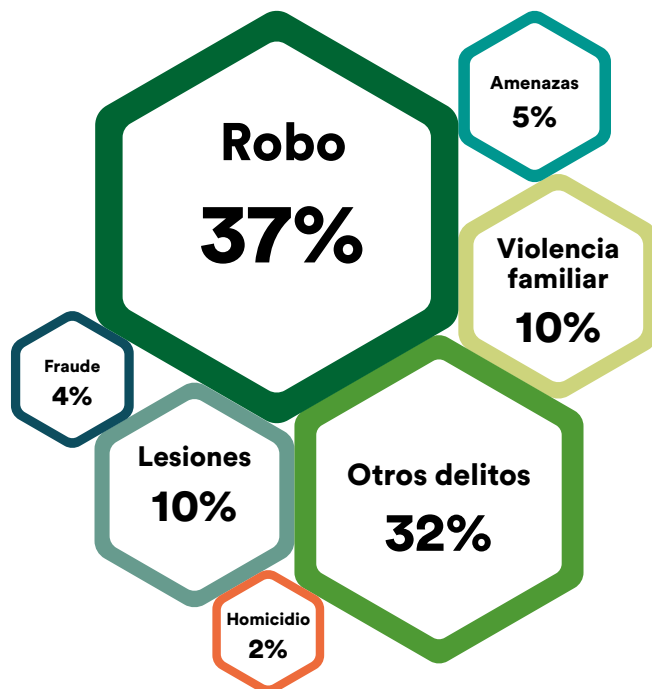
5.1 Contexto e incidencia delictiva

Para conocer el contexto y la realidad delictiva del país es necesario considerar dos fuentes de información. En primer lugar, se encuentra la estadística delictiva reportada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la cual indica que en 2019 se registraron en México 2,038,951 delitos en el fuero común.⁷⁷ Al igual que en el año anterior, los delitos más frecuentes fueron el robo (37%), las lesiones (10%) y la violencia familiar (10%).

⁷⁷ SESNSP, *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019*, Enero - Diciembre 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>



Gráfico 20. Investigaciones iniciadas por las Procuradurías y Fiscalías Estatales durante 2019



Fuente: Elaboración propia con información de Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2019).
Recuperado de:
<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

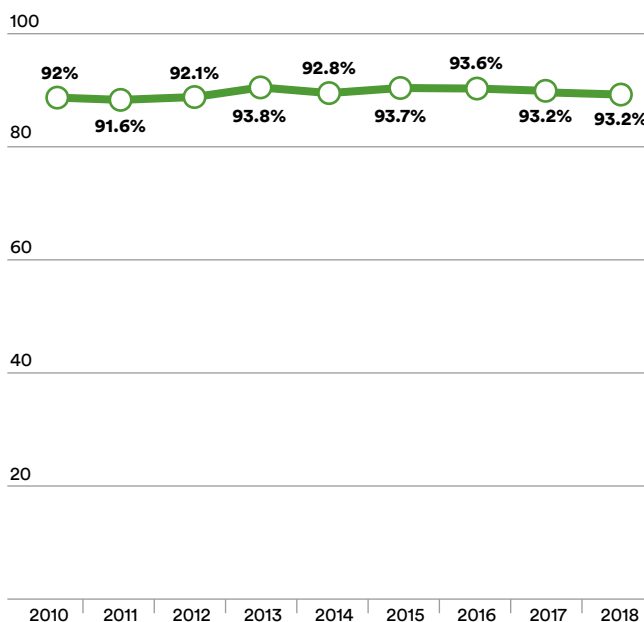
Como se ha señalado en ediciones anteriores, la información proporcionada por el SESNSP resulta insuficiente, pues no considera los delitos que no fueron denunciados ni los casos a los que, habiendo sido denunciados, no se les abrió una carpeta de investigación por parte del Ministerio Público (lo que se conoce como *cifra negra*). Es por ello que para contar con un panorama más amplio sobre la realidad delictiva en el país, es necesario considerar una segunda fuente de información: la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).⁷⁸

Cabe precisar que la ENVIPE estima la incidencia delictiva y la cifra negra del año anterior a su publicación. Aun con esta consideración, los datos de la ENVIPE son útiles para dimensionar el tamaño del problema y su evolución en los últimos años. Si tomamos como referencia el año

de 2018, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el SESNSP, se registraron 1,918,352 delitos del fuero común, mientras que de acuerdo con la ENVIPE, durante el mismo periodo, hubo 33,035,090 delitos, también del fuero común.

Respecto a la cifra negra, con base en la ENVIPE 2019,⁷⁹ ésta se estimó en 93.2%, lo que se traduce en que sólo en 6.8% de los delitos cometidos del fuero común reportados se inició una carpeta de investigación. Si se observa este indicador en los últimos nueve años, encontramos que la cifra negra se ha mantenido por encima del 91% en México.

Gráfico 21. Evolución de la Cifra Negra



Fuente: Elaboración propia con información de las ENVIPE 2011 a 2019

Otro aspecto relevante del contexto tiene que ver con los niveles de confianza ciudadana en las instituciones de procuración y administración de justicia. Si se parte de la hipótesis que a mayor confianza existe una mayor probabilidad de que una persona víctima de un delito presente una denuncia ante el Ministerio Público, se esperaría una disminución de la cifra negra.

Sin embargo, al igual que en el año anterior, el 63.2% de las víctimas en todo el país declararon

⁷⁸ La ENVIPE recopila información a partir de encuestas de victimización aplicadas en hogares, en tanto que el SESNSP recopila la información a partir de las investigaciones iniciadas por las procuradurías o fiscalías estatales.

⁷⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019*, Inegi, México, 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>



no haber denunciado por causas atribuibles a la autoridad, es decir, “por miedo a que lo extorsionaran”, “pérdida de tiempo”, “trámites largos y difíciles”, “desconfianza en la autoridad” o “por actitud hostil de la autoridad”.

Gráfico 22. Motivo de la no denuncia

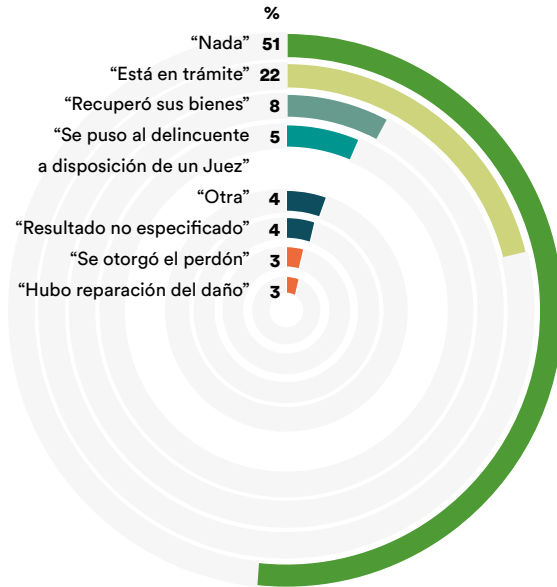


Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2019

Como se observa, la desconfianza en las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia (sólo superado por el de “pérdida de tiempo”, que indirectamente se puede asociar con el desempeño de la autoridad).

Un aspecto relacionado a la tasa de denuncia es el resultado esperado de presentarla ante el Ministerio Público. Según la ENVIPE 2019, del total de delitos en donde se inició una carpeta de investigación, prácticamente en la mitad de ellos, esto es 51%, los entrevistados declararon que no ocurrió nada, 22% señaló que está en trámite, mientras que 27% manifestó algún tipo de resultado (recuperación de bienes, vinculación a proceso, otorgamiento de perdón, reparación de daño y otros no especificados).

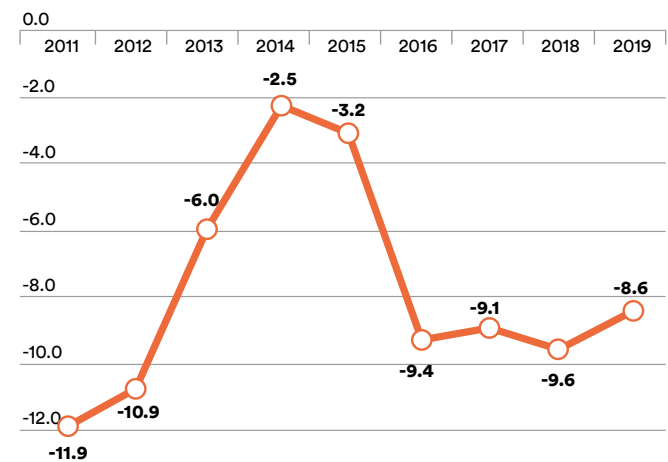
Gráfico 23. Delitos denunciados según el resultado de la investigación



Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2019

Esta circunstancia se corrobora con el hecho de que, para 2019, el Índice de Confianza⁸⁰ hacia las autoridades del sistema de justicia penal⁸¹ en el ámbito nacional es del -8.6%. Si se observa este indicador en el periodo 2011-2019, encontramos que se mantiene en promedio en -7.9%, con variaciones importantes en 2014 y 2015.

Gráfico 24. Índice de Confianza en el sistema de justicia penal



Fuente: Elaboración propia con información de las ENVIPE 2011 al 2019

⁸⁰ El Índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre “mucho” y “nada de confianza” (o entre “mucho confianza” y “mucho desconfianza”) de las cifras de la ENVIPE desde 2011 hasta 2019.

⁸¹ Que incluye a la policía estatal, policía ministerial o judicial, ministerios públicos y jueces.



Estas cifras revelan una situación preocupante que se ha mantenido en los últimos años: existe una profunda desconfianza por parte de la ciudadanía sobre las instituciones del sistema de justicia penal. Como se ha dicho, esto explica en gran parte que la cifra negra no baje de 90% desde que se tiene registro.

El promedio del índice de confianza por entidad federativa para el periodo 2011-2019 se presenta en el Gráfico 25.

Al igual que en 2018, Yucatán es la entidad federativa que tiene mayor confianza en sus autoridades del sistema de justicia penal, con 11.1%, y tiene una cifra negra de 92.5% (por debajo del promedio nacional que es de 93.2%).

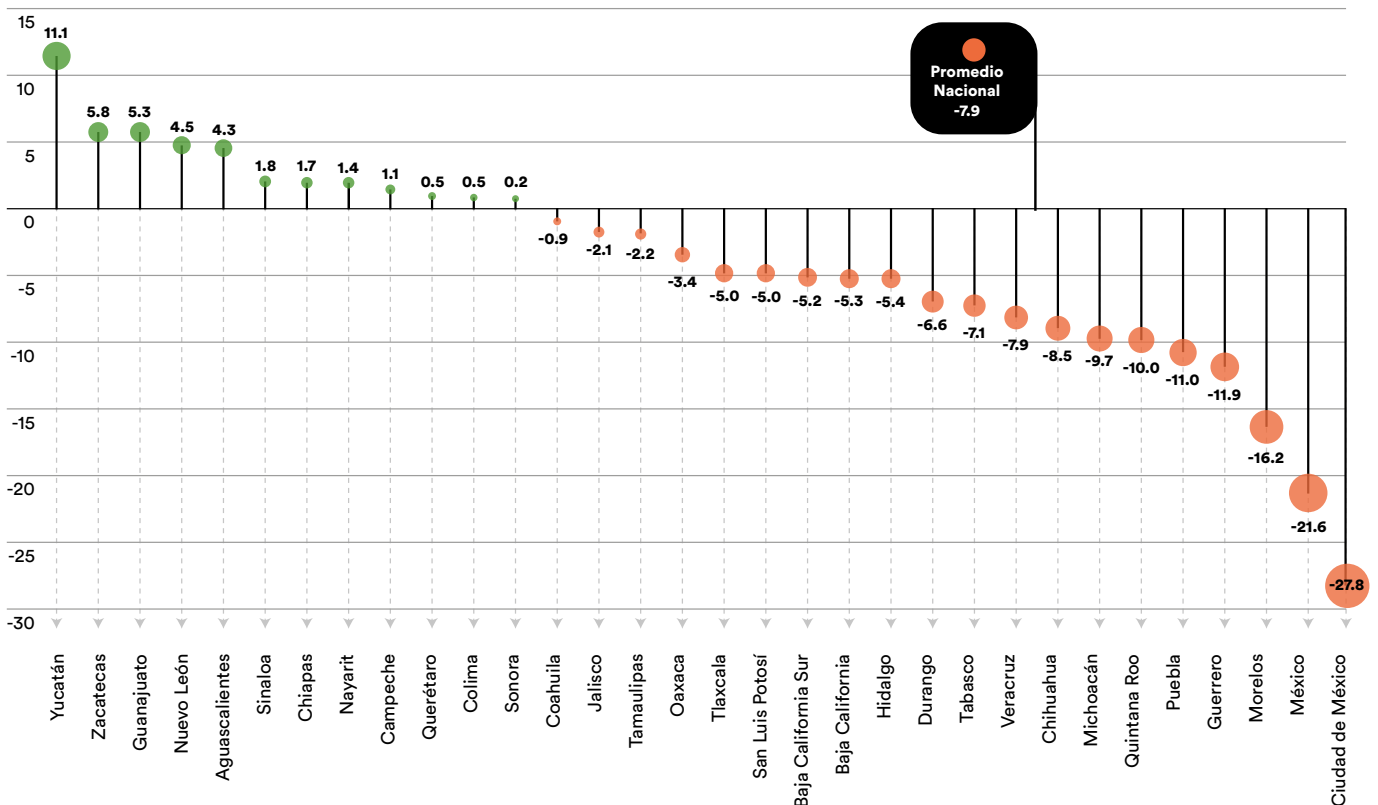
En contraste, la Ciudad de México se encuentra en el último lugar de confianza en sus autoridades, con un -27.8%, y una cifra negra de 94%.

Una vez que se ha planteado el contexto del SJP, es posible analizar los resultados de su operación en cada una de las instituciones involucradas.

Marco de referencia: Indicadores de resultados estatales

Este capítulo tiene como referencia el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) y el conjunto de indicadores desarrollados en la Metodología de Seguimiento de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México, elaborada en 2016 por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). El análisis de los indicadores fue realizado con base en la información recopilada a través del MES (actualizada a septiembre de 2019) y la información estadística de 2019, la cual fue proporcionada por las entidades federativas a través de respuestas a solicitudes de información. No todas las instituciones atendieron las solicitudes ni brindaron toda la información que fue requerida, como se menciona en el apartado de acceso a la información, por lo que en el estudio de cada indicador sólo están considerados los estados que sí lo hicieron.

Gráfico 25. Promedio del índice de confianza por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2019



El MES fue desarrollado por el SESNSP como parte de las acciones para la consolidación del sistema de justicia penal y fue aprobado por el Consejo Estatal de Seguridad Pública en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria. El modelo contiene información general sobre la situación de las investigaciones (desde su inicio hasta la vinculación a proceso) y la de los asuntos vinculados a proceso. En su primera etapa, consta de diez indicadores estratégicos para la medición de los resultados de la operación del proceso penal:

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 acuerdos reparatorios.
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.

Hay que recordar que en virtud del Acuerdo 06/XLV/19 aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2019, se instruyó al SESNSP a concluir su función como enlace operativo del Poder Ejecutivo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal, y a establecer la coordinación necesaria con la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación, con la finalidad de formalizar el proceso de entrega-recepción correspondiente, en el cual se encuentra la administración y la actualización de la información del MES.

5.2 Tubería Procesal Penal 2019⁸²

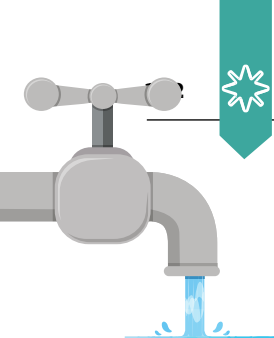
Del total de delitos que fueron conocidos por las autoridades de procuración de justicia, en el 91% se inició una investigación. De las 1,617,465 carpetas de investigación iniciadas en el periodo se derivaron 1,937,564 procedimientos (como quedó explicado en la página 34 del Capítulo 2, Condicionantes, una carpeta puede estar asociada a uno o más procedimientos, que es la nueva 'unidad de medida' adoptada en el MES).

Del total de procedimientos, en el 44.7% se dio algún tipo de determinación por parte de las procuradurías o fiscalías estatales —entre los tipos de determinaciones, el "archivo temporal" es la figura más usada (65.8%), seguida por el "no ejercicio de la acción penal" (14.7%)—. El 44.5% de los procedimientos se encuentra en proceso de investigación, el 7.3% se derivó a algún órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias (en sede ministerial) y sólo en el 3.4% se vinculó a proceso.

Del total de asuntos vinculados a proceso, 0.28% se derivaron a procedimiento abreviado y sólo 0.87% a soluciones alternas en sede judicial —de éstas últimas, menos de la mitad (40%) fueron suspensiones condicionales—. Por último, 0.11% de los asuntos vinculados a proceso fueron derivados a juicio oral, de los cuales 64.9% se encontraron en trámite, mientras que el 35.1% se resolvieron al cierre del periodo.

Si se contrasta esta información con la del año anterior, se observa una disminución de 5 puntos porcentuales en el indicador de carpetas de investigación iniciadas respecto al total de delitos conocidos por las autoridades (que en 2018 fue de 96%). En relación con el porcentaje de determinaciones, también se observa una disminución de 5 puntos porcentuales, al pasar de 49.6% en 2018, a 44.7% en 2019. Respecto al tipo de determinaciones, en 2019 hubo un aumento en el empleo del archivo temporal (que en 2018 fue de 60.5%). Nuevamente, es de resaltar el porcentaje considerable de procedimientos cuya determinación es el archivo temporal, lo que significa que **se "guardan" en el escritorio del Ministerio Público, quedando detenida cualquier actividad investigadora.**

⁸² La información utilizada para la tubería procesal es la contenida en el MES de enero con corte a septiembre de 2019.



Carpetas de investigación iniciadas

1,617,465
(91%)

Con detenido: **207,202** (12.8%)

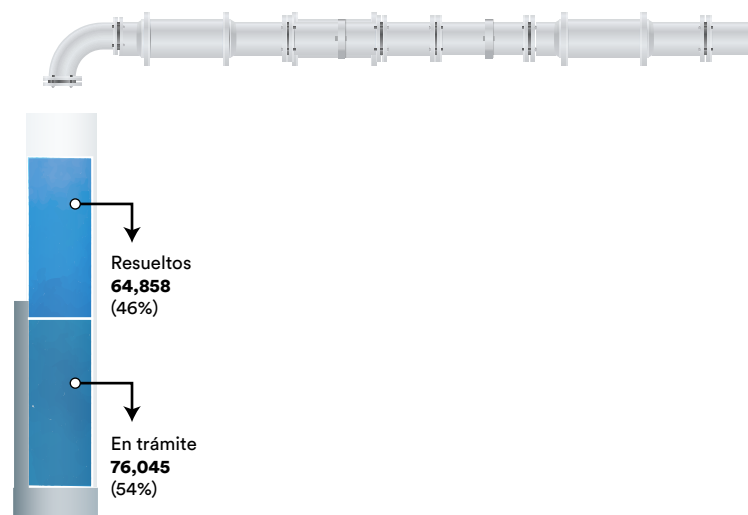


Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal (MES), SESNSP

5.3 Resultados de las fiscalías y procuradurías⁸³

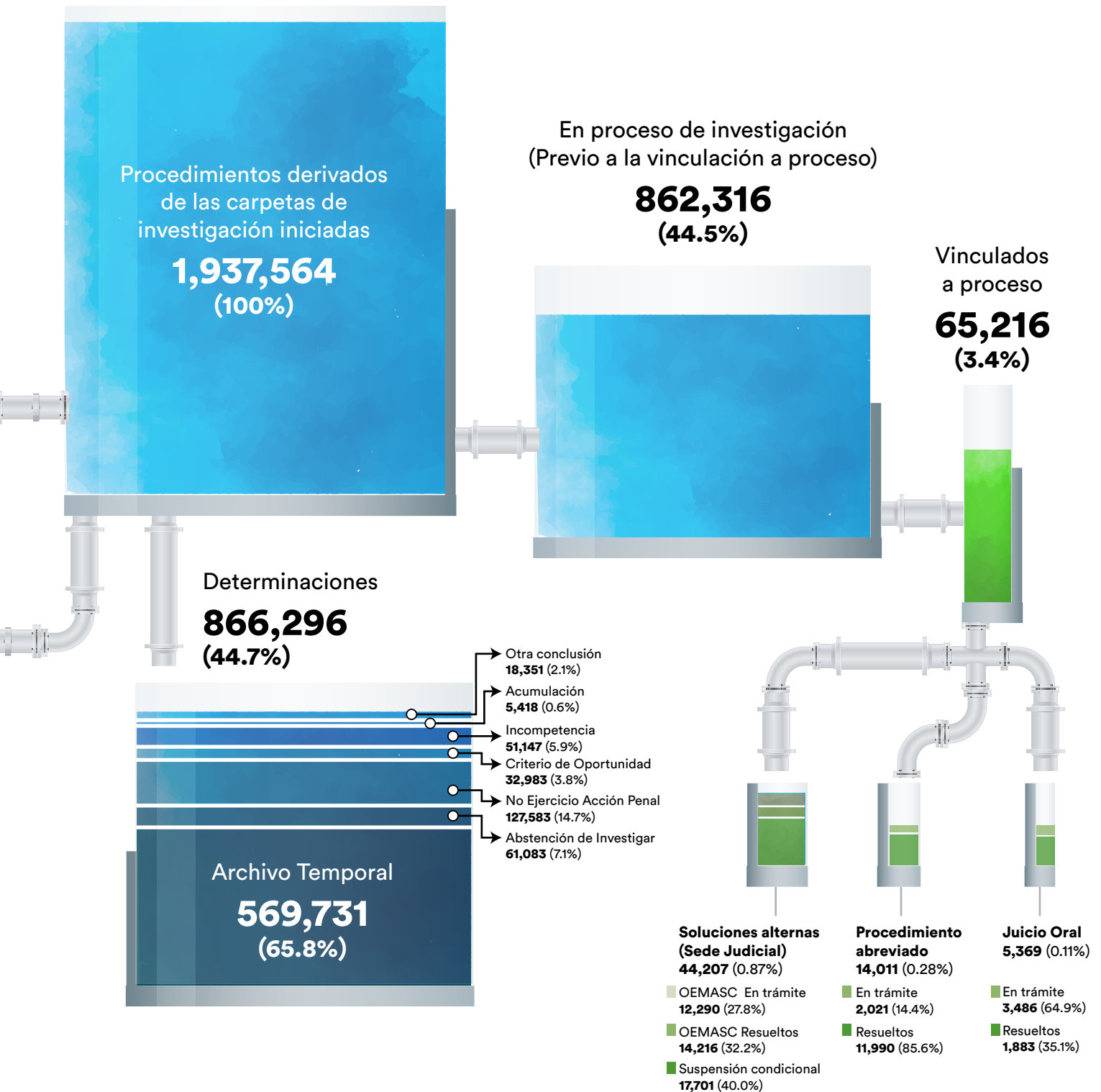
Las fiscalías o procuradurías son las encargadas de iniciar y dirigir la investigación, con la finalidad de esclarecer hechos delictivos y encontrar a la persona responsable de su comisión. Para el cumplimiento de sus objetivos, estas instituciones deben tomar las determinaciones que resulten pertinentes sobre los asuntos que conocen, ya sea para judicializar la investigación o para hacer uso de alguna forma de terminación anticipada o de salida alterna.

⁸³ En esta sección analizaremos algunos indicadores contruidos con información del MES para las investigaciones iniciadas durante 2019 con corte a septiembre de este mismo año. A pesar de que el MES es una herramienta útil para el seguimiento y la evaluación del SJP, existen algunas inconsistencias en la información proporcionada, que serán analizadas en este mismo capítulo. Es importante destacar que existe disparidad en la información sobre el número de investigaciones iniciadas, según la fuente que se utilice.



Derivados OEMASC (Sede Ministerial)
140,903 (7.3%)

Gráfico 26. Tubería procesal penal 2019





Como se observa, sólo Puebla y Chihuahua reportan información coincidente en cada una de las fuentes. En el resto de los estados se reportó información diferente al menos en una fuente. Esto evidencia los problemas existentes en el registro de información estadística dentro de las instituciones de procuración de justicia, los cuales son descritos en el capítulo 2 de este reporte.

Investigaciones iniciadas

De acuerdo con el MES, el 87.2% de las investigaciones iniciadas en todo el país durante 2019 lo hicieron sin detenido. En 16 entidades federativas,⁸⁴ esta circunstancia se dio en más del 90% de las investigaciones,⁸⁵ siendo las más altas Tamaulipas (97.8%), Baja California Sur (97.1%) y Sinaloa (96.9%). En contraste, los estados que iniciaron un mayor número de investigaciones con detenido fueron Coahuila, Campeche y Chihuahua.

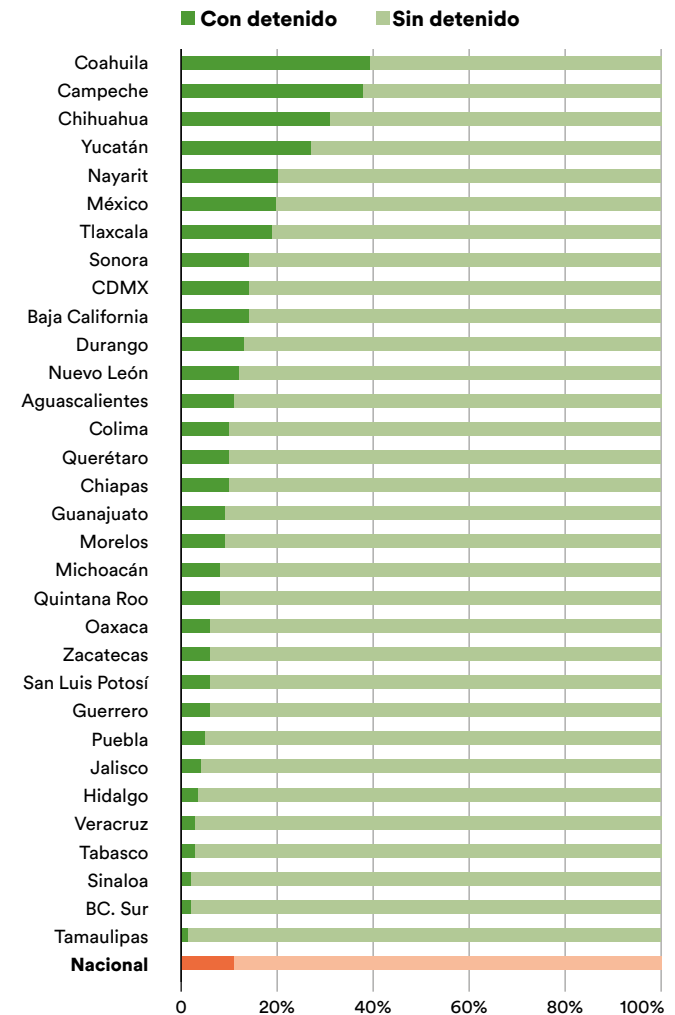
Las investigaciones iniciadas con detenido representan únicamente el 12.8% y, por regla general, se trata de casos en los que existió flagrancia, es decir, en los que se detuvo al sujeto al momento de cometer el ilícito o inmediatamente después. Estos asuntos requieren diligencias de investigación mucho menores, a diferencia de las que se inician sin detenido, en las que en su mayoría se desconoce la identidad del imputado, por lo que las fiscalías tienen una carga investigativa considerablemente mayor. Para entender la capacidad institucional de las fiscalías y policías para investigar, es necesario analizar el porcentaje y el tipo de determinaciones que realiza el Ministerio Público.

Tipo de determinaciones del Ministerio Público

Como ya se ha apuntado, las fiscalías determinaron en el ámbito nacional el 44.7% de las investigaciones, en tanto que el 44.5% continúa en proceso de investigación, tal como se observa en el Gráfico 28.

Las entidades federativas que presentaron el mayor porcentaje de determinaciones son Guanajuato, con el 73.2%; el Estado de México, con el 62.2%, y la Ciudad de México, con el 59.1%. Los estados con menor número de determinaciones fueron Sonora, con el 2.7%; Nuevo León, con el 7.4%, e Hidalgo, con el 9.8%. (Ver Gráfico 29).

Gráfico 27. Investigaciones iniciadas 2019

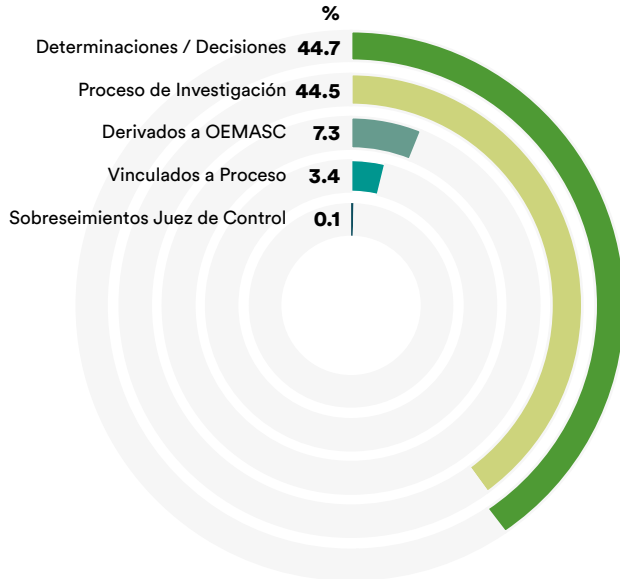


Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

⁸⁴ Guanajuato, Morelos, Michoacán, Quintana Roo, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Guerrero, Puebla, Jalisco, Hidalgo, Veracruz, Tabasco, Sinaloa, Baja California Sur y Tamaulipas.

⁸⁵ Iniciadas en el periodo enero a septiembre de 2019.

Gráfico 28. Estado de los procedimientos derivados de carpetas de investigación nacional



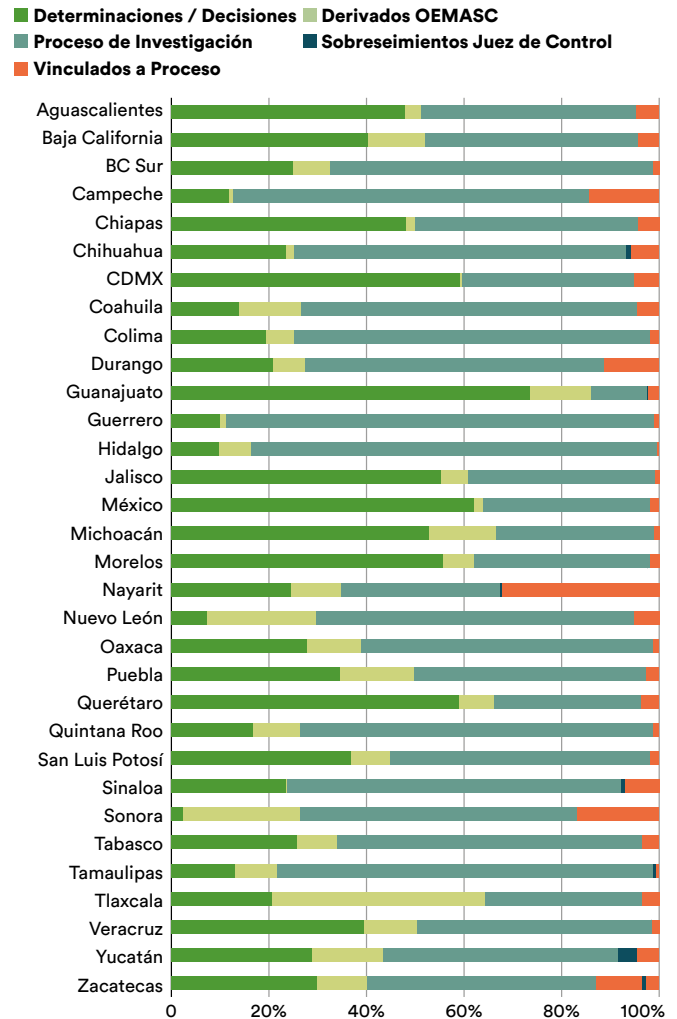
Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Gráfico 30. Procedimientos determinados por el Ministerio Público Nacional 2019



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Gráfico 29. Estado de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación 2019



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Del total de las investigaciones determinadas en el ámbito nacional, el 65.8% se hicieron a través de "archivo temporal". Esto implica que seis de cada 10 investigaciones que fueron determinadas, en realidad no fueron resueltas. (Ver Gráfico 30).

Al hacer un análisis desagregado por entidad federativa, se descubre que el archivo temporal fue utilizado por 22 estados⁸⁶ en más del 50% de sus determinaciones. Des-

⁸⁶ Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.



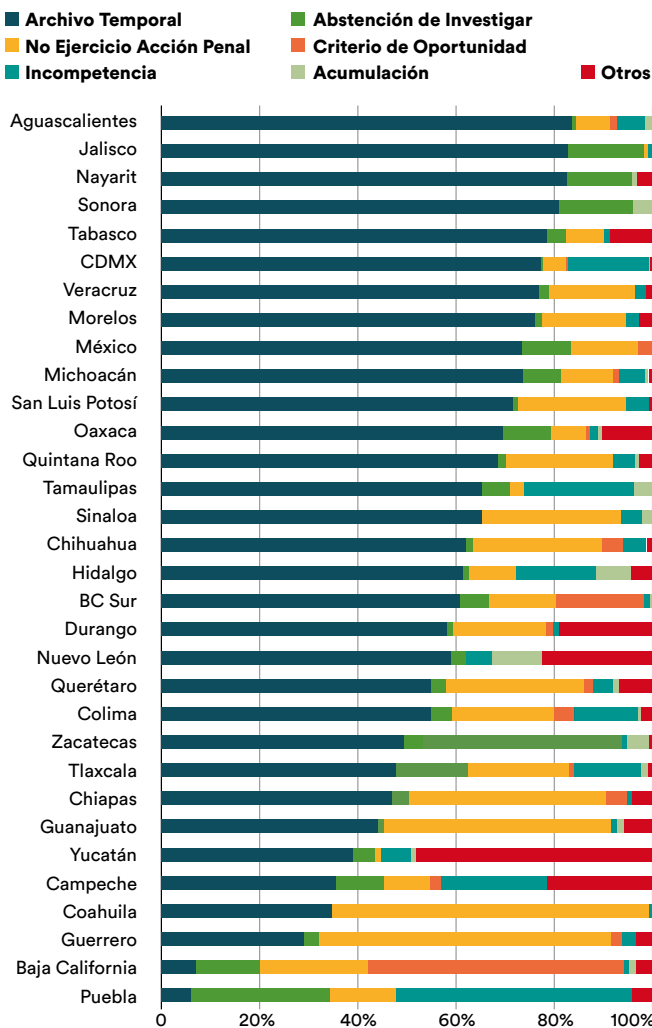
tacan los estados de Puebla, Baja California y Guerrero como los que menos utilizaron esta figura, con 6.6%, 7.1% y 28.9%, respectivamente. (Ver Gráfico 31).

El archivo temporal tiene como finalidad detener provisionalmente, o dejar en pausa una investigación, cuando se considera que no hay indicios para esclarecer los hechos o no se cuenta con las pruebas suficientes para avanzar en ella. No se trata de una determinación definitiva, pues si posteriormente se obtienen los elementos, se podrá solicitar su reapertura. Sin embargo, pareciera

que esta figura está siendo utilizada como un mecanismo para ocultar el rezago institucional de las fiscalías, derivado de su ineficiencia para las labores de investigación. Para entender este fenómeno, es necesario analizarlo a la luz de la cifra de rezago o carga de trabajo acumulada en las fiscalías.

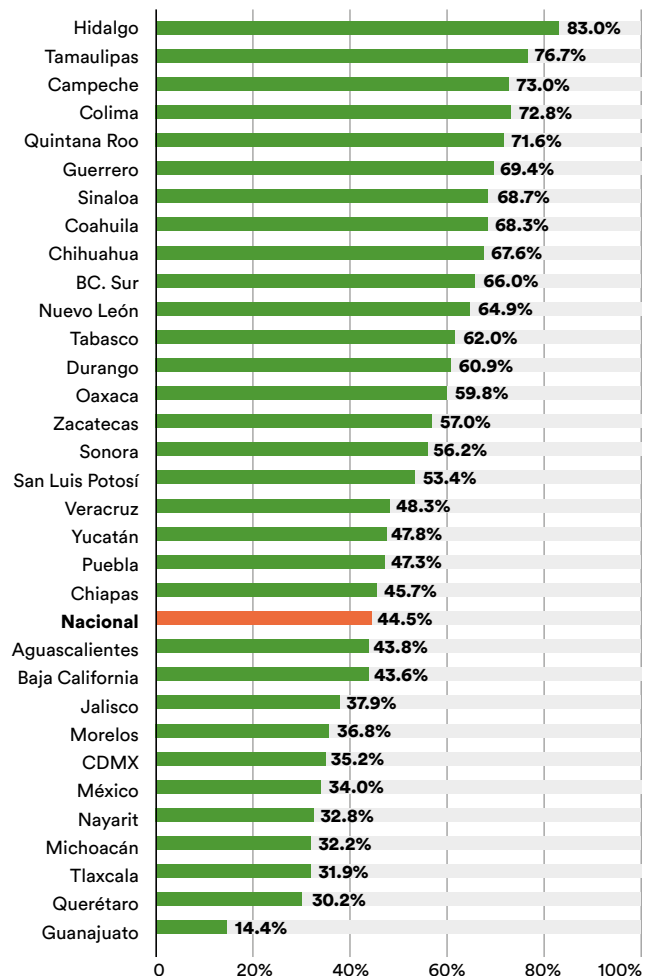
Por sí mismo, el uso del archivo temporal no es perjudicial, pero si va acompañado de una tasa de congestión⁸⁷ alta puede revelar ineficiencia y una mala gestión por parte de las instituciones de procuración de justicia y de las policías.

Gráfico 31. Procedimientos determinados por el Ministerio Público durante 2019 por tipo de determinación



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Gráfico 32. Porcentaje de congestión en sede ministerial (2019)



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

⁸⁷ Procedimientos cuyas investigaciones se encuentren en trámite o sin resolver.

Es notable, por ejemplo, el caso de Aguascalientes, estado que tuvo un porcentaje de procedimientos determinados de 47.7% y que, al mismo tiempo, representó a la entidad con el mayor uso de archivo temporal (84%), mientras que 43.8% de las investigaciones continúan en trámite. Estos datos hacen suponer que la figura del archivo temporal se usa con exceso para ocultar carencias en la labor investigativa.

Tasa de congestión ministerial

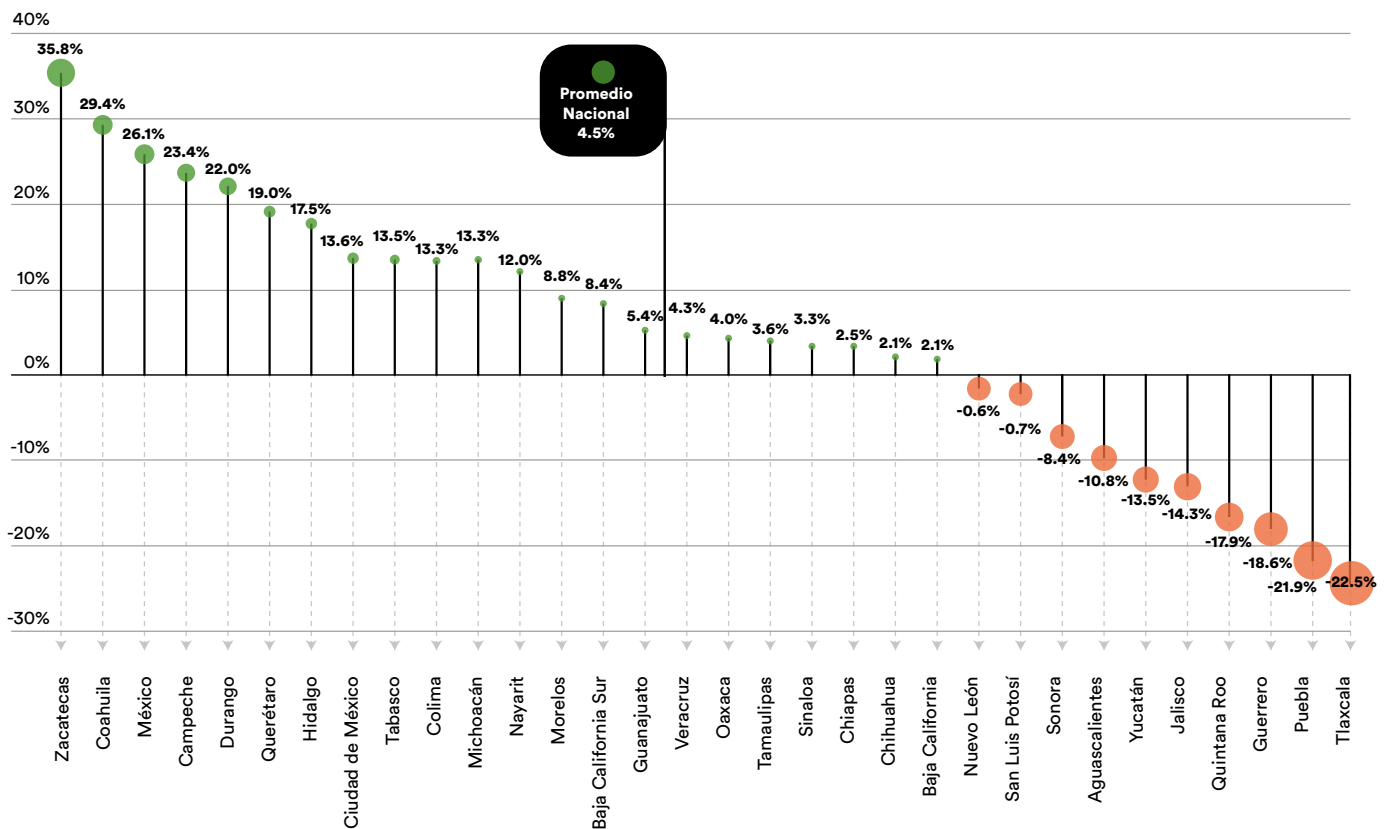
La tasa de congestión en sede ministerial en el promedio nacional fue de 44.5%.⁸⁸ Si consideramos que el 65.8% de las determinaciones fueron por archivo temporal, resulta que el porcentaje de actividad investigativa es mínimo, cuando, por el contrario, las tareas y diligencias de investigación tendrían que ser mucho más intensas,

toda vez que la mayoría de las investigaciones son iniciadas sin detenido. (Ver Gráfico 32).

Como se observa, el estado con mayor tasa de congestión fue Hidalgo, con un 83% de casos que continúan en trámite y un porcentaje de resoluciones de sólo 9.8%, del cual el 61.7% corresponde a archivo temporal, el 16.2% por incompetencia y el 9% al no ejercicio de la acción penal.⁸⁹

Si se compara la tasa de congestión en sede ministerial respecto al año anterior,⁹⁰ encontramos que los estados que tuvieron un mayor incremento fueron Zacatecas (35.8%), Coahuila (29.4%) y el Estado de México (26.1%); por el contrario, los estados que tuvieron la mayor disminución en su tasa de congestión fueron Tlaxcala (-22.5%), Puebla (-21.9%) y Guerrero (-18.6%). (Ver Gráfico 33).

Gráfico 33. Cambio en la tasa de congestión (2018 y 2019)



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero-septiembre 2019)

⁸⁸ Con un incremento de 40% con respecto al año anterior.

⁸⁹ De acuerdo con la información proporcionada por el MES.

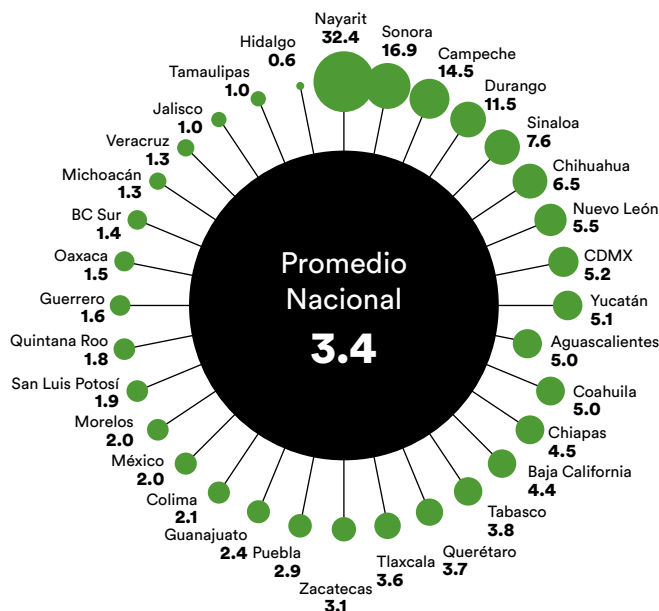
⁹⁰ Para 2018 se utilizó la información correspondiente al periodo enero-diciembre, mientras que para 2019 se utilizó la información correspondiente al periodo enero-septiembre.



Vinculación a proceso

Cuando, como resultado de su investigación, el Ministerio Público considera que cuenta con los datos de prueba que determinan la existencia de un hecho que la ley señala como delito, y la probable participación del imputado, procede a solicitar al juez de control la vinculación a proceso; lo que se conoce como judicializar la carpeta de investigación. En este sentido, el porcentaje de asuntos que fueron vinculados a proceso en el país fue del 3.4%.⁹¹ A continuación se muestran los datos respecto a este rubro en cada una de las entidades federativas:

Gráfico 34. Procedimientos vinculados a proceso durante 2019 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

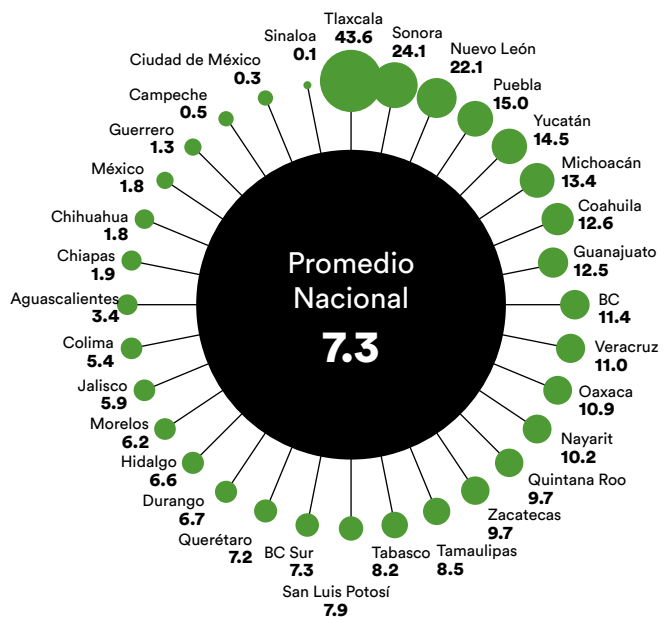
Los estados con porcentajes de vinculación a proceso más altos durante 2019 fueron Nayarit (32.4%), Sonora (16.9%) y Campeche (14.5%), mientras que los estados con el menor número de procedimientos vinculados a proceso fueron Hidalgo (0.6%), Tamaulipas (1%) y Jalisco (1%).

Justicia alternativa en sede ministerial

La justicia alternativa es uno de los mecanismos más eficaces para concluir una investigación, no sólo por su utilidad para descongestionar el sistema, sino

también porque ofrece una manera distinta al juicio para resolver un conflicto penal y contribuir al restablecimiento del tejido social.

Gráfico 35. Procedimientos derivados a justicia alternativa en sede ministerial



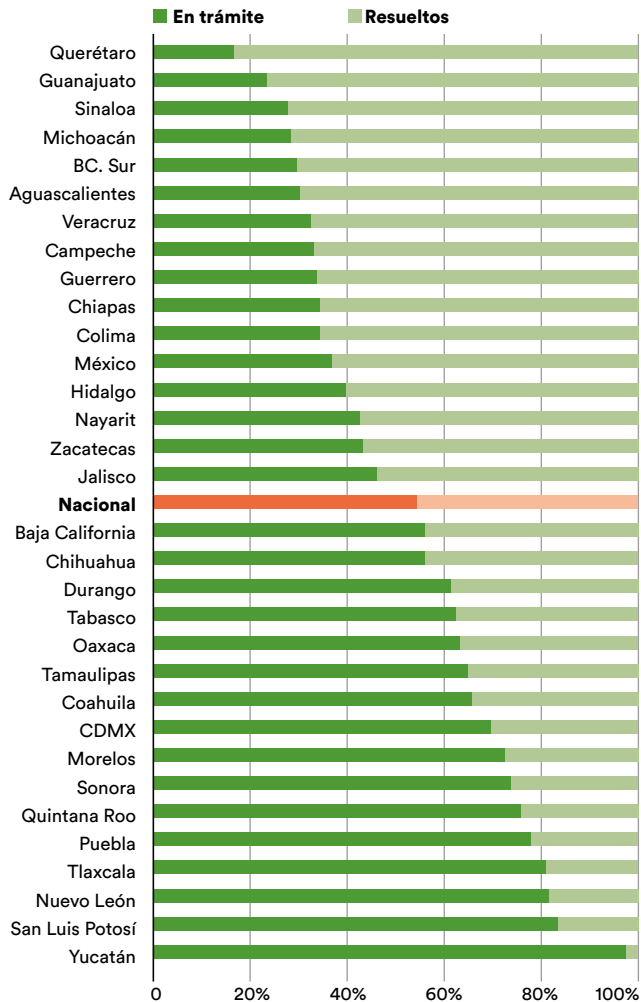
Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Los estados que durante 2019 hicieron mayor uso de los mecanismos de justicia alternativa en sede ministerial fueron Tlaxcala, con 43.6%; Sonora, con 24.1%, y Nuevo León, con 22.1%. Los que menos la utilizaron fueron Sinaloa, con 0.1%; Ciudad de México, con 0.3%, y Campeche, con 0.5%. Resulta notable el caso de Tlaxcala que presentó un incremento de 14 puntos porcentuales en el uso de esta figura respecto del año anterior. (Gráfico 36)

Los estados que presentaron el mayor porcentaje de procedimientos derivados a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) resueltos fueron Querétaro, Guanajuato y Sinaloa; mientras que Yucatán, San Luis Potosí y Nuevo León fueron los que tuvieron la tasa de resolución más baja. En cuanto al tipo de mecanismo, predomina en todo el país la mediación (81%), a la que le sigue la conciliación (12.5%) y la junta restaurativa (6.4%). Destacan los casos de Campeche,

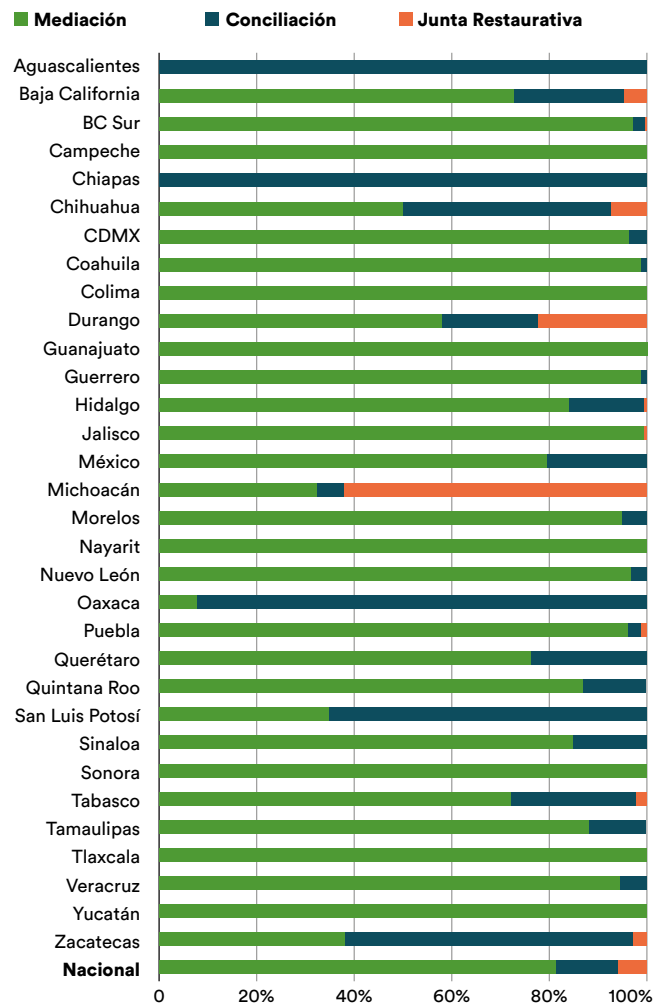
⁹¹ Con una variación mínima con respecto al año anterior, cuyo porcentaje fue de 3.9%.

Gráfico 36. Procedimientos derivados a justicia alternativa por entidad federativa y estatus



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Gráfico 37. Procesos derivados a justicia alternativa resueltos en sede ministerial por tipo de resolución (2019)



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Colima, Nayarit, Tlaxcala, Sonora y Yucatán, en donde únicamente se utilizó la mediación. En el caso de Aguascalientes y Chiapas sólo se utilizó la conciliación. Por su parte, Michoacán es el estado que más utilizó la junta restaurativa (61.9%). (Ver Gráfico 37).

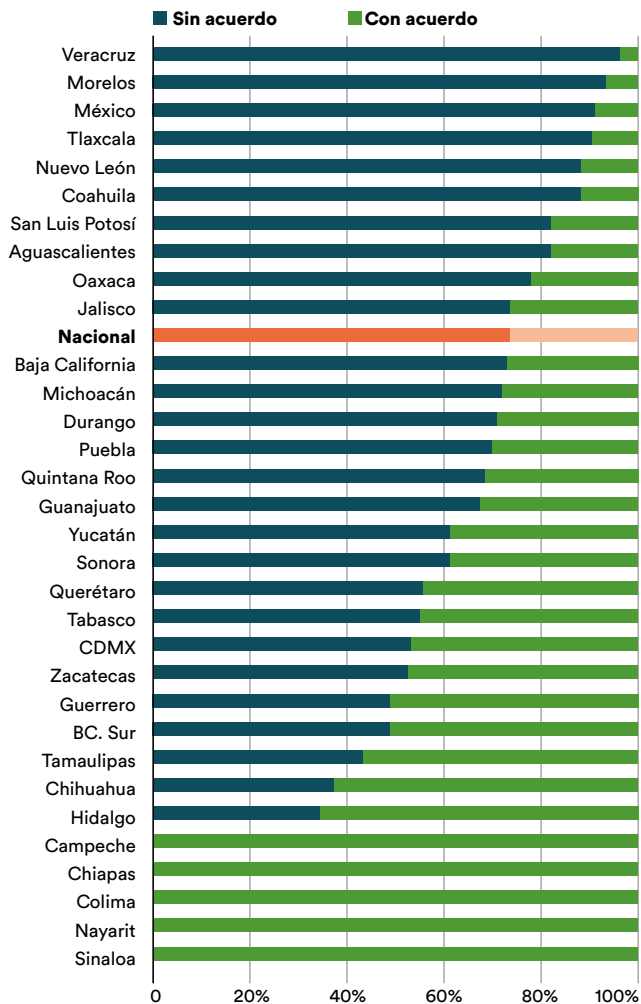
La finalidad de estos Mecanismos es alcanzar un acuerdo reparatorio. Una vez conseguido éste, siempre y cuando las partes —tanto víctima como imputado— lo cumplan,

el asunto es sobreseído, con lo que se da por concluido el proceso. (Ver Gráfico 38)

La tabla permite observar que el estado de Veracruz tuvo el porcentaje más alto de procedimientos en trámite (sin acuerdo), con 96.5%, seguido de Morelos, con 94.2%, y el Estado de México, con 91.6%. Por el contrario, Campeche, Chiapas, Colima, Nayarit y Sinaloa presentan todos los procedimientos derivados a MASC con acuerdo reparatorio.



Gráfico 38. Procedimientos derivados a justicia alternativa ministerial en trámite



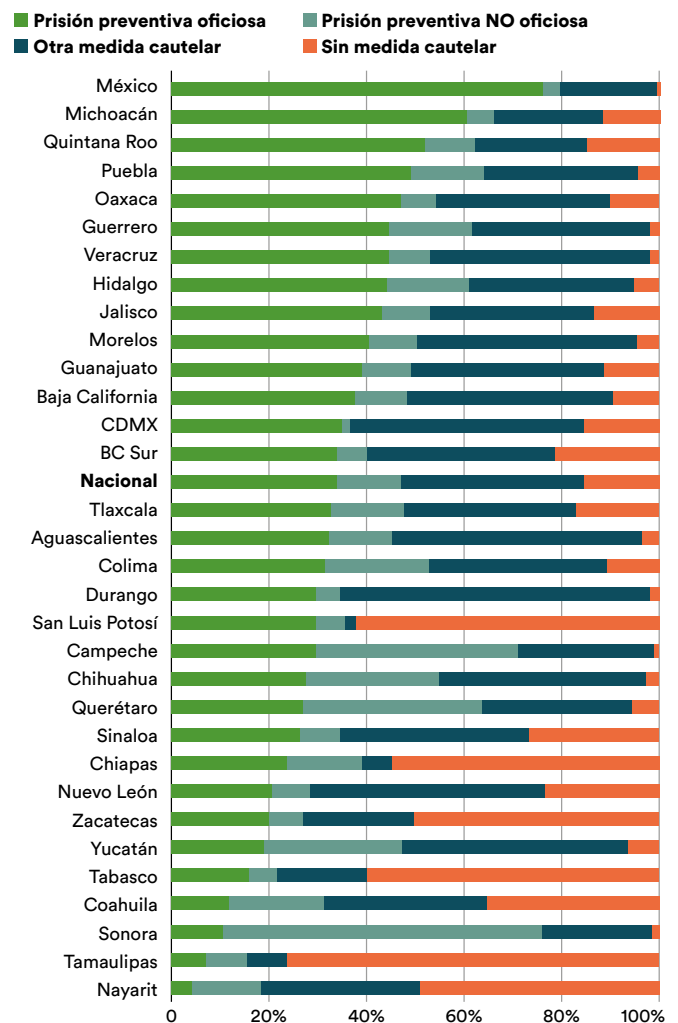
Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Medidas cautelares

Las medidas cautelares son determinaciones del juez de control impuestas al imputado para asegurar su presencia en el procedimiento, así como para salvaguardar a la víctima y los fines del procedimiento. Estas medidas deben estar justificadas en el riesgo cautelar, ser excepcionales y proporcionales. (Ver Gráfico 39).

Sobresale el hecho de que en los estados de Chiapas, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zaca-

Gráfico 39. Imputados bajo medida cautelar (2019)



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

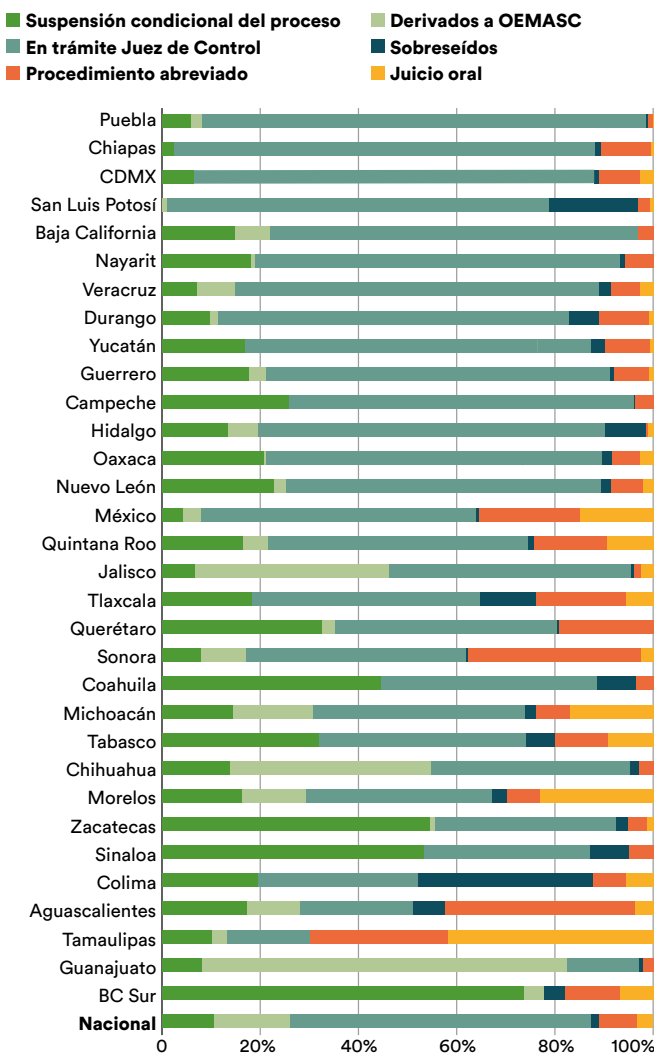
tecas más del 50% de los imputados se encuentra sin una medida cautelar. Por otra parte, observamos que las entidades federativas que más utilizaron la prisión preventiva oficiosa fueron el Estado de México (75.9%), Michoacán (60.5%)⁹² y Quintana Roo (52.1%); mientras que las que menos la usaron fueron Nayarit (4.4%), Tamaulipas (7.5%) y Sonora (10.8%). **La oficiosidad en la prisión preventiva atiende al catálogo de delitos establecido en el artículo 19 constitucional, por lo que el uso tan alto de esta figura en dichos estados deriva de la incidencia delictiva.**

⁹² El Estado de México y Michoacán también fueron los estados que más utilizaron esta medida cautelar en 2018.

Secuela procesal de la vinculación a proceso

Del porcentaje nacional de los asuntos⁹³ que fueron vinculados a proceso, en el 10.4% se determinó suspensión condicional del mismo; el 15.6% se derivó a algún mecanismo alternativo de solución de controversias; el 61.1% se encuentra en trámite ante el juez de control; el 8.2% se fue a procedimiento abreviado y el 3.2% a juicio oral, mientras que sólo un 1.6% se ha sobreseído. El detalle por entidad federativa se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 40. Estado de los asuntos vinculados a proceso (2019)

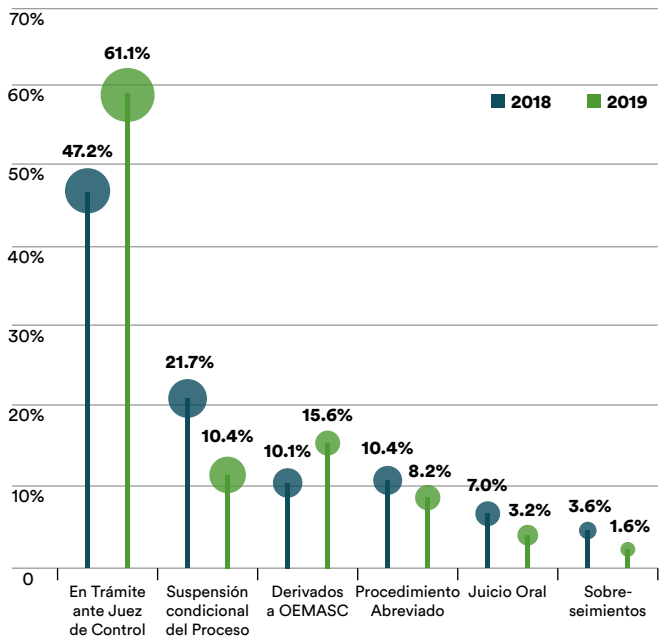


Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

Como se puede observar, existen 16 estados⁹⁴ en los que el mayor número de casos se encuentra en trámite con el juez de control; de entre ellos, destaca Puebla (90.5%), Chiapas (85.5%) y la Ciudad de México (81.2%).

Como en el año anterior, esto resulta relevante porque durante 2019 se presentó un incremento de casi catorce puntos porcentuales en este rubro respecto a 2018, así como una reducción en los porcentajes de asuntos en procedimiento abreviado, enviados a juicio oral, y sobreseídos. **Tenemos aquí otro foco rojo, pues si esta tendencia persiste se corre el riesgo de que el sistema se sature por la carga de trabajo de los jueces de control. Todo parece indicar que el cuello de botella se da después de la vinculación a proceso y antes del juicio oral, es decir, durante la investigación complementaria y en la etapa intermedia.**

Gráfico 41. Estatus de los Asuntos Vinculados a Proceso



Fuente: Elaboración propia con información del MES (enero - septiembre 2019)

⁹³ Cabe precisar que los procedimientos vinculados a proceso pueden derivar en más de un asunto vinculado a proceso, dependiendo del número de víctimas, imputados y delitos relacionados. Por lo anterior, las cifras que aquí se presentan tienen como base el total de asuntos vinculados a proceso en el periodo de referencia.

⁹⁴ Puebla, Chiapas, Ciudad de México, San Luis Potosí, Baja California, Nayarit, Veracruz, Durango, Yucatán, Guerrero, Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Nuevo León, Estado de México y Quintana Roo.



5.4 Resultados de los poderes judiciales⁹⁵

Una vez que el Ministerio Público determina que tiene suficientes datos de prueba para acreditar la existencia del hecho que la ley señala como delito y la probable responsabilidad del imputado, solicita al juez de control una audiencia inicial para formular imputación.⁹⁶ Aquí es cuando los poderes judiciales, por regla general, tienen su primera intervención en las investigaciones⁹⁷ y es lo que comúnmente se conoce como “judicializar la investigación”. A partir de ese momento, lo que suceda dentro de la causa penal será supervisado por el juez de control o tribunal de enjuiciamiento, en caso de que llegue a audiencia de juicio.

Causas penales iniciadas con y sin detenido

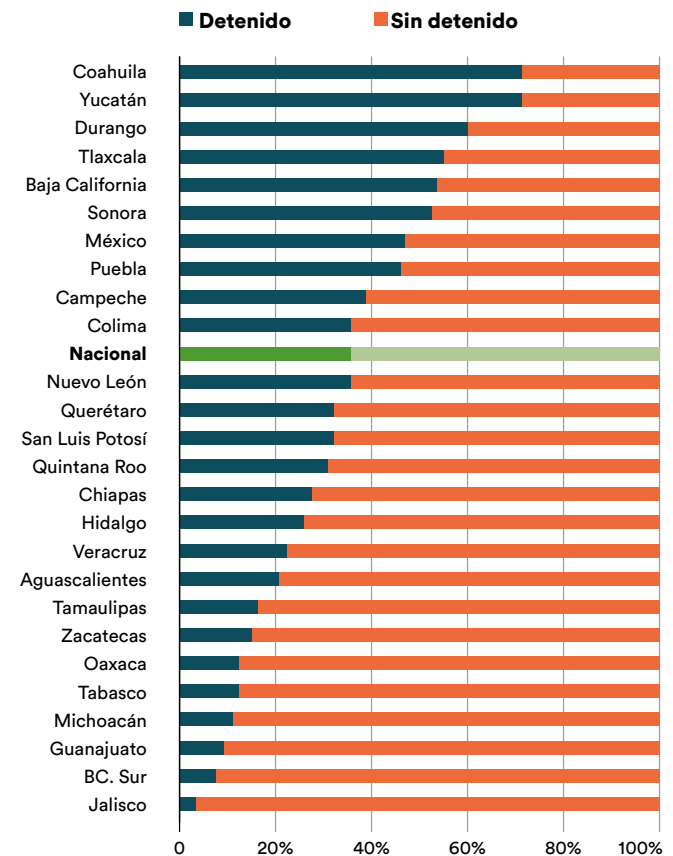
Hay dos formas de judicializar las investigaciones: con detenido y sin detenido. En caso de que la audiencia inicie con detenido, el primer acto procesal será el control de la detención; en caso de que inicie sin detenido, será el de la formulación de imputación.

Como se puede observar, 35.8% de las causas penales (investigaciones judicializadas) en el país iniciaron con detenido. Los estados que iniciaron más causas penales con esa característica son Coahuila (71.3%), Yucatán (71.1%), Durango (59.4%) y Tlaxcala (55.1%). Estos números llaman la atención por dos motivos: el primero es que pareciera que la facultad de investigación de dichos estados es deficiente y sólo logran judicializar los asuntos en donde la persona fue detenida al momento de la comisión del hecho; el segundo es que en la mayoría de los estados las investigaciones iniciadas con detenido representan un porcentaje poco significativo. (Ver Gráfico 42).

Por ejemplo, en el caso de Coahuila iniciaron 38.2% de las investigaciones con detenido, mientras que la mayoría (61.8%) las iniciaron sin detenido. Sin embargo, de las investigaciones que se lograron judicializar, la gran mayoría fueron con detenido (71.3%), mientras que sólo 28.7% se judicializaron sin detenido, lo que parece ilustrar la poca eficiencia en la investigación de los delitos. Lo mismo sucede con Yucatán, en donde sólo iniciaron con detenido el 24.5%, mientras que las investigaciones judicializadas con detenido fueron el 71.1%. (Ver Gráfico 43).

Resalta el hecho de que el 27.9% de las detenciones en el nivel nacional fueron calificadas como

Gráfico 42. Causas penales iniciadas



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información de México Evalúa

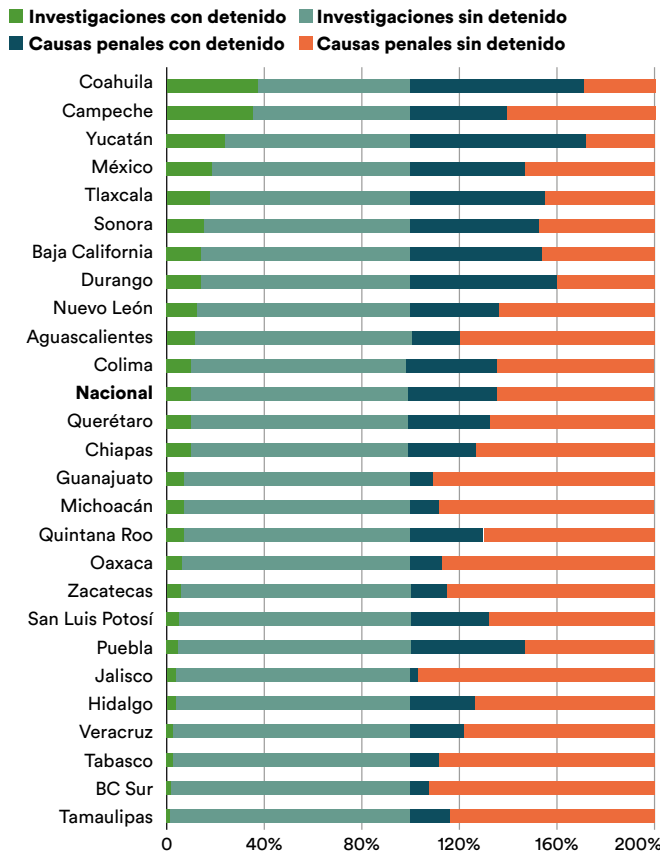
ilegales; es decir, que el juez determinó que no fueron realizadas en apego a los requisitos constitucionales y legales. Los estados en donde mayor número de detenciones fueron calificadas como ilegales son Oaxaca (69.2%), Estado de México (68.3%) y Baja California Sur (37.6%). Si bien, en el caso de Oaxaca, únicamente se inició el 12.6% de las causas penales con detenido, las determinaciones de ilegalidad fueron muy altas, lo que refleja el mal desempeño de las policías para llevarlas a cabo y una deficiente determinación preliminar del Ministerio Público, que debe realizar un control previo cuando el detenido es presentado y, en su caso, ordenar su retención. En contraste, los estados con el menor número de liberaciones por ilegalidad en la detención fueron Campeche (3.1%), Durango (1.6%),

⁹⁵ En esta sección se excluyen los estados de Chihuahua, Guerrero, Morelos, Nayarit y Sinaloa ya que no proporcionaron la información que les fue requerida. De igual manera, se señalará por cada indicador los estados que no fueron incluidos en dicho cálculo por ausencia de información. Además, se habla del “promedio nacional” únicamente para los indicadores de los que fue posible realizar el cálculo. Para los indicadores que fueron calculados con menos de 27 estados, se trata únicamente de porcentaje.

⁹⁶ En caso de que la investigación se haya llevado a cabo con detenido, la solicitud de audiencia se debe dar dentro de las 48 horas siguientes a la puesta a disposición ante el Ministerio Público, para verificar la legalidad de la detención y realizar, después, la formulación de la imputación.

⁹⁷ Salvo que los fiscales soliciten realizar diligencias que requieran autorización judicial, como determinados actos de investigación o la liberación de una orden de aprehensión.

Gráfico 43. Investigaciones y causas penales iniciadas (2019)



Fuente: Elaboración propia con información del MES (para investigaciones) y solicitudes de información realizadas por México Evalúa (para causas penales)

Sonora (1.2%). Como se observa, la brecha entre los estados con mayor y menor porcentaje es particularmente notable. (Ver Gráfico 44).

Justicia alternativa en sede judicial⁹⁸

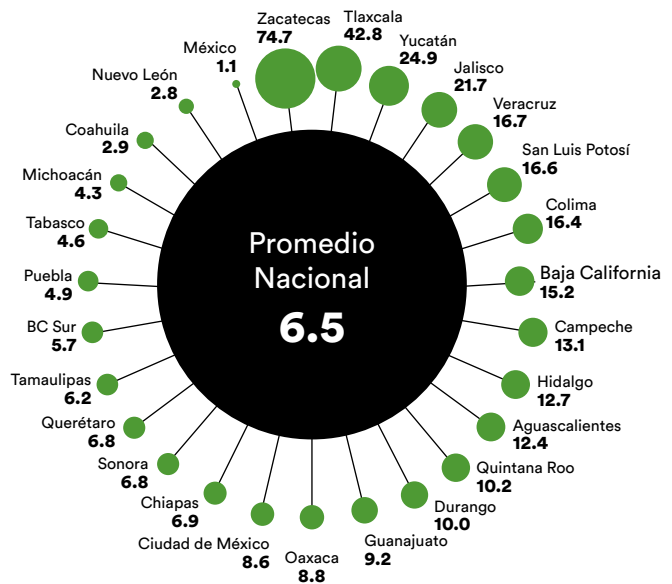
Una de las principales características del SJP acusatorio es que introduce y privilegia la solución de los conflictos penales a través de mecanismos alternos, tanto en sede ministerial como en sede judicial, cuyo objetivo es el restablecimiento del tejido social. En apego a esta lógica, siempre y cuando las circunstancias lo permitan y las partes estén de acuerdo, los jueces tienen la obligación de dar prioridad al uso de estos métodos.⁹⁹ El porcentaje nacional de causas penales que fueron derivadas a MASC o a justicia alternativa en sede

Gráfico 44. Detenciones calificadas como ilegales por el Juez de Control (2019)



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información de México Evalúa

Gráfico 45. Causas penales remitidas a MASCP (2019)



Fuente: Elaboración propia con solicitudes de información realizadas por México Evalúa

⁹⁸ El promedio nacional se calculó a partir de los estados en los que fue posible obtener información; se excluyó a Chihuahua, Guerrero, Morelos, Nayarit y Sinaloa.

⁹⁹ Los requisitos de procedencia se encuentran contemplados en el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales y se rigen por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.



judicial fue de 6.5%. Los estados que más recurrieron a estas figuras fueron Zacatecas (74.7%), Tlaxcala (42.8%) y Yucatán (24.9%). En el otro extremo, donde menos se recurrió, fueron Coahuila (2.9%), Nuevo León (2.8%) y Estado de México (1.1%). (Ver Gráfico 45).

Porcentaje de resolución de los casos¹⁰⁰

El promedio de resolución de casos en sede judicial, es decir, las causas penales que fueron finalizadas durante 2019, fue de 27.1%. Esto significa que el 72.9% continuó en trámite en los poderes judiciales estatales al cierre de ese año. (Ver Gráfico 46).

Los poderes judiciales estatales que más casos resolvieron en 2019 fueron Sonora (55.1%), Coahuila (52.7%) y Campeche (52.5%), mientras que los que tuvieron el porcentaje más bajo fueron Tabasco (9.7%), San Luis Potosí (11.5%) y Guanajuato (13.1%).

Tipos de finalización de las causas¹⁰¹

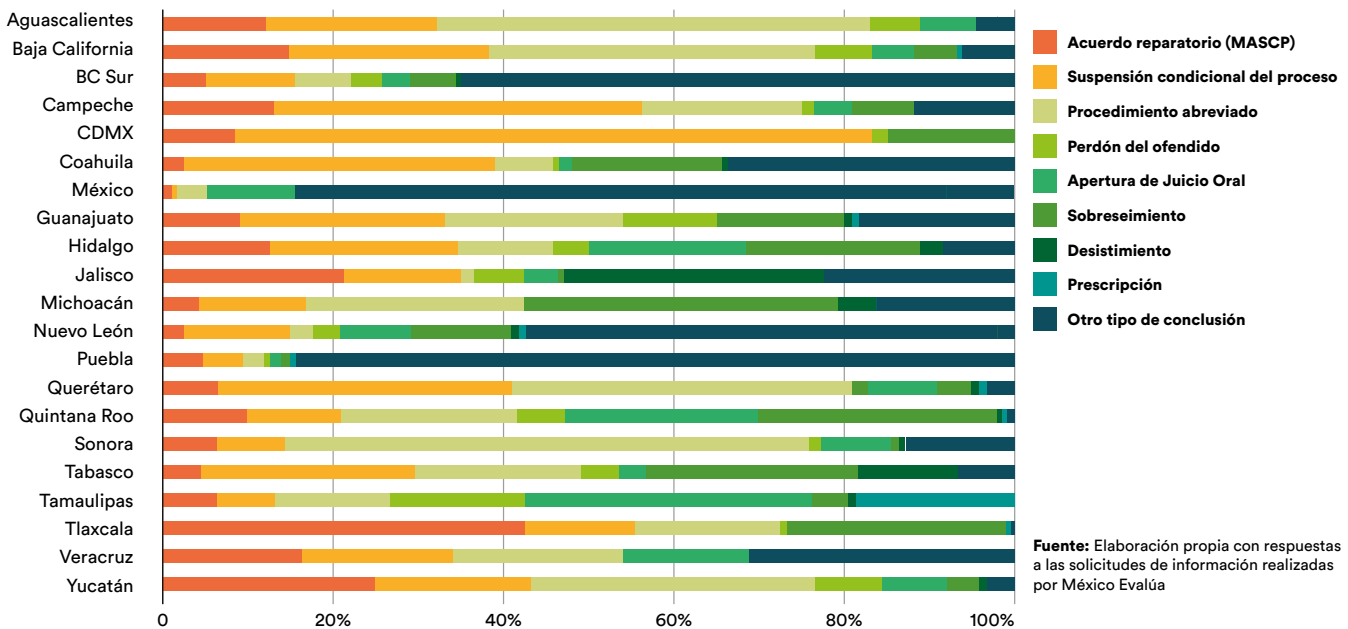
Las figuras más utilizadas para la resolución de las causas penales en el ámbito nacional fueron la suspensión condicional del procedimiento, con 21.4%; el procedimiento abreviado, con 12.6%; el juicio oral, con 7.3%, y el acuerdo reparatorio, con el 6.5%. En el país, el 28% de

Gráfico 46. Porcentaje de resolución de los casos



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Gráfico 47. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión (2019)



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹⁰⁰ El promedio nacional se calculó a partir de los estados en los que fue posible obtener información; se excluyó a Chihuahua, Guerrero, Morelos, Nayarit y Sinaloa por no haber respondido la solicitud de información. En tanto, Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Jalisco y Michoacán, fueron excluidos por no entregar el dato de causas penales pendientes del año anterior.

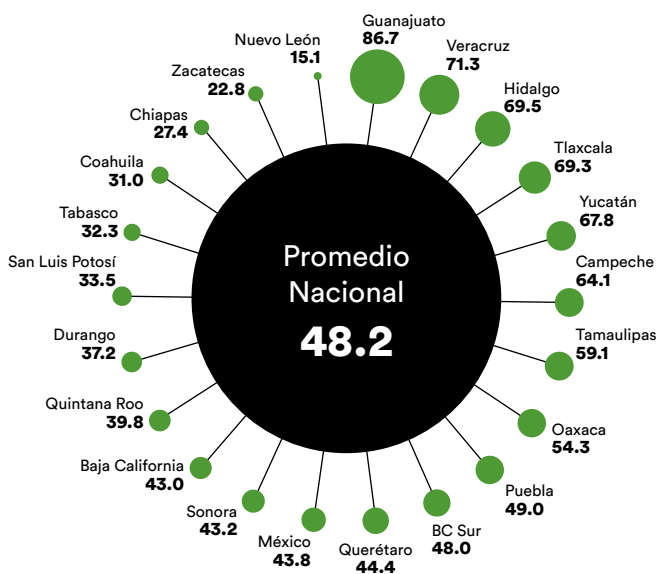
¹⁰¹ Al calcular este indicador encontramos que, de la información proporcionada, la desagregación de las causas penales no suma el 100% de las conclusiones en los estados de Baja California Sur, Ciudad de México, Guanajuato y Querétaro; sin embargo, dado que su variación es menor al 5%, se dejaron en la gráfica. En cambio, los estados de Colima, Chiapas, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas se excluyeron porque la suma de su desagregación no alcanza el 100% de las conclusiones y su variación es mayor al 5%.

los asuntos concluyen por una salida alterna al procedimiento. Es decir, aproximadamente tres de cada 10 casos son resueltos ya sea mediante acuerdo reparatorio¹⁰² o suspensión condicional del procedimiento. La Ciudad de México resolvió el 74.7% de sus asuntos mediante suspensión condicional del procedimiento, seguida por Campeche (43.4%) y Querétaro (36.6%). Por lo que hace al procedimiento abreviado, Sonora terminó el 61% de sus asuntos de esa manera, mientras que Aguascalientes lo hizo con el 50.5% y Querétaro con el 40%. (Ver Gráfico 47).

Congestión de los casos¹⁰³

Este indicador se calcula dividiendo el número de causas penales que se encontraban pendientes al finalizar el año entre el número de causas que se encuentran activas en el Poder Judicial durante el año. **Es decir, refleja el porcentaje de casos en trámite que no fueron resueltos y que se sumarán a la carga del trabajo del año siguiente.**

Gráfico 48. Porcentaje de congestión de causas penales (2019)



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Como se observa, los estados con mayor porcentaje de congestión de casos en 2019 fueron Guanajuato (86.7%), Veracruz (71.3%) e Hidalgo (69.5%); mientras que los de menor porcentaje fueron Nuevo León (15.1%), Zacatecas (22.8%) y Chiapas (27.4%). Esta información es congruente con la de las fiscalías (que se determinó como un foco rojo), debido al gran aumento de casos que se encuentran en trámite ante el juez de control, en donde se observa que el 44.5% lo está en investigación complementaria o en actos pendientes.¹⁰⁴ **Debe prestarse atención a esta circunstancia, pues la carga de trabajo de los jueces de control va en aumento, lo que puede generar rezago en el sistema de justicia.**

Derivación a juicio oral¹⁰⁵

Del total de las causas penales que iniciaron o continuaron su tramitación durante 2019, únicamente el 5.1% se derivó a juicio oral, lo que es consistente con la lógica y principios del sistema acusatorio. De manera desagregada, los estados con mayor porcentaje de derivación a juicio oral fueron Nuevo León (12.6%), Estado de México (12.2%) e Hidalgo (8.5%), en tanto que los estados que menos derivaciones tuvieron fueron Durango (0.3%), Puebla (0.8%) y Baja California (0.8%).

Gráfico 49. Derivaciones a Juicio Oral



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹⁰² De acuerdo con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal se puede llegar a un acuerdo reparatorio mediante mediación, conciliación y junta restaurativa.

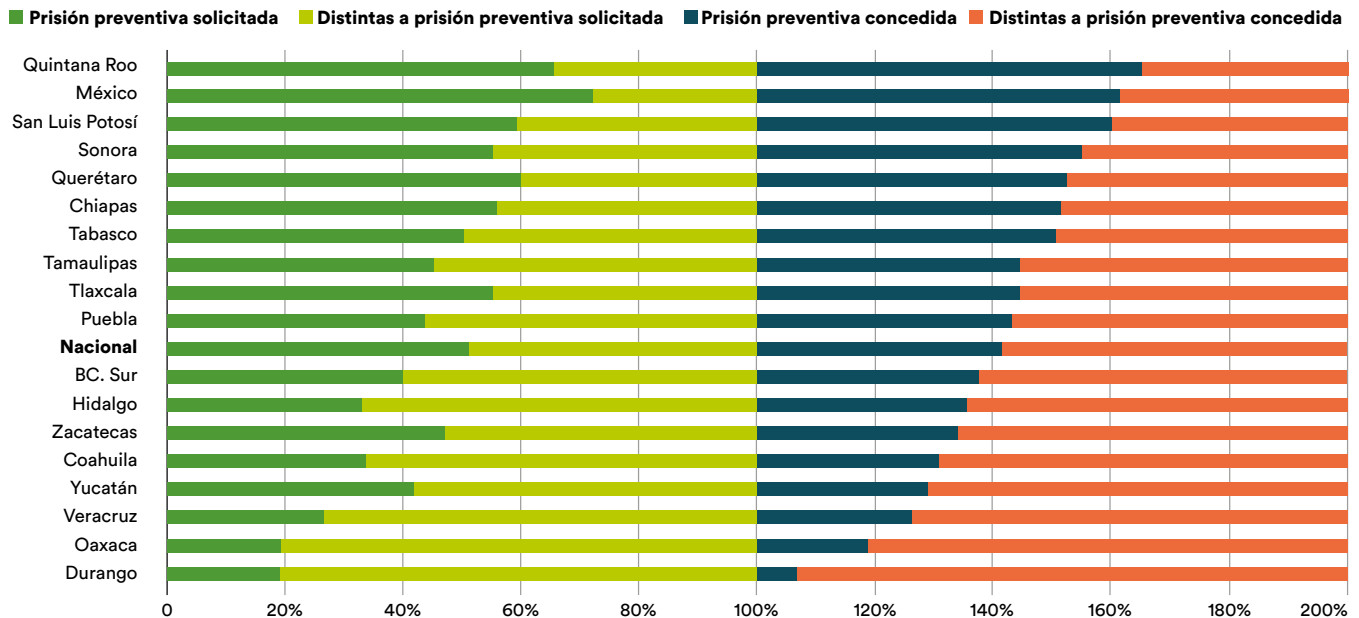
¹⁰³ El promedio nacional se calculó a partir de los estados en los que fue posible obtener información; se excluyó a Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Nayarit y Sinaloa.

¹⁰⁴ Sin que se especifique qué actos se comprenden.

¹⁰⁵ Se excluyeron los estados que no entregaron la información completa para obtener este indicador.



Gráfico 50. Medidas cautelares solicitadas y concedidas (2019)



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Medidas cautelares

El número de medidas cautelares solicitadas por el Ministerio Público contrasta con las que fueron concedidas por el juez de control. Respecto al total de solicitudes de medidas cautelares presentadas, en promedio, el 51% de los casos fue la prisión preventiva; sobre las medidas cautelares concedidas, el 41%¹⁰⁶ correspondió a la prisión preventiva. Visto de manera individual, en la mayoría de los estados que fueron analizados, los porcentajes de concesión de prisión preventiva respecto a las otras medidas cautelares fueron por poco inferiores a los de solicitud.¹⁰⁷ Las entidades que solicitaron en la mayoría de los casos el uso de la prisión preventiva fueron el Estado de México (72.2%), Quintana Roo (65.5%) y Querétaro (59.9%). Por el contrario, los estados que menos solicitaron esta medida cautelar respecto a otras posibles fueron Oaxaca (19.1%), Durango (19.6%) y Veracruz (26.8%). **Estos porcentajes considerables en el uso de la prisión preventiva podrían significar que los ministerios públicos están haciendo un uso indiscriminado de**

la prisión preventiva oficiosa o que la defensa no está proponiendo y justificando medidas cautelares menos invasivas. Esta circunstancia llama la atención ya que este aumento en la paridad de prisión solicitada y prisión concedida podría estar relacionado directamente con el aumento en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.¹⁰⁸ (Ver Gráfico 50).

El porcentaje de uso de medidas cautelares en el ámbito nacional fue de 41.4% para la prisión preventiva, 23.9% para la presentación periódica y 10.9%¹⁰⁹ para la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas. El estado que mayor uso hizo de la prisión preventiva fue Michoacán, con 69%, seguido de Quintana Roo, con 65.6%, y el Estado de México, con 61.5%. Por el contrario, las entidades que tienen el porcentaje menor de uso de esta medida cautelar —lo que significa que los imputados se encuentran en libertad durante el desarrollo del proceso— fueron Durango (6.9%), Jalisco (15%) y Oaxaca (19.1%). (Ver Gráfico 51).

¹⁰⁶ El promedio se calculó considerando sólo los estados en los que fue posible obtener el indicador.

¹⁰⁷ Durango, Estado de México, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, fueron los estados que presentaron mayor diferencia, con un rango de entre 11 y 13 puntos porcentuales.

¹⁰⁸ De acuerdo a lo establecido en el artículo 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), que permite al juez de control imponer una medida cautelar diversa a la solicitada, siempre que sea menos grave.

¹⁰⁹ El promedio nacional se calculó considerando sólo los estados en los que fue posible obtener el indicador.

Gráfico 51. Medidas cautelares concedidas por tipo (2019)

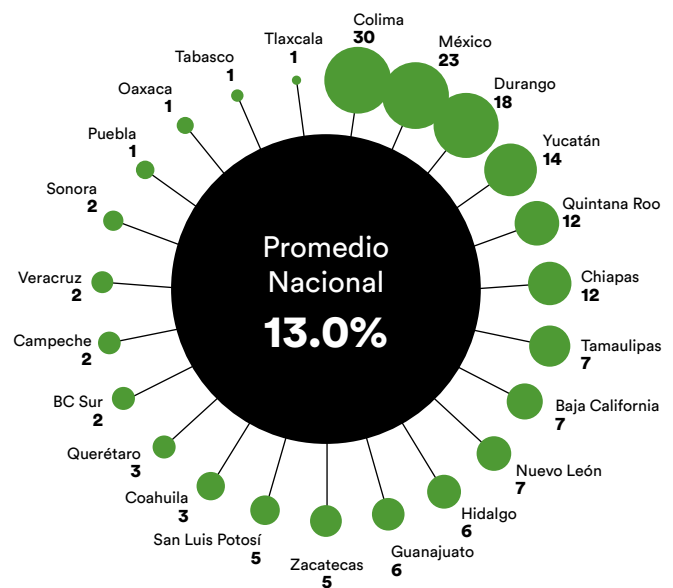


Distribución de las sentencias¹¹⁰

Durante 2019, del total de los asuntos en trámite o activos en el país, se emitieron sentencias en el 13.2% de los casos. De éstas, el 88.4% fueron condenatorias, el 11.2% absolutorias y 0.4% mixtas. Los estados con mayor porcentaje de sentencias emitidas fueron Colima (30.5%), Estado de México (23.1%) y Durango (18.3%). Por su parte, los estados que emitieron menos sentencias fueron Tlaxcala (.9%), Tabasco (1%) y Oaxaca (1.2%). (Ver Gráfico 52).

Por otro lado, los estados que mayor número de sentencias condenatorias emitieron fueron Oaxaca (100%), Durango (100%) y Baja California (98.5%). Por lo que hace a las sentencias absolutorias, los estados con mayores porcentajes fueron Sonora (85.7%), Campeche (45.8%) y San Luis Potosí (42.7%). Existen también estados que reportaron sentencias mixtas, es decir, en las que se condena y absuelve, ya sea a diferentes imputados o al

Gráfico 52. Sentencias emitidas respecto a las causas penales activas (2019)



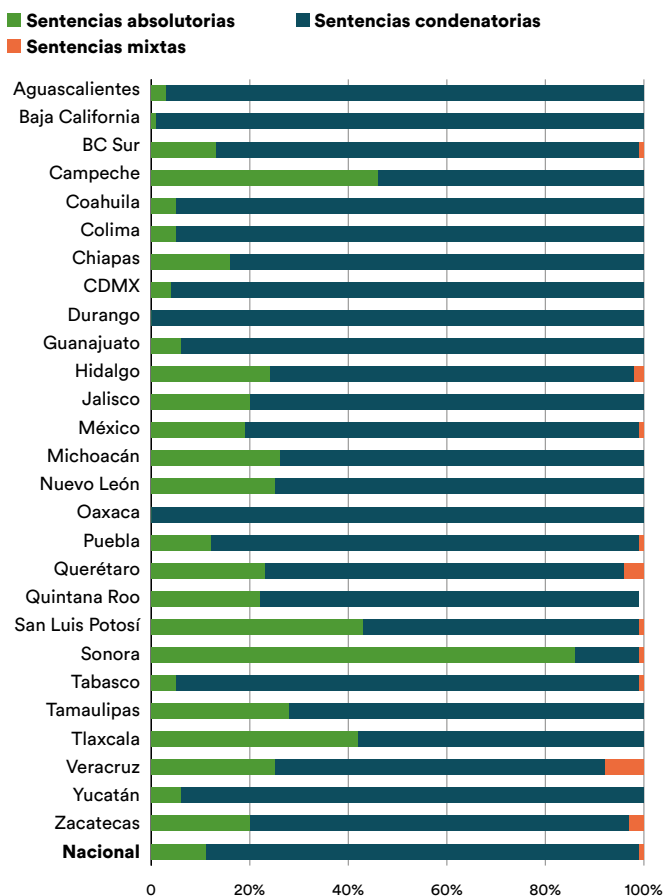
Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.
 * Este indicador fue calculado tomando en cuenta las sentencias emitidas respecto a las causas en trámite durante 2019. El promedio nacional se calculó considerando sólo los estados en los que fue posible obtener el indicador.

¹¹⁰ Este indicador fue calculado tomando en cuenta las sentencias emitidas respecto a las causas en trámite o activas durante 2019. El promedio nacional se calculó considerando sólo los estados en los que fue posible obtener el indicador.



mismo imputado por diferentes delitos; en este caso, los que tuvieron mayor porcentaje fueron Veracruz (8%), Querétaro (3.9%) y Zacatecas (2.7%).

Gráfico 53. Tipo de sentencia emitida (2019)

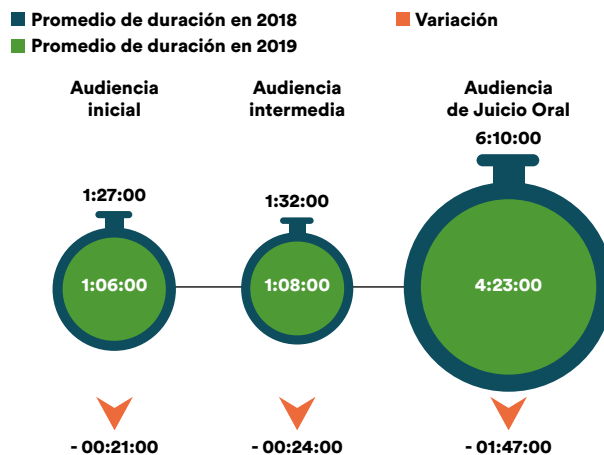


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Duración de las audiencias¹¹¹

La duración de las audiencias es uno de los factores a los que debe prestarse atención para entender si el modelo de gestión utilizado es el adecuado, pues tiene un impacto directo en la buena administración de los poderes judiciales, particularmente en cuestiones como la planeación de audiencias, la asignación de salas y la determinación de los jueces que las presidirán. El promedio de duración de las audiencias en el ámbito nacional en los dos últimos años ha sido el siguiente:

Gráfico 54. Promedio de duración de las audiencias a nivel nacional



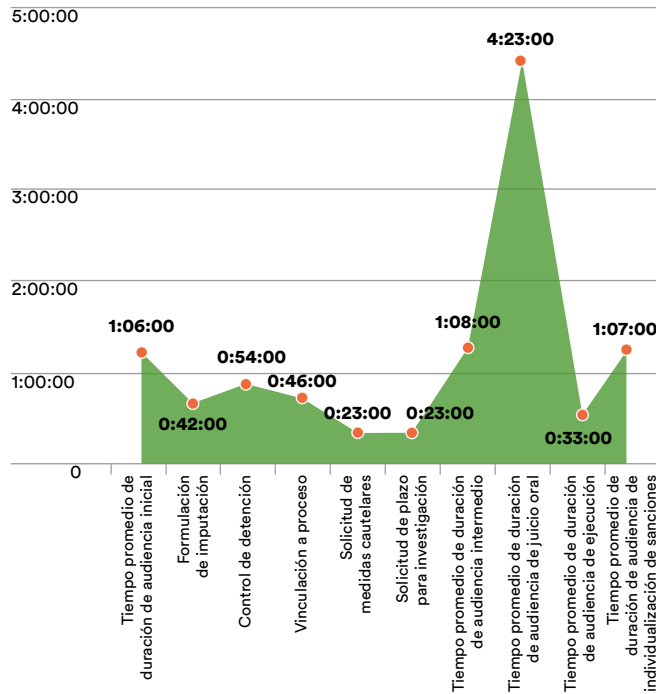
Como se observa, hay una disminución en la duración promedio de las audiencias con respecto al año anterior, particularmente en el caso de la audiencia de juicio oral que duraron, siempre en promedio, 1 hora 47 minutos menos. Los poderes judiciales estatales que reportaron mayor promedio de duración en la audiencia inicial durante 2019 fueron Chiapas, con 3 horas; Hidalgo, con 2 horas 36 minutos, y Michoacán con 2 horas 30 minutos. En el caso de la audiencia de juicio oral, los que reportaron mayor promedio de duración en 2019 fueron Hidalgo, con 14 horas 8 minutos, seguido de San Luis Potosí, Chiapas y Jalisco con 8 horas, respectivamente. (Ver Gráfico 55).

Respecto a los actos procesales en particular, los promedios nacionales de duración durante 2019 fueron los siguientes:

- Formulación de imputación: 42 minutos
- Control de detención: 54 minutos
- Vinculación a proceso: 46 minutos
- Solicitud de medidas cautelares: 23 minutos
- Solicitud de plazo para investigar: 23 minutos
- Audiencia de individualización de sanciones: 1 hora con 7 minutos

¹¹¹ El promedio nacional se calculó sólo con los estados en los que se obtuvo la información de este indicador.

Gráfico 55. Tiempo promedio de duración de una audiencia (horas)



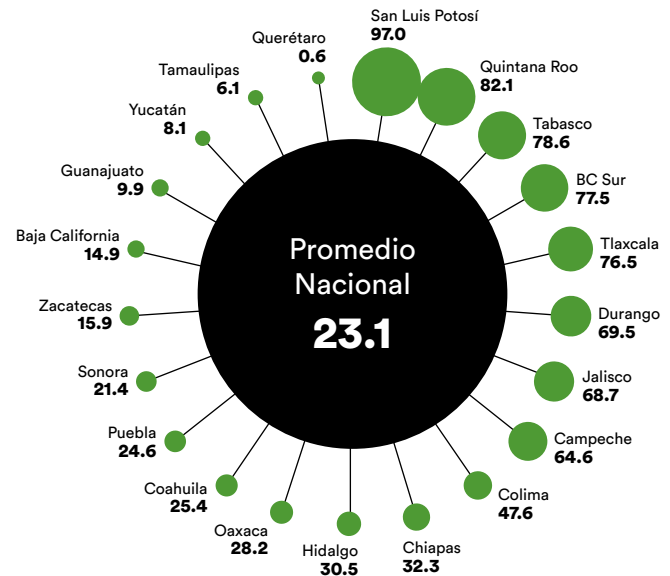
Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Diferimiento de audiencias

Conocer el promedio de duración de las audiencias facilita su programación eficiente, de forma que no tengan que ser constantemente diferidas por falta de tiempo para su desahogo. Sin embargo, este es todavía un problema común en la operación del SJP y, por lo tanto, hay que prestarle atención. El promedio de diferimiento de audiencias es de 23.1%. Los estados con mayor tasa de diferimiento fueron San Luis Potosí, con el 97%; Quintana Roo, con el 82.1% y Tabasco, con el 78.6%. En cambio, Aguascalientes y el Estado de México no reportaron ningún diferimiento de sus audiencias, mientras que Querétaro reportó un 0.6% y Tamaulipas un 6.1%. (Ver Gráfico 56).

Las causas del diferimiento de las audiencias no siempre son atribuibles a los poderes judiciales; puede deberse, también, a la inasistencia o retraso de las partes. No obstante, la mayoría de las veces obedece a una deficiente gestión judicial, como la mala programación de audiencias, la distribución deficiente de las cargas de trabajo o la insuficiencia de jueces o de salas para el desahogo de las audiencias iniciales.

Gráfico 56. Porcentaje de diferimiento de audiencias



Fuente: Elaboración propia con respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

5.5 Resultados de las defensorías

Una de las garantías, dentro del debido proceso, es la de contar con una defensa técnica y de calidad. Para que la defensoría pública pueda asegurar esto a los imputados, se requiere de profesionales capacitados que cuenten con las habilidades necesarias y, sobre todo, que puedan dedicarle el tiempo suficiente a la preparación de los asuntos que les son asignados.

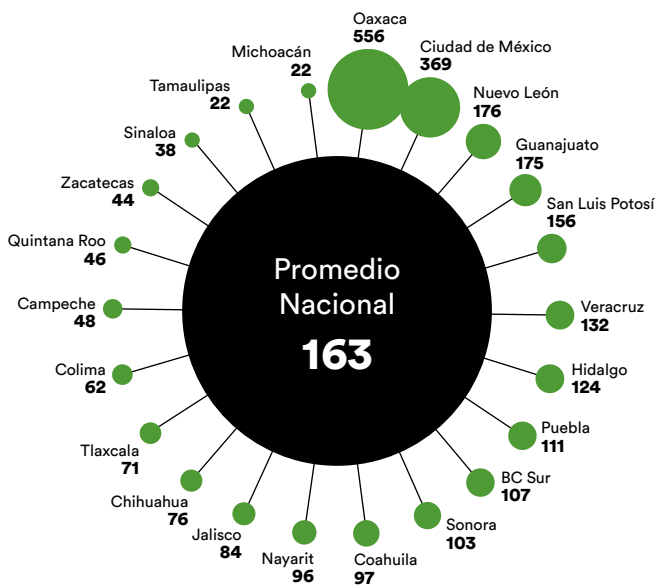
Carga de trabajo

La carga de trabajo de los defensores públicos tiene un impacto directo en las posibilidades de brindar una defensa de calidad, pues, como ya se explicó, la adecuada preparación de los asuntos requiere tiempo. La carga de trabajo se calcula dividiendo el número de imputados representados entre el número de los defensores públicos que operan en el estado. Es decir, en función de la distribución de los asuntos por cada defensor. (Ver Gráfico 57).

En promedio, durante 2019, cada defensor público representó a 163 imputados. Los que mayor carga tuvieron



Gráfico 57. Imputados representados por defensor (Carga de trabajo)

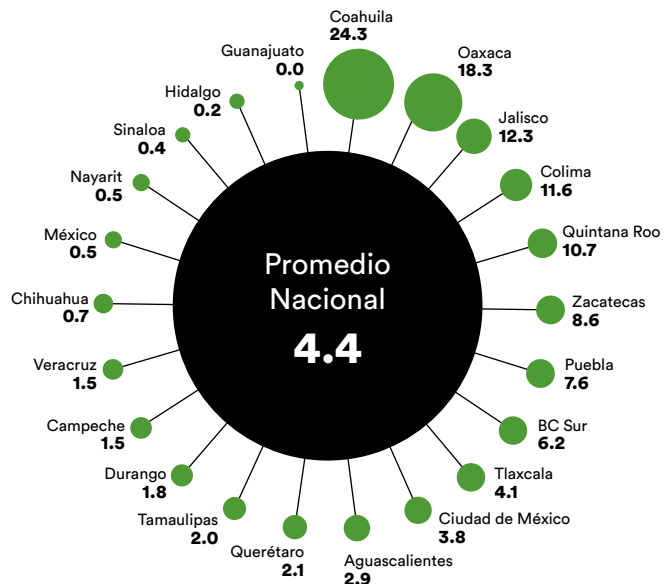


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

fueron Oaxaca, donde la proporción fue de 556 imputados por cada defensor público; la Ciudad de México, con 369 imputados por defensor, y en Nuevo León, con 176 por defensor. **Estas cargas de trabajo, claramente excesivas, ponen en duda que los defensores puedan dedicarle suficiente tiempo a cada asunto para su preparación.** En contraste, los estados con menor carga de trabajo fueron Michoacán, en donde cada defensor representó a 22 personas; Tamaulipas con 25 personas, y Sinaloa con 38 representados. Ahora que se conoce la carga de trabajo de las defensorías, es importante analizar la eficiencia en su operación y si esta carga tiene algún impacto en sus resultados. En cuanto al control de detención —que es la primera participación que tiene el defensor público en audiencia, cuando la causa penal inicia con detenido— el promedio de liberaciones derivadas por haberse decretado ilegal la detención fue de 3%.¹¹² (Ver Gráfico 58).

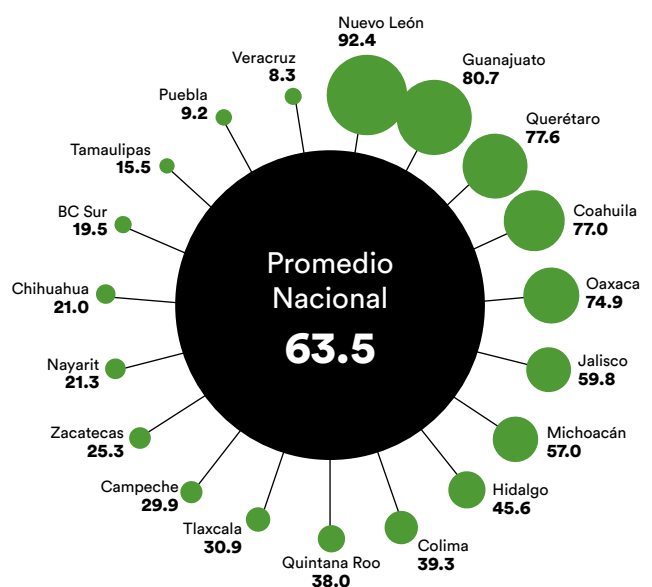
Los estados con mayor número de imputados, representados por defensores públicos, y puestos en libertad, fueron Coahuila (24.3%), Oaxaca (18.3%) y Jalisco (12.3%); mientras que los estados con menor porcentaje fueron Guanajuato (0%), Hidalgo (0.2%) y Sinaloa (0.4%).

Gráfico 58. Imputados representados puestos en libertad por calificarse no legal la detención



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Gráfico 59. Porcentaje de resolución de los casos en las Defensorías Públicas Estatales



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹¹² El promedio se calculó considerando a las entidades federativas que brindaron la información requerida para la construcción del indicador; se excluyeron Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Sonora.

Porcentaje de finalización de asuntos

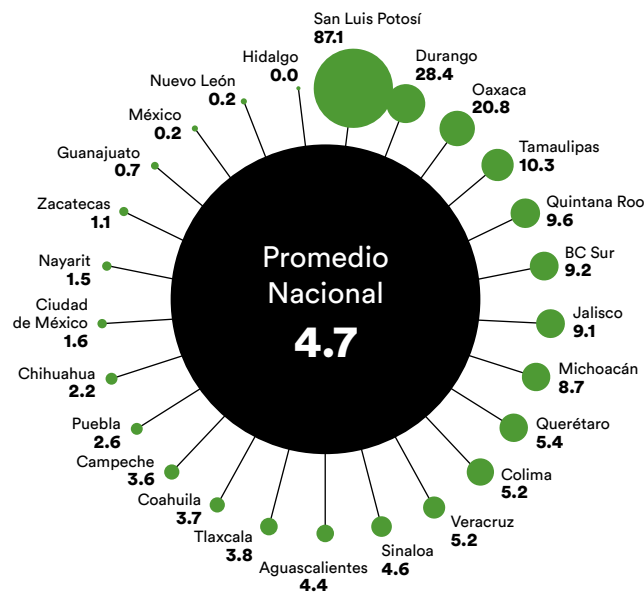
Este indicador se calcula con base en el número de casos finalizados por los defensores públicos durante 2019, dividido entre el número de casos activos en el mismo periodo. En promedio, el porcentaje de asuntos finalizados en defensorías públicas fue de 63.5%.¹¹³ (Ver Gráfico 59).

Los estados que registraron un mayor porcentaje de finalización de casos fueron Nuevo León (92.4%), Guanajuato (80.7%) y Querétaro (77.6%); mientras que Veracruz (8.3%), Puebla (9.2%) y Tamaulipas (15.5%) tuvieron los más bajos.

No vinculaciones a proceso

La determinación de no vinculación a proceso la hace el juez cuando el Ministerio Público no logra acreditar la existencia del hecho que la ley señala como delito o la participación del imputado en su comisión; o bien, cuando se actualiza alguna causa de extinción penal o alguna excluyente de un delito. Aunque la carga de la prueba la tiene el Ministerio Público, la defensa puede aportar elementos para desacreditar la existencia del hecho o de la probable

Gráfico 60. Porcentaje de imputados representados no vinculados a proceso



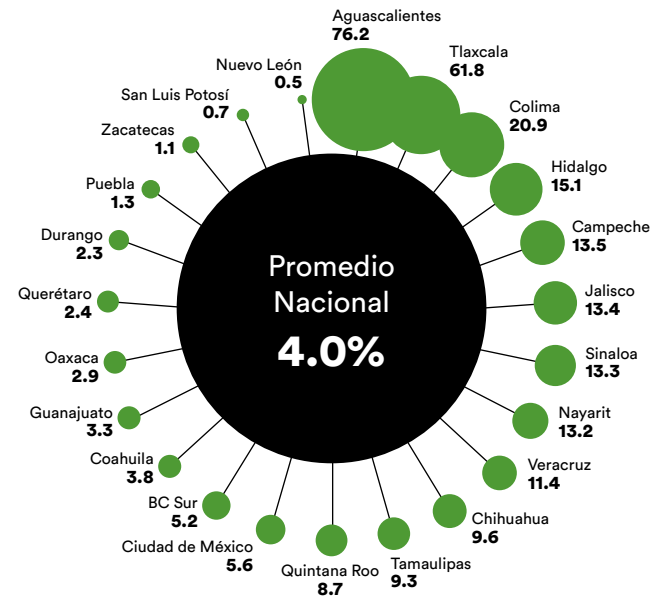
Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

participación del imputado. El promedio de determinaciones de no vinculación a proceso fue de 4.7%.¹¹⁴ Los estados con mayores porcentajes en este rubro fueron San Luis Potosí (87.1%), Durango (28.4%) y Oaxaca (20.8%). En tanto que los que menos porcentaje tuvieron fueron Hidalgo (0%), Nuevo León (.2%) y Estado de México (.2%).

Sentenciados

El promedio de personas representadas por defensores públicos que recibieron una sentencia, ya sea condenatoria o absoluta, fue de 4%. Los porcentajes más altos los tienen los estados de Aguascalientes (76.2%), Tlaxcala (61.8%) y Colima (20.9%), mientras que los estados con el menor porcentaje de representados sentenciados fueron Nuevo León (.5%), San Luis Potosí (0.7%), y Zacatecas (1.1%).

Gráfico 61. Número de personas representadas que fueron sentenciadas



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹¹³ El promedio se calculó considerando a las entidades que brindaron la información requerida para la construcción del indicador.

¹¹⁴ El promedio se calculó considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador.



5.6 Resultados de las Secretarías de Seguridad Pública¹¹⁵

Dentro del SJP acusatorio, el policía como primer respondiente, juega un papel fundamental en las acciones que ocurren inmediatamente después de la comisión de un ilícito, pues se encuentra facultado para realizar las detenciones en flagrancia y para poner al detenido a disposición del Ministerio Público.

Gráfico 62. Porcentaje de personas detenidas puestas a disposición ante el MP



Fuente: Elaboración propia con respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

La gráfica anterior representa el número de detenidos que fueron puestos a disposición del Ministerio Público. Idealmente, estos números deberían coincidir en todos los casos. Los estados que reportaron información coincidente fueron Baja California Sur, Campeche, Colima, Guanajuato, Estado de México, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala. **Esto quiere decir que en el resto de las entidades federativas la policía está deteniendo a muchas más personas de las que pone a disposición**, lo que puede estar evidenciando deficiencias en

el registro de las detenciones o, peor aún, una situación irregular que puede comprometer los derechos humanos de los detenidos. El promedio nacional fue de 52%.¹¹⁶ Los estados que menos números coincidentes tienen son Quintana Roo (5%), Durango (10%) y Morelos (13%).

5.7 Resultados de las comisiones de atención a víctimas¹¹⁷

Las comisiones estatales de atención a víctimas deben proveer asesoría jurídica y psicológica a las víctimas del delito. Este indicador mide la carga de trabajo de los asesores jurídicos, dividiendo el número de víctimas representadas por los asesores jurídicos de cada estado durante 2019, entre el número de asesores jurídicos. De esta manera, el promedio de víctimas que fueron representadas por cada asesor jurídico fue de 95.¹¹⁸ El estado que presentó la mayor carga de trabajo fue Baja California, con una relación de 507 víctimas por cada asesor jurídico; le siguen, Sonora, con 425, y Yucatán, con 208 víctimas por asesor. En el extremo opuesto se encuentra el Estado de México, en donde cada asesor jurídico atendió a sólo 15 víctimas.

Gráfico 63. Víctimas atendidas por asesor jurídico



Fuente: Elaboración propia con respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹¹⁵ Se presentan únicamente las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador.

¹¹⁶ El promedio se calculó considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador.

¹¹⁷ No se consideraron los estados de Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, ya que no respondieron a la información requerida.

¹¹⁸ El promedio nacional se calculó considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador.

En cuanto a la figura de reparación del daño, del total de casos atendidos por los asesores jurídicos, en el ámbito nacional lo tuvieron el 15.8% de las víctimas. En el ámbito estatal, las mejores cifras las tuvo el Estado de México, con 74%, y Querétaro, con 40.6%; por el contrario, Coahuila tuvo el porcentaje más bajo, pues sólo reparó el daño al 7.2% de las víctimas.

Gráfico 64. Víctimas del delito a quienes se les reparó el daño en procesos penales

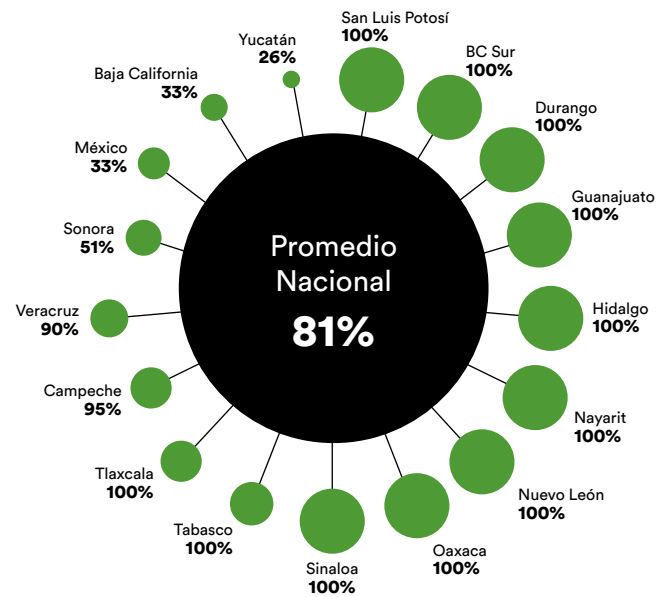


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

5.8 Resultados de las UMECA¹¹⁹

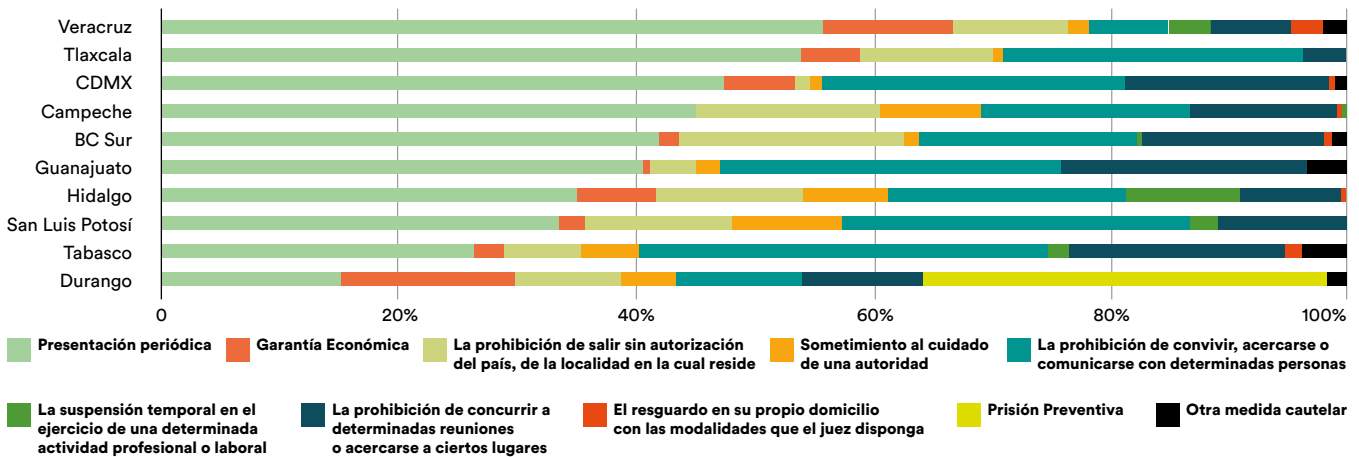
El cumplimiento de las medidas cautelares, con excepción de la prisión preventiva, son supervisadas por las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) estatales. De acuerdo con la información que fue reportada, el promedio de supervisión de las medidas cautelares que le fueron solicitadas fue de 81%.¹²⁰ Yucatán tiene el porcentaje de supervisión más bajo, con sólo el 26%.

Gráfico 65. Medidas cautelares supervisadas por la UMECA estatal



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Gráfico 66. Medidas cautelares supervisadas por la UMECA del ámbito estatal



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹¹⁹ No se consideraron los estados de Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos y Durango, ya que no contestaron la información solicitada.

¹²⁰ El promedio se calculó considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador; se excluyó a Aguascalientes, San Luis Potosí y Sinaloa. En este indicador también se excluyó a la Ciudad de México, ya que la información proporcionada no era consistente.



La medida cautelar cuya supervisión fue la más solicitada es la de presentación periódica, con un promedio general del 37.5%, seguida de la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con 20.9%, y la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares, con 14.1%. (Ver Gráfico 66).

5.9 Población privada de la libertad¹²¹

En el país, la población penitenciaria es de 136 internos por cada 100 mil habitantes. Los estados que mayor tasa de población penitenciaria tienen son Baja California (300), Sonora (254) y la Ciudad de México (244); en tanto que los estados con la tasa de población penitenciaria por cada 100 mil habitantes más baja son Tlaxcala (43), Yucatán (57) y Chiapas (66).

Gráfico 67. Población penitenciaria del fuero común por cien mil habitantes

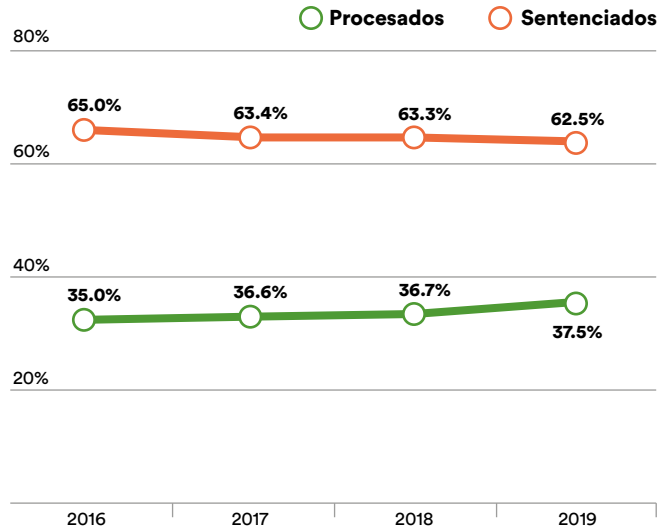


Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (corte a enero, 2020) OADPRS

La población penitenciaria en el fuero común durante 2019 estuvo distribuida entre 37.5% de personas que se encontraron en prisión preventiva, y 62.5% que

fueron sentenciadas. Como se observa, el promedio de internamiento por prisión preventiva continúa siendo muy alto. Respecto a los últimos tres años, ha habido un incremento total de 2.5 puntos porcentuales de la población privada de libertad sin sentencia.

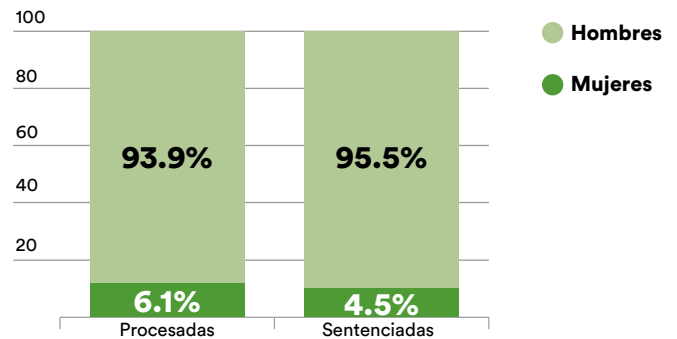
Gráfico 68. Población penitenciaria del fuero común



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (corte a enero, 2020) OADPRS

En cuanto a las personas procesadas del fuero común, 93.9% son hombres mientras que 6.1% son mujeres. A su vez, en el caso de las personas sentenciadas, 95.5% son hombres y 4.5% son mujeres.

Gráfico 69. Población privada de su libertad por sexo (2019)



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (corte a enero, 2020) OADPRS

¹²¹ De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria (Enero 2020) del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS). Se utilizó la información de este Cuaderno ya que no se pudo obtener la información correspondiente a 2019 a través de las solicitudes de información..



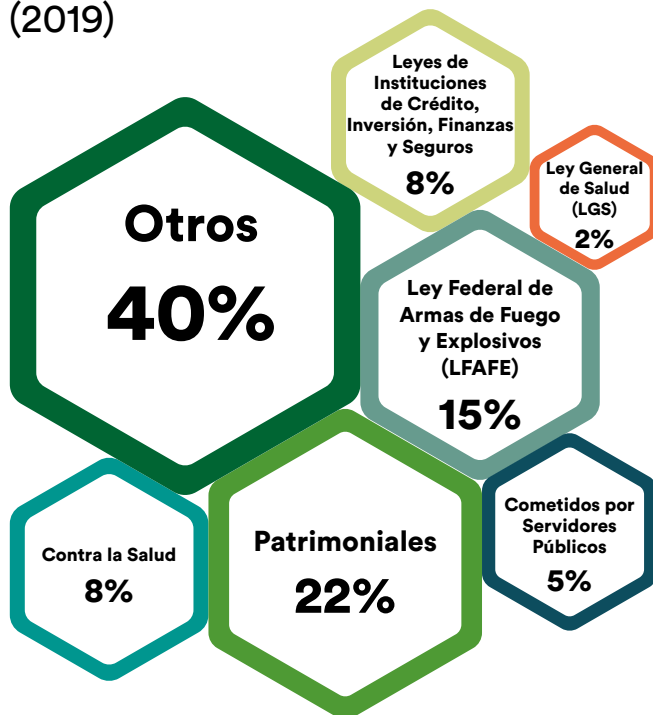
5.10 Indicadores de resultados federales

En esta sección analizaremos el desempeño de las autoridades federales que intervienen en el SJP, como la Fiscalía General de la República (FGR), el Poder Judicial de la Federación (PJF), el Instituto de la Defensoría Pública Federal (IDPF), el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y Servicios Periciales y Forenses. La mayor parte de la información utilizada fue recabada a través de las respuestas a las solicitudes de información presentadas por México Evalúa a las instituciones federales; en algunos casos, se utilizaron fuentes de información de acceso público. Los resultados aquí presentados fueron obtenidos a través del análisis de dicha información y de la aplicación de los indicadores desarrollados en la citada Metodología de Seguimiento de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México.

Contexto e incidencia delictiva

De acuerdo con información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad

Gráfico 70. Incidencia delictiva federal (2019)

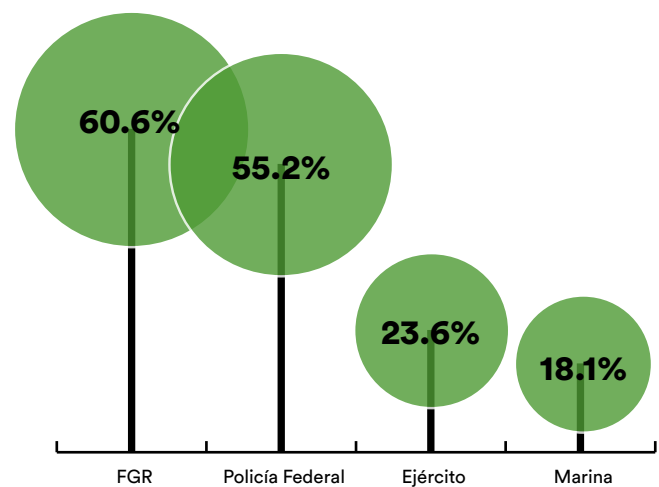


Fuente: Incidencia delictiva federal (SESNSP, 2019)

Pública (SESNSP), durante 2019 se cometieron 98,396 delitos federales, distribuidos de la siguiente manera: 22% delitos patrimoniales; 15% delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego; 8% delitos contra las leyes de Instituciones de crédito, inversión, finanzas y seguros; 8% delitos contra la salud; 5% delitos cometidos por servidores públicos; 2% delitos contra la Ley General de Salud, y 40% otro tipo de delitos.

Por otro lado, de acuerdo con la ENVIPE 2019, la percepción ciudadana sobre la corrupción de las autoridades en el ámbito federal es menor que la que se tiene sobre las autoridades estatales, sin que por ello deje de ser alta, como se muestra en el siguiente gráfico.¹²²

Gráfico 71. Percepción de corrupción Instituciones Federales



Fuente: Elaboración propia con información de ENVIPE 2019

Tubería procesal federal

En el ámbito federal, en 2019 se iniciaron 98,285 carpetas de investigación.¹²³ De éstas, el 70.7% tuvieron algún tipo de determinación ; el 7.3% fueron judicializadas, con detenido y el 12.1% fueron vinculadas a proceso.

Por otra parte, en 2019 fueron finalizados sólo el 17.9% de los procedimientos penales (por persona imputada) en trámite. De ellos, 69.5% por terminación anticipada,

¹²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019, Inegi, México, 2019. Disponible en: <https://www.Inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

¹²³ La FGR no respondió la solicitud de información presentada por México Evalúa, por lo que la información de esta sección se obtuvo a partir de bases de datos integradas previamente por México Evalúa para los años previos al 2019. Para el 2019 se utilizaron como fuentes los siguientes documentos publicados por la Fiscalía General de la República: el Informe Anual de Actividades 2019, el Plan Estratégico de Transición y el Plan de Persecución Penal.

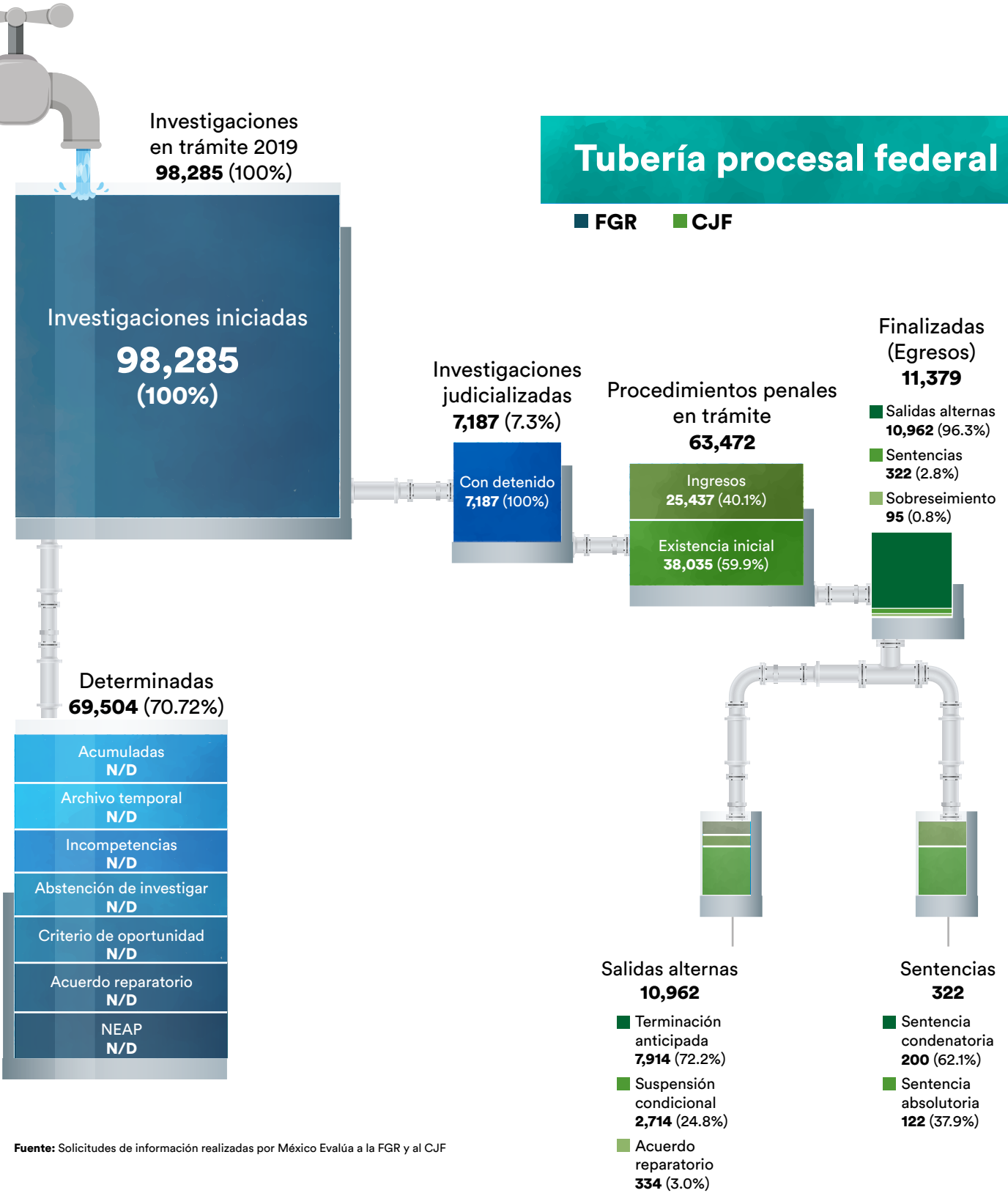


23.9% por suspensión condicional del proceso, 2.9% a través de acuerdo reparatorio, 2.8% por juicio oral, y 0.8% por sobreseimiento. De los procedimientos pena-

les turnados a juicio oral, fue finalizado el 100%, siendo el 62.1% de los casos con sentencia condenatoria y el 37.9% de los casos con sentencia absolutoria.

Tubería procesal federal

■ FGR ■ CJF

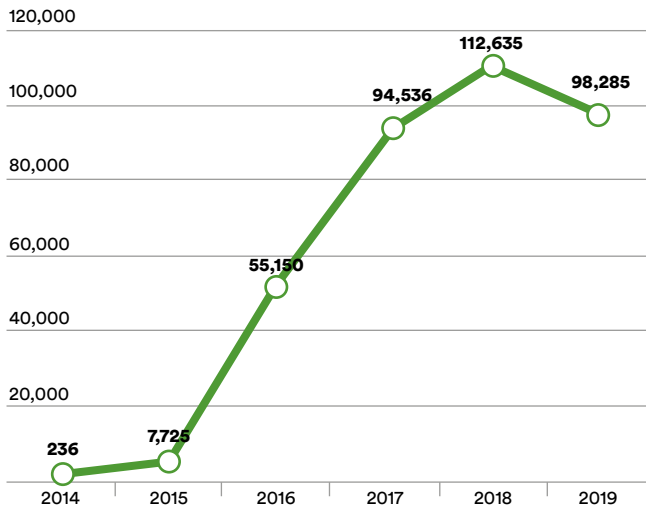


Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa a la FGR y al CJF

Resultados de la Fiscalía General de la República

Comparado con el año anterior, en 2019 hubo una disminución del 12.7% de investigaciones iniciadas por la FGR.

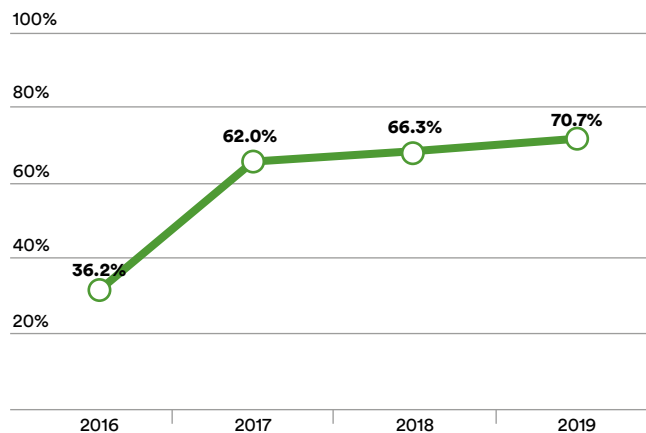
Gráfico 72. Investigaciones iniciadas por la FGR (ex PGR)



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa a la FGR e Informe Anual de Actividades 2019 de la FGR

Se determinó el 70.7% de investigaciones,¹²⁴ lo que representa un incremento de cuatro puntos porcentuales con respecto al año inmediato anterior y de 34 puntos porcentuales respecto de 2016.

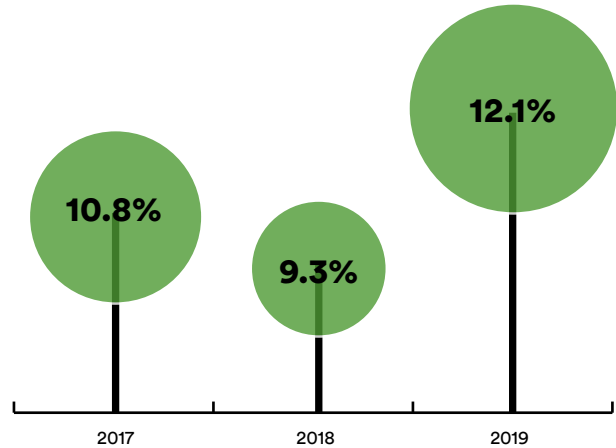
Gráfico 73. Porcentaje de determinación FGR



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa a la FGR e Informe Anual de Actividades 2019 de la FGR

Del total de investigaciones iniciadas durante 2019, el 12.1% fueron vinculadas a proceso. Esto representa un aumento de 2.8 puntos porcentuales respecto al año anterior, pero es casi tres veces mayor al porcentaje nacional de vinculación a proceso en el ámbito estatal (3.4%).

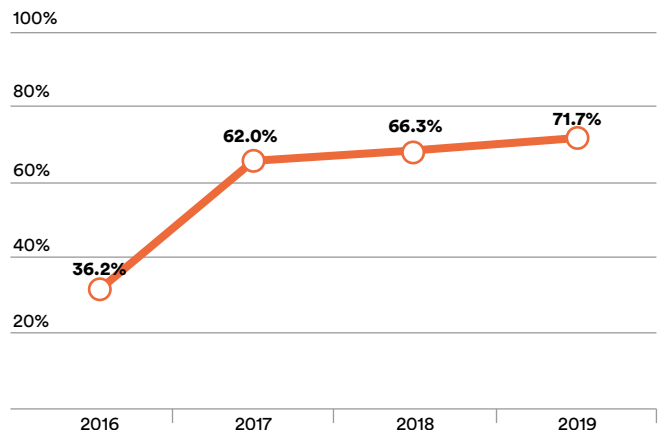
Gráfico 74. Investigaciones vinculadas a proceso



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

En cuanto al rezago de la FGR, esto es, las investigaciones que quedaron pendientes al cierre del año respecto al total de investigaciones en trámite durante el periodo (ya sean iniciadas, existencia anterior y reactivadas del archivo temporal), en 2019 se observó un incremento respecto a los años anteriores al situarse en 71.7%.

Gráfico 75. Rezago de la FGR



Fuente: Solicitudes de información presentadas por México Evalúa y Plan Estratégico de Transición FGR

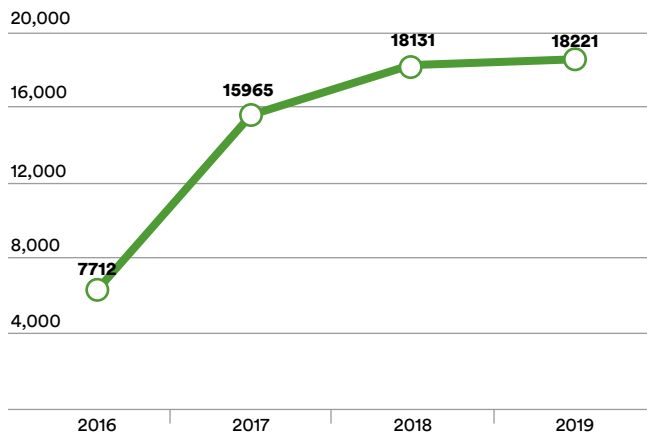
¹²⁴ Para 2019 el porcentaje considera únicamente las carpetas determinadas iniciadas en 2019; no se considera en el cálculo la existencia del año anterior ni las reactivadas.



Resultados del Poder Judicial de la Federación

Durante 2019 ingresaron 18,221 causas penales en los centros de justicia federal, cifra ligeramente superior a 2018 cuando se ingresaron 18,131 causas penales, y considerablemente mayor a 2016 y 2017.

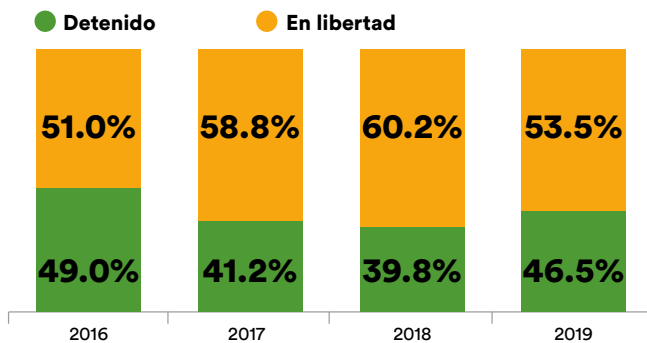
Gráfico 76. Ingreso de causas penales



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Respecto al porcentaje de procesos penales (personas imputadas) iniciados con detenido, en 2019 la cifra fue de 46.5%, lo cual representa un incremento respecto al año anterior, cuyo porcentaje fue de 39.8%, pero una disminución con respecto a 2016, año en el que se registró 49%.

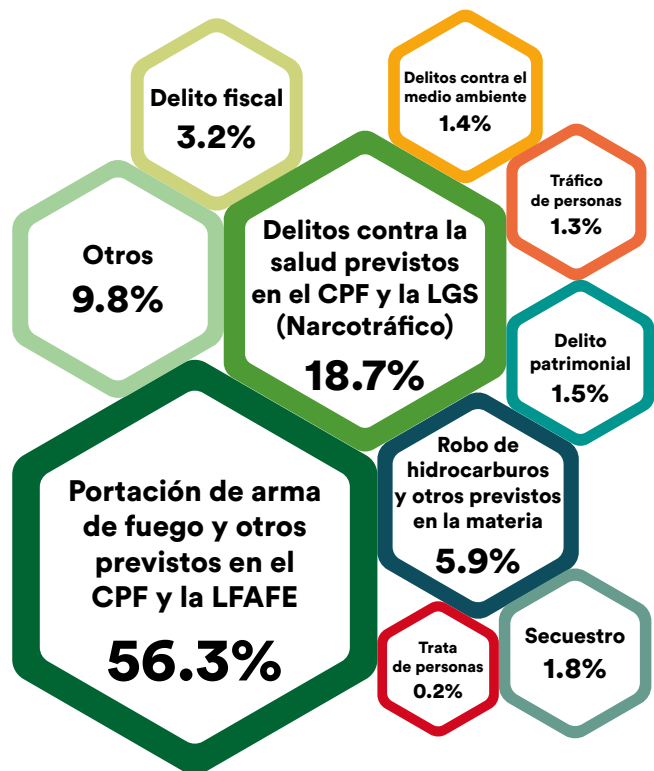
Gráfico 77. Procesos penales (personas imputadas) con detenido



Fuente: Elaboración propia con respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

En cuanto a las causas penales por delito en el segundo semestre de 2019, el 56.3% fueron por portación de arma de fuego y otros previstos en el Código Penal Federal (CPF) y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), 18.7% por delitos contra la salud previstos en el CPF y la Ley General de Salud (LGS) (Narcotráfico), 5.9% por robo de hidrocarburos y otros previstos en la materia, 3.2% por delito fiscal, 1.8% por secuestro, 1.5% por delito patrimonial, 1.4% por delitos contra el medio ambiente, 1.3% por tráfico de personas, 0.2% por trata de personas, y el 9.8% restante por otros delitos.

Gráfico 78. Causas penales iniciadas por delito

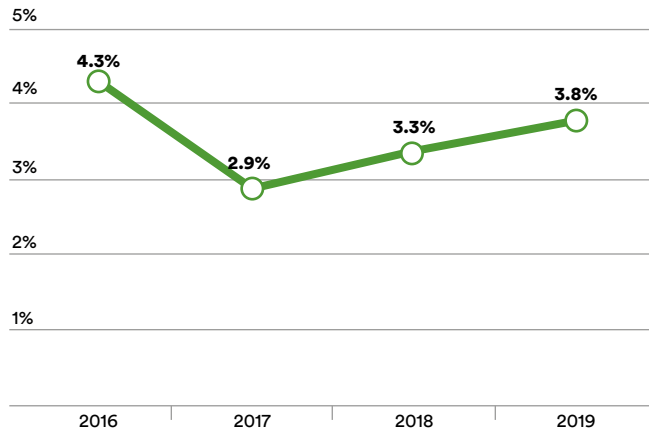


Fuente: 7mo. Informe al Congreso de la Unión, Consejo de la Judicatura Federal (2019)

En relación con los procesos penales (por persona imputada) calificados como no legales por el juez de control, en 2019 el porcentaje de casos fue de 3.8%, mientras que el año anterior fue de 3.3%; en 2016 se registró el porcentaje más alto del periodo con 4.3%.



Gráfico 79. Procesos penales (personas imputadas) calificados como no legales



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Gráfico 80. Porcentaje de los procesos penales en trámite por persona imputada por "status"



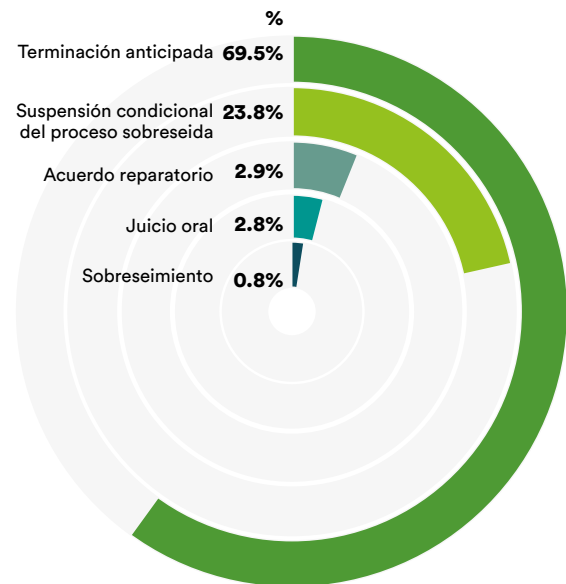
Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Del total de procesos penales por persona imputada, 82.1% se encontraron en trámite al cierre de 2019. De ellos, los principales casos fueron: 23.6% en investigación complementaria, 14.6% en suspensión condicional del proceso no sobreseída, 14.1% en audiencia intermedia, 12.7% en no vinculación a proceso. El estado de los procesos penales en trámite con corte al 31 de diciembre de ese mismo año fue la que se muestra en el Gráfico 80.

Es de hacer notar que el 37.8% de los procesos en trámite se encontraron entre investigación complementaria y audiencia intermedia, lo que implica que casi cuatro de cada 10 asuntos en trámite se encuentran entre esos dos actos procesales. Éste es un comportamiento que hay que seguir de cerca porque ocurre de forma muy similar en el ámbito local y parece que está generando un cuello de botella, mismo que podría tener como consecuencia la sobrecarga de trabajo de los jueces de control.

Durante 2019, el 17.9% de los procesos penales por persona imputada se encontraron finalizados; de ellos, 69.5% fue por terminación anticipada, 23.9% por suspensión condicional del proceso sobreseída, 2.9% por acuerdo reparatorio, 2.8% por juicio oral y 0.8% por sobreseimiento.

Gráfico 81. Porcentaje de los procesos penales finalizados por persona imputada por "status"

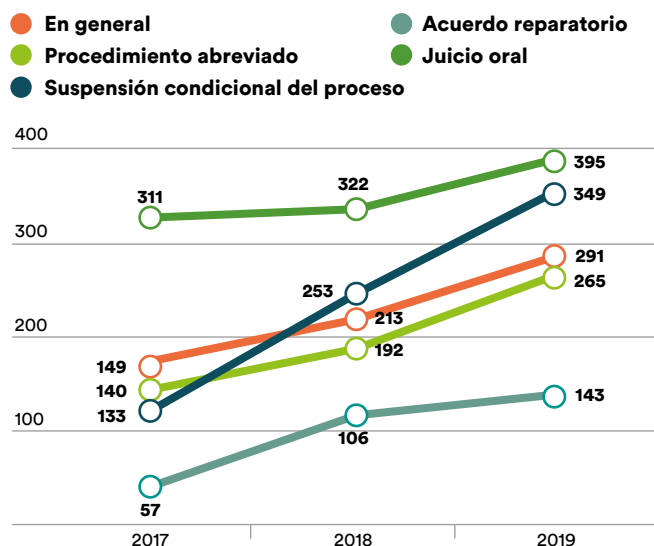


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa



En el caso de la duración de los procedimientos penales (por persona imputada), en 2019 se observó que en promedio tomaron 291 días para resolverlo. Por tipo de finalización, tomó en promedio 143 días para concluir el procedimiento por acuerdo reparatorio, 265 por procedimiento abreviado, 349 por suspensión condicional del proceso y 395 por juicio oral. En general, se observó un incremento en la duración promedio de los procedimientos penales en todas sus modalidades en los dos años anteriores,¹²⁵ particularmente en el caso de la suspensión condicional del proceso, donde se registró el mayor incremento, esto es, 216 días en promedio entre 2017 y 2019.

Gráfico 82. Duración promedio de un procedimiento penal (por persona imputada) en días



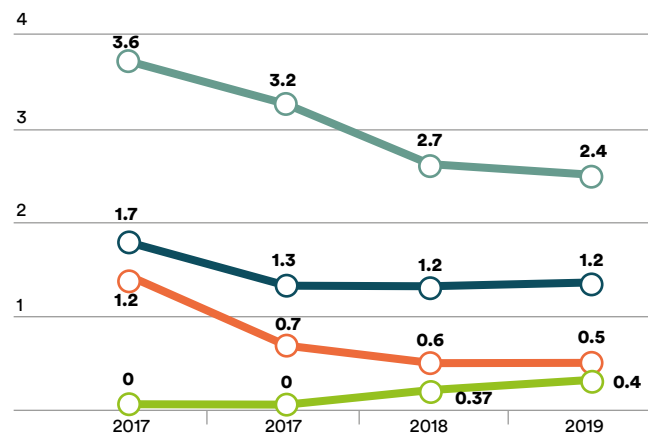
Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Como se analizó en el ámbito local, para una adecuada gestión judicial es necesario conocer la duración de las audiencias. Los promedios de duración en diferentes periodos han sido como se muestra en el Gráfico 83.

De 2016 a 2019 se observa que la duración de las audiencias iniciales e intermedias ha disminuido; a su vez, el promedio de tiempo de la sesión de audiencia de juicio oral ha tenido una reducción significativa de 1.2 horas. En el caso de las audiencias celebradas, en 2019 se rea-

Gráfico 83. Duración promedio de audiencias (horas)

- Duración promedio de una audiencia inicial
- Duración promedio de una audiencia intermedia
- Duración promedio de una sesión de audiencia de juicio
- Duración promedio de una audiencia de ejecución

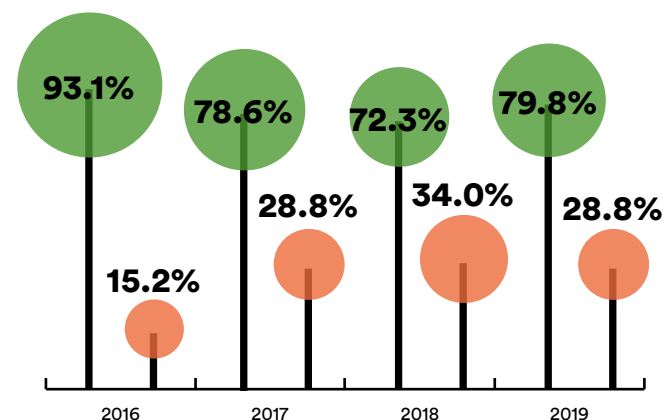


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

lizó el 79.8% de las audiencias programadas, mientras que en 2018 fue el 72.3%; en 2017, el 78.6%, y en 2016, el 93.1%. En el caso de las audiencias diferidas, en 2019 fue el 28.8%; en 2018, el 34.0%; en 2017, el 28.8%, y en 2016, el 15.2%.

Gráfico 84. Audiencias celebradas y diferidas

- Audiencias celebradas
- Audiencias diferidas



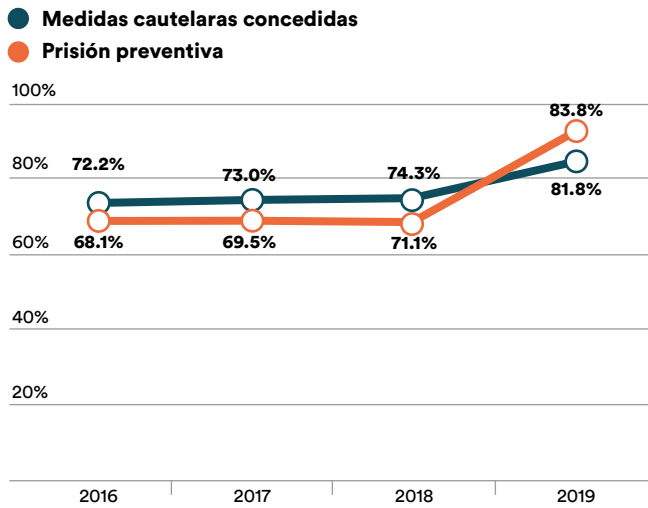
Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

¹²⁵ No se obtuvo la información correspondiente a 2016 en la respuesta del Consejo de la Judicatura Federal.



Respecto a las medidas cautelares, es importante conocer el porcentaje de solicitudes del Ministerio Público concedidas por el juez de control. En este sentido, en 2019, el 81.8% de las solicitudes de medidas cautelares fueron concedidas, por lo que hubo un incremento respecto al año anterior que fue de 74.3%; si se observa el indicador desde 2016, se ha registrado una tendencia a incrementar el porcentaje de medidas cautelares concedidas. En el caso de la prisión preventiva, del total de solicitudes presentadas en 2019, el 83.8% fueron concedidas, cifra considerablemente mayor que en los años anteriores; 71.1% en 2018; 69.5% en 2017, y 68.1% en 2016.

Gráfico 85. Medidas cautelares concedidas

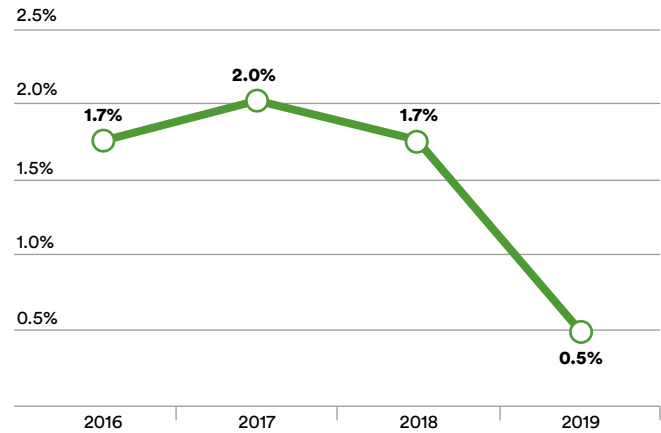


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Sobre los asuntos turnados a juicio oral, del total de procedimientos penales (por persona imputada) en trámite en 2019, 0.5% fueron canalizados a esta instancia; esto significó una disminución respecto a los dos años anteriores, ya que en 2018 fue de 1.7% y en 2017 fue de 2%. (Ver Gráfico 86).

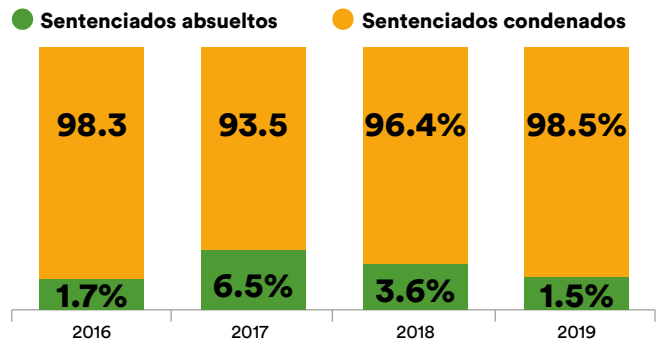
Respecto a las sentencias emitidas como resultado de los juicios orales en 2019, 98.5% fueron condenatorias y 1.5% absolutorias. En el año anterior, 2018, se había registrado 96.4% de sentencias condenatorias y 3.6% de absolutorias; en 2017, 6.5% de sentencias absolutorias, y en 2016, el porcentaje fue de 1.7. (Ver Gráfico 87).

Gráfico 86. Porcentaje de procedimientos penales turnados al tribunal de juicio oral



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Gráfico 87. Tipo de sentencias



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

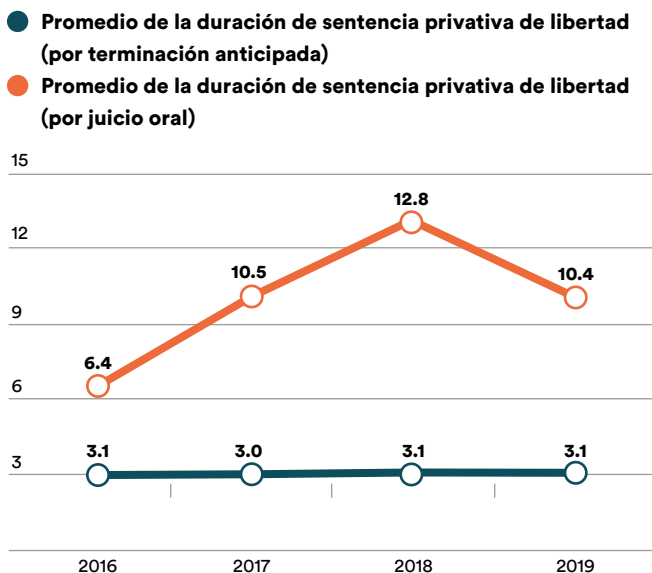
Respecto a la duración promedio de las sentencias privativas de libertad, se identificó que en 2019 el promedio fue de 10.4 años, lo que implica una disminución en relación con el año anterior, que fue de 12.8 años. En el caso del promedio de duración por terminación anticipada, se mantiene en tres años. (Ver Gráfico 88).

Un aspecto elemental del desempeño del poder judicial es la tasa de resolución de procedimientos penales. En 2019 el resultado fue de 17.9%, cifra menor que en 2018, que fue de 27.1%; por su parte, en 2017 fue de 14.3% y en 2016 fue de 22.6%. Con respecto a la tasa de congestión, que corresponde a los procedimientos penales que



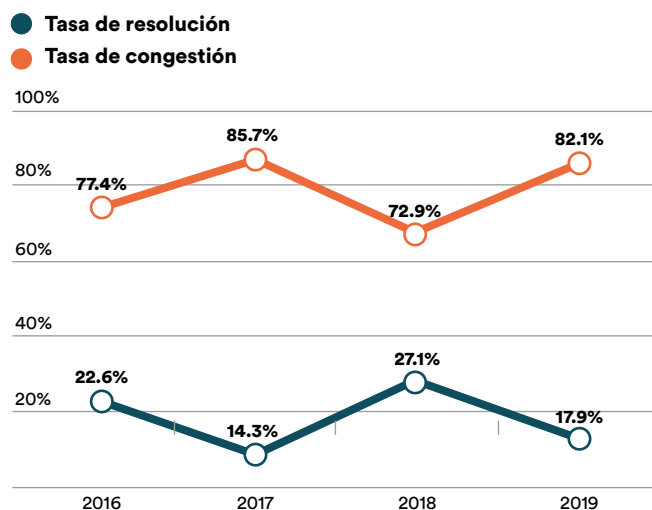
no fueron finalizados en el periodo, en 2019 el resultado fue de 82.1%, mientras que en 2018 fue de 72.9%, en 2017 de 85.7% y en 2016 de 77.4%.

Gráfico 88. Duración promedio de sentencias privativas de libertad (años)



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

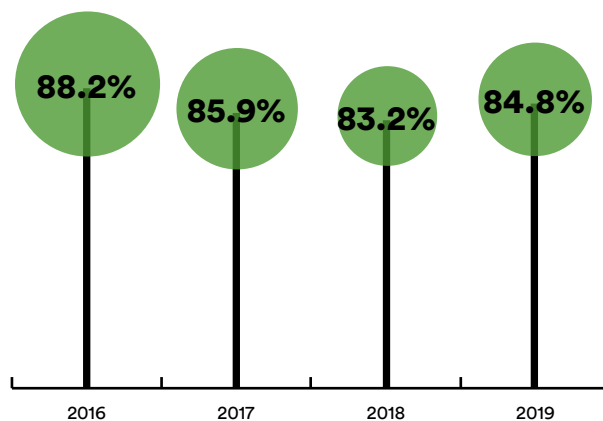
Gráfico 89. Tasa de resolución / Tasa de congestión



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Por último, en lo que tiene que ver con recursos atendidos por los tribunales de alzada, se observó que en 2019 el 84.8% de los recursos presentados fueron admitidos por esta instancia. Por su parte, en 2018 fue el 83.2% de los recursos presentados; en 2017, el 85.9%, y en 2016, el 88.2% (la mayor cifra en el periodo).

Gráfico 90. Recursos admitidos por los tribunales de alzada



Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Resultados del Instituto Federal de la Defensoría Pública¹²⁶

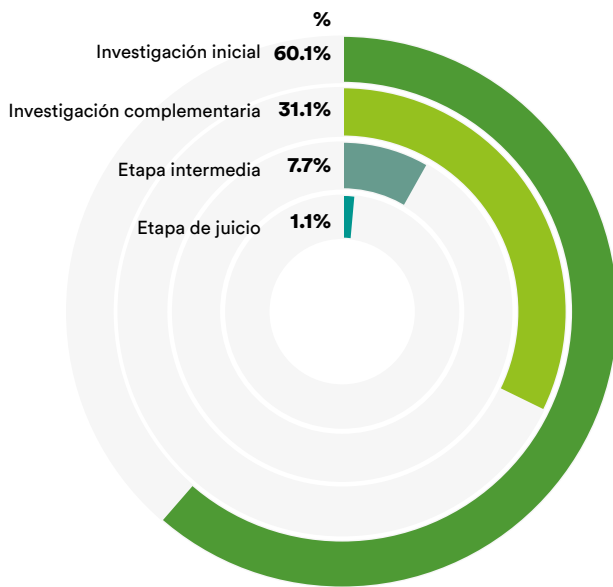
En 2019, la Defensoría Pública Federal reportó un total de 42,356 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales 60.1% fueron en la investigación inicial, 31.1% en la investigación complementaria, 7.7% en la etapa intermedia y 1.1% en la etapa de juicio oral. (Ver Gráfico 91).

Asimismo, el Instituto Federal de la Defensoría Pública reporta 25,209 personas atendidas, de las cuales 49.3% fueron en primera instancia y 50.7% en segunda instancia. En cuanto a los asuntos resueltos, 25.3% fueron en sentido desfavorable para la persona imputada, es decir, hubo sentencia condenatoria.

Respecto a la carga de trabajo, en 2019 se reportaron 40 imputados representados en promedio por cada defensor, cifra menor que en los últimos dos años, ya que en 2018 fue de 47 imputados, y en 2017 fue de 55 imputados. En 2016, el promedio fue de 30 imputados. (Ver Gráfico 92).

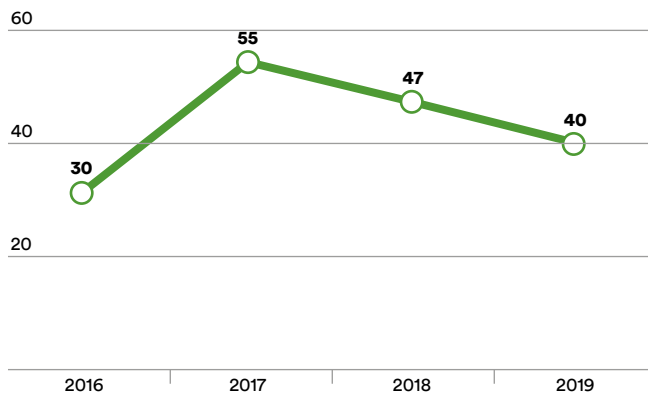
¹²⁶ Los datos reportados se obtuvieron a partir del Informe 2018-2019 del Instituto Federal de Defensoría Pública, ya que no se obtuvo respuesta a la solicitud de información presentada por México Evalúa. Los datos presentados comprenden de junio 2018 a mayo 2019. El documento está disponible en el siguiente enlace: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-09-10-1/assets/documentos/Informe_2018_2019_defensoria_publica.pdf

Gráfico 91. Asuntos atendidos por la defensoría



Fuente: Informe 2018 - 2019 del Instituto Federal de Defensoría Pública

Gráfico 92. Imputados representados por defensor federal

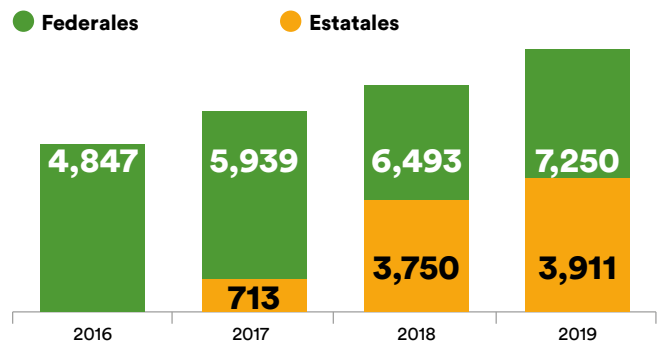


Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información presentadas por México Evalúa y 7mo. Informe al Congreso de la Unión, Consejo de la Judicatura Federal (2019)

Resultados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

La CEAV cuenta con 138 asesores de víctimas y cada uno de ellos atendió en promedio a 117 víctimas y representó a 55 personas en los procesos penales. Del total de víctimas representadas, al 1.4% se les reparó el daño. El Registro Nacional de Víctimas colabora con la autoridad para garantizar a éstas su derecho de acceso a la justicia, a la asistencia y a la reparación integral. Desde su creación, el número de solicitudes de inscripción ha ido en aumento día con día, tanto en el ámbito federal como local. De 2018 a 2019, el número de solicitudes aumentó 7.5%, y de 2016 a 2019 el número de solicitudes aumentó 52%.

Gráfico 93. Solicitudes para inscripción de personas en el registro de víctimas



Fuente: Elaboración propia con respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

En relación con el género, en 2019 el 47.3% fueron hombres y el 52.7% mujeres,¹²⁷ siendo una diferencia mínima respecto al 2018 y 2017; en el caso del 2016, la proporción de hombres (51.8%) fue mayor que la de mujeres (48.2%). (Ver Gráfico 94).

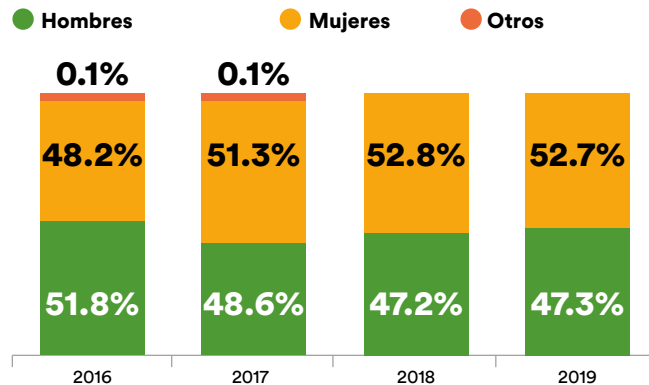
Finalmente, en cuanto al tipo de víctimas, se identificó que en 2019 el 71% fueron por delitos, 7.6% por violaciones a los derechos humanos, 6% por delito y violaciones a derechos humanos, y el 15.4% se encontraba en proceso de sistematización. Hay que considerar que del

127 El Registro Nacional de Víctimas reconoce la categoría "Otros".



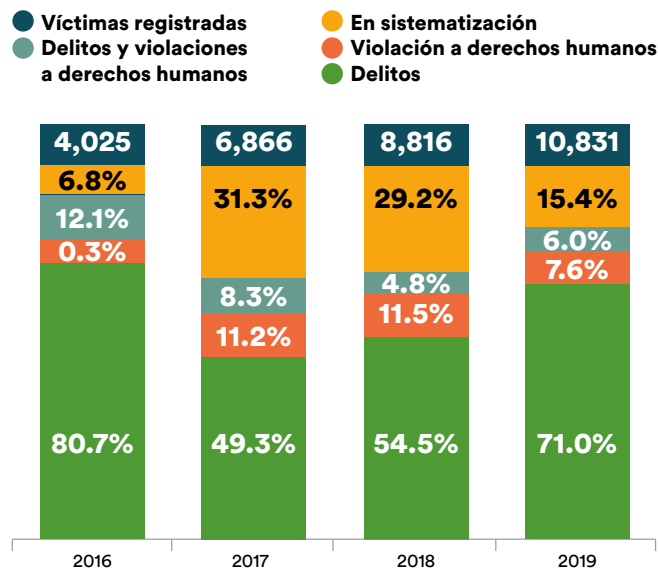
2016 al 2019 se ha incrementado el número de víctimas registradas 2.7 veces. Cabe resaltar que de 2016 a 2019 ha aumentado notoriamente el porcentaje de víctimas registradas por violaciones a derechos humanos, y que pasó del 0.3% a 7.6%.

Gráfico 94. Solicitudes registradas por género



Fuente: Elaboración propia con respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Gráfico 95. Víctimas registradas por tipo

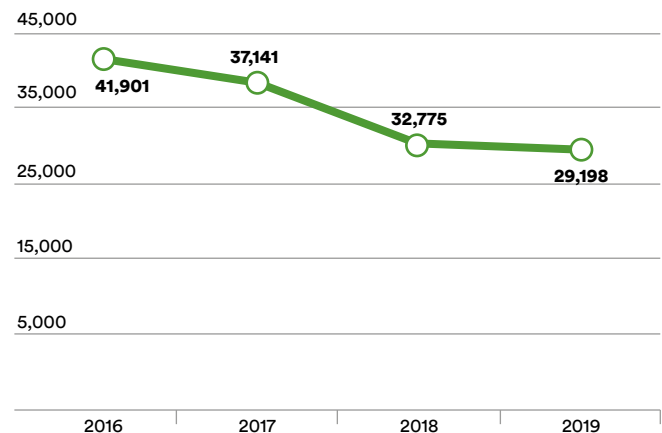


Fuente: Elaboración propia con respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

Población privada de la libertad del fuero federal

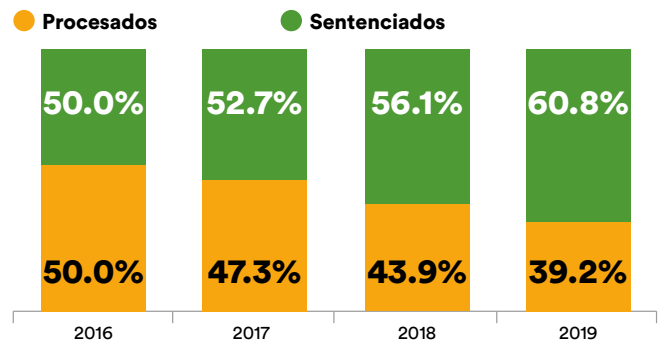
La población penitenciaria en el fuero federal durante 2019 fue de 29,198 personas.¹²⁸ Esta cifra ha tenido una disminución de 10.9% con respecto a 2018, con una tendencia a la baja desde 2016.

Gráfico 96. Población penitenciaria del fuero federal



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (Enero 2020) OADPRS

Gráfico 97. Evolución de la población penitenciaria del fuero federal



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (Enero 2020) OADPRS

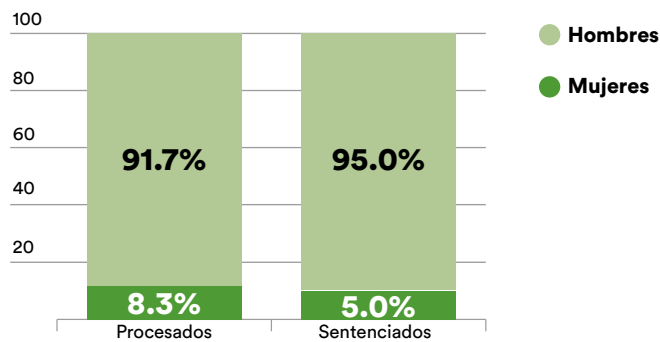
¹²⁸ Cifra reportada a diciembre de 2019.



En 2019, la población penitenciaria federal estuvo compuesta por 39.2% de internos que están siendo procesados, es decir, que se encuentran en prisión preventiva, y 60.8% de sentenciados. El porcentaje de procesado privados de la libertad por delitos de fuero federal disminuyó 20.4% con respecto del año anterior, y 53.9% desde 2016. (Ver Gráfico 97).

En cuanto a la población privada de libertad del fuero federal, se observó que en 2019 del total de personas procesadas, 91.7% fueron hombres y 8.3% mujeres; en el caso de las personas sentenciadas, 95% fueron hombres y 5% mujeres. En este sentido, se identificó que existe una mayor proporción de mujeres en prisión preventiva que con sentencia.

Gráfico 98. Población privada de libertad del fuero federal por situación jurídica (por género)



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (Enero 2020) OADPRS



- **Ámbito 1.** Sistema nacional de coordinación técnica
- **Ámbito 2.** Sistema institucional de coordinación técnica
- **Ámbito 3.** Proceso de planeación integral, continuo y público
- **Ámbito 4.** Sistemas de registro, procesamiento y reporte de información
- **Ámbito 5.** Proyección adecuada y utilización eficiente de recursos financieros
- **Ámbito 6.** Publicidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana
- **Ámbito 7.** Simetría institucional

CAPÍTULO 6

Ranking Nacional

de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal

A

tres años de la consolidación del sistema de justicia penal, resulta indispensable evaluar si las entidades federativas cuentan con las condiciones necesarias para operar las distintas instituciones de justicia y lograr resultados efectivos. Bajo una perspectiva de política pública, la consolidación del sistema de justicia penal requiere la instrumentación de acciones coordinadas que contemplen la planeación integral y continua, la existencia de sistemas de registro, procesamiento y reporte de información integrales, la proyección adecuada y eficiente de los recursos, la simetría institucional y la transparencia y rendición de cuentas.

El Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal evalúa las “condicionantes”, descritas en el segundo capítulo de este reporte, las cuales se conforman por ámbitos que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas han realizado para la consolidación del sistema de justicia penal, de acuerdo a su nivel de desarrollo y a su grado de formalización. **Para la medición de este año, se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 900 puntos, siendo el estándar ideal 1,000 puntos.**



Ranking

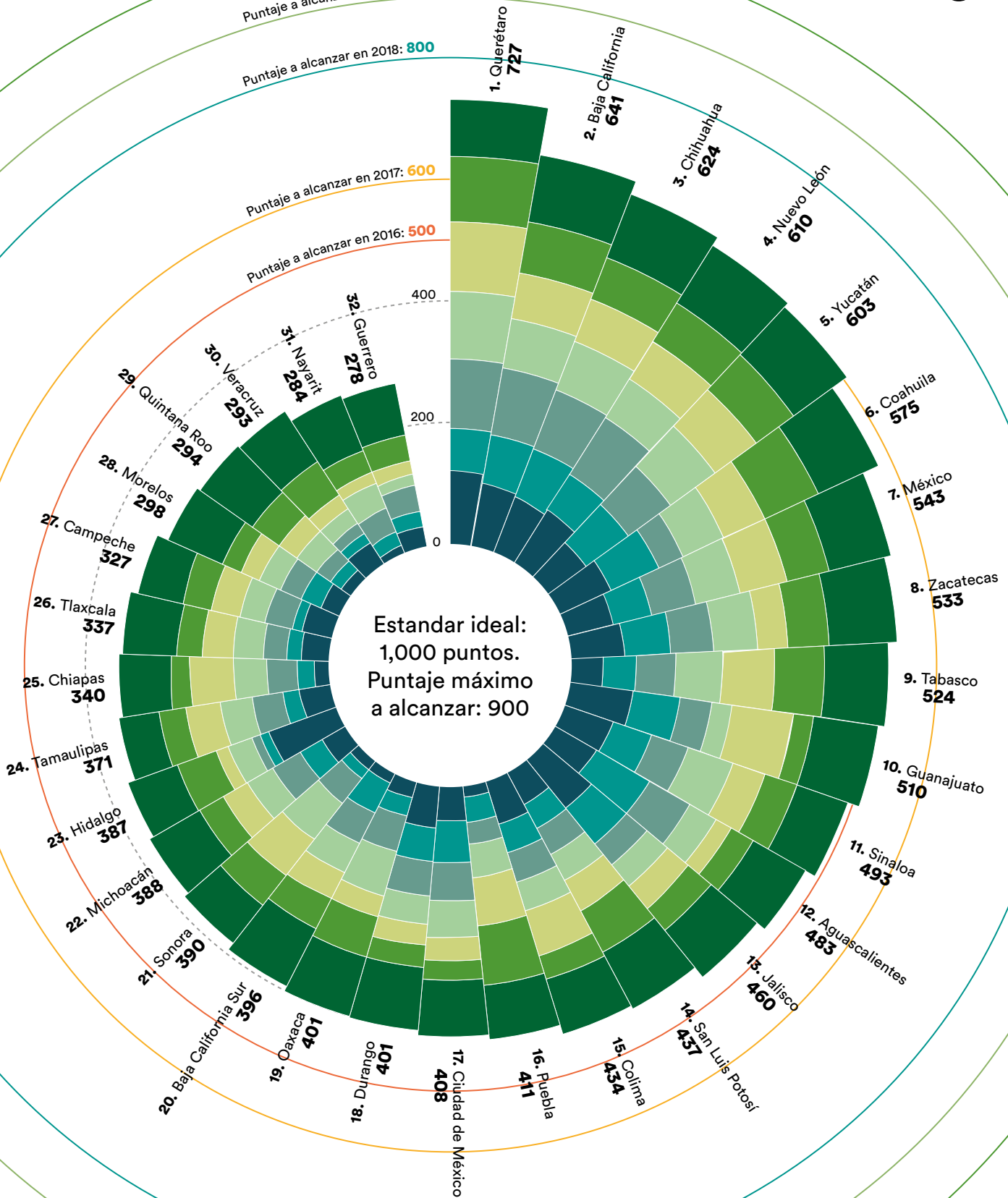
Estandar ideal: 1,000

Puntaje a alcanzar en 2019: 900

Puntaje a alcanzar en 2018: 800

Puntaje a alcanzar en 2017: 600

Puntaje a alcanzar en 2016: 500



Estandar ideal:
1,000 puntos.
Puntaje máximo
a alcanzar: 900



En 2019 se observa un rezago a nivel nacional en la consolidación del sistema de justicia penal, ya que ninguna de las entidades federativas logró alcanzar el estándar mínimo. Querétaro fue la entidad con mayor avance en la consolidación del sistema de justicia penal, seguida de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Yucatán. Por otro lado, las entidades peor evaluadas en términos de sus condicionantes fueron Guerrero, Nayarit, Veracruz y Quintana Roo.

Querétaro, al igual que en la medición del año pasado, fue la entidad con mayor avance en la consolidación del sistema de justicia penal. El modelo de justicia Cosmos sigue siendo un referente a nivel nacional en cuanto a su sistema informático único y su coordinación interinstitucional. Como ya hemos mencionado, la "Ley Cosmos" creó la Comisión para la Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, que es la encargada diseñar políticas públicas,

propuestas y recomendaciones para lograr una consolidación eficiente.

De forma general, a pesar de los diversos esfuerzos hacia la consolidación, siguen existiendo importantes rezagos en la consolidación del sistema. **Además de la falta de coordinación, una de las principales brechas es la inexistencia de sistemas informáticos que permitan la interconexión interinstitucional, así como la ausencia de sistemas de evaluación que permitan la mejora continua.**

Es preciso advertir que aunque se observan mejoras en algunas entidades, el nivel de consolidación se observa significativamente bajo a nivel nacional, lo que puede provocar que algunas mejoras parezcan más grandes de lo que realmente son. Sin embargo, es necesario continuar con los esfuerzos y cerrar las brechas observadas; de lo contrario, difícilmente la operación en su conjunto mejorará.



CAPÍTULO 7

Índice de Impunidad



La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables, la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema de justicia no es cumplido, surge la impunidad, que se traduce en **el principal indicador del fracaso de la justicia.**

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito; sin embargo, el castigo penal —entendido como prisión— no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. **De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.**

Por lo tanto, en un sentido amplio **la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente



en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

7.1 Construcción del Índice de Impunidad

En México Evaluá nos hemos dado a la tarea de generar un indicador que se aproxime a un registro de la efectividad con la que las instituciones de procuración e impartición de justicia responden a la comisión de delitos y cómo los resuelven. Por ello, desarrollamos un índice que permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.

Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia —mismos que se documentaron en el capítulo Condicionantes de esta edición—, fue necesario emplear otra fuente de información.

Para esta edición la fórmula se mantuvo sin cambio, pero como fuente se consideró la información provista por el Modelo de Evaluación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, no debe realizarse una comparación entre los resultados de 2018 y 2019, pues metodológicamente no son comparables. Sin embargo, a pesar de las diferencias en términos cuantitativos, los resultados del Índice de este año sugieren de manera consistente un ordenamiento de las entidades federativas similar al del año pasado.

A mayor porcentaje se considera que hay una mayor impunidad, pues significa que el sistema no logró ofrecer una respuesta satisfactoria a un mayor número de los casos. El cálculo se refiere a la “impunidad directa”, entendida como la capacidad de responder de forma efectiva a los hechos delictivos que son conocidos y procesados por las autoridades, en comparación con la “impunidad indirecta”, que contempla la totalidad de delitos cometidos, incluso los que quedaron sin denunciar (cifra negra).

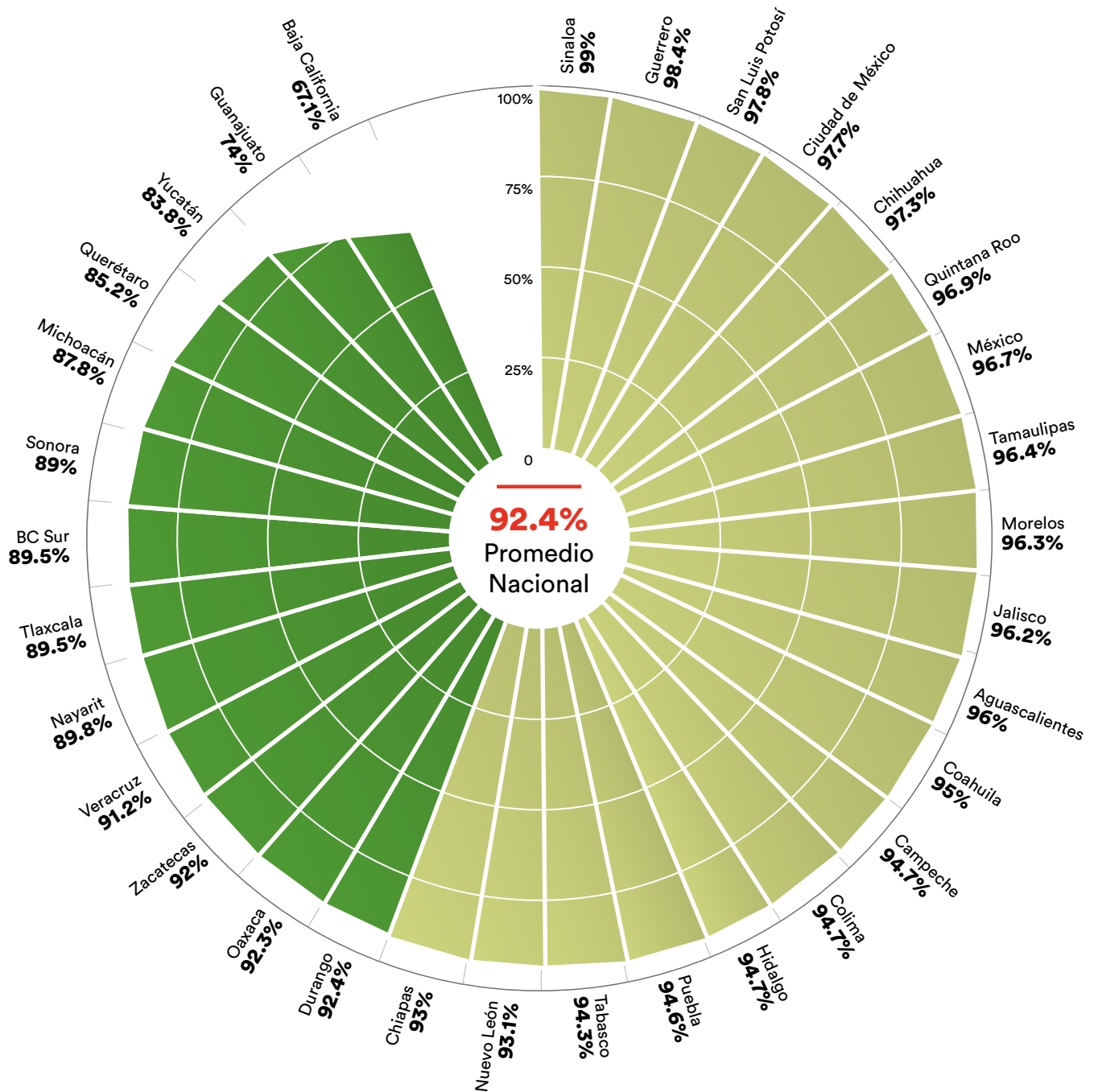
7.2 Índice de Impunidad Estatal

Aunque los niveles de impunidad que se desprenden del Índice son diferentes a los de ediciones anteriores de *Hallazgos* —debido principalmente, como hemos dicho, al cambio en la fuente de información—. **es posible apreciar en el Índice de Impunidad 2019 que no se han registrado disminuciones significativas de los niveles de impunidad del SJP.** Esto quiere decir que un alto porcentaje de los casos que son conocidos por las autoridades no reciben una respuesta efectiva por parte de ellas, aún cuando el diseño del SJP prevé diversidad de posibles respuestas y elementos suficientes para su atención.

La media nacional 2019 se ubicó en un 92.4%. Los niveles más bajos se registraron en Baja California, Guanajuato, Yucatán y Querétaro con 67.1%, 74%, 83.8% y 85.2%, respectivamente. Mientras que las entidades con mayores niveles se ubicaron en Sinaloa (99%), Guerrero (98.4%), San Luis Potosí (97.8%) y Ciudad de México (97.7%). Esto lleva a identificar cuáles son las entidades que están logrando una menor congestión en la operación, así como empleando las diversas salidas previstas para dar una respuesta efectiva a los casos que conocen. Sin embargo, es preciso advertir que el Índice analiza estadísticamente los flujos, las entradas y las salidas, sin entrar en un análisis cualitativo por delito, tipo de caso, tipo de víctimas o de imputados. De tal manera que sus alcances nos permiten identificar la capacidad del sistema para dar respuesta a los casos que conoce. Se precisa un análisis mucho más cualitativo y con una mayor desagregación a fin de conocer si las respuestas otorgadas a los casos son las adecuadas y si se está llevando a cabo un uso correcto de los mecanismos previstos por el sistema.



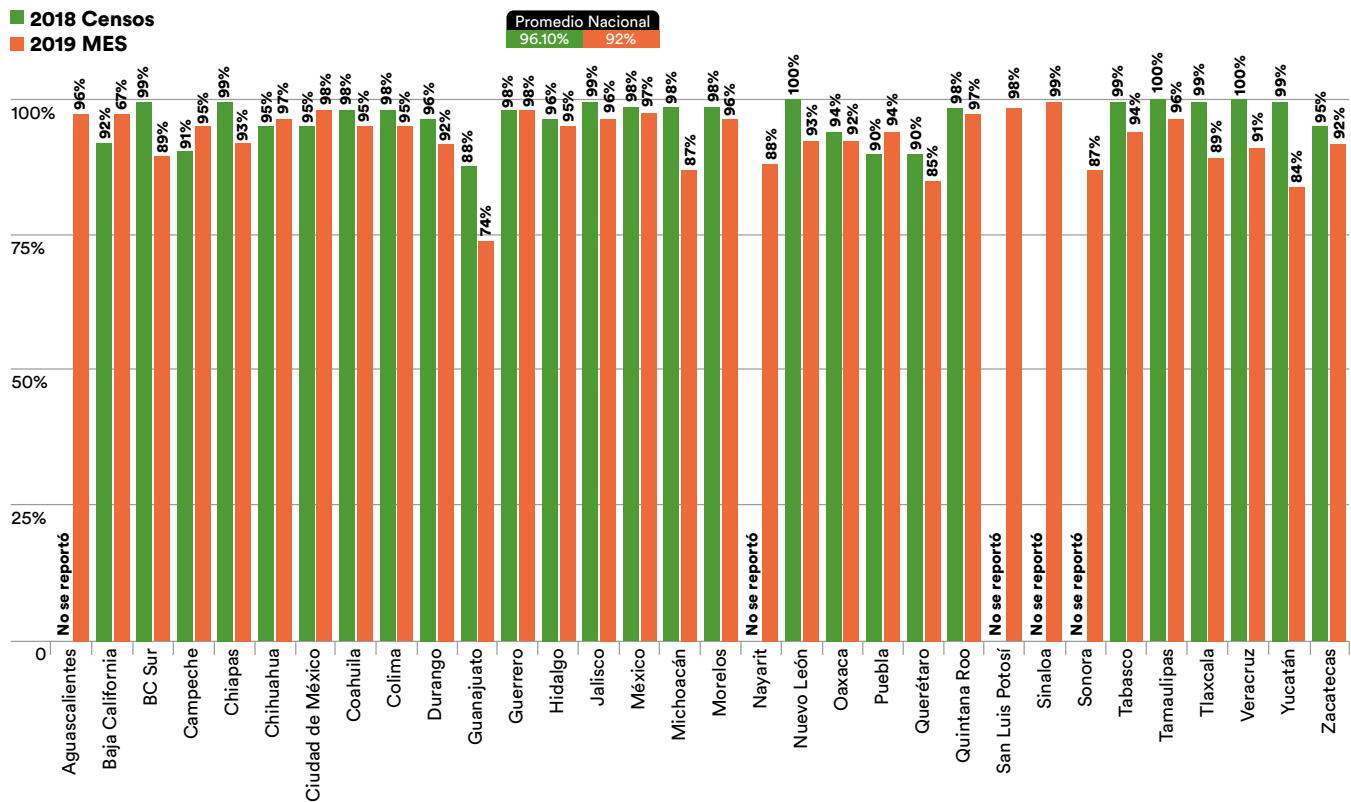
Índice de impunidad en el sistema de justicia penal 2019



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SESNSP



Gráfico 99. Comparativo del Índice de Impunidad, según fuente de información



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SESNSP y Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia 2019, Inegi

En efecto, los niveles de impunidad aunque no son comparables con los publicados el año anterior, pero se mantienen en su mayoría por encima del 90%. De todas formas es preciso advertir las disparidades identificadas entre fuentes de información, al comparar la impunidad medida a través del MES y, por otro lado, aquella que era posible medir a partir de los Censos de Gobierno, como puede apreciarse en la gráfica.

Como se ha mencionado con anterioridad, el Índice de Impunidad 2019 sugiere que no se han dado mejoras de las instituciones estatales de la SJP que permitan proporcionar justicia a los ciudadanos. Lo que se traduce en un alto porcentaje de casos no resueltos o, en su defecto, casi la totalidad de los asuntos sin una resolución. Una señal de alerta que requiere ser atendida con urgencia ya que, en este caso, se dejan fuera los delitos ocurridos que no son del conocimiento de las autoridades, lo cual estaría dando señales de un problema más grave.

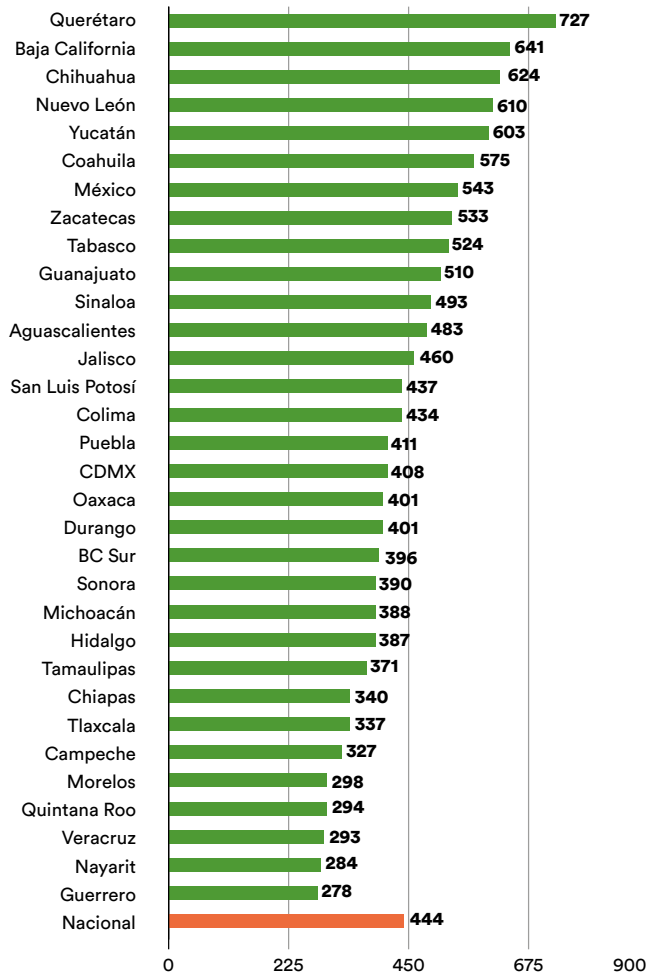
7.3 Cruce del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal con los resultados obtenidos en el Ranking 2019

Se esperaría que un mayor nivel de avance en las condiciones para la operación del SJP estuviera relacionado con una mayor capacidad institucional para responder a las demandas ciudadanas y, por tanto, un menor nivel de impunidad o mayor efectividad. El Ranking 2019, cuyo estándar son 900 puntos —y a pesar de mejoras en algunas entidades—, observa un rezago muy alto, ya que el promedio se identifica en un nivel de 444 puntos. (Ver Gráfico 100).

A continuación se muestra la evolución de las entidades en el Ranking, en el que se presenta su cuarta edición. (Ver Gráfico 101).



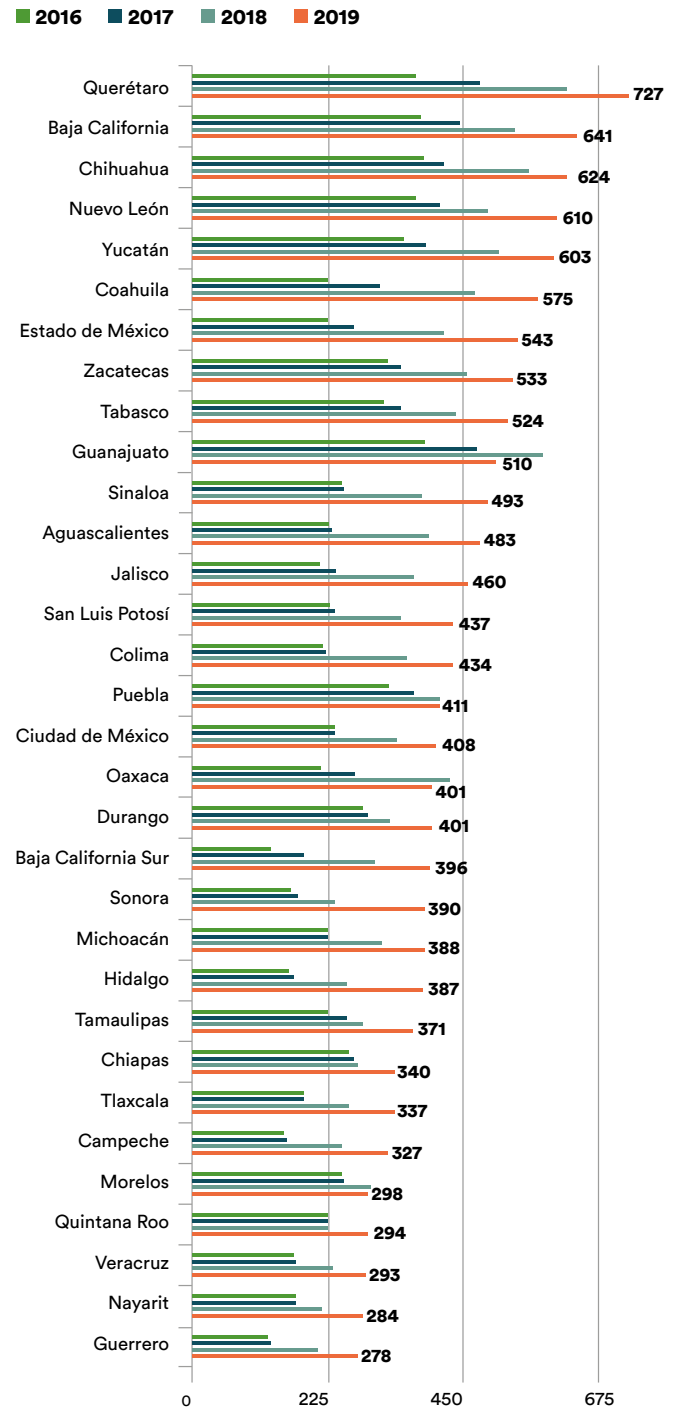
Gráfico 100. Ranking del avance en la consolidación del NSJP 2019



Fuente: Elaboración propia con información entregada vía solicitudes de información

A partir del Ranking 2019 y el Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal 2019 se realizó un cruce para identificar si se confirma la siguiente relación: a mayor avance en las condiciones de política pública, una mayor efectividad. Se identificaron estados como Baja California, Querétaro y Yucatán —ubicados en el cuadrante superior derecho (Cuadrante I)— cuyos avances en materia de condiciones para la operación se encuentran relacionados con mejores resultados en la operación. La mayor parte de los estados, así como el promedio nacional, se ubican en el cuadrante inferior izquierdo (Cuadrante III), es decir, presentan avances insuficientes en las condicionantes para la operación y simultáneamente su desempeño en términos de efectividad es deficiente, por ejemplo los casos de Guerrero, Quintana Roo, Morelos y Tamaulipas.

Gráfico 101. Ranking Hallazgos 2019



Fuente: Elaboración propia con información entregada vía solicitudes de información



CAPÍTULO 8

Calidad en la justicia

D

Desde la entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), y durante su gradual implementación, así como en esta etapa de consolidación, uno de los puntos claves a evaluar es el proceso jurisdiccional, puesto que en éste convergen los distintos actores del proceso.

Para esta edición de *Hallazgos* se realizaron dos ejercicios para conocer la calidad de la justicia, un **Observatorio de Audiencias** y un **Observatorio de Resoluciones Judiciales**. Con ambos proyectos se redondea el análisis del sistema de justicia procesal, el cual no sólo incluye las condicionantes del sistema, su operación y resultados, sino que ahora incluye el análisis de la calidad de la operación del sistema de justicia procesal. El objetivo ulterior radica en contar con una mirada mucho más cercana a lo que acontece en la operación cotidiana del sistema penal, que ayude a distinguir la observancia de los principios que le dan origen al sistema adversarial, la protección de los derechos de víctimas e imputados, así como el desempeño de los diversos operadores: jueces, fiscales, defensores y asesores de víctimas.

Un antecedente directo de este esfuerzo por conocer la calidad de los procesos lo observamos en la *Metodología de evaluación de la calidad de la operación del sistema penal acusatorio para audiencia inicial*¹²⁹ construida por México Evalúa-CIDAC (CIDAC, 2015) que fue el primer ejercicio que de-

¹²⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). *Metodología de evaluación de la calidad de la operación del sistema penal acusatorio para audiencia inicial*. CIDAC: 2015. Ciudad de México. Recuperado de: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2015/10/metodologia-version-base.pdf>



sarrollamos para evaluar la calidad de los operadores en distintas audiencias del sistema de justicia penal. En ese primer momento, la observación de audiencias se desarrolló sólo para el ámbito federal, pero permitió advertir espacios de mejora en la operación, así como señales del tránsito de un sistema inquisitivo mixto, hacia uno de corte adversarial. Considerando tal experiencia y los años que ha tenido el sistema para lograr consolidar ciertos cambios, México Evalúa consideró tomar tal ejercicio como punto de partida y fortalecerlo para dar inicio a una nueva etapa: **la evaluación anual de la Calidad de la Justicia**.

La metodología referida pasó por un proceso de revisión y actualización de sus distintos componentes, indicadores y estándares, en el cual se incorporó como parte de la evaluación el proceso de ejecución penal y una batería de indicadores para los jueces de ejecución y los asesores de la víctima, aspectos que no se encontraban vigentes en 2015. Para el fortalecimiento de este trabajo se contó con los invaluable insumos y opiniones de las autoridades de Coahuila y Nuevo León, entidades en las que de igual forma se realizó el primer ejercicio de observación de audiencias.

Otro de los elementos mediante los cuales analizaremos la calidad de la justicia corresponde a las sentencias y resoluciones judiciales. En ellas, es posible apreciar de manera transversal y sistémica el proceso penal, mediante el análisis del desempeño de los operadores, el ejercicio de derechos y la aplicación de los principios del sistema. De ahí que sea factible obtener un balance sobre la operación del sistema e identificar avances y pendientes en su consolidación.

Para la construcción del Observatorio de Resoluciones Judiciales se realizó una revisión de ejercicios similares y se diseñó, desde cero, una metodología. Al ser un ejercicio que no cuenta con un antecedente directo, se decidió limitar la amplitud de la muestra a fin de poder hacer un desarrollo piloto de la metodología, que permitiera probar sus alcances y limitaciones para fortalecerla en lo subsecuente. Por ello este ejercicio se limitó al análisis de tesis y jurisprudencias, así como las sentencias de amparo de las que derivaron. Al ser un esfuerzo que se realiza sobre resoluciones correspondientes al ámbito federal, la metodología se socializó con el Consejo de la Judicatura Federal a través de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, quienes aportaron valiosos comentarios e insumos para perfeccionar el ejercicio.

A continuación, se detallan los principales hallazgos derivados de cada Observatorio.

8.1 Observatorio de Audiencias

El objetivo del Observatorio de Audiencias es analizar de forma cualitativa el desempeño de los operadores y verificar que cuenten con las capacidades y el desarrollo de habilidades necesarias, para que tanto en cada una de las audiencias, como en el proceso penal en general, logren el cumplimiento de sus objetivos y el respeto de los principios constitucionales del sistema acusatorio. Para ello el observatorio busca:

- Evaluar la calidad de operación del SJPA en audiencias iniciales, intermedias y de juicio.
- Analizar el nivel de cumplimiento de los principios del SJPA.
- Analizar la calidad en el desempeño de cada uno de los operadores del sistema.

En este sentido, la metodología se compone por cinco grandes ejes:

1. Etapa procesal: los resultados se presentan de acuerdo con cada tipo de audiencia, momento procesal y operador.
2. Enfoque en operadores y sus interacciones: jueces, ministerios públicos, defensores y asesores de víctimas.
3. Principios del SJPA: oralidad, contradicción, inmediatez, continuidad y concentración.
4. Garantía y protección de los derechos de las partes.
5. Control y gestión de la audiencia.

Para cada una de las etapas procesales se construyeron indicadores *ad hoc* que siguen el flujo del procedimiento y se concentran en los nodos decisorios y de interacción de las partes. Por ello, estos indicadores tienen como objetivo observar y analizar:

- *El rol de cada uno de los actores:* jueces, agentes de Ministerio Público, Defensa Pública, asesores de víctimas;
- *La gestión y uso del tiempo de las audiencias:* se analiza el control vertical de la audiencia que hace el juez al conducir el debate y mantenerlo centrado, así como el control horizontal que se da entre las partes;
- *El respeto y garantía de los derechos de las partes:* se analizan tanto para la víctima, como para quien es imputado;



- *La calidad del litigio:* se analiza la argumentación, la calidad de la exposición, la contradicción y el debate, así como el respeto de las reglas de litigio.

Las observaciones se ponderan en una escala de 0 a 100 puntos, en donde 0 indica el peor desempeño y 100 el más alto. Cada uno de los indicadores está asociado a un estándar, lo que permite contar con narrativas de referencia respecto de los resultados deseables y las prácticas destacadas. Igualmente, hay preguntas dicotómicas que permiten identificar supuestos y en cada caso, desplegar indicadores que le sean aplicables a cada caso.

El primer ejercicio de este Observatorio de Audiencias se realizó en los estados de Coahuila y Nuevo León, para lo cual se contó con la valiosa colaboración de todas las autoridades, pero en especial de los Poderes Judiciales que nos facilitaron el acceso a las audiencias. Dado el contexto nacional de aislamiento social por la pandemia de la COVID-19, la muestra se construyó a partir de audiencias que fueron provistas por los Poderes Judiciales en formato electrónico (videograbación), considerando que éstas reflejaran los distintos ámbitos territoriales de la entidad, fenómenos criminales complejos y de delincuencia común, así como elementos que atendieran a características sociodemográficas en el perfil de las víctimas y de los imputados. La muestra incluye ocho audiencias iniciales para cada estado, ocho audiencias intermedias, ocho audiencias de juicio oral y ocho audiencias de ejecución, lo que suma un total de 64 audiencias observadas por entidad federativa.

Uno de los principales retos al analizar aspectos cuantitativos de la operación del sistema de justicia procesal penal es la homologación de criterios de los observadores. Por ello, para la selección de los observadores se buscó que fueran abogados con amplia experiencia en el sistema penal adversarial a través del litigio, tanto desde la perspectiva de la defensa, como del ministerio público.

A fin de reducir los sesgos en la observación de las audiencias se realizó un primer ejercicio de observación conjunta entre los observadores y el equipo de México Evalúa para entender los puntos y criterios que eran divergentes entre los observadores y llegar a consensos sobre la interpretación. De igual forma se mantuvo una comunicación constante entre México Evalúa con cada observador de forma individual y colectiva.

Los hallazgos de este Observatorio facilitan la detección de áreas de oportunidad que deben ser atendidas, así como la sistematización de las mejores prácticas que permitan fomentar un sistema de procuración y administración de justicia de calidad.

8.2 Audiencia Inicial

Este es el punto de entrada de los casos al proceso judicial y su objetivo central es la decisión de si vincular o no a proceso al imputado. En esta etapa se discute la legalidad de la detención en los casos aplicables, la formulación de la imputación, la vinculación a proceso, y en caso de que ésta proceda, las medidas cautelares que se imponen al imputado, así como el plazo de la investigación complementaria.

Para el adecuado desarrollo de la audiencia y que ésta tenga un nivel de calidad óptimo se espera que cada una de las partes ejerza a cabalidad su función:

- **Agente del Ministerio Público:** En los casos que sea aplicable acreditar la legal detención del imputado; demostrar la solidez de la investigación inicial que respalda la presunción de la comisión del delito, y la responsabilidad del imputado; realizar una adecuada argumentación de la necesidad de cautela en relación con los riesgos procesales que representa el imputado.

Una investigación sin estructura lógica, carente de medios de prueba o indicios suficientes, puede tener como resultado que la vinculación a proceso se vea frustrada.

- **Defensor:** Deberá debatir la legalidad de la detención en caso de que ésta no cumpla con los formalismos legales que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). Igualmente su función es buscar que a su representado no se le acuse indebidamente, por lo que podrá debatir la calificación legal del delito ya sea para modificar el tipo delictual o para evitar la imputación. También deberá buscar que su representado padezca las menores limitaciones a su libertad en las medidas cautelares impuestas.

- **Juez de Control:** Es un garante de la legalidad de todas las actuaciones y de los derechos de las partes involucradas en el proceso. Por lo que deberá conducir el debate de forma imparcial, asegurándose de que tanto imputado como víctima conozcan sus derechos y entiendan la naturaleza y consecuencias de la audiencia. Debe garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de oralidad, contradicción, inmediatez, concentración, continuidad, publicidad. Con la información provista por las partes debe emitir su resolución en relación a la vinculación a proceso del imputado, motivada y fundada en un lenguaje claro para las partes.

- **Asesor de Víctima:** Aunque no es un requisito de la audiencia inicial, la participación del asesor de víctima es considerada una buena práctica.



En general, las principales observaciones y las calificaciones promedio obtenidas por las partes en ambos Estados son las siguientes:

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO: 69 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** tienen que ver con los datos relacionados con las circunstancias de la detención para garantizar como legal su calificación.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** se relacionan con la argumentación de la necesidad de cautela y los riesgos procesales representados por el imputado, así como el uso de la información contenida en la carpeta para solicitar la medida cautelar. Se observó que hay un cuidado particular al momento de señalar las circunstancias de la detención para garantizar su calificación de legal.

DEFENSA: 41 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se encuentran relacionados con el debate de la imposición de medidas cautelares, en donde se realiza una fuerte argumentación en contra de los dichos de la fiscalía sobre los riesgos procesales representados por el imputado.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** son la argumentación y debate relacionado con la calificación del delito en el cual se observa una defensa pasiva que no contrargumenta o debate los señalado por la fiscalía.

JUEZ: 66 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se relacionan con la precisión de la fundamentación de sus decisiones, la verificación del cumplimiento de los requisitos para la vinculación al proceso y al garantizar los derechos de las partes intervinientes.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** tienen que ver con la conducción de la audiencia para restringir la lectura o solicitar la precisión y brevedad de las intervenciones. También se observa un área de mejora al momento de imponer una medida cautelar, pudiendo incorporar los argumentos expresados por las partes al momento de resolución.

ASESOR DE VÍCTIMA: 25 PUNTOS

El caso de los asesores de víctimas es un caso especial, ya que, si bien no es un requisito para la celebración de la audiencia su presencia, ni tienen muchos aspectos de participación, se considera una buena práctica su

presencia. En sólo el 25% de los casos se observó la participación del asesor de la víctima.

En resumen, las interrelaciones de las partes durante la audiencia inicial muestran que hay garantía de los derechos de las partes (77 puntos) y una calidad menor en el control de la audiencia, tanto vertical como horizontal (43 puntos) y en la calidad del litigio (35 puntos).

En la Tabla 41 se pueden observar las calificaciones obtenidas en la audiencia inicial por: (i) cada una de las partes; (ii) cada dimensión analizada en Coahuila y Nuevo León, en escala de 0 a 100 puntos.

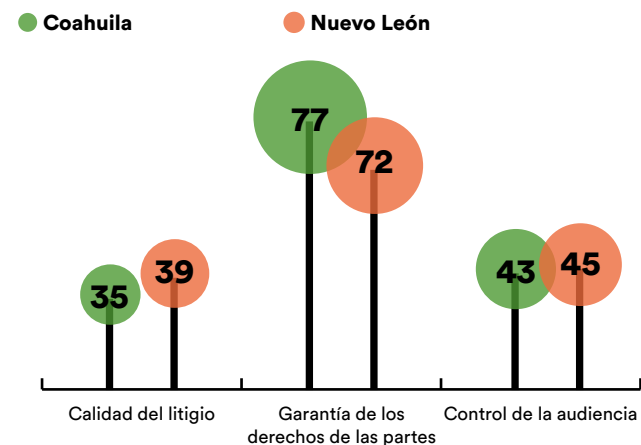
Tabla 41. Resultados Audiencia Inicial

	Coahuila	Nuevo León
Rol de las partes	52 puntos	50 puntos
Ministerio Público	57 puntos	81 puntos
Defensa	37 puntos	45 puntos
Juez	59 puntos	73 puntos
Asesor de Víctima	50 puntos	0 puntos*
Calidad del litigio	35 puntos	39 puntos
Garantía de los derechos de las partes	77 puntos	72 puntos
Control de la audiencia	43 puntos	45 puntos

* Se estableció una calificación de cero, ya que el asesor de la víctima no participó en las audiencias iniciales. Aún cuando no es un requisito su presencia, se estableció que ésta es una práctica deseable, por lo que su ausencia fue evaluada de manera negativa.

En la gráfica 102 se observa el puntaje obtenido por Coahuila y Nuevo León en cada una de las dimensiones analizadas: (i) Calidad del Litigio; (ii) Garantía de los derechos de las partes, y (iii) Control de la audiencia.

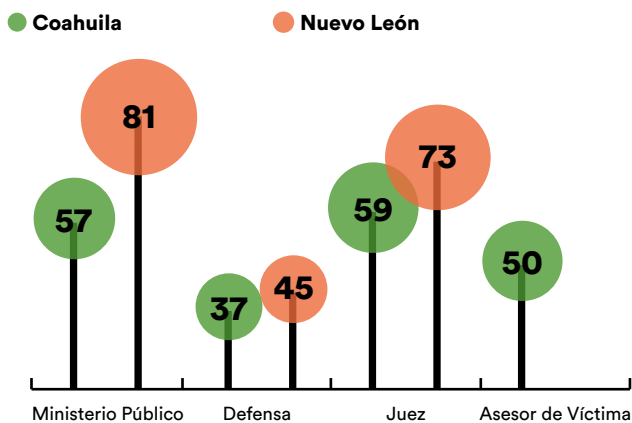
Gráfico 102. Puntaje de calidad global de la audiencia inicial en Coahuila y Nuevo León





Como se puede observar en la gráfica 102, en la audiencia inicial existe una alta tendencia a la protección de los derechos de las partes, seguido a la distancia por la calidad del control de la audiencia y al final la calidad del litigio.

Gráfico 103. Puntaje Calidad Audiencia Inicial por operador en Coahuila y Nuevo León



La gráfica 103 muestra el puntaje obtenido por cada operador en Coahuila y Nuevo León durante la audiencia inicial. Como se puede apreciar, la garantía de la protección de los derechos de las partes es el ámbito con mayor solidez de la audiencia inicial. La calidad del litigio y el control de la audiencia son aspectos estrechamente relacionados por la posibilidad de mejora en la contradicción de las partes y la oralidad. El efectivo control de la audiencia, sea vertical u horizontal, tiene como resultado una tendencia al incremento de su calidad. Por ello, las omisiones en este rubro sea por el juez o por las partes contrincantes empuja hacia abajo la calidad de la audiencia.

8.3 Audiencia Intermedia

Durante la audiencia intermedia se ofrece la presentación de los medios de prueba recabados por ambas partes, mismas que tendrán que ser calificadas por el juez. En esta etapa se realiza una depuración y exclusión de pruebas que no sean útiles o no se dirijan directamente al objeto del juicio y se podrán tener acuerdos probatorios. Por ello el objetivo central de la audiencia intermedia es evaluar la idoneidad de los medios de prueba que se presentan.

Para el adecuado desarrollo de la audiencia y que ésta tenga un nivel de calidad óptimo, se espera que cada una de las partes ejerza a cabalidad su función con base en los siguientes criterios:

- **Agente del Ministerio Público:** Presentación de los medios de prueba necesarios para acreditar su teoría de caso y desvirtuar los medios de prueba de la contraparte.
- **Defensa:** Al igual que el agente del ministerio público, presentar los medios de prueba en los que basa su defensa y desvirtuar los medios de prueba de la contraparte.
- **Juez:** Conducir la audiencia privilegiando el debate de las partes y ser un filtro de calidad a través de la exclusión de los medios probatorios que no hayan sido obtenidos de forma legal, que no se refieran directa o indirectamente al objeto de la investigación, ni sean pertinentes para el esclarecimiento de los hechos. Igualmente deberá garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales del proceso penal y el respeto de los derechos de las partes. Con la información provista por las partes debe emitir su resolución motivada y fundada en un lenguaje claro para las partes.
- **Asesor de la Víctima:** Ofrecer los medios de prueba que estime pertinentes y necesarios, así como solicitar la reparación del daño y su monto.

En general, las principales observaciones y las calificaciones promedio obtenidas por las partes en ambos Estados son las siguientes:

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO: 77 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** tienen que ver con la acusación, la exposición de los hechos materia de la acusación, señalar de forma clara y precisa la autoría o forma de participación del imputado y la clasificación del delito. Todo esto de forma clara, con una secuencia lógica y en lenguaje claro y comprensible a las partes.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** se relacionan con la calidad de sus contrargumentos para desvirtuar la exposición de la defensa y sus evidencias. Se observó igualmente un alto uso de la lectura como apoyo de su exposición, en detrimento de un desarrollo mayormente oral.

DEFENSA: 74 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se encuentran con la forma de su exposición: de forma oral con un muy limitado uso de la lectura como apoyo. Otra área en la que la defensa alcanza altas calificaciones de calidad es en los esfuerzos para lograr la exclusión de los medios de prueba ofrecidos por la fiscalía.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** tienen que ver con la secuencia lógica de su exposición.

JUEZ: 67 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se relacionan con el trabajo de los jueces para lograr una fundamentación precisa de sus decisiones y el uso de un lenguaje comprensible y claro para las partes.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** tienen que ver con el control de la audiencia a través de la restricción de la lectura, centrar y conducir el debate.

ASESOR DE VÍCTIMA: 25 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se relacionan con la solicitud de reparación del daño por parte de los asesores, en donde siempre solicitan se considere y se tenga en cuenta la reparación del daño de la víctima.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** tienen que ver con no definir el monto de la reparación del daño y que no se observa una actuación propia por parte de los asesores de víctimas, sino que su participación se limita a adherirse a lo expresado por el agente del ministerio público sin desarrollar una argumentación o enmendar las deficiencias en las exposiciones de los agentes del ministerio público.

Se observó como una práctica constante que el agente del ministerio público sea nombrado como el asesor de víctima por parte de los jueces ante su ausencia.

La Tabla 42 muestra las calificaciones obtenidas en la audiencia intermedia por cada una de las partes y cada dimensión analizada en Coahuila y Nuevo León. Las audiencias en Coahuila tienen una mejor calificación en la dimensión de Garantía de los derechos de las partes (71 puntos) mientras que en Monterrey el Control de la audiencia (70 puntos) es la mejor calificada.

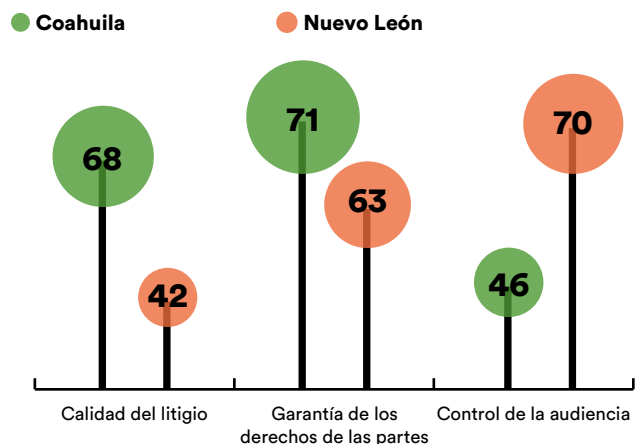
Tabla 42. Resultados Audiencia Intermedia

	Coahuila	Nuevo León
Rol de las partes	53 puntos	50 puntos
Ministerio Público	73 puntos	81 puntos
Defensa	78 puntos	69 puntos
Juez	61 puntos	73 puntos
Asesor de Víctima	25 puntos	25 puntos
Calidad del litigio	68 puntos	42 puntos
Garantía de los derechos de las partes	71 puntos	63 puntos
Control de la audiencia	46 puntos	70 puntos

La gráfica 104 muestra el puntaje obtenido por Coahuila y Nuevo León de cada una de las dimensiones analizadas. Se puede observar que en la audiencia intermedia al igual que en la audiencia inicial existe una alta tendencia a garantizar los derechos de las partes, por un lado a través del uso de lenguaje sencillo y comprensible a las partes, por otro a través de de los jueces que buscan constantemente conocer si las partes entienden los hechos que se desenvuelven en al audiencia y también en lo que respecta a la certeza jurídica de las partes no sólo fundamentan, sino que también motivan sus solicitudes y resoluciones.

También se observa que en la audiencia intermedia hay un incremento en la calidad del litigio y del control de la audiencia en comparación con la inicial dado que las partes tienden a realizar una mejor exposición lógica de sus planteamientos y hay un mayor debate por parte de la defensa.

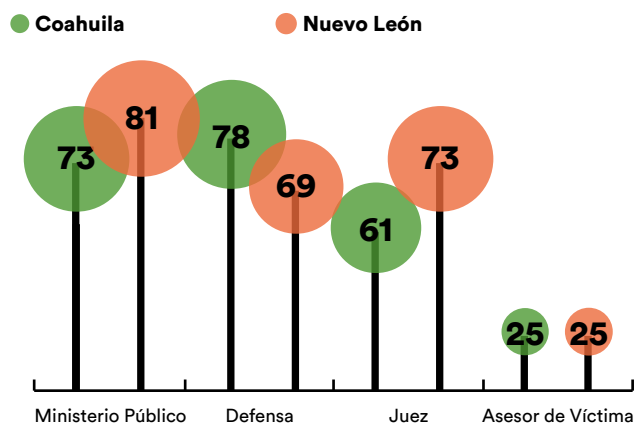
Gráfico 104. Calidad global de la audiencia intermedia en Coahuila y Nuevo León





Cabe destacar que en la audiencia inicial las calificaciones obtenidas en Coahuila y Nuevo León son similares en cada ámbito (gráfica 102). Mientras que en el caso de la audiencia intermedia se observa una divergencia en las calificaciones de ambas entidades. Por un lado, Coahuila tiene una mayor calidad de litigio mientras que Nuevo León tiene una mayor calidad del control de la audiencia.

Gráfico 105. Puntaje Calidad Audiencia Intermedia por operador en Coahuila y Nuevo León



Como se puede observar en la Gráfica 105, existen diferencias en cuanto a la calidad de cada operador. Sin embargo, estas brechas entre los operadores no son tan amplias como en la audiencia inicial. Hay un incremento considerable en la calidad de la actuación de la defensa en esta etapa, de tal forma que se revierte la tendencia de la audiencia inicial en la que la calidad del ministerio público era considerablemente mayor que la de la defensa.

Los resultados muestran una relación entre el incremento en la calidad del desempeño de las funciones del agente del ministerio público y de la defensa con el incremento en la calidad del litigio. Así mismo la calidad del litigio se ve incrementada por el aumento en el control horizontal, lo que genera un círculo virtuoso. Estos factores influyen positivamente y en general se observa una mayor calidad en la audiencia intermedia con relación a la audiencia inicial.

Durante el ejercicio de observación de las audiencias intermedias se detectó que la tasa de aceptación de los medios de prueba presentados por el agente del ministerio público fue del 93%, mientras que la tasa de aceptación de los medios de prueba ofrecidos por

la defensa fue del 89%. Estos niveles de aceptación de medios de prueba pueden deberse a dos razones: 1) los medios de prueba presentados fueron en su mayoría obtenidos por medios legales, son pertinentes y precisos para demostrar la teoría de caso de las partes; o 2) el control de calidad fue bajo y se aceptaron medios de prueba excesivos y sobreabundantes. Como se verá posteriormente, este último elemento tiene un alto impacto en las audiencias de juicio oral. El bajo control de calidad en aceptación de medios de prueba complica la gestión y administración del tiempo de audiencia e incentiva un alto nivel de desistimiento de medios de prueba.

8.4 Audiencia de Juicio oral

En la Audiencia de Juicio Oral se busca el esclarecimiento de los hechos por los que se acusa al imputado, determinar su grado y forma de participación e imponer la sentencia que corresponda. Por ello el objetivo central de esta audiencia es analizar las teorías de caso de las partes a la luz de los medios de prueba.

La complejidad técnica de esta etapa es alta y por tanto también lo son los estándares esperados en cuanto a la calidad del desempeño de las partes. En esta etapa se espera que cada una de las partes ejerza a cabalidad su función con un óptimo de calidad de acuerdo con los siguientes criterios:

- **Agente del Ministerio Público:** Debe tener una teoría de caso sólida y presentar sus alegatos de apertura; realizar los interrogatorios y contrainterrogatorios para lograr acreditar los hechos de su afirmación; debatir, refutar y buscar la contradicción con los distintos argumentos presentados por la contraparte.
- **Defensa:** Aunque no es indispensable para el correcto desempeño de la audiencia se considera buena práctica el desarrollo de una teoría de caso alterna a la del Agente del Ministerio Público. En esta etapa debe realizar los interrogatorios y contrainterrogatorios para lograr acreditar los hechos de su afirmación; debatir, refutar y buscar la contradicción con los distintos argumentos presentados por la contraparte
- **Juez:** Debe ser garante de la legalidad de las actuaciones y del respeto de los derechos de las partes; dirigir la audiencia y conducir y controlar el debate; mantener la disciplina durante la audiencia.



- **Asesor de la Víctima:** Debe preparar los alegatos de apertura y realizar los interrogatorios y contrainterrogatorios de forma adecuada y siguiendo las reglas de litigación para lograr su objetivo en cada uno.

En general, las principales observaciones y las calificaciones promedio obtenidas por las partes en ambos Estados son las siguientes:

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO: 74 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** tienen que ver con una exposición clara de su teoría de caso y con el interrogatorio a sus testigos; así como con la claridad de sus alegatos de clausura en los que relaciona los hechos con las pruebas desahogadas.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** se refieren al uso excesivo de la lectura en detrimento del desarrollo mayormente oral, la secuencia lógica de sus exposiciones, el respeto a las reglas de litigación, la capacidad de obtener la información que requiere por parte de los testigos y conseguir desvirtuar los testigos y pruebas de la contraparte.

DEFENSA: 63 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** son la formulación de las preguntas de interrogatorio y contrainterrogatorio a sus testigos en orden lógico, y a mantener el control de sus testigos, logrando el objetivo del interrogatorio a sus testigos. Por otro lado, también se observa una alta calidad en los alegatos de clausura, en los que la defensa relaciona los hechos con las pruebas desahogadas.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** están relacionados con las técnicas de litigio en los interrogatorios y contrainterrogatorios de los testigos ofrecidos por las contrapartes, y la formulación de preguntas destinadas a controvertir la información obtenida por el agente del ministerio público. Hay áreas de oportunidad en los alegatos de apertura, ya que no se pudo ver una secuencia lógica en la argumentación.

JUEZ: 44 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** están relacionados con la resolución, dado que el juez incorporó los argumentos de las partes, la garantía del respeto de los derechos de las partes, el esfuerzo para lograr una fundamentación precisa de sus fallos y resoluciones, así

como el uso de lenguaje sencillo y comprensible para las partes.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** están relacionados con el control de la audiencia a través de la restricción de la lectura y la conducción del debate.

ASESOR DE VÍCTIMA: 94 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se refieren a la calidad en sus técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio ya que en las audiencias observadas no realizó ninguna pregunta que fuera calificada como prohibida, sus preguntas tenían secuencia lógica y logró tener control sobre los testigos.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** se relacionan con que no se observó una secuencia lógica en su argumentación.

La Tabla 43 muestra las calificaciones obtenidas en la audiencia de juicio oral por: (i) cada una de las partes; (ii) cada dimensión analizada al en Coahuila y Nuevo León. Como se puede ver, la calidad del litigio es la mejor calificada con 69 puntos en Coahuila y 71 en Nuevo León. Asimismo, el asesor de la víctima es el mejor evaluado en ambas entidades.

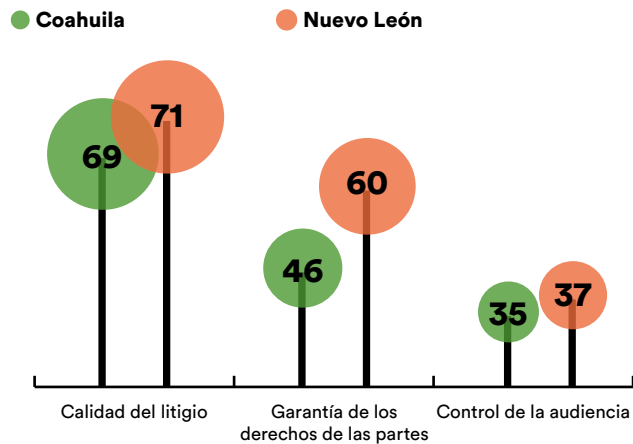
Tabla 43. Resultados Audiencia Juicio Oral

	Coahuila	Nuevo León
Rol de las partes	68 puntos	69 puntos
Ministerio Público	75 puntos	73 puntos
Defensa	61 puntos	64 puntos
Juez	41 puntos	47 puntos
Asesor de Víctima	100 puntos	89 puntos
Calidad del litigio	69 puntos	71 puntos
Garantía de los derechos de las partes	46 puntos	60 puntos
Control de la audiencia	35 puntos	37 puntos

En la Gráfica 106 se aprecia que en esta etapa se rompe la tendencia percibida en las audiencias inicial e intermedia sobre una alta calidad en la garantía de los derechos de las partes. Del mismo modo, en esta etapa el control de la audiencia tiene un decremento importante en su calificación. En contraparte, la calidad del litigio tiene un incremento en la audiencia de juicio oral en comparación con las audiencias inicial e intermedia.

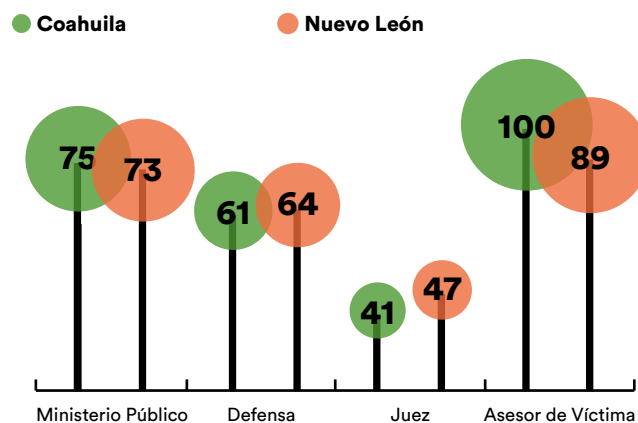


Gráfico 106. Calidad global de la audiencia juicio oral en Coahuila y Nuevo León



Como se puede apreciar en la gráfica 107, en esta etapa disminuye sensiblemente la calidad de los jueces debido a una disminución en el control de la audiencia y del debate de las partes, así como de garantizar que las partes comprendan la naturaleza y alcance de lo acontecido en la audiencia.

Gráfico 107. Puntaje Calidad Audiencia de juicio oral por operador en Coahuila y Nuevo León



Por otro lado, se puede observar una ligera tendencia a la disminución de la calidad de la defensa en relación con su desempeño en la audiencia intermedia. Esto se explica por la baja calidad de su argumentación, de sus técnicas de interrogación y por la exposición de sus alegatos de apertura. En cambio, es notorio el incremento en la calidad del desempeño del asesor de víctima en esta audiencia, en virtud de su buen trabajo en los interrogatorios y contrainterrogatorios.

8.5 Audiencia de Ejecución

Las audiencias de ejecución pueden tener múltiples objetivos, desde peticiones que se realizan en relación con la persona privada de la libertad acerca de las condiciones de su internamiento, la solicitud de beneficios de liberación anticipada, hasta la conclusión de la condena. En estas audiencias el número de participantes se amplía y los roles no guardan la rigidez propia de las audiencias anteriores. Estas audiencias se apegan a los mismos principios de oralidad, contradicción, intermediación y continuidad que el resto del proceso penal.

En esta audiencia es importante analizar el nivel de protección dado a los derechos de las partes, la calidad de la argumentación de las partes y en los casos en los que haya litigio la calidad de este. En este sentido los resultados generales de la observación de estas audiencias para cada una de las partes son los siguientes:

AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO: 61 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se refieren a la protección de los derechos de las víctimas, al buscar que los beneficios que se otorguen a la persona privada de la libertad no impliquen la suspensión en la reparación del daño. Se observó que las audiencias en las que no se encontraba presente el asesor de víctima, el agente de ministerio público desempeñaba su rol y funciones.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** son relativos al exceso de lectura en sus exposiciones, así como a la calidad y fundamentación de su argumentación.

DEFENSA: 57 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se refieren a la oralidad de su exposición y al bajo uso de la lectura de documentación como apoyo.

Los aspectos **con calificaciones más bajas**, están relacionados con la argumentación en las solicitudes que planteó ya que se observó que estas no tenían una estructura lógica.

JUEZ: 79.5 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se refieren a la fundamentación de sus actuaciones, en asegurarse del conocimiento que tienen las partes de sus derechos y en la explicación de sus resoluciones en lenguaje sencillo y claro para todos los intervinientes. Además de permitir el acceso a facilitadores para personas con discapacidad.



Los aspectos **con calificaciones más bajas** están relacionados con el control de la audiencia, en centrar el debate y las exposiciones de las partes cuando se salen del tema planteado.

ASESOR DE VÍCTIMA: 71 PUNTOS

Los aspectos **con mejores calificaciones** se refieren a garantizar que se respeten los derechos de las víctimas y se realice la reparación del daño.

Los aspectos **con calificaciones más bajas** son producto de la ausencia constante de los asesores en las audiencias y en las cuales el agente del ministerio público tiene que desempeñar su rol.

La Tabla 44 muestra las calificaciones obtenidas en la audiencia de ejecución por cada una de las partes y cada dimensión analizada en Coahuila y Nuevo León, en escala de 0 a 100 puntos. En ambas entidades el control de la audiencia es la dimensión mejor evaluada y el juez es el operador mejor evaluado.

Tabla 44. Resultados Audiencia Ejecución

	Coahuila	Nuevo León
Rol de las partes	69 puntos	67 puntos
Ministerio Público	64 puntos	58 puntos
Defensa	64 puntos	50 puntos
Juez	83 puntos	76 puntos
Asesor de Víctima	67 puntos	75 puntos
Calidad del litigio	60 puntos	61 puntos
Garantía de los derechos de las partes	79 puntos	78 puntos
Control de la audiencia	91 puntos	95 puntos

En la gráfica 108 se puede apreciar que se mantiene la tendencia de altas calificaciones en la garantía de los derechos de las partes observada en las demás audiencias del proceso penal.

Por su propia naturaleza las audiencias de ejecución tienden a ser breves y expeditas y en muchas ocasiones los asuntos planteados no son objeto de litigio. Esto facilita el control de la audiencia, siendo este control de mayor calidad que en el resto de las audiencias. Esto se aprecia en la gráfica 109 a través del notorio incremento en la calidad del desempeño de los jueces con respecto a las audiencias anteriores.

Gráfico 108. Calidad global de la audiencia de ejecución en Coahuila y Nuevo León

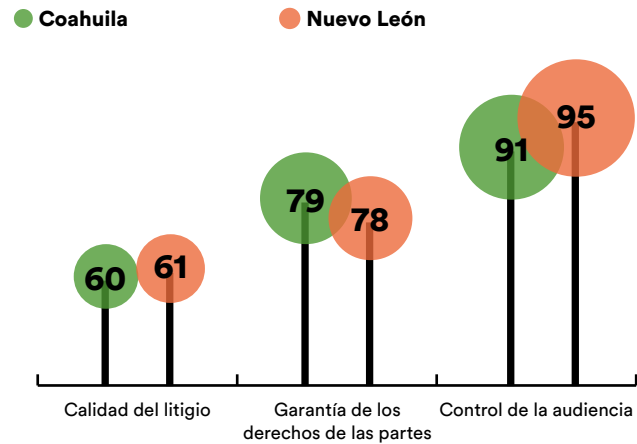
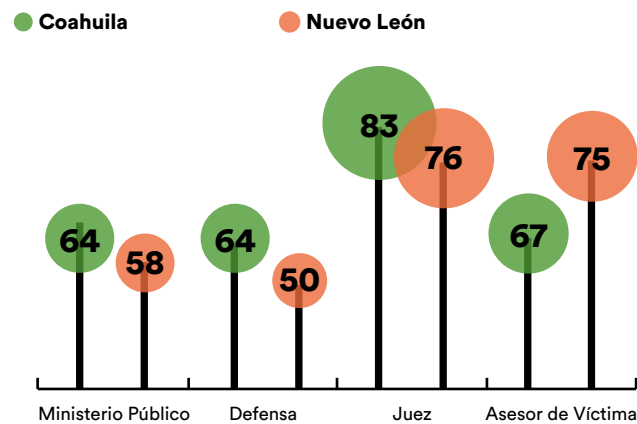


Gráfico 109. Puntaje Calidad Audiencia de ejecución por operador en Coahuila y Nuevo León



Como se ha comentado anteriormente la audiencia de ejecución es una audiencia atípica, cuyos resultados permiten alterar las tendencias de calidad vistas en tanto en las dimensiones analizadas como en la interacción entre las partes.

8.6 Observaciones relacionadas con perspectiva de género

Un tema central en la agenda pública es la violencia de género en sus múltiples manifestaciones. Por ello en este ejercicio buscamos hacer una observación especial sobre



la dinámica que se da en las audiencias y sus resultados con la víctima o imputada cuando una de ellas es mujer.

La muestra construida permitió que se realizaran observaciones sobre casos de feminicidio en grado de tentativa, violación, violencia familiar y corrupción de menores.

Resulta interesante que lo observado en ambos estados no es divergente, las prácticas que se desarrollan en uno son observadas en el otro. Lo anterior revela que cuando se trata de casos de violencia de género hay un patrón de actuación estructural que no se limita a una entidad en específico.

Observaciones durante los interrogatorios:

Se observó una falta de preparación por parte de los agentes de ministerio público y asesores de víctimas para tratar los delitos relacionados con violencia hacia las mujeres, principalmente en la forma en que desarrollan los interrogatorios y contrainterrogatorios. Esto se acentúa cuando la víctima es una persona menor de edad ya que no se siguen los protocolos para interrogatorios de personas menores de edad.

Se observó que las declaraciones de las víctimas brindaban una importante cantidad de información, pero estas resultaban de declaraciones espontáneas no guiadas por las preguntas, tanto de la defensa como del ministerio público. En todos los casos se observó un rol pasivo por parte del asesor de la víctima.

Observaciones sobre la reparación del daño:

En lo que respecta a la solicitud de reparación del daño, se observó como práctica constante la mención sobre que la sentencia era equivalente a la reparación del daño, sin que se propusiera una reparación integral del daño. También en estos casos se observó un rol pasivo por parte del asesor de víctimas.

Observaciones sobre la defensa:

En general, en los casos observados, la defensa pública fue totalmente pasiva, no realizó manifestación en los contrainterrogatorios ni objeciones aun teniendo oportunidad para hacerlo. Así mismo, no discutió la imposición de medidas cautelares cuando esto era viable, ni solicitó exclusión de pruebas durante la etapa intermedia. La defensa privada fue más activa, pero con importantes deficiencias en sus técnicas de litigación.

Desempeño de los jueces

Es de destacar la labor de los jueces al suspender y brindar espacios seguros para las víctimas en caso de ser necesario. En todos los casos fueron muy cuidadosos de que no hubiera revictimización, procurando que la víctima no tuviera contacto con el acusado. Para lo cual las declaraciones se realizaron en sala anexa.

8.7 Buenas y malas prácticas observadas

El ejercicio de observación de audiencias permitió identificar acciones reiteradas por parte de los actores. Algunas de estas prácticas permiten una ampliación en el ejercicio de los derechos, dan agilidad a la audiencia y tienen un impacto positivo en su calidad. Otras en cambio ralentizan el flujo del proceso, vulneran los derechos de las víctimas e imputados y disminuyen la calidad de las audiencias.

• Buenas prácticas

Se considera una buena práctica el esfuerzo que hacen los jueces por buscar hacer del conocimiento de las partes sus derechos, que entiendan la naturaleza de los actos que se desarrollan y sus consecuencias, así como el uso de lenguaje sencillo y claro para las partes.

Se observó un importante esfuerzo por parte de los jueces durante la audiencia inicial para lograr que las partes alcanzaran algún acuerdo y una salida alterna a juicio en los casos en que esto era factible.

• Malas prácticas

Los agentes del ministerio público muestran una alta tendencia a la lectura en detrimento del principio de oralidad del proceso. De forma similar, en los interrogatorios a sus testigos, los agentes del ministerio público usan la técnica de refresco de memoria, que se traduce en una lectura de los registros de investigación por parte de sus testigos.

Se observó como práctica constante la solicitud de que la cuantificación del daño y la reparación de éste se realicen en la etapa de ejecución penal, así como la mención de que la sentencia es suficiente reparación del daño. Esto revela también el rol pasivo ejercido por los asesores de víctimas, así como una tendencia a no participar en las audiencias.



El bajo control que el juez realiza de la audiencia y del debate, al no limitar la lectura ni exhortar a las partes a mantener su exposición en los temas planteados o limitar las exposiciones redundantes, disminuye la calidad de la audiencia.

8.8 Recomendaciones

Las recomendaciones parten principalmente de los resultados de las observaciones. Estos resultados versan principalmente sobre el control de las audiencias, la pasividad de la defensa y de los asesores de víctimas, así como de las técnicas de litigación de las partes que, en conjunto, tienen un impacto negativo en la calidad de las audiencias. En este sentido realizamos las siguientes recomendaciones:

1. Empoderar a los jueces para que desarrollen una mejor función en el control de las audiencias.
2. Consolidar el principio de contradicción del sistema adversarial a través de la mejora en las capacidades y técnicas de litigación de las partes.
3. Construir las capacidades en los agentes del ministerio público, defensa y asesores de víctimas para atender y trabajar con las víctimas de delitos de violencia contra la mujer y personas menores de edad.
4. Empoderar a la defensa y a los asesores de víctimas. Como representantes de las partes centrales del conflicto penal se requiere que su rol sea ejecutado de forma activa desde el inicio del proceso.

8.9 Alcances y áreas de mejora del Observatorio de Audiencias

La metodología del Observatorio de Audiencias permite identificar cualitativamente tendencias en prácticas de los operadores del SJP, así como la forma en que estas impactan en la calidad del proceso. Si bien el diseño muestral de este ejercicio piloto no permite realizar deducciones generalizables, este primer ejercicio aporta una gran riqueza en cuanto a las especificidades de lo acontecido en cada audiencia, y permite analizar de forma precisa las decisiones particulares y las dinámicas específicas que se desarrollan en las audiencias.

Como se puede observar en este reporte *Hallazgos*, los resultados del análisis con aproximaciones cuantitativas se complementan con los resultados del análisis cualitativo, puesto que ambos brindan dimensiones complementarias

con niveles de acercamiento diferentes a un fenómeno. Por lo que todo el reporte debe interpretarse en su conjunto.

Un área de mejora de la metodología del Observatorio de Audiencias es la incorporación en el instrumento de observación de campo, de espacios que permitan el registro de observaciones cualitativas de diversa índole, como pueden ser gestos o expresiones no verbales, comentarios o algún otro aspecto relevante del contexto o desarrollo de la audiencia, que por no ser un nodo decisivo no es posible incorporar de las videograbaciones, no obstante, pueden aportar al elemento de calidad.

8.10 Observatorio de Resoluciones Judiciales

El objetivo de la Observación de Resoluciones Judiciales es realizar un ejercicio que permita analizar y evaluar la calidad de las resoluciones judiciales emitidas en procedimientos penales a través de un modelo de medición cualitativo. Lo anterior en aras de colaborar en la construcción de la mejora de criterios y buenas prácticas para la adecuada operación del sistema de justicia penal.

En este sentido, el análisis de resoluciones judiciales busca entender la calidad de las resoluciones a través de la forma en que éstas:

- Se apegan a los principios del proceso penal;
- Promueven y garantizan el respeto a los derechos de las partes, y
- Promueven la eficacia del sistema penal acusatorio de acuerdo con el marco constitucional y convencional mexicano.

Para este fin se construyó la Metodología para el Observatorio de Resoluciones Judiciales, la cual analiza cuatro ámbitos:

1. *Principios constitucionales del procedimiento penal:*

Se analiza la forma en que las resoluciones judiciales promueven y garantizan los principios de publicidad, contradicción, continuidad, concentración e intermediación.

2. *Protección de los derechos de las partes:*

Se busca entender la forma en que las resoluciones judiciales promueven y garantizan los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos a víctimas e imputados del delito.

3. *Eficacia del procedimiento penal*

Se evalúa la aplicación de figuras previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Nacional de Procedimientos Penales que buscan facilitar el flujo eficaz del sistema procesal penal mediante de la solución del conflicto penal por medios más efectivos de acuerdo con el caso concreto.

4. *Calidad de las resoluciones judiciales*

Se observa la aplicación de las disposiciones constitucionales de adecuada fundamentación y motivación, claridad, sencillez, congruencia y tutela judicial efectiva como requisitos mínimos de una resolución judicial.

Para cada uno de estos ámbitos se construyeron los indicadores pertinentes y se definieron los estándares con base a las mejores prácticas identificadas. Cada indicador se califica con una puntuación que va del 0 al 3, en donde 0 equivale a que no se cumple con el estándar mínimo; 1 es insuficiente ya que cumple con el estándar en una proporción mínima o por debajo de lo aceptable; 2 es suficiente en virtud de que se cumple con el estándar de forma aceptable; 3 es óptimo en función de que cumple con el estándar de manera completa siendo considerado una buena práctica de alto desempeño.

Al ser el primer ejercicio del Observatorio de Resoluciones Judiciales se decidió realizar un piloto sobre las resoluciones del sistema de protección al analizar tesis y jurisprudencias, tanto su texto como las sentencias de amparo que sirven de antecedente. En virtud de lo anterior tanto la *Metodología para el observatorio de resoluciones judiciales del procedimiento penal* como el instrumento de evaluación fueron socializados con el Consejo de la Judicatura Federal a través de su Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, quienes realizaron invaluable aportaciones mediante sus comentarios y reflexiones.

Para este primer ejercicio del Observatorio de Resoluciones Judiciales, analizar la calidad de las resoluciones que se dan en la cúspide del ámbito de protección de derechos del sistema mexicano, por un lado nos permite conocer la tendencia de los criterios del Poder Judicial en cuanto a la tutela y protección de los derechos y por otro lado tener una aproximación a lo que acontece en

los procesos de primera instancia. Dicho de otra manera, conocer la calidad de las tesis y jurisprudencias, así como las sentencias de amparo que son sus antecedentes tiene un valor intrínseco, pero también nos permite tener una primera aproximación de lo acontecido en el proceso y sobre lo cual se reclama la protección en amparos.

Es importante mencionar que desde una perspectiva cualitativa, la evaluación de las resoluciones judiciales implica grandes complejidades, todas ellas asociadas al criterio de independencia judicial, la subjetividad para la construcción de criterios de evaluación, así como de los sesgos de los aplicadores de la metodología. No obstante, se advierte que la construcción de un instrumento con parámetros estandarizados y estrictas reglas de aplicación puede contribuir en gran medida a lograr resultados concluyentes y orientadores. Para reducir los sesgos de observación e interpretación se buscó que el ejercicio de observación fuera realizado por abogados con profundo conocimiento del sistema de justicia procesal penal y reconocida trayectoria como analistas y académicos.

La construcción de la muestra se realizó de forma conjunta con la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal. Fueron seleccionadas 45 tesis aisladas y 45 tesis jurisprudenciales con sus respectivas sentencias de antecedentes, buscando abarcar las diferentes etapas procesales. A continuación, se muestran las conclusiones de la observación para cada uno de los ámbitos analizados:

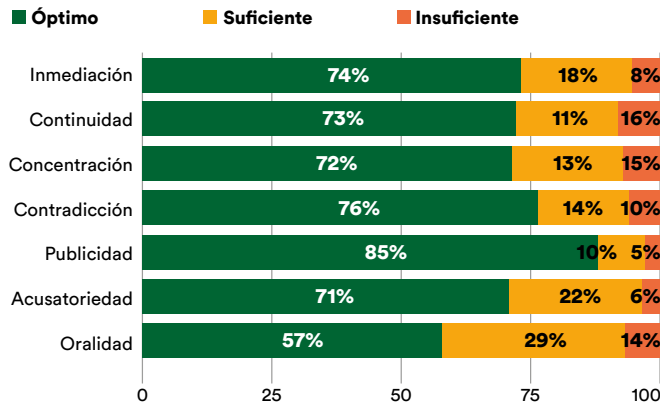
8.11 Principios constitucionales del procedimiento penal

Para este ámbito se analizaron los principios constitucionales del sistema procesal penal en dos niveles. En un primer nivel la calidad de las resoluciones analizadas en relación con los principios constitucionales y, en un segundo nivel la frecuencia de aparición de cada principio en las sentencias de antecedente de las tesis y jurisprudencias analizadas, lo que nos da una aproximación a las falencias y áreas de oportunidad de los procesos penales en su primer instancia.

En este sentido se observa que en el 73% de las veces en las que pudieron ser observados los principios constitucionales del procedimiento penal en las tesis, jurisprudencias y sus antecedentes, obtuvieron una calificación óptima.

La oralidad es el principio que con mayor frecuencia se ve limitado por la preferencia de las partes a confiar en el análisis judicial de registros escritos sobre aquello

Gráfico 110. Porcentaje de veces en las que un principio fue calificado de óptimo, suficiente e insuficiente



que sucede en las audiencias o en los recursos escritos. Como puede observarse en la gráfica 110, el principio de oralidad es el menos protegido por las resoluciones analizadas, sólo en el 57% de los casos se obtuvieron estándares óptimos de protección de este principio. En general las resoluciones analizadas no impulsan que el las resoluciones emitidas por el juzgador de primera instancia se expresen claramente de forma oral.

En lo que respecta del principio de acusatoriedad, se observa una menor tendencia de las resoluciones a impulsar criterios relacionados con el control del actuar de los agentes del ministerio público durante la investigación y persecución del delito.

El principio de publicidad se encuentra debidamente tutelado por las resoluciones de los criterios analizados, ya que estos promueven el derecho de las partes a tener un proceso público y derecho de la ciudadanía a poder observar los procesos. Esta protección se da no sólo en aspectos formales de posibilidad de entrar a las audiencias, sino también mediante la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los registros.

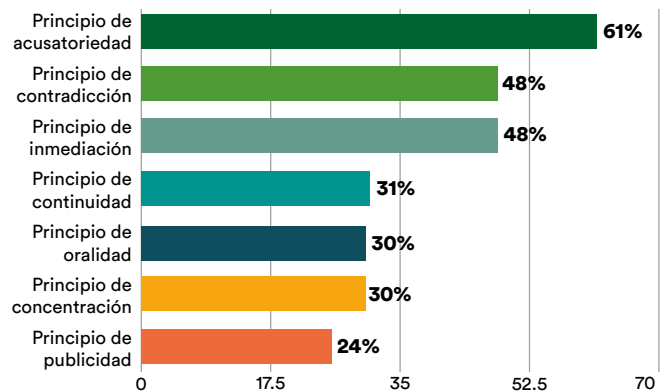
En cuanto a la contradicción las resoluciones analizadas promueven que los jueces resuelvan sólo con la información provista y probada por las partes e igualmente incentiva que exista igualdad procesal entre las partes.

Los principios de concentración, continuidad e inmediación se encuentran debidamente protegidos en las resoluciones de los criterios analizados, en virtud de que promueven que los actos procesales se agoten en la misma audiencia, favorecen que los jueces de primera

instancia realicen las audiencias de forma secuencial inmediata y ordenan que los jueces resuelvan de manera directa durante las audiencias.

Por otro lado, estas resoluciones también nos permiten tener una acercamiento a lo que acontece en los procesos penales y sus áreas de oportunidad mediante la protección que se reclama. En este sentido, se observa que el principio que con mayor frecuencia es tutelado por las resoluciones analizadas es el principio de acusatoriedad, que es protegido en el 61% de los casos, seguido de los principios de contradicción e inmediación en el 48% de los casos.

Gráfico 111. Porcentaje de resoluciones en las que un principio del proceso penal acusatorio es protegido



La acusatoriedad y la contradicción son dos aspectos esenciales del sistema adversarial, por lo que resulta interesante observar que sean los principios que con mayor frecuencia se protegieron en las resoluciones analizadas.

8.12 Derechos de las partes

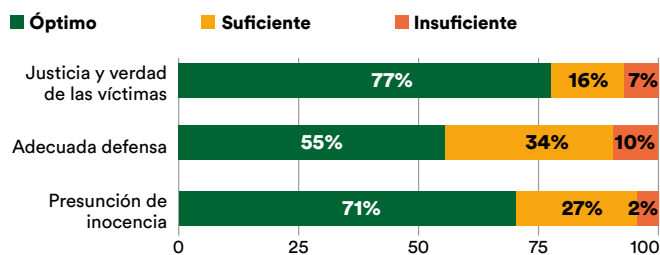
En la dimensión de calidad de protección de los derechos de las partes se analizó el núcleo de los derechos constitucionales en tres categorías: justicia y verdad de las víctimas, adecuada defensa y la presunción de inocencia. Cada uno de estos rubros se construyó con indicadores relacionados con los derechos específicos de las partes.

Las resoluciones analizadas por ser resoluciones del mecanismo de protección de derechos, se espera una alta calidad en cuanto a la protección de los mismos. Por otro lado, también son reflejo de lo que acontece en la primera instancia, las áreas de oportunidad y los derechos por los que se solicita protección con mayor frecuencia.



Se observa que en el 68% de las veces en las que pudieron ser observados los derechos constitucionales en la muestra analizada, estos fueron calificados con un nivel óptimo y en el 94% de las veces con una calificación por encima de suficiente.

Gráfico 112. Porcentaje de veces en las que la protección de un derecho calificado de óptimo, suficiente e insuficiente



En lo que refiere al derecho a la justicia y verdad de las víctimas se observa que tiene una protección amplia en las resoluciones analizadas, siendo calificada su protección como satisfactoria en el 93% de los casos en los que se observó. Los aspectos en los que pueden ser fortalecidos los derechos de las víctimas a la verdad y justicia, es que se promueva su derecho a impugnar las determinaciones de los ministerios públicos y su capacidad para coadyuvar a los ministerios públicos durante la investigación y el proceso, así como proponer actos de investigación.

El derecho a la adecuada defensa, si bien fue calificado por encima de satisfactorio en el 90% de las resoluciones en que pudo ser observado, es el derecho que tiene las calificaciones más bajas, siendo calificado como suficiente su protección en el 34% de las veces y como insuficiente en el 10%. El principal ámbito de mejora, los aspectos con las puntuaciones más bajas, tienen que ver con la capacidad de los imputados a realizar investigaciones, aportar datos de prueba y desahogarlos.

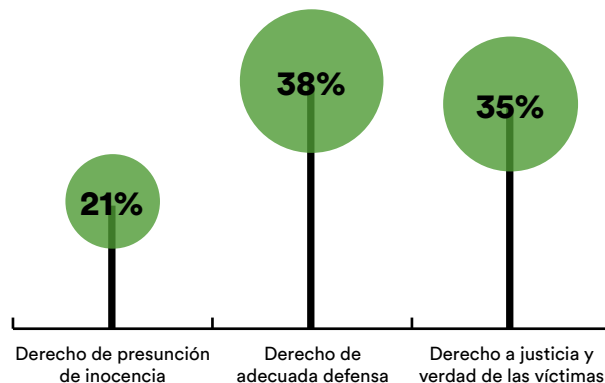
La presunción de inocencia se observa como el derecho con el mayor nivel de protección, siendo calificada su protección como insatisfactoria solo en el 2% de los casos en los que pudo ser observado el derecho. Estas calificaciones de insatisfactorio se encuentran relacionadas con el entendimiento de la presunción de inocencia como una regla de trato que debe regir a lo largo de todo el proceso y principalmente en la imposición de medidas cautelares.

La dimensión de protección a los derechos pudo ser observada en el 94% de las resoluciones analizadas. Se observa

que las principales solicitudes de protección realizadas a través del amparo tiene que ver con los derechos de las víctimas a la justicia y verdad en el 35% de los casos y con el derecho a la adecuada defensa en el 38% de los casos y en tercer lugar el derechos de presunción de inocencia.

Como se mencionó anteriormente, las tesis y jurisprudencias son parte del sistema de protección de derechos en el marco legal mexicano. En esa medida no es de extrañar que las resoluciones analizadas tiendan a promover la protección de los derechos. Aunque se observa que el derecho de la adecuada defensa es el que con menor frecuencia se califica como óptimo, en conjunto, en el 90% de los casos en los que pudo ser observado tiene una calificación de satisfactoria a óptima.

Gráfico 113. Porcentaje de resoluciones en las que una categoría de derechos es protegida



El derecho a la adecuada defensa es el rubro que con mayor frecuencia se observa en las resoluciones analizadas, siendo reclamado en el 38% de los casos, las razones por las que solicita su protección versan principalmente sobre dos aspectos, el derecho de la defensa a proponer y realizar actos de investigación observado en el 31% de los casos y el derecho a contar con un defensor que realice una defensa técnica y materialmente adecuada, observado en el 37% de los casos.

En el rubro del derecho a la justicia y verdad de las víctimas, los derechos que con mayor frecuencia se solicitó la su protección fueron, en primer lugar, el derecho a ser reconocidas como víctimas para efectos del proceso, lo que les permite contar con un asesor de víctimas, proponer actos de investigación y coadyuvar durante la investigación y el proceso, este derecho fue reclamado en el 18% de los casos. Igualmente la solicitud de protección de los derecho de las víctimas a contar

con un asesor jurídico y participar activamente en la investigación fue observada en el 15% de los casos. El derecho de las víctimas a impugnar las determinaciones de los ministerios públicos ante el juez de control fue observado en el 13% de las resoluciones analizadas.

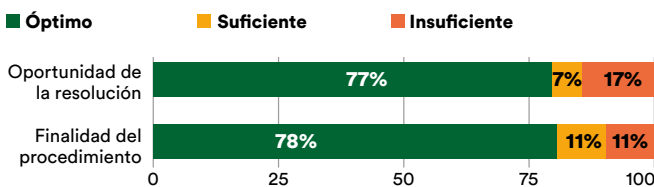
La solicitud de proteger la presunción de inocencia refiere en 35% de los casos con la característica de la presunción de inocencia como regla probatoria, en el que no se puede condenar a una persona sin que las pruebas de la parte acusadora desvirtúen sin lugar a duda la inocencia de la persona. En 14% de los casos se observó que se las solicitudes de protección se refieren a la imposición de prisión preventiva como medida cautelar.

8.13 Eficacia del procedimiento

La dimensión de eficacia del procedimiento busca entender si el sistema está logrando sus objetivos a través de las múltiples formas alternativas al juicio de las que se dispone para atender el conflicto penal, dando como resultado que cada caso sea procesado de la forma más eficaz atendiendo sus características específicas. De esta forma se promueve un uso eficiente de los recursos del sistema privilegiando la reparación del daño antes que la acción punitiva del Estado.

En este sentido, de las resoluciones analizadas, se observa que en el 84% de los casos se consideró que había sido oportuna la resolución y en el 89% de los casos que se había logrado la finalidad del proceso.

Gráfico 114. Porcentaje de veces en las que la eficacia de la resolución fue considerada como óptima, suficiente e insuficiente

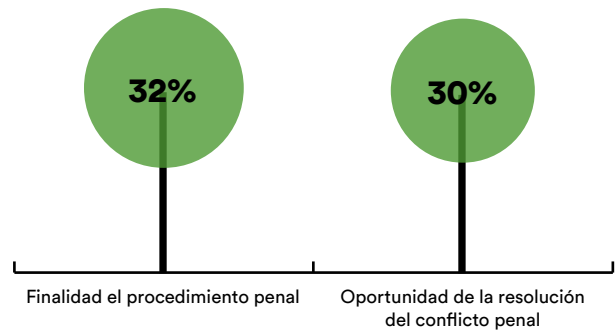


Aunque en aspectos generales se observa que las tesis y jurisprudencias analizadas buscan promover la eficacia del procedimiento. Aunque, por el tipo de resoluciones que analizadas no es posible conocer si se promueven salidas alternativas al juicio como un mecanismo de agilidad y efectividad del sistema. Las áreas de mejora observadas para esta dimensión en el tipo de resoluciones analizadas

son que los criterios planteados promuevan las salidas alternativas a juicio y que igualmente incentiven la aplicación de formas anticipadas de conclusión de la investigación.

Al analizar las resoluciones como una aproximación a la dimensión de efectividad de las resoluciones de primera instancia, observamos que el 44% de las resoluciones analizadas abordan alguno de los aspectos de efectividad del sistema.

Gráfico 115. Porcentaje de resoluciones en las que se aborda la dimensión de eficacia del procedimiento



Se observa de igual forma que los aspectos mayormente tutelados por las resoluciones son incentivar las salidas alternas a juicio en el procedimiento en el 24% de los casos analizados y las terminaciones anticipadas de las investigaciones en el 18% de los casos. Se destaca que el 32% de las resoluciones analizadas buscan promover el cumplimiento del objeto del procedimiento como un eje transversal de su análisis.

8.14 Calidad de resolución

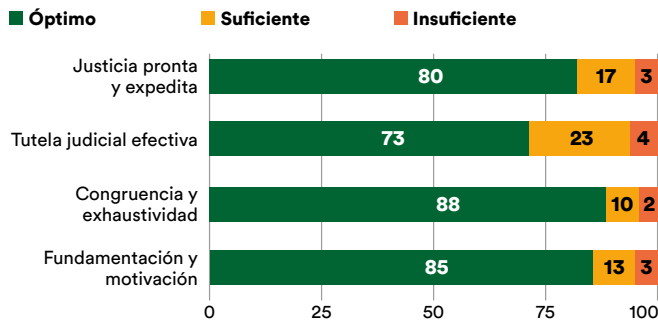
La calidad general de las resoluciones se encuentra englobada en la calidad de su fundamentación y motivación, en la congruencia interna de sus planteamientos y la exhaustividad de sus análisis, en la tutela efectiva que hace los derechos que se le plantean y en el tiempo en que se emite la resolución.

Como se puede observar en la gráfica 113, las dimensiones que componen la calidad de las tesis, jurisprudencias y las sentencias de amparo que son sus antecedentes tienen altos niveles de calidad. En promedio 81% fueron calificadas con estándares óptimos y 97% por encima de satisfactorio.

Las áreas de mayor oportunidad se relacionan con la tutela judicial efectiva y la justicia pronta y expedita. Estos resultados muestran la necesidad de incorporar lenguaje



Gráfico 116. Porcentaje de veces en que las dimensiones de calidad de una resolución fueron considerada como óptima, suficiente e insuficiente



claro y comprensible a la ciudadanía en las sentencias; así como que en la resolución se privilegien los asuntos de fondo sobre los formalismos procesales. Se observa un alto nivel de calidad en las resoluciones que dan lugar a las tesis y jurisprudencia, se observa que las resoluciones son congruentes entre lo solicitado y lo resuelto y responden al problema jurídico planteado.

Estos resultados en cuanto a la calidad de las resoluciones analizadas es lo esperable en virtud de ser criterios de tesis y jurisprudencias y los amparos que son sus antecedentes, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados, que son la cúspide del Poder Judicial Federal. El objetivo del amparo es ser un mecanismo de protección de los derechos de los ciudadanos, quienes reclaman ante el Poder Judicial Federal la violación de alguno de sus derechos para que en caso de ser procedente este le brinde protección. Las tesis son criterios de interpretación de una norma dados a través de las sentencias de amparo por los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte y las jurisprudencias son criterios interpretativos obligatorios de una norma igualmente derivados de las resoluciones de amparo de los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte.

Conclusiones

Se observa una alta calidad en las tesis y jurisprudencias, así como de las sentencias que les dan lugar, lo cual es de alta importancia al ser estas resoluciones parte del sistema de protección y garantía de derechos. Si bien hay áreas de oportunidad, la mayoría procede de las disposiciones legales y malas prácticas de los litigantes que fueron observables en el análisis de las sentencias que dieron lugar a las tesis y jurisprudencias estudiadas.

La forma en que está construido el amparo permite a las partes subsanar las deficiencias en las audiencias. De esta manera, más que ser una herramienta de protección de derechos, el juicio de amparo sigue siendo utilizado como un recurso más del que se sirven las partes dentro de la secuela procesal, que permite a jueces y partes enderezar faltas cometidas durante las audiencias.

El sistema de justicia procesal penal adversarial es un sistema nuevo, que inició su implementación de forma gradual en 2008, mientras que, el Código Nacional de Procedimientos Penales es una legislación igualmente reciente, publicada en 2014 y con entrada en vigor de forma gradual concluyendo en 2015. No obstante lo anterior, se observa una gran cantidad de criterios judiciales en tesis y jurisprudencias, 1269 criterios. Es decir, en promedio se han emitido 2 criterios por semana, otra forma de decirlo es que se tienen 2.6 criterios por artículo del Código Nacional de Procedimientos Penales. Esto sin contar los amparos que no alcanzaron a convertirse en un criterio en tesis o jurisprudencia.

En gran parte de los criterios analizados no queda clara la razón por la que se decidió tuviera esa jerarquía, ya que se encontraron varios criterios de poca relevancia, como la Tesis con registro 2021434, la cual solo reitera en muchas líneas lo que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales deja perfectamente claro en una oración:

“Artículo 258. Notificaciones y control judicial Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control (...)

La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno”

“Tesis 2021434: Resolución emitida por el Juez de Control en el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En su contra es innecesario agotar medio de defensa alguno, previo a promover el juicio de amparo indirecto

El tema de los plazos de duración del proceso en primera instancia no se cumplen, lo cual depende en buena medida de la dinámica de los jueces de control y de las partes en primera instancia que lo usan como táctica dilatoria, pero también debido a que el amparo indirecto continuamente interrumpe la cadencia que debería tener la justicia ordinaria.



El tema de los plazos y los asuntos que se revisan en estas extensiones de tiempo son un elemento primordial que el Poder Judicial Federal debería analizar valorando el costo que representa al Estado el amparo indirecto, además de dar la impresión al ciudadano de que los procesos siguen siendo infinitos y la justicia inalcanzable.

Las resoluciones analizadas desde la óptica de instrumentos nos permiten un acercamiento a los actos y resoluciones de la primera instancia a través de lo que se aborda en ellas, nos dan una dimensión de alta riqueza. Nos muestran importantes áreas de oportunidad para consolidar el sistema de justicia procesal penal adversarial.

Se observó que en la dimensión de principios del sistema se requiere apuntalar los principios de acusatoriedad, contradicción e intermediación, que se encuentran constantemente mencionados. En lo que respecta a derechos, es necesario fortalecer los derechos de las víctimas a contar con asesores jurídicos y participar activamente en la investigación y en el proceso colaborando con las autoridades ministeriales; igualmente es necesario fortalecer el derecho de los imputados a contar con una defensa técnica efectiva. Por otro lado, uno de los grandes beneficios del sistema adversarial es la capacidad de concluir los procesos a través de formas alternativas al juicio oral, sea en sede ministerial o en sede judicial; estos mecanismos que buscan agilizar y eficientar la impartición de justicia penal requieren de ser fomentados y consolidados.

Alcances y limitaciones del ejercicio

Este ejercicio de análisis de tesis y resoluciones que las soportan, provenientes de distintos órganos del Poder Judicial Federal permite hacer un recuento del proceso de evolución y aprehensión de conceptos y prácticas de jueces, ministerios públicos, defensores y víctimas en torno al sistema acusatorio, tanto en el orden federal como en el local. Más allá de los reportes estadísticos judiciales que podrían sostener algunas hipótesis sobre el impacto de la reforma penal en los operadores del Poder Judicial Federal (PJF), este análisis permitió acercarse al entendimiento que tienen los jueces federales sobre su rol en un sistema acusatorio y oral, y el papel que juega el amparo y sus recursos frente a este sistema procesal penal que descansa en buena medida en la relevancia de la primera instancia.

El análisis de los criterios judiciales permite observar la forma en que los operadores se topan o, en su caso, aprovechan un amparo esencialmente escrito que no está del todo armonizado con la reforma penal. Un claro ejemplo de ello es la colisión de principios como la orali-

dad, intermediación y concentración -propios del nuevo sistema procesal penal-, con los principios de definitividad y de suplencia de la queja que rige al amparo.

Los jueces y sus secretarios hacen un enorme esfuerzo por tratar de empatar un proceso penal acusatorio con el amparo, para justificar figuras cuyo fondo aún no se comprende a cabalidad o que no están legislativamente armonizados. No obstante, el análisis también permite intuir que los operadores del PJF están evolucionando para responder una serie de cuestionamientos sobre el sistema acusatorio y el amparo que seguramente impactarán en la justicia del caso concreto. Así, por ejemplo, las tesis más antiguas, que incluso interpretan normas procesales de los códigos estatales (antes del CNPP), tienden más a la forma que al fondo, mientras que las más actuales empiezan a responder preguntas más sofisticadas y pronunciarse de manera más tajante sobre las garantías que protegen el amparo.

Este primer ejercicio sirvió para entender los límites y alcances del instrumento en un universo muestral con variables limitadas como lo son las tesis jurisprudenciales, junto con sus antecedentes. Dado que los amparos se inician ante el reclamo de protección de un derecho vulnerado no fue posible observar todos los indicadores construidos para todos los casos, solamente cuando la protección versara sobre los temas abordados por los indicadores.

Igualmente se requirió incorporar en la herramienta de observación campos que permitieran realizar observaciones generales como pueden ser tipos de argumentos o particularidades de la resolución.

¿Dónde estamos en cuanto a calidad?

El análisis de los resultados de ambos ejercicios nos permite conocer desde varios ángulos la calidad de las respuestas que está dando el sistema de justicia procesal penal a los asuntos que se le plantean. Lo que sucede en las audiencias de la primera instancia y posteriormente aquellos aspectos por los que se solicita la protección del juicio de amparo muestran tendencias que se confirman tanto de aspectos por mejorar como de prácticas deseables.

Se observa como una constante que el principio de oralidad es endeble. La inercia de un sistema legal primordialmente escrito aún no logra revertirse en el sistema penal. En las audiencias se observa que los agentes del ministerio público hacen un uso excesivo de la lectura e igualmente se observa que el principio mencionado con mayor frecuencia en las resoluciones judiciales analizadas es el principio de oralidad.



Otra asignatura que se observa pendiente tiene que ver con los principios de acusatoriedad y contradicción. En las audiencias como una constante en todas se observó pasividad entre las partes para debatir y contradecir sus argumentos. Igualmente este principio se protege de forma frecuente por las resoluciones de amparo que dan lugar a tesis y jurisprudencias analizadas. Este aspecto es central en el sistema adversarial, el debate y la contradicción entre las partes; el sistema adversarial difícilmente podrá consolidarse si las partes adversarias no realizan un esfuerzo en la contradicción y debate de sus planteamientos.

Se requiere romper la predominancia de la fiscalía que con el control materialmente absoluto que tiene sobre las investigaciones, tiene más similitudes a un juez de instrucción que a su función de litigante acusador.

En las resoluciones analizadas se observa como unos de los derechos sobre los que con mayor frecuencia se solicitó protección, el derecho de las víctimas a contar con un asesor jurídico y a proponer, realizar y desahogar investigaciones. Este conjunto de derechos colocan a la víctima y al imputado como la relación principal en el drama penal y no, la defensa con el fiscal. o el estado con el imputado. En la observación de audiencias fue notoria la pasividad de los asesores de víctimas y en muchos casos su ausencia fue suplida por los agentes del Ministerio Público, en detrimento de sus derechos.

En el mismo sentido, otro conjunto de derechos que continuamente fueron señalados en las resoluciones analizadas, fueron los derechos de los imputados a contar con una defensa técnica adecuada y efectiva, así como a solicitar se realicen actos de investigación en su beneficio. Esto se confirma con lo observado en las audiencias, en las que se observó defensas pasivas en aspectos clave y que tampoco desarrollaron teorías de caso propias. Esto último requiere de la construcción de investigaciones paralelas a las desarrolladas por la fiscalía. La asimetría de recursos investigativos queda patente en este punto, lo cual compele al sistema a buscar la igualdad de armas entre defensa y ministerio público en lo que respecta a las capacidades de investigación.

Estos derechos de las partes son un gran avance del sistema adversarial, en que pone en el centro de atención a la víctima y al imputado, con sus respectivos apoyos institucionales. Este núcleo de derechos requiere fortalecerse para empoderar a los actores centrales de la relación penal. El fortalecimiento de estos derechos y por tanto la mejora del sistema procesal penal no requiere modificaciones legales, requiere de consolidar la contradicción y la acusatoriedad.

Dentro de las buenas prácticas observadas se encuentra el esfuerzo de los juzgadores de los dos niveles analiza-

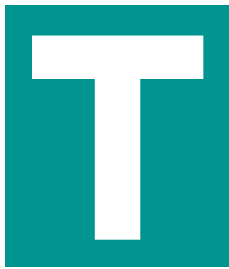
dos (local y federal) a fundar y motivar de forma precisa sus resoluciones. Esto genera un espacio de certeza sobre las motivaciones de una decisión que tiene un alto impacto en los derechos. Entender razonamientos en los que se soporta una decisión es fundamental para garantizar la certeza jurídica de las personas. Ahora bien, en cuanto a la claridad y sencillez de la explicación para que sea comprensible a las partes, los juzgadores locales, quienes tienen contacto con las partes, hacen un mayor esfuerzo por usar un lenguaje simple y sencillo que los juzgadores que resuelven los amparos, quienes no tienen un contacto directo con las partes en conflicto.

Otro aspecto que es importante fortalecer son los mecanismos alternativos de solución de conflictos y las salidas alternativas a juicio, que acercan la justicia y privilegian la reparación del daño sobre aspectos formalistas o con una visión punitiva. Estos mecanismos de reciente incorporación en el marco legal penal requieren de tiempo y esfuerzo para consolidarse y alcanzar su máximo potencial. Estos esfuerzos cruzan por la redistribución de recursos y el fortalecimiento de capacidades antes que por el diseño normativo.

Se observan elementos estructurales que interfieren con la adecuada protección y garantía de derechos en cuanto a violencia de género se trata, ya que en los casos analizados fue posible advertir una falta de sensibilidad y competencias básicas en los operadores para otorgar un trato adecuado a las partes, ya fueran víctimas o imputadas. Igualmente, se observó una limitada comprensión de la violencia de género como fenómeno complejo y multidimensional, que puede implicar tanto el análisis de elementos de contexto como la atención precisa y especializada que deba brindarse por parte de los agentes del Estado. Estos elementos requieren de una profunda reflexión y de políticas públicas dispuestas a cerrar brechas y administrar justicia con perspectiva de género.

Finalmente, consideramos que este tipo de aproximaciones nos permitirán apreciar la justicia que se vive en lo cotidiano, complementar la mirada cuantitativa y de procesos con una perspectiva humana y enfocada en los derechos. El objetivo ulterior de ambos observatorios será contar con fotografías más cercanas a las situaciones que viven las personas al enfrentar un proceso penal, así como ofrecer a las instituciones del Estado un lente sobre los espacios de mejora que precisan atención y los avances y logros que gradualmente se vayan observando. Éste será el eje sobre el que se trace la hoja de ruta del sistema de justicia penal mexicano, la permita construir, en las subsecuentes ediciones de *Hallazgos*, los puntos de llegada y las alternativas para su cumplimiento. Todas ellas con los ciudadanos, víctimas e imputados, en la columna vertebral del proceso penal.

Conclusiones y recomendaciones



ras observar la operación íntegra del sistema de justicia penal, tanto en el ámbito federal como en el local, apreciamos avances incipientes, pero la baja expectativa en torno a sus resultados termina por pesar más. La fotografía que arrojan diversos indicadores —como la tubería procesal y el

Índice de impunidad, entre otros— nos permite afirmar que **las instituciones muestran un alto nivel de saturación, tanto en las fiscalías como en los poderes judiciales.**

La cantidad de casos que se quedan en la esfera institucional sin recibir respuesta efectiva, ya sea en forma de reparación del daño, de salida alterna o anticipada o de una sentencia por parte del juez, hace evidente tal saturación. Este fenómeno se asocia, en efecto, con la disponibilidad limitada de recursos y con una baja capacidad instalada en términos de suficiencia de personal, pero también es consecuencia de **la falta de una Política Criminal de Estado que identifique objetivos a mediano y largo plazo**, y que pueda articularse con Políticas de Persecución Penal que establezcan las prioridades, optimicen los recursos existentes y definan la forma de responder a cada fenómeno criminal.

Estos instrumentos permitirían al sistema de justicia penal brindar una atención efectiva de los fenómenos que más lastiman a la sociedad; propiciarían que se destinara una mayor cantidad de recursos y que se hiciera un mejor uso de éstos, enmarcados en una persecución

estratégica que abandone el estudio de caso por caso y transforme de raíz las condiciones que permiten la operación de estructuras criminales complejas. **Cuando el sistema opere integralmente hacia objetivos comunes y privilegie la protección a víctimas e imputados, estará en condiciones de dar respuesta a las legítimas demandas sociales.** Simultáneamente, podrá aprovechar las herramientas con las que ya cuenta para dar respuesta a la criminalidad común, de bajo impacto social —principalmente asociada con robos y otros delitos patrimoniales, que representa un alto porcentaje de los casos que saturan y frenan la operación del sistema—; activará de mejor manera los mecanismos alternativos existentes, con un uso mínimo de recursos y de tiempo, con un enfoque en el propiciamiento de la justicia mayormente restaurativa.

Como observamos a lo largo de *Hallazgos 2019*, el sistema de justicia penal se encuentra aún en un estado de inmadurez, con una característica general: la falta de liderazgo político y de voluntad para consolidarlo. Esto fue observado tanto en el Sistema Nacional de Coordinación Técnica —que involucra los tres ámbitos de gobierno— como en el Sistema de Coordinación Institucional, en el ámbito estatal. El **Índice de Coordinación Técnica (ICTE)**, que construimos y presentamos por primera vez en esta edición (Capítulo 2), nos permitió describir el estado en que se encuentran las condicionantes para la operación. **De sur a norte del país se observó una falta de directrices básicas, heterogeneidad en el diseño y disparidad en los roles de las instancias de coordinación, así como carencia de esfuerzos reales de planificación integral y de autoevaluación.**



Lo anterior se relaciona también con presupuestos que se integran todavía bajo una lógica inercial, que termina por ampliar brechas entre las instituciones. Específicamente, **observamos una asignación presupuestal más justificada bajo conceptos de seguridad pública que alineada a objetivos de justicia penal.** Las instituciones con mayores brechas y menor apoyo son aquellas que fueron creadas para garantizar los derechos de las personas víctimas e imputadas, las comisiones de atención a víctimas y las defensorías públicas.

En lo que se refiere a la capacidad instalada de las instituciones operadoras, observamos cambios mínimos respecto de años previos; variaciones, en todo caso, que no pueden atribuirse a una mayor suficiencia de personal para la labor investigativa, ya que **la proporción de fiscales, investigadores y peritos se mantiene significativamente baja, si tomamos en cuenta las necesidades actuales.** En el mismo sentido, **el número de asesores jurídicos y de defensores, cuyo rol es crucial para salvaguardar los derechos de sus representados, se aprecia prácticamente desdibujado;** lo que lleva a los ministerios públicos, en diversas situaciones, a continuar fungiendo como los representantes jurídicos de las víctimas, además de su rol acusador.

Nuestra lectura de la capacidad instalada nos permite concluir que la solución para la labor investigativa y la garantía de los derechos de víctimas e imputados no puede pasar sólo por el incremento de personal; también debe intervenir en el desarrollo de competencias necesarias para su labor, y debe lograr que éstas se encuentren diferenciadas de las que exigía el sistema inquisitivo previo. Además, no será posible contar con el personal más competente y comprometido con su labor si no se garantizan condiciones laborales dignas y parámetros objetivos de evaluación del desempeño, aspectos que vemos que se contemplan en normativas sobre el servicio civil de carrera, pero que aún están lejos de su puesta en práctica.

Por otra parte, este año decidimos realizar una exploración más profunda del estado que guarda **el sistema de ejecución de sanciones penales, las prisiones.** En el análisis identificamos que, pese a contados avances, la Ley Nacional del sistema no ha sido implementada a cabalidad. Eso implica una renuncia a cerrar la pinza de la justicia, la cual debe buscar la reinserción de las personas que han sido privadas de su libertad, minimizando su reincidencia y fomentando la reconstrucción del tejido social. Estas aspiraciones se ven marginadas tanto en el discurso como en los esfuerzos institucionales. Muy por el contrario, tanto en el ámbito legislativo como entre los operadores, **se impulsa la ampliación en el uso**

de la prisión preventiva oficiosa. Ésta es concebida —por sus promotores— como justicia pronta y mecanismo disuasor del delito. No extraña, entonces, que desde la aprobación de la ampliación de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa en 2019 se haya verificado un crecimiento significativo de la población privada de la libertad en espera de sentencia, **lo que transgrede la presunción de inocencia, la libertad personal y el uso excepcional de la medida.**

Además de obtener este conjunto de elementos que aporta una mirada panorámica del sistema —con conclusiones más bien pesimistas—, nos pareció necesario conocer lo que acontece cotidianamente en los procesos penales. Por tal motivo, **este año inauguramos el análisis de calidad del proceso penal con la instalación de dos observatorios: de audiencias y de sentencias judiciales.** Si bien los ejercicios se desarrollaron en modo piloto para probar las metodologías y ejercicios de evaluación, ambos ofrecieron una mirada más cercana de la justicia y una aproximación cualitativa que identifica indicios de que el sistema adversarial es significativamente mejor que el inquisitivo.

Los observatorios nos permitieron discurrir que el sistema está logrando sentar precedentes de buenas prácticas en lo que toca a la protección de derechos. Durante la observación de audiencias iniciales, intermedias, de juicio y de ejecución, pudimos reconocer un desempeño satisfactorio por parte de defensores, asesores jurídicos y jueces, en la dimensión de protección de los derechos de víctimas e imputados. Otro de los aspectos a destacar es el debate en la imposición de medidas cautelares: **la defensa hace un importante esfuerzo de contraargumentación ante la necesidad de cautela expuesta por el agente del Ministerio Público,** momento en que identificamos la forma en que se privilegia la libertad personal y presunción de inocencia del imputado.

Los jueces, a su vez, brindan certeza sobre las condiciones de cumplimiento y duración de las medidas cautelares necesarias. **Igualmente observamos el desarrollo de estrategias para privilegiar la reparación del daño por parte de los asesores jurídicos, lo que se aparta de una perspectiva estrictamente punitiva** y subraya un vínculo entre el sistema adversarial y la justicia con orientación restaurativa.

Por otra parte, a partir de la observación de sentencias advertimos que **las principales solicitudes de protección realizadas a través del amparo tienen que ver con la vulneración a los derechos de víctimas e imputados,** ya sea en cuanto al derecho a la verdad



y la justicia o al derecho a una defensa adecuada. Esto obliga a reflexionar sobre el rol del amparo frente al sistema oral adversarial, y en lo que toca a la protección de derechos, en particular.

También pudimos identificar que en las resoluciones judiciales los derechos constitucionales fueron ampliamente calificados con un nivel óptimo. **El derecho que mostró un mejor nivel de protección fue el de presunción de inocencia, seguido del derecho a la verdad y a la justicia y, el derecho a una defensa adecuada. Se identifican avances significativos en estos rubros.**

En cuanto a los **derechos de los imputados**, la protección de la presunción de inocencia consistió en la imposibilidad de condenar a una persona sin que las pruebas de la parte acusadora desvirtuaran, sin lugar a duda, su inocencia. En el caso de las víctimas, la protección al derecho a la verdad y a la justicia se reflejó, en la mayor parte de los casos, en su reconocimiento como tales y en la posibilidad de contar con un asesor, de proponer actos de investigación, de coadyuvar durante la investigación y de impugnar las determinaciones de los ministerios públicos ante el juez.

Estos distintos elementos representan señales de esperanza en el actual sistema, que deben ser identificadas a plenitud, promovidas y reproducidas, con el fin de subsanar paulatinamente los grandes pendientes en materia de justicia.

A modo de conclusión, es preciso subrayar la dificultad particular que conllevó la integración de *Hallazgos 2019*, en el contexto de lo que percibimos como **un grave retroceso en los mecanismos de transparencia y acceso a la información.**

La cancelación o falta de actualización del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, alimentado trimestralmente por las fiscalías e integrado por el SESNSP, carga un papel importante en esta circunstancia. Su última actualización, operativa al momento de integrar el reporte, data de octubre de 2019. En este mismo sentido, los cambios aplicados al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, alimentado por las fiscalías e integrado por el Inegi, han tenido un impacto directo en la trazabilidad y construcción de indicadores de resultado, al modificar sus unidades de medida de carpetas de investigación a procedimientos derivados. A estos elementos se suma la imposibilidad de acceder a información relacionada con la procuración de justicia federal. No obtuvimos respuesta por parte de la Fiscalía General de la República, lo que implica una restricción más que importante si lo que se pretende es conocer y evaluar su operación.

Otro de los factores que complicó la integración del reporte fue la contingencia sanitaria, que derivó en un menor acceso a la información por vías institucionales, dadas la suspensión de plazos, la consideración de las actividades relacionadas con la transparencia como “actividades no esenciales” y la adopción de políticas específicas en detrimento de dicho acceso en las diversas instituciones.

Finalmente, creemos que estos años de trabajo, desde que la transformación del sistema de justicia penal se dictó en la Constitución, no han sido en vano. En el sistema de justicia penal adversarial las partes conocen al juez, presencian y participan de los actos durante el juicio, posibilitan mejores investigaciones y se les garantiza transparencia y seguridad jurídica a víctimas, imputados y a la sociedad en su conjunto. Este avance, entre otros, se debe proteger.

RECOMENDACIONES

La consolidación del sistema requiere el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, el mejoramiento de la gestión de procesos, la focalización de recursos, la definición de objetivos comunes y la profesionalización del personal. Pero principalmente necesita el apuntalamiento del ejercicio de los derechos de víctimas e imputados.

Desde México Evaluá apostamos por el sistema adversarial, porque creemos que su núcleo es el empoderamiento de víctimas e imputados. Por ello, proponemos:

- **Legislar, sí, pero de forma muy precisa y puntual.** El sistema requiere de ajustes constantes, pero no todos pasan por la modificación del marco normativo. Todo ajuste al sistema procesal necesita la definición previa y precisa del problema que busca atender, y una hoja de ruta que describa cómo el cambio normativo lo va a solucionar. Hay que tomar en cuenta, además, que todo cambio legal modifica la base de la certeza jurídica; cambios constantes socavan la certeza y limitan el impacto del Estado de derecho.
- **Apuntalar la transparencia.** El insumo básico para la consolidación del sistema de justicia penal, para la planeación de metas y objetivos, para la asignación de los recursos y, en fin, para una hipotética propuesta de reformas, es la información: datos duros, sólidos, pertinentes, verificables y certeros. Por ello, todo cambio que se haga en materia de transparencia debe tender a garantizar su ampliación, no su reducción. Suspender por meses el suministro de



información confiable puede tener efectos perniciosos en el sistema, pues imposibilita el entendimiento de su comportamiento, la identificación de áreas de oportunidad y, por tanto, la posibilidad de fortalecerlo y ajustarlo.

- **Promover y fortalecer los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como forma de resolución del conflicto penal.** Existe una sobrecarga de investigaciones abiertas en el sistema. Sin embargo, gran parte de los casos ingresados pueden alcanzar una salida a través de los MASC o de las mediaciones. Actualmente sólo el 7.3% de los casos concluye de estas formas; en el resto de los casos se deben invertir recursos investigativos para alcanzar una salida. En cambio, al impulsar las formas alternativas de solución del conflicto penal se optimizaría el uso de los recursos, pues éstos se focalizarían en investigaciones profundas en los casos de alto impacto social; para los casos de menor impacto social, se echaría mano de soluciones por acuerdos reparatorios. Adicionalmente, este tipo de salidas favorece y pone el acento en la reparación del daño a la víctima y en la posibilidad de contar con respuestas prontas.
- **Fomentar la coordinación interinstitucional.** El sistema se debe entender de cuerpo entero, con la perspectiva de cada una de sus partes y de su interacción e interrelación. Ello implica establecer metas y objetivos comunes para lograr cambios en la realidad, que sean compartidos por todos los operadores. La asignación de presupuesto, las metas de trabajo, los retos y la distribución de los recursos deben estar alineadas a metas, objetivos y estrategias comunes, no a la visión segmentada de cada institución.
- **Mantener en el centro del proceso a víctimas e imputados.** La relación principal en todo conflicto penal se da entre la víctima y el imputado, no entre el Estado representado por el fiscal y el juez con el imputado. Por eso las figuras de los asesores jurídicos de las víctimas y de los defensores públicos son centrales: ellos defienden sus derechos. El reconocimiento de los derechos de las víctimas y la incorporación de esta figura en el proceso es un gran avance, al igual que la asignación de un defensor para los imputados, con el fin de salvaguardar su derecho a una defensa adecuada. Sin embargo, como observamos en el Capítulo 8, las carencias y asimetría institucionales tienen un importante impacto en su desempeño, principalmente en las audiencias. Para fortalecer el ejercicio de los derechos de las víctimas y de los imputados, se requiere apostar por el fortalecimiento de estas figuras, tan necesarias para su defensa y protección.
- **Fortalecer las capacidades de los operadores para consolidar la oralidad y la contradicción.** El sistema adversarial se define en tanto promueve la contradicción y debate de argumentos para determinar la culpabilidad de una persona. Los principios constitucionales de contradicción y oralidad tienen un alto impacto en la calidad del litigio, en el control horizontal de la audiencia y en la consecuente protección de los derechos de las partes. Existen aspectos donde la contradicción y el debate se encuentran bien consolidados, como en la discusión relacionada con la imposición de medidas cautelares; sin embargo, existen áreas del proceso que requieren el reforzamiento de estos principios, como el debate durante el juicio oral o los controles de la detención.

El documento *Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación 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

Mara Gómez

Coordinadora del Programa de Justicia

**Chrístel Rosales, Montserrat Alonso, Enrique Bouchot,
Jorge Carbajal y Víctor Domínguez**

Investigadoras e Investigadores

Arturo Velázquez y Luis Toscana

Asistentes de investigación

**Estefanía Medina Ruvalcaba, Luz María Martínez Cortés, Yolanda
Cuevas Quevedo, Susana Camacho Maciel, Javier Martín Reyes,
Javier Cruz Angulo y Andrés Labougle Martínez**

Consultoras y Consultores

Colaboración especial de

Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.

Pablo García y Juan Manuel Villalobos

Edición

Miguel Cedillo y Braulio Fuentes

Diseño

Agradecemos a los poderes judiciales, procuradurías, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, comisiones de atención a víctimas e instancias de coordinación, tanto del ámbito federal como el local, por su apertura y colaboración. Especialmente queremos reconocer a los gobiernos de **Coahuila** y **Nuevo León**; fueron pioneros en esta colaboración en pro de la rendición de cuentas que significan los *Hallazgos desde lo local*.

Por último, agradecemos a la Unidad de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, perteneciente al Poder Judicial Federal: su apertura generosa nos permitió realizar el capítulo de Calidad en la justicia.

México 2020

D.R. 2020, 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



mexicoevalua.org

