

Hallazgos 2021

Seguimiento y evaluación
del sistema de justicia penal en México

Contenido

| | |
|----|--|
| 4 | Presentación |
| 6 | Introducción |
| 8 | Capítulo 1. Acceso a la información |
| 9 | 1.1 Fuentes de información |
| 10 | <i>Un proceso de mejora estadística</i> |
| 10 | 1.2 Ejercicio de acceso a la información |
| 10 | 1.3 Principales indicadores de transparencia y acceso a la información |
| 13 | Capítulo 2. Condicionantes |
| 15 | 2.1 Instancia Nacional de Coordinación Técnica |
| 18 | 2.2 Instancias estatales de coordinación |
| 18 | 2.2.1 Mapeo y cambios en las instancias de coordinación técnica |
| 22 | 2.2.2 Índice de Coordinación Técnica |
| 25 | 2.3 Proceso de planeación integral, continuo y público |
| 28 | 2.4 Sistemas de información |
| 29 | 2.4.1 Diseño de un sistema de información |
| 30 | 2.4.2 Diseño de sistemas informáticos para el sistema de justicia penal |
| 33 | 2.5 Proyección y uso efectivo de recursos financieros |
| 33 | 2.5.1 Distribución presupuestal |
| 34 | 2.5.2 Variación presupuestal |
| 35 | 2.5.3 Diseño presupuestal |
| 39 | 2.6 Publicidad, disponibilidad de información y participación ciudadana |
| 42 | <i>El caso Inegi, FGR y el Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia</i> |
| 42 | <i>La rendición de cuentas del Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua</i> |
| 43 | 2.7 Simetría institucional |
| 43 | 2.8 Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal |
| 45 | 2.9 Principales conclusiones |
| 46 | Capítulo 3. Habilitantes |
| 47 | 3.1 Marco legal |
| 48 | 3.1.1 Modificación al CNPP |
| 48 | 3.1.2 Proyecto de reforma sobre la autonomía de las fiscalías |
| 49 | 3.1.3 Criterios generales para la aplicación del criterio de oportunidad y del procedimiento abreviado |



| | |
|-----|---|
| 49 | <i>Criterio de oportunidad</i> |
| 51 | <i>Procedimiento abreviado</i> |
| 52 | 3.1.4 Implementación de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República |
| 54 | 3.1.5 Incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena |
| 55 | 3.1.6 Ley de Amnistía |
| 56 | 3.1.7 Preliberaciones |
| 57 | 3.1.8 Criterios judiciales relevantes para el SJP |
| 57 | <i>Carácter de víctima en el proceso penal</i> |
| 59 | <i>Prisión preventiva</i> |
| 59 | <i>Puesta a disposición de la persona inculpada</i> |
| 60 | <i>Clasificación jurídica del hecho delictivo</i> |
| 61 | 3.2 Profesionalización |
| 61 | 3.2.1 Inversión de recursos para la capacitación |
| 63 | 3.2.2 Personal suficiente y capacitado |
| 63 | Ámbito local |
| 67 | Ámbito federal |
| 73 | 3.2.3 Capacitación reportada |
| 74 | 3.2.4 Cobertura y evaluaciones de las fuerzas de seguridad pública |
| 76 | <i>Evaluaciones de control de confianza</i> |
| 76 | <i>Certificado Único Policial</i> |
| 76 | 3.3 Modelos de gestión institucional |
| 77 | 3.3.1 Modelos de gestión en las fiscalías |
| 77 | <i>Modelo de 'tres pisos'</i> |
| 78 | <i>Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda</i> |
| 79 | 3.3.2 Fiscalía General de la República |
| 79 | 3.3.3 Modelos de gestión en las comisiones de atención a víctimas |
| 80 | 3.3.4 Modelo de gestión implementado en las defensorías públicas |
| 81 | 3.3.5 Modelo de gestión implementado en los poderes judiciales |
| 81 | 3.4 Servicios periciales y forenses |
| 84 | 3.5 Personal de apoyo a la investigación en comisiones de atención a víctimas y defensorías |
| 87 | 3.6 Sistema penitenciario |
| 87 | <i>Condiciones de los centros penitenciarios</i> |
| 88 | <i>Personal suficiente</i> |
| 89 | <i>Jueces de ejecución</i> |
| 90 | 3.7 Principales conclusiones |
| 92 | Capítulo 4. Resultados |
| 94 | 4.1 Incidencia delictiva |
| 94 | <i>Fuero común</i> |
| 98 | <i>Fuero federal</i> |
| 99 | 4.2 Confianza en el sistema de justicia penal |
| 102 | 4.2.1 Índice de confianza en el sistema de justicia penal |
| 103 | 4.3 Tubería Procesal Penal 2021 |
| 104 | 4.3.1 El inicio de la investigación |
| 111 | 4.3.2 Acuerdo reparatorio en sede ministerial |
| 113 | 4.3.3 Asesoría de víctimas |
| 116 | 4.3.4 Tasa de congestión ministerial |
| 116 | 4.3.5 Judicialización |
| 117 | 4.3.6 Formas de conducción al proceso penal |
| 119 | 4.3.7 Control de la legalidad de la detención |
| 120 | 4.3.8 Liberación durante la investigación |
| 122 | 4.3.9 Vinculación a proceso |
| 126 | 4.3.10 Medidas cautelares |
| 127 | <i>Prisión preventiva</i> |

| | |
|-----|--|
| 133 | <i>Evaluación del riesgo procesal</i> |
| 137 | 4.3.11 Continuidad de la secuela procesal |
| 138 | <i>Acuerdo reparatorio en sede judicial</i> |
| 140 | <i>Suspensión condicional del proceso</i> |
| 141 | <i>Procedimiento abreviado y juicio oral</i> |
| 147 | <i>Reparación del daño</i> |
| 147 | 4.3.12 Congestión judicial |
| 149 | 4.3.13 Centros penitenciarios |
| 153 | 4.4 Principales conclusiones |
| 154 | Capítulo 5. Enfoque de género en el SJP |
| 155 | 5.1 Precisiones preliminares |
| 156 | 5.2 Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres |
| 156 | 5.3 Enfoque de género en la Política de Persecución Penal |
| 157 | 5.4 Espacios de decisión |
| 157 | 5.5 División sexual del trabajo |
| 158 | 5.6 Presupuesto sensitivo al género |
| 159 | 5.7 Incidencia delictiva |
| 160 | 5.8 Confianza en el sistema de justicia penal |
| 162 | 5.9 Mujeres ante la policía y autoridad ministerial |
| 163 | 5.10 Mujeres ante la autoridad judicial |
| 164 | 5.11 Medidas cautelares |
| 166 | 5.12 La defensa pública de las mujeres |
| 167 | 5.13 Sentencia |
| 168 | 5.14 Aproximaciones finales |
| 169 | Capítulo 6. Índice de Impunidad |
| 170 | <i>Breve descripción metodológica</i> |
| 170 | Índice de Impunidad estatal 2021 |
| 172 | <i>Cruce del Índice de Impunidad del SJP 2021 con el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del SJP 2021</i> |
| 174 | Índice de Impunidad Estatal 2021 en delitos específicos |
| 182 | Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones |



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

Hallazgos es, primordialmente, una herramienta de medición. En 2013, cuando la 'presentamos en sociedad', lo que se proponía medir/observar era la implementación y las tentativas de operación de un modelo de justicia penal que suponía, y supone todavía, un salto civilizatorio sin igual en la historia reciente de nuestro país. A partir de 2016, cuando el sistema acusatorio comenzó a operar en todo el territorio, nuestra herramienta se orientó a monitorear e *informar* la creación de una estrategia nacional en los ámbitos sectorial, institucional y ciudadano que coordinara los esfuerzos para consolidar el sistema. Era, digamos, la hora de la verdad. ¿Qué mide ahora, en 2022? ¿Qué está hallando?

Es inevitable señalar, y por eso lo haré pronto, que no hemos estado del todo a la altura de ese momento definitorio. En vez de esa inversión de esfuerzos, generalizada y comprometida, para cimentar una justicia de calidad, observamos falta de voluntad para romper inercias. En 2021 (año de análisis de esta edición de *Hallazgos*) vimos lo que llamamos un *repliegue de Estado*, que se traduce en la indefinición, por parte del Gobierno federal, de objetivos claros y estrategias conjuntas. Es impactante, francamente, que no hayamos identificado ni un solo instrumento de planeación que defina a

mediano y largo plazo el horizonte por alcanzar, y que sea capaz de convertir al sistema de justicia penal en eso, en un sistema, y no un conjunto débil de instancias descoordinadas.

Sin embargo, algo más nos sorprendió, y en un sentido positivo. Una especie de brote verde en los estados ante la falta de liderazgo federal. Si en ediciones anteriores de *Hallazgos* identificamos una tendencia a dismantelar las instancias creadas para la coordinación y consolidación del sistema, en ésta comprobamos su reinstalación en Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Hidalgo y Zacatecas. Es como si en estas entidades los operadores y tomadores de decisión se dieran cuenta de que el espíritu de colaboración es hoy aún más necesario que antes de 2016; de que si no retomamos hoy el impulso del modelo acusatorio muy probablemente perderemos la última oportunidad de construir una justicia que ponga a las personas en el centro. Estos brotes verdes son muy significativos: recordemos que el movimiento de transformación que acabó cristalizando en la reforma de 2008 se originó precisamente en estas instancias de coordinación estatales. De los estados vino el buen 'contagio'. ¿Puede venir ahora? Desde México Evalúa estaremos pendientes, analizando y acompañando.

He dicho al inicio que *Hallazgos* es ante todo un instrumento de medición. Me falta decir que se ha convertido

también, a lo largo de los años, en un documento de referencia que alimenta la reflexión profunda, fuera de discusiones simplistas sobre la justicia, que casi siempre acaban por poner el foco en el punitivismo. En este sentido, nuestro reporte tiene la misión de incidir en las políticas públicas que refuerzan la protección de derechos y que aumentan la capacidad del sistema de dar respuestas diferenciadas a los fenómenos delictivos. Lo anterior pasa por dilucidar qué es exactamente la impunidad y cuáles son sus consecuencias en la vida de las personas.

En torno a ese último punto, el estudio de la impunidad, está una de las aportaciones de la presente edición de *Hallazgos*. Por primera vez, desde una perspectiva del sistema acusatorio, nos fue posible escudriñar la respuesta del Estado a fenómenos que implican un gran impacto en la sociedad, como el homicidio doloso, el feminicidio o la extorsión, pero también a tipos de criminalidad que por su volumen saturan al sistema, como el robo simple, el narcomenudeo o la violencia familiar, por ejemplo. La impunidad no se concibe igual para uno u otro tipo de delito, y responder en consecuencia está en la base de las aspiraciones del modelo acusatorio. Espero que lo plasmado al respecto en el Capítulo 6 promueva el debate informado.

No me queda más que agradecer el esfuerzo y valorar la visión de Chrístel Rosales, coordinadora del programa

de Justicia de México Evalúa, y a Alejandra Hernández, Denise González, Enrique Bouchot, Héctor Sebastián Arcos y Jorge Carbajal, investigadoras e investigadores del programa. También agradezco profundamente a las fundaciones que hacen posible esta evaluación: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Friedrich Naumann.

Quiero reconocer especialmente a los gobiernos de Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Querétaro y Zacatecas, por el interés y esfuerzo que mostraron para mejorar la generación y sistematización de información, así como por demostrarnos su apertura, confianza y compromiso con la mejora continua. La colaboración con esos gobiernos sienta bases sólidas de un modelo de gobernanza en la justicia, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y consolidando ejercicios de diálogo y rendición de cuentas. En el ámbito federal, agradezco el apoyo del Instituto de la Defensoría Pública y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Igualmente reconozco la ayuda invaluable que año con año nos facilita la Unidad de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, perteneciente al Poder Judicial Federal, pues han establecido altos estándares en cuanto a la generación y difusión de información estadística, mismos que permiten el desarrollo de evaluaciones independientes como *Hallazgos*.



Introducción

No debemos cejar en el empeño de observar y señalar, desde el lugar de la ciudadanía, los avances, retrocesos o estancamiento de las políticas públicas en materia de seguridad y justicia penal. Este sistema es uno de los entramados institucionales más complejos, pues tiene la misión de ofrecer herramientas para afrontar la crisis de impunidad y violencia que se vive en nuestro país. Simplemente no podemos permitirnos abandonar su análisis y seguimiento. Ésa es la razón de ser de *Hallazgos*.

Aunque es difícil mantener en foco la situación que guarda el sistema de justicia penal cuando su rumbo está desdibujado y ya pasó la euforia por el 'nuevo' modelo, asumimos nuestra responsabilidad como facilitadores de la rendición de cuentas por parte de las autoridades federales y estatales, de cara a la consolidación de la reforma del sistema de justicia.

En esta novena edición de *Hallazgos* (el primer reporte se publicó en 2013), y a seis años de la vigencia a nivel nacional de las reformas constitucionales que dieron vida a un sistema de justicia penal acusatorio, reiteramos algunas conclusiones de los años anteriores pero, sobre todo, observamos con preocupación un retraimiento de las autoridades federales con respecto a sus responsabilidades básicas de articulación de políticas en materia de justicia penal –diseño de planes y programas, asignación presupuestal, definición de metas y de

puntos de coordinación para el funcionamiento armónico del sistema, entre otras–.

Una vez más, como en la época inmediatamente anterior al momento en que por presión de las entidades federativas se reformó la Constitución para orientar el rumbo hacia un sistema de justicia acusatorio y oral, vemos que desde la Federación se procura pacificar al país privilegiando las áreas de seguridad, y con una política muy clara tendiente a la militarización y a medidas que en la práctica reducen derechos y libertades. Esto inevitablemente termina por desenfocar la necesidad de impartir genuina justicia y de reconstruir el tejido social a partir de formas menos punitivas que la prisión. Además, la narrativa hegemónica ha impedido analizar de fondo los verdaderos retos que enfrentamos en materia de criminalidad y acceso a la justicia, así como la impostergable necesidad de construir instituciones de Estado.

En suma, con este reporte insistimos, como lo hemos hecho durante casi una década, en la necesidad de obtener datos, analizarlos y difundir lo que revelan. Es la única manera de contar con elementos objetivos sobre nuestro sistema de justicia penal.

Uno de los elementos más notables en *Hallazgos 2021* es que, a la par del mencionado retraimiento de las autoridades federales, identificamos que algunos estados, a pesar de sus carencias, han retomado la batuta de sus políticas internas a través de la reinstalación de instancias de coordinación, políticas en materia de género,

incorporación de tecnologías de la información, mejora y desagregación de información pública y diseño de instrumentos programáticos que les permiten definir el rumbo en ciertos delitos o para acelerar sus procesos internos.

Esto nos lleva a refrendar la necesidad de reenfocarnos en las prácticas locales, como punto de partida y acceso a la justicia penal en México. Sin embargo, es indiscutible que ante ciertos fenómenos criminales sería deseable la articulación desde instituciones federales, que permitan la investigación, persecución y juzgamiento de delitos de alto impacto que operan de manera interestatal e incluso internacional.

Por cuarto año consecutivo presentamos el Índice de Impunidad Estatal, una aproximación al nivel de efectividad del sistema de justicia penal. Se trata de una medición de la *impunidad directa*, es decir, aquella que implica la falta de atención, investigación y/o resolución de los casos conocidos por la autoridad, ya sea al no haberse logrado un acuerdo reparatorio, no derivarse a alguna salida anticipada, o bien encontrarse sin sentencia. Su fuente de información, la misma desde *Hallazgos 2019*, es el Modelo de Evaluación y Seguimiento (MES), hoy a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, este indicador clave, el Índice, es susceptible de mejora continua. Y con eso en mente construimos el Índice de Impunidad Estatal 2021 en *delitos específicos*. Y es que, dado que la impunidad no puede entenderse de la misma manera en el proceso que se sigue por un robo

simple o una desaparición forzada, decidimos arrancar la exploración de una medición por fenómeno delictivo, para así generar reflexiones *ad hoc*. Los primeros resultados interesantes podrán conocerlos en el Capítulo 6.

Por lo demás, como en años anteriores, el presente reporte actualiza la situación de las instituciones del sistema de justicia penal a partir de los datos abiertos y solicitudes de información a instituciones federales y estatales sobre...

- El acceso a la información relacionada con justicia.
- Las condiciones que permiten o no el funcionamiento institucional.
- La capacidad instalada y la forma de organizarse.
- Los resultados observados por ámbito, espacio geográfico, sexo y tipo de delito.
- El estado del sistema de justicia desde la óptica de género.

Reiteramos la necesidad de consolidar el sistema de justicia penal mediante un enfoque sistémico aplicado por todas las autoridades y actores, identificando nodos críticos, obstáculos y prioridades en la provisión del servicio. Sólo así será posible incidir estructuralmente en la mejora de la experiencia de justicia de las personas usuarias, en el respeto a sus derechos y en la resolución de conflictos penales a través de la vía institucional.



CAPÍTULO 1

Acceso a la información

El acceso a la información pública relacionada con la justicia penal es clave para la vigilancia ciudadana, una efectiva rendición de cuentas y la garantía de acceso a la justicia.

México tiene una larga trayectoria de fortalecimiento del marco normativo e institucional destinado a proteger y garantizar los derechos. Uno de los resultados más acabados de este tránsito, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), prevé que la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de las instancias sea pública y accesible para cualquier persona. Así, el derecho de acceso a la información se define como “el derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información”.

Entre las principales conquistas de la ley es preciso distinguir el reconocimiento expreso de la máxima publicidad de la información que pueda estar relacionada con violaciones graves de derechos humanos, tal como lo establece su artículo quinto:

No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos.

Esta disposición supondría que cualquier instancia que forme parte del Estado mexicano debe contar con protocolos específicos y mecanismos para asegurar que la información que obra en su posesión, y que pudiera encontrarse relacionada con derechos humanos, sea accesible, desde su generación hasta su socialización. Aunado a ello, debe generar algún tipo de registro de sus acciones y toma de decisiones, de manera que puedan hacerlas observables y fiscalizables. **Tanto la obligación del registro como la imposibilidad de clasificarlo significan avances significativos para la rendición de cuentas.**

Con todo y avances normativos, lo cierto es que en la práctica se advierten brechas y barreras considerables a la hora de salvaguardar el ejercicio del derecho a la información, sobre todo si la difusión de ésta puede implicar la fiscalización del desempeño de los actores institucionales.

En un modelo de gobernanza que reconoce el papel activo de cada integrante de la sociedad, el acceso a la información pública equivale a la puesta en marcha de mecanismos que provocan que el Estado cumpla con su función de garante de derechos y de propiciador de condiciones para una vida segura y libre de violencia.

En México Evalúa estamos convencidos de que la información sobre el acontecer de la justicia es la brújula para avanzar en el proceso civilizatorio. Por ello, en esta novena edición de *Hallazgos* buscamos dar una vuelta de tuerca más en el proceso de acopio, integración y aprovechamiento de la información pública, que explicaremos a continuación.

1.1 Fuentes de información

El seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal (SJP) que constituye *Hallazgos* tiene como precondition el acceso a información pública, tanto la generada y compartida proactivamente como la que solicitamos y procesamos desde México Evalúa. Es la pieza fundamental para armar un rompecabezas que es cada vez más complejo y para contar con una radiografía transversal del SJP en todo el país, tanto en el fuero federal como en el fuero común.

Es preciso advertir dos elementos importantes en la información empleada para esta edición de *Hallazgos*.

Por un lado, aprovechamos la información disponible en fuentes públicas que garantizara elementos de confiabilidad, con el fin de complementar y enriquecer el análisis. Es decir, para la integración de *Hallazgos* hemos aprovechado y analizado bases de datos que son publicadas periódicamente, y que permiten conocer sus metodologías de integración y actualización, lo cual nos ha permitido advertir cambios que representan retrocesos en cuanto a la trazabilidad, calidad y alcance de la información, e incluso focos de riesgo.

Así, en esta edición utilizamos información sobre incidencia delictiva publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); sobre percepción y experiencia de las personas en su relación con el sistema de justicia, producida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) y la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL); sobre la capacidad instalada y elementos del ejercicio de la función pública, contenidos en los censos de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario y procuración e impartición de justicia, tanto federales como estatales, también integrados por el Inegi; sobre la situación en los centros penitenciarios localizada en los cuadernos mensuales de información penitenciaria que publica el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (Oadprs), y sobre la gestión de los casos a través del Modelo de Evaluación del sistema de justicia penal que recaba la Secretaría de Gobernación (Segob).

Por otro lado, hemos ampliado la información recabada a través de solicitudes de información y entrega directa de autoridades, con un mecanismo progresivo que permite contar con mejores datos y análisis.



Un proceso de mejora estadística

Recapitemos: este esfuerzo de acopio de información pública tiene como principal objetivo contar con información oportuna, comparable y trazable entre la información de las instituciones operadoras del sistema: fiscalías, defensorías, comisiones de víctimas, unidades de medidas cautelares y servicios previos al juicio, poderes judiciales y órganos penitenciarios. Pretende, sí, ofrecer un 'corte' en el tiempo, pero también dar forma a un mecanismo público que identifique flujos de información, tendencias y retos.

Estamos ya en posición de afirmar que este ejercicio ha incidido en la mejora de la información estadística que generan las instancias del sistema. Tras nueve ediciones de *Hallazgos*, la gran mayoría de las instituciones conoce muy bien la información requerida, han tomado medidas para mejorarla y han logrado establecer mecanismos de coordinación y comunicación que derivan en información de mayor calidad y comparable en el tiempo y con la de otras instituciones.

Por primera vez las autoridades nos han podido proporcionar información desagregada por distrito judicial, sexo, tipo de delito y diversas variables más.

Esto merece reconocimiento, pues cada esfuerzo invertido en la mejora estadística permite un mejor entendimiento de la realidad y de los avances y retos existentes.

Tal avance institucional se traduce en información más precisa, consistente, mejor alineada con la cultura estadística propiciada por el Inegi a través de los censos de gobierno y más en armonía con el ejercicio democrático de acceso a la información que diversos organismos realizamos.

Es necesario reconocer de forma especial a los tribunales superiores de justicia, instancias que facilitaron la información desagregada por causa y persona procesada, así como con sus distintas variables en el tiempo y espacio, lo que permite recuperar historias de vida completas. Se trata de un grado de integración que bien puede servir de guía para el resto de las instituciones del sistema de justicia penal, con miras a que los futuros levantamientos de *Hallazgos* y evaluaciones similares no sólo reflejen los retos y avances institucionales, sino también retraten a las personas que son afectadas positiva o negativamente por el sistema penal.

1.2 Ejercicio de acceso a la información

El ejercicio de envío de solicitudes de información a las instancias operadoras supone, en primer lugar, una

actualización del mapeo, a fin de detectar posibles cambios y/o reascripciones. Esta exploración incide positivamente en los tiempos y en la identificación de las instituciones que son competentes para contestar las solicitudes.

Y es que no todas las instituciones u operadores son sujetos obligados únicos para efectos de transparencia. Por ejemplo, las solicitudes de información dirigidas a operadores que mantienen una adscripción a alguna secretaría u órgano autónomo. Los casos más recurrentes de estos supuestos son las defensorías y las comisiones de atención a víctimas, que son recibidas en realidad por las unidades de transparencia de los poderes judiciales o las distintas secretarías del Ejecutivo correspondiente.

Partiendo de lo anterior, para el presente ejercicio enviamos 640 solicitudes de información. Del total remitido al ámbito estatal, obtuvimos una tasa de respuesta de 81%, ligeramente superior a la del año pasado, de 79.22%.

Tener contacto directo con las áreas de estadística institucional y con las unidades de transparencia, con quienes se han despejado dudas y logrado acuerdos para la entrega de información, nos ayudó a lograr esa tasa de respuesta. De todas formas, **fue necesario interponer recursos de revisión en 18 casos**; 13 de ellos han sido resueltos y la información entregada. Dirigimos nueve recursos a comisiones de atención a víctimas y unos pocos a centros penitenciarios y secretarías de seguridad pública, que continúan reservando la información –recordemos: información que debe ser pública.

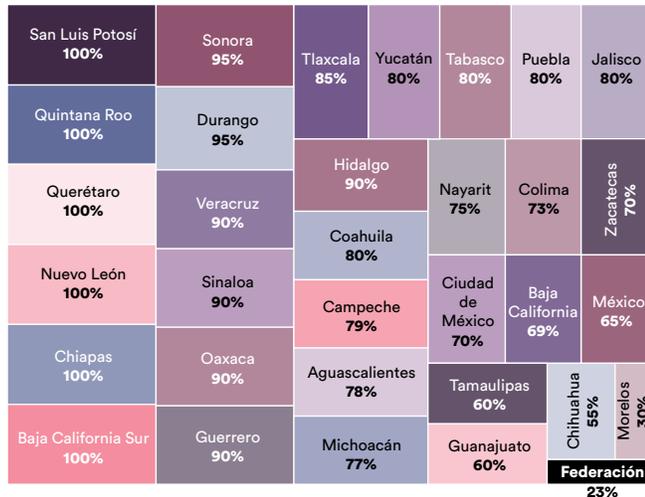
Entretanto, **de las solicitudes de información que remitimos al ámbito federal únicamente obtuvimos un 23% de respuesta**, nivel significativamente inferior al 78% del año pasado. Se destacan los casos de la Fiscalía General de la República y de la Guardia Nacional, por sus prácticas de opacidad.

1.3 Principales indicadores de transparencia y acceso a la información

Como hemos dicho, el porcentaje de respuesta entre las entidades fue de 81%, pero se destacan con tasas más bajas Morelos (30%), Chihuahua (55%), Tamaulipas (60%), Guanajuato (60%) y Estado de México (65%); mientras que hay entidades como Baja California Sur, Chiapas, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí que respondieron a la totalidad de las solicitudes de información.



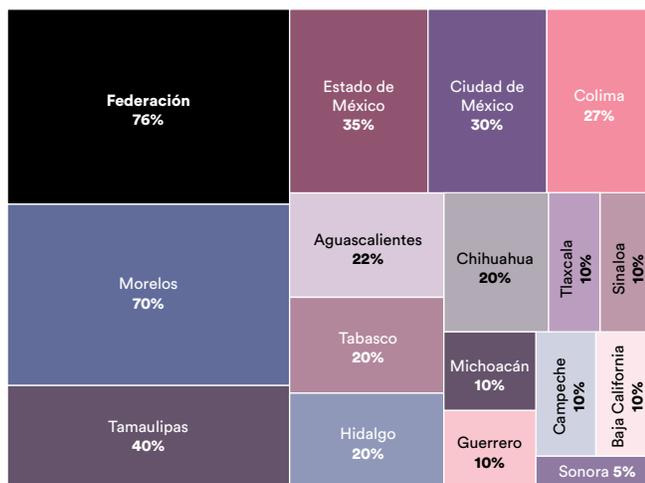
Gráfica 1. Porcentaje promedio de respuesta a solicitudes de información por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Los recursos de revisión interpuestos –adicionales a aquéllos remitidos a la Federación– se concentraron en los estados de Morelos, Tamaulipas, Estado de México, Ciudad de México y Colima, así como en las secretarías de seguridad pública y órganos del sistema penitenciario.

Gráfica 2. Porcentaje promedio de recursos de revisión presentados por entidad federativa

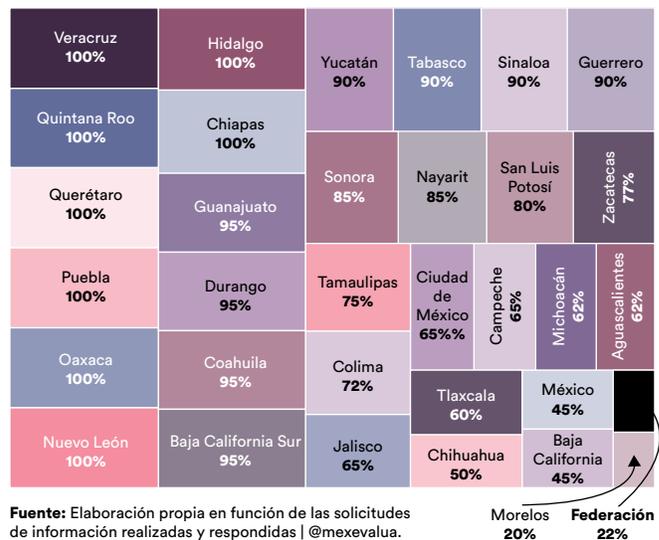


Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Hacer una caracterización general de la calidad de la información proporcionada es sumamente difícil, dadas las enormes variaciones entre entidades. Muchas de nuestras preguntas se orientaron a indagar por la existencia y/o aplicación de ciertos mecanismos, protocolos y manuales, así como de sistemas informáticos.

Es preciso advertir que, en sentido contrario a la tendencia de años anteriores, en la que observábamos que la Federación se destacaba por el grado de sistematización de la información y por el uso de formatos abiertos, **en esta ocasión fueron los estados los que lograron en mayor medida entregar la información en formatos amigables para su uso y procesamiento.** Lo que la Gráfica 3 muestra es que, aunque en Morelos, Estado de México, Chihuahua y Michoacán aún hay brechas por cerrar, el caso de la Federación es de franco retroceso, no sólo en la entrega de información pública sino también en el uso de formatos abiertos.

Gráfica 3. Porcentaje promedio de respuesta en formato abierto por entidad

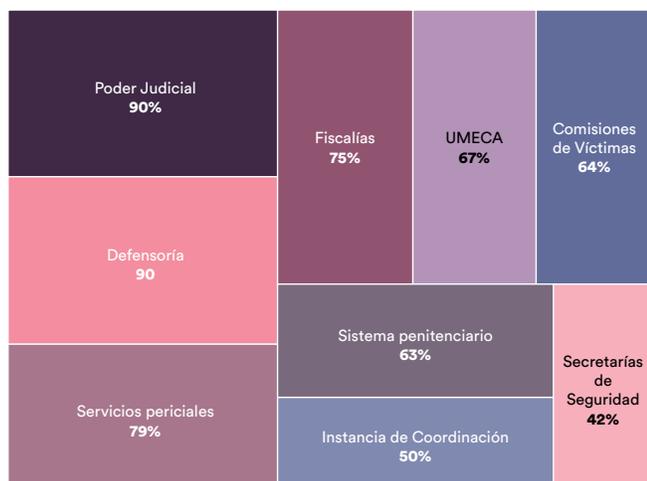


Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Los niveles de transparencia son más uniformes si consideramos a las dependencias. Así, **en lo que toca a la calidad de la información generada y su entrega en tiempo, se distinguen los poderes judiciales, pues junto con las fiscalías son las instancias a las que les requerimos más información detallada y desagregada.** Los poderes judiciales, además de una alta tasa de respuesta, exhiben una entrega de respuestas más completas y desagregadas.

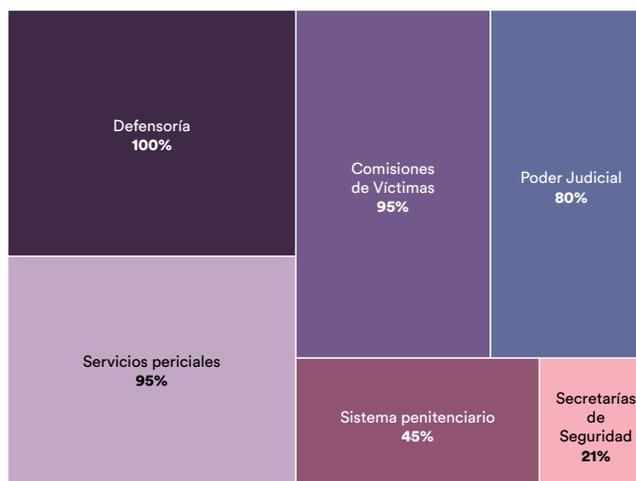


Gráfica 4. Tasa de respuesta por instancias del sistema de justicia penal locales



Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Gráfica 5. Tasa de respuesta por instancias del sistema de justicia penal federal



Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Finalmente, conviene reiterar que toda información proporcionada por los sujetos obligados, en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe ser oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa. Y acaso el aspecto más importante: **debe difundirse en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público.** En torno a este último punto identificamos la mayor parte de las malas prácticas.

Observamos también resistencias a desagregar la información y a atender el principio de máxima publicidad. Confiamos en que paulatinamente el acceso a la información sea más ágil y menos laborioso, incluso para las propias instituciones, ya que sólo de esa manera es posible realizar análisis y diagnósticos exhaustivos y precisos.



CAPÍTULO 2

Condicionantes

Los factores que propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal

PRINCIPALES HALLAZGOS

- Observamos que **la tendencia hacia el debilitamiento de las instancias de coordinación técnica se ha revertido**, pues varias de las instancias que habían sido desmanteladas se reinstalaron, y a la par identificamos cambios normativos en diversos estados orientados a fortalecer las capacidades de coordinación.
- **No registramos cambio alguno en la planeación sistémica:** siguen sin establecerse metas con objetivos de mediano y corto plazo; tampoco se aprecia una definición de estrategias y acciones para hacer frente a los retos del sistema y dar coherencia al actuar institucional.
- **Está ausente una lógica de política pública** en el ámbito de la justicia, entendida como una actuación de Estado para la atención de los problemas públicos.
- **No hay un esquema efectivo de monitoreo y evaluación del impacto del sistema penal**, toda vez que esta evaluación y calibración del sistema se desarrolla con indicadores poco pertinentes y desde una óptica exclusiva de seguridad pública, con lo que se invisibiliza el trabajo de procuración e impartición de justicia.
- Derivado del punto anterior, **se mantiene y profundiza la asimetría entre las instituciones operadoras.** Esto es, no se identifican esfuerzos de planeación efectivos vinculados con la asignación de recursos y que puedan reflejarse en la operación diaria de las instituciones. Tal asimetría no hace otra cosa que debilitar al sistema.



El sistema de justicia penal (SJP) debe ser comprendido de forma holística. Para ello, hay que partir del análisis de las condiciones iniciales sobre las que se desarrolla su operación; esto es, de los factores que propician o dificultan la operación armónica y alineada del sistema. Recordemos que todo sistema depende de la interacción de sus diversos componentes, los cuales desarrollan su función y roles a fin de alcanzar los objetivos comunes y de dar respuestas adecuadas a las exigencias que provienen del entorno. Partiendo de esta definición básica, los condicionantes de la operación del SJP son:

- **Instancias de coordinación técnica** entre los componentes que ejecutan diferentes roles y funciones, para lograr una operación alineada con el cumplimiento de objetivos comunes.
- **Esquemas de planeación**, en los que se establezcan definiciones de retos y objetivos comunes, orientados a dar respuesta satisfactoria a las exigencias ciudadanas, y a partir de los cuales se define la distribución de los recursos y se delinee las estrategias y acciones que cada componente debe realizar.
- **Distribución de los recursos disponibles**, que debe guiarse por los principios del costo-beneficio y la maximización de la inversión, para asegurar su retorno social.
- **Sistemas de información y flujo de la información**. Así como la asignación inadecuada de los recursos puede generar importantes asimetrías institucionales, la limitación del flujo de información puede incrementar las asimetrías. Por el contrario, un adecuado flujo de información fomenta el correcto desempeño de las funciones institucionales, la optimización de los recursos y agiliza la operación cotidiana.
- **Generación de información sobre el desempeño**. Sin la información adecuada, pertinente, precisa y actualizada sobre el desempeño del sistema al momento de dar respuesta a las demandas del entorno, no es factible eliminar las deficiencias y superar las limitaciones en cualquiera de los condicionantes anteriores.

Pocos ámbitos del actuar público construyen sistemas tan complejos como la justicia penal, que conjuga la operación de al menos seis instituciones¹ encuadradas

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



en dos poderes, más un órgano que en varias entidades goza de autonomía constitucional y que se traslapa con dos sistemas adicionales: el de prevención del delito y el de ejecución de sanciones. **Estamos hablando de seis lógicas diferentes, con incentivos diferentes, con necesidades presupuestales muy divergentes y cuyas funciones pueden tener un alto nivel de antagonismo.**

En este escenario, contar con condicionantes de la operación sólidos facilita la entrega de respuestas armónicas y efectivas a las demandas ciudadanas de reducción de la impunidad. Por contra, condicionantes debilitados o factores que dificultan la operación del sistema pueden redundar en el retraimiento del Estado en una de sus funciones básicas: la administración del conflicto social a través del proceso penal.

¹ 1. Policía, que puede ser estatal, municipal o alguna de las diferentes fuerzas federales; 2. fiscalías generales de justicia; 3. Defensorías; 4. Comisiones ejecutivas de atención a víctimas; 5. Poderes judiciales; 6. Sistema de ejecución de sanciones.

2.1 Instancia Nacional de Coordinación Técnica

La coordinación técnica nacional debe ser el engrane central dentro de este esquema. Es el mecanismo que justamente le otorga naturaleza sistémica al sistema de justicia penal, al articular a sus diferentes componentes en la definición de metas y objetivos comunes, la identificación de retos sistémicos y el planteamiento de estrategias diferenciadas para cada institución.

Las acciones mínimas que se deberían desarrollar para lograr una efectiva coordinación técnica nacional son:

- **Generación y fortalecimiento de procesos de planeación sistémica**, con horizontes de corto, mediano y largo plazo, en el que se establezcan objetivos y metas comunes que permitan la articulación de políticas públicas con visión de Estado, así como políticas institucionales para el logro de objetivos tácticos y estratégicos.
- **Asunción del liderazgo** para formular políticas nacionales en materia de justicia procesal penal.
- **Construcción de lineamientos y estándares de operación** para la homologación de criterios.
- **Impulso al registro, producción, sistematización y flujo de la información** para la construcción de políticas públicas, la planeación y definición de proyectos específicos de mejora, el seguimiento del impacto de las estrategias desarrolladas y la consolidación del sistema de justicia adversarial.
- **Realizar el seguimiento y la evaluación periódicos y permanentes** del sistema de justicia penal, de manera integral.

En la edición de *Hallazgos 2019* analizamos la transferencia de facultades de coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SENSP) a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación. Esta transferencia se dio a través de un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública² y de la emisión del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación³, en el que se le asignan facultades y atribuciones. Observamos que

de las 18 facultades asignadas a la UASJ, nueve de ellas se refieren únicamente al sistema de ejecución penal y servicios postpenales, junto con una facultad transversal de emisión de opiniones.

De las facultades restantes, cuatro se enmarcan en la consolidación del sistema, sin indicar materia alguna – familiar, civil, laboral, penal o administrativa–. Tienen que ver, se entiende, con actividades como la emisión de opiniones para la homologación de criterios o el impulso de programas para la obtención de indicadores de desempeño.

Por otro lado, sólo tres facultades son específicas del sistema de justicia penal:

- 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.
- Coordinar, con las instituciones responsables, la celebración de convenios y otros instrumentos jurídicos, así como el desarrollo de mecanismos que permitan fortalecer el sistema, así como las acciones necesarias para su consolidación.
- Establecer criterios técnicos, jurídicos, de formación y difusión sobre el sistema dirigido a los sujetos de procedimiento penal referidos en el artículo 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para el fortalecimiento y apoyo a la consolidación sistema mismo.

En dicha edición de *Hallazgos* concluimos que las facultades asignadas a la UASJ podrían ser insuficientes para lograr una adecuada coordinación técnica nacional, sobre todo por el traslape de su función coordinadora con otros mecanismos de coordinación institucionales, como la Conferencia Nacional de Seguridad, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la Conferencia Nacional de Tribunales, que con mayor o menor éxito desarrollan los esfuerzos de coordinación de las instituciones que representan, aunque con una pérdida la visión sistémica.

Ya en *Hallazgos 2020* tuvimos oportunidad de analizar el trabajo desarrollado por la UASJ. Identificamos un esfuerzo por parte de la Unidad en el desarrollo y ejecución de las Mesas para la Justicia, las cuales revisan

² ACUERDOS del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria, celebrada el 18 de diciembre de 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5583703 consultado el 4 de julio de 2022

³ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 31/05/20). Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019#gsc.tab=0



casos concretos presentados por alguno de los sujetos procesales –imputado-defensor, ministerio público, víctima-asesor jurídico– en los que exista alguna controversia, con el fin de emitir una opinión técnica, mostrando las rutas de apoyo en la prevención, investigación, sanción y reparación de los daños. En suma, son un mecanismo informal para la revisión de casos, paralelo a los mecanismos formales de protección e impugnación previstos en la normatividad procesal. Aunque se afirma que a través de las mesas se generan criterios de homologación y gestión, esa información no se hecho pública, ni se conocen los esfuerzos a nivel nacional en este sentido. Tampoco se observa un trabajo de identificación de espacios de arbitrariedad o de la raíz de los hechos violatorios de los derechos de las partes, a partir de los propios casos analizados por las mesas.

Las anteriores observaciones se mantienen en esta edición. Sin cambios normativos, las facultades asignadas a la UASJ siguen siendo insuficientes para alcanzar la coordinación técnica nacional. Por otro lado, las limitaciones de personal y de recursos, así como la propia estructura orgánica, inhiben todo esfuerzo que pretenda cruzar a través de las diversas instituciones, en pos de la coordinación nacional⁴.

Como se puede observar en el contexto de la estructura reglamentaria de la Segob (Esquema 2), la UASJ no prevé direcciones generales destinadas a articularse con las secretarías de seguridad pública, las defensorías públicas, las comisiones de atención a víctimas, los organismos de derechos humanos, la Fiscalía General de la República, ni con el Poder Judicial de la Federación. Más aún, la dirección general para tribunales y procuradurías estatales no cuenta con facultades para articularse con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, ni con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia⁵. En efecto, la baja posición jerárquica de la UASJ y su reducida estructura organizacional permiten vislumbrar el grado de voluntad política del actual Ejecutivo hacia el fortalecimiento de la coordinación de la justicia penal.

Una forma de sopesar el alcance político de la UASJ –sus posibilidades de coordinar el sistema más allá de sus facultades reglamentarias– consiste en identificar su nivel jerárquico y el tamaño de su estructura orgánica. Por

ejemplo, basta comparar a la UASJ con la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, la cual cuenta con tres unidades y suma seis direcciones generales. Otro contraste lo ofrecen los órganos desconcentrados que forman parte de la Segob, entre los cuales se encuentra el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), que tiene como objeto promover políticas y acciones en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal⁶ o la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, cuya existencia es paralela a la Unidad de Política Migratoria, al Instituto Nacional de Migración y a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados⁷.

Esta circunstancia ha llevado a que la UASJ concentre sus esfuerzos en la instalación de las mencionadas Mesas para la Justicia y en la publicación (mayo de 2021⁸) de la *Guía de Justicia Terapéutica*, a través de la cual se fomenta la “rehabilitación de esta población [consumidores de drogas privados de la libertad], ofrecer un proceso de reinserción social y alcanzar una reconciliación y perdón, tanto con la víctima como con su comunidad”⁹.

Por otro lado, los esfuerzos de actualización del Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal (MES) (cuyos indicadores fueron construidos por el SESNSP con una perspectiva de seguridad pública, lo que invisibiliza el trabajo de procuración e impartición de la justicia penal) se han dejado de lado. **El resultado: no existen indicadores pertinentes y ciertos que describan el trabajo del sistema de justicia.** Además, el importante esfuerzo que la UASJ realizó para el levantamiento de un diagnóstico de necesidades institucionales no se ha acompañado de acciones para la atención de tales necesidades. En suma, no identificamos un esfuerzo por reducir las asimetrías.

Tampoco observamos que exista o se promueva una discusión acerca de las necesidades de las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas, tanto en lo que concierne a recursos, capacitaciones, capacidades y acceso a servicios periciales como en torno a las limitaciones normativas que dan ventaja operativa a las fiscalías. Esta carencia constituye una fuerza regresiva, ya que impiden una defensa penal técnica efectiva, con lo que se vulnera el debido proceso.

⁴ No se incluyen los órganos descentralizados sectorizados a la Segob.

⁵ Artículo 65. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

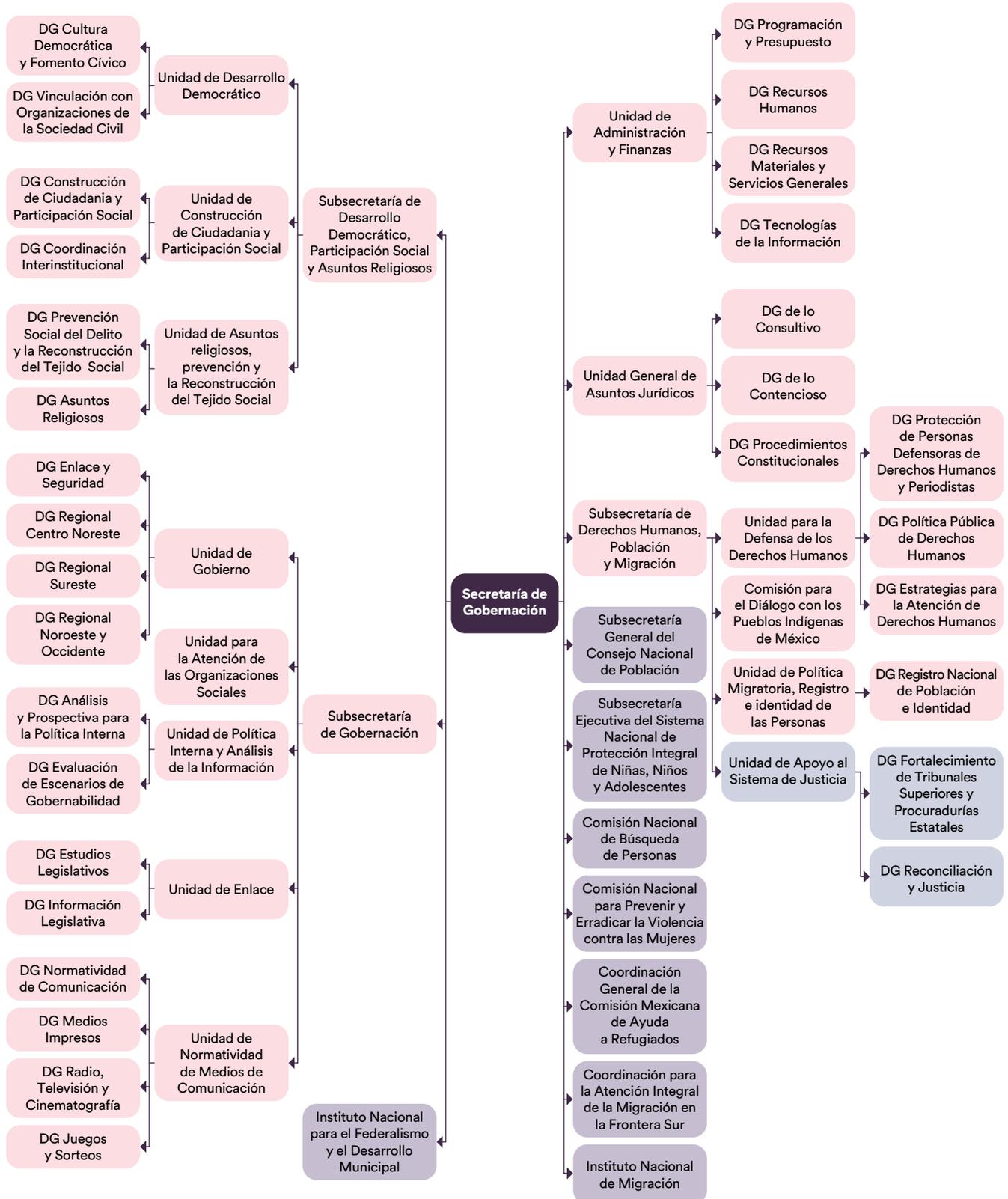
⁶ Artículo 117. *Ibid*

⁷ Artículo 154. *Ibid*

⁸ Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia. Secretaría de Gobernación (2021). *Guía de Justicia Terapéutica. Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia*. Disponible en: https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Direccion_General_para_la_Reconciliacion_y_Justicia consultado el 4 de agosto de 2022

⁹ *Ibid*. Página 7

Esquema 2. Estructura reglamentaria de la Secretaría de Gobernación



Nota: En morado se muestran los órganos desconcentrados adscritos por Reglamento a la Segob (pero no se incluyen los órganos descentralizados sectorizados también a Segob).
Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación | @mexevalua.



Persiste el retraimiento de la instancia de coordinación técnica, que ha concentrado sus esfuerzos en el desarrollo de actividades que carecen de una perspectiva sistémica o de consolidación del propio sistema. Esto deja un panorama de esfuerzos aislados y atomizados, que no apuntalan las debilidades detectadas particularmente en las instancias que carecen de mecanismos formales de coordinación, como las defensorías públicas y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas.

En resumen, y como su nombre lo indica, **la UASJ es más una unidad de apoyo que una verdadera instancia de coordinación nacional**. O sea, que el principal propósito de esta unidad consiste en brindar apoyo al decreto presidencial de preliberación de personas sentenciadas, en prisión preventiva y víctimas de tortura privadas de su libertad¹⁰, así como a la implementación de la Ley de Amnistía publicada en 2020.

El marco normativo vigente y el entramado institucional no comprenden a la justicia penal como un *verdadero sistema*. Esto quiere decir que en México no contamos con un marco normativo ni con una instancia de coordinación nacional que posibiliten la operación articulada, coordinada y armoniosa de la justicia penal. Esta conclusión queda todavía más reforzada al recordar que otros países cuentan con un ministerio de justicia que depende directamente del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, tanto en Argentina como en Chile y Perú se estableció un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos encargado de tender puentes entre el Poder Ejecutivo con el Judicial, y de fomentar el respeto a los derechos humanos.

2.2 Instancias estatales de coordinación

Como hemos visto, el adecuado funcionamiento del SJP exige interacciones constantes y armonizadas entre las diferentes instituciones, a partir de las cuales se ofrecen respuestas uniformes. Así, la coordinación técnica puede ser entendida como el sistema de engranes que atiende las necesidades, retos y limitaciones particulares y de conjunto. Su correcto funcionamiento depende de que las instancias de coordinación técnica estatales tengan facultades para trabajar sobre los ejes y líneas de acción que describimos en la Tabla 1.

Tabla 1. Ámbitos y facultades necesarios para una adecuada coordinación técnica

| Eje 1: Coordinación Articulación | Eje 2: Planeación y Presupuestación | Eje 3: Facilitadores | Eje 4: Normatividad |
|---|---|-------------------------|--|
| Coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema | Planeación | Capacitación | Homologación de criterios |
| Articulación vertical con los niveles Federales y Municipales de gobierno | Diseño presupuestal | Infraestructura | Acuerdos y lineamientos |
| | Seguimiento y monitoreo | Sistemas informáticos | Propuestas de modificación del marco normativo |
| | Evaluación y Diagnóstico | Bases de datos | |

2.2.1 Mapeo y cambios en las instancias de coordinación técnica

En febrero de 2020 se llevó a cabo la llamada Primera Sesión de Órganos Consolidadores del Sistema de Justicia Penal. Encabezados por Segob, se reunieron representantes de las entidades federativas encargados de este tema. La segunda sesión se realizó en septiembre de 2021. Con base en estos trabajos, la UASJ publicó un mapeo de las estructuras institucionales básicas relacionadas con la justicia penal en cada entidad¹¹.

Según este reporte, no se tienen instituciones que funjan como “órganos consolidadores” en Michoacán, Morelos, Oaxaca y Querétaro. Evidentemente, en el mapeo hay errores, pues es bien sabido que Querétaro cuenta con una comisión establecida desde hace muchos años para estas tareas, la cual es referente nacional para la coordinación del sistema de justicia.

Con todo y sus errores, el ejercicio de la UASJ es útil para demostrar lo difícil que resulta identificar qué instituciones realizan esta función. Además, permite ubicar rápidamente a las entidades que mantienen la articulación de la justicia penal como una de las funciones del Sistema Estatal de Seguridad Pública: Aguascalientes, Campeche, Durango, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo y Tabasco.

En *Hallazgos 2020* observamos que el retraimiento de la Instancia Nacional de Coordinación Técnica estaba teniendo impacto en las instancias estatales, verificable en el debilitamiento de algunas de ellas o, de plano,

¹⁰ ACUERDO por el que se instruyen a las instituciones que en el mismo se indican, a realizar acciones para gestionar, ante las autoridades competentes, las solicitudes de preliberación de personas sentenciadas, así como para identificar casos tanto de personas en prisión preventiva, como de aquellas que hayan sido víctimas de tortura, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 25/08/2021). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627705&fecha=25/08/2021#gsc.tab=0

¹¹ Estructura del Sistema de Justicia Penal. Página oficial del Gobierno de México. https://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Estructura_del_sistema_de_justicia_penal

Tabla 2. Instancias de articulación de la justicia penal

| Estado | Instancia de articulación de la justicia penal | Adscripción de la Secretaría Técnica o Unidad de enlace | Fundamento jurídico | Publicaciones recientes sobre la articulación del sistema de justicia penal (página web oficial) |
|---------------------|--|---|---|--|
| Aguascalientes | Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Secretaría General de Gobierno | Decreto de 2019 | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Baja California | Dirección de Atención a los Asuntos de Justicia de la Subsecretaría Jurídica | Secretaría General de Gobierno en 2021. Cambió a Consejería Jurídica en 2022. | Reglamento interno de la SGG, hasta 2021. Reglamento interno de la Consejería Jurídica en 2022. | La página ahora refiere a la Consejería Jurídica. Sí tiene información reciente |
| Baja California Sur | Comisión de Consolidación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal | Secretaría Ejecutiva adscrita a la Secretaría General de Gobierno | Acuerdo de 2017 (reinstalada en 2021) | Sí. Reinstalada en diciembre de 2021 |
| Campeche | Consejo Estatal de Seguridad Pública | Secretaría de Gobierno | Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado. Pero no tiene atribuciones para la articulación del sistema de justicia penal | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Ciudad de México | Coordinación General Jurídica y de Derechos Humanos | Fiscalía General de Justicia | Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia. Pero no tiene atribuciones para la articulación del sistema de justicia penal | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Chiapas | Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Reforma Constitucional en Materia de Seguridad y Justicia Penal | Tribunal Superior de Justicia (pero la Secretaría Técnica no aparece en el organigrama) | Decreto de 2010 | Últimas publicaciones referentes al subsidio SETEC 2016 |
| Chihuahua | Centro Estatal para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal | Tribunal Superior de Justicia | Decreto de 2017 | Sí |
| Coahuila | Consejo de Coordinación para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal | Comisión (Secretaría Técnica) adscrita directamente al Poder Ejecutivo | Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado | Sí |
| Colima | Comisión para la Implementación del Sistema de Justicia Penal | Secretaría General de Gobierno | Acuerdo de 2010 | Últimas publicaciones de 2019 |
| Durango | Coordinación de Consolidación del Sistema de Justicia Penal y Comunicación Social | Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública | Reglamento Interior del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Estado de México | Secretaría de Justicia y Derechos Humanos | Directa del Poder Ejecutivo | Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. Pero no tiene facultades de articulación del sistema de justicia penal | Últimas publicaciones en la materia refieren al subsidio SETEC 2015 |
| Guanajuato | En 2021 no existía una instancia. En 2022 se instaló la Comisión Estatal para la Implementación del Sistema de Justicia Penal | Secretaría Técnica adscrita a la Secretaría de Gobierno | Convenio de 2021 | Se constituyó en enero de 2022 |
| Guerrero | Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Secretaría de Seguridad Pública | Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado. Pero no tiene atribuciones para la articulación del sistema de justicia penal | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Hidalgo | Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública | Secretaría de Gobierno | Decreto de 2017 | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Jalisco | Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal | Secretaría Ejecutiva adscrita a la Coordinación General Estratégica de Seguridad | Acuerdo de 2013 | Últimas publicaciones de 2016 |
| Michoacán | No hay 'órgano consolidador' según el mapeo de la UASJ y las instituciones aludidas en las solicitudes de acceso a la información declararon incompetencia | | | |
| Morelos | No hay 'órgano consolidador' según el mapeo de la UASJ y las instituciones aludidas en las solicitudes de acceso a la información declararon incompetencia | | | |



Tabla 2. Instancias de articulación de la justicia penal (Continuación)

| Estado | Instancia de articulación de la justicia penal | Adscripción de la Secretaría Técnica o Unidad de enlace | Fundamento jurídico | Publicaciones recientes sobre la articulación del sistema de justicia penal (página web oficial) |
|-----------------|--|--|---|--|
| Nayarit | En 2021 no existía una instancia. En 2022, se reinstaló la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal | Secretaría Técnica adscrita directamente a la Comisión | Acuerdo de 2014 | Se reinstaló en junio de 2022 |
| Nuevo León | Comisión Ejecutiva para la Consolidación del Sistema de Justicia y Supervisión de la Libertad Condicionada | Órgano Desconcentrado adscrito a la Secretaría General de Gobierno | Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Oaxaca | Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Secretaría General de Gobierno | Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno. Pero no tiene atribuciones para la articulación del sistema de justicia penal. | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Puebla | Comisión Ejecutiva para la Actualización y Modernización de la Procuración y Administración de Justicia | Secretaría de Gobernación | Acuerdo de 2016 | No hay página oficial donde aparezca la Comisión. Tampoco aparece en el Portal de Transparencia del Estado |
| Querétro | Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétro (COSMOS) | Directa del Poder Ejecutivo (con participación de los tres poderes) | Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado | Sí |
| Quintana Roo | Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Secretaría General de Gobierno | Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno. Pero no tiene atribuciones para la articulación del sistema de justicia penal. Y la Secretaría declaró incompetencia para responder a la solicitud de información | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal. De hecho, la Secretaría respondió con incompetencia a la solicitud de información |
| San Luis Potosí | Comisión Interinstitucional para el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal | Órgano colegiado* presidido por la Secretaría General de Gobierno | No parece tener ningún sustento jurídico. Dentro de las Unidades Administrativas de la Secretaría no aparece ninguna de enlace o trabajo técnico para la Comisión. Y la Secretaría declaró incompetencia para responder la solicitud de información | Únicamente hay una publicación de 2020 que refiere una reunión en línea durante la cual se "instaló" la Comisión |
| Sinaloa | Instancia Cuatripartita para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal | Unidad de enlace adscrita al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Acuerdo de 2017. Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | El "Portal Único" de gobierno no tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Sonora | Comisión Intersecretarial para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal | Secretaría Técnica adscrita a la Fiscalía General de Justicia | Acuerdo de 2020 | Sí |
| Tabasco | Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno | Reglamento Interior del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | No tiene publicaciones sobre la articulación de la justicia penal |
| Tamaulipas | La UASJ mapeó una Secretaría Técnica, pero ésta no aparece en las páginas oficiales del Estado | Secretaría General de Gobierno | La Secretaría declaró incompetencia para responder la solicitud de información y refirió al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública | La Secretaría Técnica no aparece en las páginas de la SGG ni del SESESP |
| Tlaxcala | Dirección de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal | Secretaría de Gobierno | Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno | Sí |
| Veracruz | Dirección General de Consolidación del Sistema de Justicia Penal | Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Secretaría General de Gobierno | Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno | Sí |



Tabla 2. Instancias de articulación de la justicia penal (Continuación)

| Estado | Instancia de articulación de la justicia penal | Adscripción de la Secretaría Técnica o Unidad de enlace | Fundamento jurídico | Publicaciones recientes sobre la articulación del sistema de justicia penal (página web oficial) |
|------------|---|---|-----------------------------|--|
| Yucatán | Comisión para la Implementación en Materia de Seguridad y Justicia | Secretariado Ejecutivo adscrito a la Consejería Jurídica | Decreto de 2009 | Últimas publicaciones en la materia de 2018 |
| Zacatecas | La UASJ mapeó una Secretaría Pro Tempore, pero no aparece en las páginas oficiales del Estado | La entidad no respondió la solicitud de acceso a la información | | La Secretaría Pro Tempore no aparece en las páginas oficiales del Estado |
| Federación | Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia | Subsecretaría de Derechos Humanos de SEGOB | Reglamento interno de SEGOB | Sí |

Fuente: Elaboración propia base en el mapeo de la UASJ, 16 datos obtenidos de solicitudes de información pública y revisión de las páginas oficiales de las entidades federativas |@mexevalua.

su desaparición en algunos estados. Con el objetivo de profundizar y entender con mayor precisión este 'efecto' de la instancia nacional sobre sus contrapartes estatales, comparamos la información reportada por la UASJ con las solicitudes de información que preparamos para la construcción de la presente edición, así como con la información que cada instancia publica en su sitio de internet. La Tabla 2 muestra los resultados del cotejo, en la cual se puede observar que la información de las tres fuentes no necesariamente coincide, a pesar de partir, en teoría, de los mismos datos. La falta de claridad y centralidad de las instancias de coordinación técnica se convierte así en un hallazgo importante.

En la Tabla 2 se usa el término 'articulación' porque la gran mayoría de estas instituciones sólo cuenta con facultades para fungir como espacios de comunicación y de seguimiento de acuerdos. Sus atribuciones les permiten funcionar como enlaces entre diversas instituciones, pero no pueden diseñar e instrumentar por iniciativa propia estrategias para la consolidación del sistema. **Son contadas (realmente muy pocas) las que pueden diseñar, instrumentar y evaluar acciones para el desempeño ordenado y armonioso de las instituciones relacionadas con la justicia penal.**

En suma, no es posible encontrar evidencia en línea (internet), ni mediante solicitudes de información, de que todas las entidades federativas tuvieran en 2021 alguna instancia de articulación de la justicia penal. Al parecer, ninguna institución ejerció esta función en Michoacán, Morelos, Tamaulipas y Zacatecas. En Baja California Sur se reinstaló una comisión en diciembre de 2021, y en Guanajuato, Morelos y Nayarit se reinstalaron comisiones apenas en 2022. Cabe hacer notar que las tres entidades que reinstalaron sus comisiones lo hicieron mediante acuerdos y un convenio; esto suma evidencia a favor de la hipótesis de que establecer este tipo de instancias a través de este tipo de instrumentos jurídicos les termina confiriendo muy poca estabilidad institucional.

En otras 18 entidades no es posible encontrar en línea evidencias recientes de trabajos de articulación del sistema de justicia penal. Esto no significa que no estén laborando: algunas de las instancias correspondientes enviaron reportes sobre sus actividades durante 2021, y muchas de estas instituciones dedican buena parte de su tiempo a labores de capacitación. Pero sí es preciso remarcar la ausencia de rendición de cuentas proactiva, así como la falta de publicación de indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar los avances en la consolidación del sistema de justicia penal.

Asimismo, llama la atención la gran disparidad que prevalece entre las entidades que sí cuentan con instancias de articulación. **Mientras que Baja California Sur y Querétaro cuentan con estructuras organizacionales amplias y especializadas, en Veracruz, por ejemplo, el organigrama de la Dirección General de Consolidación del Sistema de Justicia Penal incluye únicamente a cuatro personas.** En Durango, solamente una persona labora en la Coordinación de Consolidación del Sistema de Justicia Penal y Comunicación Social.

Finalmente, hay que notar que en las entidades donde se ha dejado la articulación de la justicia penal a cargo de los secretariados ejecutivos de los sistemas estatales de seguridad pública (SESESP) no es posible encontrar evidencia en línea de sus labores recientes, pues sus sitios de internet están mayormente enfocados a la difusión de tareas de seguridad pública. Esto sin duda refleja sus prioridades institucionales y muestra el desbalance que provoca el establecimiento de los SESESP como instancias de coordinación del sistema de justicia penal. Y es que al estar encuadrados en sistemas de prevención del delito, sus intereses y prioridades, su definición de problemas y estrategias tendrán una óptica que no está alineada al trabajo de las instituciones del sistema de justicia penal.



2.2.2 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las instancias de coordinación técnica tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, a partir de *Hallazgos 2019* hemos construido el Índice de Coordinación Técnica (ICTE), que mide los cuatro ejes principales de la coordinación técnica, como los definimos al inicio de este apartado:

1. Coordinación y articulación
2. Planeación y presupuesto
3. Facilitadores
4. Normatividad

Ningún eje es más importante que otro para el funcionamiento eficaz de las instancias de coordinación. Luce, así, como el enfoque adecuado para desarrollar el ICTE: su sencillez nos permite observar fácilmente los ámbitos de coordinación técnica que requieren de un mayor fortalecimiento.

Durante 2021 se aprecian claros cambios en el ICTE pues, como ya mencionamos, algunas de las instancias de coordinación técnica estatal fueron reinstaladas, otras tuvieron modificaciones en su marco normativo. Se observa un incremento en las facultades de coordinación, al pasar de un promedio nacional de 33.9 puntos de 100 posibles en la capacidad de coordinación (2020) a 34.76 puntos en 2021. **Se identifica, de esta forma, una reversión de la tendencia observada en años previos**, marcada por el retraimiento y cierre de las instancias estatales de coordinación técnica.

Por su parte, la Instancia Nacional de Coordinación también funge como instancia de coordinación técnica a nivel federal, por lo que la UASJ cumple con una doble función: articular los esfuerzos de consolidación del sistema a nivel nacional –articulación vertical– y coordinar los esfuerzos de consolidación del sistema de justicia penal a nivel federal –articulación horizontal–. Pues bien, los esfuerzos a nivel federal son nulos: no se observa un trabajo de identificación de objetivos, necesidades y

Tabla 3. Índice de Coordinación Técnica*

| Entidad | Eje 1 Coordinación y articulación | Eje 2 Planeación y presupuesto | Eje 3 Facilitadores | Eje 4 Normatividad | ICTE |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|----------------|
| Querétaro | 1 | 1 | 1 | 1 | 100 |
| Estado de México | 1 | 0.5 | 0.75 | 1 | 81.25 |
| Baja California Sur | 1 | 1 | 0.25 | 0.5 | 68.75 |
| Coahuila | 0.5 | 1 | 0.25 | 1 | 68.75 |
| Colima | 1 | 0.5 | 0.75 | 0.5 | 68.75 |
| Veracruz | 1 | 0.75 | 0.5 | 0.5 | 68.75 |
| Guanajuato | 0.5 | 0.75 | 0.5 | 1 | 62.5 |
| Aguascalientes | 0.5 | 1 | 0.25 | 0.5 | 56.25 |
| Chihuahua | 1 | 0.75 | 0.5 | 0 | 56.25 |
| Hidalgo | 0.5 | 0.75 | 0.5 | 0.5 | 56.25 |
| Jalisco | 0.5 | 0.5 | 0.25 | 1 | 56.25 |
| Chiapas | 1 | 0.25 | 0.25 | 0.5 | 50 |
| Tlaxcala | 0.5 | 0.75 | 0.25 | 0.5 | 50 |
| Nuevo León | 0.5 | 0.5 | 0.25 | 0.5 | 43.75 |
| Sinaloa | 0.5 | 0.75 | 0.5 | 0 | 43.75 |
| Puebla | 1 | 0 | 0 | 0.5 | 37.5 |
| Yucatán | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0 | 37.5 |
| Sonora | 0.5 | 0.75 | 0.25 | 0 | 37.5 |
| Promedio Nacional | 0.4394 | 0.3333 | 0.2045 | 0.3030 | 34.7656 |
| Federación | 0.5 | 0.25 | 0 | 0.5 | 31.25 |
| Baja California | 0 | 0.5 | 0 | 0.5 | 25 |
| Durango | 0.5 | 0.25 | 0.25 | 0 | 25 |
| Ciudad de México | 0.5 | 0 | 0 | 0 | 12.5 |
| Quintana Roo | 0.5 | 0 | 0 | 0 | 12.5 |

* 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...
...donde:

i= 1,2,... N número de la variable del componente N
n= número total de variables del componente N

retos comunes; tampoco de homologación de criterios y desarrollo de estándares de operación. En la parte técnica tampoco se generan los marcos de capacitación necesarios; no se facilita el intercambio y flujo de la información entre los diferentes actores que componen el sistema. Esto tiene como resultado que **cada institución realiza su trabajo sin un entendimiento sistémico, sin dimensionar cómo sus retos individuales se encuadran en retos comunes.**

Han transcurrido ya seis años de la etapa de consolidación de la reforma judicial de 2008. Es perentorio alcanzar un consenso sobre la necesidad de coordinación técnica y la forma que ésta debe adquirir. Durante 2021 observamos que existe una concientización de su importancia; por ello, creemos que se debería aprovechar el impulso y analizar los modelos de coordinación que se están desarrollando de forma exitosa, al tiempo que se dota a las instancias de las capacidades y recursos necesarios para lograr una coordinación efectiva, reducir las asimetrías institucionales y la definición de objetivos y metas del sistema de con horizontes de mediano y largo plazo.

Como **ejemplos de buenas prácticas**, este año destacamos los casos de Baja California Sur y Coahuila.

Baja California Sur

Las entidades que no cuentan con instancias de coordinación del sistema de justicia penal pueden encontrar un buen ejemplo en la reinstalación de la Comisión de Consolidación en Baja California Sur, que se hizo realidad gracias a la existencia de un acuerdo previo entre los tres poderes del estado¹². Su atribución principal, establecida en el acuerdo, es conformar un conjunto armonioso a partir del entramado institucional estatal.

Es recomendable que en aras de darle solidez a la Comisión y fomentar su estabilidad el Poder Legislativo diera seguimiento a su desempeño, con miras a proveer un marco normativo de mayor solidez. De hecho, esta ruta fue la que se siguió en Querétaro, y bien podría ser de utilidad a otras entidades (y a la propia Federación).

Según las consideraciones del propio acuerdo, la Comisión se creó originalmente porque al terminar el periodo de implementación del sistema acusatorio se estimó que

Esquema 3. Integrantes de la Comisión de Consolidación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal en Baja California Sur

| Poder Ejecutivo | Poder Judicial | Poder Legislativo |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gobernador del Estado (quien la preside) • Secretario General de Gobierno • Procurador General de Justicia • Subsecretario de Seguridad Pública • Subsecretario de la Consejería Jurídica • Secretario Ejecutivo de la Comisión (con voz, sin voto) | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Tribunal Superior de Justicia • Magistrado designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Congreso del Estado • Presidente de la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y de Justicia • Presidente de la Comisión Permanente de Seguridad Pública |

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo de creación de la Comisión | @mexevalua.

el avance no era suficiente para lograr “de manera permanente y exitosa la operación integral del sistema en todo el Estado”¹³. Esto, sumado a que “es menester llevar a cabo el monitoreo permanente, a fin de identificar aquellos aspectos que ameritan algún grado de ajuste o rectificación”¹⁴. Estas dos motivaciones dieron forma a los objetivos de la Comisión:

1. **Propiciar las condiciones de colaboración interinstitucional** entre las demás instituciones públicas y privadas cuya injerencia resulta relevante para lograr la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio y oral en el estado.
2. **Evaluar su funcionamiento y formular propuestas y recomendaciones técnicas** para la mejora continua de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal.

En el acuerdo se especifican las atribuciones de la Comisión, entre las cuales se destacan:

- Aprobar los proyectos anuales de inversión para la consolidación del sistema de justicia penal, así como el presupuesto para ello.
- Analizar y, en su caso, cancelar por incumplimiento los proyectos aprobados.

¹² ACUERDO que crea la Comisión de Consolidación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal para el Estado de Baja California Sur y su Secretaría Ejecutiva y suple a la Comisión Implementadora del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Baja California Sur y su Secretaría Ejecutiva. *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, No. 34 (31/08/2017). Disponible en: https://justiciapenalbcs.gob.mx/documentos/marco_normativo/AC_CCESSJP.pdf

¹³ *Ibidem*. Página 156

¹⁴ *Loc. Cit.*



- Evaluar los avances físicos y financieros registrados por las instituciones operadoras del sistema.
- Planear, programar, evaluar y dar seguimiento a todas las actividades de las instituciones operadoras.
- Conocer los inventarios de las instituciones operadoras y analizar sus diagnósticos de necesidades.
- Solicitar información a las instituciones operadoras del sistema a fin de integrar evaluación estadística con la cual dar seguimiento a todas las acciones que se requieran para lograr la consolidación del sistema.

Muy especialmente, el acuerdo enfatiza que “resulta indispensable el monitoreo, evaluación y seguimiento” de los siguientes temas:

- Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
- Procuración y administración de justicia, en general
- Servicios de defensoría pública y privada
- Sistema de compensación a víctimas del delito
- Instituciones policiales y autoridad supervisora de medidas cautelares y de suspensión condicional del proceso
- Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
- Sistema de ejecución penal
- Sistema penitenciario

Coahuila

En octubre de 2012 se publicó en Coahuila la Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral, con el objetivo de “establecer las bases de coordinación y colaboración entre los Poderes del Estado, los municipios y los sectores público, social y privado”, para el buen funcionamiento del sistema de justicia penal. La ley fue reformada en 2019 y sus disposiciones actuales brindan el principal soporte jurídico para la operación del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Entre las facultades que le otorga la ley al Consejo de Coordinación, éstas son las que mejor pueden citarse como buenas prácticas:

- Aprobar los indicadores de evaluación y medición del avance en la implementación del Sistema en el Estado y *velar por su cumplimiento* (el énfasis es nuestro).
- Promover la presentación de iniciativas de ley o de reformas legislativas.

Esquema 4. Integrantes del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en Coahuila

| Poder Ejecutivo | Poder Judicial | Poder Legislativo |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gobernador del Estado (quien lo preside) • Secretario de Gobierno • Procurador General de Justicia • Secretario de Seguridad Pública • Secretario de Finanzas • Secretario de Infraestructura y Transporte • Titular de la Consejería Jurídica • Fiscal General del Estado • Comisionado para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (quien funge como Secretario Técnico) | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Tribunal Superior de Justicia • Magistrado de la Sala Plenal del Tribunal Superior de Justicia • Consejero del Consejo de la Judicatura | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado • Coordinador de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia • Coordinador de la Comisión de Seguridad Pública • Coordinador de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Coahuila de Zaragoza | @mexevalua.

- Proponer modificaciones organizacionales, de gestión y competencia.
- Coadyuvar con el Congreso local en el seguimiento y evaluación de los recursos presupuestales ejercidos.

Para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo, la ley dispuso la creación de una Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, como unidad desconcentrada adscrita al Despacho del gobernador. Se prevé que la Comisión cuenta con, al menos, las siguientes áreas:

- Planeación y programación
- Análisis jurídico y normativo
- Gestión y reorganización
- Capacitación
- Infraestructura
- Difusión
- Asistencia y coordinación interinstitucional
- Administración y finanzas

Como ejemplos valiosos de facultades de coordinación otorgadas por la ley a la Comisión se cuentan:

- Diseñar e instrumentar políticas, programas y mecanismos para el sistema de justicia penal.

- Ejecutar y supervisar las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos del Consejo.
- Promover el estudio, investigación, actualización y mejoramiento del marco jurídico estatal.
- Analizar, evaluar y dar seguimiento a los programas de coordinación.
- Diseñar (y proponer al Consejo para su aprobación) los indicadores de evaluación y medición del avance del sistema de justicia penal.

2.3 Proceso de planeación integral, continuo y público

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de organizar un sistema de *planeación democrática* para armonizar los esfuerzos de la administración pública, y alcanzar así las metas establecidas, abordar los problemas públicos de forma efectiva y coherente y dar atención a las exigencias ciudadanas en los diferentes temas. El principal instrumento de este sistema es el *plan de desarrollo*, ya sea el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o los Planes Estatales de Desarrollo (PES), a los cuales se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública.

Por otro lado, la Ley de Planeación, que norma este sistema, especifica que el PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados, sin perjuicio de aquéllos cuya elaboración se encuentre prevista en las leyes o que posteriormente determine el presidente de la República.

Pues bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024¹⁵ no indica cuáles programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deberán ser elaborados. En los sexenios anteriores se publicaron el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012¹⁶ y, posteriormente, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018¹⁷. Pero al momento de escribir estas líneas no se ha publicado ningún programa similar para este sexenio.

En lugar de un fortalecimiento de la planeación del sistema y de su comprensión como tal, se observan esfuerzos aislados por realizar planeaciones obligadamente atomizadas. Como ejemplo tenemos el desarrollo de planes o políticas de persecución por parte de las fiscalías, que si bien son un ejercicio central para realizar una adecuada orientación de los esfuerzos institucionales hacia la atención de la criminalidad definida como prioritaria, no observamos que estén relacionados con una distribución de recursos humanos, materiales, investigativos o logísticos; tampoco notamos que estos esfuerzos de planeación tengan un impacto en el diseño presupuestal y programático, en el servicio profesional de carrera, en el modelo de gestión y, sobre todo, que se comuniquen con las acciones de las otras instituciones que componen el sistema.

Como muestra de lo anterior tenemos el Plan Estratégico de Procuración de Justicia que debe elaborar la Fiscalía General de la República, y que está desvinculado del PND y de todo programa sectorial o especial interinstitucional de procuración de justicia:



*La Fiscalía General deberá publicar cada tres años el Plan Estratégico de Procuración de Justicia. **En dicho instrumento programático se determinarán las estrategias institucionales, objetivos, metas medibles a corto, mediano y largo plazo, así como las prioridades de investigación para la eficiencia y eficacia de la persecución penal, partiendo del análisis y determinación del capital humano y los recursos financieros disponibles para el adecuado desempeño de la función sustantiva; deberá estructurar las funciones y establecerá los principios que regirán a la Institución, a partir de una política criminal basada en el conocimiento profundo del fenómeno delictivo para focalizar sus esfuerzos y recursos en dar respuesta al conflicto penal, la adecuada atención a la víctima y mejorar el acceso a la justicia**” (los énfasis son nuestros)¹⁸.*

¹⁵ PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 12/07/2019). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

¹⁶ PROGRAMA Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 21/02/2008). Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5030258&fecha=21/02/2008#gsc.tab=0

¹⁷ PROGRAMA Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 12/07/2019). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013#gsc.tab=0

¹⁸ ARTICULO 88. Ley de la Fiscalía General de la República. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR_200521.pdf



Como puede apreciarse, este nuevo documento programático únicamente se refiere a la propia institución, la FGR. Es decir, no es un instrumento que articule la operación de diversas instituciones como, en teoría, sí lo hacían los anteriores Programa Sectorial y Programa Nacional de Procuración de Justicia. Por si esto no fuese de por sí excepcional, en el sitio web de la Fiscalía no es posible encontrar este nuevo Plan Estratégico, que además debió entregarse al Senado en un plazo que venció el 21 de mayo de 2022 (artículo décimo segundo transitorio de esta ley). En la página de la FGR sólo se encuentra publicado un Plan de Persecución Penal Provisional¹⁹.

Si no se publica ningún instrumento de planeación alineado al PND –sea un programa sectorial o un programa especial interinstitucional de procuración de justicia penal–, el presente Gobierno habrá abandonado la planeación como parte del funcionamiento del entramado institucional relacionado con la procuración de justicia. Claro está que cada una de las instituciones relacionadas con la justicia penal debe elaborar su propia planeación institucional, pero estos ejercicios son de horizonte anual y con fines de integración presupuestal: no configuran una *planeación sistémica* y de horizonte medio y largo.

En las entidades federativas tampoco resulta sencillo encontrar programas interinstitucionales en materia de justicia penal. Fueron pocas las entidades que hicieron referencia a los “instrumentos” (documentos) programáticos oficiales en sus respuestas a nuestras solicitudes de información. Por este motivo, preferimos hacer una revisión de los Planes Estatales de Desarrollo (PED), a cuya elaboración están obligados los gobiernos locales.

Como primer resultado, tenemos que no todas las entidades mencionan en su principal “instrumento programático” al PED o temas relacionados con la justicia, lo cual ofrece un marcado contraste con la seguridad pública, un asunto que las 32 entidades discuten en sus planes, por no mencionar que todas cuentan con, al menos, un Programa Estatal de Seguridad Pública (y algunas incluso elaboran varios programas adicionales, relacionados con temas como la prevención social del delito o de la violencia). Como casos ‘extremos’, en el PED de Veracruz no se incluye ni una sola mención a la *procuración*

Tabla 4. Programas interinstitucionales mencionados explícitamente en el Plan Estatal de Desarrollo, y que estuvieron vigentes durante 2021

| Entidad | Programas interinstitucionales cuya elaboración se refiere obligatoria en el PED |
|---------------------|--|
| Baja California Sur | Programa Estatal de Procuración de Justicia (que incluye Justicia Laboral) |
| Coahuila | Programa Especial de Procuración de Justicia para los Niños, Niñas y la Familia |
| Hidalgo | Programa Especial de Procuración de Justicia |
| Jalisco | El propio Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 incluye secciones para apoyar la planeación del desarrollo institucional de: <ul style="list-style-type: none"> • El Poder Judicial estatal; • La Comisión Estatal de Derechos Humanos; y • El Tribunal de Justicia Administrativa. Además, se tiene un Plan Sectorial de Seguridad, Justicia y Estado de Derecho |
| Michoacán | Programa Sectorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia |
| Nuevo León | Programa Sectorial de Seguridad y Justicia |
| Querétaro | Plan Estratégico COSMOS |
| San Luis Potosí | <ul style="list-style-type: none"> • Programa Sectorial de Paz y Justicia • Programa Sectorial de Justicia e Instituciones Sólidas • Programa Sectorial de Reinserción Social • Programa Sectorial de Combate a la Delincuencia y Atención a Víctimas |
| Sonora | El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 indica que debieron hacerse “programas derivados” del eje paz y tranquilidad, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> • Nuevo sistema de justicia penal • Procuración de justicia • Readaptación y reinserción social |

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los Planes Estatales de Desarrollo vigentes en 2021 | @mexevalua.

de justicia; en el de Tamaulipas sólo se hacen algunas menciones aisladas a la *procuración* de justicia dentro de las acciones relacionadas con la seguridad pública. Y por lo que toca a la *impartición* de justicia, la mayoría de las entidades no la mencionan.

En la Tabla 4 mostramos, por contra, **buenas prácticas locales**, esto es, Planes Estatales de Desarrollo que mencionan explícitamente la obligación de elaborar documentos programáticos sectoriales o especiales interinstitucionales relativos a la justicia penal²⁰.

¹⁹ FGR (2019). Plan de Persecución Penal Provisional. Fiscalía General de la República. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf

²⁰ Para las que no se mencionan en este cuadro, no ha sido posible encontrar en sus PED la obligación *expresa* de elaborar programas sectoriales o especiales interinstitucionales en materia de justicia penal.



Nuevo León

Uno de los mayores aciertos del Programa Sectorial de Seguridad y Justicia 2016-2021²¹ de Nuevo León es que considera que las instituciones de seguridad pública y justicia penal –las que se encuentran dentro de la esfera del Poder Ejecutivo– conforman un sector, por lo que deben diagnosticarse y fortalecerse en conjunto. Además, plantea que otras instituciones del mismo Poder Ejecutivo –Instituto de Innovación y Transferencia Tecnológica, el Instituto Estatal de la Mujer o el Instituto Estatal de Derechos Humanos– pueden ayudar al desarrollo de este sector y, de hecho, se incluyen dentro de las estrategias y líneas de acción.

Otro de sus aciertos es que enfatiza la información y el conocimiento como pilares para el desarrollo del sector, y dedica secciones específicas a discutir las aportaciones de la Unidad de Análisis de Información y de la Universidad de Ciencias de la Seguridad.

Vale la pena resaltar que sus estrategias y líneas de acción hacen referencia directa a programas presupuestarios, por lo que, al menos en teoría, cada una de las estrategias estatales cuenta con recursos para su implementación. Además, se incluye un listado de “proyectos estratégicos”, en el que se señalan las dependencias responsables y el presupuesto asignado a cada uno de estos proyectos.

Finalmente, otra buena práctica de este instrumento programático tiene que ver con la discusión, dentro de una misma sección, del presupuesto asignado a las siguientes instituciones, lo cual ofrece una visión sectorial de la asignación de recursos públicos. Éste es el ‘universo’ de instancias:

- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas
- Centro de Información para la Seguridad del Estado, de Evaluación y Control de Confianza
- Instituto de la Defensoría Pública
- Instituto Estatal de Seguridad Pública
- Procuraduría General de Justicia
- Secretariado Ejecutivo del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública
- Secretaría de Seguridad Pública
- Universidad de Ciencias de la Seguridad

Querétaro

En 2018, el Gobierno del estado decidió establecer en ley la Comisión para la Evaluación de la Operación de la Justicia Penal, denominada Cosmos, creada originalmente en 2017 mediante un acuerdo. De la misma forma se nombró al modelo de gestión que impulsaría la Comisión, junto con un sistema informático único, para todas aquellas instituciones estatales involucradas en la materia, incluyendo la operación policial, la atención a víctimas, la defensoría pública, la justicia para adolescentes y el sistema penitenciario.

Como parte de sus esfuerzos de planeación en justicia y seguridad, para 2021 se tenían vigentes en Querétaro los siguientes documentos programáticos, en orden jerárquico:

1. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021
2. Plan Estratégico Cosmos 2019-2023
3. Programa Estatal de Seguridad 2022-2027
4. Informes de Diagnóstico y Programa de Fortalecimiento del Estado de Fuerza y Capacidades Institucionales Estatales y Municipales en Materia de Seguridad en el Estado de Querétaro 2020-2025
5. Plan de Trabajo Cosmos 2021
6. Encuesta ciudadana 2021

El Plan Estratégico Cosmos 2019-2023²² tiene como finalidad revisar y evaluar las “diversas dimensiones” del sistema de justicia penal del estado, para en última instancia impulsar un modelo de administración “para la mejora continua”. En este Plan se precisan tres grandes tipos de objetivos: de coordinación, de colaboración y estratégicos. Éstos últimos se desagregan en objetivos operativos, con sus respectivas acciones específicas y la institución a cargo de éstas, junto con fechas esperadas de cumplimiento.

Entre los objetivos de coordinación, los cuales quedan a cargo de la Comisión, vale la pena citar dos, junto con sus líneas de acción, para mostrar la importancia de

²¹ PROGRAMA Sectorial de Seguridad y Justicia 2016-2021 del Estado de Nuevo León. Disponible en: https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/programa_seguridad_y_justicia.pdf

²² Plan Estratégico Cosmos. *La Sombra de Arteaga* (2/08/2019). <https://www.cosmos.gob.mx/comision/view?id=4777AB02-B981-11EB-8F12-E454E8843527>



fijar por ley una instancia de coordinación, que articule y ordene la planeación de las diversas instituciones que conforman el sistema de justicia penal:

- Objetivo 1. Fortalecimiento institucional
 - 1.1 Consolidación del Marco Normativo Interno
 - 1.2 Diseño e Innovación de Tecnologías
 - 1.3 Servicio Profesional de Carrera
- Objetivo 4. Comunicabilidad concurrente del sistema de justicia.
 - 4.1 Potenciar el uso de tecnologías para desarrollar progresivamente diversos aplicativos que permitan servicios personalizados con los usuarios del sistema de justicia en los diferentes modelos operativos.
 - 4.2 Establecer un sistema de gestión que permita captar por diversos mecanismos las opiniones, expresiones, críticas y propuestas de los usuarios del sistema o ciudadanos que participen, lo cual facilite su análisis sistémico por las áreas técnicas y estratégicas.
 - 4.3 Generar estudios interdisciplinarios que permitan la reflexión y construcción de la comunicabilidad de contenidos, objetivos funcionales, procesos inferenciales y las distintas acciones operativas que hagan posible los procesos evolutivos de conocimiento del sistema a partir de la práctica concreta, identificando áreas de oportunidad para su mejoramiento.

2.4 Sistemas de información

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal.

Logramos entender el alcance y el papel que están llamados a tener los sistemas informáticos al describir cada una de sus 'áreas' de utilidad cotidiana y potencial. A saber:

- Como **herramienta de gestión**, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como **herramienta para la planeación**, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de

trabajo, retos de gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.

- Como **herramienta de apoyo a la investigación**, pueden apoyar a la construcción e identificación de patrones criminales, así como de zonas de riesgo, riesgos procesales y tendencias del sistema, entre otras, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como **herramienta de control interno**, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como **herramienta de transparencia y rendición de cuentas**, pueden proveer la información que se hace pública a la sociedad para dar seguimiento a la actuación institucional.

Así, **los sistemas informáticos adecuadamente planeados sirven para el fortalecimiento de la operación de todo el sistema de justicia procesal penal, ya que facilitan el flujo de la información, que es una de sus características esenciales**. Este flujo, además, reduce la asimetría entre las partes.

Un sistema informático con una visión de conjunto se convierte en una herramienta de coordinación de la operación del sistema y de articulación del trabajo de cada operador. Facilita la homologación de criterios e incrementa la capacidad de respuesta y efectividad de la defensoría y asesores de víctimas.

En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del SJP, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones y de generar estadísticas para el análisis del propio sistema. En el camino, impactan en su capacidad para contener registros digitalizados de la investigación y las actuaciones interinstitucionales.

En torno al último punto, es necesario detallar que la capacidad del sistema informático para digitalizar los registros de las investigaciones no sólo enriquece las bases de datos, sino que también 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 a los registros de las investigaciones.

2.4.1 Diseño de un sistema de información

Así como la justicia penal debe operar como un *sistema* bien coordinado y armonizado, la información referente a la misma debe tener un *enfoque sistémico*. Desafortunadamente, lo que observamos en la gran mayoría de los casos es que se tienen datos *intrainstitucionales* que no se conectan con otras instituciones ni responden a sus necesidades (es decir, que carecen de una orientación *interinstitucional*, y mucho menos *sistémica*).

Desde la década de 1980, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas publicó un primer manual para elaborar estadísticas sobre la justicia penal. Aunque este documento está obviamente acotado, ofrece un muy buen ejemplo del *enfoque sistémico* que debe tener la información en materia de justicia penal²³. En él se presentó un marco general para establecer un *sistema de información*, entendiendo el término no como un simple uso informático, sino como un enfoque completo para toda información gubernamental.

La edición 2004 del *Manual para la elaboración de estadísticas sobre justicia penal* todavía puede encontrarse en el sitio de esta oficina de Naciones Unidas²⁴. En él se describen los requisitos fundamentales que debe tener un sistema de información, de entre los cuales destacamos:

- **Las estadísticas no son un fin en sí mismas**, sino que son un medio para alcanzar fines tales como la adopción de decisiones y la propia investigación criminal.
- Las estadísticas prestan el mayor grado de utilidad **en el contexto de otras estadísticas o en relación con ellas**.
- Al igual que el sistema de justicia penal, **el sistema de estadísticas sobre la justicia penal debe planificarse y administrarse eficazmente**. La elaboración de estadísticas de buena calidad es un proceso complejo y potencialmente costoso que requiere, por tanto, una eficaz gestión de los recursos humanos y financieros.

En relación con el *carácter sistémico* de la información sobre justicia penal, el *Manual* explica lo siguiente (ver también la Tabla 5):



*En la medida en que los componentes de la justicia penal constituyen un sistema, los productos [de información] de cada organismo son insumos para otros. **Por ejemplo, los casos presentados por la policía ante el fiscal deberían figurar en las estadísticas de productos de la policía en las de insumos del ministerio público. Análogamente, los casos resueltos por los tribunales deberían figurar en las estadísticas de productos judiciales y en las de insumos del sistema carcelario [...]***



En un enfoque sistémico es necesario vincular los insumos, los procesos, los productos y los datos sobre los recursos y considerarlos en conjunto, en lugar de por separado. Esos indicadores del sistema de justicia penal pueden ser sumamente útiles para seguir las demandas de los servicios de justicia penal, la prestación de servicios, el tratamiento de los delincuentes en la justicia penal, los vínculos entre los distintos organismos y los distintos componentes del sistema de justicia penal, los efectos de las decisiones de cada uno de los componentes sobre los demás componentes y los costos y la incidencia de las decisiones y los servicios de la justicia penal.”²⁵ (los énfasis son nuestros).

²³ NACIONES UNIDAS, División de Estadísticas (1989). *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*. Disponible en https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_89s.pdf

²⁴ NACIONES UNIDAS, División de Estadísticas (2004). *Manual para la elaboración de estadísticas sobre justicia penal*. Disponible en: <https://shop.un.org/books/manual-dev-system-criminal-25377>

²⁵ *Ibid.* Páginas 21 y 22



Tabla 5. Marco ilustrativo de la División de Estadísticas de Naciones Unidas para el enfoque sistémico de las estadísticas sobre justicia penal

| Componente del sistema de justicia | Tipo de indicador estadístico | | | |
|---|--|--|--|--|
| | Estadística de insumos | Estadística de procesos | Estadística de productos | Estadística de recursos |
| Policía | <ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de servicio de policía • Incidentes delictivos denunciados a la policía • Sospechosos • Sospechosos detenidos | <ul style="list-style-type: none"> • Incidentes investigados • Funcionarios desplegados • Incidentes corroborados | <ul style="list-style-type: none"> • Delitos aclarados por formulación de cargos • Delitos aclarados en otras formas • Personas contra las que se formularon cargos • Casos transmitidos al fiscal | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de personal • Dotación autorizada • Presupuesto / gastos |
| Ministerio Público | <ul style="list-style-type: none"> • Casos-persona • Cargos formulados | <ul style="list-style-type: none"> • Comparecencias ante los tribunales, por tipo de audiencia judicial | <ul style="list-style-type: none"> • Casos-persona concluidos, por tipo de decisión • Cantidad de personas declaradas culpables | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de personal • Dotación autorizada • Presupuesto / gastos |
| Tribunales | <ul style="list-style-type: none"> • Casos-persona • Cargos formulados • Tasa de reincidencia • Apelaciones presentadas | <ul style="list-style-type: none"> • Comparecencias ante los tribunales • Audiencias judiciales • Duración del caso (de la primera comparecencia a la decisión final) | <ul style="list-style-type: none"> • Casos-persona concluidos, por tipo de decisión • Condenas, por tipo de casos • Duración de la pena, monto de la multa, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de personal • Dotación autorizada • Presupuesto / gastos • Costo promedio por juicio |
| Sistema Penitenciario | <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Revocaciones de libertad condicional y libertad vigilada • Tasa de reincidencia | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad media de reclusos (según registros y efectiva) • Infracciones y violaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Liberaciones, por tipo | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de personal • Dotación autorizada • Capacidad carcelaria • Presupuesto / gastos |
| Medidas no privativas de la libertad | <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Tasa de reincidencia | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad media de delinquentes • Infracciones y violaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Liberaciones, por tipo | <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de personal • Dotación autorizada • Capacidad carcelaria • Presupuesto / gastos |

Nota: Un "caso-persona" comprende todos los cargos contra una persona.

Fuente: Manual para la elaboración de estadísticas sobre justicia penal. División de Estadística de Naciones Unidas (2004) | @mexevalua.

2.4.2 Diseño de sistemas informáticos para el sistema de justicia penal

A pesar de la larga tradición estadística en México, jamás ha sido implementado a nivel de la Federación un sistema estadístico, con carácter sistémico y enfocado en la justicia penal y no en la seguridad pública, como el que recomendó Naciones Unidas.

También hay que admitir que el marco normativo federal impone limitaciones para el desarrollo de sistemas informáticos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que sean las Unidades de Administración y Finanzas las encargadas de las tecnologías de la información²⁶, porque supone que la utilidad institucional de estas tecnologías se circunscribe a "servicios de apoyo administrativo".

Por su parte, las disposiciones de la Estrategia Nacional Digital que estuvieron vigentes hasta septiembre de 2021²⁷ se enfocaron en los procesos de contratación y concurso público para *adquirir y arrendar* servicios de tecnologías de la información y comunicación (TIC). Esto respondía, evidentemente, a la misma visión anticuada de la Ley Orgánica: la principal función de las áreas encargadas de las TIC era la contratación de servicios de apoyo, cuando la tendencia internacional apunta al desarrollo de sistemas informáticos por parte de equipos de trabajo al interior de las organizaciones, y como áreas de *desarrollo y operaciones*.

El actual Gobierno tomó una buena decisión al publicar, en septiembre de 2021, una nueva Estrategia Digital Nacional 2021-2024²⁸, junto con nuevas políticas y disposiciones en la materia²⁹. En ellas se establece que las TIC

²⁶ ARTÍCULO 20, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPF.pdf>

²⁷ ACUERDO por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la Seguridad de la Información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 23/07/2018). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5532585&fecha=23/07/2018#gsc.tab=0

²⁸ ACUERDO por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 6/09/2021). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0

²⁹ ACUERDO por el que se emiten las políticas y disposiciones para impulsar el uso y aprovechamiento de la informática, el gobierno digital, las tecnologías de la información y comunicación, y la seguridad de la información en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 6/09/2021). Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628885&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0



deban estar a cargo de su propia Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones (UTIC), es decir, independiente y con el mismo nivel jerárquico que la Unidad de Administración y Finanzas. Además, se abre la puerta al desarrollo interno de sistemas informáticos, basados en *software* libre:



Artículo 65.- Los procesos de desarrollo y mantenimiento de aplicativos de cómputo deberán seguir un modelo de arquitectura de software que genere aplicaciones reutilizables e interoperables entre las áreas de la Institución y otras Instituciones, asimismo, deberán privilegiar el uso de lenguajes de programación y las plataformas de desarrollo basadas en software libre y estándares abiertos que se establezcan en los Estándares Técnicos.”

Para que las instituciones federales puedan aprovechar plenamente la posibilidad de desarrollar sus propios sistemas informáticos, todavía es necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de poder crear las contempladas Unidades de Tecnologías de Información y Comunicaciones (UTIC). Lo anterior se debe a que, para fines prácticos y frente a las auditorías de desempeño institucional, una ley tiene preeminencia sobre cualquier acuerdo (y porque la actuación de los funcionarios y de las instituciones debe regirse por el principio de legalidad). Desafortunadamente, en los acuerdos relativos a la nueva Estrategia Digital Nacional, y a sus políticas y disposiciones, no se establecieron fechas específicas para la armonización del marco normativo de la política digital de la Administración Pública Federal.

De todas formas, cabe apuntar las capacidades básicas que debe tener un sistema informático adecuado:

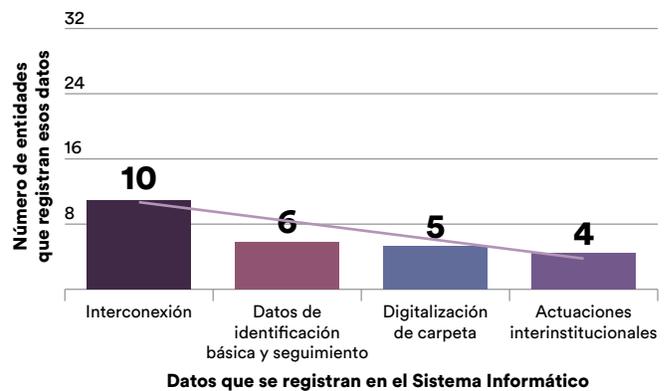
- **Lograr la interconexión entre las diferentes instituciones**, ya que esto condiciona el flujo de la información y la capacidad para establecer lograr una gestión basada en el diálogo interinstitucional.
- **Registrar variables con definiciones homogéneas** que faciliten el seguimiento de los casos y el análisis estadístico.
- **Tener la capacidad de albergar los registros de las investigaciones**, con el fin de facilitar la

gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza a través de las diferentes instituciones.

- **Registrar en las carpetas las actuaciones realizadas durante la investigación de parte de 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.

Tales capacidades se verifican en el conjunto de las entidades federativas de la manera que mostramos en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Sofisticación de los sistemas informáticos



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública | @mexevalua.

Como se observa, **sólo el 31% de las entidades reportan tener sistemas informáticos que permiten algún nivel de interconexión entre las instituciones operadoras del SJP**, así como el registro de información básica de las carpetas.

Es importante destacar que en la mayoría de estos casos las instituciones entienden como “interconexión” la posibilidad de que se consulten abiertamente las actuaciones de la Fiscalía, sin que ello suponga que cada institución cuenta con un sistema conectado al sistema de la Fiscalía o que se tenga un único sistema con módulos para cada institución. En la mitad de estos casos la interconexión limita el flujo de información entre las fiscalías y los poderes judiciales. Sólo en el 16% de las entidades el sistema informático permite la digitalización de la carpeta, y en el 13% permite el registro y la consulta de las actuaciones interinstitucionales.



Es importante mencionar que las autoridades federales no nos proporcionaron información para poder analizar la capacidad y sofisticación de sus sistemas; por ello no nos fue posible saber si cuentan al menos con una interconexión básica que facilite el flujo de la información entre los operadores.

Por descontado, la interconexión o la existencia de un único sistema informático que conecte a todas las instituciones facilita el entendimiento sistémico de la justicia procesal penal; permite alinear la actuación de cada operador a los objetivos generales del sistema, posibilita la trazabilidad de sus procesos internos y reduce la asimetría de las partes. Sin embargo, hay que apuntar que en las entidades cuyos sistemas informáticos permiten efectivamente la interconexión, se desconoce qué tanto y cómo se aprovecha la información estadística y quiénes tienen acceso a los datos básicos para lograr una adecuada administración de cada caso.

Uno de los rubros analizados en nuestro Índice de Coordinación Técnica (ICTE) es la capacidad que tienen las instancias de coordinación técnica para construir y promover el uso de sistemas informáticos con niveles adecuados de sofisticación, interconexión y articulación. Éstos, como hemos visto, son herramientas básicas para la planeación y homologación, pero son aún más importantes en la etapa de consolidación del sistema: al facilitar el flujo de la información y generar modelos de gestión uniformes, reducen las asimetrías que afectan a las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas.

La construcción de sistemas informáticos que sirvan como verdaderos instrumentos de gestión tanto para los poderes judiciales y fiscalías como para defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas es una asignatura pendiente. La Instancia Nacional de Coordinación Técnica debería asumir el liderazgo en este trabajo.

Veamos algunas **buenas prácticas**.

Querétaro

El Sistema Informático Único (SIU) de la Comisión Cosmos es un sistema de gestión para *todos los operadores* del sistema penal acusatorio: Fiscalía General, Poder Judicial, Defensoría Pública, UMECAS, Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), Víctimas y policía como primer respondiente. El SIU inició operaciones el 30 de mayo de 2016. Es un desarrollo propio, que cuenta con 54 módulos a través de los cuales se llevan los procesos relativos a las carpetas de investigación, órdenes judiciales, denuncias, medidas cautelares, acuerdos de solución alterna, asistencia a víctimas, etcétera. En ediciones anteriores de *Hallazgos*, así como en la *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia* (también de México Evalúa)³⁰ describimos a detalle los atributos de este sistema.

Sin más, el SIU es el único referente en el país de un *sistema integral de información* en materia de justicia penal.

LA INTERCONEXIÓN O LA EXISTENCIA DE UN ÚNICO SISTEMA INFORMÁTICO QUE CONECTE A TODAS LAS INSTITUCIONES FACILITA EL ENTENDIMIENTO SISTÉMICO DE LA JUSTICIA PROCESAL PENAL

Chihuahua

La instancia de coordinación de la entidad tiene atribuciones suficientes para desarrollar un sistema integral de información. No obstante, hay que apuntar que sus facultades no se establecen en ley, sino en un decreto. El 4 de octubre de 2017 el Gobierno local publicó un decreto para reformar la instancia de implementación del sistema acusatorio³¹ y convertirla en el Centro Estatal para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal³². Este centro, a la letra de los decretos y posterior reforma, cuenta con facultades para desarrollar un *sistema de información*³³, y así se describen en fracciones del artículo 2:

³⁰ *Guía de buenas prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia*. México Evalúa (2020). <https://www.mexicoevalua.org/guia-de-buenas-practicas-en-el-uso-de-nuevas-tecnologias-para-la-imparticion-de-justicia/>

³¹ DECRETO que crea la comisión denominada Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Decreto No. 259/08 II P.O. Disponible en: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/231.pdf>

³² DECRETO que crea la comisión denominada Centro Estatal para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Decreto No. LXV/RFDEC/0367/2017 VII P.E. Disponible en: [http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/634\\$ 0.pdf](http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/634$ 0.pdf)

³³ *Ibid.* Artículo 2, fracciones, XI, XII, XIII y XLIV

- Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis relacionados con la creación, consolidación, evaluación y seguimiento del sistema de justicia penal.
- Establecer y administrar un centro de consulta especializada en materia del modelo de justicia penal.
- Integrar un centro estatal de informática, que contenga un banco de datos analítico e individual sobre el curso que sigan cada uno de los casos que se llevan en el sistema de justicia penal, para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos.
- Desarrollar sistemas informáticos y de comunicaciones, tendientes a lograr un intercambio de información entre las diferentes instancias que intervienen en la operación del sistema de justicia penal, así como promover su uso uniforme a nivel estatal, bajo el modelo de tiempo real.
- Lo anterior, a fin de proponer acciones concretas para consolidarlo y además establecer un mecanismo eficiente de control de calidad en la aplicación de este modelo, para detectar las fallas y proponer medidas correctivas;

Por la respuesta a nuestra solicitud de información, concluimos que tal sistema de información aún no se encuentra operando³⁴.

2.5 Proyección y uso efectivo de recursos financieros

Los incrementos presupuestales no garantizan por sí mismos el éxito del SJP. Es necesario, más bien, que el gasto cumpla con las racionalidades de su asignación. Lograr un gasto eficiente y eficaz tiene como condición indispensable los ejercicios de planeación estratégica y

EN 2021 EL PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EL SECTOR DE JUSTICIA PENAL A NIVEL LOCAL, QUE CONOCIÓ EL 98% DE LOS DELITOS DENUNCIADOS, FUE DE 190.5 MIL MILLONES DE PESOS

operativa que se analizaron en secciones precedentes.

El punto de partida para una adecuada distribución de los recursos es la definición de los resultados que se desean obtener, así como las estrategias para alcanzarlos, y a partir de allí se pueden definir las necesidades del sistema en su conjunto y de cada operador en lo particular, así como los procesos y acciones que se desprenden de las estrategias.

En otras palabras, hay un efecto-cascada: de la planeación estratégica del sistema se deriva la planeación operativa institucional, la cual establece el trabajo de cada institución y, de forma transversal, la definición de los recursos necesarios para alcanzar las metas y enfrentar los retos sistémicos.

Como la planeación estratégica es escasa en el sector justicia, los ejercicios de planeación operativa necesarios para solicitar el presupuesto a los Congresos locales están desarticulados y carecen de visión sistémica, sin objetivos claros, sin metas definidas. La consecuencia: un gasto no sólo poco eficiente y eficaz, sino también inhibitorio del sistema mismo, ya que en vez de metas puede trazar rutas de colisión entre las instituciones.

2.5.1 Distribución presupuestal

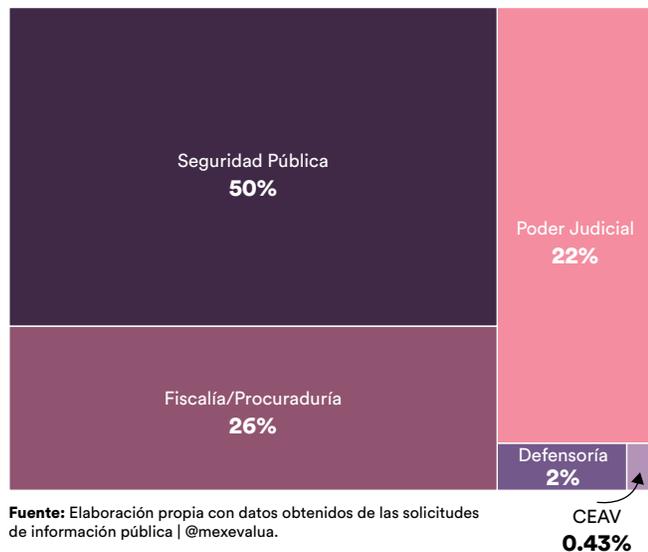
De acuerdo: el presupuesto como un monto aislado no garantiza el éxito del SJP, pero sí que condiciona su operación. Es decir, aunque un presupuesto suficiente no necesariamente mejora los resultados, sin duda permite a las instituciones contar con los recursos para su operación diaria, incrementar su capacidad instalada y acercarse a los objetivos marcados en la planeación estratégica sistémica e institucional. El siguiente aspecto revelador es cuánto 'le toca' a cada una de las principales instancias del sistema.

En 2021 el presupuesto asignado para el sector de justicia penal a nivel local, que conoció el 98% de los delitos denunciados, fue de 190,517,117,713 de pesos. En

³⁴ Número de folio de la solicitud: 080144522000173. En dicha respuesta el Centro Estatal para la consolidación del Sistema de Justicia Penal informó a través del oficio CONSPEN-024/2022: "Esta instancia no cuenta con un sistema de información propio que proporcione información actualizada del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en virtud de que eso es competencia del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, sin embargo, este Órgano de Consolidación coordina a los operadores del Sistema de Justicia Penal para concentrar la información que alimenta a los Indicadores Estratégicos del Modelo de Evaluación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante el Acuerdo 06/XLII/17".



Gráfica 7. Distribución del total presupuestal del sistema de procuración de justicia local en 2021



términos reales esto significó un incremento del 0.07% con respecto a 2020; es decir, **se observa a nivel nacional una asignación y distribución inercial de los recursos presupuestales**. La Gráfica 7 nos muestra que la participación de seguridad pública es del 50% del presupuesto, mientras que la de las fiscalías generales es del 26%, de los poderes judiciales el 22%, las defensorías el 2% y la atención a víctimas el 0.43%.

Esta distribución presupuestal revela una profunda asimetría entre los recursos asignados a las fiscalías generales, defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas. Estas tres instituciones deben contar con recursos no sólo para mantener la operación diaria, sino también para aumentar su capacidad instalada.

La Tabla 6 retrata esa asimetría en la asignación de recursos estado por estado. Como se ve en la media nacional de 2021, las defensorías reciben cinco centavos por cada peso que reciben las fiscalías, y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas reciben 57 centavos por cada peso que reciben las fiscalías.

En comparación con la distribución proporcional del ejercicio presupuestal previo (2020), hubo un incremento del 3% en la relación entre el presupuesto asignado a las fiscalías generales y el de las secretarías de seguridad pública. Igualmente observamos un incremento del 7% en el presupuesto de las comisiones ejecutivas

Tabla 6. Comparación de presupuestos institucionales asignados en 2021 (proporciones)

| Entidad | Simetría presupuestal 2020 | | |
|-----------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| | Razón presupuesto FGE:SSP | Razón Presupuesto Defensa:FGE | Razón Presupuesto CEAV:Defensa |
| Aguascalientes | \$ 0.62 | \$ 0.06 | \$ 0.17 |
| Baja California | \$ 19.27 | \$ 0.04 | |
| Baja California Sur | \$ 0.43 | \$ 0.11 | |
| Campeche | \$ 0.61 | \$ 0.06 | \$ 0.02 |
| Coahuila | \$ 2.32 | \$ 0.08 | \$ 0.26 |
| Colima | \$ 0.92 | | |
| Chiapas | \$ 0.13 | \$ 0.15 | |
| Chihuahua | \$ 1.20 | \$ 0.05 | \$ 0.67 |
| Ciudad de México | \$ 0.38 | \$ 0.21 | \$ 0.03 |
| Durango | \$ 0.63 | \$ 0.04 | \$ 0.46 |
| Guanajuato | \$ 0.64 | \$ 0.12 | \$ 0.10 |
| Herrero | \$ 0.82 | | |
| Hidalgo | \$ 0.37 | \$ 0.00 | |
| Jalisco | \$ 0.53 | \$ 0.07 | \$ 0.29 |
| Estado de México | \$ 0.37 | \$ 0.05 | \$ 0.74 |
| Michoacán | \$ 0.46 | \$ 0.05 | \$ 0.57 |
| Morelos | \$ 0.49 | \$ 0.03 | |
| Nayarit | \$ 0.65 | | |
| Nuevo León | \$ 0.69 | | |
| Oaxaca | \$ 0.44 | \$ 0.11 | \$ 0.02 |
| Puebla | \$ 0.43 | \$ 0.01 | \$ 1.40 |
| Querétaro | \$ 1.65 | \$ 0.06 | \$ 0.53 |
| Quintana Roo | \$ 0.73 | | |
| San Luis Potosí | \$ 0.47 | \$ 0.14 | \$ 0.25 |
| Sinaloa | \$ 1.35 | \$ 0.08 | \$ 0.32 |
| Sonora | \$ 0.61 | \$ 0.04 | \$ 0.08 |
| Tabasco | \$ 0.46 | \$ 0.05 | \$ 0.04 |
| Tamaulipas | \$ 0.36 | | |
| Tlaxcala | \$ 0.53 | \$ 0.05 | \$ 0.30 |
| Veracruz | \$ 0.33 | \$ 0.01 | 4.88 |
| Yucatán | \$ 0.11 | \$ 0.07 | \$ 0.60 |
| Zacatecas | \$ 0.72 | \$ 0.07 | \$ 0.25 |
| Federación | \$ 0.31 | \$ 0.00 | 256.87 |
| Media Nacional | \$ 0.44 | \$ 0.05 | \$ 0.57 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública | @mexevalua.

de atención a víctimas, en relación con las defensorías. Por otro lado, identificamos una reducción del 18% en el presupuesto asignado a las defensorías en relación con las fiscalías generales.

2.5.2 Variación presupuestal

El incremento marginal del 0.07% en términos reales del presupuesto asignado al SJP no fue homogéneo. Descubrimos importantes variaciones entre las entidades federativas, con una variación del 182% en Jalisco (que en el periodo anterior había tenido una disminución del

Tabla 7. Variaciones (Δ) presupuestales en términos reales 2020-2021

| Entidad | Variación (Δ) 2020 - 2021 | | | | | Δ 2020-2021 |
|-----------------------|------------------------------------|--------------|---------------------|---------------|-------------------------|--------------------|
| | Δ SSP | Δ FGE | Δ Defensoría | Δ CEAV | Δ Poder Judicial | |
| Aguascalientes | 36% | 2.34% | 26.23% | 19.82% | 14.56% | 18.89% |
| Baja California | -95% | 0.00% | 3.04% | | 9.02% | -37.78% |
| Baja California Sur | 4% | 5.13% | 40.71% | | 740.06% | 40.80% |
| Campeche | 9% | 3.21% | -6.88% | -97.80% | 3.69% | 4.00% |
| Coahuila | -78% | 12.25% | -11.07% | -12.10% | 6.74% | -32.25% |
| Colima | -34% | -16.92% | | | 7.08% | -21.67% |
| Chiapas | 13% | -72.35% | | | 1.76% | -12.11% |
| Chihuahua | 12% | -5.74% | 7.59% | 109.44% | 20.33% | 7.55% |
| Ciudad de México | 9% | 0.01% | 0.16% | 366.27% | 0.91% | 4.94% |
| Durango | 5% | -0.87% | -3.87% | 2.86% | 415.28% | 23.43% |
| Guanajuato | 17% | 20.96% | 3.23% | 258.58% | 2.41% | 14.80% |
| Guerrero | | 5.54% | | | -58.81% | 60.56% |
| Hidalgo | 6% | -7.76% | -99.93% | | 2.76% | -15.59% |
| Jalisco | 4107% | 2.05% | 6.84% | -0.52% | | 181.83% |
| Estado de México | 46% | -7.26% | 3.18% | -31.38% | 32.64% | 26.46% |
| Michoacán | -27% | 9.19% | -21.02% | 7.90% | 4.07% | -14.57% |
| Morelos | 37% | -3.61% | -8.99% | | 46.50% | 25.47% |
| Nayarit | -3% | 4.72% | | -12.60% | 5.41% | 1.49% |
| Nuevo León | 7% | 16.91% | | 26.04% | -10.85% | 2.68% |
| Oaxaca | 1% | -0.31% | 2,159.87% | -31.11% | 877.35% | 36.95% |
| Puebla | 0% | -0.90% | -66.80% | -36.58% | -4.03% | -1.61% |
| Querétaro | -14% | 10.63% | -2.39% | 14.78% | 5.72% | 2.14% |
| Quintana Roo | -21% | 0.11% | | -19.33% | 1.93% | -10.24% |
| San Luis Potosí | -2% | 15.45% | 0.19% | 4.40% | -1.66% | 1.64% |
| Sinaloa | -1% | -12.29% | -0.15% | | 5.52% | -2.94% |
| Sonora | -2% | -7.00% | -1.78% | -93.12% | 6.79% | -2.66% |
| Tabasco | 2% | 5.95% | 1.91% | -40.43% | -0.93% | 2.51% |
| Tamaulipas | 6% | 469.58% | | | -23.14% | 19.34% |
| Tlaxcala | -27% | 5.73% | | 3.68% | 34.87% | -2.01% |
| Veracruz | 8% | -2.43% | 2.14% | -0.59% | -3.80% | 3.16% |
| Yucatán | -9% | -6.08% | -6.24% | -19.63% | 39.83% | -4.21% |
| Zacatecas | 2% | 9.41% | 5.47% | 323.49% | 3.75% | 4.98% |
| Federación | -15% | 7.70% | -49.27% | 41.06% | 6.99% | -2.12% |
| Media Nacional | 0% | 3.04% | -12.68% | -5.62% | 9.10% | 3.22% |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública | @mexevalua.

57%). Por otro lado, tenemos a Baja California, que en 2020 tuvo un incremento del 60% en su presupuesto, y para 2021 una reducción del 38%.

Como hemos constatado a lo largo de varias ediciones de *Hallazgos*, las variaciones presupuestales son reflejo de la falta de visión sistémica en la asignación del presupuesto. A cada institución se le asignan recursos sin considerar las necesidades y retos de las otras instituciones; ni siquiera existe una asignación inercial, ya que de forma reiterada año con año se observan altas variaciones no sólo en el total asignado al sistema de justicia, sino también en el presupuesto asignado a cada institución.

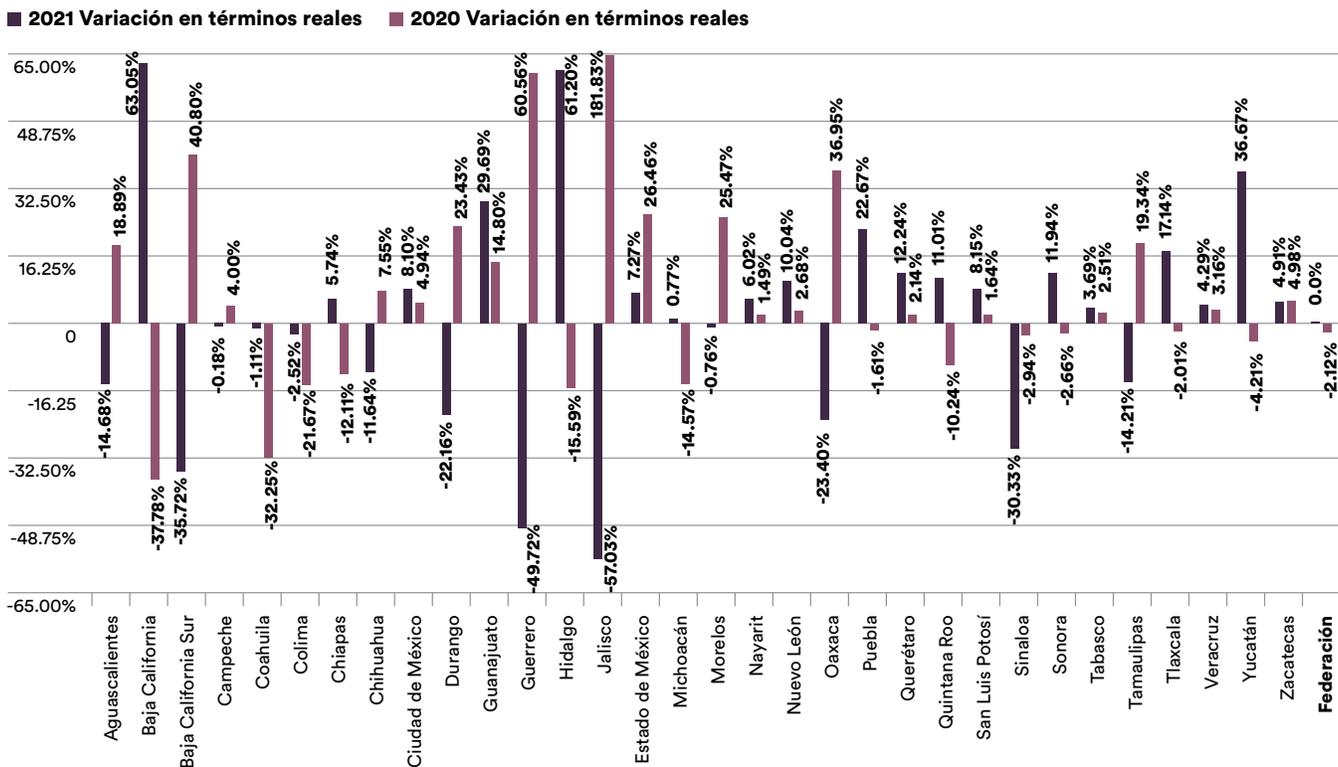
Cabría preguntarse si el criterio de asignación presupuestal atiende a calibraciones a partir de ajustes previos, con horizontes anuales y sin visión de medio o largo plazo.

2.5.3 Diseño presupuestal

La seguridad pública y la justicia penal son ámbitos que tocan de lleno la sensibilidad de la población, y los que enfrentan los retos más grandes y las mayores exigencias de mejora. No extraña entonces que las autoridades en ellos implicadas tengan las más intensas presiones exógenas y, por tanto, los mayores incentivos para mos-



Gráfica 8. Variaciones anuales 2019-2020 y 2020-2021 en el presupuesto del SJP



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública | @mexevalua.

trar resultados. En este sentido, son los ámbitos en los que se deberían construir las políticas públicas más sofisticadas, con una alta expectativa de retorno social de la inversión de los recursos públicos.

Para entender la importancia presupuestal que se le da a la justicia penal es tan útil explorar la asignación institucional por 100 mil habitantes como revisar su proporción en el total del presupuesto de egresos de cada entidad. Una visión más detallada de la profunda desigualdad en la asignación de recursos entre instituciones a la que nos hemos referido en párrafos anteriores comienza en la Tabla 8.

No se proporcionó la información presupuestal a nivel federal con los niveles de desagregación necesarios para incluirlos en este análisis del diseño presupuestal.

Para la presente edición de *Hallazgos* decidimos aplicar una perspectiva diferente, más acorde con análisis

especializados de finanzas públicas –empleando la clasificación de funciones y subfunciones de la Cuenta Pública–, a nuestro estudio de los recursos invertidos en el SJP. Usar la clasificación funcional permite comparar el gasto de las entidades federativas entre sí y con el correspondiente al Gobierno federal, independientemente de los nombres de las instituciones a cargo de las funciones categorizadas por Hacienda.

De la Tabla 9 se resalta el gasto ejercido en 2021 por la Ciudad de México en las funciones de seguridad y justicia. Esta entidad destina una proporción mucho mayor de su gasto total que el resto de las entidades federativas (26.3% vs. el promedio nacional de 10.6%).

En 2021, las entidades destinaron, en promedio, 5.2% de su gasto total ejercido a la función justicia y 5.4% a la función seguridad. En contraste, el Gobierno federal destinó únicamente 2.2% a la función justicia y 0.8% a la función seguridad³⁵. No obstante, es importante re-

³⁵ Cuenta Pública 2021. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>

Tabla 8. Presupuestos institucionales en tasa de 100 mil habitantes

| Estado | Seguridad Pública | Fiscalía / Procuraduría | Presupuesto Defensoría | CEAV | Poder Judicial |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|
| Aguascalientes | \$58,505,045.71 | \$36,403,861.65 | \$2,079,044.22 | \$359,054.07 | \$38,020,377.64 |
| Baja California | \$3,724,516.40 | \$71,771,937.64 | \$3,017,364.20 | | \$30,366,798.58 |
| Baja California Sur | \$94,219,152.30 | \$40,973,032.27 | \$4,433,414.12 | | \$56,395,817.00 |
| Campeche | \$78,083,402.25 | \$47,744,187.94 | \$2,815,133.30 | \$ 60,914.10 | \$38,344,321.65 |
| Coahuila | \$10,897,942.75 | \$25,263,491.37 | \$2,046,884.48 | \$ 538,427.36 | \$33,807,105.32 |
| Colima | \$55,234,112.82 | \$50,620,700.15 | | | \$34,547,772.76 |
| Chiapas | \$55,863,947.46 | \$7,387,540.52 | \$1,088,345.59 | | \$20,102,454.77 |
| Chihuahua | \$59,240,778.02 | \$71,027,615.93 | \$3,320,799.02 | \$2,238,878.56 | \$63,749,816.44 |
| Ciudad de México | \$205,614,738.46 | \$77,276,291.39 | \$16,007,690.82 | \$524,636.95 | \$68,355,588.86 |
| Durango | \$51,185,560.45 | \$32,460,189.12 | \$1,452,823.85 | \$672,824.99 | \$22,738,457.40 |
| Guanajuato | \$85,593,207.69 | \$54,875,253.73 | \$6,625,044.83 | \$676,157.94 | \$32,824,561.35 |
| Guerrero | \$48,859,709.01 | \$40,197,806.85 | | | \$9,366,290.32 |
| Hidalgo | \$67,001,310.26 | \$25,104,913.49 | \$8,441.34 | | \$20,278,574.39 |
| Jalisco | \$51,699,949.25 | \$27,457,870.37 | \$1,791,725.21 | \$516,107.14 | \$22,640,798.05 |
| Estado de México | \$87,013,384.44 | \$32,269,039.05 | \$1,631,163.82 | \$1,210,474.70 | \$30,549,095.49 |
| Michoacán | \$69,559,085.23 | \$31,991,982.85 | \$1,519,843.93 | \$864,951.14 | \$29,330,501.91 |
| Morelos | \$74,246,527.40 | \$36,303,729.20 | \$1,002,655.41 | | \$40,676,475.31 |
| Nayarit | \$67,550,869.25 | \$44,081,297.96 | | \$631,345.84 | \$41,908,139.72 |
| Nuevo León | \$89,523,207.25 | \$61,989,996.27 | | \$561,402.24 | \$38,542,282.90 |
| Oaxaca | \$43,165,884.53 | \$19,079,517.79 | \$2,110,084.53 | \$42,530.27 | \$24,153,293.68 |
| Puebla | \$43,664,736.64 | \$18,811,965.71 | \$189,832.77 | \$266,121.82 | \$12,718,952.47 |
| Querétaro | \$25,926,686.46 | \$42,899,021.31 | \$2,461,958.60 | \$1,314,717.45 | \$45,031,000.01 |
| Quintana Roo | \$73,775,891.62 | \$53,522,337.37 | | \$1,279,504.41 | \$38,742,024.29 |
| San Luis Potosí | \$87,529,515.33 | \$40,917,662.22 | \$5,692,167.89 | \$1,395,473.20 | \$49,455,755.42 |
| Sinaloa | \$20,879,780.09 | \$28,262,806.14 | \$2,204,611.15 | \$706,958.87 | \$22,158,142.59 |
| Sonora | \$87,618,797.90 | \$53,864,689.29 | \$1,887,567.47 | \$152,191.60 | \$45,047,539.42 |
| Tabasco | \$100,891,979.31 | \$46,442,389.20 | \$2,351,542.37 | \$97,558.18 | \$37,751,914.39 |
| Tamaulipas | \$96,752,650.18 | \$34,411,319.50 | | | \$26,244,013.60 |
| Tlaxcala | \$35,943,802.44 | \$19,004,509.05 | \$1,031,097.69 | \$308,706.92 | \$35,556,350.59 |
| Veracruz | \$68,805,472.03 | \$22,820,537.94 | \$243,776.82 | \$1,190,747.58 | \$22,672,782.89 |
| Yucatán | \$147,586,144.11 | \$16,325,429.00 | \$1,190,044.33 | \$715,626.93 | \$26,448,253.22 |
| Zacatecas | \$63,847,397.45 | \$45,709,911.73 | \$3,095,360.75 | \$783,210.56 | \$36,115,261.03 |
| Media Nacional | \$118,642,176.82 | \$51,972,460.84 | \$2,774,063.65 | \$1,574,311.46 | \$89,239,243.46 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública | @mexevalua.

cordar que desde hace varios sexenios las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional dedican buena parte de sus actividades a tareas de seguridad pública, pero su gasto se etiqueta, principalmente, bajo la función de seguridad nacional.

Por tanto, es razonable afirmar para fines de análisis comparativos que **el Gobierno federal destinó 2.2% a la función justicia y 4.0% a las funciones de seguridad tanto pública como nacional**. Al incluir esta tercera función, el gasto ejercido por este nivel de gobierno presenta similitudes relevantes con el promedio de las entidades federativas (ver gráficas 9 y 10), y permite evidenciar lo siguientes puntos, tomando como total (100%) el gasto ejercido en las funciones agregadas de seguridad y justicia:

- El Gobierno federal y las entidades federativas destinaron proporciones similares de su gasto a la subfunción de **Impartición de Justicia** (alrededor de 20%).
- Lo mismo ocurre con las subfunciones de **Derechos Humanos** (alrededor de 1.5%) y del **Sistema Nacional de Seguridad Pública** (SNSP) (2.3%).
- Sin embargo, esto no ocurre con la **Procuración de Justicia** (5.5% por parte del Gobierno federal versus 0.5% en promedio en las entidades federativas).
- Tampoco ocurre con la subfunción de **Reclusión y Readaptación Social** (5.5% en el Gobierno federal versus 9.2% en promedio en las entidades federativas).



Tabla 9. Gasto ejercido en 2021 en funciones de seguridad y justicia, por entidad federativa

| Entidad federativa | Gasto ejercido en seguridad y justicia* | |
|--------------------------|---|-------------------------------|
| | Como porcentaje del gasto total de la entidad (%) | Por cada 100 mil habitantes** |
| Aguascalientes | 9.4 | 183.8 |
| Baja California | 6.7 | 122.2 |
| Baja California Sur | 7.6 | 168.7 |
| Campeche | 8.6 | 207.6 |
| Ciudad de México | 26.3 | 670.6 |
| Chihuahua | 9.4 | 201.5 |
| Chiapas | 4.6 | 61.0 |
| Coahuila | 7.8 | 144.0 |
| Colima | 10.0 | 232.0 |
| Durango | 6.8 | 137.8 |
| Estado de México | 11.5 | 165.7 |
| Guerrero | 7.6 | 147.6 |
| Guanajuato | 13.5 | 210.0 |
| Hidalgo | 8.2 | 139.6 |
| Jalisco | 8.6 | 134.3 |
| Michoacán | 10.2 | 176.8 |
| Morelos | 8.3 | 159.6 |
| Nayarit | 9.3 | 194.2 |
| Nuevo León | 11.3 | 237.5 |
| Oaxaca | 6.0 | 115.5 |
| Puebla | 6.5 | 100.0 |
| Querétaro | 9.9 | 182.2 |
| Quintana Roo | 10.0 | 202.6 |
| Sinaloa | 6.1 | 122.6 |
| San Luis Potosí | 11.5 | 208.4 |
| Sonora | 8.3 | 194.8 |
| Tabasco | 7.7 | 193.2 |
| Tamaulipas | 10.4 | 200.4 |
| Tlaxcala | 7.6 | 129.6 |
| Veracruz | 6.8 | 126.1 |
| Yucatán | 12.1 | 226.2 |
| Zacatecas | 5.4 | 103.6 |
| Promedio Nacional | 10.6 | 193.9 |

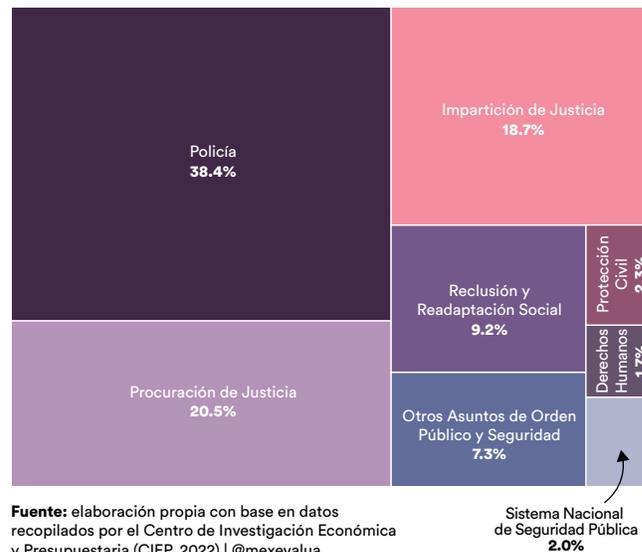
NOTA: * La Cuenta Pública clasifica el gasto por “funciones” y “subfunciones”. Los datos aquí presentados corresponden a la suma de las “funciones” de Justicia (Procuración de justicia, Impartición de justicia, Reclusión y readaptación social, Derechos Humanos) y de Asuntos de Orden Público y Seguridad Interna (Policía, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Protección civil y, Otros asuntos de orden público y seguridad).

** Millones de pesos constantes a 2022 (descontando el efecto de la inflación).

Fuente: Datos recopilados por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2022) | @mexevalua.

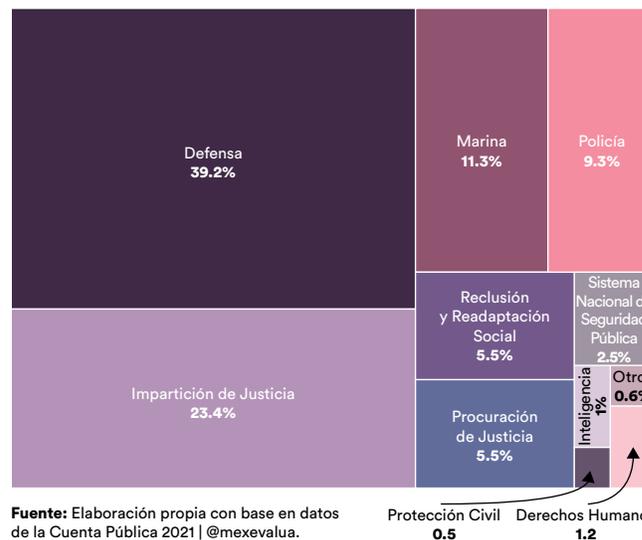
- Finalmente, si suponemos que las subfunciones de **Defensa** y **Marina** pueden ser equiparables a la subfunción de **Policía** (dado que buena parte de las actividades de estas secretarías se dedica a tareas de seguridad pública), se tiene que las entidades federativas destinaron en promedio 38.4% de su gasto a esta subfunción, *versus* 59.8% por parte del Gobierno federal.

Gráfica 9. Distribución en 2021 del gasto promedio ejercido en funciones de seguridad y justicia por las entidades federativas



Fuente: elaboración propia con base en datos recopilados por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2022) | @mexevalua.

Gráfica 10. Distribución en 2021 del gasto ejercido en funciones de seguridad y justicia por el Gobierno federal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública 2021 | @mexevalua.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que el presupuesto asignado por las entidades federativas para la procuración de justicia es complementado por los fondos de aportaciones federales. Actualmente sólo existe el Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública (FASP),

Gráfica 11. Distribución por rubro del FASP



ya que el Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), que podía dirigirse a financiar equipamiento e infraestructura, profesionalización, certificación y capacitación, prevención del delito, el Modelo Nacional de Policía y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, desapareció en este ejercicio fiscal.

El FASP se encuentra dentro del SNSP, por lo que sólo puede ser destinado a las políticas en materia de seguridad pública que son acordadas por tal sistema. Los rubros financiados en cada fondo se aprecian en la Gráfica 11.

El FASP, al ser administrado y presupuestalmente etiquetado por el SESNSP, se manejan con una lógica centrada en la seguridad pública y no en la del proceso penal. Es decir, favorece a las instituciones de seguridad pública. **La Defensoría no es parte del SNSP y, por ende, no es susceptible de recibir recursos de ambos fondos.**

En suma, al no estar concebidos estos fondos de aportaciones desde una óptica del sistema de justicia procesal penal, no atienden a sus necesidades, ni facilitan la consecución de los objetivos sistémicos; al contrario: tienden a profundizar las asimetrías institucionales y la desigualdad de las armas procesales.

2.6 Publicidad, disponibilidad de información y participación ciudadana

Por principio, nunca está de más recordar que, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las instituciones gubernamentales tienen la obligación de generar bases de datos abiertos y versiones públicas de sus documentos. En términos generales, es factible afirmar que las instituciones de seguridad pública y justicia penal incumplen con esta obligación fundamental de rendición de cuentas proactiva (parte de la evidencia de ello está en el primer capítulo de este *Hallazgos*). Por este motivo, las organizaciones de la sociedad civil deben recurrir a las solicitudes de acceso a la información pública vía la Plataforma Nacional de Transparencia.

Ante la carencia a nivel nacional de un sistema de información como el recomendado desde 2004 por la División de Estadísticas de Naciones Unidas, es difícil encontrar bases de datos que permitan analizar la *operación transversal* del proceso de justicia penal. Los esfuerzos gubernamentales por crear indicadores en esta materia muy probablemente se han topado con esta misma limitación, que los ha orillado a enfocarse en cifras relacionadas con la disponibilidad de recursos –humanos y presupuestales– y desahogo de cargas de trabajo, más que en verdaderos indicadores de desempeño y de resultados.

Durante 2021 pocos cambios se han dado en este rubro: la ya descrita Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) da seguimiento a los indicadores del Modelo de Evaluación y Seguimiento en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES)³⁶ diseñados por el SESNSP³⁷, que como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, son un insumo para tener una perspectiva general del flujo del proceso penal, principalmente durante la fase de investigación, la inicial. Pero dado que fueron diseñados por la instancia nacional coordinadora de la seguridad pública, su óptica está ‘cargada’ hacia, en efecto, la seguridad pública, y fallan al querer profundizar en el comportamiento del sistema o las interrelaciones entre los actores, así como en la calidad de la justicia. Además, **esta batería de indicadores está basada principalmente en la “integración” de carpetas de investigación y no en la efectividad de las**

³⁶ Modelo de Evaluación y Seguimiento en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES). Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ). Disponible en: <https://mes.segob.gob.mx/>

³⁷ Modelo de Evaluación y Seguimiento en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Disponible en: <https://sesnsp.net/mes/>



investigaciones, ni en las diferentes salidas que ofrece el sistema acusatorio. De alguna manera, estos indicadores propician la conservación de viejas prácticas –como la confección de expedientes–, y nos llevan a medir al nuevo sistema acusatorio con las mismas “averiguaciones previas”, a las que simplemente se les cambió de denominación a “carpetas de investigación”.

Lo que se impone, entonces, es actualizar la batería oficial de indicadores con los que se evalúa y da seguimiento a la consolidación del sistema, de tal forma que no se limiten a tener una perspectiva del flujo del proceso penal, sino que además permitan:

- **La desagregación de las estadísticas por tipos delictivos**, para conocer el comportamiento del sistema de forma diferenciada.
- **Construir mediciones y registros estadísticos que faciliten la visibilización de fenómenos criminales** que no coinciden necesariamente con un registro de información por tipos delictivos (toda vez que un fenómeno criminal puede ‘cruzar’ por varios tipos delictivos).
- **Revisar y verificar acuciosamente la información estadística** con la que se alimenta al MES.
- **Garantizar la homogeneidad de los criterios para el envío de la información** por parte de las entidades.
- **Establecer procesos de auditoría** de la información provista por las entidades federativas.
- **Observar diferentes interrelaciones entre los operadores del SJP** para detectar áreas de oportunidad, buenas prácticas y estrategias de consolidación.

Contar con información desagregada por tipos delictivos o por fenómenos criminales facilitaría la definición de prioridades de atención de los sistemas de justicia procesal penal, así como el establecimiento de metas, la articulación de estrategias locales, entre entidades,

ALGUNAS DE LAS RESPUESTAS QUE ENVIARON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A LA UASJ DIFIEREN DE LAS QUE NOS ENVIARON VÍA SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

regionales y nacionales, para la persecución de fenómenos criminales específicos. Esto impulsaría el entendimiento sistémico del SJP, la identificación de necesidades y la distribución adecuada de recursos, lo que daría como resultado un mayor impacto en los resultados del sistema.

La UASJ también publicó cifras de lo que denomina “fortalecimiento institucional de los operadores del sistema de justicia”,³⁸ basadas en cuestionarios enviados a las entidades federativas. Pero no es posible encontrar en su sitio web un documento metodológico

que explique la racionalidad de estas cifras, ni sus mecanismos de captación y revisión. Es importante hacer notar que en este conjunto de cifras no se incluyen instituciones de la Federación –ningún dato de la Administración Pública Federal, ni de órganos autónomos, ni del Poder Judicial Federal–. **También es relevante señalar que, al igual que ocurrió con el mapeo de las instancias de coordinación, algunas de las respuestas que enviaron las entidades federativas a la UASJ difieren de las que nos enviaron vía solicitudes de acceso a la información pública.**

El despliegue en la Tabla 10 se visualiza en fichas por operador y por entidad, lo que facilita a los tomadores de decisión comparar información que se encuentra, de origen, concentrada en fichas técnicas. Por cierto, el nivel federal no se encuentra dentro de la información provista por la UASJ.

Este esfuerzo de recopilación es un paso en la dirección correcta en términos de coordinación técnica, identificación de necesidades y, en general, consolidación del sistema. Lo que es importante definir a partir de aquí es la frecuencia en la actualización de la información y la ruta para la atención de las necesidades identificadas, factores indispensables para la construcción de un plan de consolidación de horizonte medio.

Es igualmente necesario que se haga público el ciclo de vida de este proyecto de la UASJ, y así conocer las etapas de calibración de los indicadores y las variables, así como los mecanismos de participación de expertos en su construcción y diseño.

³⁸ Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (2021). “Fortalecimiento Institucional de los Operadores del Sistema de Justicia”. Disponible en: <https://esj.segob.gob.mx/>



Tabla 10. Información recopilada por la UASJ sobre el “fortalecimiento institucional de los operadores del sistema de justicia”
(no incluye datos sobre instituciones del Gobierno federal)

| Componente del sistema de justicia penal | Recursos Humanos en la entidad federativa | Preguntas dicotómicas (Sí/No) sobre factores condicionantes en la entidad federativa | Preguntas dicotómicas (Sí/No) sobre necesidades institucionales en la entidad federativa |
|--|---|--|--|
| Policía | <p>Número de elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitados en temas de sistema de justicia penal • Que hablan lenguas indígenas • Especializados en violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes • Capacitados en feminicidio | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con protocolo para derechos de personas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal • Requiere infraestructura • Requiere herramientas y otros recursos materiales • Requiere presupuesto en general |
| Fiscalía | | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con fiscalía especializada en violencia contra las mujeres | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal • Requiere recursos tecnológicos • Requiere herramientas y otros recursos materiales • Requiere vehículos |
| Tribunales | <p>Número de Jueces y Magistrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitados en temas de sistema de justicia penal • Capacitados en feminicidio y violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes • Especializados en violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes • Especializados en justicia para adolescentes • Certificadas en justicia para adolescentes <p>Número total de personal adscrito a la Unidad de Derechos Humanos e Igualdad de Género</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con padrón de intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de personas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes • Cuenta con unidad de derechos humanos e igualdad de género • Cuenta con protocolo para juzgar con perspectiva de género • Cuenta con modelo de agendamiento por bloques | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal • Requiere recursos tecnológicos • Requiere infraestructura • Requiere presupuesto en general |
| Servicios Periciales y Forenses | <p>Número de funcionarios públicos</p> <p>Número de peritos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitados en temas de sistema de justicia penal • Capacitados en justicia para adolescentes • Que hablan lenguas indígenas | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con padrón de intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de personas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal • Requiere recursos tecnológicos • Requiere infraestructura • Requiere herramientas y otros recursos materiales • Requiere presupuesto en general |
| Defensorías Públicas | <p>Número de defensores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitados en temas de sistema de justicia penal • Capacitados en justicia para adolescentes • Que hablan lenguas indígenas | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con padrón de intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de personas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes • Cuenta con defensores especializados en adolescentes | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal y recursos materiales |
| UMECAS • Adolescentes • Adultos | <p>Número de funcionarios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitados en temas de sistema de justicia penal • Capacitados en feminicidio y violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con padrón de intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de personas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal • Requiere infraestructura • Requiere herramientas y otros recursos materiales • Requiere presupuesto en general |
| Centros Penitenciarios | <p>Número de funcionarios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custodios • Médicos • Trabajadores sociales • Psicólogos • Pediatras • Especializados en primera infancia de tiempo completo • Especializados en primera infancia de tiempo parcial • En funciones administrativas | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con indicadores sobre sistema de justicia penal • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con padrón de intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con protocolo para derechos de personas indígenas • Cuenta con centros exclusivos para mujeres (y número) • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres • Se proporcionan toallas femeninas a la población penitenciaria • Las toallas femeninas se proporcionan de forma gratuita • Cuenta con Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) • Cuenta con protocolo para madres con niñas y niños • En las visitas se permite contacto físico • Cuenta con programa de prevención y atención de adicciones | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones • Requiere personal • Requiere infraestructura • Requiere herramientas y otros recursos materiales • Requiere presupuesto en general |



Tabla 10. Información recopilada por la UASJ sobre el “fortalecimiento institucional de los operadores del sistema de justicia”
(no incluye datos sobre instituciones del Gobierno federal) (Continuación)

| Componente del sistema de justicia penal | Recursos Humanos en la entidad federativa | Preguntas dicotómicas (Sí/No) sobre factores condicionantes en la entidad federativa | Preguntas dicotómicas (Sí/No) sobre necesidades institucionales en la entidad federativa |
|--|--|--|--|
| Centros de internamiento para adolescentes | <p>Número de funcionarios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitados en justicia para adolescentes • Capacitados en derechos humanos • Capacitados en feminicidio y violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes • Custodios • Médicos • Trabajadores sociales • Psicólogos • Pediatras • Especializados en primera infancia de tiempo completo • Especializados en primera infancia de tiempo parcial • En funciones administrativas | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con sistema informático • Sistema informático permite interconexión con otras instituciones • Cuenta con padrón de intérpretes de lenguas indígenas • Cuenta con centros exclusivos para mujeres (y número) • Cuenta con protocolo para derechos de mujeres • Se proporcionan toallas femeninas a la población penitenciaria • Las toallas femeninas se proporcionan de forma gratuita • Cuenta con Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) • En las visitas se permite contacto físico • Cuenta con programa de prevención y atención de adicciones | <ul style="list-style-type: none"> • Requiere capacitaciones |

Fuente: Elaboración propia con base en la página web Aplicación de Fortalecimiento Institucional de los Operadores del Sistema de Justicia de la UASJ | @mexevalua.

El caso Inegi, FGR y el Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia

Como otro ejemplo de esfuerzo sectorial de integración de información (aunque *no sistémico*, en sentido transversal del proceso de justicia penal) está lo acordado el diciembre de 2019 en la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ)³⁹: la creación de un Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia (SENAP). Según el Acuerdo XLII/04/2019, la coordinación conceptual y metodológica del sistema estaría a cargo del Inegi y su implementación –resguardo, almacenamiento y seguridad de los datos– a cargo de la FGR. También según lo acordado **la implementación del sistema sería gradual y, en su inicio, sólo incluiría las variables específicas necesarias para la generación de información estadística.**

En lo que toca al marco normativo (y como ejemplo de que la coordinación interinstitucional sólo puede fluir a través de este marco), en diciembre de 2020 se acordó (XLVI/06/2020) que el Inegi propondría un “instrumento normativo”, el cual sería revisado “en el marco de esta CNPJ”. En diciembre de 2021, la Asamblea acordó (XLV/01/2021) aprobar la Norma Técnica del Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia, la cual sería sometida a consideración de la Junta de Gobierno del Inegi.

En suma, los traslapes que se identifican entre las facultades de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y la Segob en materia de coordinación de la justicia penal podrían ocurrir también entre las atribuciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (y otros tantos más) y el propio Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; esto especialmente en cuanto a la generación de cifras sobre eventos criminales: incidencia delictiva, trata de personas, personas desaparecidas, violencia contra las mujeres, etcétera. Tal falta de definición ha resultado pernicioso, pues rebaja las oportunidades de mejora en la calidad y rendición de cuentas proactiva de la información que la sociedad y los gobiernos utilizan para analizar la situación de la seguridad pública en México⁴⁰.

La rendición de cuentas del Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua

Lo que ha hecho la Unidad de Estadística del Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua puede considerarse una buena práctica en lo que toca a la rendición de cuentas proactiva. En su sitio web⁴¹ pueden encontrarse “reportes gráficos” por año –resúmenes de labores anuales en formato de presentación–, denominados Justicia Medible, que pueden ser de utilidad para

³⁹ Acuerdos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Disponible en: <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Acuerdos.aspx>

⁴⁰ México Evalúa (2020). *Fallas de Origen 2019*. México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/07/Fallas-de-Origen.pdf>

⁴¹ Unidad de Estadística. Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua. <http://www.stj.gob.mx/estadistica/index.php>

cualquier persona interesada en conocer el trabajo del tribunal. También se encuentran disponibles “concentrados estadísticos” –datos anuales en hojas de cálculo– sobre las labores específicas –gestión de cargas de trabajo– de la Unidad de Medios de Comunicación Judicial, la Unidad de Notificación y Ejecución, las Salas, los Juzgados tradicionales, los Juzgados Menores Mixtos, los Juzgados por Audiencias, la Oficialía de Partes, el Instituto de la Defensoría Pública, el Instituto de Estudios Psicológicos y Socioeconómicos, el Instituto de Justicia Alternativa, y el Instituto de Servicios Previos a Juicio.

En relación con la operación del sistema penal acusatorio –la parte del proceso que corresponde al Tribunal–, se encuentran los siguientes concentrados estadísticos anuales:

- Delitos en Juzgados de Control.
- Información transversal (desde personas imputadas hasta sentencias dictadas) sobre violencia familiar.
- Personas imputadas y resoluciones del Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes.
- Labores y seguimiento de los juicios orales del Tribunal de Enjuiciamiento.
- Personas imputadas y resoluciones de los Juzgados de Control.
- Medidas cautelares dictadas según el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.
- Personas sentenciadas e información general sobre ejecución de penas.

2.7 Simetría institucional

La ‘simetría institucional’ es una condición transversal a todos los condicionantes de la operación del SJP. Refleja el grado de integración y coordinación entre las distintas instituciones del sector justicia. **La simetría implica principalmente que existe un intercambio de información entre las instituciones y que hay un alto grado de coordinación entre ellas.**

Tras una lectura atenta de lo que llevamos en este Capítulo 2 se llegaría a la conclusión de que tal condición aún no se ha logrado, pues a la fecha persisten asimetrías en temas de planeación, identificación de necesidades

y retos, distribución de los recursos de forma acorde a los retos que enfrentan las instituciones, flujo de la información y sistemas de información. Y esas asimetrías se presenta tanto de forma horizontal –entre las instituciones de una misma entidad–, como de forma vertical –entre diferentes niveles de gobierno–. Las más perjudicadas de esta falta de integración son las instituciones que representan a las partes del conflicto penal, en específico la defensoría pública y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas.

Estas asimetrías son, parcialmente, reflejo de la subrepresentación de los distintos actores del sistema de justicia penal en los mecanismos de coordinación nacional y local. Por añadidura, la tendencia a debilitar las instancias de coordinación incrementa las asimetrías existentes y reduce la capacidad de diálogo de instituciones presupuestalmente de menor tamaño.

En suma, la reducción de asimetrías trabaja a favor de la consolidación del SJP.

2.8 Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal

Hemos visto que el SJP opera transversalmente, a lo largo de diversas instituciones, montado en un proceso continuo de ajuste y calibración. Por ello, es indispensable un constante esfuerzo de fortalecimiento de los condicionantes de la operación para lograr la adecuada consolidación del sistema.

Con el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal analizamos qué tanto progresa cada entidad en la construcción de los condicionantes que describimos en este capítulo.

Específicamente, el ranking pondera las acciones institucionales que las entidades federativas han realizado en pro de la consolidación del SJP, de acuerdo con su nivel de desarrollo y su grado de formalización. **Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,100 puntos. El estándar ideal es 1,200 puntos.**

En 2021 observamos que se mantiene la brecha entre los estados con los mejores condicionantes de operación (que refleja un mayor entendimiento de la naturaleza sistémica y de política pública de la justicia procesal penal) y los estados que no terminan construir los factores para facilitar la operación del sistema.



Ranking

del avance en la consolidación del SJP 2021

- **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
- Puntaje total

En 2018 la diferencia entre el estado con mayor puntaje en el ranking y el de menor era de 296%. Para 2021 esta diferencia es de 350%.

Querétaro, debido a la consolidación de su modelo Cosmos, nuevamente se posiciona como un referente de construcción de factores que facilitan la operación del sistema, con 1,012 puntos en el ranking. Asimismo, el continuado avance en el ranking de consolidación de Nuevo León y Coahuila, con 924 y 918 puntos, respectivamente, muestra el enorme esfuerzo realizado por las autoridades e instituciones de sendas entidades para lograr la consolidación de sus sistemas.

En el otro lado del espectro, encontramos a Morelos, Campeche, Quintana Roo y Tamaulipas. En todos estos casos se observa un estancamiento del proceso de consolidación. **La principal brecha y obstáculo para la consolidación del sistema es la planeación, tanto a nivel sistémico –la definición de metas y estrategias comunes–, como a nivel institucional.** De igual forma se observa una disociación entre la planeación y la operación, siendo aquélla un requisito para la solicitud presupuestal, pero que no se refleja en el día a día de las instituciones.

2.9 Principales conclusiones

1 La justicia procesal penal debe ser entendida como un sistema, no sólo como la suma de sus partes. Es decir, debe tener objetivos y metas comunes, pero también se deben identificar sus retos y necesidades comunes.

¿Qué significa en la operación diaria entender el sistema como... sistema? En principio, **tener mecanismos efectivos de coordinación técnica y no sólo coordinación política entre los titulares de las instituciones.** Significa tener procesos de planeación integrales y continuos; registro, sistematización, consumo y uso compartido de la información; proyección y distribución de los recursos financieros atendiendo a las necesidades conjuntas. Significa también transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

2 No identificamos la racionalidad detrás de las asignaciones presupuestales. Sus variaciones anuales siguen siendo erráticas; esto es reflejo de la ausencia de planeación, de identificación de retos, establecimiento de metas y objetivos de mediano y corto plazo. En resumen, **no observamos una estructura programática en la construcción presupuestal que refleje la construcción de políticas públicas** capaces de dar respuesta a las exigencias ciudadanas.

3 **Se observa una muy bienvenida reversión a la tendencia de debilitamiento y desaparición de las instancias locales de coordinación técnica.** Se debe persistir en su fortalecimiento, hasta otorgarles las facultades necesarias para realizar una efectiva coordinación de todos los operadores del sistema.

4 **El sistema de justicia penal sigue llevando el nombre de *sistema* sólo por convención,** pero no se observa esta naturaleza en su planeación y coordinación, flujo de la información, distribución de recursos y construcción de estrategias coherentes para hacer frente a las presiones exógenas y a las demandas ciudadanas.



CAPÍTULO 3

Habilitantes

Las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia

PRINCIPALES HALLAZGOS

- **El proceso de militarización de la seguridad pública pone en riesgo el funcionamiento adecuado del SJP**, y ha alcanzado un grado de profundización sin precedentes: 94 mil elementos de las Fuerzas Armadas son parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Además, se ha anunciado un decreto presidencial que adscribiría formalmente la Guardia Nacional a la Sedena, lo que complejiza el contexto. Las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional acumularon, respectivamente, 436 y 504 quejas por violaciones a derechos humanos durante 2021, cifra que va en aumento.
- **La emisión de lineamientos para la aplicación de criterios de oportunidad y del procedimiento abreviado es un pendiente relevante**, ya que diversas fiscalías aún no cuentan con ellos. Este vacío normativo podría redundar en el uso arbitrario de estas figuras, en detrimento de los derechos de víctimas e imputados.
- **La tasa de operadores por cada 100 mil habitantes sigue favoreciendo por amplio margen (y en aumento) a fiscales y policías ministeriales**. En contraste, identificamos un retroceso sustancial en personas defensoras y en juzgadoras.
- La adopción de un **modelo de gestión institucional** por parte de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas y de las defensorías sigue siendo un área de oportunidad, ya que actualmente operan con base en la asignación aleatoria de casos, por turnos y de acuerdo con la carga de trabajo preexistente.

Nuestra Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal⁴² prevé que para que las instituciones que conforman el SJP den una respuesta en cantidad y calidad razonable, se requiere que cada institución funcione adecuadamente; es decir, que cumpla con una serie de *factores habilitantes* para el logro de los resultados deseables. Estas condiciones, que se relacionan entre sí, son diversas: marco jurídico, personal, infraestructura, tecnologías de la información y comunicación, así como una estructura orgánica y modelos de gestión óptimos.

Por un lado, se requiere de un **marco normativo completo y funcional**, coherente con los principios del sistema acusatorio. Por otro, se debe contar con personal suficiente en relación con las necesidades; motivado y capacitado para cumplir con su función específica. Para lograrlo, la existencia de un **programa de capacitación** que se ajuste al modelo preestablecido de forma institucional. Tal programa debe contar con objetivos y evaluaciones, y ser impartido por capacitadores que formen parte de un sistema de certificación. Por último, idealmente debe contarse con un Servicio Profesional de Carrera contemplado en la ley y vigente en la práctica, el cual se incorpora a los procesos de ingreso, capacitación, certificación, ascenso y baja de los funcionarios.

Por otro lado, las instituciones deben contar con **infraestructura y equipamiento funcional** para las labores específicas que deben cumplir. Lo anterior, en sinergia con soluciones tecnológicas apropiadas a las necesidades de cada institución. Finalmente, la **estructura orgánica y el modelo de gestión** deben ser flexibles, capaces de adaptarse a las condiciones y requerimientos de cada contexto. Esto exige una cobertura territorial completa y compatibilidad territorial con otras instituciones; perfiles de cargos adecuadamente definidos y acordes a las necesidades; un área para la mejora permanente de los procesos y servicios de cada institución, documentando y difundiendo buenas prácticas y facilitando la innovación, así como mecanismos de control interno funcionales.

En este capítulo analizaremos primero los principales cambios y ajustes al marco normativo que rige la operación del sistema penal acusatorio, para después analizar algunos elementos que pueden estar impactando positiva o negativamente en sus resultados, tales como

la suficiencia de personal y las condiciones para su profesionalización, elementos que bien pueden condicionar la igualdad de armas en el sistema. Finalmente, formularemos algunas consideraciones sobre los modelos de gestión existentes y la investigación criminal.

3.1 Marco legal

El sistema de justicia penal (SJP), como cualquier otro, es dinámico y se encuentra en permanente transformación, sin importar que su fase de consolidación se haya iniciado hace ya seis años. El reclamo social frente a los altos niveles de violencia e impunidad ha provocado la respuesta de actores políticos en forma de iniciativas legislativas de reforma al marco jurídico del SJP. Estas reacciones, que tienen el supuesto fin de mejorar la eficacia del sistema, en realidad han violentado el principio de presunción de inocencia y reviven prácticas inquisitivas que fueron superadas con la reforma constitucional de 2008⁴³.

Desafortunadamente, algunos de estos intentos han prosperado, como la reforma constitucional al artículo 19 en materia de prisión preventiva publicada el 19 de abril de 2019, que amplió a 17 supuestos el catálogo de delitos por los que la prisión preventiva se impone de manera oficiosa, es decir, por mandato de ley, a las personas imputadas.

La motivación de esta reforma busca sustento en el discurso de la 'puerta giratoria', que plantea que el SJP permite a las personas detenidas alcanzar la libertad con impunidad al ser presentadas ante el ministerio público o ante un juez de control. Sin embargo, los datos muestran otra realidad: de los casos judicializados o llevados ante un juez de control durante 2021, el 86% concluyó con un acuerdo reparatorio, la suspensión condicional del proceso, una sentencia o un procedimiento abreviado. Esto implica que casi nueve de cada 10 casos llevados ante los tribunales encuentran una respuesta satisfactoria por parte del sistema⁴⁴.

Como se ha señalado en ediciones pasadas de *Hallazgos*, el discurso de la 'puerta giratoria' es parte de la narrativa (falaz, desde nuestra perspectiva) de que las deficiencias del SJP están asociadas a sus reglas procesales, así como de la idea de que los derechos de la

⁴² CIDAC, *Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México*, 2016, México. Disponible en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf

⁴³ Ejemplo claro de esto es la propuesta presentada al Senado de la República en julio de 2020 por un grupo de gobernadores para modificar al Código Nacional de Procedimientos Penales, misma que extendía el uso de la prisión preventiva, incorporaba la cuasiflagrancia y permitía al tribunal de enjuiciamiento reclasificar el hecho delictivo en sentencia, entre otros aspectos violatorios de los derechos de la persona imputada. Esta propuesta fue analizada a detalle en el reporte *Hallazgos 2020*.

⁴⁴ Datos obtenidos de las respuestas a solicitudes de información. El detalle de estos datos se presenta en el Capítulo de Resultados.



persona imputada suponen una barrera para el éxito de la operación de las instituciones. Este relato persiste en el contexto actual, y sigue alimentando proyectos de reforma que bajan los estándares de desempeño institucional; que son contrarios a los derechos humanos de las partes y que omiten atender el problema de fondo: la calidad de la actuación de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública.

Es preciso hacer un análisis de los cambios más relevantes –ya vigentes o en proceso legislativo– y de su posible impacto en la operación del SJP. A continuación, describimos las iniciativas y reformas legislativas relacionadas con el sistema que identificamos durante 2021.

3.1.1 Modificación al CNPP

La mencionada reforma constitucional de abril 2019 derivó en la más reciente modificación normativa al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicada el 18 de febrero de 2021. Con el fin de armonizar el marco jurídico, se adicionaron al artículo 167 –que regula la procedencia de la prisión preventiva oficiosa–, los delitos incluidos en la reforma constitucional de 2019: abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, y delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Esta reforma al CNPP permitió el inicio de la vigencia de la reforma constitucional de 2019, por lo que a partir del 19 de febrero de 2021 las autoridades comenzaron a decretar la prisión preventiva oficiosa para estas nuevas conductas delictivas.

Los datos muestran que al cierre de 2020 había 89,130 personas bajo prisión preventiva, la cifra más alta desde 2012, y que representa al 41.6% del total de la población

AL CIERRE DE 2020 HABÍA 89,130 PERSONAS BAJO PRISIÓN PREVENTIVA, LA CIFRA MÁS ALTA DESDE 2012

privada de su libertad en centros penitenciarios, tanto en el fuero común como en el federal⁴⁵. Al término de 2021, esta cifra mostró un incremento de 3.9%, para llegar a un total de 92,574 personas bajo prisión preventiva.

Al analizar el uso de esta medida cautelar a un año de la reforma, distinguimos un comportamiento diferenciado según el fuero. Para el periodo de marzo 2021 a marzo 2022, las personas bajo prisión preventiva en el fuero común disminuyeron 2.5%, pasando de 81,464 a 79,415. No obstante, para el fuero federal se mostró un incremento considerable (8.1%), pasando de 12,323 a 13,321 personas.

3.1.2 Proyecto de reforma sobre la autonomía de las fiscalías

El 24 de marzo de 2022, la senadora Olga Sánchez Cordero presentó al Senado de la República un proyecto de reforma constitucional para modificar la fracción IX del artículo 116 y la fracción X del apartado A del artículo 122 de la Constitución federal. Su objetivo principal es homologar a nivel nacional a las instituciones de procuración de justicia (IPJ) como órganos constitucionalmente autónomos, así como incorporar parámetros mínimos y bases generales para la designación y remoción de sus titulares. Esta iniciativa de reforma cuenta con los siguientes elementos relevantes⁴⁶:

- Conferir autonomía constitucional a las IPJ en las entidades federativas.
- Las personas titulares de las IPJ serán nombradas mediante un procedimiento biinstancial, en el que participan los congresos y los poderes ejecutivos locales: los primeros integrarán listas de aspirantes y los segundos seleccionarán una terna para que el primero, mediante mayoría calificada, designe a la persona titular. Es decir, **se replicará el procedimiento previsto para la FGR.**
- Duración de cuatro años en el ejercicio del cargo de la persona titular, con posibilidad de ser ratificada por el Congreso local por un periodo igual.

⁴⁵ Cálculo realizado con base en datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciario Nacional del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

⁴⁶ La exposición de motivos del proyecto puede consultarse aquí: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-03-24-1/assets/documentos/Ini_Morena_Sen_Olga_Fraccion_IX_Art_116_Fraccion_X_Apartado_A_Art_122_CPEUM.pdf

- El Poder Ejecutivo local podrá remover a la persona titular sólo por causa grave y previa mayoría absoluta del Congreso local.
- Establecimiento de servicios profesionales e integrales de carrera para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos que integran a las IPJ.

En su exposición de motivos, la senadora hace referencia a la necesidad de dotar de autonomía a las fiscalías, debido a que subsiste la “dependencia política y operativa del procurador respecto del Ejecutivo”, y a que dicha autonomía garantizará su independencia. A su vez, se menciona que es necesario homogeneizar la naturaleza jurídica de las fiscalías frente a la gran diversidad de normas que regulan al Ministerio Público en las entidades federativas. Los siguientes datos reflejan esa diversidad:

- Trece estados siguen el régimen previsto para la FGR en cuanto a autonomía constitucional y procedimiento de designación.
- Doce estados otorgan a la persona titular del Poder Ejecutivo estatal la facultad para iniciar el procedimiento de designación, proponiendo al titular de la Fiscalía General como única opción, por medio de una terna o de una quinta.
- Cinco entidades prevén la participación ciudadana en el procedimiento de designación o la intervención de entes multidisciplinarios.
- Finalmente, tres entidades presentan configuraciones particulares:
 - En Veracruz la designación es uniinstancial; la realiza el Congreso local.
 - En Campeche lo hace el titular del Ejecutivo, con ratificación del Congreso local.
 - Para Yucatán en la designación interviene el titular del Ejecutivo junto con la Legislatura local, pese a que la Fiscalía General del estado es una dependencia del Poder Ejecutivo.

Este proyecto de reforma constitucional fue turnado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, y hasta la fecha de publicación de este reporte dichas comisiones no han dictaminado el proyecto.

3.1.3 Criterios generales para la aplicación del criterio de oportunidad y del procedimiento abreviado

Los criterios de oportunidad (CO) y el procedimiento abreviado (PA) sirven al Ministerio Público (MP) como herramientas discrecionales para despresurizar al SJP, reduciendo costos en términos de recursos humanos y materiales, y alcanzado el cierre de un caso. En ambos criterios, el código procesal sugiere a las fiscalías y procuradurías emitir reglas para regular la actuación del MP, puesto que éste cuenta con un gran espacio de discrecionalidad para, por un lado, abstenerse de perseguir un delito y, por otro, acceder a *negociar* con la Defensa una condena.

Este espacio de discrecionalidad puede traducirse, por ejemplo, en que el Ministerio Público acceda a otorgar un CO a cambio de una dádiva o a que una persona imputada renuncie, bajo tortura, a su derecho a un juicio. Pese a que en febrero de 2016 se publicaron unos lineamientos para la aplicación de ambas figuras, elaborados desde la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia⁴⁷, con el fin de orientar a las fiscalías y procuradurías en el desarrollo de sus propios acuerdos, aún existen instituciones que carecen de sus propias reglas.

Hay indicios de que la falta de estos lineamientos puede inhibir el uso de ambas figuras por parte del Ministerio Público, como mostraremos a continuación.

Criterio de oportunidad

El CO es una forma de terminar la investigación que permite al MP abstenerse de ejercer la acción penal, siempre que se haya garantizado o reparado el daño causado a la víctima/ofendido⁴⁸. El código procesal prevé seis supuestos frente a los cuales el MP podrá aplicar este criterio, y dispone que deberá hacerlo con base en razones objetivas, sin discriminación, y siguiendo los criterios generales emitidos por el fiscal o procurador general. La emisión de estos criterios es esencial, pues regulan y guían la actuación del MP al establecer, para cada supuesto, los requisitos que deben tenerse por ciertos o probados para poder aplicar un CO, así como la forma y el procedimiento para autorizarse, y la autoridad en quien se delega la facultad para su autorización.

⁴⁷ El extracto de los lineamientos, publicados el 9 de febrero en el *DOF*, disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424771&fecha=09/02/2016#gsc.tab=0

⁴⁸ Regulado por el CNPP en sus artículos 256 a 258.



Pese a que el CNPP cumplió ya ocho años de haberse publicado, **siete estados aún carecen de estos criterios**, lo cual dificulta estandarizar la actuación del MP en la aprobación de un CO e impide garantizar la realización de actos relevantes: ordenar y valorar medios de prueba esenciales, el tipo de personal que realizará los dictámenes requeridos, determinar el riesgo que la persona imputada representa para la víctima, asegurar la coadyuvancia de la persona imputada respecto de otros posibles imputados y/o delitos, entre otros aspectos.

Por ende, la ausencia de estos criterios y de mecanismos de control interno efectivos puede llevar al MP a otorgar un CO de forma arbitraria, vulnerando los derechos de la víctima u ofendido y dando paso a la impunidad. Para mayor claridad, la Tabla 11 recopila una serie de criterios generales que debe seguir el Ministerio Público con base en los acuerdos expedidos por las distintas fiscalías estatales.

A partir de información recopilada en la Tabla 12 y de lo plasmado en el Capítulo Resultados de este reporte, inferimos que los **siete estados que carecen de lineamientos para la aplicación de un CO no hicieron uso de esta figura durante 2021**. Es decir, Aguascalientes, Durango, Sonora, Hidalgo, Michoacán, Tabasco y Veracruz tienen un 0% de uso del CO durante 2021. En contraste, las entidades que hicieron uso del CO durante 2021, sí cuentan con lineamientos que los regulan.

En efecto, la falta de estos criterios parece inhibir su aplicación por parte del Ministerio Público, al no contar con claridad sobre la procedencia de cada supuesto. **Esto supone desaprovechar las bondades de un CO como herramienta para aminorar la carga de trabajo de fiscales y tribunales**, con la consecuente focalización de esfuerzos y recursos en la persecución de casos de mayor trascendencia. A su vez, carecer de estos lineamientos abre la posibilidad de que el Ministe-

Tabla 11. Supuestos y requisitos para aplicar un criterio de oportunidad

| Supuestos de hecho que permiten aplicar un criterio de oportunidad | Elementos que debe verificar el Ministerio Público para aplicarlo |
|---|---|
| Delitos sin pena privativa de libertad o que ésta sea menor a cinco años o con pena alternativa, siempre que el delito se haya cometido sin violencia. | <ul style="list-style-type: none"> • La pena máxima de cinco años incluye atenuantes y excluye agravantes. • Los medios de prueba relacionados en la carpeta de investigación permiten inferir que el hecho se cometió sin violencia. • Agotar previamente la posibilidad de celebrar un acuerdo reparatorio o la suspensión condicional del proceso. |
| Delitos culposos o de tipo patrimonial cometidos sin violencia y sin que la persona imputada hubiere actuado en estado de ebriedad o bajo el influjo de narcóticos o similares. | <ul style="list-style-type: none"> • Los medios de prueba en la carpeta de investigación permiten inferir que el hecho se cometió sin violencia. • En la carpeta no hay elementos sobre existencia del estado de ebriedad o el influjo de sustancias mediante examen o dictamen. • Agotar previamente la posibilidad de celebrar un acuerdo reparatorio o la suspensión condicional del proceso. |
| La persona imputada sufrió a consecuencia del delito un daño físico o emocional grave o contrajo una enfermedad terminal. | <ul style="list-style-type: none"> • En la investigación hay dictámenes sobre el grado de afectación y la temporalidad del daño físico o emocional, o enfermedad terminal. • El periodo de sanación del daño físico o emocional debe ser mayor a la pena. • El imputado no debe implicar un riesgo para la seguridad de la víctima u ofendido. |
| La pena a imponerse carece de importancia considerando la pena ya impuesta o que puede imponerse por otro delito por el que la persona imputada está siendo procesada. | <ul style="list-style-type: none"> • El delito al que se pretende aplicar el criterio de oportunidad no amerita prisión preventiva oficiosa. • La persona imputada ya fue sentenciada por otro delito y debe cumplir una pena de prisión. • La persona imputada es procesada por otro delito en donde existen datos de prueba que determinan la posibilidad de obtener una sentencia condenatoria. • La pena de la que se presinde es menor a otra ya impuesta o en proceso. |
| La persona imputada aporta información esencial y eficaz para perseguir un delito más grave del que se le imputa y se compromete a comparecer en juicio. | <ul style="list-style-type: none"> • La persona imputada coadyuva en la investigación y persecución de otro delito con pena superior a la media aritmética del delito que se le imputa • La persona imputada coadyuva en la investigación y persecución del mismo hecho que se le imputa, respecto de otras personas y: <ul style="list-style-type: none"> • Generó una menor afectación al bien jurídico. • Tuvo un grado de participación menor. • La pena que le corresponde está atenuada frente a la conducta de las otras personas. • La pena de las otras personas está agravada frente a la pena que le corresponde. • Se verifica que la información proporcionada es verdadera, útil, pertinente y suficiente para esclarecer los hechos y no tiene como propósito obstaculizar o ditalar la investigación. • La persona imputada acepta expresamente y en presencia de su defensor declarar en el proceso correspondiente sobre la información proporcionada. • Se suspende el ejercicio de la acción penal hasta que la persona comparezca en audiencia a rendir su testimonio en el proceso en el que coadyuva. Posteriormente el Ministerio Público cuenta con un plazo para resolver en definitiva sobre la extinción penal. |
| Si resulta desproporcionada o irrazonable la persecución penal por las causas o circunstancias de la comisión del delito. | <ul style="list-style-type: none"> • Seguir con la investigación representa un costo de recursos humanos, materiales y financieros mayor al valor de la reparación del daño determinado por dictámenes. • El delito no amerita prisión preventiva oficiosa. • El imputado no debe implicar un riesgo para la seguridad de la víctima u ofendido. • Debido a la comisión del delito, la persona imputada perdió más de la mitad de su patrimonio. |

Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Tabla 12. Estatus de la emisión de criterios generales para la aplicación de CO y PA

| Estado | Criterio de oportunidad | Procedimiento abreviado |
|---------------------|--|--|
| Federación | Sí (acuerdo A/099/2017) | Sí (A/017/2015) |
| Aguascalientes | No, se aplica de forma complementaria el acuerdo emitido por la entonces PGR | No, se aplica de forma complementaria el acuerdo emitido por la entonces PGR |
| Baja California | Sí (acuerdo 01/2017) | Sí (acuerdo 01/2019) |
| Baja California Sur | Sí (acuerdo 06/2016) | Sí (acuerdo 252/2016) |
| Campeche | Sí (acuerdo A/007/2015) | Sí (acuerdo A/007/2015) |
| Chiapas | Sí (acuerdo PGJE/010/2016) | No |
| Chihuahua | Sí (acuerdo 01/2017) | Sí (acuerdo 01/2019) |
| Ciudad de México | Sí (acuerdo FGJCDMX/13/2021) | Sí (acuerdo A/010/2015) |
| Coahuila | NA | NA |
| Colima | Sí (acuerdo del 17/03/2018) | Sí (acuerdo del 17/03/2018) |
| Durango | No | No |
| Guanajuato | Sí (acuerdos 3/2016 y 7/2016) | Sí (acuerdo 4/2016) |
| Guerrero | Sí (acuerdo FGE/VFINV/A/006/2016) | Sí (FGE/VFINV/A/004/2016) |
| Hidalgo | No | No |
| Jalisco | Sí (acuerdo 04/2016) | Sí (acuerdo 05/2016) |
| México | NA | NA |
| Michoacán | No | Sí (acuerdo 11/2019) |
| Morelos | Sí (acuerdo 13/2015) | Sí (acuerdo 14/2015) |
| Nayarit | NA | NA |
| Nuevo León | Sí (lineamientos del 11/11/2020) | Sí (criterios generales del 30/11/2020) |
| Oaxaca | Sí (lineamientos del 01/07/2016) | Sí (lineamientos del 01/07/2016) |
| Puebla | Sí (acuerdo A/013/2016) | Sí (lineamientos L/006/2021) |
| Querétaro | Sí (acuerdo del 01/07/2019) | Sí (acuerdo del 01/07/2019) |
| Quintana Roo | Sí (acuerdo FGE/08/2020), sólo establece en quién se delega la facultad para autorizar la aplicación del criterio de oportunidad | Sí (acuerdo FGE/09/2020) |
| San Luis Potosí | Sí (acuerdo 009/2020) | No |
| Sinaloa | NA | NA |
| Sonora | No | Sí (acuerdos 01/2019 y 02/2019) |
| Tabasco | No | No |
| Tamaulipas | NA | NA |
| Tlaxcala | Sí (acuerdo del 16/03/2016) | Sí (acuerdo del 30/12/2016) |
| Veracruz | No | Sí (acuerdo 01/2015) |
| Yucatán | No | Sí (acuerdo FGE/10/2017) |
| Zacatecas | Sí (acuerdo A/02/2015) | Sí (acuerdo A/03/2015) |

NA: no se contestó a la solicitud de información.

Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

rio Público acuerde de manera irregular con la Defensa la aplicación de un CO, pese a que las circunstancias del hecho delictivo no cumplan con los requisitos previstos en el CNPP.

Procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado (PA) es una forma de terminar un proceso penal anticipadamente, previo acuerdo entre la persona imputada y el MP. Requiere para su aplicación ser solicitado por el MP, que la víctima no se oponga y que sea autorizado por el juez de control. Así, el PA representa la obtención de una sentencia en un plazo breve, con un menor costo para todas las partes. Esto permite a su vez descongestionar al sistema y dar una conclusión satisfactoria a un caso.

Al aceptar un PA, la persona imputada renuncia a su derecho a un juicio oral, admite su responsabilidad por el delito que se le imputa y acepta ser sentenciada con base en los medios de prueba del MP. Por su parte, el MP solicita la imposición de una pena atenuada como un beneficio para la persona imputada: se puede reducir la pena hasta en un tercio de la mínima en el caso de delitos dolosos, y hasta en una mitad de la mínima para delitos culposos

Para este tema medular, el de la reducción de la pena, el artículo 202 del CNPP prevé que el MP deberá observar el acuerdo que emita el fiscal o procurador general, como un mecanismo de control hacia la discrecionalidad ministerial. A continuación recopilamos una serie de criterios que debe seguir el MP al solicitar la indi-



vidualización de la sanción, mismos que se obtuvieron de los acuerdos ya expedidos por las distintas fiscalías estatales:

- Contar con una investigación científica, con suficiencia legal y probatoria.
- Evaluar exhaustivamente los medios de prueba con los que se cuenta y su disponibilidad para ser presentados en juicio, así como la magnitud de la pena que podría imponerse mediante un juicio oral.
- Considerar la gravedad de la conducta: el valor del bien jurídico, su grado de afectación, la naturaleza culposa o dolosa de la conducta delictiva, los medios empleados, la forma de intervención de la persona imputada y las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho.
- Considerar el grado de culpabilidad de la persona imputada: la posibilidad concreta de comportarse de una manera distinta; los motivos que impulsaron su conducta; su vínculo o parentesco con la víctima u ofendido, y las condiciones físicas, psicológicas, sociales y culturales de la persona imputada, así como su pertenencia a un grupo étnico o pueblo indígena.
- Realizar un análisis de evaluación de riesgo sobre la persona imputada.
- Otorgar menor reducción de la pena si...
 - El delito se realizó con violencia, en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes.
 - La persona fue condenada por otro hecho delictivo.
 - El delito de que se trata amerita prisión preventiva oficiosa.
- Otorgar mayor reducción de la pena si...
 - La persona aportó información para evitar la comisión de otro delito o la investigación de otras personas de mayor jerarquía en la estructura delictiva.
 - Se acepta el PA en el periodo más próximo al auto de vinculación a proceso.
- Informar a la víctima los parámetros para determinar la pena y un comparativo entre la pena solicitada en el PA y la que pudiera imponerse en el juicio.
- En lo que proceda, privilegiar la posibilidad de celebrar un acuerdo reparatorio o la suspensión condicional del proceso.

Tabla 13. Uso de procedimiento abreviado en los estados que carecen de lineamientos para su aplicación

| Estado | Porcentaje de aplicación del procedimiento abreviado |
|-----------------|--|
| Aguascalientes | 59.0% |
| Chiapas | 66.0% |
| Durango | 29.6% |
| Hidalgo | 19.1% |
| San Luis Potosí | 8.5% |
| Tabasco | 29.1% |

Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

Al cierre de esta edición de **Hallazgos**, **seis entidades federativas aún carecen de lineamientos para la reducción de la pena que realiza el Ministerio Público** (el detalle se muestra en la Tabla 12). A partir del análisis que desplegamos en el Capítulo Resultados, podemos adelantar que únicamente cuatro estados que no cuentan con lineamientos hacen un uso del PA por debajo del promedio nacional (35.0%), como mostramos en la Tabla 13.

En contraste, los estados que muestran el menor uso del PA a nivel nacional, como Veracruz (1.6%), Jalisco (2.2%) y Guerrero (2.3%), cuentan con lineamientos que fueron expedidos en años anteriores. **Esto indica que la existencia de criterios generales no condiciona la aplicación de esta figura en la práctica**, pese a que su ausencia provoca que su aplicación no sea estandarizada y que no se prevean mecanismos formales de control. Lo anterior podría redundar en un uso irregular del PA, orientado a presionar a la persona imputada a renunciar a su derecho a un juicio, a través de la tortura o cualquier tipo de coacción por parte de las fiscalías.

3.1.4 Implementación de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República

Como abordamos en *Hallazgos 2020*, el 20 de mayo de 2021 se publicó la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), misma que abrogó la anterior Ley Orgánica que dio origen a la Fiscalía General de la República (LOFGR) y que contaba con un amplio consenso entre especialistas, sociedad civil, grupos de víctimas y legisladores.

Las deficiencias y retrocesos de la actual ley fueron analizados a profundidad en la edición anterior. Las podemos resumir de la siguiente manera: se utiliza la autonomía como un límite a la coordinación y colaboración con otras instituciones; quita a las víctimas la posibilidad de coordi-

nar con el MP un plan de investigación y el derecho de solicitar la atracción de casos del fuero común por inactividad o ineficacia de la fiscalía competente; reduce las facultades del Consejo Ciudadano como mecanismo de participación ciudadana, y se enfoca en investigar casos como hechos aislados y no en un contexto de macrocriminalidad.

Para evaluar la implementación de la LFGR a la fecha, es necesario revisar el cumplimiento de los plazos previstos su cuarto transitorio, el cual regula la expedición de documentos base para la operación de la FGR.

- **Estatuto Orgánico:** el titular de la Fiscalía debió expedirlo en agosto de 2021. En respuesta a nuestra solicitud de información, la FGR informó que aún no ha sido expedido por el fiscal general. Este estatuto es fundamental, ya que contendría el detalle de las áreas que integran a la FGR y el desarrollo de las facultades de cada uno de sus titulares.
- **Estatuto del Servicio Profesional de Carrera:** el titular de la Fiscalía debió expedirlo en noviembre de 2021. Establecerá las bases y procedimientos para implementar el Servicio Profesional de Carrera a partir de los principios de mérito, perspectiva y paridad de género e igualdad de oportunidades. En respuesta a nuestra solicitud de información, la FGR informó que la emisión del estatuto está sujeta a la emisión previa del Estatuto Orgánico. Por lo tanto, el Servicio Profesional de Carrera se implementará hasta contar con ambos estatutos: ninguna persona ha ingresado al mismo.
- **Plan Estratégico de Procuración de Justicia:** el titular de la Fiscalía debió expedirlo en mayo de 2022, para ser dictaminado por el Senado de la República. Este instrumento programático contendrá la estrategia institucional, objetivos, metas y prioridades de investigación para una persecución penal eficaz y eficiente. Pese a que el décimo segundo transitorio prevé que para su emisión debe contarse con la opinión del Consejo Ciudadano, el mismo artículo indica que la falta de instalación del Consejo no será obstáculo para su presentación.

La Ley Orgánica abrogada, publicada en diciembre de 2018, preveía la expedición de un Plan de Persecución Penal dentro del plazo de un año, así como una versión provisional del mismo durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la ley. En atención a estos plazos, el fiscal general de la República emitió el plan provisional el

14 de marzo de 2019, y el 17 de enero de 2020 entregó al Senado de la República el plan definitivo, mismo que fue turnado a la Comisión de Justicia sin que ésta, a la fecha, lo haya dictaminado.

- **Integración del Consejo Ciudadano:** este órgano especializado de consulta estaría integrado por cinco personas con probidad y prestigio en la materia, con el fin de emitir su *opinión* sobre el Plan Estratégico de Procuración de Justicia, sobre las modificaciones a la estructura de la FGR, cuestiones presupuestarias y de desempeño y respecto del Servicio Profesional de Carrera. El Consejo puede también informar al órgano interno de control ante una probable responsabilidad administrativa. En cualquier caso, sus opiniones o recomendaciones no resultan vinculantes para la FGR. El funcionamiento de este Consejo representa un gran pendiente de la Ley Orgánica abrogada. El Senado de la República realizó dos convocatorias públicas en noviembre 2019 y febrero 2020, con el fin de conformar dicho Consejo. Sin embargo, en ambas hubo una participación mínima –sólo cuatro postulantes–, lo que provocó que ambas quedaran desiertas⁴⁹. Hasta ahora el Senado no ha iniciado el proceso de selección que dicta la ley vigente a más de un año de su entrada en vigor, incurriendo así en una omisión sistemática y de la mayor relevancia.
- **Unidad de Transición:** de acuerdo con la Oficialía Mayor de la FGR, **al cierre de 2021 la institución ya no cuenta en su estructura orgánica con la Unidad de Transición (UT), encargada de la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición (PET)**⁵⁰. De la información proporcionada por la FGR se desprende que, al abrogarse la Ley Orgánica que dio origen jurídico a la UT, la misma dejó de existir, pues no fue incorporada en los transitorios de la nueva ley. El PET inició su implementación en enero de 2020, y fue actualizado en diciembre del mismo año y en marzo de 2021. Estos ajustes modificaron los alcances de los diferentes proyectos y sus objetivos. En el último informe trimestral de la UT (para el periodo enero-marzo de 2021), se da cuenta del avance para cada objetivo estratégico: sólo tres cuentan con 100% de avance; tres con avance mayor a 50%, y tres con avances menores al 50%: el Programa de Administración del Cambio (33%), el Sistema de Información y Análisis Estratégico (18%) y el Servicio Profesional de Carrera (0%)⁵¹.

⁴⁹ Como se puede comprobar en este Acuerdo de la Comisión de Selección del Consejo, del 14 de septiembre: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-15-1/assets/documentos/ACUERDO_CONSEJO_CIUDADANO.pdf.

⁵⁰ De acuerdo con el artículo Décimo Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

⁵¹ El informe de la Unidad, disponible aquí: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637820/Informe_FGR-UT_01-2021.pdf.



3.1.5 Incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena

El 15 de junio de 2021 el presidente de la República manifestó su intención de describir formalmente a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Un año después, en un acto con motivo del tercer aniversario de la Guardia Nacional, el presidente señaló que otra reforma constitucional era necesaria, para que esta institución dependa de la Sedena y no de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), como una vía para consolidarla y evitar que sea “desmantelada” en un futuro.

El 9 de agosto de 2022, y ante la imposibilidad de lograr este cambio mediante una reforma constitucional (dada la configuración del Congreso de la Unión), el Ejecutivo federal anunció que emitiría un decreto para **transferir la GN a la Sedena**. Posteriormente, lo que ocurrió fue el impulso de una reforma a leyes secundarias, aprobada por el Congreso de la Unión el 8 de septiembre de 2022, y que se tradujo en un decreto por lo que se reformaron diversas leyes federales⁵².

Esta reforma otorga a la Sedena la facultad de “ejercer el control operativo y administrativo” de la GN, así como la de expedir sus “manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público”, y de determinar la organización territorial de la misma, entre otras. A su vez, el primer nivel de mando de la GN pasa del titular de la SSPC al titular de la Sedena, y el segundo nivel de mando, el de Comandante, es nombrado ahora por la Presidencia de la República, a propuesta de la Sedena.

En contraste con el decreto expedido, la reforma constitucional de marzo 2019, que dio vida a la Guardia Nacional, claramente estipuló que ésta debía ser una institución de carácter civil, cuya naturaleza jurídica es ser un órgano administrativo desconcentrado de la SSPC. Adscribir la GN a la Sedena revertiría el uso actual, provisional y extraordinario de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, y que la misma reforma constitucional previó sólo por un plazo inicial de cinco

años –hasta marzo de 2024–. Se transformaría así en una circunstancia permanente⁵³.

En la misma reforma constitucional se dispuso que los titulares del Ejecutivo en las 32 entidades federativas debían presentar un diagnóstico y un programa para el fortalecimiento de sus policías estatales y municipales⁵⁴. El informe *Guardia Nacional 3 años de definición militarista*, elaborado por el Observatorio de la Guardia Nacional, documenta que el cumplimiento de esta obligación ha sido deficiente⁵⁵. Para 2020, dos estados no presentaron un diagnóstico –Baja California y Zacatecas–, cinco no presentaron el programa –Baja California, Baja California Sur, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas– y 12 no previeron presupuesto para la ejecución del programa⁵⁶. Para 2021, de nuevo dos estados no presentaron su diagnóstico –Baja California y Baja California Sur–, tres no presentaron el programa –Baja California Sur, Jalisco y San Luis Potosí– y 10 incumplieron la parte presupuestaria⁵⁷. Así lo informó el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en respuesta a una solicitud de información (330027622000351). Baja California es el único estado que no ha presentado un solo diagnóstico hasta ahora y, junto con Jalisco y San Luis Potosí, tampoco ha presentado su programa de fortalecimiento. También es destacable que el SESNSP carezca de algún informe o seguimiento de los avances hasta ahora realizados por las entidades federativas en la implementación de sus programas de fortalecimiento.

En el referido evento por el tercer aniversario, el titular de la Sedena, Luis Crescencio Sandoval, indicó que actualmente hay 118 mil elementos de la Guardia Nacional desplegados por todo el territorio, principalmente en los municipios de mayor incidencia delictiva. Esto representa un 86.3% de avance respecto de los más de 136 mil elementos que fueron proyectados como meta para 2024. El ritmo con que ha crecido del estado de fuerza de la Guardia Nacional, y el hecho de que la gran mayoría de sus elementos cuentan con una plaza y una remuneración proveniente del presupuesto de la Sedena o la Semar, son un gran indicativo de que en la práctica se trata de una corporación de formación castrense.

⁵² El 9 de septiembre de 2022 el DOF publicó el Decreto por el que se “reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública”. Disponible aquí: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0

⁵³ Artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

⁵⁴ Artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

⁵⁵ Observatorio de la Guardia Nacional. *Guardia Nacional, 3 años de definición militarista*. Julio 2022, págs. 8-9

⁵⁶ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

⁵⁷ Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

La GN informó que a febrero de 2022 únicamente 30,199 elementos contaban con el Certificado Único Policial, lo que representa al 29% del total⁵⁸. Para la obtención del CUP se requiere aprobar un apartado de formación inicial y evaluaciones de control de confianza y desempeño, y su acreditación es un requisito previsto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para todo personal que se integre a cualquier institución de seguridad pública.

En todo caso, la reforma a las leyes aprobada el 8 de septiembre de 2022 institucionaliza la situación irregular que ya se observaba en la práctica y, reiteramos, es contraria al diseño constitucional actual que prevé a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública y, por lo tanto, de carácter civil. Es evidente que la naturaleza civil de las instituciones de seguridad pública no puede convivir con una reforma que otorgó a la Sedena el mando de la GN y la facultad para elaborar y ejecutar sus programas operativos y estrategias. Es de esperarse que las actuaciones de la GN como primer respondiente y como auxiliar en la investigación del delito, bajo las órdenes del MP, sean impugnadas a partir de la reforma mencionada. Sin embargo, la revisión de la constitucionalidad de esta reforma, que provoca una antinomia jurídica, tomará tiempo en llegar a los tribunales federales.

3.1.6 Ley de Amnistía

En abril de 2020 se publicó la Ley de Amnistía, que beneficiaría a las personas que estuvieran bajo un proceso penal o ya sentenciadas en el fuero federal, por los delitos de aborto; contra la salud⁵⁹ cometidos por personas en pobreza o extrema vulnerabilidad, consumidoras o parte de una comunidad indígena o afromexicana, o por temor fundado; por cualquier delito para personas parte de una comunidad indígena cuyo proceso no garantizó el derecho a contar con un intérprete o un defensor con conocimiento de su lengua y cultura; por el delito de robo simple y sin violencia que no amerite pena mayor a cuatro años –delito que no suele presentarse en el fuero federal–, y por el delito de sedición⁶⁰.

El objetivo de la ley es beneficiar a personas en situación de vulnerabilidad que fueron afectadas por la fuerza punitiva del Estado. La amnistía tiene el efecto de extinguir la acción penal o las sanciones impuestas por los delitos enlistados, dejando a salvo los derechos de las víctimas y la acción por responsabilidad civil.

Para obtener la amnistía, la persona interesada debe solicitarlo a la Comisión de Amnistía, creada el 18 de junio de 2020⁶¹, la cual cuenta con cuatro meses para determinar su procedencia y, en su caso, someter su decisión a un juez federal para que éste la confirme. Con corte a junio de 2022, la Comisión ha recibido un total de 1,993 solicitudes. Sólo el 17.5% (348 casos) fue ingresado por mujeres. De este total, la Comisión ya dictaminó 1,306 solicitudes (65.5%) y declaró su procedencia en 167 casos, lo que benefició a 102 hombres (61.1%) y a 65 mujeres (38.9%), un número bastante reducido de personas. **Hasta junio 2022, la autoridad judicial federal ha decretado amnistía en favor de 127 personas (43.7% mujeres y 56.3% hombres).**

Prácticamente la totalidad de amnistías ha sido por delitos contra la salud, destacando la modalidad de transporte de marihuana, metanfetamina, heroína y cocaína, así como la modalidad de introducción al país de cocaína, delitos que son materia federal pero cuya jurisdicción es concurrente. Pese a que menos de dos de cada 10 personas que han ingresado una solicitud de amnistía son mujeres, más del doble de esta proporción ha logrado obtenerla. A su vez, se destacan el bajo número de solicitudes por robo simple (dado que normalmente estos delitos se cometen en el fuero común) y por delitos cometidos por personas pertenecientes a una comunidad indígena.

Tabla 14. Solicitudes de amnistía por año

| Año | Solicitudes |
|-------|-------------|
| 2020 | 870 |
| 2021 | 973 |
| 2022* | 150 |

*Al 30 de junio de 2022.

Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

⁵⁸ Observatorio de la Guardia Nacional. *Guardia Nacional, 3 años de definición militarista*. Julio de 2022, pag. 14.

⁵⁹ En su modalidad de producción, transporte, tráfico, comercio, suministro y posesión de narcóticos, así como la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro con efectos similares, de acuerdo con lo previsto en los artículos 194, fracciones I y II, 195, 195 Bis y 198 del Código Penal Federal vigente.

⁶⁰ Siempre que no se trate de terrorismo y que el hecho no haya resultado en la privación de la vida o lesiones graves, ni se hayan empleado armas de fuego.

⁶¹ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595165&fecha=18/06/2020#gsc.tab=0


Tabla 15. Solicitudes de amnistía por tipo de delito y estatus

| Delito | Ingresadas a la Comisión | No procedentes | Procedentes y bajo consideración de autoridad jurisdiccional | Beneficio otorgado por autoridad jurisdiccional |
|---|--------------------------|----------------|--|---|
| Delitos contra la salud relacionados con narcóticos | 1,386 | 608 | 160 | 124 |
| Delitos fuera de los supuestos previstos por la Ley de Amnistía | 526 | 496 | 0 | 0 |
| Delitos cometidos por personas parte de una comunidad indígena | 39 | 32 | 3 | 0 |
| Sin información por parte de la persona solicitante | 35 | 3 | 0 | 0 |
| Robo simple | 7 | 0 | 4 | 3 |

Fuente: Elaboración propia en función de las solicitudes de información realizadas y respondidas | @mexevalua.

En el ámbito estatal contamos con poca información sobre el impacto que han tenido las leyes de amnistía en el fuero común. Al cierre de 2021 únicamente seis estados contaban con una ley de amnistía: Hidalgo (julio 2020), Estado de México (enero 2021), Sinaloa (marzo 2021), Tlaxcala (mayo 2021), Durango (julio 2021) y Quintana Roo (diciembre 2021). Pese a que Hidalgo fue el primer estado en contar con una ley en esta materia, fue hasta marzo de 2021 que se expidió el reglamento que dispone el procedimiento a seguir, y el acuerdo que creó a su comisión local se expidió en noviembre de ese año, retrasos que son responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo local. En el mismo caso se encuentra Durango, estado que hasta ahora no tiene una comisión instaurada. La entidad que ha mostrado el impacto más significativo es el Estado de México, donde se ha otorgado amnistía a 2,648 personas hasta julio de 2022. Casi la totalidad corresponde al delito de robo, y sólo 11 por delitos contra la salud⁶². A su vez, la gran mayoría de los beneficiarios han sido hombres (94.1%).

La gran mayoría de las entidades cuenta ya con una iniciativa legislativa en marcha para expedir su ley de amnistía. Únicamente los estados de Chiapas, Jalisco, Querétaro, Sonora y Tabasco carecen de iniciativas. Por otro lado, las iniciativas presentadas en Aguascalientes, Chihuahua y Guanajuato no lograron avanzar en sus congresos, al ser rechazadas o dictaminadas negativamente por las comisiones respectivas bajo la idea de que "fomentan la impunidad"⁶³ o que "liberan delincuentes"⁶⁴. En contraste, durante 2022 estados como

Baja California, Campeche, Nuevo León y Colima han avanzado en la modificación de sus constituciones locales y la expedición de sus propias leyes.

3.1.7 Preliberaciones

El 25 de agosto de 2021 se publicó un acuerdo por el que se ordena a la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) gestionar, ante la autoridad competente, solicitudes de preliberación de personas sentenciadas, así como identificar personas en prisión preventiva y personas que hayan sido víctima de tortura⁶⁵. Se dispuso que un Comité de Seguimiento sería el encargado de supervisar la implementación de este acuerdo, establecer sus propias reglas de operación, así como emitir informes periódicos sobre las acciones realizadas⁶⁶. No obstante, a casi un año de la expedición del acuerdo, dicho Comité no se ha instalado. Lo anterior impide tener certeza sobre las personas que han podido beneficiarse de este acuerdo en el fuero federal, y de las acciones emprendidas en coordinación con las entidades federativas.

El 14 de septiembre de 2021, el secretario de Gobernación, Adán Augusto López, informó en conferencia de prensa que en conjunto con el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (PyRS) de la SSPC se revisaron casos de personas privadas de su libertad que cumplían los requisitos para ser preliberadas o para modificar su medida cautelar de prisión preventiva.

62 Síntesis Informativa del Poder Judicial del Estado de México. "Liberan por amnistía 2 mil 648 PPL acusados de robo". 1 de agosto de 2022. Disponible en: <https://sintesis.yoporlajusticia.gob.mx/2022/08/01/liberan-por-amnistia-2-mil-648-ppl-acusados-de-robo/>

63 Congreso del Estado de Chihuahua. "Vota Comisión en sentido negativo propuesta de Ley de Amnistía para Chihuahua". 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleNota.php?id=6088>

64 LJA.MX. "Ley de Amnistía, en manos de la Comisión de Justicia del Congreso de Aguascalientes, espera su aprobación". 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.lja.mx/2022/04/ley-de-amnistia-en-manos-de-la-comision-de-justicia-esperan-su-aprobacion/>

65 Acuerdo disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627705&fecha=25/08/2021

66 Lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité, disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629645&fecha=13/09/2021

Mencionó que se tenían identificados 4,233 expedientes en el fuero federal⁶⁷. En lo que respecta al fuero común, el secretario señaló que se trabaja de forma coordinada para que las entidades federativas realicen los trámites necesarios a fin de otorgar preliberaciones o modificaciones a la prisión preventiva en sus jurisdicciones, adelantando que próximamente se haría efectivo el otorgamiento de beneficios a 681 personas privadas de su libertad⁶⁸. Sin embargo, al cierre de edición no se ha informado sobre el estatus de las personas que habían sido identificadas tanto en el fuero común como en el federal.

Por otra parte, el 8 de agosto de 2022, durante su conferencia matutina, el titular del Ejecutivo federal reconoció que ha habido poco avance en la implementación de este acuerdo, y que por acuerdo presidencial reestructurará en breve a la SSPC, para encomendarle la coordinación de la implementación de este acuerdo y así lograr “limpiar las cárceles para que salgan inocentes”.

Por último, se destaca un convenio sin precedentes: Por una Justicia Cercana a la Gente, suscrito por el Poder Judicial de la Federación con el Gobierno de la Ciudad de México el 9 de mayo de 2022, y cuyo objetivo es que el Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP) colabore con las instituciones capitalinas, y que los defensores públicos federales intervengan en asuntos del fuero común para acercar la justicia a las personas más vulnerables⁶⁹. En este contexto, el IFDP realizó durante mayo y junio de 2022 siete brigadas para entrevistarse con un total de 932 mujeres privadas de su libertad en el centro femenino penitenciario de Santa Martha Acatitla. De las entrevistadas, 552 mujeres solicitaron la representación del IFDP, y se solicitó al Consejo de la Judicatura Federal la autorización para representar a 53 de ellas, de forma inicial⁷⁰. De este grupo inicial, 24 se encuentran bajo prisión preventiva y 29 ya están sentenciadas; a su vez, 44 mujeres son cuidadoras primarias (madres), seis pertenecen a una comunidad indígena y siete son adultas mayores⁷¹. Al cierre de esta edición, dos mujeres recuperaron de este modo su libertad. Se trata de Alina y Mara: ya habían ingresado una solicitud de prelibera-

ción, cuya tramitación por parte de las autoridades se había demorado en exceso⁷².

3.1.8 Criterios judiciales relevantes para el SJP

En este apartado se presentan diversos criterios jurisprudenciales y aislados que han emitido tribunales federales, tanto tribunales colegiados de circuito como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los cuales dan contenido, extienden o delimitan la esfera de protección en favor de las víctimas, quienes denuncian la comisión de un delito y las personas imputadas.

Estos criterios son de relevancia y trascendencia para la operación cotidiana del SJP. Algunos se materializaron durante 2021, pero también incorporamos al análisis otros que surgieron en años previos sobre los cuales es pertinente llamar la atención.

La relevancia de estos criterios judiciales radica en que dan contenido a los derechos que asisten a las personas imputadas, como el derecho a ser puesto a disposición del MP con motivo de su detención, así como el derecho a la no autoincriminación. Además, también ponen un límite a la actuación irregular de las policías durante la detención de una persona, y exigen al MP un estándar probatorio mayor al solicitar la prisión preventiva. En general, **estos criterios exigen de los operadores del SJP estándares de calidad mayores en su actuación y un apego hacia los derechos humanos de las partes.**

Carácter de víctima en el proceso penal

Un Tribunal Colegiado señaló que la persona denunciante tiene legitimación para inconformarse –mediante el recurso innominado establecido en el artículo 258 del CNPP– ante la decisión del Ministerio Público de no ejercer la acción penal, aunque dicha persona *no esté reconocida* como víctima en la carpeta de investigación⁷³. El

⁶⁷ Comunicado sobre la conferencia del secretario, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/labor-coordinada-en-el-gobierno-de-mexico-en-favor-de-poblacion-privada-de-su-libertad?idiom=es>.

⁶⁸ Las entidades con mayor número de personas internas beneficiadas son Chiapas con 198, Durango con 100, Baja California con 63 y Zacatecas con 57.

⁶⁹ Comunicado de prensa 166/2022 de la Suprema Corte de la Nación, del 9 de mayo de 2022. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6888>.

⁷⁰ Los delitos más representativos son secuestro (19), homicidio (9), robo (8), tentativa de homicidio (4) y trata de personas (3). Así lo informó el IFDP en la segunda sesión del “Observatorio para la atención de personas privadas de su libertad en centros penitenciarios” realizada el 27 de junio de 2022.

⁷¹ Así lo informó el IFDP en la segunda sesión del “Observatorio para la atención de personas privadas de su libertad en centros penitenciarios” realizada el 27 de junio de 2022.

⁷² Comunicado de prensa 276/2022 de la Suprema Corte de la Nación, del 2 de agosto de 2022. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6999>.

⁷³ LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES CONTRA LA DETERMINACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. LA TIENE EL DENUNCIANTE CUANDO SU PRETENSión ES SALVAGUARDAR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y QUE EL MECANISMO QUE ACCIONÓ SEA EXPEDITO. [T.C.C.] Tesis (aislada): I.9o.P.315 P (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Mayo de 2021, Tomo III, página 2493.



tribunal señaló que “entender en sentido limitativo las figuras de ofendido y víctima” constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho a la verdad y a la justicia⁷⁴. De acuerdo con dicho tribunal...



El raciocinio proteccionista al derecho invocado debe materializarse por las autoridades del país, considerando los datos que se adviertan del caso concreto, con el objeto de que las personas que puedan resentir una afectación en el disfrute del citado derecho humano, directa o indirectamente y con independencia de que les corresponda una indemnización económica, puedan hacer valer sus derechos en un procedimiento asequible que les otorgue un real y efectivo acceso a la justicia (...)⁷⁵.

Un diverso Tribunal Colegiado también se pronunció en sentido protector, al analizar el recurso por medio del cual una persona moral se inconformó ante la negativa a ser reconocida como víctima en una carpeta de investigación. Dicho tribunal decidió, citando una tesis de jurisprudencia de la SCJN, que “procede aplicar en favor de la persona moral quejosa el supuesto de suplencia de la queja (...), cuando reclame un acto por medio del cual se le niega el reconocimiento de la calidad de víctima”⁷⁶.

Esto contrasta con la decisión tomada en el siguiente caso. Una persona promovió un juicio de amparo ante la negativa a ser reconocida como víctima por el Ministerio Público en una carpeta de investigación. El juez de distrito encargado de resolver requirió al MP para que entregara la totalidad de las constancias de dicha carpeta. El Tribunal Colegiado que revisó tal requerimiento decidió (erróneamente, desde nuestra perspectiva) que éste iba “más allá de lo estrictamente necesario” para resolver el conflicto en cuestión y que el juez de distrito debía resol-

ver sin consultar la carpeta⁷⁷. Para sustentar su decisión, el tribunal invocó una tesis de jurisprudencia de la SCJN que señala que “por regla general” el juez de control debe resolver la impugnación de la víctima o el ofendido sobre el no ejercicio de la acción penal sin consultar la carpeta de investigación⁷⁸. El tribunal añadió que eso es “sin menoscabo de que durante la secuela procesal la parte quejosa pueda justificar, razonadamente, la necesidad de que se soliciten a la autoridad responsable determinadas constancias de la carpeta de investigación”⁷⁹.

Esta decisión y la tesis que deriva de ella son susceptibles de crítica, en primer lugar, porque obliga al juez de amparo a resolver a ciegas un asunto del que no tiene conocimiento directo o inmediato, y que puede repercutir de manera negativa en la víctima. Al sustentar su decisión, el tribunal traslada un criterio que no es aplicable al caso, ya que el juez de amparo, a diferencia del juez de control, no conoce los pormenores relacionados con la investigación penal ni conduce las audiencias ventiladas hasta entonces, por lo que cuenta con información incompleta. En segundo lugar, es criticable porque deja en estado de indefensión a la víctima que, por un lado, no ha sido reconocida como tal en la carpeta de investigación y, por otro, es incapaz de especificar qué constancias han de trasladarse al juzgador para resolver si le concede el amparo o no, debido a que no tiene acceso a la carpeta de investigación.

Por último, dentro del proceso penal que se sigue en contra del exgobernador Javier Duarte de Ochoa, un Tribunal Colegiado negó el carácter de víctima a una asociación civil cuyo objeto social incluye al combate a la corrupción y la impunidad, lo que derivó en diversas tesis aisladas. En este fallo, emitido en mayo de 2020, el tribunal juzgó que para obtener tal carácter era necesario que la asociación demostrara un daño físico, una pérdida financiera o un menoscabo en sus derechos fundamentales con motivo del delito, y que al no hacerlo, carecía de tal carácter⁸⁰. Esta decisión pasa por alto que la Ley General de Víctimas reconoce el carácter de víctima de las organizaciones afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos *colectivos*, y eso es justa-

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA PERSONA MORAL QUEJOSA QUE PRETENDE EL RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDA DEL DELITO [APLICACIÓN EXTENSIVA DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO]. [T.C.C.] Tesis (aislada): V.2o.P.A.22 P (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Agosto de 2021, Tomo V, página 4935.

⁷⁷ NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO A RECONOCER AL QUEJOSO LA CALIDAD DE VÍCTIMA DEL DELITO EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. CUANDO EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA EL JUEZ DE DISTRITO REQUIERE LA TOTALIDAD DE LAS CONSTANCIAS QUE LA INTEGRAN, DICHO REQUERIMIENTO VA MÁS ALLÁ DE LO ESTRICTAMENTE NECESARIO PARA DISCERNIR LA LITIS CONSTITUCIONAL. [T.C.C.] Tesis (aislada): XVII.1o.P.A.2 P (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo IV, página 3387.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ DERECHO HUMANO A VIVIR EN UN AMBIENTE LIBRE DE CORRUPCIÓN. NO SE VIOLA POR EL HECHO DE QUE A UNA ASOCIACIÓN CIVIL QUE TIENE COMO OBJETO COMBATIRLA NO SE LE RECONOZCA EL CARÁCTER DE VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO QUE DENUNCIÓ, POR NO ESTAR DEMOSTRADO QUE COMO CONSECUENCIA DE ÉSTE SUFRÍO UN DAÑO FÍSICO, PÉRDIDA FINANCIERA O MENOSCABO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES. [T.C.C.] Tesis (aislada): I.9o.P.255 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo III, página 2335.

mente lo que ocurre en este caso, al verse afectada la adecuada administración pública por delitos asociados a hechos de corrupción. Desafortunadamente, existen otros juicios de amparo en los que colectivos de organizaciones de la sociedad civil han enfrentado, como en este caso, criterios restrictivos.

Prisión preventiva

Un Tribunal Colegiado emitió tesis de jurisprudencia al juzgar que es ilegal la imposición de la prisión preventiva “con base en apreciaciones subjetivas por parte del Juez de Control”, como, por ejemplo, que la detención se realizara en una entidad federativa diversa a la que se pretende su comparecencia, que la persona imputada viajara frecuentemente, o que tuviera diversos domicilios⁸¹. Aunado a esto, otra tesis jurisprudencial ya había establecido en 2018 que también es ilegal justificar su imposición únicamente con base en la pena máxima prevista para el hecho delictuoso por el cual se investiga a la persona imputada⁸². **Estos criterios jurisprudenciales exigen que el MP exponga en audiencia argumentos más robustos para justificar la imposición de esta medida cautelar excepcional.**

Por último se destaca positivamente una tesis jurisprudencial, emitida en mayo de 2022, que establece que el plazo constitucional de dos años para la duración máxima de la prisión preventiva aplica tanto para la medida impuesta de forma justificada como de forma oficiosa⁸³. Por lo tanto, en ambos casos el juez de control debe, transcurrido el plazo, revisarla y determinar su cese o prolongación. En el mismo sentido, una tesis aislada sostiene que los juzgados de primera y segunda instancias mantienen el deber constitucional de computar la duración de la prisión preventiva, al margen de la propia obligación del juez de ejecución de realizar el cómputo de la pena privativa de libertad⁸⁴. **Ambos criterios propician que las personas juzgadas estén**

al tanto del tiempo que las personas imputadas han transcurrido bajo esta medida profundamente restrictiva, y que transcurrido el plazo constitucional procedan a su revisión.

Puesta a disposición de la persona inculpada

Se destaca una jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la SCJN en 2016⁸⁵, en la que se determinó que al existir una violación al derecho fundamental a ser puesto a disposición del MP sin demora, se produce también la invalidez de los elementos de prueba obtenidos por la policía que estén directamente relacionados con dicha demora injustificada, o que hayan sido recopilados con motivo de una investigación policial no conducida ni controlada por el MP. Por el contrario, las pruebas obtenidas con motivo de la detención en flagrancia no son inválidas, ya que este tipo de violaciones afectan únicamente a lo relacionado con el siguiente acto que debe realizarse al detener a una persona: presentarla oportunamente al Ministerio Público. **Así, la SCJN distinguió dos momentos, la detención y la puesta a disposición, que tienen cada uno independencia fáctica y sustancial.** Este criterio es de suma trascendencia, ya que orienta la valoración del parte policial que realizan los jueces de control.

Aunado a este criterio, una tesis aislada de 2019 emitida por un Tribunal Colegiado prevé que el juez de control también debe excluir de su valoración probatoria la declaración autoincriminatoria que una persona detenida realiza frente a los policías captores⁸⁶. Esta exclusión tiene el fin de garantizar el derecho humano a la no autoincriminación y a que toda declaración de la persona imputada debe realizarse previa lectura de derechos, con conocimiento de los hechos por los que sigue una investigación en su contra y con la presencia de un defensor. Por ende, debe excluirse el contenido del informe policial homologado relacionado con la autoincriminación.

⁸¹ PRISIÓN PREVENTIVA JUSTIFICADA. LA IMPOSICIÓN DE ESTA MEDIDA CAUTELAR CON BASE EN APRECIACIONES SUBJETIVAS DEL JUEZ DE CONTROL ES ILEGAL. [S.C.J.N.] Tesis (jurisprudencia): XVII.1o.P.A. J/34 P (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Agosto de 2021, Tomo V, página 4739.

⁸² PRISIÓN PREVENTIVA. LA PENA MÁXIMA COMO ÚNICA RAZÓN PARA JUSTIFICAR SU IMPOSICIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATO PROCESAL, CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 7 Y 8 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. [T.C.C.] Tesis (jurisprudencia): VI.2o.P. J/2 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo III, página 2077.

⁸³ PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. PROCEDE REVISAR SU DURACIÓN EN EL PLAZO DE DOS AÑOS, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 20, APARTADO B, FRACCIÓN IX, CONSTITUCIONAL Y, EN SU CASO, DETERMINAR SI CESA O SE PROLONGA SU APLICACIÓN. [S.C.J.N.] Tesis (jurisprudencia): 1a./J. 32/2022 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 13, Mayo de 2022, Tomo III, página 2839.

⁸⁴ PRISIÓN PREVENTIVA. LA FACULTAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN PENAL PARA REALIZAR EL CÓMPUTO DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD Y DETERMINAR CON PRECISIÓN LA FECHA EN QUE SE DARÁ POR CUMPLIDA, NO EXENTA AL JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA NI AL TRIBUNAL DE ALZADA DE CUMPLIR CON SU DEBER DE COMPUTAR EL TIEMPO DE AQUÉLLA. [T.C.C.] Tesis (aislada): II.2o.P.109 P (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Mayo de 2021, Tomo III, página 2608.

⁸⁵ DEMORA EN LA PUESTA A DISPOSICIÓN DEL DETENIDO EN FLAGRANCIA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. LA VALORACIÓN DEL PARTE INFORMATIVO U OFICIO DE PUESTA A DISPOSICIÓN DE LOS AGENTES APREHENSORES, DEBERÁ ATENDER A LA INDEPENDENCIA FÁCTICA Y SUSTANCIAL DE LA DETENCIÓN Y LA PUESTA A DISPOSICIÓN. [S.C.J.N.] Tesis (jurisprudencia): 1a./J. 8/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 723.

⁸⁶ DERECHO A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN. SI LOS POLICÍAS CAPTORES, POR SÍ Y SIN LA CONDUCCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO, TOMARON LA DECLARACIÓN AUTOINCRIMINATORIA DEL IMPLICADO –CONTENIDA EN EL INFORME POLICIAL HOMOLOGADO– ES LEGAL QUE EL JUEZ DE CONTROL, EN SU DECISIÓN, NO LA CONSIDERE Y LA EXCLUYA DEL MATERIAL PROBATORIO. T.C.C.] Tesis (aislada): XI.P.26 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo II, página 2960.



Por último, se destaca un criterio aislado de la Primera Sala de la SCJN emitido recientemente, en junio de 2022, en el que se determina que la policía no tiene la facultad realizar acciones, por sí misma y sin orden del MP, relacionadas con la investigación del delito, salvo por el resguardo de indicios, instrumentos, objetos o productos del delito encontrados en el lugar de los hechos. En el caso, la policía recabó videograbaciones en las que consta la comisión del delito, mismas que llevaron a la detención en flagrancia de la persona imputada. Estas videograbaciones sustentaron la puesta a disposición ante el MP. Sin embargo, la SCJN juzgó que la obtención y análisis de la videograbación no imposibilitaba la puesta a disposición de forma inmediata ante el MP, y que dichos actos constituyen una diligencia de investigación que debe ser precedida y supervisada por órdenes del propio MP. **Este criterio da luz sobre los alcances de la actuación policial y sobre qué tipo de diligencias realizadas entre la detención y la puesta a disposición ante el MP podrían ser consideradas inválidas.**

Clasificación jurídica del hecho delictivo

Aquí destacamos una tesis aislada emitida sobre los siguientes hechos: como parte de sus alegatos de clausura, el Ministerio Público “incorporó circunstancias que originalmente no formuló en su acusación y que no fueron plasmadas en el auto de apertura a juicio oral” y, con base en ello, reclasificó el delito en los autos de clausura⁸⁷. Frente a ello, el Tribunal de Enjuiciamiento estimó que hubo un exceso por parte del MP y, por lo tanto, dictó sentencia absolutoria. El Tribunal Colegiado que conoció el caso señaló que la incorporación de “circunstancias” no formuladas originalmente en la acusación había sido insuficiente para dictar sentencia absolutoria, ya que...



Ello es insuficiente para considerar que se está en presencia de una ausencia de acusación o de un vicio de tal relevancia que dé como resulta-

do una sentencia absolutoria, si el delito por el que originalmente acusó, bajo los hechos que dieron lugar al auto de apertura a juicio oral, subsiste en su forma original y realmente con la reclasificación lo que se pretendía era complementar la conducta y ubicarla en un tipo penal de mayor gravedad, pues ello solamente genera una traslación de tipo, no así la atipicidad⁸⁸.

Resulta preocupante que el Tribunal Colegiado avale la inclusión de lo que aparentemente eran hechos no probados a los alegatos de clausura por parte del Ministerio Público, y que con base en esto plantee la reclasificación del delito. Si bien la norma aplicable (art. 368 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México) permite al Ministerio Público reclasificar el delito en los alegatos de apertura o clausura, el propio tribunal sugiere que cualquier cambio introducido debe de ser de carácter técnico, no fáctico. **Permitir al MP “complementar la conducta”, sin la oportunidad procesal para que la persona imputada pueda desvirtuar los “complementos”, deviene en una violación al debido proceso.**

Por último, se destacan diversos criterios jurisprudenciales de 2020 que avalan la reclasificación jurídica del hecho delictivo por parte del juez de control al dictar un auto de vinculación a proceso, con independencia de que dicha modificación beneficie o no a la persona imputada⁸⁹. Como muestra, un criterio sostiene que esto no invade las atribuciones del MP, ya que se rectifica el estudio de tipicidad, lo cual es necesario para que la investigación se siga por el delito que “realmente corresponde”, y así resolver la litis adecuadamente⁹⁰. Se argumenta que esto no vulnera la presunción de inocencia, pues subsisten los mismos hechos que sirvieron de base al Ministerio Público para formular la imputación, lo que le permite preparar su estrategia de defensa y, en su caso, puede impugnar la determinación. **Reconocer la constitucionalidad de este tipo de intervenciones corre el riesgo de llevar al juez de control a subsanar las deficiencias técnicas del Ministerio Público,** lo cual es un rasgo característico del sistema tradicional ya abrogado, en el que los jueces reclasificaban sistemáticamente el delito e incluso, identificaban y solicitaban la corrección de deficiencias en los pliegos

⁸⁷ ALEGATOS DE CLAUSURA DEL MINISTERIO PÚBLICO. SI EN ÉSTOS PLANTEÓ UNA CLASIFICACIÓN JURÍDICA DISTINTA DEL HECHO IMPUTADO Y, AL HACERLO, SE EXCEDIÓ POR INCORPORAR CIRCUNSTANCIAS QUE ORIGINALMENTE NO FORMULÓ EN SU ACUSACIÓN, ELLO ES INSUFICIENTE PARA DICTAR UNA SENTENCIA ABSOLUTORIA, SI EL DELITO POR EL QUE ACUSÓ ORIGINALMENTE SUBSISTE EN SU FORMA ORIGINAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO ABROGADA). [T.C.C.] Tesis (aislada): II.3o.P.95 P (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Mayo de 2021, Tomo III, página 2377.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Se trata de los criterios jurisprudenciales 1a./J. 31/2020 (10a.) y el 1a./J. 29/2020 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, así como el P.C.I.P. J/69 P (10a.) por parte del Pleno en Materia Pnal del Primer Circuito.

⁹⁰ AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL DICTARLO, EL JUEZ DE CONTROL PUEDE MODIFICAR LA CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LOS HECHOS CON APARIENCIA DE DELITO EFECTUADA POR EL ÓRGANO MINISTERIAL, AUN CUANDO NO BENEFICIE AL IMPUTADO. [T.C.C.] Tesis (jurisprudencia): P.C.I.P. J/69 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 75, Febrero de 2020, Tomo II, página 1283.



de acusación formal. En adelante, resulta relevante dar seguimiento a esta intervención jurisdiccional en el desarrollo de la investigación complementaria y la posterior acusación por parte del Ministerio Público.

3.2 Profesionalización

3.2.1 Inversión de recursos para la capacitación

A pesar de que la capacitación constante es fundamental para el fortalecimiento institucional y la mejora continua del SJP, observamos que la inversión de los recursos no se ha hecho de manera diferenciada, acorde a necesidades de cada contexto, ni orientada a cumplir las metas y objetivos particulares. Por lo tanto, debemos concluir que no ha sido suficiente para garantizar la generación de capacidades simétricas, tanto entre las instituciones del sistema de justicia como entre las entidades federativas.

De acuerdo con la información del Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET)⁹¹ sobre la situación presupuestaria en materia de seguridad pública, en 2021 el 13.8% del monto convenido en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) fue destinado a un programa con prioridad nacional denominado Profesionalización, Certificación y Capacitación, lo cual es sólo 0.1% superior al asignado en 2020 (13.7%), pero significativamente mayor al asignado en 2019 (9.3%). Este programa se compone de dos subprogramas: el de Control de Confianza, que concentra al 43.9% de los recursos, y el de Profesionalización y capacitación, con el 56.1%.

De los recursos disponibles en el FASP, las entidades que destinaron mayores recursos al programa de Profesionalización, Certificación y Capacitación fueron Puebla, Michoacán, Nayarit, Tabasco y Guerrero, con 37.8%, 30.6%, 28.4%, 28.0% y 22.4%, respectivamente. En contraste, las entidades que destinaron un menor porcentaje fueron Ciudad de México, Colima y Sinaloa con 0.0%, 3.9% y 7.0%, respectivamente. La gran mayoría de las entidades presenta una eficacia en el ejercicio de este programa mayor al 95%, salvo los casos de Yucatán (88.9%), Tabasco (91.6%), Nuevo León (91.4%), Nayarit (92.3%), Puebla (93.2%) y Sonora (93.4%). En cualquier caso, **el MET no muestra de manera detallada la información, por lo que no es posible identificar**

Tabla 16. Distribución del FASP asignado a capacitación

| Estado | Convenido total FASP | Convenido total para Profesionalización, Certificación y Capacitación | Porcentaje de los montos de inversión para capacitación en el FASP 2021 relacionados con el sistema de justicia penal |
|---------------------|----------------------------|---|---|
| Aguascalientes | \$ 249,147,110.00 | \$ 33,492,846.00 | 13.4% |
| Baja California | \$ 366,081,876.25 | \$ 63,359,688.97 | 17.3% |
| Baja California Sur | \$ 259,940,142.50 | \$ 29,312,563.96 | 11.3% |
| Campeche | \$ 236,190,721.25 | \$ 24,651,738.00 | 10.4% |
| Chiapas | \$ 346,501,833.55 | \$ 46,671,737.38 | 13.5% |
| Chihuahua | \$ 381,211,446.84 | \$ 29,789,693.62 | 7.8% |
| Ciudad de México | \$ 593,545,301.25 | \$ - | 0.0% |
| Coahuila | \$ 270,708,478.75 | \$ 56,765,700.00 | 21.0% |
| Colima | \$ 255,385,778.75 | \$ 9,955,280.00 | 3.9% |
| Durango | \$ 262,435,578.75 | \$ 21,898,436.67 | 8.3% |
| Guanajuato | \$ 333,300,182.41 | \$ 48,194,458.43 | 14.5% |
| Guerrero | \$ 283,554,360.00 | \$ 63,445,551.00 | 22.4% |
| Hidalgo | \$ 254,023,744.00 | \$ 36,273,566.42 | 14.3% |
| Jalisco | \$ 409,655,034.15 | \$ 46,791,867.15 | 11.4% |
| México | \$ 661,809,185.00 | \$ 116,783,074.00 | 17.6% |
| Michoacán | \$ 280,615,757.50 | \$ 85,960,676.20 | 30.6% |
| Morelos | \$ 295,345,627.55 | \$ 26,330,709.38 | 8.9% |
| Nayarit | \$ 233,981,615.00 | \$ 66,334,241.00 | 28.4% |
| Nuevo León | \$ 391,424,344.80 | \$ 31,736,681.48 | 8.1% |
| Oaxaca | \$ 264,941,723.75 | \$ 32,908,257.00 | 12.4% |
| Puebla | \$ 314,383,841.25 | \$ 118,901,212.25 | 37.8% |
| Querétaro | \$ 248,561,200.00 | \$ 29,840,346.00 | 12.0% |
| Quintana Roo | \$ 241,196,471.25 | \$ 30,799,267.41 | 12.8% |
| San Luis Potosí | \$ 250,376,610.00 | \$ 22,837,640.00 | 9.1% |
| Sinaloa | \$ 308,724,131.00 | \$ 21,522,500.00 | 7.0% |
| Sonora | \$ 336,963,976.25 | \$ 28,189,798.13 | 8.4% |
| Tabasco | \$ 273,135,323.75 | \$ 76,424,521.83 | 28.0% |
| Tamaulipas | \$ 286,507,927.50 | \$ 26,481,957.00 | 9.2% |
| Tlaxcala | \$ 204,139,482.50 | \$ 24,138,661.41 | 11.8% |
| Veracruz | \$ 376,005,019.00 | \$ 52,868,169.00 | 14.1% |
| Yucatán | \$ 223,008,689.00 | \$ 37,101,289.00 | 16.6% |
| Zacatecas | \$ 236,263,937.00 | \$ 27,765,692.00 | 11.8% |
| Nacional | \$ 9,929,066,450.55 | \$ 1,367,527,820.69 | 13.8% |

Fuente: Elaboración propia con información del Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) | @mexevalua.

en qué acciones, programas y proyectos específicos fueron invertidos los recursos. Por una parte, los criterios de distribución del FASP para 2021 fueron los mismos que los adoptados para 2020, por lo que se trata de una distribución del presupuesto inercial⁹². Por otra, los criterios para la administración y ejercicio de los recursos del FASP para 2021 prevén que las entidades federativas presenten propuestas de inversión al SESNSP, con los objetivos, metas, alcances y monto

⁹¹ Mecanismo de Evaluación y Transparencia. Situación presupuestaria del FASP y Fortaseg. Disponible en: <https://met.sesnsp.net/>

⁹² Anexo I del Acuerdo 03/XLVI/20 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609178&fecha=30/12/2020#gsc.tab=0



requerido del proyecto⁹³, sin que esta información se encuentre disponible al público de forma sistematizada.

El hecho de que se hayan asignado mayores recursos para este programa prioritario es un indicativo de la relevancia que tiene la mejora del desempeño de las personas servidoras públicas. No obstante, además del monto del recurso invertido, **es indispensable conocer si las capacitaciones son efectivas para mejorar los conocimientos y capacidades de las personas operadoras**, resultado que no puede determinarse dada la falta de información, lo que impide evaluar cualitativamente la calidad de las capacitaciones.

Por otro lado, el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), un subsidio para la profesionalización, la certificación y el equipamiento de las instituciones policiales a nivel municipal, dejó de existir para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, lo que es de gran preocupación. Los municipios que se beneficiaban de ese programa pasaron, en 2021, a buscar recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun), fondo que como el FASP es parte del gasto federalizado para la seguridad pública.

El Fortamun tiene el objetivo de cubrir las necesidades locales. Prioriza el cumplimiento de sus obligaciones financieras al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes⁹⁴. La distribución de estos recursos es en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa y, desafortunadamente, la asignación de recursos para 2021 disminuyó en comparación con el 2020 en 4.6%.

Ante la extinción del subsidio Fortaseg, se dispuso en el artículo 7, fracción IX, párrafo segundo del PEF que será el Consejo Nacional de Seguridad Pública el que "promoverá que, por lo menos, el 20% de los recursos previstos" para Fortamun sea destinado a la atención de necesidades *directamente* vinculadas con la seguridad pública. Sin embargo, con la información disponible, no es posible determinar el porcentaje de gasto efectivamente invertido en necesidades de seguridad pública y, más específicamente, en actividades relacionadas con la capacitación y fortalecimiento de capacidades.

Tabla 17. Distribución del Fortamun

| Estado | Gasto total | Porcentaje sobre el total |
|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Aguascalientes | \$ 910,535,311.00 | 1.1% |
| Baja California | \$ 2,480,218,982.00 | 2.9% |
| Baja California Sur | \$ 585,491,399.00 | 0.7% |
| Campeche | \$ 648,439,729.00 | 0.8% |
| Chiapas | \$ 2,080,973,609.00 | 2.4% |
| Chihuahua | \$ 520,760,840.00 | 0.6% |
| Ciudad de México | \$ 3,702,805,346.00 | 4.3% |
| Coahuila | \$ 2,580,916,127.00 | 3.0% |
| Colima | \$ 7,108,670,057.00 | 8.3% |
| Durango | \$ 1,228,083,114.00 | 1.4% |
| Guanajuato | \$ 4,009,683,693.00 | 4.7% |
| Guerrero | \$ 2,429,782,096.00 | 2.8% |
| Hidalgo | \$ 2,024,533,992.00 | 2.4% |
| Jalisco | \$ 5,560,153,976.00 | 6.5% |
| México | \$ 12,021,680,467.00 | 14.0% |
| Michoacán | \$ 3,150,493,647.00 | 3.7% |
| Morelos | \$ 1,350,143,739.00 | 1.6% |
| Nayarit | \$ 887,515,766.00 | 1.0% |
| Nuevo León | \$ 3,618,282,376.00 | 4.2% |
| Oaxaca | \$ 2,742,756,136.00 | 3.2% |
| Puebla | \$ 4,308,387,965.00 | 5.0% |
| Querétaro | \$ 1,428,464,773.00 | 1.7% |
| Quintana Roo | \$ 1,198,058,169.00 | 1.4% |
| San Luis Potosí | \$ 1,906,811,402.00 | 2.2% |
| Sinaloa | \$ 2,064,147,370.00 | 2.4% |
| Sonora | \$ 2,078,759,771.00 | 2.4% |
| Tabasco | \$ 1,660,907,924.00 | 1.9% |
| Tamaulipas | \$ 2,483,595,518.00 | 2.9% |
| Tlaxcala | \$ 906,848,678.00 | 1.1% |
| Veracruz | \$ 5,534,622,449.00 | 6.4% |
| Yucatán | \$ 1,497,916,506.00 | 1.7% |
| Zacatecas | \$ 1,085,815,727.00 | 1.3% |
| No distribuable geográficamente | \$ 85,882,139.00 | 0.1% |
| Total | \$ 85,882,138,793.00 | |

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 | @mexevalua.

Las entidades que tuvieron una mayor asignación de recursos, con respecto al presupuesto total asignado para el Fortamun, fueron el Estado de México y Veracruz, con 14% y 6.4%, respectivamente. En contraste, hubo entidades en las que se asignó menos del 1%, como Chihuahua, Baja California Sur y Campeche, con 0.6%, 0.7% y 0.8%, respectivamente.

Debemos reiterar que se carece de información accesible al público que detalle cuáles fueron los proyectos sobre capacitación y profesionalización para los que las entidades federativas solicitaron los recursos del FASP y del

⁹³ Anexo 2 del Acuerdo 03/XLVI/20 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609178&fecha=30/12/2020#gsc.tab=0

⁹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Estrategia programática, Ramo 33. Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios

Fortamun, así como sus objetivos en el corto y mediano plazo, sus indicadores asociados y las metas alcanzadas con los mismos. Por un lado, esto impide conocer si las capacitaciones contemplan una evaluación inicial y otra final, como es lo óptimo. Por otro, no es posible analizar si la capacitación guarda relación con las habilidades y conocimientos que cada perfil competencial debe tener, dentro de las instituciones que componen el SJP. En general, y como en ediciones pasadas, no observamos que los recursos destinados a capacitación guarden una lógica integral o sistémica; su asignación más bien es inercial y focalizada a determinadas instituciones o funciones.

3.2.2 Personal suficiente y capacitado

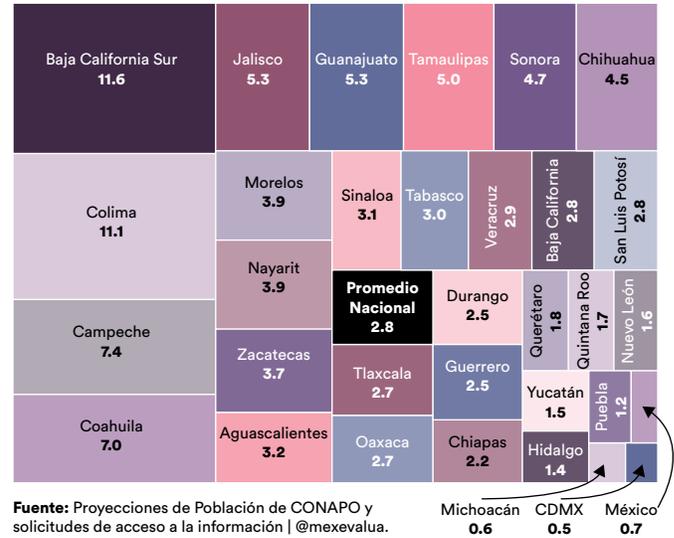
Ámbito local

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 agentes del Ministerio Público, peritos, personas juzgadoras o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la capacidad del sistema para atender a las personas usuarias y la calidad de su respuesta, 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 2021* acudimos a los censos de Inegi y a la información proporcionada por las instituciones a partir de solicitudes de acceso a la información, lo que brinda una fotografía más completa del panorama nacional.

Como se observa en la Gráfica 12, **la tasa de agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes alcanzó un promedio a nivel país de 2.8, una reducción del 11.1% con respecto a 2020.** Esta tasa continúa siendo heterogénea a nivel nacional, con las entidades de Ciudad de México (0.5), Michoacán (0.6) y el Estado de México (0.7) por debajo de la tabla. Como nota positiva, Baja California Sur (11.6) se mantiene con el número más alto, y Colima (11.1) mostró un aumento significativo de casi tres puntos, seguidos por Campeche (7.4) y Coahuila (7.0). Se destacan retrocesos importantes en Nayarit, Oaxaca y San Luis Potosí, con una reducción de más del 30%. Por otro lado, Aguascalientes acumula tres años consecutivos a la baja, con una reducción del 43.6% con respecto al año anterior. El estado con el decrecimiento más significativo es Nuevo León, que pasó de 4.3 a 1.6 agencias por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 12. Promedio de agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Esta disparidad de tasas por 100 mil habitantes también se verifica entre instituciones y tipos de operadores. **Los cargos con menos personal asignado son, por mucho, los puestos sustantivos de las unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECA), con una tasa menor a uno.** Después se posicionan los cargos de facilitador (1.1), persona juzgadora (1.2), asesor jurídico (1.6) y persona defensora pública (1.8), con tasas que no superan las dos personas por cada 100 mil habitantes. Les siguen los tres operadores con mayores números a nivel nacional: personal pericial (8.0), agentes o fiscales del Ministerio Público (12.8) y policía ministerial (21.1).

Asimismo, los fiscales, la policía de investigación y el personal de servicios periciales y forenses son prácticamente los únicos puestos que mostraron un aumento significativo en comparación con 2020: de 12.7%, 7.0% y 6.4%, respectivamente. En contraste, las disminuciones más profundas en las tasas por cada 100 mil habitantes se verifican en defensores (-6.0%) y personas juzgadoras (-5.1%).

El 'puesto' más numeroso, el de **policía ministerial o de investigación**, alcanzó con su incremento de 7% una tasa de 21.1 investigadores por cada 100 mil habitantes. Lo anterior, incluso considerando que Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, y Tlaxcala no reportaron información sobre su estado de fuerza. Las entidades que exhiben un mayor aumento en este puesto fueron



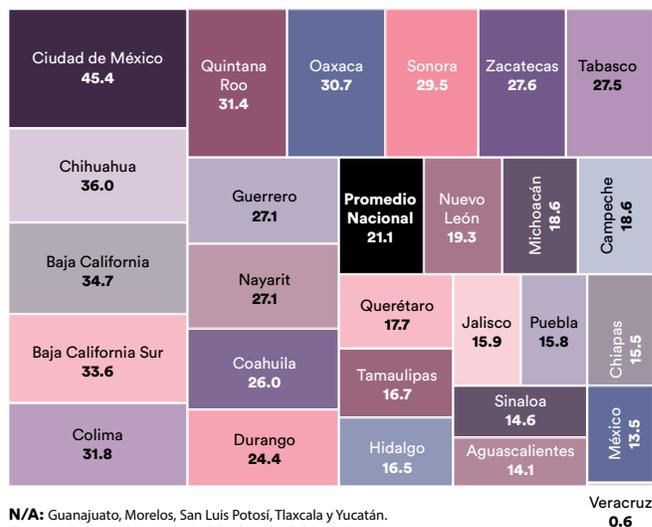
Coahuila (104.9%), Chiapas (21.8%) y Guerrero (8.7%). En contraste, Sinaloa disminuyó su tasa en -45.2%, Zacatecas en -26.3% y Baja California Sur en -24.3%, como lo mostramos en la Gráfica 13. Es destacable que en Yucatán la Fiscalía local no cuenta con policías investigadores, ya que un acuerdo del Gobierno estatal estipuló que éstas pasaran a formar parte de la Secretaría de Seguridad Pública del estado.

En un sentido positivo es destacable también el aumento de 12.7% de **agentes o fiscales del Ministerio Público**, con respecto a 2020, pasando de 6.1 a 12.8 para este año, como se aprecia en la Gráfica 14. Las entidades que impulsan este aumento son Nuevo León (51.2%), Ciudad de México (25.0%) y Tabasco (18.8%), mientras que las entidades que muestran un mayor retroceso son Sinaloa (-29.7%) y San Luis Potosí (-11.8%).

A su vez, sólo se percibe un aumento de **personal forense o de servicios periciales** a nivel nacional: 6.4% para 2021, con una tasa promedio nacional de 8.0 peritos por cada 100 mil habitantes, como lo indica la Gráfica 15. Los estados con mayor tasa son Baja California Sur, Colima, Ciudad de México y Quintana Roo. Del otro lado del espectro, Puebla, Estado de México, Chiapas, Coahuila y Veracruz están por debajo de cinco peritos por cada 100 mil habitantes. Los estados con mayor retroceso son Chiapas (-38.1%), Puebla (-27.0%) y Tamaulipas (-10.7%). Pese a que los servicios periciales se encargan de ejecutar actos de

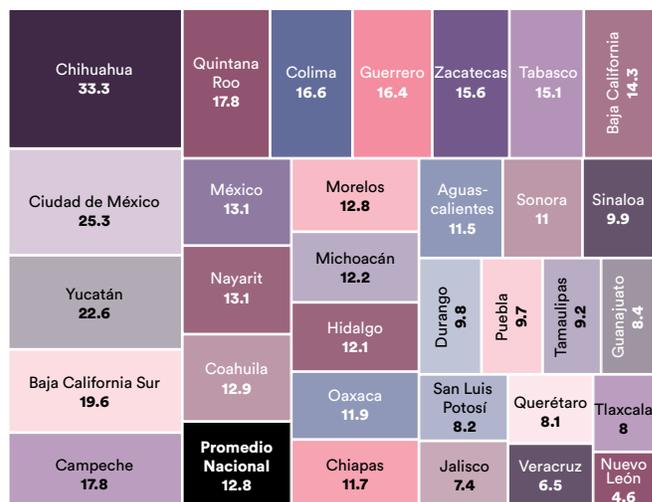
PESE A QUE LOS SERVICIOS PERICIALES SE ENCARGAN DE EJECUTAR ACTOS DE INVESTIGACIÓN Y DATOS DE PRUEBA CIENTÍFICOS QUE RESULTAN CLAVE PARA LAS INVESTIGACIONES, PARA 2021 AÚN ES INCIPIENTE SU FORTALECIMIENTO

Gráfica 13. Promedio de policías ministeriales o investigadores por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



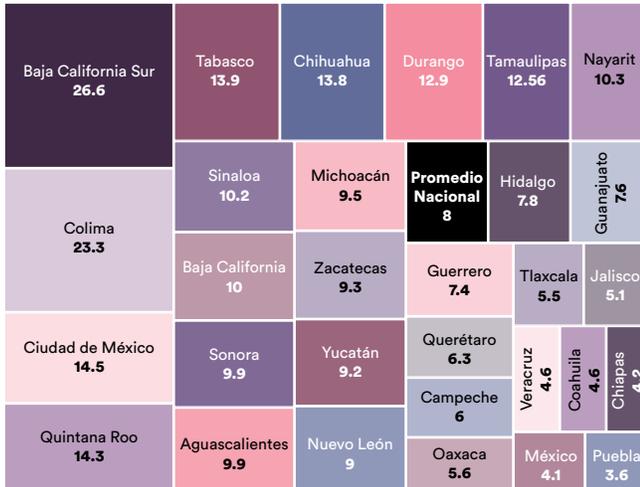
N/A: Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán.
Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 14. Promedio de fiscales o agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 15. Promedio de personal de servicios periciales por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



N/A: Morelos y San Luis Potosí.
Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

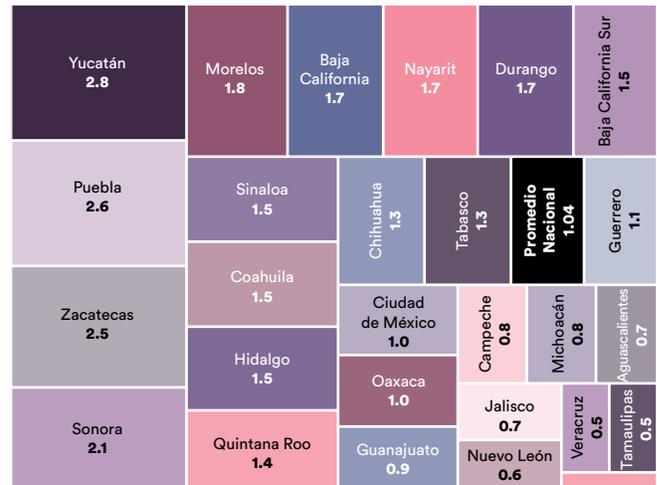
investigación y datos de prueba científicos que resultan clave para las investigaciones, para 2021 aún es incipiente su fortalecimiento.

Por su parte, los **facilitadores** –encargados de la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal–, pueden encontrarse ya sea en el personal adscrito a las fiscalías y procuradurías o dentro de los poderes judiciales estatales, donde, de hecho, se concentra el menor número. La tasa promedio nacional de los adscritos a fiscalías es apenas de 1.1 facilitador por cada 100 mil habitantes, como lo muestra la Gráfica 16. Los estados con mayor personal son Yucatán, Puebla, Zacatecas y Sonora, mientras que el Estado de México reportó sólo 0.2 facilitadores por cada 100 mil habitantes. Nueve estados no alcanzan la tasa de uno.

Únicamente 20 tribunales superiores de justicia de los estados reportaron información sobre los facilitadores que tienen adscritos. Su tasa promedio de apenas 0.5 facilitadores por cada 100 mil habitantes, como se muestra en la Gráfica 17. Las únicas entidades que superan la tasa de uno son Chihuahua (1.5), Sonora (1.8) y Quintana Roo (2.2).

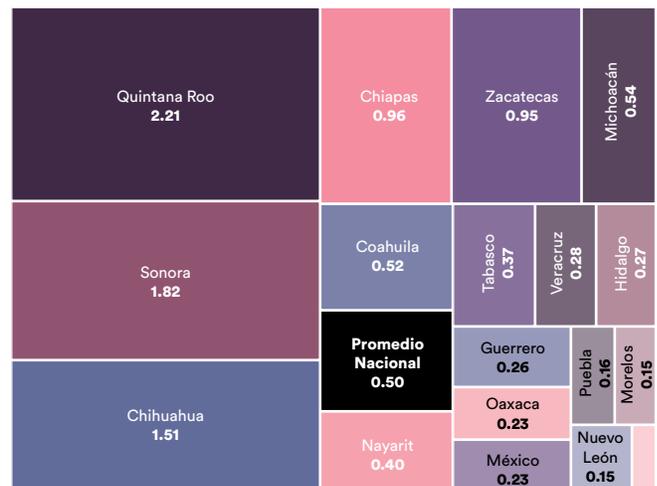
Por lo que toca a los **defensores públicos**, identificamos un decrecimiento en relación con 2020: -6.0%. Así, la tasa nacional es de apenas 1.8 personas defensoras por cada 100 mil habitantes. Para este cargo se observan tasas muy dispares entre las entidades federativas:

Gráfica 16. Promedio de facilitadores adscritos a fiscalías o procuradurías por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



N/A: Chiapas, Colima, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala
Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

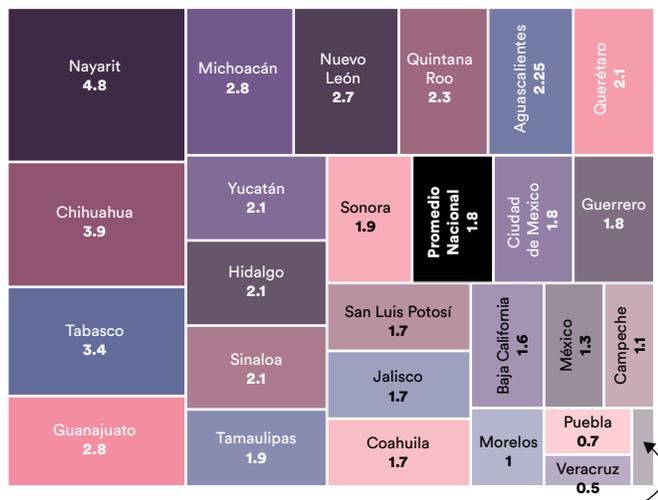
Gráfica 17. Promedio de facilitadores adscritos al poder judicial, por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



N/A: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán.
 0.0: Sinaloa y Tlaxcala
Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Gráfica 18. Promedio de defensores públicos por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



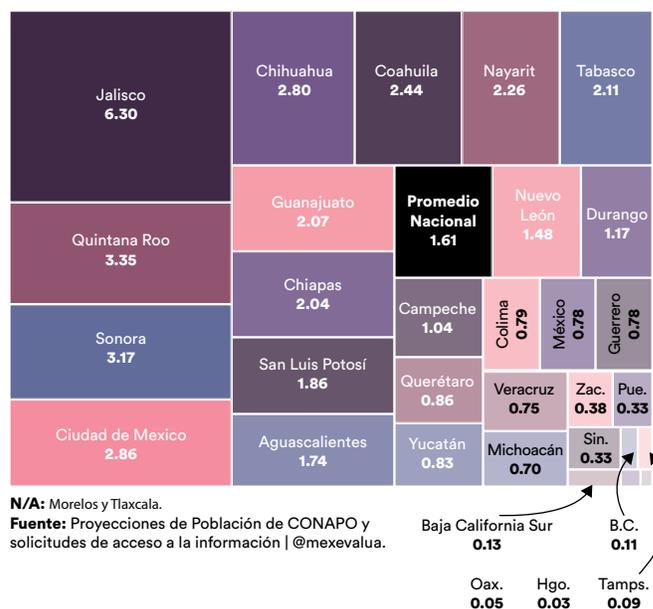
N/A: Baja California Sur, Colima, Durango, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas.
Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

por un lado, Chiapas, Veracruz, y Puebla no superan la tasa de uno, mientras que Nayarit ocupa la tasa más alta con casi cinco defensores por cada 100 mil habitantes, como se puede leer en la Gráfica 17. Las entidades con un mayor retroceso son Querétaro (-17.6%) y San Luis Potosí (-13.9%), mientras que las más fortalecidas fueron Coahuila, Aguascalientes, Puebla, Baja California y Chiapas. Cabe señalar que seis entidades federativas no reportaron información para este periodo de análisis.

Los **asesores de víctimas o asesores jurídicos** pueden formar parte de las fiscalías o procuradurías y/o de las comisiones ejecutivas estatales de atención a víctimas (CEAV). Además, algunas defensorías públicas prevén en sus plantillas al cargo de "asesor jurídico", como es el caso de Coahuila y Quintana Roo, estados que reportaron en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, en su edición 2021, a 53 y 20 asesores jurídicos, respectivamente. No obstante, no es posible afirmar que estos asesores realicen funciones propias de asesoría y representación de víctimas u ofendidos del delito, o si únicamente brindan asesoría jurídica en general.

A partir de las respuestas a nuestras solicitudes de información, descubrimos que las fiscalías y procuradurías concentran 1,209 asesores a nivel nacional. Los estados de Campeche, Jalisco, Querétaro, Veracruz y Yucatán nos informaron que no cuentan con el puesto de asesor victimal. También se destaca el caso de Jalisco, cuya Fiscalía informó que, con fundamento en el artículo 12 de la Ley General de Víctimas, 469 agentes del Ministerio

Gráfica 19. Promedio de asesores jurídicos adscritos a CEAV y fiscalías, por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



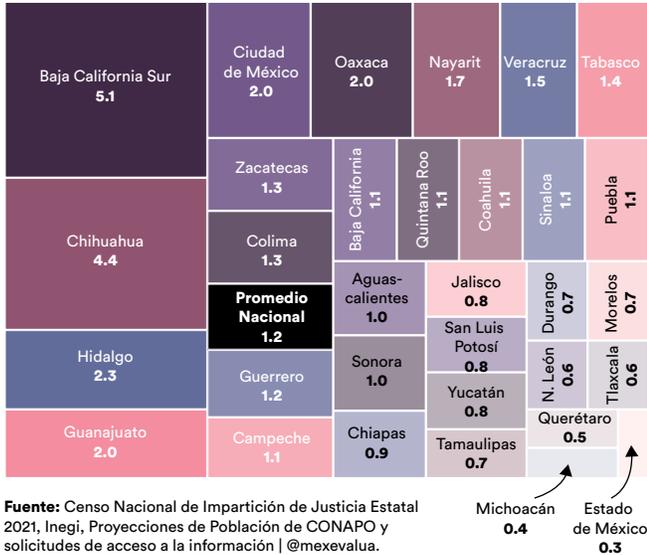
N/A: Morelos y Tlaxcala.
Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Público desempeñan las funciones asesor jurídico en *ausencia* de asesores disponibles. Por el lado de las CEAV existen 717 asesores jurídicos adscritos. Sin embargo, 11 entidades federativas no reportaron información para el periodo de análisis. Si consideramos a los **asesores jurídicos de ambas instituciones**, obtenemos que la tasa por cada 100 mil habitantes es de 1.6, y los estados con mayor tasa, sin considerar a Jalisco, son Quintana Roo y Sonora, como lo muestra la Gráfica 19.

Es necesario subrayar que la escasez de este tipo de asesores es un obstáculo para que las víctimas puedan acceder a orientación y acompañamiento jurídico de forma gratuita, lo cual es particularmente relevante para lograr una coadyuvancia efectiva por parte de ellas.

Por su parte, la tasa promedio nacional de **personas juzgadoras en el SJP** por cada 100 mil habitantes mostró un retroceso de 5.1% para 2021, ubicándose en 1.2, lo que mantiene la tendencia observada de 2019 a 2020. Únicamente Coahuila mostró un aumento en su tasa (33.4%). San Luis Potosí es el estado con la disminución más marcada (-216.0%), y se encuentra entre los estados con menor tasa. Ciudad de México, Michoacán y Querétaro son los tres con menor tasa, como presentamos en la Gráfica 20. Entretanto, Baja California Sur (5.1), Chihuahua (4.4) e Hidalgo (2.3) son las entidades mejor posicionadas.

Gráfica 20. Promedio de personas juzgadoras en el SJP por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021, Inegi, Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

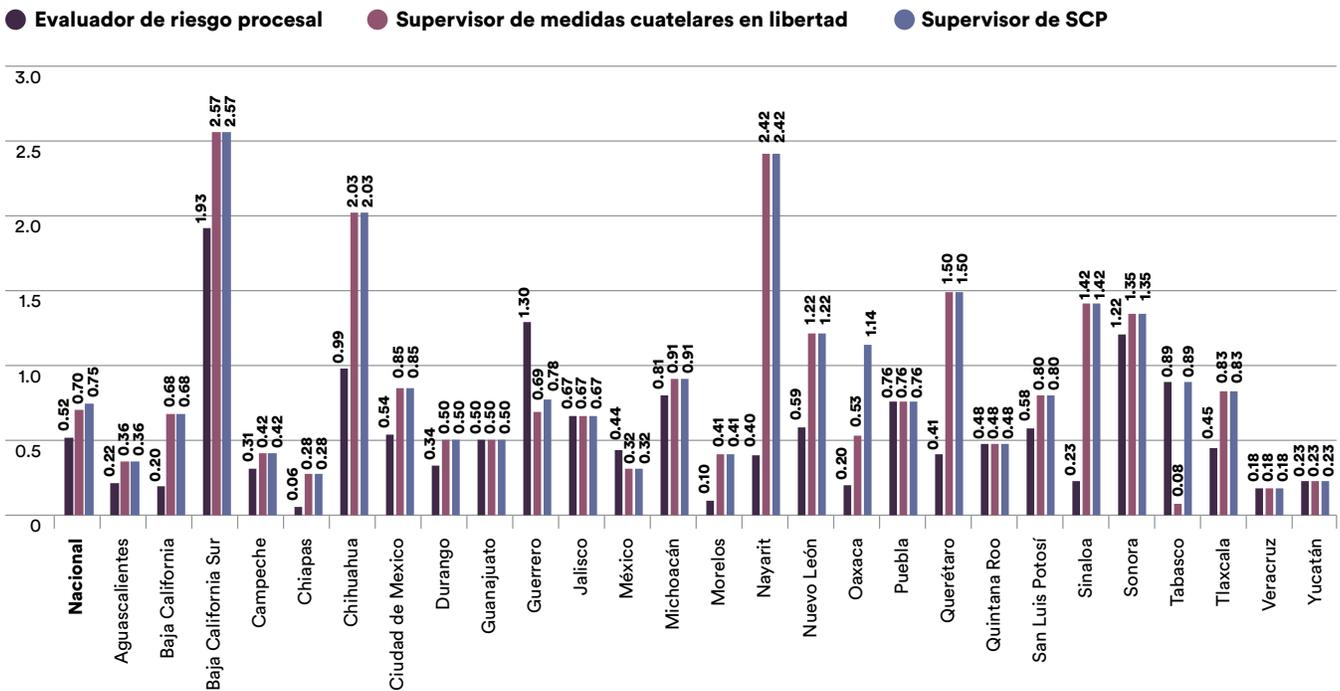
Por último, la Gráfica 21 presenta las tasas por cada 100 mil habitantes para el **personal sustantivo de las UMECA**, el cual desempeña funciones de evaluación de riesgo procesal, supervisión de medidas cautelares en libertad y supervisión de las condiciones derivadas de una suspensión condicional del proceso. Como puede observarse, el evaluador de riesgo procesal es el que cuenta con menor personal, con una tasa de apenas 0.5 por cada 100 mil habitantes. Le sigue el supervisor de medidas cautelares (0.7) y el supervisor de la suspensión condicional del proceso (0.75).

Ámbito federal

Defensoría Pública

El Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP) contó con 858 personas defensoras, un aumento de apenas una persona respecto de 2020. El IFDP proporciona el servicio de defensa en materia penal para 43 Centros de Justicia Penal del Consejo de la Judicatura Federal. Su forma de trabajar pasa por la integración de equipos

Gráfica 21. Promedio de personal sustantivo de las UMECA por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Proyecciones de Población de CONAPO y solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



formados por un oficial administrativo y uno jurídico por persona defensora, quienes realizan acopio de datos o medios de prueba pertinentes, y acuden en apoyo a audiencias, entrevistas, obtención de vídeos de cámaras de vigilancia y búsqueda de información, entre otras.

A su vez, se cuenta con un cuerpo de expertos forenses que forman parte del Área de Ciencias Forenses (ACF), el cual apenas aumentó en uno con respecto a 2020, para un total de 30 técnicos de enlace distribuidos en 32 especialidades. La ACF proporciona a los defensores herramientas técnico-científicas para fortalecer sus estrategias jurídicas.

Tabla 18. Personas defensoras

| Año | Personas defensoras |
|------|---------------------|
| 2017 | 558 |
| 2018 | 671 |
| 2019 | 827 |
| 2020 | 857 |
| 2021 | 858 |

Fuente: Solicitudes de información enviadas y contestadas | @mexevalua.

Tabla 19. Distribución relativa de especialidades en la defensoría pública federal

| Especialidades | Distribución relativa |
|--|-----------------------|
| Ciencia forense | 10.3% |
| Ciencia forense con enfoque en psicología en infancia | 3.4% |
| Psicología forense | 10.3% |
| Psicología forense y perspectiva de género | 3.4% |
| Psicología y criminología | 3.4% |
| Medicina legal | 10.3% |
| Química, toxicología forense y delitos ambientales | 3.4% |
| Química forense, Valuación e Incendios y explosivos | 3.4% |
| Criminalística y Balística forense | 3.4% |
| Criminalística, Valuación forense y Dactiloscopia | 3.4% |
| Criminalística y Fotografía forense | 3.4% |
| Criminalística, Grafoscopia, Valuación y Tránsito terrestre | 3.4% |
| Grafoscopia, Documentoscopia, Dactiloscopia y Fotografía forense | 3.4% |
| Fotografía forense | 3.4% |
| Etnología | 6.9% |
| Informática y Programación | 3.4% |
| Acústica y fonética forense | 3.4% |
| Contabilidad | 3.4% |
| Ingeniería civil y Arquitectura | 3.4% |
| Antropología física | 3.4% |
| Antropología social con especialidad en perspectiva de género | 3.4% |
| Biología y genética | 3.4% |

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información | @mexevalua.

Durante 2021 el IFDP atendió 67,452 asuntos, la mayoría bajo el sistema acusatorio (57,928), 8,260 bajo el sistema tradicional y 1,264 bajo el sistema de justicia para adolescentes. Sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento indican que se procura que sea la misma persona la que lleve la representación de todas las etapas de un solo proceso o caso, salvo para el procedimiento de ejecución penal, el cual es atendido por personas especializadas en esa materia. A su vez, la carga de trabajo, según se informa, se reparte de manera equitativa por los titulares, y está establecido un sistema de recepción y turno aleatorio de los asuntos. Sin embargo, no hay información sobre la carga de trabajo que actualmente desahoga cada defensor.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

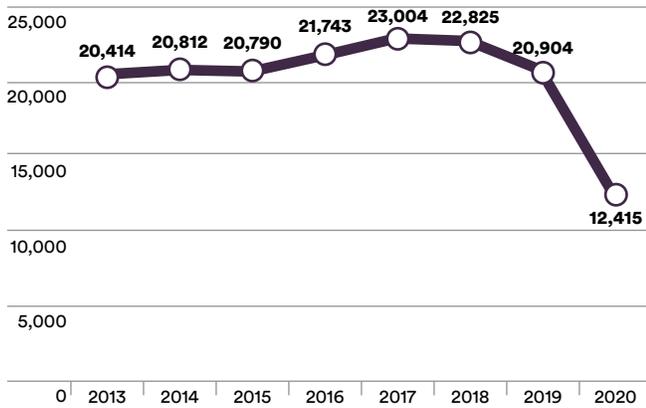
La figura de la asesoría jurídica es clave para asegurar que las víctimas u ofendidos del delito sean orientadas legalmente e informadas sobre sus derechos, así como representadas en cada etapa del proceso penal. El cumplimiento de este derecho favorece que las víctimas estén en igualdad de circunstancias o de armas para atravesar por un proceso penal y que la actuación del Ministerio Público sea revisada y fortalecida por la coadyuvancia de la víctima. Aunque no es posible sostener que esta figura siempre tendrá una postura distinta a la del Ministerio Público, lo cierto es que en todo momento debe velar por el interés de la víctima y salvaguardar sus derechos.

Para 2021 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas reportó un total de 112 asesores jurídicos, apenas 10 más que en 2020. De ellos, 37 se encuentran centralizados en la Ciudad de México y el resto en centros de atención integral a lo largo del territorio. Las entidades con más asesores son Oaxaca, con seis, y Chiapas, Coahuila, Puebla y Sonora, con cuatro asesores en cada entidad. A su vez, la CEAV reportó haber atendido 5,648 asuntos durante 2021 –cifra 29.3% superior a la de 2020–, y haber representado a 3,785 víctimas –38.8% más que en 2020–. Esto se traduce en una carga de trabajo de 50.4 asuntos por asesor jurídico y de 33.8 víctimas representadas por asesor jurídico.

Fiscalía General de la República

A finales de 2021 trascendió en medios de comunicación que al interior de la FGR ocurría una oleada de despidos masivos por cuestiones presupuestarias y de

Gráfica 22. Personal adscrito a la Fiscalía General de la República



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2021, Inegi | @mexevalua.

reestructura⁹⁵. Sin embargo, a la fecha la institución no ha comunicado qué cargos y cuántas personas fueron afectadas por este supuesto recorte de personal. Al margen de lo anterior, el número total de personas adscritas a la FGR en 2020 fue apenas de 12,415, una reducción drástica del 40.6% con respecto al año anterior 2019, como lo muestra la Gráfica 22. (La razón de no contar con cifras más actualizadas se tratará más adelante.)

A manera de respuesta a nuestra solicitud de información, la FGR únicamente informó sobre las personas que fueron contratadas durante 2021: 887 en cargos administrativos y 989 en cargos sustantivos. No nos proporcionó información sobre el tipo de función –fiscal, perito, policía de investigación, etcétera– que estas personas desempeñan. La FGR tampoco refirió el total del personal sustantivo con que cuenta la institución al cierre de 2021. Para el único cargo de este tipo para el que la Fiscalía dio información fue el de **facilitador**, perfil encargado de llevar a cabo los MASC. Al cierre de 2021 se contaba con 84 facilitadores, 35 hombres y 49 mujeres.

A pesar de que forma parte de sus obligaciones generales de transparencia, la FGR tampoco informó en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) sobre el total de sus plazas, vacantes y ocupadas durante 2021. En

el último reporte disponible en la PNT, para el periodo abril-julio 2022, la FGR refiere que contaba únicamente con **2,644 plazas**, de las cuales 559 se encuentran vacantes, datos que no concuerdan con lo reportado a finales de 2020 al Inegi, probablemente por haber reservado u omitido información relacionada con cargos sustantivos. Por último, acudimos a la información disponible en el micrositio de datos abiertos de la Fiscalía⁹⁶; no obstante, los informes que dan cuenta de las acciones realizadas por la institución datan de 2018, y el directorio de servidores públicos se encuentra actualizado a junio de 2019.

Aunado a lo anterior, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2021 únicamente permite conocer el detalle de los tabulados básicos, sin que al cierre de esta edición se haya puesto al alcance del público toda la información recabada en formato de datos abiertos. Lo anterior nos impide conocer la distribución territorial del personal que forma parte de la FGR, la cual tiende a plegarse a un criterio de densidad poblacional, más que a una política flexible de priorización que responda de manera efectiva y pronta al fenómeno delictivo. Pese a las limitaciones de la información, a continuación presentamos datos de interés que se desprenden del censo mencionado.

Del total del personal que compone la institución, el 56.5% son hombres y el 43.5% son mujeres: una distribución muy similar a la del año anterior. Se destaca que las mujeres mayormente se encuentran en rangos salariales bajos –5 mil a 15 mil pesos–, mientras los hombres encabezan los más altos, salvo por el rango de 40 a 45 mil pesos.

Tabla 20. Personal de la FGR por tipo de cargo y sexo

| Cargo | Hombres | Mujeres | Total |
|---|---------|---------|--------------|
| Fiscales | 1,522 | 1,482 | 3,004 |
| Secretarios | 1,325 | 800 | 2,125 |
| Peritos | 486 | 513 | 999 |
| Policías ministeriales o investigadores | 1,935 | 790 | 2,725 |
| Personal administrativo y de apoyo | 1,622 | 1,761 | 3,383 |
| Otro | 122 | 57 | 179 |

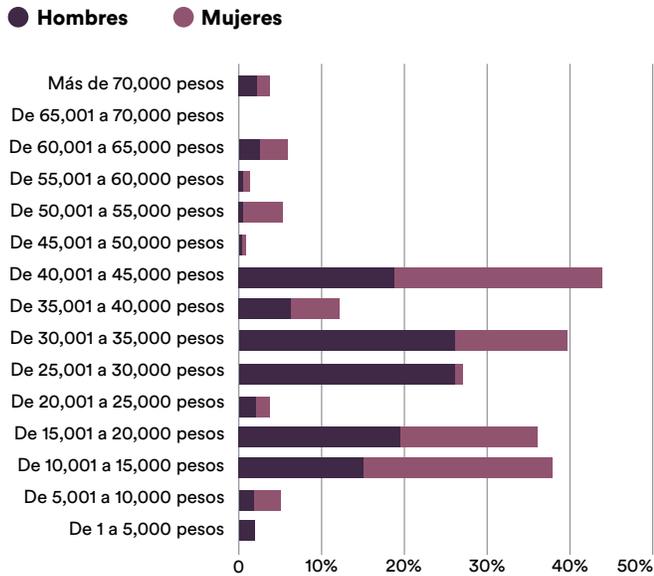
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2021, Inegi | @mexevalua.

⁹⁵ El País: "La oleada de despidos masivos en la fiscalía alerta..." <https://elpais.com/mexico/2022-01-10/la-oleada-de-despidos-en-la-fiscalia-alerta-sobre-el-futuro-de-la-agencia-investigadora.html>

⁹⁶ Disponible en: <https://transparencia.pgr.gob.mx/es/transparencia/DatosAbiertos>



Gráfica 23. Distribución porcentual de personal adscrito a la FGR, según sexo e ingresos



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2021, Inegi | @mexevalua.

Servicios periciales

Estos servicios proveen los insumos técnicos y científicos para dar contenido a las investigaciones sobre las cuales se construyen las acusaciones y las estrategias de defensa. Las especialidades de las pueden valerse comprenden un amplio espectro: desde medicina forense hasta dactiloscopia, genética o contabilidad. Satisfacer la demanda de justicia y reducir la impunidad pasa inevitablemente por la decisión de hacer una fuerte inversión en los servicios periciales, con el fin de fortalecer su capacidad y dotarlos de los instrumentos necesarios para el procesamiento de la evidencia, la generación de datos de prueba y su presentación ante el juez.

Estos servicios no pueden dar atención a sólo una de las partes –las fiscalías–. Para fines del debido proceso, deben atender las solicitudes de tres partes: fiscales, defensorías y asesorías victimales. **En la medida en que existan servicios periciales sólidos, que provean certeza y confianza a los usuarios sobre la solidez y autonomía de su trabajo, se evitará la fabricación de culpables y se recurrirá, en cambio, a teorías del caso con bases científicas.**

A nivel federal, al cierre de 2021 se contaba con 1,646 personas dedicadas a los servicios periciales. Las especialidades se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 21. Peritos por especialidad a nivel federal

| Especialidad | Núm. de peritos | Especialidad | Núm. de peritos |
|-------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------|
| Análisis de voz | 18 | Informática y telecomunicaciones | 56 |
| Antropología | 31 | Mécanica y eléctrica | 13 |
| Asuntos fiscales | 6 | Ingeniería y arquitectura | 55 |
| Audio y video | 32 | Medicina forense | 126 |
| Balística | 106 | Odontología forense | 11 |
| Contabilidad | 94 | Poligrafía forense | 1 |
| Criminalística de campo | 148 | Propiedad intelectual | 56 |
| Dactiloscopia | 117 | Psicología forense | 103 |
| Delitos ambientales | 40 | Química forense | 160 |
| Documentos cuestionados | 90 | Retrato hablado | 14 |
| Fotografía forense | 134 | Traducción | 28 |
| Genética forense | 64 | Tránsito terrestre | 72 |
| Incendios y explosiones | 10 | Valuación forense | 61 |

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información y en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal, 2021 | @mexevalua.

Tabla 22. Promedio de solicitudes de dictamen pericial por perito

| Especialidad | Núm. de peritos | Solicitudes de servicios periciales | Promedio (solicitudes x perito) |
|----------------------------------|-----------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Análisis de voz | 18 | 475 | 26 |
| Antropología | 31 | 1,473 | 48 |
| Asuntos fiscales | 6 | 3,078 | 513 |
| Audio y video | 32 | 1,575 | 49 |
| Balística | 106 | 19,415 | 183 |
| Contabilidad | 94 | 7,062 | 75 |
| Criminalística de campo | 48 | 17,566 | 366 |
| Dactiloscopia | 117 | 23,514 | 201 |
| Delitos ambientales | 40 | 1,925 | 48 |
| Documentos cuestionados | 90 | 7,070 | 79 |
| Fotografía forense | 134 | 42,420 | 317 |
| Genética forense | 64 | 2,476 | 39 |
| Incendios y explosiones | 10 | 261 | 26 |
| Informática y telecomunicaciones | 56 | 6,224 | 111 |
| Mécanica y eléctrica | 13 | 4,022 | 309 |
| Ingeniería y arquitectura | 55 | 6,818 | 124 |
| Medicina forense | 126 | 40,036 | 318 |
| Odontología forense | 11 | 664 | 60 |
| Poligrafía forense | 1 | 18 | 18 |
| Propiedad intelectual | 56 | 2,468 | 44 |
| Psicología forense | 103 | 8,019 | 78 |
| Química forense | 160 | 20,503 | 128 |
| Retrato hablado | 14 | 879 | 63 |
| Traducción | 28 | 2,229 | 80 |
| Tránsito terrestre | 72 | 17,540 | 244 |
| Valuación forense | 61 | 19,727 | 323 |
| Total | 1,546 | 257,457 | - |

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a las solicitudes de información y en el Censo de Procuración de Justicia 2021 | @mexevalua.

Adicionalmente, ocho elementos de la policía federal ministerial dan apoyo a las labores periciales. De este universo de personas, determinamos los promedios (Tabla 22) respecto de los servicios periciales solicitados según especialidad; es decir, el promedio de solicitudes de dictamen pericial que cada perito atendió, con base en los últimos datos disponibles.

A partir de la información que hemos presentado, es posible inferir que hay una alta demanda de servicios periciales para algunas especialidades, lo que muestra la necesidad de reforzar la disponibilidad de personal. Una buena perspectiva es aportada por el Manual de la Calidad (MC-RD-01) de la Coordinación General de Servicios Periciales, expedido en octubre de 2016, que prevé estándares de calidad sobre los tiempos de respuesta a las solicitudes de usuarios del servicio pericial.

El manual estipula que el tiempo para emitir los dictámenes periciales en casos de intervenciones con detenido debe ser menor a 48 horas, que coincide con el plazo constitucional con el que cuenta el Ministerio Público para determinar la situación jurídica de la persona detenida. En cambio, se prevé un plazo de 15 días para los dictámenes periciales en casos de intervenciones sin detenido para la gran mayoría de especialidades, mientras que tratándose de especialidades más complejas –como contabilidad, balística, ambiental, análisis de voz, audio y video, medicina forense, ingenierías e informática o telecomunicaciones–, el plazo es de hasta 30 días. Dada la carga de trabajo existente, es positivo que el dictamen pericial más demandado (asuntos fiscales) goce de 30 días para su entrega.

En términos de capacidad instalada, la Coordinación General de Servicios Periciales informó que cuenta con un anfiteatro y únicamente cinco planchas, a nivel nacional. A su vez, reportó que cuenta con 123 laboratorios, de los cuales 117 son fijos y uno es móvil, casi la totalidad, 95.6%, en operación.

Por otro lado, en cuestiones de almacenamiento de cadáveres y/o restos humanos, la Coordinación reportó los siguientes datos relevantes:

- Número de espacios de almacenamiento en cámaras de frío: 77, dato que se mantiene constante desde 2019. Cadáveres resguardados: 70. El 100% de los cadáveres permanece como **no identificado**.

- Número de espacios de almacenamiento en osteotecas: 284. Cadáveres resguardados: 284. El 100% de los cadáveres permanece como **no identificado**.

Conviene reiterar: los peritos son especialistas responsables de producir y rendir los medios de prueba que se presentarán y debatirán a lo largo del proceso penal, con énfasis en la etapa de juicio oral. Así, el escrutinio público y el ejercicio de contradicción al que está sujeto su trabajo propicia también la rendición de cuentas en torno a su labor. Sus servicios pueden activarse con una solicitud proveniente de las propias víctimas o de las personas imputadas, no necesariamente del Ministerio Público. Actualmente ya no responden, en una lógica vertical, al Ministerio Público, por lo que su labor puede incluso jugar un papel de contrapeso a la teoría del caso de la acusación. Es decir, estos expertos deben desempeñarse con autonomía técnica en el desarrollo de sus dictámenes. Esto debe traducirse en investigaciones objetivas y técnicas, más blindadas ante injerencias externas.

Guardia Nacional

Durante el informe mensual de seguridad pública del 20 de julio 2022, el general Luis Rodríguez Bucio, comandante general de la Guardia Nacional, informó que la corporación contaba con un estado de fuerza de 118,188 elementos, de los cuales 105,003 eran operativos y de éstos, 92,000 (88%) se encontraban desplegados a lo largo de 266 coordinaciones. El restante 12% lleva a cabo labores de apoyo a las operaciones; por ejemplo, en la dispersión de programas sociales de la Secretaría del Bienestar y en las labores de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Se informó que actualmente la GN cuenta con 241 cuarteles construidos, mientras que 66 se encuentran en construcción, 64 están por iniciarla y otros 123 se encuentran proyectados para 2023. Las entidades que albergan la mayor cantidad de cuarteles son Michoacán (33), Jalisco (30) y Guanajuato (18).

Asimismo, en lo publicado por el SESNSP en un informe sobre el estatus de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, con corte al 30 de junio de 2022⁹⁷, se advierte que el 100% de la plantilla de la GN ha sido evaluado mediante control de confianza: 60% fue aprobado, 37% está pendiente de obtener su resultado y tan sólo el 2% no aprobó la evaluación. Por otro lado, únicamente el 29% del personal de la GN cuenta con

⁹⁷ Seguimiento de evaluaciones a personal de Dependencias Federales, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/documentos-transparencia-cnca>.



Tabla 23. Quejas presentadas por presuntas violaciones a derechos humanos

| | 2020 | 2021 | 2022* |
|-----------------------------------|------|------|-------|
| Fiscalía General de la República | 284 | 296 | 161 |
| Guardia Nacional | 350 | 504 | 255 |
| Secretaría de la Defensa Nacional | 359 | 436 | 224 |

* Con corte a junio de 2022.

Fuente: Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos de la CNDH | @mexevalua.

una certificación sobre capacidades y aptitudes necesarias para realizar funciones policiales (Certificado Único Policial), como se detalló en el apartado Marco legal. Se trata de un requisito previsto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para formar parte de cualquier institución de seguridad pública.

Finalmente, desde su primer año de operación la GN ha recibido quejas por violaciones a derechos humanos, mismas que han ido en aumento con el paso del tiempo, como mostramos en la Tabla 23. Por estos probables hechos violatorios de derechos humanos cometidos por la GN, la CNDH ha abierto hasta junio de 2022 un total de 1,109 expedientes de queja.

Pese a que la Constitución define a la GN como una corporación civil⁹⁸, medios de comunicación han documentado que en la práctica hay al menos 79 mil elementos que se separaron temporalmente de sus funciones en las Fuerzas Armadas para integrarse a la GN; es decir, se trata de casi 80% del estado de fuerza de la corporación⁹⁹. Aunado a lo anterior, en el mismo informe de seguridad referido se difundió que actualmente 85,310 efectivos de la Sedena se encuentran desplegados en el territorio nacional (83% de su estado de fuerza), así como 29,720 elementos de la Semar (85% del total). De este total de elementos de las Fuerzas Armadas desplegados, **94,678 están destinados a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, 10,249 al resguardo de instalaciones estratégicas, 2,839 al combate al mercado ilícito de combustible y 28,807 al Plan de Migración y Desarrollo en la frontera norte y sur.

Las anteriores cifras rebasan por mucho lo visto en sexenios previos. Como muestra, la cantidad de

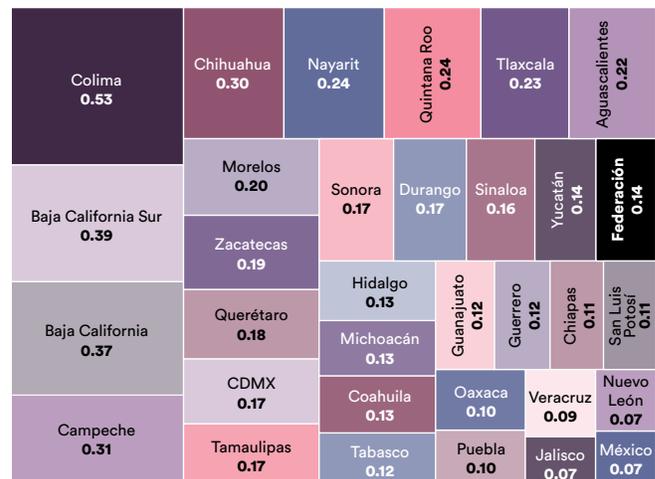
personal del Fuerzas Armadas desplegadas en el territorio con funciones de seguridad pública aumentó un 44.3% en comparación con el año en el que más despliegue hubo durante la administración de Felipe Calderón.

Poder Judicial de la Federación

Al cierre de 2021, el Poder Judicial de la Federación reportó contar con 41 Centros de Justicia Penal Federal. Las entidades que cuentan con más de un centro en sus territorios son: Baja California (3), Ciudad de México (3), Chiapas (2), Chihuahua (2), Estado de México (2), Tamaulipas (2) y Veracruz (2).

Por otra parte, la tasa nacional por cada 100 mil habitantes de personas juzgadas en el ámbito federal es de apenas 0.14, con un total de 170 juzgadores a nivel nacional, como se muestra en la Gráfica 24. La dimensión de esta tasa guarda relación con el menor número de delitos procesados en el fuero federal a comparación del fuero común, el cual muestra una tasa de 3.2 personas juzgadas por cada 100 mil habitantes. Las entidades con mayor tasa son Colima, Baja California Sur y Baja California, mientras que las de menor tasa son el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, por debajo de 0.1 juzgadores por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 24. Tasa de jueces en materia penal por cada 100 mil habitantes a nivel federal



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas y contestadas | @mexevalua.

⁹⁸ Esto, a pesar de que, como señalamos en el apartado de Marco legal, el 8 de septiembre de 2022 el Senado aprobó, en lo general y lo particular, el dictamen que modifica cuatro leyes, para que la Sedena ejerza el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional. El 9 de septiembre el DOF publicó el Decreto por el que se "reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública". Disponible aquí: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0

⁹⁹ Arturo Ángel. *Animal Político*. "Con AMLO, Ejército moviliza a 80 mil elementos para labores de policía, cifra récord. 17 de noviembre 2021. <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ejercito-amlo-elementos-seguridad-record/#:~:text=M%C3%A1s%20de%2080%20mil%20elementos,a%20las%20fuerzas%20policiales%20locales.>

De los 170 juzgadores a nivel federal, el 25.3% (43) se encuentran especializados como jueces de ejecución de sanciones. A su vez, del total de personas juzgadoras, 135 son hombres (79%) y apenas 35 son mujeres (21%), lo que muestra una proporción de 4:1.

3.2.3 Capacitación reportada

La profesionalización y capacitación del personal encargado de brindar atención a las personas usuarias del SJP, procurar e impartir justicia, son fundamentales para ofrecer servicios de calidad sostenibles en el tiempo. En específico, **un programa de capacitación orientado a las habilidades y conocimientos que debe tener cada perfil competencial** dentro de las instituciones es indispensable para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de víctimas e imputados durante cada etapa del proceso penal. En este apartado presentamos el número de servidores públicos capacitados durante 2021 en temas relacionados con el sistema de justicia penal.

En la Tabla 24 hacemos un conteo del personal capacitado durante 2021 dentro de las **fiscalías y procuradurías**, tanto a nivel federal como estatal.

Un total de 19 fiscalías indicaron haber capacitado a sus agentes del Ministerio Público, policías de investigación, analistas, personal de servicios periciales, facilitadores

y asesores victimales durante 2021. **Esta instrucción se centró, principalmente, en temas de actualización en el sistema de justicia penal, protocolos para la atención e investigación de feminicidios y mecanismos alternativos para la solución de controversias.** Observamos, además, que recientemente ha existido un esfuerzo por integrar temas de derechos humanos y perspectiva de género.

En las comisiones ejecutivas de atención a víctimas, la capacitación se centró en asesoría jurídica a la víctima; acreditación de la reparación del daño; atención integral de la violencia sexual a niños y adolescentes; perspectiva de género; derechos de personas desaparecidas; tortura; derechos humanos en general; teoría del delito, y debida diligencia en el contexto de un feminicidio.

Es reseñable que tres comisiones estatales –Baja California Sur, Morelos y Sinaloa– respondieron que, durante 2021, no capacitaron a asesores jurídicos ni a psicólogos. No faltaron otras comisiones que, aunque sí respondieron el cuestionamiento, no lo hicieron particularmente para el año de revisión o no diferenciaron la capacitación por tipo de perfil.

Las defensorías centraron sus planes de capacitación en el papel de los defensores en el SJP, el juicio oral, la justicia alternativa y el derecho a una defensa adecuada. Tres defensorías –Campeche, Nayarit y Tlaxcala– no impartieron capacitación a su personal durante 2021.

Tabla 24. Personal capacitado en fiscalías y procuradurías

| Estado | Agente del Ministerio Público o Fiscal | Policía ministerial | Analista | Servicios Periciales | Facilitador | Asesor jurídico | Total |
|---------------------|--|---------------------|----------|----------------------|----------------|-----------------|---------------|
| Federación | 10,049 | 801 | 0 | 1,757 | 0 | 0 | 1,2607 |
| Aguascalientes | 171 | 166 | 6 | 98 | 10 | NA | 451 |
| Baja California Sur | 134 | 230 | 10 | 125 | No se capacitó | NA | 499 |
| Chihuahua | NA | 16 | NA | NA | NA | NA | 16 |
| Coahuila | 445 | 923 | 20 | 202 | 69 | 31 | 1,690 |
| Durango | 187 | 442 | 0 | 40 | 4 | 2 | 675 |
| Guanajuato | 2,070 | NR | 45 | 1,315 | 289 | NR | 3,359 |
| Guerrero | 1,375 | 860 | NE | 626 | 52 | NA | 2,913 |
| Jalisco | 310 | 1,277 | 100 | NA | 65 | NA | 1,752 |
| México | 2,881 | 4,439 | 646 | 358 | 62 | 47 | 8,433 |
| Michoacán | 4,068 | 3,279 | 0 | 1,483 | 34 | 0 | 8,864 |
| Nayarit | NR | 769 | NR | NR | NR | NR | 769 |
| Nuevo León | 322 | 686 | 35 | 1 | 34 | 42 | 1,120 |
| Querétaro | 909 | 564 | 10 | 254 | NA | NA | 1,737 |
| Sonora | 123 | 266 | 14 | 141 | 58 | 21 | 623 |
| Tabasco | NR | NR | NR | NR | NR | 65 | 65 |
| Tamaulipas | 210 | 568 | NR | NR | NR | NR | 1,016 |
| Zacatecas | 542 | 593 | 5 | 55 | 85 | 7 | 1,287 |

NA: No Aplica (porque no cuentan con ese perfil adscrito a la Fiscalía General)

NR: No responde

Nota: Un servidor público podría haber recibido una o más capacitaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información e información disponible públicamente | @mexevalua.



Tabla 25. Personal capacitado en comisiones de atención a víctimas

| Estado | Asesor jurídico | Psicólogo | Otros | Total |
|-------------------|-----------------|-----------|----------|------------|
| Federación | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aguascalientes | 76 | 0 | - | 76 |
| Campeche | 9 | 1 | - | 10 |
| Chihuahua | 47 | 40 | 6 | 93 |
| Coahuila | 13 | 5 | - | 18 |
| Durango | 16 | 4 | - | 20 |
| México | 584 | 110 | 228 | 922 |
| Michoacán | 26 | 6 | 2 | 34 |
| Nayarit | 5 | 2 | 3 | 10 |
| Nuevo León | 17 | 0 | 0 | 17 |
| Oaxaca | No hay asesores | 10 | 0 | 10 |
| Puebla | 21 | 5 | 5 | 26 |
| Querétaro | 19 | 16 | - | 35 |
| Quintana Roo | 48 | 6 | - | 54 |
| San Luis Potosí | NR | 51 | NA | 51 |
| Sonora | 10 | 22 | 1 | 33 |
| Veracruz | 54 | 0 | - | 54 |
| Yucatán | 12 | 38 | - | 50 |
| Zacatecas | 0 | 3 | 8 | 11 |

NA: No Aplica (porque no cuentan con ese perfil adscrito a la Fiscalía General)

NR: No responde

Nota: Un servidor público podría haber recibido una o más capacitaciones. En "otros" se consideran trabajadores sociales, directores y titulares

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información e información disponible públicamente | @mexevalua.

3.2.4 Cobertura y evaluaciones de las fuerzas de seguridad pública

En 2017, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó al Modelo Óptimo de la Función Policial (MOFP), que consta de 10 indicadores que buscaban contribuir a focalizar la estrategia nacional de seguridad mediante el fortalecimiento de capacidades a nivel local. Estos indicadores integraron un diagnóstico nacional sobre las policías preventivas en cada entidad, mismo que permitía una aproximación al estado que guardan y una identificación de áreas de oportunidad. Los indicadores cubrían temas medulares como el estado de fuerza mínimo, las evaluaciones de control de confianza y el Certificado Único Policial (CUP). No obstante, el último corte de información disponible del avance del MOFP es de diciembre de 2020, lo que impide a la ciudadanía conocer el progreso reciente obtenido por las entidades en estos temas trascendentales

Para este *Hallazgos 2021* solicitamos a las 32 entidades federativas y a la Federación información sobre el estado de fuerza al cierre de 2021 de sus corporaciones de seguridad pública, así como sobre los elementos eva-

Tabla 26. Personal capacitado en las defensorías públicas

| Estado | Defensor público | Investigador | Servicios Periciales | Total |
|---------------------|------------------|--------------|----------------------|------------|
| Federación | 709 | NA | 1 | 710 |
| Baja California | 92 | 2 | NA | 94 |
| Baja California Sur | 204 | 0 | 0 | 204 |
| Chiapas | 69 | NA | NA | 69 |
| Chihuahua | 210 | NA | NA | 210 |
| Ciudad de México | 60 | NA | 2 | 62 |
| Durango | 76 | NA | NA | 76 |
| Guanajuato | 180 | 19 | 0 | 199 |
| Guerrero | 97 | NA | NA | 97 |
| Hidalgo | 56 | 8 | NA | 64 |
| Jalisco | 61 | NA | NA | 61 |
| México | 213 | NA | 8 | 221 |
| Michoacán | 130 | 0 | 0 | 130 |
| Morelos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nuevo León | 80 | NA | 15 | 95 |
| Oaxaca | 55 | 0 | 0 | 55 |
| Puebla | 101 | NA | NA | 101 |
| Querétaro | 47 | 0 | NA | 47 |
| Quintana Roo | 57 | 0 | 0 | 57 |
| San Luis Potosí | 70 | 0 | 0 | 70 |
| Sinaloa | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Sonora | 138 | 0 | 0 | 138 |
| Tabasco | 115 | NA | NA | 115 |
| Veracruz | 43 | NA | NA | 43 |
| Yucatán | 174 | NA | NA | 174 |
| Zacatecas | 0 | 0 | 0 | 0 |

NA: No Aplica (porque no cuentan con ese perfil adscrito a la Fiscalía General)

Nota: Un servidor público podría haber recibido una o más capacitaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información e información disponible públicamente | @mexevalua.

luados en control de confianza y aquellos certificados (CUP). Encontramos deficiencias importantes en la información proporcionada.

Únicamente 10 estados –Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora– nos proporcionaron información útil y suficiente sobre su estado de fuerza. Nueve no remitieron información alguna; cinco clasificaron la misma como reservada, y una respondió no tener competencia sobre la información requerida. Dadas estas limitaciones, no fue posible realizar un análisis al cierre de 2021.

No obstante, a partir de lo publicado por el SESNSP en un informe sobre el estatus de los Centros de Evaluación y Control de Confianza con corte al 30 de junio de 2022¹⁰⁰, es posible tener una aproximación al estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno (Tabla 27).

¹⁰⁰ Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/documentos-transparencia-cnca>.

Tabla 27. Estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública

| Estado | Corporación | Estado de fuerza por corporación | Estado de fuerza total | Tasa por cada mil habitantes |
|---------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------------------|
| Federación | Guardia Nacional | 101,738 | 101,738 | 0.9 |
| Aguascalientes | Seguridad Pública Estatal | 799 | 2,792 | 2.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,993 | | |
| Baja California | Seguridad Pública Estatal | 906 | 6,523 | 1.9 |
| | Seguridad Pública Municipal | 5,617 | | |
| Baja California Sur | Seguridad Pública Estatal | 473 | 2,253 | 2.9 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,780 | | |
| Campeche | Seguridad Pública Estatal | 1,294 | 1,892 | 2.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 598 | | |
| Chiapas | Seguridad Pública Estatal | 5,851 | 11,448 | 2.1 |
| | Seguridad Pública Municipal | 5,597 | | |
| Chihuahua | Seguridad Pública Estatal | 1,828 | 7,338 | 2.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 5,510 | | |
| Coahuila | Seguridad Pública Estatal | 1,880 | 5,023 | 1.6 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,143 | | |
| Colima | Seguridad Pública Estatal | 785 | 1,875 | 2.5 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,090 | | |
| Ciudad De México | Seguridad Pública Estatal | 37,875 | 37,875 | 4.4 |
| Durango | Seguridad Pública Estatal | 838 | 2,585 | 1.4 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,747 | | |
| Guanajuato | Seguridad Pública Estatal | 3,999 | 11,771 | 2.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 7,772 | | |
| Guerrero | Seguridad Pública Estatal | 3,430 | 6,624 | 1.9 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,194 | | |
| Hidalgo | Seguridad Pública Estatal | 3,279 | 6,369 | 2.1 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,090 | | |
| Jalisco | Seguridad Pública Estatal | 4,721 | 18,395 | 2.3 |
| | Seguridad Pública Municipal | 13,674 | | |
| México | Seguridad Pública Estatal | 14,553 | 37,958 | 2.3 |
| | Seguridad Pública Municipal | 23,405 | | |
| Michoacán | Seguridad Pública Estatal | 3,940 | 7,817 | 1.7 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,877 | | |
| Morelos | Seguridad Pública Estatal | 1,151 | 3,330 | 1.7 |
| | Seguridad Pública Municipal | 2,179 | | |
| Nayarit | Seguridad Pública Estatal | 986 | 2,448 | 2.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,462 | | |
| Nuevo León | Seguridad Pública Estatal | 5,552 | 12,802 | 2.4 |
| | Seguridad Pública Municipal | 7,250 | | |
| Oaxaca | Seguridad Pública Estatal | 2,231 | 4,342 | 1.1 |
| | Seguridad Pública Municipal | 2,111 | | |
| Puebla | Seguridad Pública Estatal | 4,450 | 10,563 | 1.7 |
| | Seguridad Pública Municipal | 6,113 | | |
| Querétaro | Seguridad Pública Estatal | 728 | 3,452 | 1.6 |
| | Seguridad Pública Municipal | 2,724 | | |
| Quintana Roo | Seguridad Pública Estatal | 1,535 | 5,092 | 3.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,557 | | |
| San Luis Potosí | Seguridad Pública Estatal | 2,059 | 3,838 | 1.4 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,779 | | |
| Sinaloa | Seguridad Pública Estatal | 800 | 4,785 | 1.6 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,985 | | |
| Sonora | Seguridad Pública Estatal | 1,292 | 5,270 | 1.8 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,978 | | |
| Tabasco | Seguridad Pública Estatal | 4,277 | 8,190 | 3.3 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,913 | | |
| Tamaulipas | Seguridad Pública Estatal | 4,631 | 5,175 | 1.5 |
| | Seguridad Pública Municipal | 544 | | |



Tabla 27. Estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública (Continuación)

| Estado | Corporación | Estado de fuerza por corporación | Estado de fuerza total | Tasa por cada mil habitantes |
|-----------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------------------|
| Tlaxcala | Seguridad Pública Estatal | 1,399 | 3,245 | 2.5 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,846 | | |
| Veracruz | Seguridad Pública Estatal | 6,604 | 10,084 | 1.2 |
| | Seguridad Pública Municipal | 3,480 | | |
| Yucatán | Seguridad Pública Estatal | 3,184 | 4,416 | 2.0 |
| | Seguridad Pública Municipal | 1,232 | | |
| Zacatecas | Seguridad Pública Estatal | 1,007 | 1,760 | 1.1 |
| | Seguridad Pública Municipal | 753 | | |

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP | @mexevalua.

De esto se desprende que a nivel nacional se cuenta con una tasa promedio de dos policías por cada mil habitantes, cifra que conjunta los elementos pertenecientes a las corporaciones estatales y municipales. La información del SESNSP muestra que los estados que reportan una mayor tasa son Ciudad de México (4.4), Tabasco (3.3) y Quintana Roo (3.0). En contraste, Oaxaca y Zacatecas reportan las menores tasas (1.1), junto con Veracruz (1.2). Si sólo tomamos en cuenta para el análisis a las policías estatales, se alcanza una tasa promedio nacional de 0.9 policías por cada mil habitantes.

Evaluaciones de control de confianza

A junio 2022, el 92% de la plantilla de las corporaciones estatales y municipales de seguridad pública ha aprobado de forma satisfactoria su evaluación de control de confianza. No obstante, sólo para el 76% de la planilla el control de confianza aprobado aún tiene vigencia, lo que implica un reto constante para las corporaciones y los centros de evaluación y control de confianza (CECC). Únicamente el 5% (18,335) del personal policiaco no aprobó su evaluación.

La Tabla 28 muestra a las entidades que enfrentan los mayores porcentajes de personal no aprobado en esta evaluación.

Tabla 28. Estados con mayor nivel de no aprobación de control de confianza

| Estado | Corporación | No aprobado |
|-----------|-----------------------------|-------------|
| Guerrero | Seguridad Pública Estatal | 20% |
| | Seguridad Pública Municipal | 28% |
| Zacatecas | Seguridad Pública Estatal | 20% |
| | Seguridad Pública Municipal | 6% |
| Tlaxcala | Seguridad Pública Estatal | 3% |
| | Seguridad Pública Municipal | 24% |
| Tabasco | Seguridad Pública Estatal | 14% |
| | Seguridad Pública Municipal | 7% |

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP | @mexevalua.

En el ámbito federal, la Guardia Nacional informa que el 60% de sus más de 101 mil elementos ha aprobado la evaluación de control de confianza, mientras que sólo el 2% no la aprobó. **Se encuentra pendiente de resultado una proporción considerable de evaluaciones (la más alta a nivel nacional): 37%.**

Certificado Único Policial

Hay que reiterar que, en general, las instituciones de seguridad pública no proporcionaron información específica respecto de la proporción de su estado de fuerza con un Certificado Único Policial (CUP). El último dato disponible en el MOFP informó que, a nivel estatal, el 66% de los elementos activos de policía preventiva (85,861 policías a diciembre de 2020) contaba con un CUP.

En las versiones públicas de los diagnósticos que han presentado los gobiernos estatales con motivo del cumplimiento del séptimo transitorio de la reforma constitucional que dio paso a la creación de la Guardia Nacional tampoco fue posible identificar los avances en la certificación del estado de fuerza. La razón: se encuentra testada toda información cuantitativa sobre el estado de fuerza.

3.3 Modelos de gestión institucional

Los modelos de gestión son los marcos que sirven como referencia para que los diferentes operadores del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. Y es que la estructura organizacional debe responder a las necesidades de gestión de las instituciones: cómo hacer frente a la criminalidad, qué conductas delictivas se consideran prioritarias y cómo articularse con los distintos niveles de gobierno.

A cada redefinición de los procesos sustantivos y de operación corresponde una adaptación de los procesos administrativos y de apoyo.

En ese sentido, considerando los retos que enfrenta el SJP con respecto al alto volumen de casos considerados de 'bagatela', y dada también la presencia de fenómenos criminales sumamente dañinos para la población, **las instituciones deben instrumentar un modelo de toma de decisión y de operación que les permita focalizar sus recursos, gestionar las cargas de trabajo y brindar respuestas satisfactorias y diferenciadas** en el ejercicio de su función.

Son tan importantes estos modelos, que realizamos una exploración a fin de identificar su existencia y tipología a nivel nacional y por institución. Por ejemplo, el modelo más adoptado en las fiscalías, tanto de forma integral como en distintos modos de implementación, es el denominado de 'tres pisos'. El único sustancialmente diferente que pudimos identificar es el que opera en Querétaro, denominado de 'atención diferenciada de la demanda'.

Para las defensorías públicas y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas identificamos ciertos documentos de gestión que formalizan su operación, además de aportar criterios para la focalización, distribución de las cargas de trabajo e, incluso, para la especialización y atención diferenciada de los casos y/o usuarios a quienes ofrecen sus servicios. Sin embargo, es en estas instituciones donde se observa una operación más coyuntural y reactiva que propositiva y estratégica.

3.3.1 Modelos de gestión en las fiscalías

Si bien algunas fiscalías han desarrollado modelos de gestión orientados a alcanzar una canalización eficiente de los asuntos, éstos no se encuentran articulados con una política de priorización institucional y menos con una política criminal que integre a las diversas instituciones de seguridad y justicia. En estos términos, sus alcan-

EL HECHO DE QUE SÓLO SIETE DE CADA 100 CARPETAS DE INVESTIGACIÓN FUERAN VINCULADAS A PROCESO DURANTE 2021 INDICA QUE EXISTE UNA PRIORIZACIÓN DE FACTO QUE GUÍA LAS DECISIONES DE LOS FISCALES

ces son acotados, y esta carencia pone en entredicho la capacidad de las fiscalías para responder de forma acertada a los distintos conflictos y, en última instancia, proveer justicia.

Si bien existen muchas circunstancias que determinan el éxito de una investigación y el ejercicio de la acción penal, el hecho de que sólo siete de cada 100 carpetas de investigación fueran vinculadas a proceso durante 2021 indica que existe una priorización de facto que guía las decisiones de los fiscales. Es decir, en los hechos son los fiscales quienes deciden a cuáles asuntos poner más atención y recursos.

En efecto, la ruta que sigue un asunto desde su denuncia hasta su término responde a factores subjetivos, vagos y discrecionales, como la voluntad de las autoridades, la atención mediática del asunto y, en no pocos casos, los incentivos en forma de corrupción. Si bien el modelo acusatorio contempla un margen de discrecionalidad para la toma de decisiones en el ámbito ministerial y de impartición de justicia, esto puede abrir espacios a la arbitrariedad. **En vez de flexibilizar y hacer más eficiente la operación del sistema, el cambio de paradigma en el sistema penal no ha podido romper del todo con las inercias del modelo tradicional, basado en la gestión uno a uno de expedientes, de forma asilada y mecánica.**

Modelo de 'tres pisos'

Al Modelo de Distribución Estratégica de Casos, el predominante a nivel subnacional, se le llama también de 'tres pisos' porque en cada piso se 'coloca' a un operador, con actividades, responsabilidades y metas propias. No obstante, es un modelo flexible, lo que significa que todos los operadores deben colaborar con los otros pisos y las distintas áreas operativas, con la finalidad de impulsar la obtención de resultados en las investigaciones. El Esquema 5 despliega las funciones y objetivos en cada uno de los pisos.

En **Coahuila, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas** identificamos la aplicación del modelo de tres pisos. En **Nuevo León**, el particular Modelo Homologado de Investigación prevé



Esquema 5. Descripción de funciones en el modelo de tres pisos

| Fase | Descripción |
|--|--|
| <p>Tercer Piso</p>  <p>Unidad de Investigación y Litigación (UIL)</p> | <p>Se ordenan diligencias para individualizar a la persona imputada y, de no lograrlo, se decreta el archivo temporal del caso. En caso de identificarla, se pide apoyo a la policía de investigación para su localización. Si el caso lo amerita, el Ministerio Público judicializa el caso.</p> |
| <p>Segundo Piso</p>  <p>Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTM)</p> | <p>Aquí se recibe el caso y se continúa con la investigación. Si se actualiza el supuesto de no existir delito, se determina la facultad de abstenerse de investigar. De existir delito se valora la aplicación de un criterio de oportunidad o su remisión a la UIL para continuar con la investigación.</p> |
| <p>Primer Piso</p>  <p>Unidad de Atención Temprana (UAT)</p> | <p>Realiza el primer contacto con la víctima u ofendido y recaba la denuncia o querrela, iniciando así la carpeta de investigación y levantando los registros necesarios en el sistema informático. Posteriormente, canaliza el caso ya sea a la unidad de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) o a las unidades de investigación. Si no se trata de un delito, lo canaliza a otras instancias de gobierno. Proporciona apoyo inmediato a las víctimas por medio del área de medicina legal o psicología.</p> |

el de tres pisos, con la incorporación de una Unidad de Imputado Desconocido especializada en el análisis de los casos determinados bajo archivo temporal. A su vez, **Baja California Sur, Hidalgo y Sonora** reportaron la ejecución del Modelo Homologado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y de Unidades de Atención Temprana, conforme a un protocolo de valoración de casos.

Hay que advertir que esta identificación de modelos se da a partir de la información provista por las instituciones. Esto es, podrían ser más las entidades que aplican uno u otro modelo. Por ejemplo, en Aguascalientes, Campeche, Hidalgo, Chihuahua, Quintana Roo y Sinaloa las fiscalías estatales hacen referencia a la existencia de una Unidad de Atención Temprana, aunque no hayan informado puntualmente sobre el tipo de modelo de gestión que operan.

Buena práctica. La Fiscalía General del Estado de Coahuila basa su funcionamiento en el modelo de tres pisos, con el que regula la gestión y valoración de casos. Para ello, hace uso de una serie de manuales que describen y enmarcan el funcionamiento de dicho modelo. En la información proporcionada por la fiscalía local se identifican manuales generales de operación del modelo y de la UAT; de tramitación masiva de casos; de las unidades de atención y decisión temprana con y sin detenido; de la unidad de imputado desconocido, así como de la unidad de investigación y litigación. Sin em-

bargo, en lo que toca a la adecuada implementación en todas las representaciones de la fiscalía y entre todos los tipos de personal, se observan áreas de oportunidad. La razón: el modelo se encuentra del todo funcional únicamente en áreas metropolitanas o cercanas a la sede central de la fiscalía, mientras que el resto de regiones o zonas de cobertura funcionan con unidades que cubren por sí solas las funciones que realiza cada uno de los tres pisos, lo que impide el tratamiento diferenciado de casos.

Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda

Este modelo permite distinguir y atender de forma diferenciada, personal, especializada e inmediata las diversas necesidades de las personas que acuden a una fiscalía. Tiene como base la clasificación de necesidades en torno a cuatro grupos de delitos o demandas. La clasificación de las demandas se realiza por medio de un operador denominado *fiscal decisor*, el cual tiene la encomienda de identificar las necesidades de las personas, jurídica y técnicamente, para luego turnarlas a las áreas que darán seguimiento a su carpeta de investigación.

Buena práctica. Este modelo se implementa en el estado de Querétaro, sí, a través de la ya mencionada Ley Cosmos de 2018. En esta aplicación podemos comprobar que más allá de crear un modelo organizacional

Esquema 6. Descripción del Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda

| Tipo de demanda | Descripción |
|---|---|
| Demanda 1  | Aplica para delitos patrimoniales en los que se desconoce la identidad de la persona imputada. El usuario reporta el caso, acude la policía y con una tableta electrónica recaba un cuestionario que constituye la denuncia y que es enviado al <i>fiscal decisor central</i> (FDC), quien integra una carpeta de investigación y la canaliza a la unidad de la fiscalía más cercana al domicilio del denunciante (<i>fiscal de investigación</i> , FI). Ambos representantes de la fiscalía, el FDC y el FI, pueden solicitar apoyo de asistencia a víctimas, médicos u otros. En su caso, el FI ejercerá la acción penal o podrá decretar la facultad de abstenerse de investigar. |
| Demanda 2  | Aplica para delitos susceptibles de un acuerdo entre las partes vía Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC). El usuario reporta el caso y es atendido inmediatamente para 1. recabar los datos, 2. evaluar la urgencia del caso y 3. identificar la demanda. Una vez hecho esto, canaliza al usuario con un <i>fiscal de solución alterna</i> (FSA), quien abre la carpeta de investigación y propone derivar el caso al área encargada de llevar a cabo un MASC, hasta lograr un acuerdo reparatorio. |
| Demanda 3  | Aplica para delitos de alto impacto, de prisión preventiva oficiosa y para los que se requiere una investigación especializada. El procedimiento con persona detenida es el siguiente: ante la puesta a disposición de la persona detenida, el <i>fiscal de acusación</i> (FA) conoce de inmediato el caso y abre una carpeta de investigación. Se encarga de dar lectura a sus derechos, de asignarle un defensor, certificar su integridad física, levantar la denuncia y asignar un asesor jurídico. La carpeta dará inicio a la investigación, la cual podrá advertir la necesidad de medidas cautelares o la posibilidad de llegar a una suspensión condicional de proceso. Se analizará la pertinencia de su judicialización y se dará seguimiento hasta su conclusión. |
| Demanda 4  | Bajo este esquema se procesan los delitos que pueden resolverse a través de un MASC o bien, si es posible, para los que se puede lograr la judicialización del mismo (combinación de demandas 2 y 3). |

para lograr la consolidación del SJP en la entidad, con esta ley se procuró materializar la coordinación interinstitucional.

Ambos modelos, el de tres pisos y el de Atención Diferenciada de la Demanda, pretenden ofrecer **un esquema de toma de decisiones con criterios objetivos y delimitados; una especialización del personal acorde con las circunstancias del delito y una gestión de las cargas de trabajo.**

Estos modelos pueden considerarse alineados a su propósito de organizar, homologar y orientar el trabajo de

fiscales, policías, peritos y facilitadores, con el fin de lograr mejores resultados. Es justamente en función de estos resultados que los modelos deben ser valorados, ya sea por el nivel y grado de complejidad de la carga de trabajo que está absorbiendo el personal, o por la capacidad mostrada para atender y dar salida a los casos que conocen. Por ello, en el Capítulo de Resultados ofreceremos diversos elementos que permitirán ponderar el impacto de los modelos de gestión en las fiscalías.

3.3.2 Fiscalía General de la República

La FGR informó que aún se encuentra vigente el Modelo de Gestión Tipo para la operación del sistema de justicia penal acusatorio de la extinta Procuraduría General de la República, el cual fue elaborado en febrero de 2016 por parte de la entonces Unidad de Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio. Este modelo únicamente prevé la existencia de una Unidad de Atención Temprana, con la que contará cada subprocuraduría y fiscalía especializada, así como de una Unidad de Investigación y Litigación que tiene el objetivo de desarrollar investigaciones “que no son de pronta determinación”, así como su judicialización. Así, **este modelo de gestión, que no se ha revisado ni actualizado para la operación de la actual FGR, prevé únicamente dos niveles de atención o actuación**, los cuales son secuenciales, y no prevé criterios para distinguir por tipo de caso.

3.3.3 Modelos de gestión en las comisiones de atención a víctimas

Pudimos determinar que la mayoría de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas no cuenta con un modelo o iniciativa para estandarizar el servicio que proporcionan y optimizar la atención que brindan a las personas usuarias. Tras indagar por una herramienta equiparable, fueron contados los casos en los que se reconoció su existencia y operación. En la Tabla 29 presentamos los elementos que consideramos más cercanos a un modelo de gestión.

Diversas comisiones de víctimas hicieron referencia a manuales de procedimientos que regulan su actuación, así como a criterios aislados de asignación de casos, normalmente basados en la aleatoriedad o incluso en la carga de trabajo de los equipos, sin que éste sea un criterio sensible a la complejidad de los casos asignados al personal.



Tabla 29. Modelos de gestión en las comisiones de atención a víctimas

| Entidad | Modelo | Descripción |
|----------------------------------|---|--|
| Coahuila | Modelo de Asignación de Expedientes | <ul style="list-style-type: none"> La asignación se realiza de acuerdo con los siguientes criterios: 1) por turno estadístico, 2) por ser caso emblemático, 3) por encontrarse la persona en situación de especial vulnerabilidad. Las direcciones de Asesoría Jurídica, Atención Inmediata y Registro Estatal de Víctimas se encargan de integrar el equipo multidisciplinario que acompaña a la persona en situación de víctima. Son los equipos quienes cuentan con un formato o cédula interna de registro para mayor control de los datos, según corresponda su actuar. |
| Chihuahua Michoacán Sonora | Modelo Integral de Atención a Víctimas | <ul style="list-style-type: none"> En las diferentes etapas participan abogados, psicólogos, trabajadores sociales y personal administrativo, de acuerdo con las necesidades del caso y guiándose en el enfoque diferencial y especializado. Se distribuye de manera equitativa la asignación de personas por atender o representar, según las que asistan a la institución. La asignación de atención psicológica se realiza de acuerdo con la carga del personal, para asegurar un servicio oportuno e integral. |
| Querétaro | Modelo de atención a víctimas con enfoque ecológico | Funciona a través del análisis del entorno proximal de la víctima y sus necesidades, para establecer el mecanismo o acciones necesarias que sirvan para salvaguardar su integridad física y emocional, de forma oportuna. |
| Yucatán | Modelo de priorización de casos | <p>Para la gestión de casos, se observan criterios como...</p> <ul style="list-style-type: none"> Priorización de los casos de índole sexual en dos aspectos: 1. para ser atendidos por personal femenino, y 2. para ser atendidos prioritariamente frente a otros delitos, como los patrimoniales o de amenazas. |

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información e información disponible públicamente | @mexevalua.

3.3.4 Modelo de gestión implementado en las defensorías públicas

En estas instituciones queda de manifiesto la ausencia de modelos de gestión. Es común la identificación de manuales de organización, de procedimientos y otras normas administrativas como instrumentos que dan pauta para la distribución y asignación de casos. Sin

embargo, tal normativa interna, con todo y que determina funciones y atribuciones de las áreas involucradas, no define en particular algún modelo de gestión o criterios de atención y de actuación diferenciada. De cualquier forma, en la Tabla 30 describimos algunos esfuerzos reseñables en ciertas entidades.

En las defensorías puede observarse un esfuerzo por gestionar los casos con base en el tipo de delito y en la etapa procesal en que se encuentra un caso, como

Tabla 30. Modelos de gestión en las defensorías públicas

| Entidad | Modelo | Descripción |
|--|---|---|
| Baja California Sur | Grupos de mejora continua (USAID) | Los grupos de mejora son una práctica en la que un grupo de trabajo, que forma parte de una organización de mayor tamaño, se reúne en forma voluntaria para tratar problemas identificados de su área de trabajo o la institución en general, recomendar soluciones y presentarlas a la dirección y, si ésta lo aprueba, llevar a cabo su ejecución. |
| Federal Baja California Campeche Guerrero Michoacán Nayarit Quintana Roo Sinaloa Veracruz Zacatecas | Roles, turnos y sedes | <p>La asignación se realiza de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>A) De manera aleatoria conforme vayan llegando las solicitudes. B) Observando la carga laboral de los Defensores Públicos. C) Atendiendo al número de defensores que tienen en cada región y adscripción. D) De acuerdo a la jurisdicción que corresponda el asunto.</p> |
| Chihuahua Coahuila Guanajuato Jalisco Querétaro | Etapas del proceso penal o materia de especialización | La distribución del trabajo se hace en razón del tipo de delito de que se trata y su complejidad, así como por la etapa procesal en la que se encuentra un caso. |
| Colima Estado de México | Modelo de Gestión Interinstitucional | Permite la colaboración interinstitucional entre diferentes operadores del sistema. |

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información e información disponible públicamente | @mexevalua.

en Coahuila o Chihuahua. Sin embargo, la información disponible nos hace concluir que la mayor parte de su trabajo y de la operación cotidiana se realiza de manera reactiva, y sin una asignación clara ni medidas de desempeño establecidas.

En efecto, **tanto las defensorías como las comisiones de víctimas carecen que modelos de gestión bien definidos, lo que las pone en un piso desigual con respecto a los fiscales estatales**, que ya han podido optimizar sus procesos y resultados a partir de sus modelos.

3.3.5 Modelo de gestión implementado en los poderes judiciales

La información recopilada también nos hace ver que los tribunales no reconocen la existencia de un modelo de gestión formalizado, mediante el cual distribuyen las audiencias de las distintas etapas procesales, los casos y las cargas de trabajo. En vez de él, se hacen alusión a la existencia de manuales de procedimientos y normativa, como las leyes orgánicas institucionales. También hacen referencia a los mecanismos y sistemas para el registro de información, tales como libros de gobierno –sobre todo, de naturaleza informática–. En la Tabla 31 destacamos los esfuerzos para gestionar la operación de estas instituciones.

Tabla 31. Modelos de gestión destacados en los poderes judiciales

| Entidad | Modelo | Descripción |
|-----------------|-----------------------------|--|
| Campeche | Distribución equitativa | <ul style="list-style-type: none"> • La distribución de las audiencias se hace por medio de un sistema de turnos. • Las audiencias distribuyen de forma equitativa entre los jueces, cada uno conoce de un caso desde el inicio hasta su conclusión. • Se basa en la carga de trabajo y la agenda diaria de los jueces. |
| San Luis Potosí | Modelo de gestión operativa | <ul style="list-style-type: none"> • Este instrumento describe temporalidad y responsables de cada procedimiento. • Define lineamientos y criterios para la atención al público, el trámite judicial y la audiencia de oralidad. |

Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información e información disponible públicamente | @mexevalua.

Poder Judicial de la Federación

El PJF reportó que la programación de audiencias y asignación de asuntos se realiza de forma automática y aleatoria, con base en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE). Para asignar las audiencias, el SISE

toma en cuenta los siguientes criterios: disponibilidad de las personas juzgadoras, salas, agenda preexistente o carga de trabajo y la duración promedio de las audiencias. Ésta última es determinada dependiendo del tipo de audiencia, la duración promedio histórica, el centro de justicia penal federal correspondiente, el número de personas imputadas y otros criterios.

Pese a su automatización, el SISE permite la modificación ‘manual’ de la persona juzgadora que haya sido asignada inicialmente para conocer de una audiencia, siempre que ésta se encuentre pendiente de celebrarse. El juez sustituto se elige también manualmente, y se debe ingresar al sistema un motivo del cambio. A su vez, el SISE permite generar un reporte estadístico sobre la carga de trabajo por centro de justicia penal federal y por juez de distrito, con independencia de su función como administrador, control, enjuiciamiento o ejecución de sanciones.

3.4 Servicios periciales y forenses

Los servicios periciales a los que recurre el Ministerio Público como auxiliares en la investigación del delito son vitales para lograr investigaciones criminales sólidas, científicas, técnicas y con resultados efectivos para la persecución penal. El resultado de cada dictamen o acto de investigación realizado por las áreas o unidades de servicios periciales depende de las tecnologías y los sistemas de información con los que cuentan, así como de la infraestructura disponible y los procesos que siguen. En esta sección presentaremos un panorama general del estado que guardan estos servicios en el país.

Con la finalidad de conocer las capacidades institucionales en materia de servicios periciales y forenses, recabamos la siguiente información por parte de las fiscalías y procuradurías de las 32 entidades federativas:

- 29 fiscalías reportaron contar con una **base de datos o registros de información genética**.
- 20 reportaron contar con un **sistema de registro y procesamiento de información**. Sin embargo, no indicaron que alguno generara información estadística, pero sí que siguen usando hojas de cálculo de Excel para integrar sus reportes estadísticos.
- 13 reportaron contar con indicadores para el **seguimiento, monitoreo y evaluación** de sus labores.
- 17 reportaron entregar **reportes o información estadística sobre el desempeño y los resultados**, de manera periódica.



- 17 reportaron contar con **mecanismos de colaboración interinstitucionales**.
- 19 reportaron contar con **protocolos para el tratamiento de restos humanos y cadáveres**.
- Dos reportaron contar con un **modelo de gestión formalizado** y seis con **mecanismos de asignación de casos**.
- 11 reportaron contar con un **manual de organización y operación**.

Este primer acercamiento sugiere que persiste un *desarrollo medio* en términos de capacidades instaladas. El mayor avance se muestra en el desarrollo de bases de datos o registros de información genética, mismo que pasó de 22 en 2020 a 27 para 2021. No obstante, la existencia de los protocolos para el tratamiento de restos humanos y cadáveres aumentó sólo en una unidad, respecto del periodo anterior, pese que debe existir un seguimiento homologado de los mismos a nivel nacional. Por otra parte, observamos que la mayoría de las instituciones reportan periódicamente información estadística –mensual, trimestral, semestral–; sin embargo, no existe un procedimiento a partir del cual sea posible obtenerlos directamente a partir de sus sistemas de registro de información.

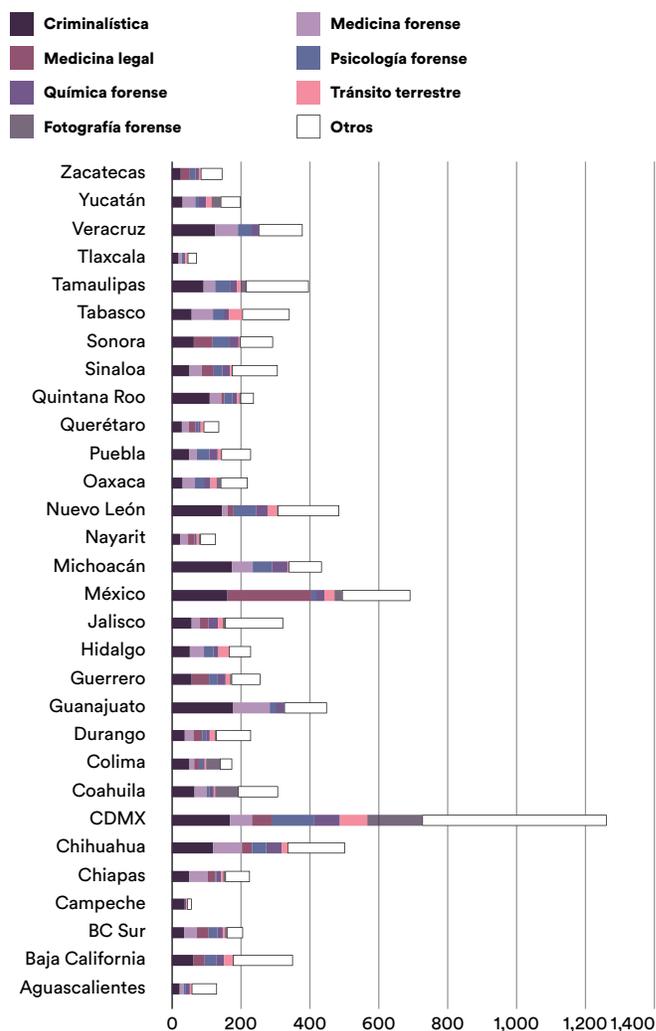
Sin embargo, aun cuando algunas instituciones reportaron que cuentan, o están en proceso de contar, con mecanismos de planeación y seguimiento –como manuales de organización e indicadores–, existen diversas fiscalías y procuradurías que no los contemplan, lo que pone en riesgo la toma de decisiones para el cumplimiento de metas y objetivos. En el mismo sentido, identificamos que menos de un tercio de las entidades dicen tener un sistema de registro y procesamiento de información.

En todo caso, las fiscalías con el mayor desarrollo de capacidades instaladas son las de Querétaro y Sonora. En el siguiente nivel de desarrollo se ubican Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa y Veracruz y, muy por detrás, las fiscalías de Zacatecas y Tamaulipas, que reportaron menos capacidades instaladas.

En lo que toca a la especialización, a partir de lo que nos reportaron las áreas de servicios periciales y forenses inferimos la distribución que mostramos en la Gráfica 25.

Por último, en términos de capacidad instalada, las diversas áreas de servicios periciales y forenses nos proporcionaron datos sobre el número de anfiteatros, planchas y laboratorios existentes a nivel nacional, así

Gráfica 25. Distribución de las especialidades periciales



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información | @mexevalua.

**LOS LABORATORIOS
A NIVEL NACIONAL SÓLO
HAN AUMENTADO EN 15
DESDE 2019, Y LOS ANFITEATROS
MUESTRAN UN AUMENTO
LIGERO, AL PASAR
DE 167 A 176 DESDE 2019**



Tabla 32. Anfiteatros a nivel nacional

| | | | |
|---------------------|----|----------------|---|
| Ciudad de Mexico | 43 | Colima | 4 |
| Tabasco | 21 | Querétaro | 4 |
| Veracruz | 21 | Tlaxcala | 4 |
| México | 19 | Aguascalientes | 3 |
| Puebla | 17 | Coahuila | 3 |
| Michoacán | 10 | Durango | 3 |
| Jalisco | 9 | Hidalgo | 3 |
| Zacatecas | 9 | Nuevo León | 3 |
| Baja California Sur | 7 | Tamaulipas | 3 |
| Chiapas | 6 | Nayarit | 2 |
| Guanajuato | 6 | Sinaloa | 2 |
| Quintana Roo | 6 | Sonora | 2 |
| San Luis Potosí | 5 | Oaxaca | 1 |
| Campeche | 4 | Yucatán | 1 |
| Chihuahua | 4 | | |

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas y contestadas | @mexevalua.

Tabla 34. Planchas a nivel nacional

| | | | |
|-----------------|-----|---------------------|----|
| Yucatán | 232 | Zacatecas | 13 |
| Tamaulipas | 97 | Ciudad de Mexico | 12 |
| Sinaloa | 46 | Jalisco | 12 |
| México | 44 | Querétaro | 11 |
| San Luis Potosí | 37 | Michoacán | 11 |
| Chiapas | 33 | Quintana Roo | 10 |
| Morelos | 31 | Veracruz | 10 |
| Sonora | 30 | Durango | 10 |
| Puebla | 23 | Tabasco | 8 |
| Coahuila | 17 | Hidalgo | 7 |
| Guerrero | 16 | Chihuahua | 7 |
| Campeche | 15 | Aguascalientes | 6 |
| Oaxaca | 15 | Baja California Sur | 4 |
| Baja California | 15 | Colima | 4 |
| Tlaxcala | 15 | | |

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas y contestadas | @mexevalua.

Tabla 33. Laboratorios a nivel nacional

| Estado | Total de laboratorios | Número de laboratorios fijos | Número de laboratorios móviles |
|------------------|-----------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Nacional | 370 | 329 | 42 |
| Tamaulipas | 74 | 74 | 0 |
| Guerrero | 30 | 16 | 14 |
| Veracruz | 26 | 26 | 0 |
| Zacatecas | 21 | 20 | 1 |
| San Luis Potosí | 20 | 20 | 0 |
| Nuevo León | 20 | 20 | 0 |
| Tabasco | 19 | 5 | 14 |
| Ciudad de Mexico | 15 | 15 | 0 |
| México | 15 | 9 | 6 |
| Puebla | 14 | 14 | 1 |
| Nayarit | 14 | 9 | 5 |
| Aguascalientes | 13 | 13 | 0 |
| Hidalgo | 13 | 13 | 0 |
| Colima | 11 | 11 | 0 |
| Morelos | 9 | 9 | 0 |
| Oaxaca | 8 | 8 | 0 |
| Jalisco | 7 | 7 | 0 |
| Querétaro | 7 | 7 | 0 |
| Baja California | 6 | 6 | 0 |
| Michoacán | 6 | 6 | 0 |
| Chiapas | 6 | 6 | 0 |
| Coahuila | 5 | 5 | 0 |
| Durango | 5 | 5 | 0 |
| Sinaloa | 3 | 2 | 1 |
| Chihuahua | 2 | 2 | 0 |
| Tlaxcala | 1 | 1 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas y contestadas | @mexevalua.

como también sobre la cantidad y tipo de espacios de almacenamiento para cadáveres y su estatus –identificado o no identificado– que guardaban al cierre de 2021. En general, no existe un avance significativo o un aumento en estas capacidades, al tiempo que existe un sobrecupo del 7.7% en el almacenamiento de cadáveres, considerando los espacios existentes y nueve de cada 10 permanecen como ‘no identificados’ al cierre de 2021, lo que resulta preocupante. Las tablas 32, 33 y 34 muestran esta información detalladamente.

Los laboratorios a nivel nacional sólo han aumentado en 15 desde 2019, y los anfiteatros muestran un aumento ligero, al pasar de 167 a 176 desde 2019. El número de planchas únicamente se ha incrementado en 15 unidades desde 2019, pasando de 705 a 730 al cierre de 2021.

Por último, Baja California, Ciudad de México, Guerrero y Morelos no proporcionaron información sobre el estatus de almacenamiento de cadáveres y su condición de identificación. Del resto, a nivel nacional se cuenta con 3,118 espacios en cámaras de frío, capacidad rebasada en un 7.7%, mientras que la osteoteca se encuentra rebasada en más de 400%, sobrecupo que se verifica principalmente en el estado de Coahuila. Resulta preocupante que el 90.1% de los cadáveres resguardados al cierre de 2021 permanezcan como no identificados.



Tabla 35. Tipo y número de espacios de almacenamiento

| Estado | Cámaras de frío | | | Osteotecas | | | Otros equipamientos | | |
|---------------------|--------------------|---------------------------------|---|--------------------|---------------------------------|---|---------------------|---------------------------------|---|
| | Número de espacios | Total de cadáveres resguardados | Proporción de cadáveres resguardados no identificados | Número de espacios | Total de cadáveres resguardados | Proporción de cadáveres resguardados no identificados | Número de espacios | Total de cadáveres resguardados | Proporción de cadáveres resguardados no identificados |
| Nacional | 3,118 | 3,359 | 90 | 2,461 | 11,150 | 100 | 686 | 561 | 82 |
| Jalisco | 631 | 757 | 10 | 311 | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Quintana Roo | 300 | 701 | 100 | 91 | 91 | 100 | NA | 0 | NA |
| Tamaulipas | 283 | 45 | 100 | NA | 0 | NA | NA | 0 | NA |
| Sinaloa | 257 | 110 | 100 | 240 | 76 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Chihuahua | 232 | 508 | 97 | 340 | 482 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Hidalgo | 227 | 103 | 5 | NA | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Guanajuato | 221 | 0 | NA | 420 | 0 | NA | NA | 0 | NA |
| Veracruz | 198 | 3,176 | 49 | 0 | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Nuevo León | 180 | 38 | 92 | 0 | 0 | NA | 248 | 248 | 75 |
| Zacatecas | 160 | 2,638 | 33 | 200 | 106 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Baja California Sur | 140 | 28 | 71 | 70 | 16 | 100 | NA | 0 | NA |
| México | 110 | 44 | 100 | 200 | 11 | 100 | 110 | 44 | 100 |
| San Luis Potosí | 105 | 261 | 100 | 0 | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Querétaro | 96 | 215 | 50 | 124 | 6 | 50 | 0 | 0 | NA |
| Tabasco | 96 | 69 | 100 | 100 | 6 | 100 | NA | 0 | NA |
| Colima | 80 | 80 | 75 | 300 | 58 | 85 | 0 | 0 | NA |
| Chiapas | 70 | 29 | 100 | 100 | 68 | 100 | NA | 0 | NA |
| Michoacán | 70 | 0 | NA | 100 | 95 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Durango | 57 | 0 | NA | 80 | 15 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Campeche | 41 | 0 | NA | 20 | 3 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Puebla | 33 | 178 | 87 | 240 | 166 | 99 | 310 | 251 | 85 |
| Nayarit | 32 | 22 | 96 | 55 | 10 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Aguascalientes | 28 | 40 | 100 | 0 | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Sonora | 21 | 21 | 100 | 0 | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Yucatán | 20 | 48 | 13 | 45 | 0 | NA | 0 | 0 | NA |
| Coahuila | 4 | 7 | - | 400 | 10,015 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Tlaxcala | 4 | 40 | 80 | 1 | 32 | 100 | 0 | 0 | NA |
| Oaxaca | 1 | 15 | 100 | 0 | 0 | NA | 18 | 18 | 100 |

NA: no aplica.

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información enviadas y contestadas | @mexevalua.

3.5 Personal de apoyo a la investigación en comisiones de atención a víctimas y defensorías

Si bien las víctimas y las personas imputadas tienen el derecho de aportar medios de prueba independientes para fortalecer su teoría del caso, en la práctica esto se encuentra condicionado a los recursos humanos y técnicos con los que cuentan las comisiones ejecutivas de atención a víctimas (CEAV) y las defensorías públicas.

Como sugieren los datos que presentamos en este apartado, en general las CEAV carecen de personal

que suministre elementos de prueba al proceso penal para reforzar la acusación o, en su caso, reorientarla. En contraste, algunas defensorías, la minoría, ya cuentan con personal de investigación o de servicios periciales, e incluso con recursos específicos para contratar la realización de los dictámenes periciales necesarios. Sin embargo, la gran mayoría de estas instituciones carece de personal de apoyo a la investigación que garantice que víctimas e imputados puedan tener una participación activa en el proceso penal. Mientras esta situación prevalezca, las víctimas y personas imputadas seguirán recurriendo a la contratación de servicios privados para hacerse de una representación jurídica y de una investigación técnica que les permita acceder a la justicia.



Por una parte, la información proporcionada por las comisiones ejecutivas de atención a víctimas (CEAV) arroja que, a nivel nacional, contamos con una tasa de apenas un asesor jurídico adscrito a las CEAV por cada 100 mil habitantes. En términos de carga de trabajo, el promedio de víctimas representadas por asesor jurídico es de 157 (el detalle de esta información puede consultarse en el Capítulo de Resultados de este reporte). Con esto en mente, el apoyo que pueda recibir este personal es crucial para garantizar y proteger los derechos de las víctimas u ofendidos.

Prácticamente la totalidad de las CEAV cuenta con personal de psicología y de trabajo social para, por un lado, brindar contención o atención psicológica y detectar la necesidad de medidas de protección, y por el otro, dar seguimiento al tratamiento especializado y supervisar que se otorgue la atención requerida por las víctimas. En contraste, sólo cinco CEAV reportaron contar con

personal médico propio encargado de la valoración médica de las víctimas y de la emisión de un diagnóstico. En las comisiones donde existe este tipo de personal, su proporción es bastante menor en comparación con el personal de psicología y trabajo social.

Por último, únicamente dos CEAV indicaron contar con algún tipo de personal especializado de apoyo a la investigación del delito: Nuevo León cuenta con una persona experta en criminología, mientras que Puebla con una en antropología. A su vez, ninguna comisión informó contar con personal destinado a la investigación del delito, como un cargo equivalente a la policía ministerial. Esto da cuenta de que las CEAV prácticamente no cuentan con personal propio de servicios periciales ni de investigación que permita a los asesores jurídicos explotar al máximo la figura de la coadyuvancia con el Ministerio Público, sin depender de la voluntad y la disponibilidad de fiscalías.

Tabla 36. Personal sustantivo de las CEEAV por entidad federativa

| Estado | Psicología | Trabajo social | Médico | Enfermería | Criminología | Antropología |
|----------------------|------------|----------------|----------|------------|--------------|--------------|
| Nacional | 216 | 105 | 8 | 4 | 1 | 1 |
| Aguascalientes | 1 | 1 | 1 | - | - | - |
| Baja California | | | | | | |
| Baja California Sur | | | | | | |
| Campeche | 1 | - | - | - | - | - |
| Chiapas | | | | | | |
| Chihuahua | 48 | 22 | - | - | - | - |
| Ciudad de México | | | | | | |
| Coahuila | 7 | 2 | - | - | - | - |
| Colima | 3 | 3 | - | - | - | - |
| Durango | 4 | 2 | 1 | - | - | - |
| Guanajuato | - | 1 | - | - | - | - |
| Guerrero | 4 | 2 | - | - | - | - |
| Hidalgo ¹ | | | | | | |
| Jalisco | 4 | 3 | 3 | - | - | - |
| México | 45 | 27 | - | - | - | - |
| Michoacán | 8 | 6 | - | - | - | - |
| Morelos ² | 4 | - | - | - | - | - |
| Nayarit | 2 | 1 | - | - | - | - |
| Nuevo León | 4 | 3 | - | 1 | 1 | - |
| Oaxaca | | | | | | |
| Puebla | 5 | 9 | 1 | 3 | - | 1 |
| Querétaro | 15 | 3 | 2 | - | - | - |
| Quintana Roo | 14 | - | - | - | - | - |
| San Luis Potosí | 19 | 11 | - | - | - | - |
| Sinaloa ³ | 1 | 1 | - | - | - | - |
| Sonora | | | | | | |
| Tabasco | | | | | | |
| Tamaulipas | | | | | | |
| Tlaxcala | | | | | | |
| Veracruz | 15 | 4 | - | - | - | - |
| Yucatán | 12 | 4 | - | - | - | - |
| Zacatecas | | | | | | |

¹ Informó que la CEEAV está en proceso de integración.

² Informó que los "asesores jurídicos están adscritos a la Fiscalía General del Estado de Morelos".

³ Informó que no contó con asesores jurídicos durante 2021.

■ No respondió la solicitud de información

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Por otra parte, una estrategia de defensa sólida requiere contar con el apoyo de áreas auxiliares, como personal de servicios periciales y personal de investigación, que proporcionen medios de prueba necesarios y suficientes para acreditar la teoría del caso adoptada. Aunque la situación de las defensorías públicas muestra una mejora en la disponibilidad de este tipo de personal en comparación con las comisiones de víctimas, pocas defensorías cuentan con este tipo de personal dentro de sus filas.

Los datos proporcionados por las defensorías muestran que, a nivel nacional, contamos con una tasa de apenas 2.1 personas defensoras por cada 100 mil habitantes. En términos de carga de trabajo, el promedio de los casos representados por un defensor público alcanza los 271 (el detalle de esta información puede igualmente consultarse en el Capítulo Resultados de este reporte). No obstante, sólo seis defensorías públicas, Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí

y Zacatecas, reportaron contar con personal destinado a la investigación del delito. A su vez, sólo Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos y Nuevo León cuentan con personal experto en psicología. Pocas defensorías cuentan con personal especializado en criminalística, medicina forense y química. En el caso del Estado de México, la Defensoría reportó contar con personal pericial en diversas especialidades –medicina legal, criminalística, criminología, valuación, psicología, trabajo social, entre otros–, sin especificar el número de peritos para cada una. Lo mismo ocurre con el caso de Morelos.

Destaca, en lo positivo, el caso de Guanajuato, cuya Dirección de la Defensoría Pública Penal cuenta con una coordinación específica de servicios periciales y otra de personas investigadoras de la defensa. **Esto indica que existen esfuerzos aislados por institucionalizar el apoyo a la investigación por parte de las defensorías.** A su vez, la Defensoría Pública de Querétaro infor-

Tabla 37. Personal sustantivo de las defensorías públicas por entidad federativa

| Estado | Investigación | Psicología | Medicina forense | Criminalística | Traductor o intérprete | Trabajo social | Química |
|---------------------|---------------|------------|------------------|----------------|------------------------|----------------|----------|
| Nacional | 33 | 25 | 7 | 16 | 1 | 2 | 2 |
| Aguascalientes | | | | | | | |
| Baja California | 2 | 1 | - | - | - | - | - |
| Baja California Sur | - | - | - | - | - | - | - |
| Campeche | - | - | - | - | - | - | - |
| Chiapas | - | - | - | - | - | - | - |
| Chihuahua | - | 1 | - | - | 1 | - | - |
| Ciudad de México | - | - | - | - | - | - | - |
| Coahuila | - | - | - | - | - | - | - |
| Colima | | | | | | | |
| Durango | - | - | - | - | - | - | - |
| Guanajuato | 17 | 4 | 4 | 4 | - | 1 | - |
| Guerrero | - | - | - | - | - | - | - |
| Hidalgo | 2 | 3 | 1 | - | - | - | 2 |
| Jalisco | - | - | - | - | - | 1 | - |
| México | - | 8 | - | - | - | - | - |
| Michoacán | - | - | - | - | - | - | - |
| Morelos | - | 1 | 1 | - | - | - | - |
| Nayarit | - | - | - | - | - | - | - |
| Nuevo León | - | 7 | 1 | 12 | - | - | - |
| Oaxaca | - | - | - | - | - | - | - |
| Puebla | - | - | - | - | - | - | - |
| Querétaro | 4 | - | - | - | - | - | - |
| Quintana Roo | - | - | - | - | - | - | - |
| San Luis Potosí | 7 | - | - | - | - | - | - |
| Sinaloa | - | - | - | - | - | - | - |
| Sonora | - | - | - | - | - | - | - |
| Tabasco | - | - | - | - | - | - | - |
| Tamaulipas | - | - | - | - | - | - | - |
| Tlaxcala | - | - | - | - | - | - | - |
| Veracruz | - | - | - | - | - | - | - |
| Yucatán | - | - | - | - | - | - | - |
| Zacatecas | 1 | - | - | - | - | - | - |

■ No respondió la solicitud de información

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

mó que cuenta con una partida presupuestal específica para “la contratación de peritos externos especializados en las materias que se requieran en los procesos penales, con lo que se garantiza la calidad de la defensa de los imputados”. En contraste, el Instituto de la Defensoría Pública de Guerrero indicó que las “funciones de investigación se realizan por parte de los propios defensores públicos”, situación que comparten la mayoría de defensorías del país. Dejar la carga absoluta de sostener una teoría del caso a las personas defensoras, y a través de sus propios medios, crea contexto sumamente adversos.

3.6 Sistema penitenciario

El sistema penitenciario instaurado a través de la Ley Nacional Ejecución Penal 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, garantizando a su vez una vida digna y segura para éstas. El primer obstáculo que enfrenta la materialización de este objetivo es la carencia de una infraestructura adecuada y de 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 de capacitación para el trabajo.

A su vez, persisten grandes retos en la disponibilidad de servicios y programas necesarios para garantizar la integridad moral, física, sexual y psicológica de las personas privadas de la libertad, así como una alimentación adecuada, acceso a agua potable, servicios de salud mental, entre otros. En este apartado se detalla la situación actual de los centros, federales como estatales, así como los custodios con los que cuentan estos centros y la cantidad de jueces especializados en la ejecución de sanciones.

Cabe apuntar que lo relacionado con la dimensión y las características de la población privada de su libertad en centros penitenciarios, y su estatus de sentenciada o procesada (bajo prisión preventiva), se presentará en el Capítulo Resultados de esta edición.

Condiciones de los centros penitenciarios

México cuenta con 281 centros penitenciarios estatales y 19 centros federales. Al cierre de 2021, la población privada de su libertad asciende a 222,369 personas, un aumento de casi 4% en comparación con 2020. A nivel federal existe una sobrepoblación del 2.8%, y en lo estatal se destaca la sobrepoblación presente en los centros penitenciarios del Estado de México (136.7%), Morelos (88.1%), Nayarit

(81%) y Durango (74%), casos en los que difícilmente existen condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad.

Anualmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) elabora el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), 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:

1. **Aspectos que garantizan la integridad física, psicológica y moral de la persona privada de la libertad:** atención de estas personas en condiciones de aislamiento, su distribución y en relación con la capacidad del centro, prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección, remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos, y supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular.
2. **Aspectos que garantizan una estancia digna:** alimentación, condiciones materiales e higiene de cocina y/o comedores, condiciones materiales e higiene de instalaciones del área médica, condiciones materiales e higiene de instalaciones para la comunicación con el exterior, condiciones materiales e higiene de los talleres y/o áreas deportivas, existencia y capacidad de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro.
3. **Condiciones de gobernabilidad:** ausencia de funciones de autoridad en manos de personas privadas de la libertad del centro (autogobierno/cogobierno), capacitación del personal penitenciario, inexistencia de actividades ilícitas, inexistencia de cobros (extorsión y/o sobornos), normatividad que rige al centro (reglamentos, manuales, lineamientos y disposiciones aplicables; su difusión y actualización) y procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.
4. **Reinserción social:** actividades deportivas, actividades laborales y de capacitación, clasificación de las personas privadas de la libertad, integración del expediente técnico-jurídico, integración y funcionamiento del comité técnico, organización y registros para el cumplimiento del plan actividades, separación entre procesados y sentenciados, y vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.
5. **Grupos de personas privadas de la libertad con necesidades específicas:** atención a mujeres y/o menores que vivan con ellas, y atención a personas que viven con VIH/sida.



Los hallazgos del DNSP 2021 en el ámbito estatal reflejan condiciones preocupantes en centros estatales y federales evaluados. En la Tabla 38 mostramos las irregularidades con mayor incidencia identificadas en el diagnóstico.

Tabla 38. Principales irregularidades en centros penitenciarios

| Irregularidad | Centros estatales | Centros federales |
|--|-------------------|-------------------|
| Deficiente separación entre procesados y sentenciados | 88.5% | 35.7% |
| Insuficiencia en las vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos | 86.7% | 71.4% |
| Insuficiencia del personal de seguridad y custodia en relación al número de personas privadas de la libertad | 82.8% | 85.7% |
| Falta de condiciones materiales e higiene en las instalaciones | 77.7% | 21.4% |
| Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro | 66.5% | 7.1% |

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | @mexevalua.

Tabla 39. Calificaciones asignadas a centros penitenciarios federales en el DNSP, 2021

10 - 8.0 7.9 - 6.0 5.9 - 0.0

| Centro penitenciario | Esquema de operación | Calificación 2021 |
|--|----------------------|-------------------|
| Cefereso No. 1 Altiplano, Estado de México | GF | 7.2 |
| Cefereso No. 4 Noroeste, Nayarit | GF | 8.0 |
| Cefereso No. 5 Oriente, Veracruz | GF | 7.9 |
| Cefereso No. 7 Nor-Noroeste, Durango | GF | 6.8 |
| Cefereso No. 8 Nor-Poniente, Sinaloa | GF | 8.1 |
| Cefereso No. 11, CPS Sonora | CPS | 6.7 |
| Cefereso No. 12, CPS Guanajuato | CPS | 8.1 |
| Cefereso No. 13, CPS Oaxaca | CPS | 7.5 |
| Cefereso No. 14, CPS Durango | CPS | 7.3 |
| Cefereso No. 15, CPS Chiapas | CPS | 7.6 |
| Cefereso No. 16, CPS Femenil Morelos | CPS | 8.5 |
| Cefereso No. 17, CPS Michoacán | CPS | 7.7 |
| Cefereso No. 18, CPS Coahuila | CPS | 7.2 |
| Ceferepsi, Morelos | GF | 7.6 |

GF: Gobierno Federal

CPS: Contrato de Prestación de Servicios

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | @mexevalua.

Tabla 40. Calificaciones asignadas a centros penitenciarios estatales en el DNSP, 2021

10 - 8.0 7.9 - 6.0 5.9 - 0.0

| Entidad | Calificación 2021 | Entidad | Calificación 2021 |
|---------------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| Aguascalientes | 6.6 | Morelos | 7 |
| Baja California | 5.9 | Nayarit | 5.2 |
| Baja California Sur | 6.9 | Nuevo León | 6.6 |
| Campeche | 5.9 | Oaxaca | 5.7 |
| Coahuila | 6.5 | Puebla | 5.2 |
| Colima | 6.9 | Querétaro | 7.7 |
| Chiapas | 6 | Quintana Roo | 6 |
| Chihuahua | 7.8 | San Luis Potosí | 6.7 |
| Ciudad de México | 7.3 | Sinaloa | 5.5 |
| Durango | 6 | Sonora | 5.5 |
| Guanajuato | 6.8 | Tabasco | 4.2 |
| Guerrero | 5.1 | Tamaulipas | 5.7 |
| Hidalgo | 4.5 | Tlaxcala | 7.6 |
| Jalisco | 7 | Veracruz | 6.4 |
| Estado de México | 6.4 | Yucatán | 6.9 |
| Michoacán | 6.1 | Zacatecas | 5.1 |

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos | @mexevalua.

Pese a que éstos son los retos más apremiantes, la insuficiencia y la inexistencia de actividades laborales, de capacitación, educativas y deportivas afecta también a la mayoría de los centros estatales y, en menor medida, a los ceferesos, los que podrían verse beneficiados en estos aspectos por su subocupación actual. Las tablas 39 y 40 presentan la calificación global que los centros penitenciarios federales y los estados recibieron.

En 2021, la calificación promedio para los centros penitenciarios estatales es de 6.2; el diagnóstico arroja que Chihuahua, Querétaro y Tlaxcala son las entidades que recibieron las calificaciones más altas, mientras que Guerrero, Hidalgo, Zacatecas y Tabasco registraron las más bajas. En contraste, los ceferesos promedian una calificación de 7.6, con el Cefereso femenino de Morelos como el mejor calificado.

Personal suficiente

La Ley Nacional de Ejecución Penal 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. Todo ello mientras se observa de manera irrestricta los derechos humanos de las personas privadas de libertad, visitas y personal del centro.

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

Tabla 41. Número de personas privadas de la libertad por custodio en cada entidad federativa

| Entidad | Núm. total de personas privadas de la libertad por entidad (fuero común y federal) | Núm. total de custodios por entidad federativa | Núm. de personas privadas de la libertad por custodio |
|---------------------|--|--|---|
| Aguascalientes | 2,025 | 152 | 13 |
| Baja California | 12,847 | 970 | 13 |
| Baja California Sur | 1,188 | 247 | 5 |
| Campeche | 1,183 | 40 | 30 |
| Coahuila | 3,719 | 190 | 20 |
| Colima | 1,272 | 242 | 5 |
| Chiapas | 4,682 | 1,402 | 3 |
| Chihuahua | 8,879 | 1,465 | 6 |
| Ciudad de México | 25,758 | 2,906 | 9 |
| Durango | 3,944 | 355 | 11 |
| Guanajuato | 7,244 | 1,048 | 7 |
| Guerrero | 4,244 | 434 | 10 |
| Hidalgo | 4,732 | 144 | 33 |
| Jalisco | 13,244 | 2,141 | 6 |
| México | 33,918 | 1,969 | 17 |
| Michoacán | 6,033 | 1,314 | 5 |
| Morelos | 3,851 | 494 | 8 |
| Nayarit | 2,123 | 192 | 11 |
| Nuevo León | 9,107 | 1,104 | 8 |
| Oaxaca | 4,092 | 427 | 10 |
| Puebla | 8,753 | 701 | 12 |
| Querétaro | 2,918 | 482 | 6 |
| Quintana Roo | 3,388 | 107 | 32 |
| San Luis Potosí | 2,544 | 431 | 6 |
| Sinaloa | 4,375 | 310 | 14 |
| Sonora | 9,924 | 130 | 76 |
| Tabasco | 4,394 | 782 | 6 |
| Tamaulipas | 4,059 | 161 | 25 |
| Tlaxcala | 979 | 128 | 8 |
| Veracruz | 7,183 | 562 | 13 |
| Yucatán | 1,376 | 141 | 10 |
| Zacatecas | 2,331 | 0 | - |

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional y de las solicitudes de información enviadas | @mexevalua.

y custodia, y el de las personas privadas de la libertad a las que deben vigilar y salvaguardar en su integridad física. La Tabla 41 muestra un desagregado del número de personas privadas de la libertad y el número de custodios por entidad federativa.

Así, tenemos 206,309 personas privadas de la libertad en centros estatales y 21,171 custodios. En promedio, en los estados hay 14 personas privadas de la libertad vigiladas por cada custodio. 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; sin embargo, los estados de Campeche, Hidalgo, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas rebasaron ese número.

Jueces de ejecución

Los jueces de ejecución son las autoridades judiciales especializadas del fuero federal o común competentes para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como las atribuciones que prevé la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP).

Para atender asuntos del fuero federal, hay 43 jueces de ejecución a nivel nacional al cierre de 2021, lo que equivale a **663.3 asuntos por cada juez**, considerando a la población privada de la libertad en el fuero federal, tanto en centros estatales como en centros federales. Por otro lado, en asuntos del fuero estatal, la proporción de personas privadas de la libertad por juez de ejecución depende de cada una de las entidades, como mostramos en la Tabla 42.

Observamos que las entidades en las que existe un mayor número de personas privadas de la libertad por juez de ejecución son Baja California (2,250), Nayarit (2,093) y Sonora (1,932). En contraste, las entidades en las que existe una proporción menor entre éstos son Jalisco (79) y San Luis Potosí (107). Los datos indican que la incorporación de este cargo jurisdiccional especializado ha sido diferenciada para cada entidad federativa, pese a que todas contaron con el mismo tiempo para implementar la LNEP y contar con el personal suficiente y capacitado para atender las demandas y reclamos de las personas privadas de la libertad.



Tabla 42. Número de personas privadas de la libertad por juez de ejecución en cada entidad

| Entidad | Núm. de personas privadas de la libertad por entidad (fuero común) | Jueces especializados en ejecución de medidas | Núm. de personas privadas de la libertad por juez de ejecución |
|---------------------|--|---|--|
| Aguascalientes | 1,866 | | |
| Baja California | 11,249 | 5 | 2,250 |
| Baja California Sur | 1,045 | | |
| Campeche | 1,106 | | |
| Coahuila | 3,702 | 3 | 1,234 |
| Colima | 920 | | |
| Chiapas | 4,477 | 4 | 1,119 |
| Chihuahua | 7,926 | 17 | 466 |
| Ciudad de Mexico | 23,133 | 32 | 723 |
| Durango | 3,890 | 3 | 1,297 |
| Guanajuato | 32,688 | | |
| Guerrero | 6,890 | | |
| Hidalgo | 3,510 | 7 | 501 |
| Jalisco | 4,418 | 56 | 79 |
| México | 11,771 | 17 | 692 |
| Michoacán | 5,013 | 7 | 716 |
| Morelos | 3,550 | 3 | 1,183 |
| Nayarit | 2,093 | 1 | 2,093 |
| Nuevo León | 8,463 | 8 | 1,058 |
| Oaxaca | 3,998 | 9 | 444 |
| Puebla | 7,883 | 25 | 315 |
| Querétaro | 2,662 | 4 | 666 |
| Quintana Roo | 3,033 | 10 | 303 |
| San Luis Potosí | 2,346 | 22 | 107 |
| Sinaloa | 3,570 | 4 | 893 |
| Sonora | 9,662 | 5 | 1,932 |
| Tabasco | 4,334 | 6 | 722 |
| Tamaulipas | 3,547 | | |
| Tlaxcala | 784 | | |
| Veracruz | 6,906 | 9 | 767 |
| Yucatán | 1,325 | 3 | 442 |
| Zacatecas | 1,678 | 4 | 420 |

■ No respondió la solicitud de información

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional y de las solicitudes de información enviadas | @mexevalua.

3.7 Principales conclusiones

Sobre el marco legal

1. **La ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa** coincide con un aumento de casi 4% en el número de personas privadas de la libertad bajo esta medida cautelar, durante el primer año de entrada en vigor de la modificación al artículo 19 constitucional –marzo 2021–marzo 2022). Este incremento se concentra en el fuero federal. Se trata de una distorsión del principio de presunción de inocencia para del SJP.
2. **Diversas fiscalías y procuradurías carecen aún de lineamientos para la aplicación de criterios de oportunidad y de reducción de la pena con motivo de un procedimiento abreviado.** Este vacío normativo puede dar paso a un uso arbitrario y heterogéneo de estas figuras por parte del Ministerio Público, o a la inhibición de su uso, al menos para el criterio de oportunidad.
3. **Causa alarma el incumplimiento de los transitorios previstos para la implementación de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República.** El Estatuto Orgánico, que regularía el detalle de las áreas que componen a la FGR y sus funciones, debió expedirse en 2021. Esta omisión obstaculiza la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera en la institución. Encima de ello, la Unidad de Transición de PGR a FGR se extinguió, al no ser contemplada dentro los transitorios de la nueva ley, dejando trunco el proceso de transición. Por último, el proceso de selección del Consejo Ciudadano de la FGR no ha sido iniciado por el Senado.
4. **El proceso de militarización de la seguridad pública continúa exacerbándose,** con un récord de más de 94 mil elementos de las Fuerzas Armadas participando en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Tal contexto se agudiza con el anuncio presidencial de que se expedirá un acuerdo ordenando la incorporación de la Guardia Nacional a la Serena, pese a los problemas de constitucionalidad que esto acarrea.



Sobre el personal suficiente y capacitado

1. **Persiste la falta de información sistematizada sobre el ejercicio de los recursos que reciben las entidades federativas y los municipios a través del FASP y del Fortamun**, lo que impide conocer, en el caso del FASP, cuáles son los resultados de los programas en los que se invirtió, y en el caso del Fortamun, qué parte del presupuesto fue efectivamente invertido en seguridad pública.
2. **Las agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes disminuyeron en 11%**, mientras que las tasas de operadores por cada 100 mil habitantes mostraron ligeros retrocesos, salvo para el caso de fiscales (incremento del 15%) y policías de investigación (del 0.2%). Los cargos con menor personal siguen siendo el personal sustantivo de las UMECA, los asesores jurídicos y las personas defensoras públicas.
3. A nivel nacional, **el 92% de las corporaciones estatales y municipales cuenta con un resultado aprobatorio en sus evaluaciones de control de confianza**; sin embargo sólo el 76% se encuentra vigente. En contraste, el 5% (18 mil elementos) no aprobó su evaluación. Pese a contar con estos datos no existe información disponible y actualizada sobre el estado de fuerza que cuenta con un Certificado Único Policial, que a finales de 2020 ascendía a sólo el 66% de cobertura.

Sobre los modelos de gestión institucional

1. **Las fiscalías cuentan con el mayor avance en la adopción de modelos de gestión bien definidos**, con criterios para la atención diferenciada de casos. No obstante, la FGR reportó que sigue gestionando su función con base en un modelo limitado y rígido, que fue incorporado en 2016 a partir de la entrada en vigor del SJP acusatorio.
2. **Las CEAV y las defensoras públicas, en general, no cuentan con modelos de gestión**, y proporcionan sus servicios con base en la asignación aleatoria de asuntos, la carga de trabajo preexistente, la jurisdicción y/o la notoriedad del caso. Lo anterior juega seriamente en contra del fortalecimiento del desempeño de estas instituciones.



CAPÍTULO 4

Resultados

El desempeño del sistema de justicia penal

PRINCIPALES HALLAZGOS

- Al cierre de 2021, **el delito del fuero común que registró un mayor incremento con respecto al año anterior fue la violación**, con un 28.1%.
- **Sólo 17 entidades federativas iniciaron una carpeta de investigación sobre el 100% de las denuncias y/o querellas presentadas.** Sinaloa, Querétaro, Chiapas y Aguascalientes se encuentran cerca, pero debajo de la media nacional. En contraste, llaman la atención Nuevo León, el cual reportó un 56.2% de carpetas de investigación iniciadas con respecto al número total de denuncias y querellas, y Sonora, donde sólo se inició para el 57.1%.
- **El archivo temporal es la principal forma de determinación temprana de las investigaciones**, y los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) siguen desapareciendo, pues atienden apenas al 8.14% de los casos. Del total de las investigaciones iniciadas, se mantiene una tasa de vinculación a proceso menor al 5%.
- Dos de cada 10 personas imputadas bajo prisión preventiva concluyeron sus procesos mediante una **sentencia condenatoria**.
- Al cierre de 2021, hubo 4,904 personas privadas de la libertad sin sentencia durante más de dos años: 4,569 fueron hombres (93.2%) y 335 mujeres (6.8%).
- En los centros penitenciarios, tanto estatales como federales, pudimos observar que, a lo largo del periodo de 2012-2021, el porcentaje promedio de mujeres en espera de sentencia (49.3%) ha sido más alto que el de los hombres (39.6%).

Para este *Hallazgos 2021* hemos actualizado la metodología habitual para la medición de los resultados en el SJP. El objetivo: mejorar el diseño de los indicadores que evalúan la función de cada una de las dependencias públicas que intervienen en la secuela procesal, sin desestimar el enfoque sistémico, que requiere de una visión de conjunto y coherente de estas agencias del Estado.

Como hemos puntualizado ya, lo esperado es que existan criterios de priorización de casos (y, en consecuencia, de recursos públicos) para atender asuntos complejos mediante soluciones de mayor exigencia, tales como los juicios orales. Por otro lado, es deseable que los casos de menor complejidad sean atendidos mediante soluciones más ágiles, menos costosas y menos punitivas.

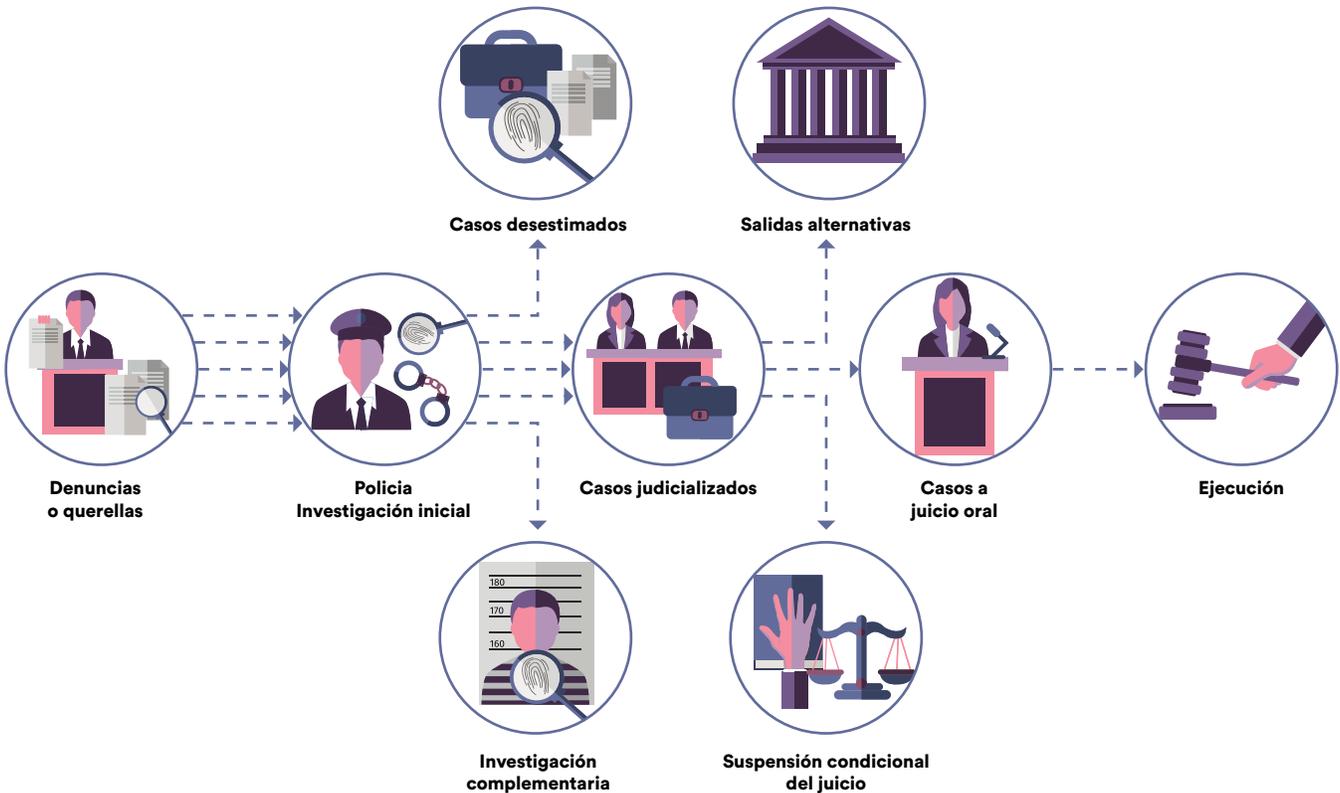
Sin embargo, la inactividad, la falta de respuesta y la incertidumbre sobre lo que se espera en cada caso son factores que, además de reflejar ineficiencias institucionales, afectan a la población en el ejercicio de sus derechos.

El Esquema 7 ilustra las múltiples relaciones que existen tanto entre instituciones como entre las distintas etapas procesales que componen la tramitación de una causa penal. Como puede observarse, la lógica del sistema es residual, por lo que la cantidad de casos que pasan a las etapas siguientes debe ser menor y el tiempo que toman depende, esencialmente, de lo que deciden las personas operadoras en la etapa previa.

Otra manera de verlo: la interacción entre las instituciones del sector es en extremo estrecha, por lo que el diseño de indicadores debe abordarse necesariamente con un enfoque sistémico.

Y con esa mirada de conjunto, arrancamos el capítulo abordando el contexto delictivo, para después analizar cada uno de los momentos procesales relevantes: el inicio de la investigación, el ejercicio de la acción penal, la resolución de casos en los tribunales y la situación de las instancias penitenciarias. Finalmente, describiremos la forma en que todo ello impacta sobre el ejercicio de los derechos de la población.

Esquema 7. Flujo de resultados en la secuela procesal





4.1 Incidencia delictiva

Se entiende la incidencia delictiva como la “presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, reportadas ya sea por las Procuradurías de Justicia o por las Fiscalías Generales de las entidades federativas, en el caso de los delitos del fuero común, mientras que, para los delitos del fuero federal, por la Fiscalía General de la República (FGR)”¹⁰¹.

Sin embargo, constreñir la medición de la incidencia delictiva a averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas –los datos que proporciona el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)– proveería un marco de información parcial, que tendería a subestimar la medida en que realmente ocurren delitos en el país. Por ello, una evaluación realmente comprensiva debe contrastar tales resultados con aquéllos generados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del Inegi.

Los datos de la Envipe permiten “realizar estimaciones de la incidencia delictiva, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización, así como también, obtener información sobre la percepción de la seguridad pública, el desempeño y las experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia penal en el país”¹⁰².

Fuero común

Como se aprecia en la Gráfica 26, en 2020, tras el inicio de la contingencia sanitaria causada por la covid-19, los datos de incidencia delictiva del fuero común dieron cuenta de una reducción de 11.1% con respecto del año anterior, debido, en parte, a los confinamientos implementados como una medida para reducir los contagios. Se trató de un significativo revés a la tendencia al alza que seguía la incidencia delictiva en el país desde que se disponen de datos públicos más desagregados, es decir, desde 2015: el porcentaje promedio de variación anual para el periodo de 2015 a 2019 había sido del 5.7%.

A pesar de tal disminución significativa con respecto al total de carpetas de investigación iniciadas durante

2020, hubo delitos como la violencia de género, el narcomenudeo, la violencia familiar y la trata de personas que registraron incrementos del 27.4%, 9.2%, 4.7% y 1.5%, respectivamente. Otros delitos del fuero común, como el secuestro (-37.4%), el robo en transporte (-25%), el robo a casa habitación (-23%), el robo de vehículo (-22.4%) y el robo a negocio (-19.4%), registraron las disminuciones más prominentes.

En notorio contraste, los datos para 2021 de incidencia delictiva del fuero común recuperaron la tendencia al alza, con un aumento del 11%. En otras palabras, si en 2020 ocurrieron en promedio 5,044 delitos diarios sobre los cuales se inició una carpeta de investigación, para 2021, en promedio, diariamente se reportaron 5,600 delitos.

Gráfica 26. Incidencia delictiva del fuero común

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 1,657,804 | NA | 683.08 | 55,260.13 | 4,541.93 |
| 2016 | 1,761,830 | 6.3% | 717.85 | 58,727.67 | 4,826.93 |
| 2017 | 1,939,497 | 10.1% | 781.79 | 64,649.9 | 5,313.69 |
| 2018 | 1,989,931 | 2.6% | 793.89 | 66,331.03 | 5,451.87 |
| 2019 | 2,071,164 | 4.1% | 818.14 | 69,038.8 | 5,674.42 |
| 2020 | 1,841,188 | -11.1% | 720.38 | 61,372.93 | 5,044.35 |
| 2021 | 2,044,122 | 11.0% | 792.46 | 68,137.4 | 5,600.33 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 27. Incidencia delictiva del fuero común por violación

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 12,619 | NA | 5.2 | 420.63 | 34.57 |
| 2016 | 13,539 | 7.30% | 5.52 | 451.3 | 37.09 |
| 2017 | 13,520 | -0.10% | 5.45 | 450.67 | 37.04 |
| 2018 | 15,322 | 13.30% | 6.11 | 510.73 | 41.98 |
| 2019 | 17,342 | 13.20% | 6.85 | 578.07 | 47.51 |
| 2020 | 16,544 | -4.60% | 6.47 | 551.47 | 45.33 |
| 2021 | 21,189 | 28.10% | 8.21 | 706.3 | 58.05 |

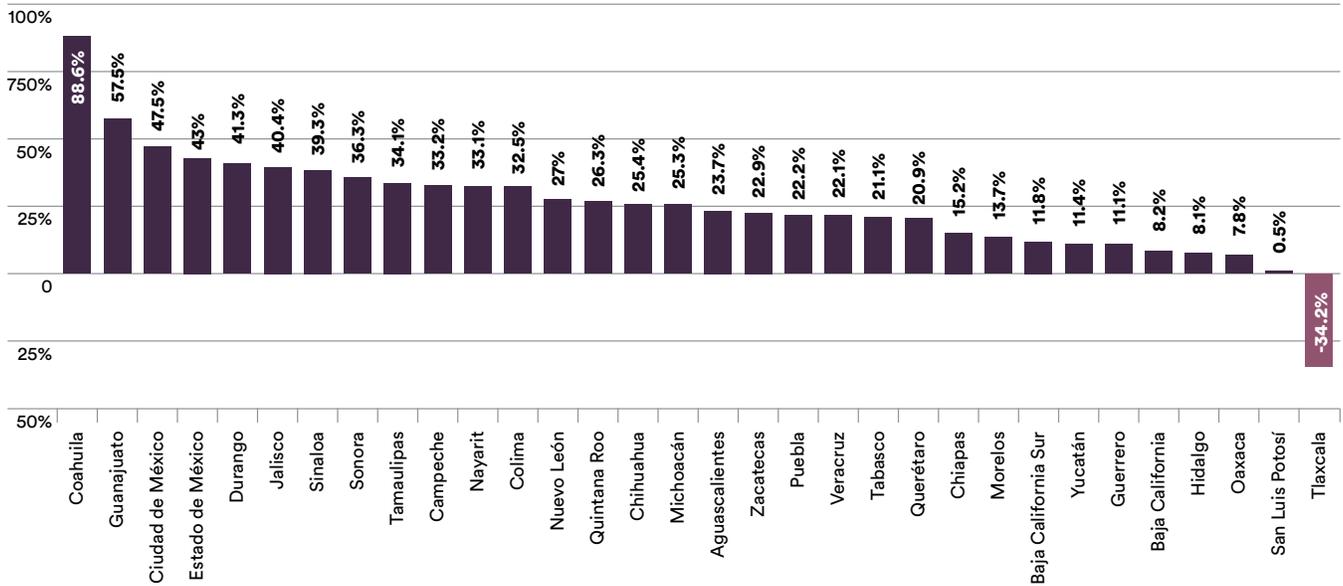
¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

¹⁰¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Recuperado desde: <https://www.gob.mx/sesnsn/accciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published> (Consultado en agosto de 2022).

¹⁰² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Envipe). Recuperado desde: <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2021/> (Consultado en agosto de 2022).

Gráfica 28. Variación porcentual de las violaciones registradas por Fiscalías de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSPI @mexevalua.

Entre los delitos que registraron un mayor incremento con respecto al año anterior se cuenta, en primer lugar, la **violación**, con un aumento de 28.1%, un pico que superó el porcentaje promedio de variación anual más alto del que se tenía registro, 13.2%, correspondiente al periodo entre 2018 y 2019. De hecho, con excepción de Tlaxcala (que reportó una disminución del 34.2%), todas las entidades federativas registraron incrementos en este delito, que fueron desde el más bajo en San Luis Potosí, 0.5%, al más alto en Coahuila, 88.6%, seguido por Guanajuato (57.5%), Ciudad de México (47.5%) y el Estado de México (43%).

En segundo lugar está la **violencia familiar**, que registró un aumento a nivel nacional del 15.3%, lo que implicó una tasa de 98 delitos por cada 100 mil habitantes para 2021, o bien, un promedio de 695 casos sobre los cuales se abrió una carpeta de investigación en el país diariamente. Con excepción de los estados de Chiapas (-11.2%), Puebla (-4.5%), Colima (-1.8%), Morelos (-0.2%) y Michoacán (-0.2%), el resto de las entidades federativas registraron aumentos con respecto al año anterior, pero se destacan Campeche, con un aumento exponencial de 597.8%, y Tlaxcala, con un incremento de 333.3%.

En tercer lugar se ubicaron tanto la **trata de personas** como el **robo en transporte**, ya sea individual o

Gráfica 29. Incidencia delictiva del fuero común por violencia familiar

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 127,424 | NA | 52.5 | 4,247.47 | 349.11 |
| 2016 | 153,893 | 20.8% | 62.7 | 5,129.77 | 421.62 |
| 2017 | 169,579 | 10.2% | 68.36 | 5,652.63 | 464.6 |
| 2018 | 180,187 | 6.3% | 71.89 | 6,006.23 | 493.66 |
| 2019 | 210,188 | 16.6% | 83.03 | 7,006.27 | 575.86 |
| 2020 | 220,031 | 4.7% | 86.09 | 7,334.37 | 602.82 |
| 2021 | 253,739 | 15.3% | 98.37 | 8,457.97 | 695.18 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

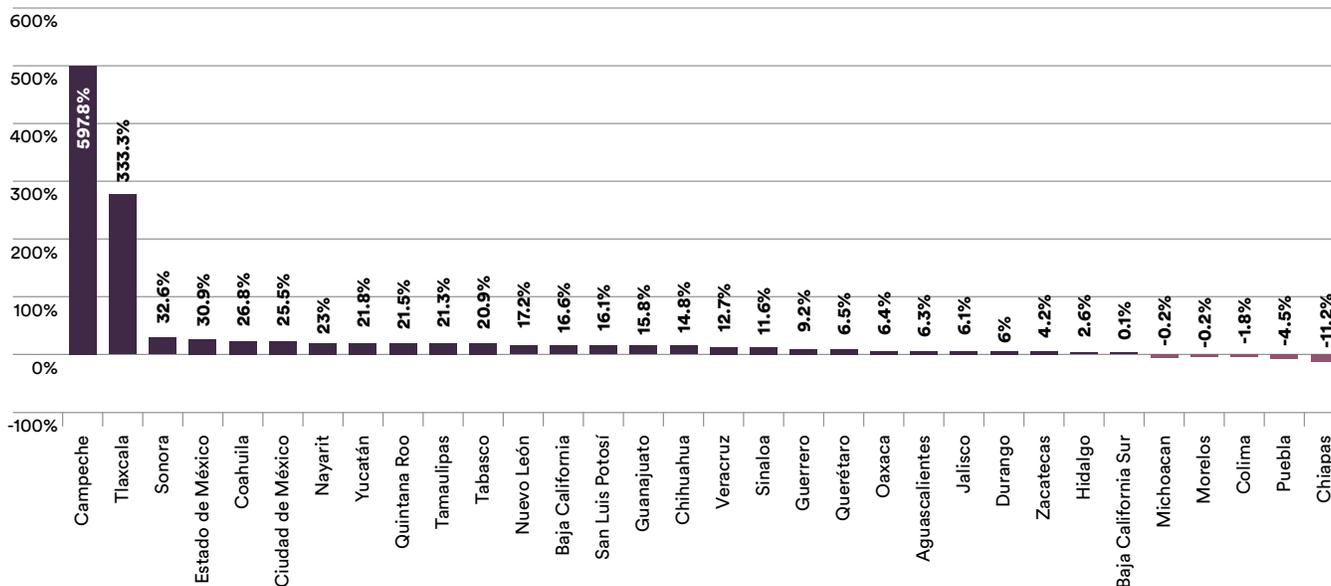
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSPI @mexevalua.

colectivo, dos delitos en los que el bien jurídico afectado es completamente distinto, pero que registraron un incremento similar a nivel nacional, de 12%. El promedio diario anual para la trata de personas fue de 1.7 carpetas de investigación iniciadas, mientras que para el robo en transporte fue de 85.7. En la trata de personas se han observado variaciones porcentuales crecientes desde 2018, siendo 2019 el año con el más alto registro: 40.8%.

En cuarto lugar se cuentan los delitos de **extorsión** y de **lesiones**, cuyos incrementos con respecto a 2020



Gráfica 30. Variación porcentual de la violencia familiar registrada por fiscalías en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 31. Incidencia delictiva del fuero común por trata de personas

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 415 | NA | 0.17 | 13.83 | 1.14 |
| 2016 | 383 | -7.7% | 0.16 | 12.77 | 1.05 |
| 2017 | 304 | -20.6% | 0.12 | 10.13 | 0.83 |
| 2018 | 387 | 27.3% | 0.15 | 12.9 | 1.06 |
| 2019 | 545 | 40.8% | 0.22 | 18.17 | 1.49 |
| 2020 | 553 | 1.5% | 0.22 | 18.43 | 1.52 |
| 2021 | 621 | 12.3% | 0.24 | 20.7 | 1.7 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 32. Incidencia delictiva del fuero común por robo en transporte

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 31,050 | NA | 12.79 | 1,035 | 85.07 |
| 2016 | 22,731 | -26.8% | 9.26 | 757.7 | 62.28 |
| 2017 | 32,858 | 44.6% | 13.24 | 1,095.27 | 90.02 |
| 2018 | 37,264 | 13.4% | 14.87 | 1,242.13 | 102.09 |
| 2019 | 37,047 | -0.6% | 14.63 | 1,234.9 | 101.5 |
| 2020 | 27,784 | -25.0% | 10.87 | 926.13 | 76.12 |
| 2021 | 31,290 | 12.6% | 12.13 | 1,043 | 85.73 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

fueron del 10%, a pesar de que ambos registraron disminuciones significativas durante el año de inicio de la emergencia sanitaria. Ambos delitos han seguido un patrón estacional, es decir, su media y varianza han sido constantes a lo largo del tiempo, lo que permite señalar que las tasas por cada 100 mil habitantes, para el caso de la extorsión se han mantenido constantes de 2015 a 2021.

Gráfica 33. Incidencia delictiva del fuero común por extorsión

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 6,008 | NA | 2.48 | 200.27 | 16.46 |
| 2016 | 5,732 | -4.6% | 2.34 | 191.07 | 15.7 |
| 2017 | 6,143 | 7.2% | 2.48 | 204.77 | 16.83 |
| 2018 | 6,721 | 9.4% | 2.68 | 224.03 | 18.41 |
| 2019 | 8,734 | 30.0% | 3.45 | 291.13 | 23.93 |
| 2020 | 7,960 | -8.9% | 3.11 | 265.33 | 21.81 |
| 2021 | 8,827 | 10.9% | 3.42 | 294.23 | 24.18 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 34. Incidencia delictiva del fuero común por lesiones

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 207,116 | NA | 85.34 | 6,903.87 | 567.44 |
| 2016 | 197,305 | -4.7% | 80.39 | 6,576.83 | 540.56 |
| 2017 | 204,882 | 3.8% | 82.59 | 6,829.4 | 561.32 |
| 2018 | 198,537 | -3.1% | 79.21 | 6,617.9 | 543.94 |
| 2019 | 210,546 | 6.0% | 83.17 | 7,018.2 | 576.84 |
| 2020 | 182,000 | -13.6% | 71.21 | 6,066.67 | 498.63 |
| 2021 | 200,958 | 10.4% | 77.91 | 6,698.6 | 550.57 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 35. Incidencia delictiva del fuero común por homicidio doloso

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 16,120 | NA | 6.64 | 537.33 | 44.16 |
| 2016 | 20,149 | 25.0% | 8.21 | 671.63 | 55.2 |
| 2017 | 25,035 | 24.2% | 10.09 | 834.5 | 68.59 |
| 2018 | 29,097 | 16.2% | 11.61 | 969.9 | 79.72 |
| 2019 | 29,482 | 1.3% | 11.65 | 982.73 | 80.77 |
| 2020 | 28,830 | -2.2% | 11.28 | 961 | 78.99 |
| 2021 | 28,262 | -2.0% | 10.96 | 942.07 | 77.43 |

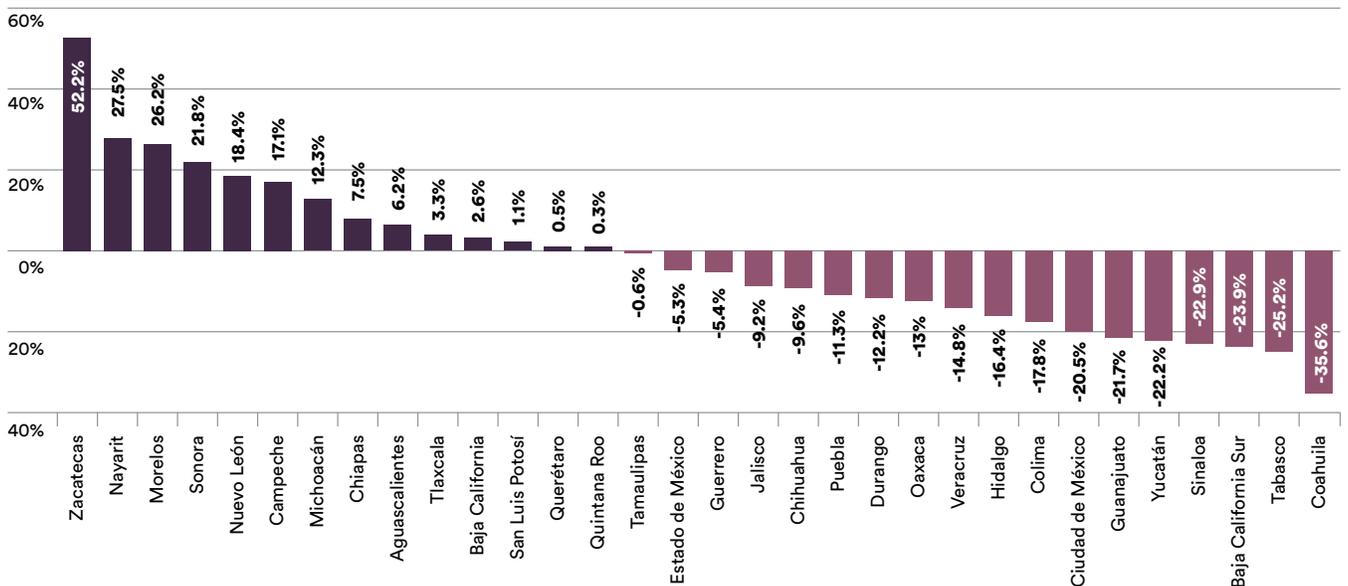
¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Ahora bien, en los delitos donde el **Estado tiene un deber de protección reforzado**,¹⁰³ tales como el **homicidio doloso**, puede observarse una leve disminución gradual. No obstante, si analizamos los datos por entidad federativa, descubrimos un alza en el número de carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso en cinco estados: Zacatecas, Morelos, Nayarit, Sonora y Nuevo León, con 43.2%, 29.1%, 26.4%, 20.4% y 18.4%, respectivamente. Aquéllos en donde se registraron disminuciones fueron Coahuila (-29.4%), Tabasco (-23.4%), Baja California Sur (-22.6%), Sinaloa (-20.6%) y Yucatán (-19.2%).

En contraste con los homicidios dolosos, los **feminicidios**, otro delito donde el Estado tiene un deber de protección reforzado, han seguido una tendencia al alza. El año con la más alta variación porcentual registrada desde que se dispone de información desagregada es 2016, con un 47.3%. Si se compara la trayectoria de 2015 frente a 2021, se observa un incremento de 134.4%.

En otras palabras, si en 2016 ocurrieron en promedio 1.1 feminicidios diarios sobre los cuales se inició una carpeta

Gráfica 36. Variación porcentual de víctimas por homicidio doloso registradas por fiscalías de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

¹⁰³ A través de este enfoque buscamos diferenciar fenómenos criminales que requieren una mayor protección reforzada de derechos a causa de los bienes jurídicos que fueron afectados –como la vida, la libertad, la integridad sexual– de aquellos delitos de bagatela. Para mayor referencia es posible consultar los *Observatorios de Audiencias y Resoluciones Judiciales* que hemos desarrollado desde México Evalúa. Disponibles en: <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2020-calidad-de-la-justicia/>



de investigación, para 2021 fueron reportados 2.6 femicidios. Las entidades que registraron los incrementos más altos en términos de víctimas por feminicidio fueron Aguascalientes, Campeche, Baja California Sur, Guanajuato y Quintana Roo, con 200%, 200%, 75%, 70% y 66.7%, respectivamente. En cambio, las entidades con las disminuciones más pronunciadas fueron Tamaulipas (-66.7%), Baja California (-37.5%), Nayarit (-33.3%) y Morelos (-31.4%).

Gráfica 37. Incidencia delictiva del fuero común por feminicidio

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2015 | 412 | NA | 0.33 | 13.73 | 1.13 |
| 2016 | 607 | 47.3% | 0.48 | 20.23 | 1.66 |
| 2017 | 742 | 22.2% | 0.59 | 24.73 | 2.03 |
| 2018 | 896 | 20.8% | 0.7 | 29.87 | 2.45 |
| 2019 | 947 | 5.7% | 0.73 | 31.57 | 2.59 |
| 2020 | 949 | 0.2% | 0.73 | 31.63 | 2.6 |
| 2021 | 966 | 1.8% | 0.73 | 32.2 | 2.65 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Fuero federal

Con excepción del periodo comprendido entre 2017-2018, donde encontramos un porcentaje promedio de variación anual al alza del 15.1%, para los delitos del **fuero federal** observamos caídas recurrentes en el número de carpetas de investigación iniciadas por la FGR. Para 2021 se redujeron en 1.1%, mientras que para 2020 hubo una reducción de 20.2%. Lo anterior también

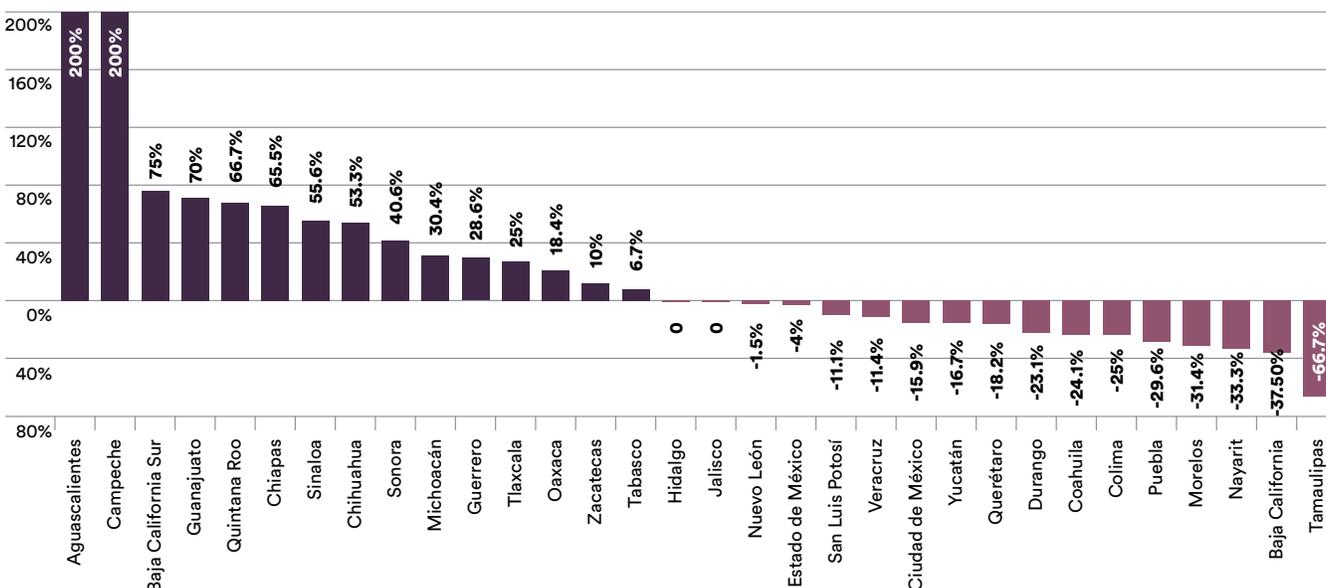
Gráfica 39. Incidencia delictiva del fuero federal

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2012 | 125,328 | NA | 53.59 | 4,177.6 | 343.36 |
| 2013 | 98,189 | -21.7% | 41.45 | 3,272.97 | 269.01 |
| 2014 | 98,059 | -0.1% | 40.88 | 3,268.63 | 268.65 |
| 2015 | 95,727 | -2.4% | 39.44 | 3,190.9 | 262.27 |
| 2016 | 85,213 | -11.0% | 34.72 | 2,840.43 | 233.46 |
| 2017 | 96,035 | 12.7% | 38.71 | 3,201.17 | 263.11 |
| 2018 | 112,917 | 17.6% | 45.05 | 3,763.9 | 309.36 |
| 2019 | 98,396 | -12.9% | 38.87 | 3,279.87 | 269.58 |
| 2020 | 78,482 | -20.2% | 30.71 | 2,616.07 | 215.02 |
| 2021 | 77,637 | -1.1% | 30.1 | 2,587.9 | 212.7 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 38. Variación porcentual de víctimas por feminicidio registradas por fiscalías de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

puede entenderse de la siguiente manera: al cierre de 2021, la FGR inició un promedio diario de 212.7 carpetas de investigación, 96.6 menos que al cierre de la administración federal anterior, en 2018 (lo que podría sugerir una resistencia federal para investigar y perseguir los delitos de su competencia).

Entre los delitos del fuero federal a los que a menudo se hace referencia en la conversación pública está el **robo de hidrocarburos**. Para 2021 se observa una disminución del 3.6% con respecto a 2020, la cual, a su vez, fue precedida por otra de 43.2% en 2020, con respecto a 2019. Al cierre de 2021, fueron iniciadas en promedio diariamente 16.8 carpetas de investigación por robo de hidrocarburos, 11.8 menos que al inicio de la presente administración, en 2019.

Gráfica 40. Incidencia delictiva del fuero federal por robo de hidrocarburos

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2019 | 10,464 | NA | 4.13 | 348.8 | 28.67 |
| 2020 | 5,939 | -43.2% | 2.32 | 197.97 | 16.27 |
| 2021 | 6,155 | 3.6% | 2.39 | 205.17 | 16.86 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Gráfica 41. Incidencia delictiva del fuero federal por delitos cometidos por funcionarios públicos

| Año | Total de carpetas de investigación iniciadas | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ¹ | Promedio diario mensual | Promedio diario anual |
|------|--|-----------------|---|-------------------------|-----------------------|
| 2012 | 3,755 | NA | 1.61 | 125.17 | 10.29 |
| 2013 | 3,672 | -2.2% | 1.55 | 122.4 | 10.06 |
| 2014 | 4,952 | 34.9% | 2.06 | 165.07 | 13.57 |
| 2015 | 4,580 | -7.5% | 1.89 | 152.67 | 12.55 |
| 2016 | 4,575 | -0.1% | 1.86 | 152.5 | 12.53 |
| 2017 | 3,602 | -21.3% | 1.45 | 120.07 | 9.87 |
| 2018 | 2,331 | -35.3% | 0.93 | 77.7 | 6.39 |
| 2019 | 4,751 | 103.8% | 1.88 | 158.37 | 13.02 |
| 2020 | 3,831 | -19.4% | 1.5 | 127.7 | 10.5 |
| 2021 | 4,172 | 8.9% | 1.62 | 139.07 | 11.43 |

¹ Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @mexevalua.

Otros delitos del fuero federal que con frecuencia despiertan el interés de la opinión pública son aquellos cometidos por funcionarios públicos, como el **ejercicio indebido de la función pública**, el **abuso de autoridad** o el **uso indebido de atribuciones y facultades**, entre otros.

Al inicio de la presente administración federal se observó un incremento del 103.8% con respecto a 2018, para luego mostrar una caída del 19.14%. Al cierre de 2021, se registra un aumento del 8.9%, lo que equivale a decir que la FGR abrió en promedio diariamente 11.4 carpetas de investigación por este tipo de delitos, aunque cabe aclarar que no ha sido el más alto que se tiene registro: ése corresponde a 2014, con 13.5 carpetas diarias en promedio.

4.2 Confianza en el sistema de justicia penal

Otro aspecto clave en el contexto del SJP es la forma en que la población percibe "la seguridad pública, el desempeño institucional, la victimización en el hogar y la victimización personal", como se describe en la propia Envipe¹⁰⁴. Como hemos apuntado, la incidencia delictiva reportada por el SESNSP está construida a partir de hechos con apariencia de delito de los cuales tuvo conocimiento el MP en las diversas sedes de las procuradurías y fiscalías estatales, a través de la apertura de una carpeta de investigación, ya sea por denuncia o querrela, o bien, por el hecho de que una o varias personas fueron detenidas en flagrancia por alguna autoridad o civil mientras se llevó a cabo un hecho con apariencia de delito.

Hasta el momento hemos caracterizado sólo aquellos casos que llegan a la autoridad porque las personas deciden acercarse a denunciar. Pero ¿qué ocurre con aquellos casos donde los hechos no fueron denunciados?, ¿cuáles fueron las razones por las cuales las personas decidieron no hacerlo?, ¿cuántos delitos afectan realmente a la población en su conjunto? E incluso ¿qué ocurre con aquellos casos donde sí se realizó una denuncia pero la autoridad decidió no iniciar una carpeta de investigación? Todas son preguntas relevantes, que nos han motivado a lo largo de las ediciones de *Hallazgos* a hacer un monitoreo de los resultados de la cifra negra obtenida de la Envipe.

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Recuperado desde: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/> (Consultado en Agosto de 2022).



Durante el periodo comprendido entre 2013-2020¹⁰⁵, el porcentaje promedio de la cifra negra a nivel nacional ha sido de 93.2%. No ha logrado reducirse de una forma estadísticamente significativa. A nivel estatal, considerando el mismo periodo de tiempo, el porcentaje promedio de la cifra negra más baja ha sido reportada en Baja California Sur, 87.5%, mientras que la más alta ha sido ubicada en Guerrero, 97.1%. Al cierre de 2020, las entidades federativas que se encontraron por arriba de la cifra negra nacional fueron Guerrero (97.3%), Sinaloa (95.6%), Zacatecas (95%), Sonora (94.9%), Quintana Roo (94.8%), Puebla (94.7%), San Luis Potosí (94.5%), Tlaxcala (94.3%), Yucatán (94.1%) y Nayarit (94%).

En términos generales, para 2020 se obtuvieron cifras estadísticamente superiores a la estimación realizada en 2019 por la propia Envepe. En primer lugar, **se estimó que sólo fueron denunciados el 10.1% de la totalidad de los delitos ocurridos en el país**. Las entidades federativas que registraron una proporción mayor –y estadísticamente significativa– de delitos denunciados fueron Baja California (15%), Campeche (14.7%), Coahuila (13.1%), Colima (12.4%) y Baja California Sur (12.1%). En cambio, estados tales como Sonora (7.5%), Yucatán (7.3%), San Luis Potosí (6.9%), Sinaloa (6.1%) y Guerrero (4.8%) registraron proporciones por debajo de la cifra nacional.

En segundo lugar, del 10.1% obtenido a nivel nacional, sólo para el 66.9% de tales casos el MP inició una carpeta de investigación, es decir, en aproximadamente siete de cada 10. Las entidades federativas que registraron una proporción mayor fueron Guanajuato, Yucatán y San Luis Potosí, donde en ocho de cada 10 casos el MP decidió iniciar una carpeta de investigación. En Baja California Sur, Colima, Tabasco, Oaxaca, Sinaloa, Estado de México y Tamaulipas tal cosa sucedió en siete de cada 10 casos.

Entre las razones por las cuales el sistema de justicia penal conoce (o no) de los hechos delictivos que afectan a la población en su conjunto pueden contemplarse múltiples variables, tales como el grado de la confianza en la autoridad o qué tan factible es, en las estimaciones de una persona, encontrar una solución óptima a través de las instituciones de justicia. Pueden incluso entrar en juego incentivos menos complejos, como la posibilidad práctica de hacer efectiva una póliza de seguro.

A nivel nacional, se estima que los delitos más susceptibles de ser integrados en la cifra negra son la **extorsión**

Gráfica 42. Cifra negra nacional versus entidades federativas

| Cifra negra | 100% | | | | | | | |
|-----------------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|
| | 95.00% - 99.90% | | 90.00% - 94.90% | | 85.00% - 89.90% | | 80.00% - 84.90% | |
| Nacional | 93.8% | 92.8% | 93.7% | 93.6% | 93.2% | 93.2% | 92.4% | 93.3% |
| Aguascalientes | 91.2% | 92.9% | 92.0% | 92.7% | 89.4% | 90.0% | 90.8% | 93.3% |
| Baja California | 89.9% | 90.3% | 89.5% | 92.2% | 89.2% | 89.5% | 91.3% | 89.8% |
| BC Sur | 83.6% | 88.4% | 87.6% | 86.8% | 85.7% | 87.3% | 89.3% | 90.9% |
| Campeche | 92.0% | 89.2% | 90.4% | 90.6% | 89.6% | 88.4% | 91.0% | 91.5% |
| Coahuila | 91.5% | 89.7% | 91.2% | 91.9% | 93.2% | 92.4% | 92.6% | 92.7% |
| Colima | 85.7% | 90.3% | 89.9% | 91.2% | 88.3% | 91.9% | 84.5% | 90.7% |
| Chiapas | 91.8% | 96.1% | 93.0% | 94.3% | 93.8% | 91.5% | 90.2% | 93.2% |
| Chihuahua | 88.4% | 90.6% | 90.4% | 92.0% | 90.9% | 91.2% | 87.7% | 92.8% |
| CDMX | 93.3% | 91.6% | 94.7% | 93.8% | 93.4% | 94.0% | 94.0% | 92.6% |
| Durango | 90.6% | 94.0% | 90.1% | 92.2% | 90.8% | 91.1% | 92.9% | 92.4% |
| Guanajuato | 94.5% | 93.4% | 93.7% | 91.7% | 92.4% | 94.2% | 90.2% | 92.0% |
| Guerrero | 96.7% | 95.8% | 97.5% | 98.3% | 96.8% | 98.0% | 96.1% | 97.3% |
| Hidalgo | 93.5% | 87.2% | 89.7% | 91.6% | 89.0% | 91.7% | 90.4% | 93.7% |
| Jalisco | 93.3% | 94.8% | 94.2% | 93.2% | 92.7% | 91.8% | 91.2% | 92.9% |
| México | 96.0% | 93.6% | 95.4% | 94.6% | 94.8% | 93.6% | 92.6% | 93.5% |
| Michoacán | 94.0% | 93.6% | 92.9% | 93.8% | 92.7% | 92.8% | 95.0% | 93.6% |
| Morelos | 91.7% | 92.7% | 92.6% | 94.2% | 93.3% | 93.9% | 93.2% | 93.4% |
| Nayarit | 91.5% | 93.0% | 89.3% | 91.7% | 94.7% | 91.6% | 90.0% | 94.0% |
| Nuevo León | 93.3% | 92.9% | 92.8% | 93.7% | 93.9% | 91.6% | 92.9% | 92.0% |
| Oaxaca | 94.8% | 93.3% | 94.4% | 94.6% | 91.3% | 95.2% | 95.2% | 92.1% |
| Puebla | 94.3% | 93.2% | 92.3% | 94.9% | 93.2% | 91.6% | 91.3% | 94.7% |
| Querétaro | 92.3% | 90.1% | 90.1% | 91.9% | 90.5% | 91.8% | 89.8% | 92.6% |
| Quintana Roo | 89.9% | 91.1% | 88.5% | 90.1% | 91.7% | 91.3% | 91.1% | 94.8% |
| San Luis Potosí | 94.1% | 96.5% | 93.6% | 92.9% | 93.1% | 94.7% | 93.6% | 94.5% |
| Sinaloa | 92.2% | 92.3% | 92.3% | 92.9% | 93.7% | 96.3% | 94.5% | 95.6% |
| Sonora | 89.0% | 87.9% | 93.0% | 94.2% | 93.0% | 92.9% | 92.1% | 94.9% |
| Tabasco | 92.1% | 90.6% | 93.6% | 92.2% | 91.9% | 93.0% | 90.2% | 93.7% |
| Tamaulipas | 95.2% | 91.9% | 94.6% | 95.4% | 96.4% | 94.1% | 94.0% | 93.9% |
| Tlaxcala | 90.3% | 92.0% | 94.2% | 94.4% | 93.3% | 94.3% | 93.6% | 94.3% |
| Veracruz | 94.9% | 91.6% | 94.8% | 92.8% | 92.3% | 95.6% | 93.4% | 93.4% |
| Yucatán | 89.6% | 94.6% | 90.7% | 91.3% | 90.4% | 92.5% | 92.6% | 94.1% |
| Zacatecas | 93.0% | 94.8% | 92.2% | 92.4% | 94.5% | 93.9% | 92.7% | 95.0% |
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE | @mexevalua.

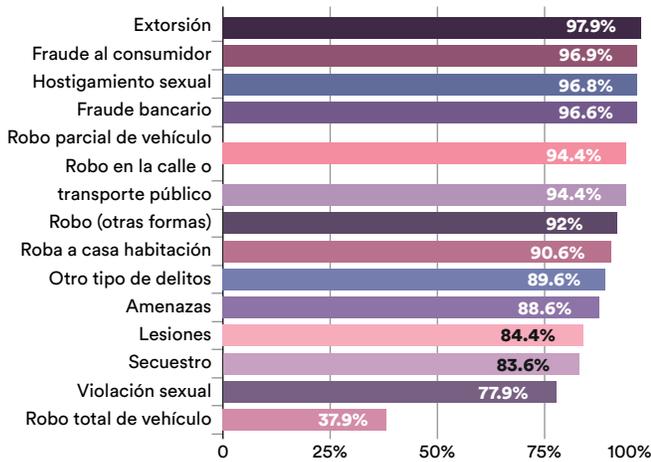
–la cual no fue denunciada en el 97.9% de los casos–, el **fraude al consumidor** –no denunciado en el 96.9% de los casos– y el **hostigamiento sexual** –no denunciado en el 96.8% de los casos–. En contraste, el **robo total de vehículo** no se denuncia en el 37.9%, la cifra negra más baja en comparación con todos los delitos contemplados (Gráfica 43).

La Envepe también distingue factores que alimentan la no denuncia del delito atribuibles más directamente a la autoridad, tales como el miedo a la extorsión por parte

¹⁰⁵ De acuerdo con el Inegi, la cifra negra es el conjunto de "actos delictivos que no son reportados ante el MP, o bien, no son objeto de una carpeta de investigación y, en consecuencia, no figuran en ninguna estadística".



Gráfica 43. Cifra negra nacional por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021 | @mexevalua.

de ella, el hecho de considerar que se trata de una pérdida de tiempo o que los trámites suelen ser largos y difíciles o la experiencia previa de una actitud hostil por parte de la autoridad.

También hay factores no atribuibles a la autoridad: que las personas perciban que el delito tiene poca importancia, el hecho de que puedan no contar con pruebas suficientes e, incluso, el miedo a la persona agresora. A nivel nacional, siete de cada 10 razones para la no denuncia son atribuibles a la autoridad (67.9%), mientras que tres de cada 10 no lo son (32.1%).

En la Gráfica 44 mostramos estas proporciones a nivel estatal, agrupando en función del sexo de las víctimas. Las razones por las cuales no se denuncia son en mayor medida atribuibles a la autoridad tanto en mujeres como en hombres, con excepciones: Guerrero, Hidalgo, Yucatán y Zacatecas, para las primeras; Quintana Roo, para los segundos. Las proporciones se disparan en la Ciudad de México y el Estado de México, donde ocho de cada 10 hombres no denuncian por razones atribuibles a la autoridad, y tal es el caso para siete de cada 10 mujeres.

Por otra parte, resulta revelador que dentro de las principales causas por las cuales el Ministerio Público decide no iniciar una carpeta de investigación se encuentra el hecho de que **no contaban con pruebas suficientes** (32.5%), una actitud hostil y/o desinterés por parte de la autoridad (28.5%) y lo denunciado no fue considerado

Gráfica 44. Razones principales por las cuales no se denunció el delito ante la autoridad

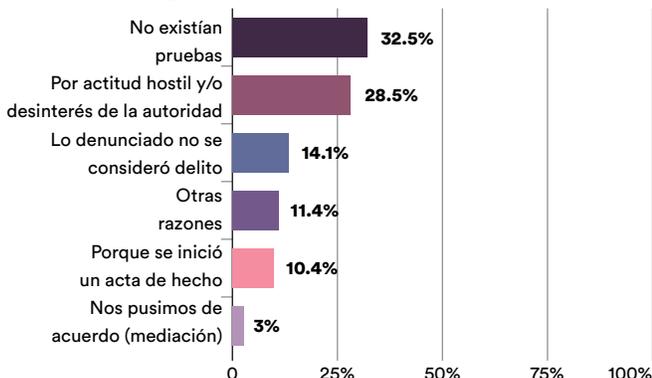
| Entidad | Hombres | | Mujeres | |
|---------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| | Atribuible a la autoridad | No atribuible a la autoridad | Atribuible a la autoridad | No atribuible a la autoridad |
| Aguascalientes | 55.9% | 44.1% | 61.3% | 38.7% |
| Baja California | 52.8% | 47.2% | 68.0% | 32.0% |
| Baja California Sur | 57.8% | 42.2% | 74.4% | 25.6% |
| Campeche | 57.5% | 42.5% | 59.5% | 40.5% |
| Coahuila | 57.4% | 42.6% | 57.0% | 43.0% |
| Colima | 60.9% | 39.1% | 65.5% | 34.5% |
| Chiapas | 58.9% | 41.1% | 59.7% | 40.3% |
| Chihuahua | 68.0% | 32.0% | 62.2% | 37.8% |
| Ciudad de México | 80.1% | 19.9% | 73.5% | 26.5% |
| Durango | 72.7% | 27.3% | 56.8% | 43.2% |
| Guanajuato | 63.8% | 36.2% | 54.6% | 45.4% |
| Guerrero | 59.3% | 40.7% | 48.2% | 51.8% |
| Hidalgo | 63.4% | 36.6% | 50.2% | 49.8% |
| Jalisco | 73.7% | 26.3% | 59.2% | 40.8% |
| Estado de México | 83.8% | 16.2% | 73.6% | 26.4% |
| Michoacán | 62.9% | 37.1% | 62.4% | 37.6% |
| Morelos | 74.0% | 26.0% | 63.6% | 36.4% |
| Nayarit | 64.6% | 35.4% | 65.7% | 34.3% |
| Nuevo León | 73.6% | 26.4% | 55.1% | 44.9% |
| Oaxaca | 61.5% | 38.5% | 55.6% | 44.4% |
| Puebla | 69.8% | 30.2% | 67.0% | 33.0% |
| Querétaro | 63.4% | 36.6% | 56.6% | 43.4% |
| Quintana Roo | 48.7% | 51.3% | 69.8% | 30.2% |
| San Luis Potosí | 57.7% | 42.3% | 56.1% | 43.9% |
| Sinaloa | 64.8% | 35.2% | 51.6% | 48.4% |
| Sonora | 77.0% | 23.0% | 55.9% | 44.1% |
| Tabasco | 61.7% | 38.3% | 61.2% | 38.8% |
| Tamaulipas | 66.5% | 33.5% | 52.3% | 47.7% |
| Tlaxcala | 65.9% | 34.1% | 60.2% | 39.8% |
| Veracruz | 64.8% | 35.2% | 53.1% | 46.9% |
| Yucatán | 61.3% | 38.7% | 49.9% | 50.1% |
| Zacatecas | 56.0% | 44.0% | 45.9% | 54.1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021 | @mexevalua.

como delito (14.1%). Y es revelador porque es frecuente que las víctimas reportan que durante su estadía en las agencias del MP se les pide presentar pruebas de los hechos que denuncian, principalmente nombres y apellidos de las personas denunciadas y testigos, o direcciones para la localización de las personas de interés de la investigación, videos o fotografías relacionadas con los hechos o sus consecuencias, entre otros aspectos que reflejan que **la autoridad requiere del impulso procesal de las víctimas para actuar en la investigación y persecución de los delitos.**



Gráfica 45. Razones por las cuales, a nivel nacional, el Ministerio Público decidió no iniciar una carpeta de investigación



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021 | @mexevalua.

A nivel estatal y, de nuevo, agrupando por sexo de las víctimas, el no contar con pruebas suficientes sobresale como razón para no iniciar una carpeta en Nuevo León (64.3%) y Tlaxcala (48.9%) en el grupo de hombres, mientras que, para el caso de las mujeres, se destaca en Querétaro (65.2%) y Baja California (52.8%).

La actitud hostil y/o desinterés manifiesto por parte de la autoridad se destaca con las frecuencias más altas, para el caso de los hombres, en San Luis Potosí (99%), Sinaloa (98.8%), Yucatán (98.7%), Baja California (98.5%), Guerrero (98.4%), Sonora (98.1%), Oaxaca (97.3%) y Nayarit (95.6%), mientras que, para el caso de las mujeres, lo hace en las entidades de Yucatán (98.9%), Morelos (98.8%), Tabasco (98.4%) y Zacatecas (97.8%).

Finalmente, el hecho de que lo denunciado no fuera considerado delito sobresale en los estados de Chihuahua (33.8%) y Quintana Roo (39.4%) en el caso de los hombres, mientras que, para el caso de las mujeres, se destaca notoriamente en Sonora (98.4%), aunque cae en Tlaxcala (36.1%) y Campeche (32.7%).

Queda claro que, cuanto mayor es el distanciamiento de la población de las instancias de justicia penal para de-

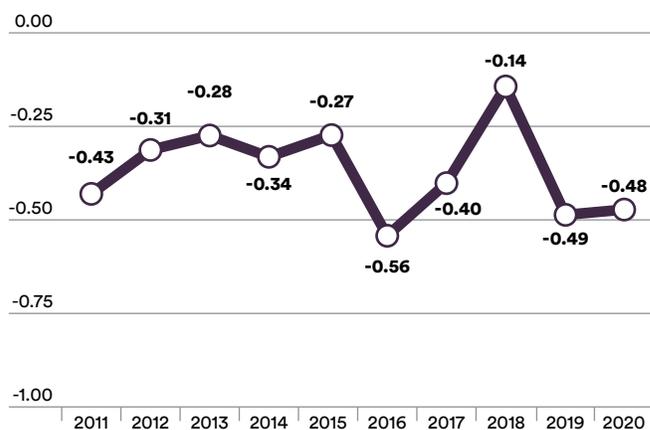
nunciar el delito y resolver sus conflictos penales, menor es la posibilidad de las instancias del Estado de incidir en su seguridad y convivencia pacífica.

4.2.1 Índice de confianza en el sistema de justicia penal

Este índice mide la variabilidad que existe del porcentaje promedio de confianza neta estimada durante el periodo comprendido entre 2011 al 2020, por entidad federativa e institución pública, a partir de unidades de desviación estándar¹⁰⁶, ya sea para el Ejército, la Marina, la Guardia Nacional, la Fiscalía General de la República, los jueces, los ministerios públicos, la policía estatal y la policía municipal¹⁰⁷.

La Gráfica 46 muestra que, a nivel nacional, la variabilidad ha sido consistentemente negativa del porcentaje promedio de confianza estimada durante el periodo comprendido entre 2011 al 2020. Esto contrasta con lo que ha ocurrido con el porcentaje promedio de confianza en entidades como Nuevo León, Yucatán, Zacatecas y Aguascalientes, donde la variabilidad se ha mantenido positiva.

Gráfica 46. Índice nacional de confianza hacia las autoridades del SJP en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE (2011-2021) | @mexevalua.

¹⁰⁶ La desviación estándar es la raíz cuadrada de la varianza. Por su parte, la varianza es otra medida de dispersión que mide la variabilidad de un conjunto de datos con respecto a su media.

¹⁰⁷ El índice resulta de integrar los resultados de los estimadores puntuales calculados –con un 95% de confianza– para tales instituciones a partir de los datos de la EnviPE del Inegi de cada año. La confianza neta es el resultado de la diferencia entre la sumatoria de las variables “mucho confianza” más “algo de confianza” menos “poca confianza” más “nada de confianza” (dado que se trata de una variable categórica ordinal). Una vez que son obtenidos tales residuos, los cuales pueden tener un valor tanto positivo como negativo, se estandariza mediante el método puntaje Z por entidad federativa e institución pública, para luego proceder a obtener las desviaciones estándar por cada año.



En 2020, a nivel nacional, el porcentaje promedio fue de 39.4%, por lo que el índice muestra que hubo una variabilidad de -0.48 unidades. No obstante, las autoridades con mayor confianza a nivel nacional –consideradas dentro de la encuesta– fueron la Marina (-0.16 por debajo de la media nacional, la cual fue de 84.4%), el Ejército (-0.18 por debajo de la media nacional, la cual fue de 77.8%) y la Guardia Nacional (-0.19 por debajo de la media nacional, la cual fue de 69.4%), mientras que aquellas instituciones con menos confianza fueron los jueces (-0.51 por debajo de la media nacional, la cual fue de 22.5%) y el Ministerio Público (-0.66 por debajo de la media nacional, la cual fue de 17.6%).

Por su parte, el índice de confianza hacia las autoridades del SJP por entidad federativa muestra resultados contrastantes con respecto a los obtenidos a nivel nacional. Para el periodo comprendido entre 2011-2020, las entidades que arrojaron mejores resultados fueron Nuevo León (1.5 por encima de su media estatal, la cual fue de 48.8%), Yucatán (1.4 por encima de su media estatal, la cual fue de 49.6%), Zacatecas (1.2 por encima de su media estatal, la cual fue de 44%) y Aguascalientes (uno por encima de su media estatal, la cual fue de 39.9%). Las entidades que arrojaron los peores resultados fueron Ciudad de México (-2.2 por debajo de su media estatal, la cual fue de 17%), el Estado de México (-1.7 por debajo de su media estatal, la cual fue de 12.3%) y Chihuahua (-1.1 por debajo de su media estatal, la cual fue de 21.8%).

En el análisis por tipo de autoridad, a nivel entidades federativas, puede observarse un patrón dominante: las instituciones que mejor confianza reportan son la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional, mientras que las peores son tanto los jueces como el Ministerio Público.

4.3 Tubería Procesal Penal 2021

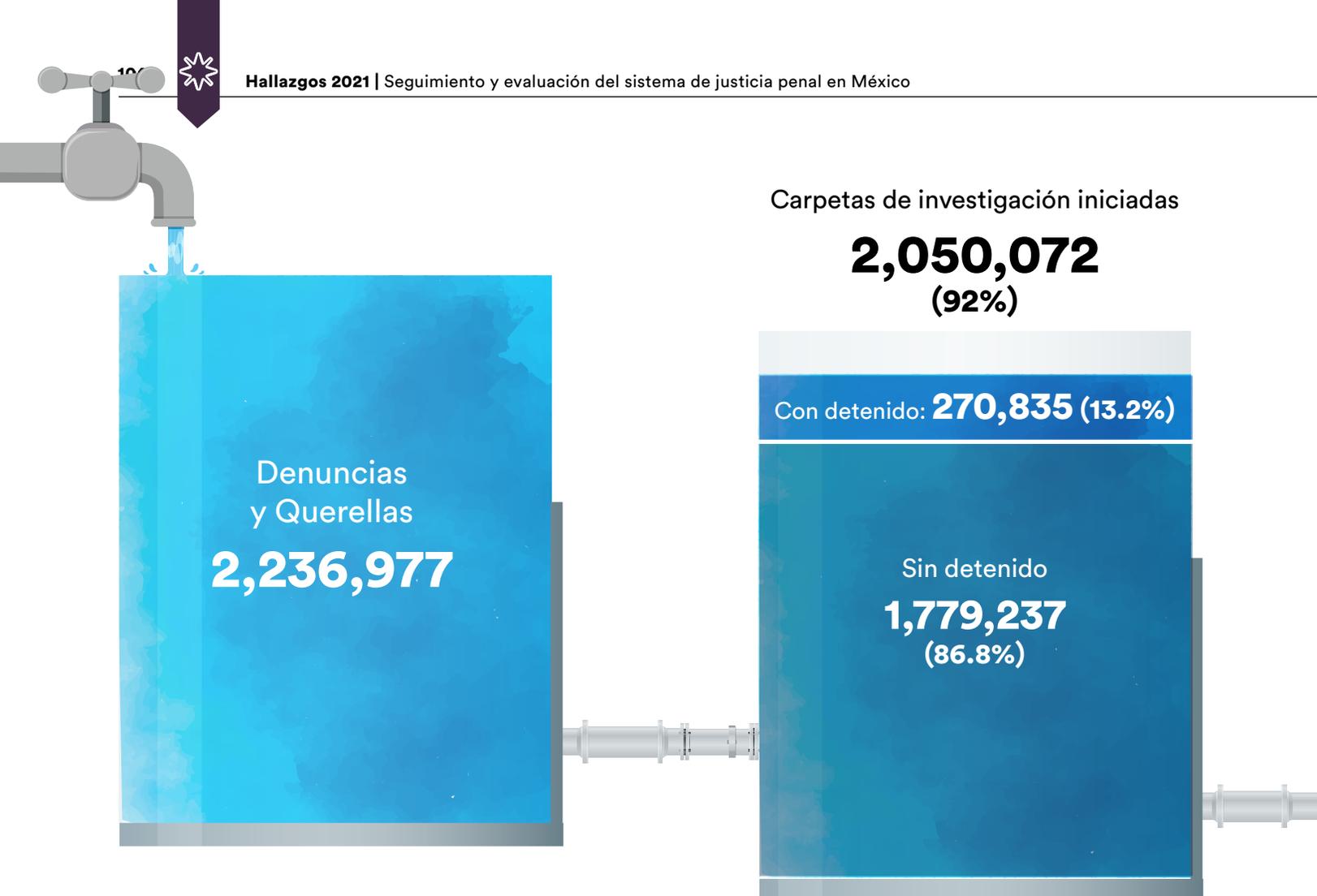
En este apartado analizaremos los resultados de todas las instancias involucradas en el proceso penal. En anteriores ediciones de *Hallazgos*, este análisis fue llevado a cabo a partir de la información pública disponible en el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES). **Para este ejercicio, llevamos a cabo solicitudes de información pública desagregadas para posibilitar la trazabilidad de los casos desde el inicio del proceso y hasta su conclusión**, de tal suerte que sea posible contrastar los datos y contar con una mayor consistencia entre los mismos.

EL ARCHIVO TEMPORAL ES LA PRINCIPAL FORMA DE DETERMINACIÓN TEMPRANA DE LAS INVESTIGACIONES, Y LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (MASC) PERMANECEN DESAPROVECHADOS, AL ATENDER APENAS EL 8.14% DE LOS CASOS

La Tubería Procesal muestra que **las investigaciones iniciadas por flagrancia representan el 13.2% de las investigaciones**; empero, éstas son las investigaciones con mayor probabilidad de ser llevadas ante la autoridad judicial para su resolución, mientras que las investigaciones iniciadas sin una persona detenida tienden a permanecer en trámite en las fiscalías.

El archivo temporal es la principal forma de determinación temprana de las investigaciones, y los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) permanecen desaprovechados, al atender apenas el 8.14% de los casos. Del total de las investigaciones iniciadas, se mantiene una tasa de vinculación a proceso menor al 5%.

Con el propósito de profundizar en el análisis de los datos aportados en la Tubería Procesal, a continuación detallaremos los datos aportados por las instancias del sistema de justicia penal.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB <https://mes.segob.gob.mx/>

Periodo: Investigaciones Iniciadas en enero de 2020 a diciembre 2020

Nota aclaratoria: La información reportada por el MES incluye carpetas en trámite de investigación con rezago, para ello, se obtuvo la información adicional de carpetas en trámite para años previos a 2020, del Censo Nacional de Procuración de Justicia

Notas técnicas: La variable "Procedimientos derivados de carpetas de investigación" resultan de la sumatoria de Derivados, Determinaciones, Sobreseimientos por Juez de Control, Vinculaciones a Proceso y en Proceso de Investigación

4.3.1 El inicio de la investigación

Identificamos una variación mínima entre los datos aportados directamente por las autoridades estatales a partir de nuestras solicitudes de información pública y los datos disponibles en el MES durante el año de medición. De acuerdo con lo informado directamente por las autoridades, **se recibieron en el país 2,236,977 denuncias y querellas**, mientras que el MES registró una diferencia de 8,835 por debajo, ya que contabilizó un total de 2,228,142.

De igual forma, el MES registra que, durante 2021, se iniciaron 2,058,536 carpetas de investigación, mientras que las respuestas a las solicitudes de información pública registran 2,050,129, una diferencia mínima. A

partir de estos datos, podemos afirmar que **fue iniciada una carpeta de investigación para el 91.6% del total de denuncias y querellas presentadas, durante 2021 a nivel nacional**. Esto es, en nueve de cada 10 casos.

La Gráfica 47 muestra que en sólo 17 entidades federativas fue iniciada una carpeta de investigación sobre el 100% de las denuncias y/o querellas presentadas. Sinaloa, Querétaro¹⁰⁸, Chiapas y Aguascalientes se encuentran cerca de la media nacional, pero en el extremo opuesto llaman la atención Nuevo León, el cual reportó un 56.2% de carpetas de investigación iniciadas con respecto al número total de denuncias y querellas, así como Sonora, donde sólo se inició para el 57.1% (es decir, una de cada dos).

¹⁰⁸ Cabe mencionar que la entidad reportó que la diferencia entre el número de denuncias y querellas respecto del número de carpetas de investigación atiende estrictamente a que cada carpeta puede referir a más de una denuncia o querrela. En este sentido, manifiestan que todas las denuncias se traducen en carpetas de investigación, para posteriormente definir su atención.

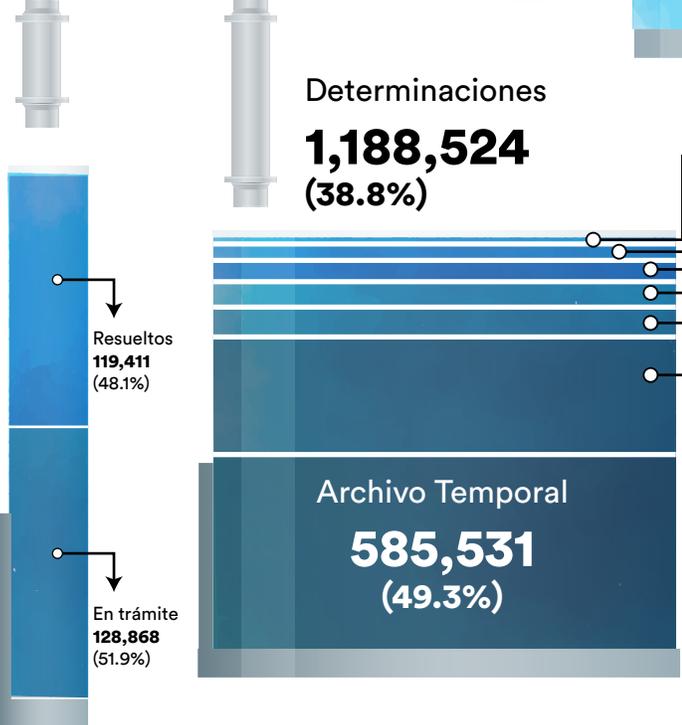


Tubería procesal penal 2021

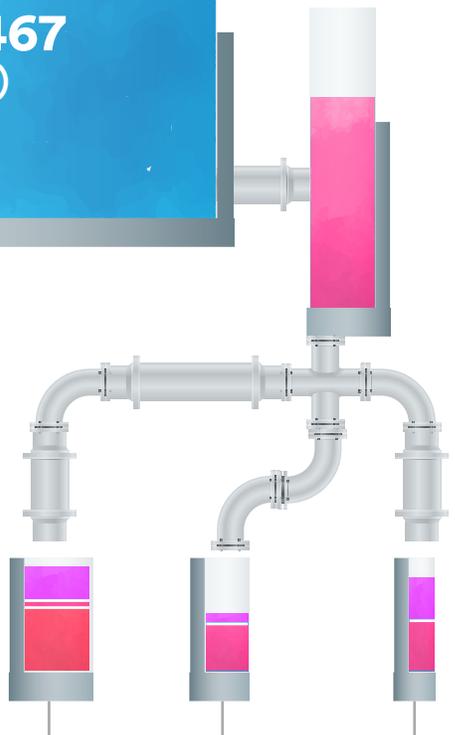


Vinculados a proceso

65,216
(2.1%)



- Acumulación **10,442** (0.9%)
- Criterio de Oportunidad **44,591** (3.8%)
- Abstención de Investigar **55,677** (4.7%)
- Incompetencia **71,920** (6.1%)
- Otra conclusión **77,681** (6.5%)
- No Ejercicio Acción Penal **342,682** (28.8%)



Soluciones alternativas (Sede Judicial)
50,811 (0.64%)

- OEMASC En trámite **16,685** (32.8%)
- OEMASC Resueltos **2,209** (4.3%)
- Suspensión condicional **31,917** (62.8%)

Procedimiento abreviado
32,671 (0.41%)

- En trámite **2,406** (18.1%)
- Resueltos **30,265** (92.6%)

Juicio Oral
13,543 (0.17%)

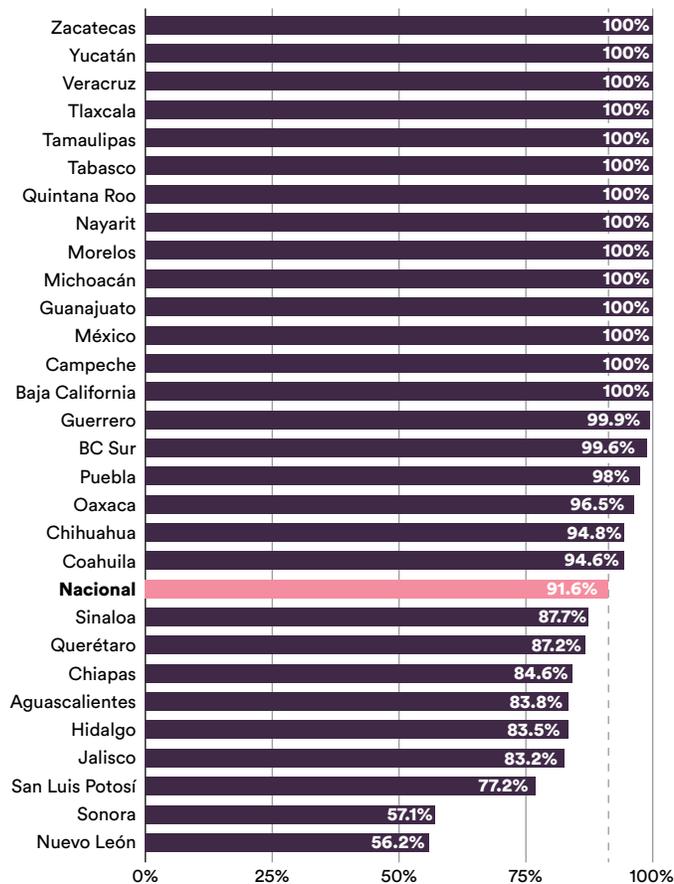
- En trámite **6,272** (46.3%)
- Resueltos **7,271** (53.7%)

Derivados MASC (Sede Ministerial)

248,279 (8.1%)



Gráfica 47. Tasa de carpetas de investigación iniciadas por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.

Una hipótesis sobre por qué ocurre esto es que la población acude a las instancias de procuración de justicia para denunciar hechos aunque no constituyan delitos propiamente (puede tratarse, por ejemplo, de conflictos de naturaleza civil, agraria o mercantil). Eso puede explicar en parte el hecho de que no se inicie una carpeta, pero en un contexto en el que no se denuncia el 93.3% de los delitos por causas principalmente adjudicables a la autoridad, no se puede soslayar el riesgo de impunidad que podría actualizarse en la primera etapa del proceso penal.

Para ejemplificar esta problemática, analicemos los siguientes escenarios:

- En una situación hipotética A, una persona que acude a la Fiscalía a presentar una denuncia, la cual es recibida y se inicia una carpeta de investigación. La agente del Ministerio Público que le atiende le infor-

ma en ese momento que la investigación no continuará, porque los hechos narrados no constituyen un delito. También le informa que puede acudir ante el tribunal para inconformarse por esta decisión, de acuerdo con el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), y le hace entrega de esta determinación por escrito.

- En otra situación hipotética, la B, la persona acude a la Fiscalía a presentar una denuncia, la cual es recibida, pero no se inicia una carpeta de investigación. Debido a que no se trata de hechos delictivos, la agente del Ministerio Público le hace entrega de una constancia de hechos, pero no le informa que este documento no significa que se iniciará (o no se iniciará) una investigación.

En la situación A, la carpeta de investigación es iniciada y concluida inmediatamente con una determinación de abstención de investigación prevista por el CNPP en el artículo 253. La persona que acudió al sistema de justicia tuvo una respuesta inmediata sobre lo que sucederá con la investigación e información sobre la posibilidad que tiene de inconformarse. En la situación B, la persona usuaria supone que ya informó a la autoridad del hecho que consideró un delito, y que ésta desarrollará la investigación y acciones pertinentes. Posiblemente, más adelante, después de acudir a diversas instancias, será informada de que el documento que recibió no implica que se investigará el hecho que denunció.

Es comprensible que la carga de trabajo en las fiscalías/procuradurías requiera de maximizar recursos a menudo escasos, por lo que no se inician investigaciones en todos los casos. Sin embargo, es importante recordar que, de acuerdo con la Envipe, el SJP apenas conoce del 6.7% de los delitos que reporta la población en su conjunto; por tanto, **diseñar modelos de atención que agilicen las decisiones preliminares, priorizando las necesidades de la población usuaria, tenderá a impulsar un sistema que responda de manera transparente e inmediata**, y puede mejorar significativamente la confianza de la población en su funcionamiento y eficacia.

Si se tienen en cuenta estas condiciones, que se suman al aumento de la incidencia delictiva, se esperaría que las autoridades consideraran la reorganización y fortalecimiento de sus áreas operativas, al ser quienes reciben el impacto en términos de carga de trabajo. Veamos si hay señales de que eso ha ocurrido.

Durante 2021, más de un tercio de las entidades federativas redujeron el número de agentes del ministerio público con respecto al año anterior: Sinaloa (-29.6%), San

Luis Potosí (-11.8%), Michoacán (-5%), Baja California Sur (-4.3%), Chihuahua (-3.2%), Colima (-3%), Chiapas (-3%), Zacatecas (-1.9%), Tlaxcala (-1.8%), Querétaro (-1.6%), Yucatán (-0.8%) y Coahuila (-0.2%).

Por su parte, un poco más de la mitad de las entidades invirtieron en el aumento de la plantilla de agentes del MP: Nuevo León (51.2%), Ciudad de México (25%), Tabasco (18.8%), Campeche (10.9%), Guerrero (9.6%), Veracruz (8.8%), Nayarit (8.7%), Baja California (7.9%), Sonora (7.2%), Guanajuato (4.1%), Jalisco (3.6%), Hidalgo (2.8%),

Tamaulipas (2.5%), Puebla (2.3%), Aguascalientes (1.2%) y Oaxaca (1%). Finalmente, las entidades que no registraron variaciones en el número de agentes del Ministerio Público fueron: Durango, Morelos y Quintana Roo.

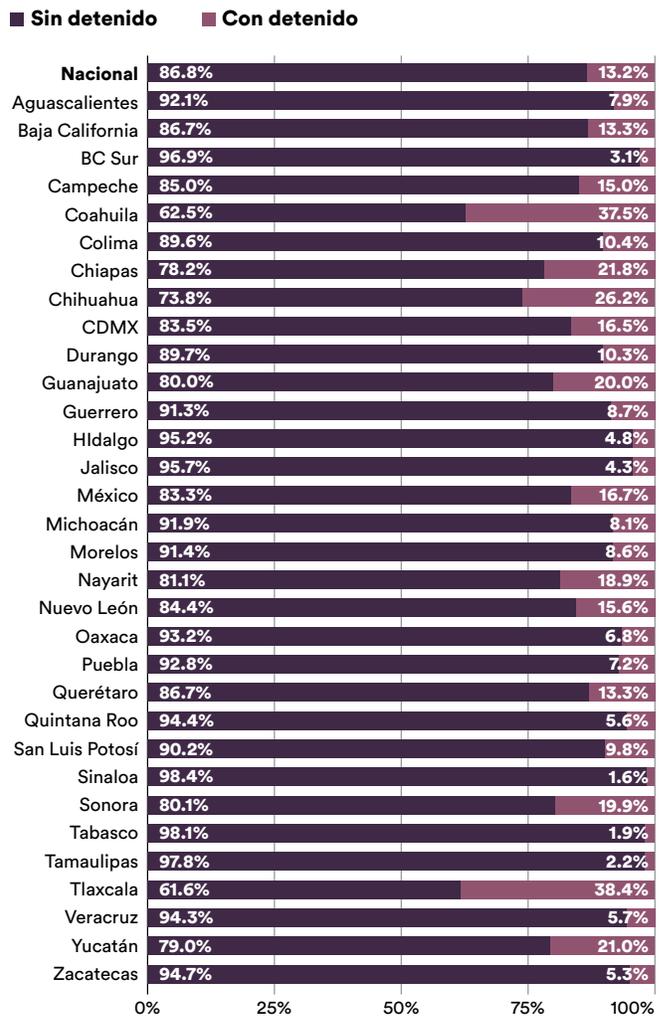
De esta forma, **a nivel nacional, el promedio de carpetas de investigación iniciadas y gestionadas por agentes del MP pasó de 132 en 2020, a 169 en 2021** (un aumento del 27.5%). Llama la atención la variación porcentual del indicador de carga de trabajo en Campeche, el cual tuvo un incremento del 152.4%¹⁰⁹.

Tabla 43. Variación de la carga de trabajo de los agentes del Ministerio Público

| Estado | 2021 | | | |
|---------------------|-------------------|--|------------------|----------------------|
| | Número de agentes | Número absoluto de carpetas de investigación | Carga de trabajo | Variación porcentual |
| Nacional | 15,668 | 2,645,930 | 169 | 27.56% |
| Aguascalientes | 159 | 35,645 | 224.18 | 4.67% |
| Baja California | 502 | 171,951 | 342.53 | 72.81% |
| Baja California Sur | 153 | 18,677 | 122.07 | 7.00% |
| Campeche | 172 | 5,611 | 32.62 | 152.44% |
| Chiapas | 637 | 17,130 | 26.89 | 2.31% |
| Chihuahua | 1,214 | 72,998 | 60.13 | 12.92% |
| Ciudad de México | 2,198 | 461,701 | 210.06 | 86.35% |
| Coahuila | 396 | 56,045 | 141.53 | 15.94% |
| Colima | 126 | 28,368 | 225.14 | 15.37% |
| Durango | 176 | 29,479 | 167.49 | 13.28% |
| Guanajuato | 502 | 134,626 | 268.18 | 5.20% |
| Guerrero | 569 | 24,628 | 43.28 | -5.91% |
| Hidalgo | 360 | 46,464 | 129.07 | 9.48% |
| Jalisco | 599 | 128,585 | 214.67 | -1.99% |
| Estado de México | 2,207 | 389,493 | 176.48 | -47.36% |
| Michoacán | 562 | 46,877 | 83.41 | 7.61% |
| Morelos | 251 | 42,301 | 168.53 | 4.47% |
| Nayarit | 162 | 5,072 | 31.31 | 12.00% |
| Nuevo León | 251 | 384,776 | 1,532.97 | 222.33% |
| Oaxaca | 469 | 41,585 | 88.67 | 5.33% |
| Puebla | 610 | 75,141 | 123.18 | 15.46% |
| Querétaro | 179 | 53,945 | 301.37 | 5.43% |
| Quintana Roo | 298 | 47,753 | 160.24 | 17.18% |
| San Luis Potosí | 224 | 51,070 | 227.99 | 26.42% |
| Sinaloa | 301 | 27,386 | 90.98 | 62.86% |
| Sonora | 325 | 37,301 | 114.77 | 11.86% |
| Tabasco | 372 | 48,175 | 129.5 | -9.95% |
| Tamaulipas | 320 | 36,636 | 114.49 | 12.17% |
| Tlaxcala | 106 | 4,527 | 42.71 | 11.38% |
| Veracruz | 529 | 88,308 | 166.93 | 2.36% |
| Yucatán | 492 | 8,565 | 17.41 | 2.59% |
| Zacatecas | 247 | 25,111 | 101.66 | 12.65% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Procuradurías/Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.

Gráfica 48. Tasa de carpetas de investigación iniciadas sin detenido versus con detenido



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

¹⁰⁹ Con respecto a la caída registrada en el Estado de México (-47.3%), el indicador debe tomarse con cautela, dado que no existe consistencia entre los datos reportados por la propia Fiscalía tanto a través de las solicitudes de acceso a la información como en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del Inegi.



De acuerdo con datos de las procuradurías/fiscalías, del total de carpetas de investigación iniciadas en 2021, **el 86.8% fueron iniciadas sin una persona detenida, mientras que el 13.2% con una o más personas detenidas**. Los estados con una tasa más alta de inicio de investigaciones con una o más personas detenidas –ya sea por flagrancia o caso urgente– fueron Tlaxcala (38.4%), Coahuila (37.5%), Chihuahua (26.2%), Colima (21.8%) y Yucatán (21%). En contraste, los estados con las tasas más bajas fueron Tamaulipas (2.2%), Tabasco (1.9%) y Sinaloa (1.6%).

Ya en ediciones anteriores de *Hallazgos* hemos apuntado que la complejidad de la investigación de un delito aumenta cuando se inicia una carpeta sin persona detenida. Y es que si la detención ocurrió en flagrancia existe una mayor posibilidad de recolectar pruebas materiales en el lugar de los hechos y testimonios; también puede haber una mayor disposición de las víctimas u ofendidos a aportar información. En casos en los que esto no ocurre, es probable que el paso del tiempo entre el momento de los hechos y la denuncia complejice la recolección de indicios y testimonios, por lo que se requieren mayores recursos, tiempo y una mayor colaboración de la víctima para aportar información que permita integrar líneas de investigación.

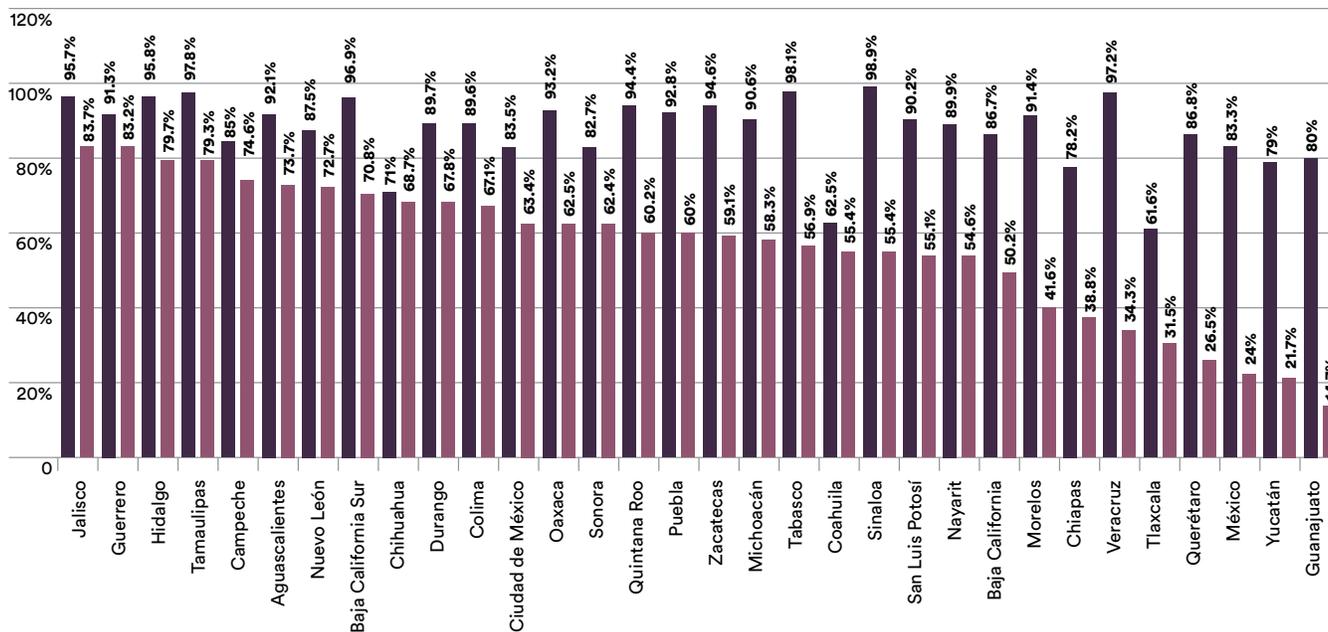
Se esperaría entonces que las entidades federativas con mayor número de casos iniciados sin una persona detenida tengan una mayor tasa de casos en trámite. Pero esto no es así, como mostramos en la Gráfica 49: Zacatecas, Tabasco y Sinaloa tienen un alto número de carpetas de investigación iniciadas sin detenido, pero una tasa de casos en trámite menor que en otras entidades con condiciones similares, como Jalisco, Guerrero, Hidalgo y Tamaulipas.

¿Qué casos se consideran en trámite? Aquéllos sobre los cuales, independientemente de la fecha de inicio de la carpeta, no ha sido dictada alguna solución por parte de las procuradurías/fiscalías, ya sea porque aún no ha sido presentada ante la autoridad judicial para determinar si se continuará o no con la investigación, o bien porque se concluirá por alguna salida prevista por la ley. Al inicio de la investigación, los agentes del MP tienen la facultad de dictar algunas determinaciones que el CNPP prevé como formas de terminación de la investigación, que mostramos en el Esquema 8.

Una vez dictadas cualquiera de estas formas de terminación de la investigación, el caso deja de considerarse en trámite, puesto que ya tuvo una respuesta formal de la autoridad ministerial, aunque ésta pueda ser sujeta a la revisión de un juez de control.

Gráfica 49. Casos iniciados sin persona detenida y porcentaje de casos en trámite

■ Sin persona detenida ■ % en trámite

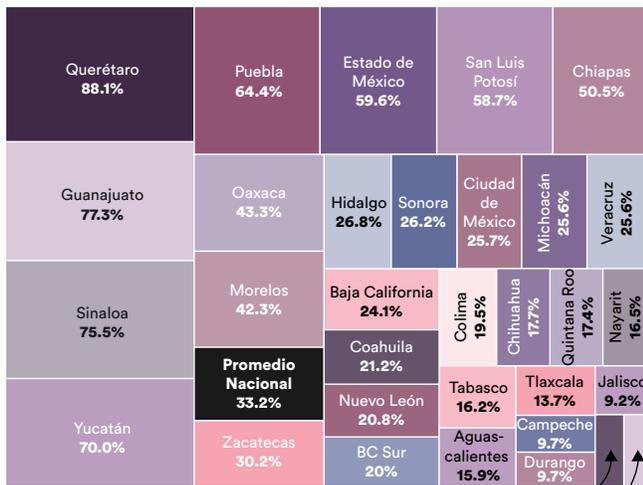


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Esquema 8. Formas de terminación de la investigación

| Abstenerse de investigar | Archivo temporal | No ejercicio de la acción penal | Criterio de oportunidad |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Art. 253 del CNPP • Hechos no constituyen delito • Se extinguió la acción penal o responsabilidad penal • Puede ser revisada por la autoridad judicial | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 254 del CNPP • No se encuentren antecedentes, datos suficientes o elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación • Permanece hasta que pueda continuarse con la investigación • Puede ser revisada por la autoridad judicial | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 255 del CNPP • Por cumplirse causales de sobreseimiento • Requiere autorización del Fiscal General o de quien éste delegue esta facultad • Cierra la posibilidad de reabrir la investigación por los mismos hechos • Puede ser revisada por la autoridad judicial | <ul style="list-style-type: none"> • Art. 256 del CNPP • Requiere que se hayan reparado o garantizado el pago de daños a la víctima • No procede en delitos como delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, violencia familiar, delitos fiscales o aquellos que afecten fgravemente el interés público • Requiere autorización del Fiscal General o de quien éste delegue esta facultad • Puede ser revisada por la autoridad judicial |

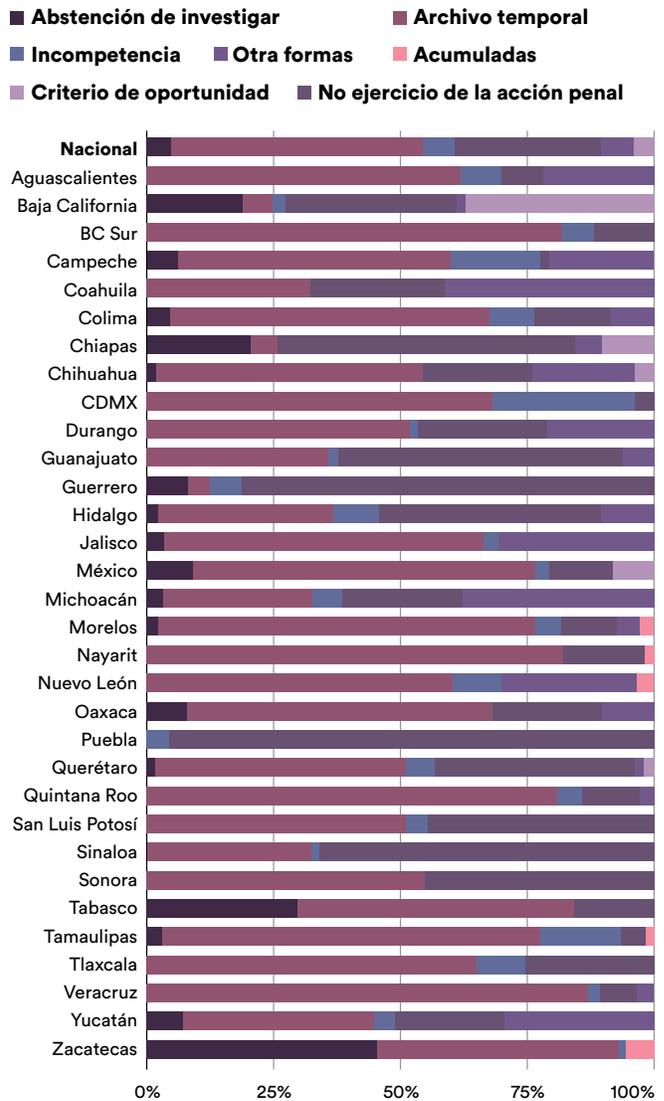
Gráfica 50. Determinaciones del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.

Dentro de estas formas de determinación temprana por parte de los agentes del MP, también hay que considerar aquellos casos que dejan de ser atendidos por no ser de su competencia o, incluso, porque se acumulan en otras investigaciones. Sin embargo, **la mayor proporción se concentra en el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal**. Algunas entidades, como Querétaro, Guanajuato, Sinaloa, Yucatán y Puebla concluyen más del 60% de las investigaciones por estos medios,

Gráfica 51. Tasa de determinaciones en sede ministerial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

mientras que Durango, Campeche, Jalisco, Tamaulipas y Guerrero hacen uso de estas facultades en menos del 10% de los casos (Gráfica 50).

En el mismo sentido, la FGR, al cierre de 2020, reportó una tasa de determinación del 42.8% con respecto al total de carpetas de investigación gestionadas, mientras que con respecto al total de averiguaciones previas, reportó una tasa de determinación del 72.8%.

Como hemos dicho, el archivo temporal es una de las determinaciones más utilizadas (una de cada dos carpetas), seguida del no ejercicio de la acción penal (tres



de cada 10). En el caso de la FGR¹¹⁰, en cambio, seis de cada 10 carpetas fueron determinadas mediante el no ejercicio de la acción penal, mientras que dos de cada 10 lo fueron vía archivo temporal. Y es importante tener en cuenta este dato, pues la posibilidad de dar atención a la mayor proporción de casos de manera temprana propicia mejores condiciones para la concentración de recursos en los casos que tienen mayor probabilidad de prosperar en la investigación y su persecución.

Ahora bien, si seguimos esta lógica, aquellos estados que determinan más que el promedio nacional (33.2%) de las investigaciones de manera temprana por medio de estas facultades de cierre de la investigación, como Querétaro (88.1%), Guanajuato (77.3%), Sinaloa (75.5%), Yucatán (70.3%) y Puebla (64.4%), deberían contar con mejores condiciones para ostentar las tasas más altas de resolución en sede ministerial. En efecto, se verifica: Querétaro (90%), Guanajuato (90%), Sinaloa (71.1%), Yucatán (78.3%) y Puebla (57.9%). La Gráfica 52 lo muestra a detalle.

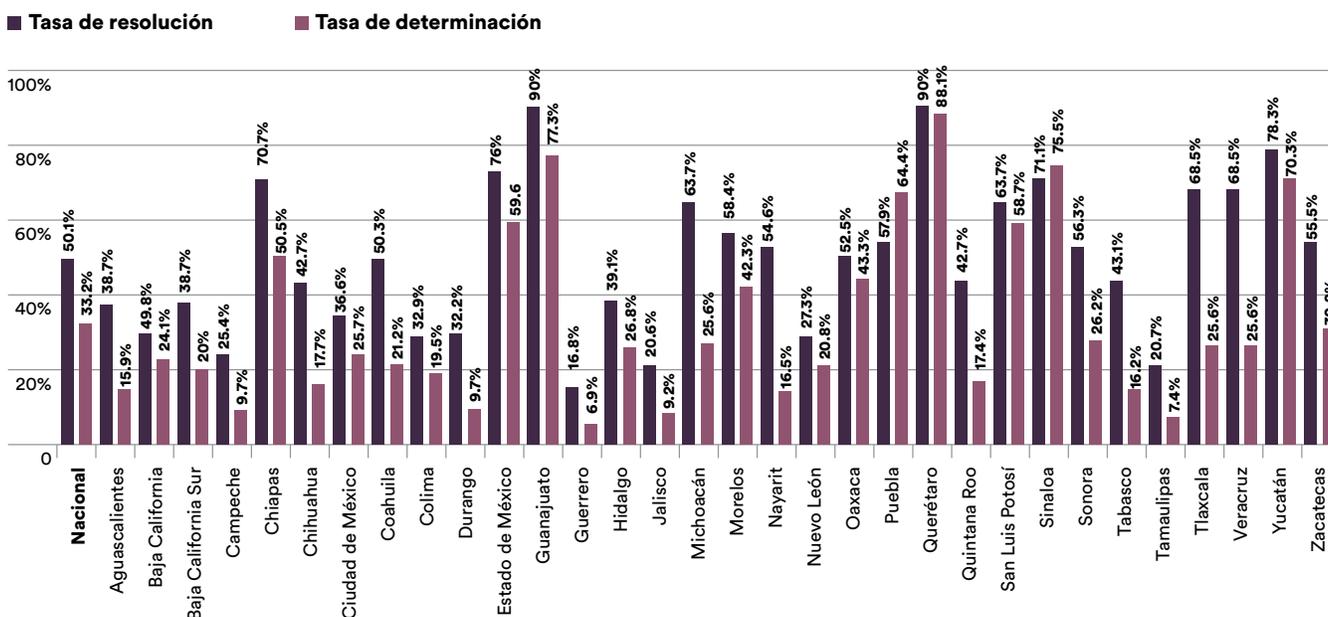
En este contexto, la naturaleza del archivo temporal es ser un mecanismo legal mediante el cual las procuradurías/fiscalías pueden gestionar la carga de traba-

jo, de tal suerte que puedan concentrar los esfuerzos de manera más estratégica. Con el archivo temporal no concluye de manera definitiva la investigación; ésta puede reanudarse en el momento en que se cuente con más elementos que permitan esclarecer los hechos y perseguir el delito.

Sin embargo, para que el archivo temporal sea utilizado como una herramienta efectiva de gestión de casos, y no como un medio de impunidad, hay que considerar mínimamente los siguientes elementos:

- Se debe contar con mecanismos de revisión periódica para analizar los casos viables de reactivación.
- Hay que elaborar análisis de patrones y contexto de manera continua, para nutrir investigaciones de mayor impacto.
- Son necesarios mecanismos de supervisión transparentes, con el fin de garantizar que los casos se encuentran en el supuesto que prevé la legislación.
- Es importante desarrollar análisis de riesgos, orientados a garantizar la seguridad de víctimas y/u ofendidos en casos que lo ameritan.

Gráfica 52. Tasa de resolución versus determinación en sede ministerial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.

¹¹⁰ En un proceso de transición como el que se esperaba para el ámbito federal se hacía necesario transparentar el inventario de casos, así como los criterios para su atención, a fin de evitar el riesgo de no ejercitar la acción penal o concluir casos que involucraran violaciones a derechos humanos y/o casos de corrupción, entre otros. Sin embargo, tal inventario y tales criterios no fueron publicados por la FGR, a pesar de haberse dispuesto en su Ley Orgánica.



Bajo la lógica que hemos planteado, las procuradurías/fiscalías con un alto porcentaje de casos en archivo temporal podrían contar con mayor oportunidad de concentrar sus esfuerzos en la solución del resto de los casos.

De cualquier forma, la determinación de archivo temporal es una decisión que debe ser notificada a la víctima, y ésta tiene la oportunidad de acudir ante la autoridad judicial para inconformarse por ella. Sin embargo, como este tipo de determinación no ‘cierra’ la investigación (y una investigación en trámite no ofrece la oportunidad a la víctima de recurrir a la autoridad judicial para revisar su estatus), el archivo temporal puede provocar más incertidumbre en torno a la situación en la que se encuentra la investigación, a la identificación de las personas responsables y a la posibilidad de que sea reparado el daño.

Evitar que el archivo temporal se convierta en un mecanismo de cierre ‘en falso’ e indiscriminado de investigaciones implica recuperar sus cualidades como figura legal que puede ayudar a gestionar los recursos públicos, y medir su uso en contexto con los resultados en el resto de las investigaciones.

4.3.2 Acuerdo reparatorio en sede ministerial

Una vez iniciada la investigación (de no haberse concluido por las determinaciones que ya analizamos), es posible poner en marcha los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), orientados a alcanzar un acuerdo reparatorio entre la víctima y la persona imputada de delito. Para que esto ocurra, el caso en cuestión deberá cumplir con determinados requisitos establecidos en el CNPP, el cual, a su vez, puntualiza los casos que no son susceptibles de ser solucionados mediante tales mecanismos. El Esquema 9 los presenta.

Esquema 9. Casos y condiciones para la procedencia de los MASC

| Procede | No procede |
|---|--|
| Delitos que se persiguen por querrela o procede el perdón | Si la persona imputada celebró antes acuerdos por hechos que corresponden a los mismos delitos dolosos |
| Delitos culposos | Violencia familiar o equivalente |
| Delitos patrimoniales cometidos sin violencia | Si la persona imputada incumplió previamente un acuerdo salvo que haya resultado absuelto |

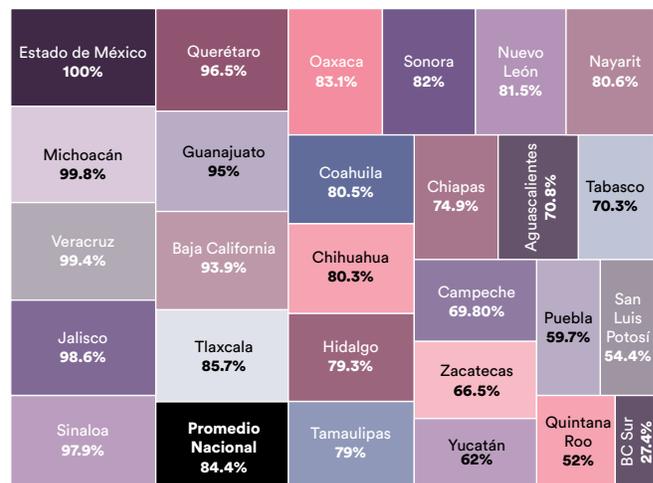
El uso de los MASC permite que se agilice la solución del conflicto penal en los casos que procede y, sobre todo, agiliza la reparación del daño de la víctima, poniendo en el centro sus necesidades y las posibilidades reales por parte de la persona imputada de cumplir con las obligaciones a las que se compromete. Aunado a ello, estos mecanismos permiten que la población usuaria del SJP encuentre una solución óptima a la problemática que plantean, siendo partícipes del proceso de manera proactiva y propositiva.

En 2021, a nivel nacional, ocho de cada 10 acuerdos reparatorios celebrados en sede ministerial fueron cumplidos. Se destacan el Estado de México (100%), Michoacán (99.8%), Veracruz (99.4%), Jalisco (98.6%), Sinaloa (97.9%), Querétaro (96.5%), Guanajuato (95%) y Baja California (93.9%), donde la proporción promedio fue de nueve de cada 10. En contraste, Quintana Roo (52%) y Baja California Sur (27.4%) son las entidades con las tasas más bajas de cumplimiento de acuerdo reparatorio en sede ministerial.

Por su parte, la FGR, al cierre del 2020, reportó una tasa de cumplimiento de 30.8%, la cual en 2019 fue de 27.3%, lo que representó un aumento de al menos tres unidades porcentuales.

En 2021, a nivel nacional, el 8.1% de los casos ingresados a las procuradurías/fiscalías fueron remitidos a los organismos especializados en MASC para su solución,

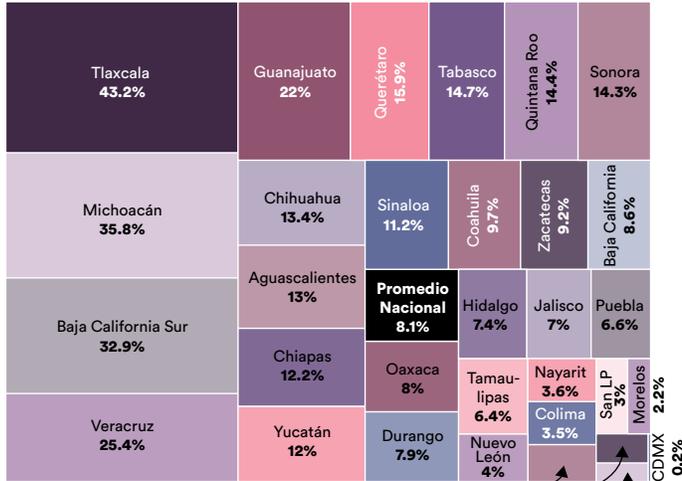
Gráfica 53. Tasa de cumplimiento de acuerdos reparatorios en sede ministerial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.



Gráfica 54. Tasa de carpetas de investigación derivadas a mecanismos alternativos de solución de controversias



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.

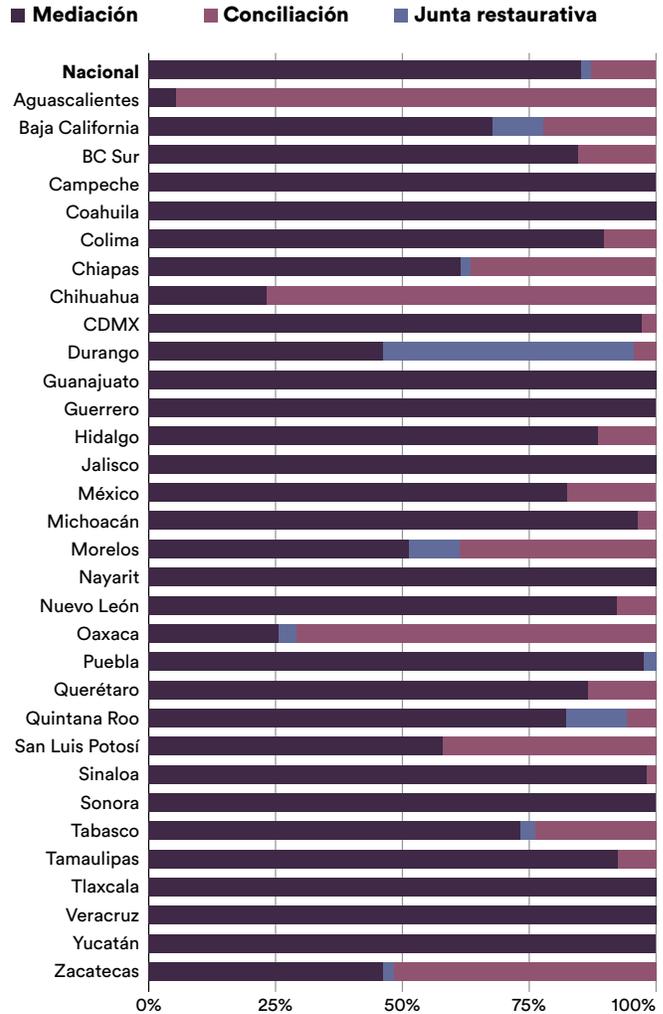
proporción que representa un incremento en una unidad porcentual, dado que que en 2020 se remitieron el 6.9% de los casos ingresados a las procuradurías/fiscalías para ser resueltos por los MASC.

Sin embargo, vemos retrocesos importantes en estados como Nayarit –donde fue remitido a MASC el -71.6%, con respecto al año anterior–, Jalisco –que redujo en 50.8% el número de casos así remitidos– Baja California Sur –con una reducción del 46.1%–, Morelos –de 40.4%– y Tlaxcala –con una reducción de 32.7%–, entre otros.

En contraste, la Gráfica 54 muestra que Chihuahua, Campeche, Quintana Roo y el Estado de México aumentaron de manera importante el número de casos que remitieron para su solución a través de los MASC, con respecto del año anterior.

Los acuerdos reparatorios son alcanzados principalmente mediante la intervención de personal especializado en la facilitación de los MASC, abocados a la mediación, conciliación y la junta restaurativa. **El mecanismo más utilizado para la solución de casos es la mediación**, que en 2021 representó el 89.6% de los mecanismos utilizados en el país, mientras que la conciliación se implementó en el 8.9% de los casos y la junta restaurativa en el 1.5%.

Gráfica 55. Tipos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias derivados de carpetas de investigación iniciadas



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

La Gráfica 55 muestra que estados como Aguascalientes, Chihuahua y Oaxaca se destacan en el uso de la conciliación, en mayor proporción que la mediación, para la solución de conflictos.

Es llamativa la posible subutilización de los MASC para la solución de casos, ya que la persecución penal estratégica que se espera de las procuradurías/fiscalías será difícil de poner en práctica si no se optimizan las soluciones de casos ágiles y eficientes durante los primeros momentos de la investigación.

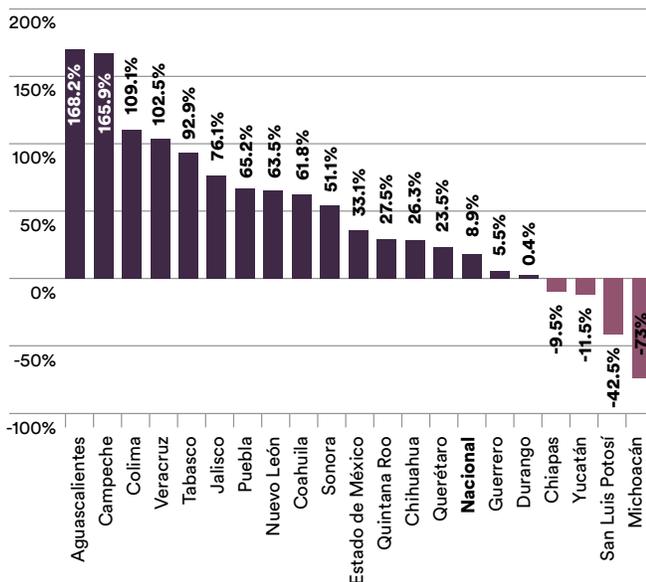


4.3.3 Asesoría de víctimas

Hasta el momento hemos analizado las distintas formas en las que las procuradurías/fiscalías pueden dar solución a los casos que les presentan las víctimas a través de las denuncias o querellas. Sin embargo, si se tratara de alguna de las formas de terminación de la investigación, como el archivo temporal, es posible que la persona usuaria requiera de orientación jurídica para presentar su inconformidad con la decisión del MP, o bien puede requerir tal orientación para conocer los beneficios de los MASC, las propuestas alternativas de solución que le permitan tener una reparación del daño más ágil o la forma de reducir el tiempo de solución a través de la suspensión condicional del proceso o del procedimiento abreviado.

Así, la asesoría jurídica que se presta a través de las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas (CEEAV) resulta esencial para garantizar los derechos constitucionales de las víctimas, desde el inicio mismo de la investigación. De 2020 a 2021 se registró un incremento de 8.9% en la población atendida por las CEEAV a nivel nacional. Se destacan las entidades de Aguascalientes, Campeche, Colima y Veracruz, las cuales registraron incrementos de 168.2%, 165.9%, 109.1% y 102.5%, respectivamente. Por el contrario, resulta preocupante la disminución de personas atendidas en Michoacán (-73%), San Luis Potosí (-42.5%), Yucatán (-11.5%) y Chiapas (-9.5%).

Gráfica 56. Variación porcentual de personas atendidas por las CEEAV



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Si bien los indicadores en la secuela procesal se centran en la solución de casos, **frente a la actual crisis en materia de derechos humanos es conveniente poner el foco en la garantía de los derechos de las víctimas en todo momento y, especialmente, al inicio de la investigación.** Hay que tomar en cuenta que durante los primeros actos de investigación puede condicionarse la posibilidad de recolectar datos de prueba, información e indicios materiales que permitan el esclarecimiento de los hechos, así como la oportunidad de integrar a las víctimas en el conocimiento de lo ocurrido, de tal suerte que se garantice su derecho a la verdad y justicia.

En este sentido, buena parte de la capacidad del Estado de garantizar, proteger y respetar los derechos de las víctimas se desarrolla principalmente a través de los asesores jurídicos a las víctimas directas e indirectas en el proceso penal.

La Tabla 44, que despliega datos proporcionados por las CEEAV de 17 estados, muestra que la necesidad de asesoría jurídica ha crecido aceleradamente. Durante 2020, a nivel nacional, el personal de asesoría jurídica representó a un 16.2% menos de personas víctimas de delito, en comparación con 2019. Sin embargo, para 2021 la demanda por representación retomó su tendencia al alza, pues se incrementó en 49.2%. Sobresalen los casos de Aguascalientes, Colima, Durango, Guerrero,

Tabla 44. Carga de trabajo: víctimas de delito representadas por asesor jurídico en procesos penales

| Nombre Entidad | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------|-------|-------|-------|
| Nacional | 125.3 | 105 | 156.7 |
| Aguascalientes | 60.7 | 44.3 | 118.8 |
| Campeche | 509.6 | 177 | 51.1 |
| Chiapas | 0.6 | 0.5 | 3.2 |
| Chihuahua | 48.2 | 72.3 | 93.1 |
| Coahuila | 31.9 | 53.6 | 88.7 |
| Colima | 65.7 | 52.5 | 185.2 |
| Durango | 219.5 | 179.2 | 418.3 |
| Guerrero | 97.5 | 53.7 | 222.9 |
| Estado de México | 72.3 | 76.4 | 142.3 |
| Michoacán | 387.3 | 219.9 | 217.9 |
| Nuevo León | 146.2 | 215.1 | 410.1 |
| Puebla | NA | 17.4 | 163.3 |
| Querétaro | 833.5 | 791.9 | 978.4 |
| Quintana Roo | 81.4 | 67 | 78.9 |
| San Luis Potosí | 136.9 | 142.7 | 142 |
| Sonora | 424.7 | 379.3 | 546.1 |
| Yucatán | 240 | 144 | 160 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Nuevo León y Puebla, donde al cierre del 2021 se registraron incrementos del 168.1%, 252.7%, 133.4%, 315%, 90.6% y 838.5%, respectivamente.

Por su parte, la carga de trabajo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Federación, en cuanto a víctimas de delitos federales representadas por asesor jurídico, también ha seguido una tendencia al alza. Al cierre de 2021 registró un incremento del 21.5%: pasó de 27.8 víctimas en 2020 a 33.8 en 2021.

La representación jurídica activa permite que las víctimas cuenten con medidas de protección adecuadas durante la investigación preliminar. Asimismo, durante el proceso penal garantizan medidas cautelares que las protejan; aseguran que la formulación de imputación considere todos los hechos relevantes; que la vinculación a proceso de igual forma considere todos los datos de prueba que son relevantes para la víctima, además de su importancia en la inclusión de pruebas para la imposición de la reparación del daño durante la acusación. Ello, aunado a que **el enfoque de género e interseccionalidad son adoptados principalmente por la asesoría de víctimas, al conocer de manera cercana las características y condiciones de vulnerabilidad de las personas que representa.**

Sin embargo, a partir de lo que mostramos en la Tabla 44, es difícil sostener un desempeño mínimamente adecuado mientras se atiende a 978.4 personas en situación de víctimas como en el caso de Querétaro, por ejemplo; o las 546.1 en el caso de Sonora, 418.3 en Durango y 410.1 en Nuevo León.

Aclaremos que las cifras anteriores se refieren al número de personas en situación de víctima a las que representa cada persona asesora jurídica. Sin embargo, si nos fijamos en el número de casos, el dato a retomar es que el promedio de carpetas de investigación en el país por cada agente del MP para 2021 fue de 127, mientras que para el personal de asesoría jurídica el promedio de casos fue de 255.9, como mostramos en la Tabla 45.

Estos datos dan cuenta de una carga de trabajo difícilmente manejable por parte del personal de asesoría jurídica de víctimas, lo cual dificulta el cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado mexicano para respetar, proteger y garantizar los derechos de las víctimas, entre los que se encuentra la reparación del daño que, como veremos más adelante, no se garantiza en todas las entidades federativas del país.

Tabla 45. Carga de trabajo: casos atendidos por asesor jurídico

| Nombre Entidad | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| Nacional | 167.4 | 172.3 | 255.9 |
| Aguascalientes | 60.7 | 44.3 | 118.8 |
| Campeche | 509.6 | 177 | 562.2 |
| Chiapas | 0.6 | 0.5 | 3.2 |
| Chihuahua | 431.2 | 829.3 | 1108.9 |
| Coahuila | 24.4 | 34 | 70.9 |
| Colima | 118.7 | 280.5 | 899.3 |
| Durango | 220.6 | 179.4 | 420.1 |
| Guerrero | 288.6 | 170.7 | 222.9 |
| Jalisco | 141.9 | 29.7 | 49.1 |
| México | 72.3 | 107 | 142.3 |
| Michoacán | 367.6 | 206 | 290.2 |
| Nuevo León | 161.7 | 149.3 | 393.5 |
| Puebla | NA | 25.6 | 104.8 |
| Querétaro | 995.8 | 874.1 | 980.2 |
| Quintana Roo | 82.9 | 68.2 | 79.2 |
| San Luis Potosí | 245.4 | 420 | 534.4 |
| Sonora | 455.5 | 346.8 | 419.1 |
| Yucatán | 36 | 36 | 36 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Por su parte, en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Federación la carga de trabajo de casos atendidos por asesor jurídico, para 2021, fue de 50.4, lo que implicó un aumento del 13% con respecto al año anterior, cuando la carga de trabajo fue de 44.6 casos atendidos por asesor jurídico.

Llegados a este punto, es preciso recordar que la Ley General de Víctimas estipula que deben ser garantizados los derechos de las víctimas del delito y de las víctimas de violaciones a derechos humanos, “en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos”¹¹¹ consagrados en la Constitución. Por ello es fundamental revisar la carga de trabajo relacionada con las violaciones a derechos humanos (Tabla 46).

Las entidades con mayor número de víctimas atendidas por violaciones a los derechos humanos fueron Tabasco (18), Michoacán (9.3) y Veracruz (6.4), muy por arriba del promedio nacional, que es de 1.4 personas.

Resulta igualmente importante enfocar la labor de los asesores jurídicos a la hora de asistir a las víctimas en su ingreso al Registro Nacional de Víctimas (RNV), para

¹¹¹ Ley General de Víctimas, Art. 2, fracción I, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>



que estén en posibilidad de recibir la atención que establece la Ley General de Víctimas. Por ello, la Tabla 47 da cuenta de la variación porcentual de víctimas que recibieron apoyo del RNV tras la gestión de la asesoría jurídica de las CEEAV.

Llama la atención que Durango disminuyó la atención y apoyo a las víctimas en 100% con respecto al año anterior, mientras que el resto de las CEEAV reportan un aumento, verificable especialmente en Morelos, donde fue del 274%. En el caso de Yucatán, se registró un au-

Tabla 46. Carga de trabajo: víctimas de violaciones a derechos humanos, representadas por asesor jurídico

| Nombre Entidad | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------|------|------|------|
| Nacional | 1.8 | 2 | 1.4 |
| Campeche | 3.6 | 5.3 | 0.4 |
| Chihuahua | 0.5 | 0.9 | 0.3 |
| Coahuila | 0.9 | 0.8 | 0.7 |
| Colima | 9.3 | 1.4 | 1.7 |
| Durango | 0.5 | 0.3 | 1.3 |
| Jalisco | 3.3 | 0.8 | 2.4 |
| México | 0 | 0.1 | 0.5 |
| Michoacán | 5.8 | 2.6 | 9.3 |
| Nayarit | 1.3 | 2.4 | 3.2 |
| Nuevo León | 3 | 2.7 | 1.7 |
| Puebla | NA | 0.1 | 0.8 |
| Querétaro | 0 | 0 | 1.3 |
| Quintana Roo | 3.2 | 3.9 | 0.6 |
| San Luis Potosí | 0.9 | 0.4 | 0.8 |
| Tabasco | 0 | 0 | 18 |
| Veracruz | 23.5 | 12.1 | 6.4 |
| Yucatan | 0.9 | 0.1 | 0.6 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Tabla 47. Variación porcentual de víctimas que recibieron apoyo del Registro Nacional de Víctimas

| Nombre Entidad | Variación porcentual hombres | Variación porcentual mujeres | Variación porcentual general |
|----------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Chihuahua | 28.1% | 17.8% | 22.4% |
| Durango | -100% | -100% | -100% |
| Jalisco | 14.5% | 12.6% | 13.5% |
| Morelos | 353% | 250.2% | 274% |
| Nuevo León | -1.8% | 8.7% | 4.8% |
| Quintana Roo | 287.5% | 159.1% | 193.3% |
| Veracruz | 92% | 58.8% | 65.3% |
| Yucatán | -100% | 100% | 0 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

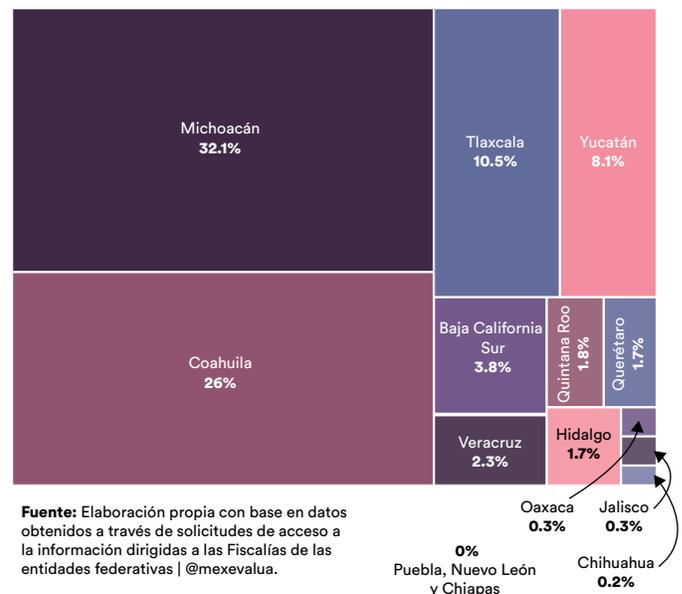
mento del 100% en el apoyo y atención del RNV para las mujeres, aunque se redujo en el mismo porcentaje para los hombres. En términos generales, no hubo variación porcentual con respecto al número de personas beneficiadas en el último año.

Por lo que toca a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Federación, para 2021 la tasa de reparación del daño fue de 32.3%, un porcentaje menor a la tasa obtenida en 2020 (57.5%) y 2019 (45.4%).

A la vista de las anteriores condiciones en la labor del personal de asesoría jurídica de las víctimas, queda claro que el cumplimiento a las principales recomendaciones y sentencias en materia de violaciones a derechos humanos se complejiza. Estas recomendaciones se han centrado en el respeto a los derechos durante la investigación; por eso es esencial contar con la atención de personal técnico especializado.

Sin embargo, la importancia de este personal va más allá, pues impulsan también el avance procesal de las investigaciones, al intervenir en el planteamiento de alternativas para agilizar la solución de las controversias. Es decir, el trabajo de la asesoría jurídica de víctimas puede incidir de manera positiva en la tasa de congestión ministerial. Debe entonces ser percibida como una aliada en la búsqueda de las soluciones más óptimas para los casos.

Gráfica 57. Tasa de reparación del daño en sede ministerial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Fiscalías de las entidades federativas | @mexevalua.



En sede ministerial, para las entidades en las que pudimos disponer de datos, la tasa de reparación del daño más alta fue reportada en Michoacán (32.1%), mientras que las más bajas correspondieron a Puebla, Nuevo León y Chiapas, donde del total de personas registradas en carpetas de investigación determinadas ninguna recibió reparación del daño, al cierre de 2021.

4.3.4 Tasa de congestión ministerial

Esta tasa se refiere al número de casos que se encuentran en trámite en las procuradurías/fiscalías; es decir, a aquéllos sobre los cuales no ha sido registrada alguna determinación.

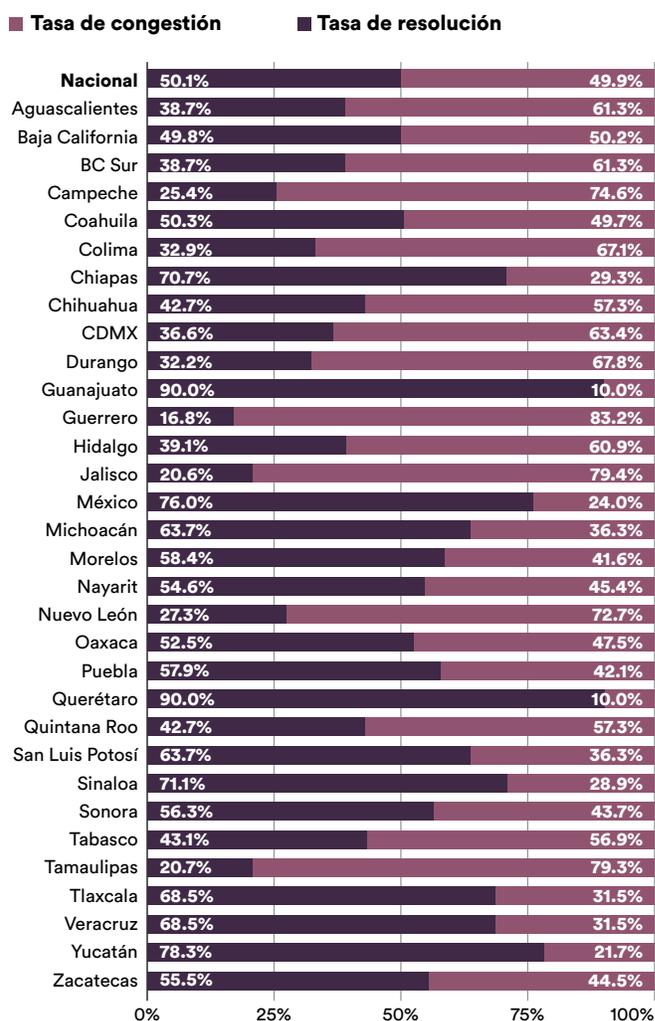
Debido a que el uso de las formas de terminación antes analizadas inciden en la cantidad de casos que se encuentran abiertos o en trámite, su uso indiscriminado puede tener como único propósito reducir la carga de trabajo vigente, y no precisamente privilegiar las necesidades de las víctimas o alcanzar una solución óptima. Por ello resulta relevante el estudio de las terminaciones tempranas, principalmente el archivo temporal.

En 2021, a nivel nacional se registró una tasa de congestión ministerial del 49.9%, mientras que en el año anterior se registró una del 55.4%. Se identifica, así, una importante reducción de 5.5%. En 2020 los estados con mayor tasa de congestión ministerial fueron Nuevo León (90.2%), Guerrero (86.6%), Tamaulipas (79.0%), Hidalgo (78.1%) y Puebla (76.0%). En todos ellos la tasa disminuyó en 2021, como se aprecia en la Gráfica 58. Sólo Tamaulipas aumentó mínimamente su tasa de congestión ministerial, al registrar un 79.3% para 2021.

Si bien este cambio se puede juzgar positivo, en su interpretación es importante tener en cuenta dos factores: 1. la reducción de las restricciones sanitarias causadas por la pandemia de covid-19 facilitó la reincorporación del personal público a sus funciones, y 2. el año anterior el cálculo de la tasa de congestión ministerial se elaboró con base en los registros del MES, y para este año lo elaboramos con base en la información proporcionada directamente por las procuradurías/fiscalías.

Finalmente, es relevante apuntar que el fenómeno de congestión de casos, o de casos en trámite, debe ser estudiado teniendo en cuenta la forma en la que se organiza el trabajo en las procuradurías/fiscalías a través de sus modelos de gestión, ya que es posible que el diseño de éstos incida en la agilidad con la que se atienden los casos y se les da respuesta. Por otro lado, hay que enfocar el papel que están llamados a tener los

Gráfica 58. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede ministerial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

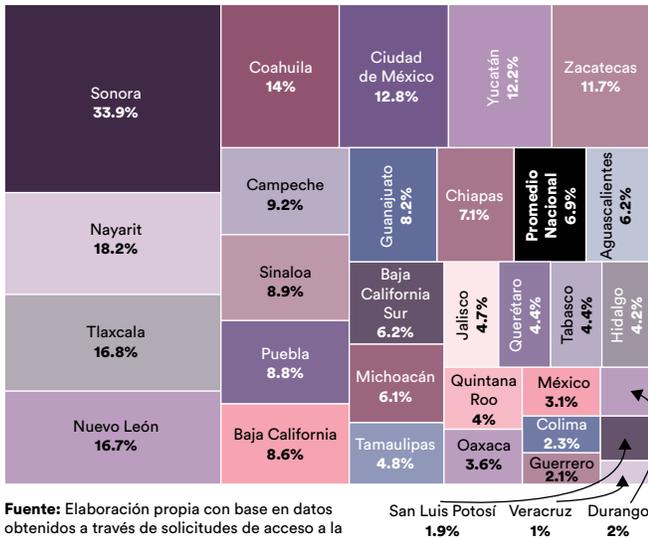
mecanismos de supervisión y control sobre el uso de las distintas formas de terminación temprana de la investigación, especialmente en el archivo temporal. Bajo ciertas condiciones, pueden constituirse como herramientas transparentes, oportunas e idóneas para dar solución a los casos de manera más eficiente.

4.3.5 Judicialización

Cuando los agentes del Ministerio Público deciden llevar las investigaciones ante la autoridad judicial es porque, mayormente, consideran que tienen los elementos suficientes para formular imputación y continuar con la persecución penal del delito.



Gráfica 59. Tasa de judicialización por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información dirigidas tanto a las Fiscalías como a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas | @mexevalua.

La Gráfica 59 muestra que, a nivel nacional, al cierre de 2021 la tasa de judicialización fue del 6.9%. El estado con la mayor tasa fue Sonora, con 33.9% (en otras palabras, tres de cada 10 carpetas de investigación fueron judicializadas), mientras que la más baja se observa en Veracruz (1%).

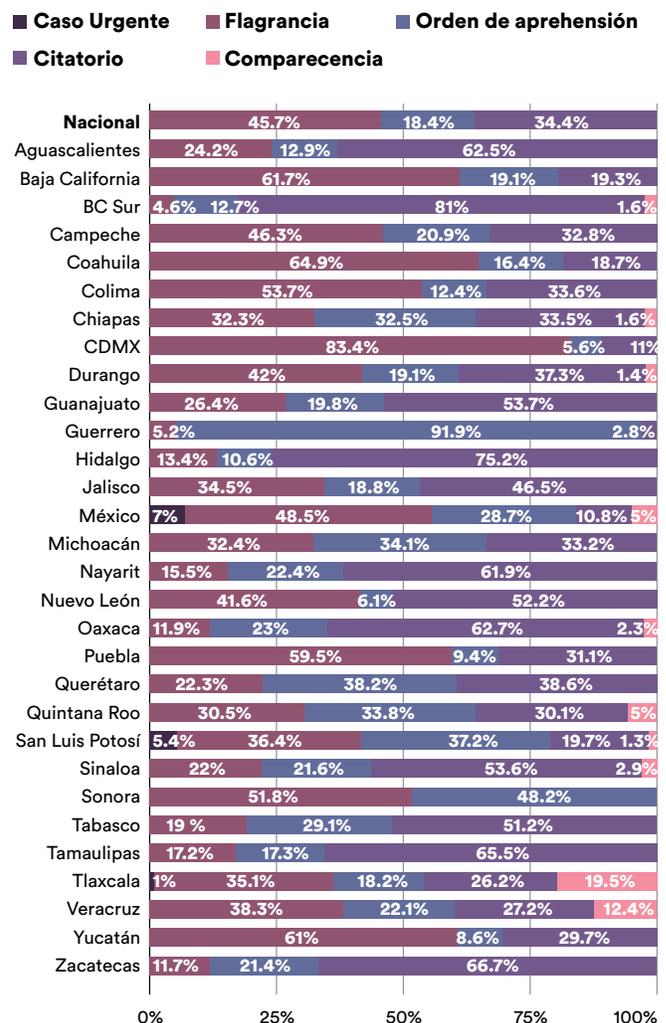
En efecto, el caso de Sonora es destacable; sin embargo, hay que tomar en cuenta que en ese estado siete de cada 10 personas imputadas son conducidas al proceso a través de la flagrancia. Con todo, la entidad con una tasa más cercana a Sonora se encuentra más de 10 puntos porcentuales por debajo –Nayarit, con 18.2%–. Sonora es una entidad que conviene analizar con mayor atención a partir de los habilitantes y condicionantes de su sistema de justicia penal, sobre todo con respecto a su modelo de gestión de casos, mismo que le permite tener una tasa de congestión ministerial por debajo de la media nacional (43.7%) y dar solución a los casos mediante las determinaciones tempranas y los MASC.

Adicionalmente, entidades como Guanajuato, Querétaro y Yucatán, con las tasas de congestión ministerial más bajas del país, no necesariamente tienen tasas de judicialización más elevadas. Este aspecto muestra la importancia de analizar los resultados desde un enfoque sistémico, y de poner cada indicador en perspectiva, para buscar un mejor entendimiento de los resultados y su impacto.

4.3.6 Formas de conducción al proceso penal

La judicialización de las investigaciones es llevada a cabo principalmente a través de audiencias de **control de la detención**, ya que el 45.7% de los casos –cuatro de cada 10– son iniciados a través de una detención en flagrancia. La **citación de la persona imputada** para la formulación de imputación ocurre en menor medida –34.4%, o bien tres de cada 10–. Los casos que son llevados ante la autoridad judicial mediante la ejecución de una **orden de aprehensión** representan el 18.4% del total, mientras que la **comparecencia** representa menos del 1%.

Gráfica 60. Formas de conducción al proceso penal en sede judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



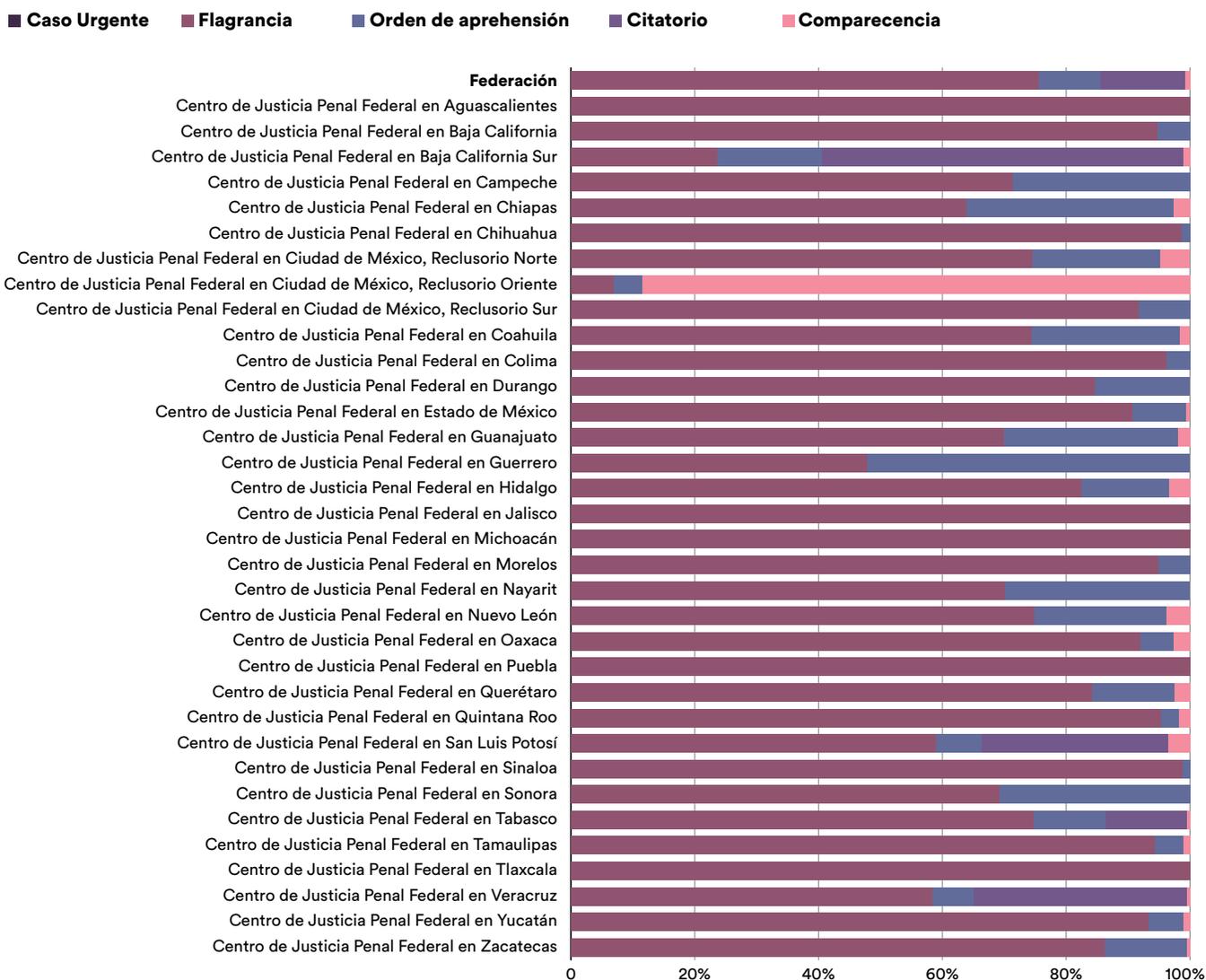
En cuanto a los tribunales federales, salvo el Centro de Justicia Penal Federal de Baja California Sur y el de la Ciudad de México (Reclusorio Oriente), las proporciones más altas también se concentran en la flagrancia. A nivel federal, siete de cada 10 carpetas judicializadas son conducidas al proceso penal mediante la flagrancia, mientras que una de cada 10 lo hacen por orden de aprehensión o citatorio.

Antes de analizar la información de la Gráfica 61, es preciso recordar que el inicio de la investigación con una persona detenida requiere que la autoridad ministerial tome decisiones de la manera más eficiente, ya que, por un lado, dispone de hasta 48 horas para decidir si

la persona es liberada y si continuará o no con la investigación (incluso para llamarla más adelante); por el otro, si reúne la información suficiente en este plazo está en condiciones de presentar la investigación ante la autoridad judicial y solicitar que la persona detenida sea vinculada a proceso. Lo resumimos en el Esquema 10.

Las cifras de la Gráfica 61 nos enseñan que la mayoría de los casos que llegan ante la autoridad judicial son aquéllos en los cuales las procuradurías/fiscalías tenían a su disposición personas detenidas en flagrancia¹¹². Ciudad de México es la entidad con mayor proporción de casos iniciados de esta forma (83.4%), seguido de Coahuila (64.9%).

Gráfica 61. Formas de conducción al proceso penal en sede judicial por Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

¹¹² La flagrancia, en términos generales, implica que la persona fue detenida en el momento en que ocurrían los hechos con apariencia del delito –o inmediatamente después–, fue señalado por la víctima y/o se le encontraron objetos producto del delito. Para mayor referencia, ver supuestos de flagrancia establecidos en el art. 141 del CNPP.



Esquema 10. Investigación en sede ministerial



Llama la atención que Ciudad de México tenga una tasa de asuntos en trámite del 63.4% (la cual se encuentra por arriba de la media nacional, de 49.9%), a diferencia de Coahuila, cuya tasa de congestión ministerial es de 47.9%. Esto es, que ambas entidades judicializan las investigaciones con una persona detenida en flagrancia, pero sólo en Coahuila es posible observar que la atención de estos casos no reduce la atención del resto de los casos y mantiene una tasa de congestión ministerial por debajo de la media nacional.

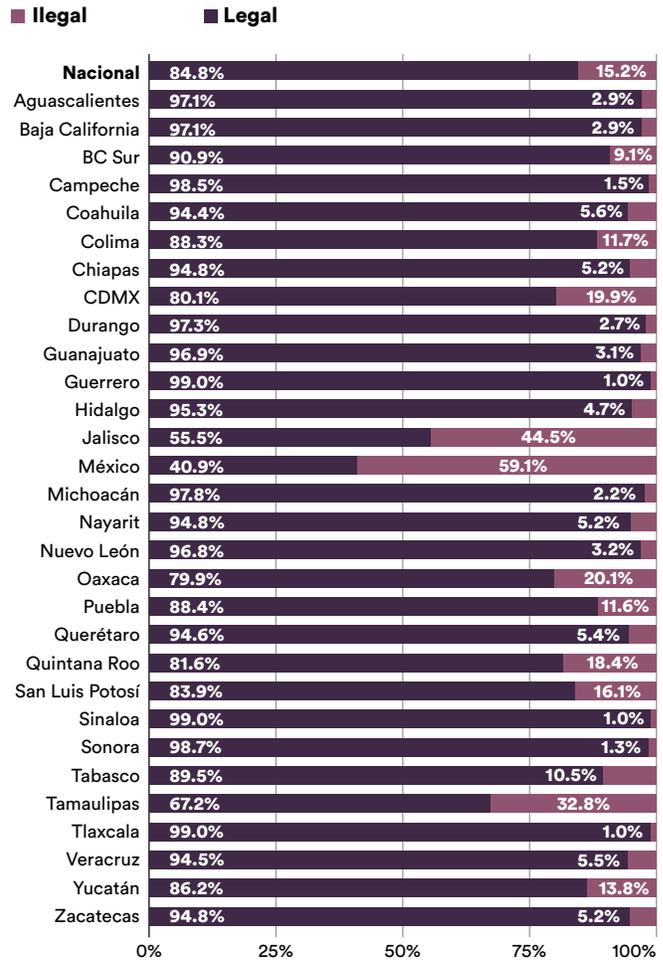
Guerrero es otro de los casos destacables: el 91.9% de los casos se conducen ante la autoridad judicial mediante órdenes de aprehensión; es decir, nueve de cada 10. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el 83.2% de los casos en esta entidad se encuentra bajo trámite, por lo que es de esperarse que su índice de judicialización se sitúe en 2.1%.

4.3.7 Control de la legalidad de la detención

Trataremos aquí del examen llevado a cabo por la autoridad judicial con respecto a las circunstancias y razones que motivaron la privación de la libertad de una persona, con el propósito de asegurar que se cumpla con lo dispuesto por la ley.

Durante 2021, en el 15.2% de los casos a nivel nacional los jueces de control encontraron que la

Gráfica 62. Tipo de determinación en los controles de detención de causas penales que involucraron a personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente



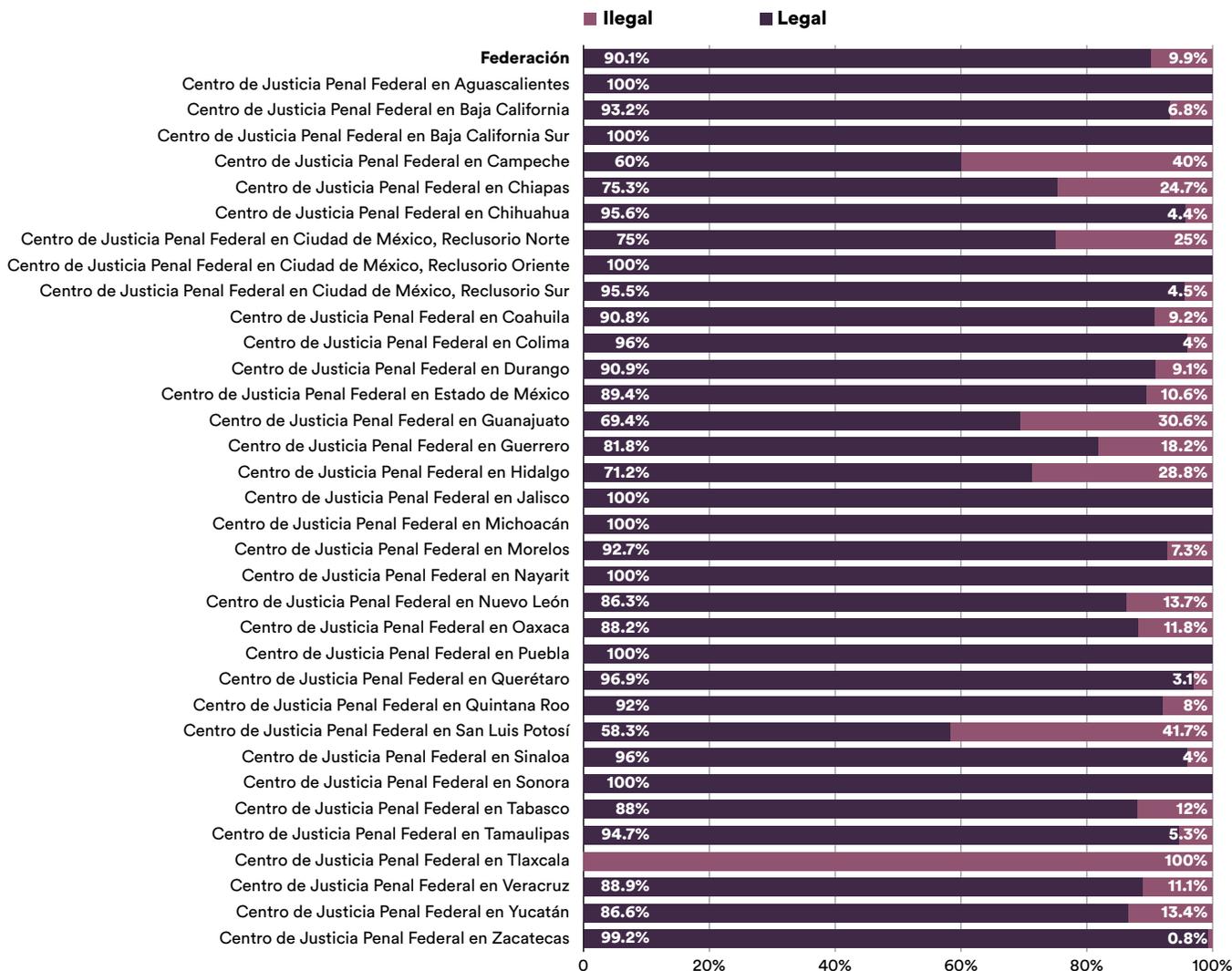
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

detención no se apegaba a la ley y, en consecuencia, fueron decretadas como detenciones ilegales. Esta cifra muestra una mejora significativa, ya que en 2020 se registró una tasa del 25.8% de detenciones sobre las cuales se dictó la ilegalidad.

En la Gráfica 62 se lee que la entidad federativa con mayor proporción de casos sobre los que se decretó la ilegalidad de la detención es el Estado de México, con el 59.1% de casos –seis de cada 10–. De igual forma, Jalisco presenta una de las tasas más altas, con el 44.5%, y en tercer lugar se cuenta Tamaulipas, con una tasa de 32.8%.



Gráfica 63. Tipo de determinación en los controles de detención de causas penales que involucraron a personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente por Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Por lo que toca a los tribunales federales, se destaca el Centro de Justicia Penal Federal en Tlaxcala, donde el 100% de las detenciones en flagrancia fueron declaradas como ilegales, seguido por los Centros de Justicia Penal Federal de Campeche y San Luis Potosí, donde la proporción alcanza el 40%.

4.3.8 Liberación durante la investigación

Por primera vez para *Hallazgos* buscamos hacer un análisis de las circunstancias en que son liberadas las perso-

nas detenidas mientras se encuentran a disposición de la autoridad ministerial, principalmente cuando son liberadas dentro del plazo de las 48 horas de la investigación inicial, y la procuraduría/fiscalía apunta que continuará con la investigación hasta determinar si la llevará ante la autoridad judicial (sin persona detenida) o bien la concluirá de alguna otra forma.

El Esquema 11 describe el supuesto por el cual la persona es liberada y se continúa con la investigación (resaltado en un círculo rojo).

Es común que la población perciba que las personas de-



Esquema 11. Formas de conducción al proceso penal



tenidas durante la comisión de un delito son liberadas sin consecuencias y permanecen impunes. Esta percepción puede reforzarse si, efectivamente, las personas detenidas son liberadas sin que se continúe con la investigación del delito y se sancione a quien fuera responsable, además de reparar el daño a las víctimas.

El artículo 140 del CNPP establece que en los casos en que el delito no amerite prisión preventiva oficiosa, o la agencia de Ministerio Público no pretenda justificar que se requiere esta medida cautelar, entonces se puede decidir la puesta en libertad de la persona imputada con medidas de protección, además de prever lo necesario para que no se acerque a la víctima, la investigación no resulte obstaculizada y acuda todas las veces en que sea requerido.

Para contextualizar este supuesto legal, es importante recordar que la capacidad de las procuradurías/fiscalías es limitada para investigar y perseguir la totalidad de los delitos con la misma intensidad, sobre todo en casos que, como se apuntó antes, implican diversas acciones en un plazo de 48 horas. En este sentido, es comprensible la necesidad de priorizar los casos que requieren ser llevados ante la autoridad judicial, y aquéllos en los que se puede continuar con la investigación sin sujetarse a un término estricto de tiempo.

Lo que muestra la Tabla 48 es que no todas las procuradurías/fiscalías continúan con las investigaciones una vez que liberan a las personas detenidas.

Tabla 48. Datos de carpetas de investigación que implicaron personas detenidas en flagrancia, para las cuales se decretó su libertad durante la investigación

| Nombre de la Entidad | Número de carpetas de investigación en las cuales se continuó con la investigación, luego de haberse decretado la libertad conforme al artículo 140 del CNPP | Número de carpetas de investigación en las cuales se decretó la libertad durante la investigación conforme al artículo 140 del CNPP | Tasa de investigación | Tasa de no investigación posterior a la liberación |
|----------------------|--|---|-----------------------|--|
| BC Sur | 10 | 11 | 90.9% | 9.1% |
| Chihuahua | 13,985 | 14,001 | 99.9% | 0.1% |
| México | 3,773 | 4,390 | 85.9% | 14.1% |
| Durango | 776 | 776 | 100% | 0% |
| Hidalgo | 1,090 | 1,953 | 55.8% | 44.2% |
| Nayarit | 8 | 19 | 42.1% | 57.9% |
| Nuevo León | 2,255 | 2,255 | 100% | 0% |
| Oaxaca | 2,028 | 2,374 | 85.4% | 14.6% |
| Puebla | 0 | 842 | 0% | 100% |
| Querétaro | 6,262 | 6,905 | 90.7% | 9.3% |
| Quintana Roo | 2,950 | 2,950 | 100% | 0% |
| San Luis Potosí | 1,485 | 1,485 | 100% | 0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



De la información aportada por 12 fiscalías sobre este aspecto se conoce que en Hidalgo y Nayarit las investigaciones continúan después de haberse liberado a la persona detenida en el 55.8% y 42.1% de los casos, respectivamente.

En Oaxaca (85.4%), Ciudad de México (85.9%) o Baja California Sur (90.9%) se continúa con las investigaciones en mayor medida, aunque no se encuentran en la situación de estados como San Luis Potosí, Quintana Roo, Nuevo León y Durango, en los que se da seguimiento a la investigación en el 100% de los casos.

La libertad durante la investigación puede constituir un mecanismo efectivo para la aplicación de criterios de priorización que conduzcan a una persecución penal más estratégica y eficiente en el uso de los recursos. Sin embargo, si la investigación no continúa con la persona detenida en libertad y no se esclarecen los hechos (como ocurre en la mayoría de las procuradurías/fiscalías), la percepción de impunidad se redobla.

Como decimos, este análisis abarca información proporcionada por 12 procuradurías/fiscalías. Busca resaltar una práctica que puede explicar las altas tasas de congestión ministerial, así como también las bajas tasas de judicialización en casos en los que no se encuentra una persona detenida. En todo caso, resulta relevante llevar a cabo un análisis más profundo y frecuente sobre esta forma de seguir las investigaciones.

4.3.9 Vinculación a proceso

La vinculación a proceso es una resolución por parte de la autoridad judicial que permite a las procuradurías/fiscalías continuar con la persecución penal del delito, una vez que se haya informado sobre los hechos a la persona imputada (esto es, formulada la imputación), y siempre que se hayan presentado datos que permitan presumir que el hecho delictivo ocurrió y que la persona imputada participó.

Esta decisión la tomará la autoridad judicial sobre los casos que se le hayan presentado en flagrancia, orden de aprehensión, caso urgente y citación. El Esquema 12 describe este proceso.

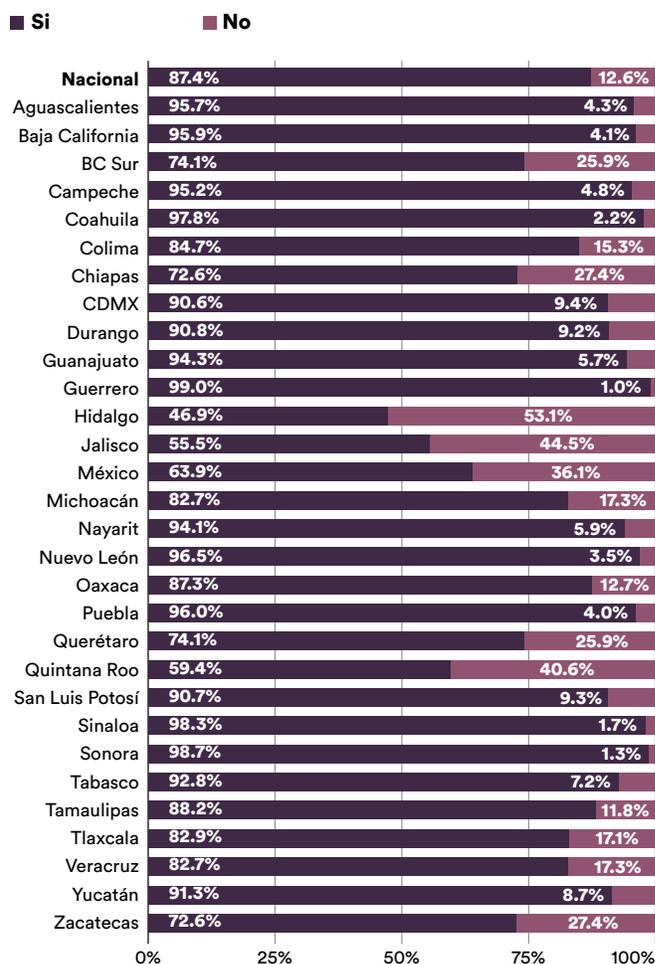
Se vinculan a proceso el 2.14%. Esta cifra también representa una mejora con respecto a 2020, cuando se registró un 2.5%. Una vez que este 2.14% de las investigaciones llegan a esta etapa del proceso penal, la oportunidad de que la persona o personas imputadas del delito enfrenten el proceso penal es del 87.4%.

Esto significa que a nivel nacional el 12.6% de los casos que llegan a esta instancia no continúan el proceso, al negarse la vinculación a proceso.

La entidad con menor tasa de vinculación a proceso es Hidalgo (46.9%). Jalisco es la segunda con la tasa más baja (55.5%), y la entidad con la tercera tasa más baja es Quintana Roo (59.4%).

A nivel federal¹¹³, de manera similar a lo reportado por los Tribunales locales, la proporción de vinculación a proceso fue casi de nueve de cada 10. Sin embargo, se destacan los casos de los Centros de Justicia Penal

Gráfica 64. Tasas de vinculación a proceso ordenadas por jueces de control de los Tribunales Superiores de Justicia



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

¹¹³ El análisis de los datos de los Centros de Justicia Penal Federales se restringe a las causas penales ingresadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, debido a que el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) no lleva registro en bases de datos ordenadas de todo el universo de causas penales rezagadas.



Gráfica 65. Tasas de vinculación a proceso ordenadas por jueces de control de Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Federales tanto de Guerrero como de San Luis Potosí, donde la proporción es menor en contraste con lo reportado por el resto de las entidades: sólo seis de cada 10 personas imputadas fueron vinculadas a proceso.

Hay que aclarar que **la vinculación a proceso no representa un indicador de eficacia, en tanto que no se trata de una resolución que resuelva el caso.** Sin embargo, sí puede considerarse como un indicador de contexto sobre la solidez de las investigaciones judicializadas, el trabajo de preparación de las audiencias por parte de las fiscalías y, de igual forma, puede informar sobre la proactividad en el trabajo de la Defensa.

A nivel nacional, los Tribunales Superiores de Justicia vinculan a proceso, en mayor medida, a personas imputadas (con independencia de su sexo) por los delitos de robo, narcomenudeo, violencia familiar y lesiones. El hecho es en sí destacable, pues refleja que lo hacen en mayor medida por delitos de criminalidad común, que en aquellos donde el Estado tiene un deber de protección reforzado, tales como el homicidio, el secuestro, la violación, el abuso sexual, entre otros más. En este sentido, nos llama la atención que un delito como incumplimiento de obligaciones de asistencia alimentaria alcance una tasa de vinculación del 2.2% a nivel nacional, mientras que para amenazas, despojo y fraude, cuando las imputadas son mujeres, lo haga en 3.2%, 3% y 2.9%, respectivamente.



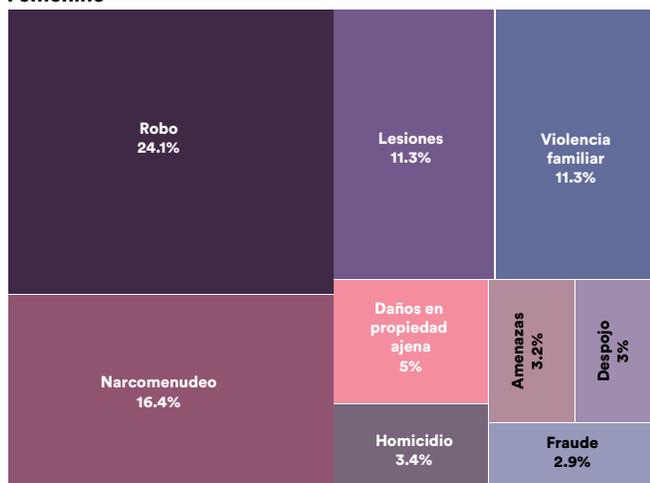
En los Centros de Justicia Penal federales, donde las personas imputadas son vinculadas a proceso por delitos del fuero federal, se destacan, para imputados de ambos sexos, los delitos de portación, tráfico o acopio de armas prohibidas, portación de armas de fuego de uso exclusivo del ejército, posesión de cartuchos de uso

exclusivo del ejército, narcomenudeo (en su modalidad tanto de comercio y/o suministro como transportación) y, en menor medida, transportación ilícita de migrantes.

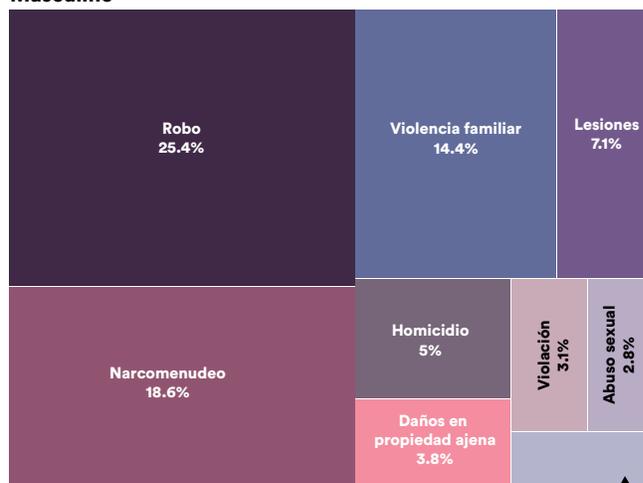
Debe reiterarse que la decisión judicial de no vinculación a proceso no es enteramente adjudicable al desempe-

Gráfica 66. Tipo de delitos por los cuales fueron vinculados a proceso personas imputadas por Tribunales Superiores de Justicia

Femenino



Masculino

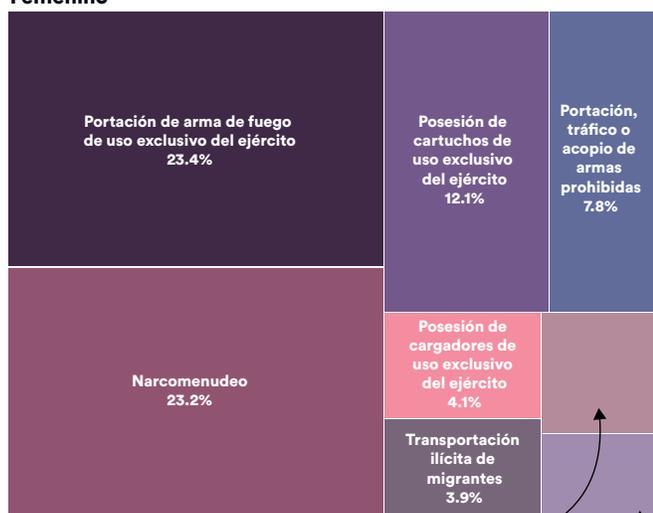


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

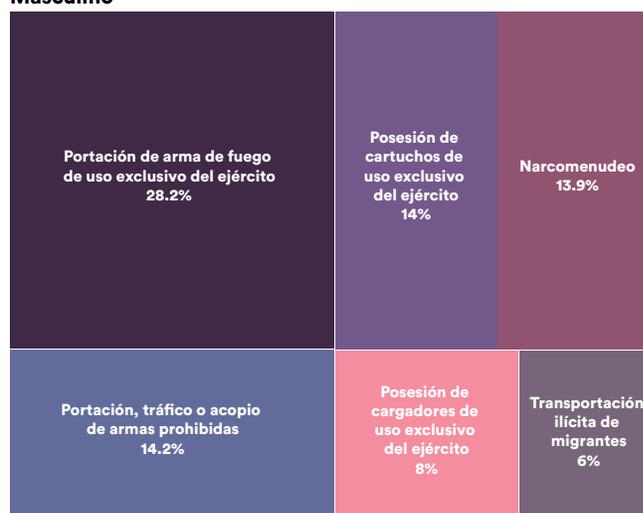
Incumplimiento de obligaciones de asistencia alimentaria
2.2%

Gráfica 67. Tipo de delitos por los cuales fueron vinculados a proceso personas imputadas por Centros de Justicia Penal federales

Femenino



Masculino



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



ño de la Defensa, ya sea pública o privada. Empero, también hay que apuntar que la Defensa pública a nivel nacional ha registrado un aumento sostenido en la tasa de vinculaciones a proceso. En 2019 la tasa de vinculación a proceso fue de 71.6%; en 2020 fue de 76.7%, y en 2021 se registró una del 80.5%.

Si bien la vinculación a proceso, como indicador de contexto, es positivo para las procuradurías/fiscalías, no lo es en el caso de la Defensa, la cual tiende a buscar generalmente que se decrete la no vinculación al proceso de las personas que representa¹¹⁴.

En la Tabla 49 se llegan a apreciar estados en los cuales las defensorías públicas redujeron la tasa de vinculación a proceso, como Tabasco, que pasó de una tasa de 94.2% en 2020 a una tasa de 64.3% en 2021. Yucatán registró una reducción importante: 43.7% en 2021, cuando en 2020 exhibió una tasa de vinculaciones del 85.4%.

En *Hallazgos 2020* se reportó destacable la tasa de no vinculaciones a proceso de la defensoría pública de San Luis Potosí. Pues bien, ahora identificamos que la tasa de vinculación a proceso pasó de 21.2% en 2020 a 72.9% en 2021, lo que ubica a San Luis Potosí como el estado con el mayor aumento en las vinculaciones a proceso de las personas imputadas representadas por la Defensa pública.

Por su parte, la Defensoría Pública federal ha mantenido una tasa de vinculación a proceso estable. Durante 2019 fue de 87.6%; en 2020 de 87.4%, y en 2021 de 86.3%.

De igual forma, en *Hallazgos 2020* señalamos que la incidencia de la Defensa en la decisión judicial sobre la vinculación a proceso puede estar condicionada por la oportunidad con la que conoce del caso y el tiempo que tiene para preparar su defensa, entre otros factores directamente relacionados con el número de casos que puede atender cada defensor público.

Tabla 49. Tasa de vinculación a proceso de persona imputadas representadas por defensores públicos, según su sexo (2019-2021)

| Nombre entidad | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | |
|---------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | Tasa hombres vinculados | Tasa mujeres vinculadas | Tasa vinculación general | Tasa hombres vinculados | Tasa mujeres vinculadas | Tasa vinculación general | Tasa hombres vinculados | Tasa mujeres vinculadas | Tasa vinculación general |
| Nacional | 66.4% | 69.7% | 71.6% | 71.3% | 75.5% | 76.7% | 79.1% | 80.7% | 80.5% |
| Aguascalientes | NA | NA | 94.5% | 93.2% | 88.0% | 92.8% | 98.0% | 95.8% | 97.8% |
| Baja California | 96.1% | 92.1% | 95.9% | 96.2% | 94.7% | 96.1% | 96.2% | 96.3% | 96.2% |
| Baja California Sur | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 67.2% | 80.0% | 68.0% |
| Campeche | 90.7% | 100% | 91.5% | 96.3% | 91.7% | 95.9% | 95.4% | 72.0% | 93.3% |
| Chiapas | 73.9% | 78.3% | 74.1% | 92.7% | 59.3% | 91.4% | 91.4% | 96.3% | 91.6% |
| Chihuahua | NA | NA | 92.9% | NA | NA | 85.2% | 85.9% | 78.1% | 85.1% |
| Ciudad de México | 84.4% | 92.8% | 85.4% | 86.8% | 93.4% | 87.9% | 90.2% | 94.7% | 90.8% |
| Guanajuato | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 95.8% | 92.2% | 95.4% |
| Guerrero | 87.9% | 74.2% | 86.4% | 72.8% | 84.3% | 87.3% | 73.0% | 70.7% | 72.7% |
| Hidalgo | 76.0% | 75.0% | 75.9% | 89.0% | 79.5% | 87.6% | 100% | 100% | 89.1% |
| Jalisco | NA | NA | 92.5% | NA | NA | 95.5% | NA | NA | 77.3% |
| Morelos | NA | NA | 79.4% | NA | NA | 84.9% | 77.3% | 89.7% | 78.1% |
| Nayarit | 97.7% | 91.2% | 97.2% | 97.9% | 94.8% | 97.6% | 97.2% | 90.8% | 96.5% |
| Nuevo León | 45.0% | 45.0% | 45.0% | 45.0% | 45.0% | 45.0% | 45.0% | 45.0% | 45.0% |
| Puebla | 94.6% | 94.3% | 94.6% | 81.0% | 82.1% | 81.1% | 92.8% | 93.8% | 92.9% |
| Querétaro | NA | NA | 94.5% | NA | NA | 97.2% | 96.6% | 88.8% | 96.1% |
| Quintana Roo | 86.8% | 80.2% | 86.3% | 93.7% | 89.5% | 93.4% | 91.1% | 84.9% | 90.7% |
| San Luis Potosí | 12.4% | 18.9% | 12.9% | 20.4% | 29.7% | 21.2% | 72.6% | 76.2% | 72.9% |
| Sinaloa | NA | NA | 82.3% | NA | NA | 93.0% | 92.8% | 95.8% | 94.1% |
| Sonora | NA | NA | 98.9% | NA | NA | 99.2% | NA | NA | 99.0% |
| Tabasco | 84.1% | 92.5% | 84.3% | 94.2% | 85.7% | 94.1% | 67.5% | 100.0% | 64.3% |
| Tamaulipas | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 82.6% | 68.1% | 80.8% |
| Tlaxcala | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 89.5% | 64.5% | 87.3% |
| Veracruz | NA | NA | 71.3% | NA | NA | 92.5% | 97.0% | 90.8% | 96.3% |
| Yucatán | 88.2% | 93.0% | 88.5% | 84.8% | 93.5% | 85.4% | 42.1% | 62.3% | 43.7% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

¹¹⁴ Habrá casos en los cuales la Defensa no se concentre en buscar la no vinculación a proceso, sino en alcanzar alguna salida alterna o un procedimiento abreviado.



Tabla 50. Carga de trabajo: asuntos representados por defensor público, según el sexo de las personas imputadas (2019-2021)

| Nombre Entidad | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------|---------|---------|---------|
| Nacional | 244.0 | 227.4 | 279.8 |
| Baja California | 993.7 | 901.6 | 967.8 |
| Campeche | NA | NA | 66.0 |
| Chiapas | 167.8 | 156.9 | 145.8 |
| Chihuahua | 127.9 | 131.7 | 187.0 |
| Ciudad de México | 162.5 | 128.6 | 163.0 |
| Guanajuato | 190.8 | 200.3 | 318.7 |
| Guerrero | 32.9 | 30.6 | 43.9 |
| Hidalgo | 132.5 | 92.3 | 168.8 |
| Jalisco | 524.0 | 709.0 | 485.8 |
| Morelos | 193.2 | 223.9 | 188.1 |
| Nayarit | 88.3 | 99.2 | 91.4 |
| Nuevo León | 1,063.2 | 1,083.1 | 1,350.7 |
| Puebla | 146.1 | 123.1 | 154.6 |
| Querétaro | 40.3 | 49.0 | 54.9 |
| Quintana Roo | 42.4 | 41.1 | 67.3 |
| San Luis Potosí | 288.9 | 96.4 | 81.6 |
| Sinaloa | 221.3 | 107.3 | 62.7 |
| Sonora | 165.0 | 192.4 | 209.5 |
| Tabasco | 78.9 | 60.4 | 215.5 |
| Tamaulipas | NA | NA | 26.2 |
| Tlaxcala | NA | NA | 108.8 |
| Veracruz | 232.5 | 138.9 | 193.5 |
| Yucatán | 18.6 | 15.9 | 18.5 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Contrario a lo esperado, el promedio de casos representados por cada defensor público en San Luis Potosí disminuyó en comparación con el año anterior. Mientras que en 2020 cada persona defensora representó 96.4 casos, para 2021 fueron 81.6. Así, durante 2021 se vincularon a proceso a más personas representadas en comparación con el año previo, cuando se reportó una carga de trabajo menor.

Por su parte, en la Defensoría Pública federal el promedio de casos representados por cada defensor, al cierre de 2021, ascendió a 67.1, lo que significa un aumento de 33.9% en comparación con el año anterior (50.7).

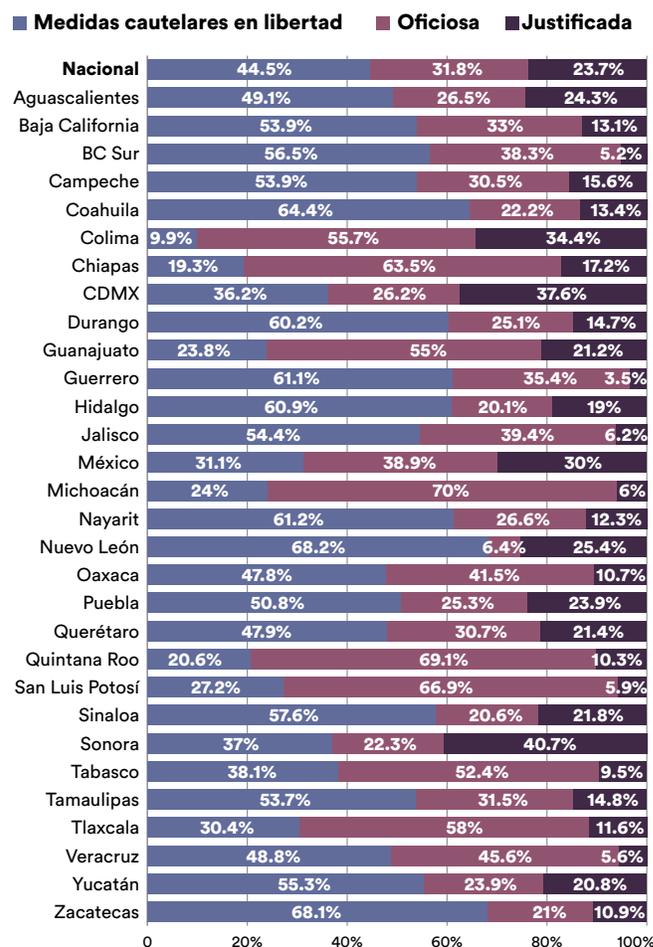
De nuevo, es importante poner en el centro de atención a la Defensa Pública de Nuevo León, el estado que asigna la mayor cantidad de casos a cada persona defensora (1,165, en promedio, durante los últimos tres años). Al cierre de 2021, esta Defensa aumentó de manera importante el indicador de carga de trabajo (24.7%), con la que confirma una tendencia al alza: desde 2019 ha sido la tasa más alta de casos asignados por cada persona defensora en el país.

El cumplimiento del derecho a la defensa de calidad de las personas imputadas, y la calidad con la que se provee desde la función pública, sin duda revelan la solidez del SJP, ya que **las procuradurías/fiscalías, en parte, fortalecen sus estándares de investigación y persecución penal en la medida en que se encuentran con una defensa preparada, proactiva y capaz de garantizar el acceso a la justicia de las personas imputadas que no cuentan con una defensa privada.**

4.3.10 Medidas cautelares

Después de la vinculación a proceso, la siguiente decisión con más impacto en la audiencia inicial es la forma en que la persona imputada enfrentará el proceso. Esto es, si podrá continuar con sus actividades en libertad, o bien

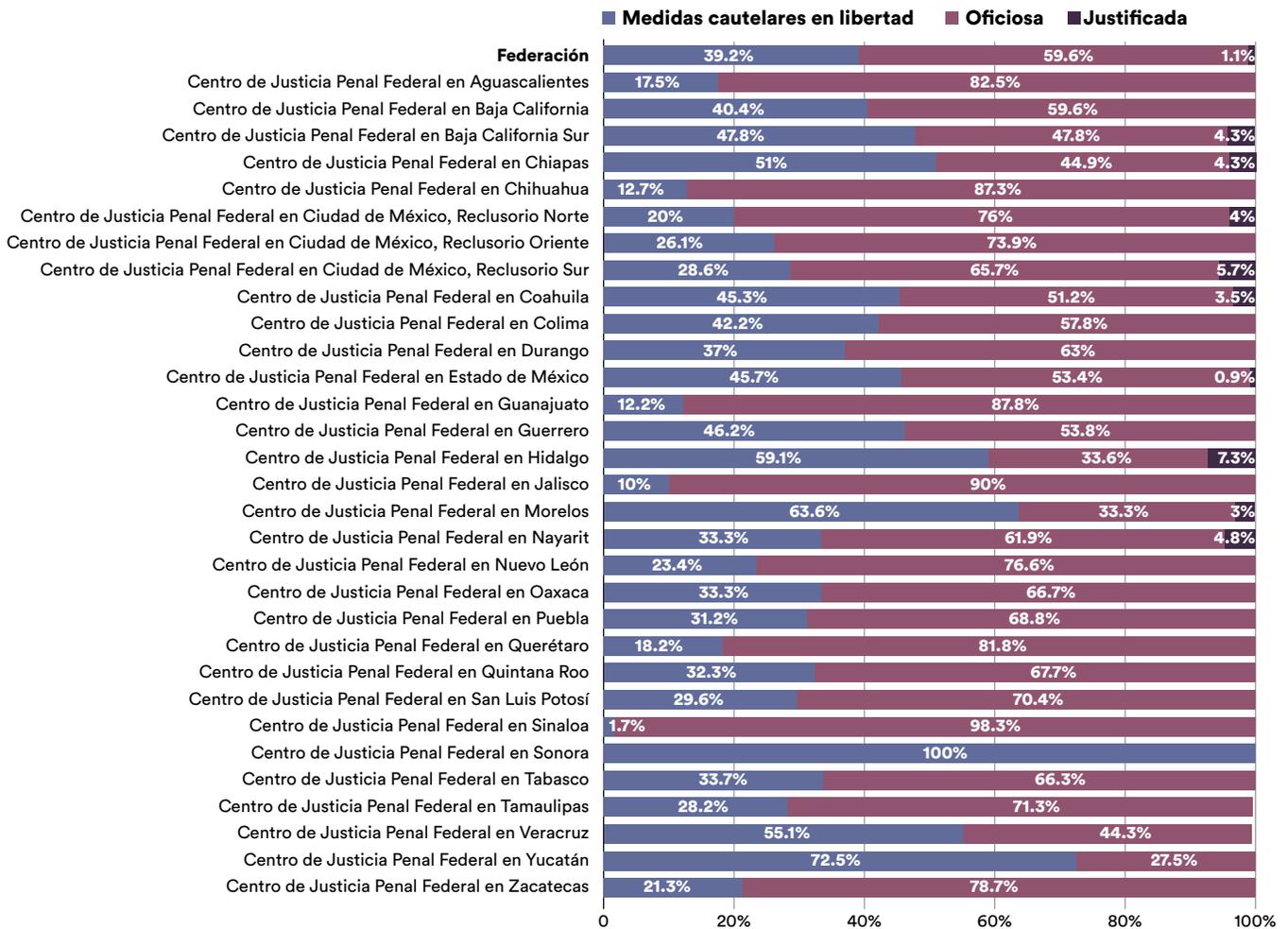
Gráfica 68. Tipo de medidas cautelares impuestas a personas vinculadas a proceso por Tribunales Superiores de Justicia



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Gráfica 69. Tipo de medidas cautelares impuestas a personas vinculadas a proceso por Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

deberá esperar el desarrollo del proceso penal privada de su libertad, bajo la medida cautelar de prisión preventiva.

El artículo 19 constitucional dicta que las medidas cautelares son impuestas por la autoridad judicial para garantizar la presencia de las personas imputadas en el proceso penal, proteger la investigación y garantizar la seguridad de víctimas y testigos. Por su parte, el CNPP establece que las medidas cautelares deben ser impuestas por la persona juzgadora, teniendo en cuenta criterios de mínima intervención según las condiciones de cada imputado, y en ningún caso podrá imponerlas sin tomar en cuenta el objeto o finalidad de éstas (art. 156).

Como evidencia la Gráfica 68, en México las medidas cautelares se imponen en mayor proporción en libertad (44.5%). En menor medida lo hacen a personas imputadas en prisión

preventiva –tres de cada 10 personas– y en justificada –dos de cada 10–. Se destacan las entidades de Coahuila, Durango, Guerrero, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas, donde la proporción de medidas cautelares impuestas en libertad alcanza seis de cada 10 personas imputadas.

A nivel federal, por el contrario, la prisión preventiva oficiosa se impuso en mayor frecuencia: a tres de cada cinco personas imputadas, mientras que las medidas cautelares en libertad registraron una proporción menor: cuatro de cada 10.

Prisión preventiva

En virtud de que, para este momento del proceso, la persona imputada aún se encuentra bajo una investigación para determinar su participación o no en el delito,



su privación de la libertad mediante el uso de prisión preventiva afecta enormemente el desarrollo de su vida. Por ello, el uso de la prisión preventiva debe ser una decisión estudiada con responsabilidad por parte de la autoridad judicial, y someterse a un debate entre las partes.

Llama la atención entonces que estados como Michoacán (78.1%) y Guanajuato (76.2%) hagan uso tan generalizado de la prisión preventiva. No menos preocupantes son los casos de Chiapas (62%), Ciudad de México (62.8%), Colima (66.6%), Estado de México (61.9%), Quintana Roo (69%) San Luis Potosí (67%) y Tlaxcala (67.6%).

Para comprender mejor las cifras mencionadas, es importante apuntar que para que la autoridad judicial decida la mejor forma en que hará uso en cada caso de las diversas medidas cautelares, deberá considerar que tanto el artículo 19 constitucional como el CNPP (art. 167) establecen un listado de delitos para los cuales, sin mediar debate (u oficiosamente), se deberá imponer la prisión preventiva. Si los delitos están fuera de estos supuestos, la prisión preventiva puede imponerse siempre y cuando así lo solicite y justifique la procuraduría/fiscalía.

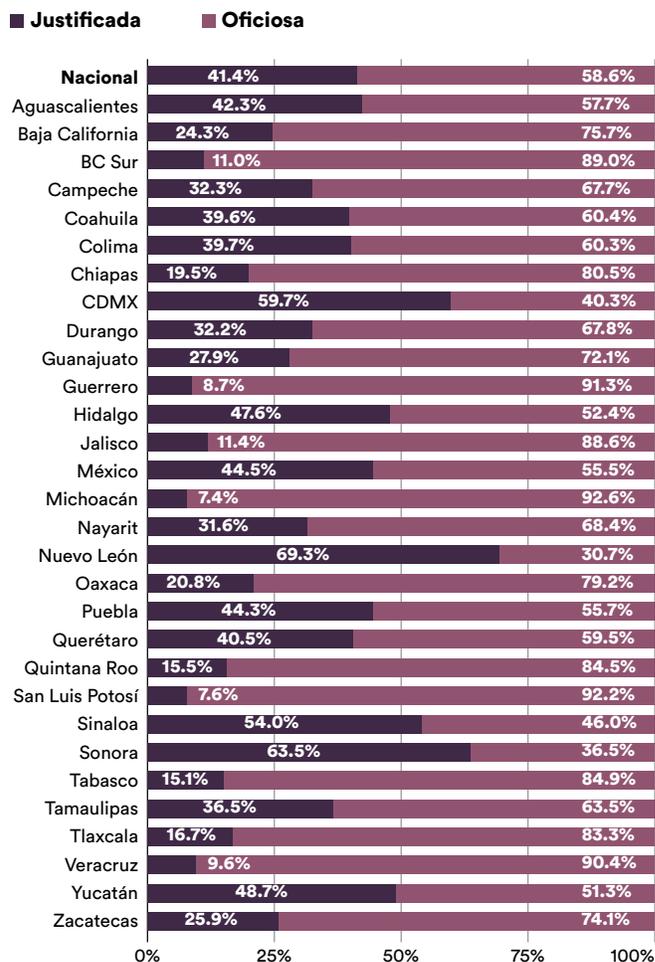
Como hemos mencionado, Michoacán (78.1%) y Guanajuato (76.2%) muestran las tasas más altas de prisión preventiva; sin embargo, la Gráfica 70 muestra que tales entidades hacen uso de la prisión preventiva en mayor proporción en casos donde la ley prevé que se imponga de manera oficiosa.

Por el contrario, en casos como Nuevo León (69.3%), Sonora (63.5%) y la Ciudad de México (59.7%), donde la tasa de prisión preventiva se compone en mayor medida de prisión preventiva justificada (es decir, en seis de cada 10 casos), se puede inferir que allí sí se usa, en mayor medida, como un último recurso.

En los Centros de Justicia Penal federales el patrón es claro: el 98.6% de las personas imputadas por delitos susceptibles de prisión preventiva fue por la vía oficiosa, mientras que el 1.4% por la justificada. Por ello se destaca el caso del Centro de Justicia Penal federal de Hidalgo, donde la proporción de prisión preventiva justificada fue la más alta en el país, al cierre del 2021: 15.2%.

En todo caso, el uso de la prisión preventiva de manera indiscriminada puede incidir en la calidad del acceso a la justicia cuando afecta la toma de decisiones de la persona imputada, que con la finalidad de recuperar su libertad puede someterse a salidas procesales que no le son beneficiosas, y que desvirtúan la veracidad de los hechos.

Gráfica 70. Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control

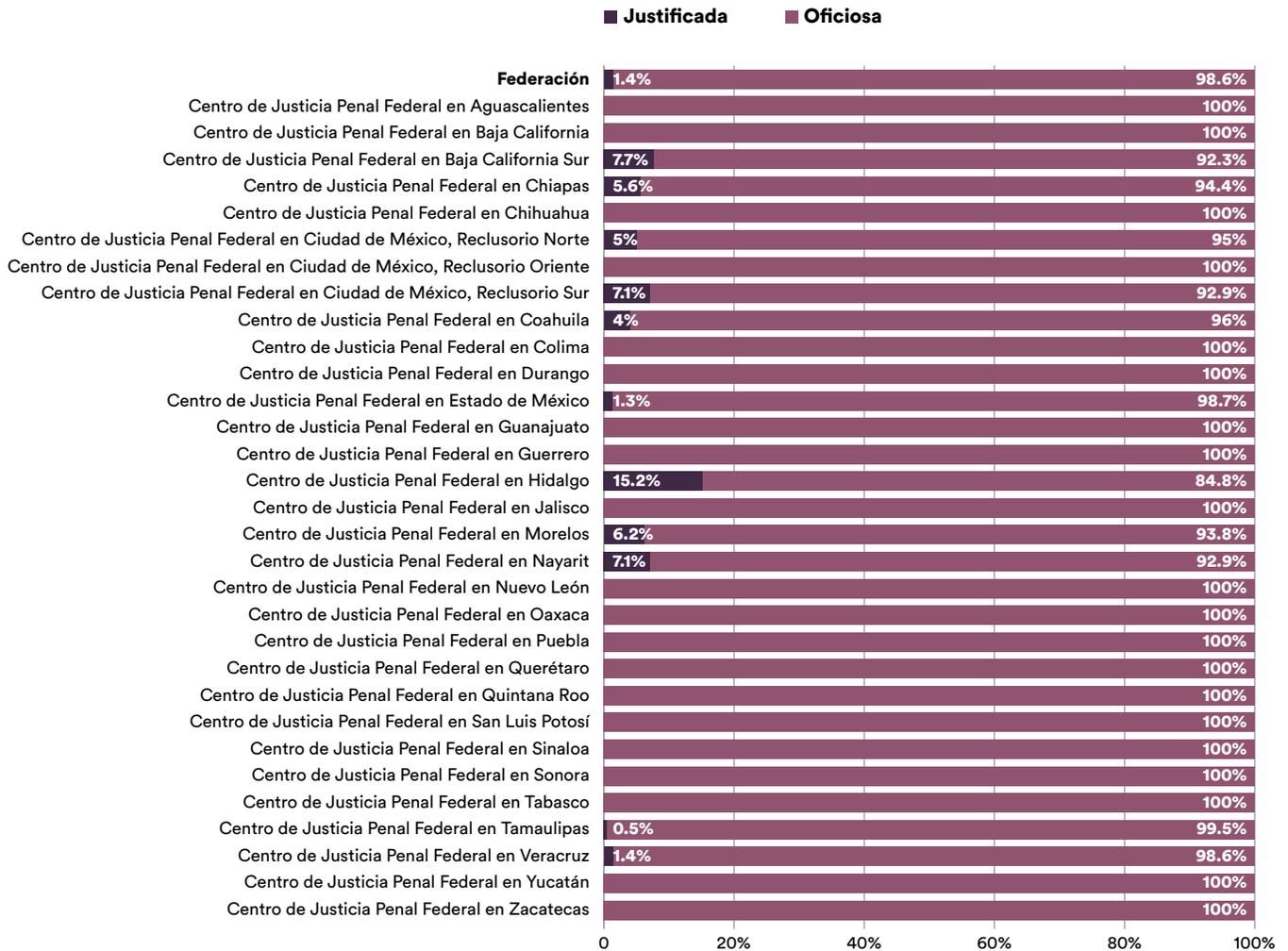


Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

EL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA DEBE SER UNA DECISIÓN ESTUDIADA CON RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA AUTORIDAD JUDICIAL, Y SOMETERSE A UN DEBATE ENTRE LAS PARTES



Gráfica 71. Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control en Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Por otra parte, las cifras de la Tabla 51 muestran que, a nivel nacional, el 19.8% de los casos de personas que se encuentran en prisión preventiva justificada son resueltos por suspensión condicional del proceso, es decir, dos de cada 10. Ésta es una salida alterna al juicio, que supone la libertad de la persona imputada mientras cumple con determinadas condiciones impuestas por la autoridad judicial por un tiempo determinado, las cuales son supervisadas por las Unidades de Medidas Cautelar (UMECA), con una extensión de seis meses y hasta de tres años. Si en estos casos la solución viable permite que la persona cumpla con condiciones en libertad, es contradictorio e inverosímil que, en el debate procesal sobre la necesidad de la medida cautelar, se haya impuesto la prisión preventiva debido a que ninguna otra medida podría evitar los riesgos para el proceso que se presentaban en ese caso.

En tal circunstancia se encuentran San Luis Potosí (100%), Tlaxcala (100%), Puebla (83.6%), Jalisco (78.1%), Michoacán (76%), Guanajuato (52.2%), Tamaulipas (50%), Durango (46.2%), Yucatán (44.8%), Oaxaca (40%), Nayarit (40%), Tabasco (36.8%), Campeche (33.3%), Sinaloa (25.3%), Baja California Sur (25%), Nuevo León (23.8%) y Coahuila (20.5%), estados que al cierre de 2021 se encontraron por encima del porcentaje nacional (19.8%).

Si bien esta situación ocurre en los casos en los cuales la ley establece que, para imponerse la prisión preventiva, debe mediarse debate, la contradicción se encuentra en la propia legislación, ya que visibiliza **la parcialidad de los análisis que desarrollan las autoridades legislativas al considerar la ampliación del catálogo de delitos susceptibles de prisión preventiva, aunque se permita una salida alterna.**



Tabla 51. Forma de resolución de causas penales que involucraron a personas imputadas bajo prisión preventiva

| Nombre entidad | Prisión preventiva oficiosa | | | | | | Prisión preventiva justificada | | | | | |
|---------------------|-----------------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|--------------------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|
| | Acuerdo reparatorio | Suspensión condicional del proceso | Criterio de oportunidad | Sentencia absolutoria en juicio oral | Sentencia condenatoria en juicio oral | Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado | Acuerdo reparatorio | Suspensión condicional del proceso | Criterio de oportunidad | Sentencia absolutoria en juicio oral | Sentencia condenatoria en juicio oral | Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado |
| Nacional | 4.7% | 30.9% | 0.1% | 0.8% | 8.8% | 54.8% | 6.4% | 19.8% | 0.1% | 0.2% | 10.4% | 63.1% |
| Aguascalientes | 10.5% | 11.6% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 77.9% | 9.3% | 18.1% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 72.5% |
| Baja California | 5.2% | 3.6% | 0.0% | 0.5% | 3.8% | 86.8% | 15.8% | 11.7% | 0.0% | 0.3% | 1.3% | 70.9% |
| Baja California Sur | 7.6% | 6.7% | 0.5% | 3.8% | 15.2% | 66.2% | 12.5% | 25.0% | 0.0% | 4.2% | 4.2% | 54.2% |
| Campeche | 0.0% | 57.8% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 42.2% | 11.1% | 33.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 55.6% |
| Chiapas | 0.7% | 6.2% | 0.0% | 0.0% | 2.8% | 90.3% | 1.2% | 5.8% | 0.0% | 0.0% | 2.3% | 90.7% |
| Ciudad de México | 2.1% | 31.8% | 0.3% | 0.0% | 0.0% | 65.7% | 1.3% | 8.0% | 0.5% | 0.0% | 0.0% | 90.2% |
| Coahuila | 17.4% | 32.6% | 0.1% | 0.5% | 3.3% | 46.1% | 10.3% | 20.5% | 0.0% | 0.5% | 0.2% | 68.5% |
| Colima | 19.4% | 30.2% | 0.0% | 0.8% | 1.6% | 48.1% | 17.3% | 15.3% | 0.0% | 6.1% | 9.2% | 52.0% |
| Durango | 2.4% | 39.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 58.3% | 7.7% | 46.2% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 46.2% |
| Estado de México | 5.4% | 2.6% | 0.0% | 0.5% | 13.1% | 78.5% | 3.9% | 3.6% | 0.0% | 0.2% | 41.6% | 50.7% |
| Guanajuato | 3.5% | 69.9% | 0.1% | 0.4% | 0.6% | 25.5% | 35.4% | 52.2% | 0.1% | 0.4% | 1.7% | 10.2% |
| Guerrero | 0.0% | 17.6% | 0.0% | 0.0% | 76.5% | 5.9% | 50.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 50.0% | 0.0% |
| Hidalgo | 8.3% | 26.7% | 0.0% | 1.7% | 6.7% | 56.7% | 48.3% | 13.8% | 0.0% | 0.0% | 4.6% | 33.3% |
| Jalisco | 32.2% | 40.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 27.5% | 12.5% | 78.1% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 9.4% |
| Michoacán | 0.0% | 69.8% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 30.2% | 0.0% | 76.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 24.0% |
| Nayarit | 12.2% | 36.7% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 51.1% | 10.8% | 83.6% | 0.0% | 0.2% | 0.3% | 5.1% |
| Nuevo León | 0.4% | 29.0% | 0.0% | 0.0% | 65.2% | 5.3% | 0.2% | 23.8% | 0.2% | 0.0% | 31.2% | 44.7% |
| Oaxaca | 4.5% | 9.1% | 0.0% | 1.5% | 4.5% | 80.3% | 12.0% | 40.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 48.0% |
| Puebla | 4.1% | 79.8% | 0.0% | 1.9% | 4.3% | 9.9% | 10.8% | 83.6% | 0.0% | 0.2% | 0.3% | 5.1% |
| Querétaro | 3.3% | 24.5% | 0.0% | 3.1% | 7.4% | 61.7% | 12.6% | 27.3% | 0.0% | 0.4% | 2.2% | 57.6% |
| Quintana Roo | 3.2% | 8.3% | 0.0% | 0.0% | 1.9% | 86.5% | 13.3% | 46.7% | 0.0% | 0.0% | 6.7% | 33.3% |
| San Luis Potosí | 5.3% | 72.8% | 0.0% | 2.6% | 2.6% | 16.7% | 0.0% | 100% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Sinaloa | 2.9% | 3.8% | 0.0% | 0.4% | 31.1% | 61.8% | 7.3% | 25.3% | 0.0% | 0.0% | 13.9% | 53.5% |
| Sonora | 2.0% | 0.0% | 0.0% | 1.0% | 5.9% | 91.1% | 3.3% | 0.7% | 0.0% | 0.2% | 3.4% | 92.3% |
| Tabasco | 2.2% | 15.9% | 0.0% | 0.9% | 15.6% | 65.3% | 18.4% | 36.8% | 0.0% | 0.0% | 1.3% | 43.4% |
| Tamaulipas | 0.0% | 16.7% | 0.0% | 10.0% | 6.7% | 66.7% | 2.8% | 50.0% | 0.0% | 2.8% | 0.0% | 44.4% |
| Tlaxcala | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 100% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Veracruz | 14.3% | 57.1% | 0.0% | 0.0% | 14.3% | 14.3% | 100% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Yucatán | 5.9% | 22.3% | 0.5% | 9.0% | 23.0% | 39.4% | 11.7% | 44.8% | 0.0% | 0.6% | 14.7% | 28.2% |
| Zacatecas | 16.3% | 11.6% | 0.0% | 2.3% | 14.0% | 55.8% | 35.5% | 6.5% | 0.0% | 0.0% | 6.5% | 51.6% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

A nivel nacional, al cierre de 2021, cuatro de cada 10 personas imputadas bajo prisión preventiva justificada fue por robo, mientras que dos de cada 10 por narcomenudeo. Por lo que toca a la prisión preventiva oficiosa, tres de cada 10 fue por robo, mientras que uno de cada 10 por violencia familiar, narcomenudeo y homicidio. Estas proporciones reflejan que las medidas privativas de la libertad se usan mayormente para casos de criminalidad común, no así para los denominados delitos graves o de alto impacto social.

En contraste, a nivel federal, cuatro de cada 10 personas imputadas bajo prisión preventiva justificada fue por delitos contra los medios de comunicación, mientras

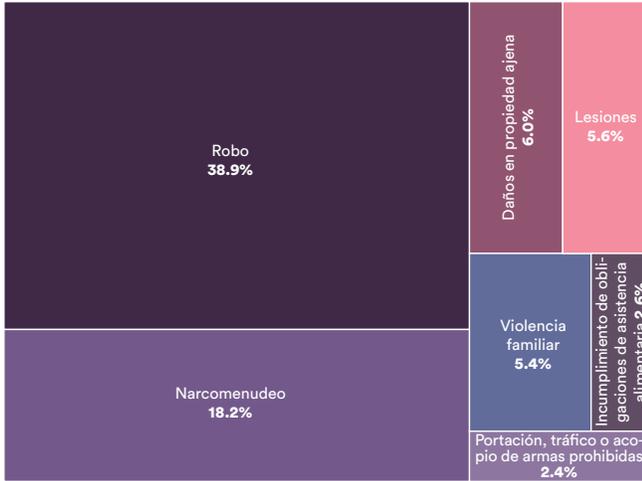
que casi dos de cada 10 por falsificación, alteración o uso indebido de documentos públicos o privados, y uno de cada 10 por delitos contra el medio ambiente. En cuanto a la prisión preventiva oficiosa, uno de cada dos personas imputadas fue por delitos relacionados con la portación o posesión de armas de fuego, cartuchos y cargadores de uso exclusivo del Ejército.

Sin embargo, la legislación no contempla un análisis caso a caso, pero la presencia de la autoridad judicial para analizar y resolver cada caso sí debe permitir el desarrollo de un análisis más individualizado. En estos casos, se asume que los jueces imponen la prisión preventiva debido

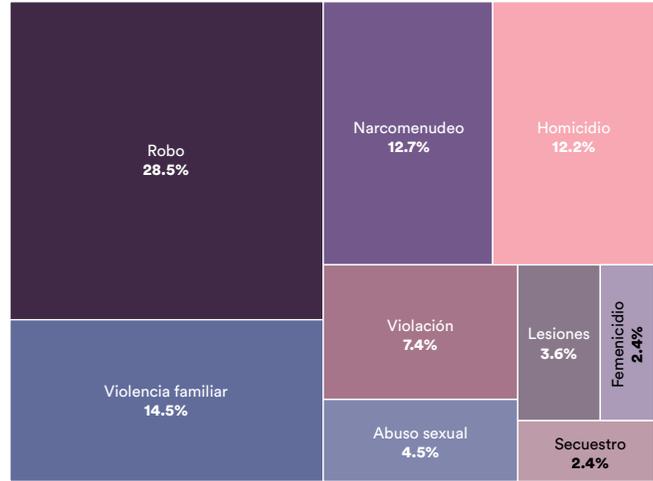


Gráfica 72. Tipos de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva por los Tribunales Superiores de Justicia

Justificada



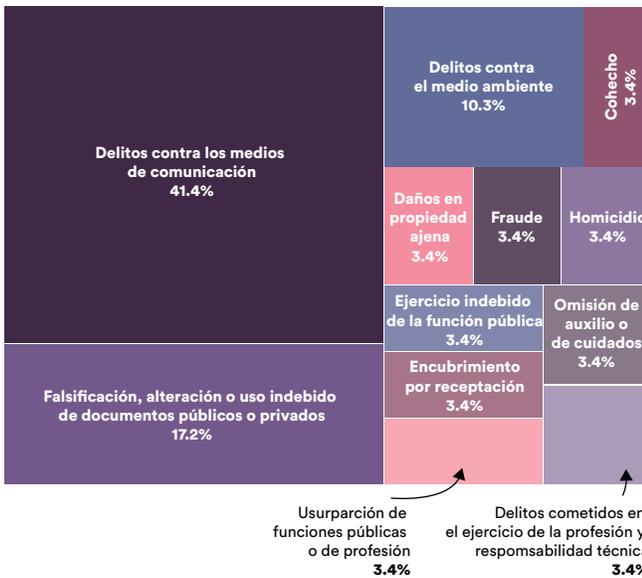
Oficiosa



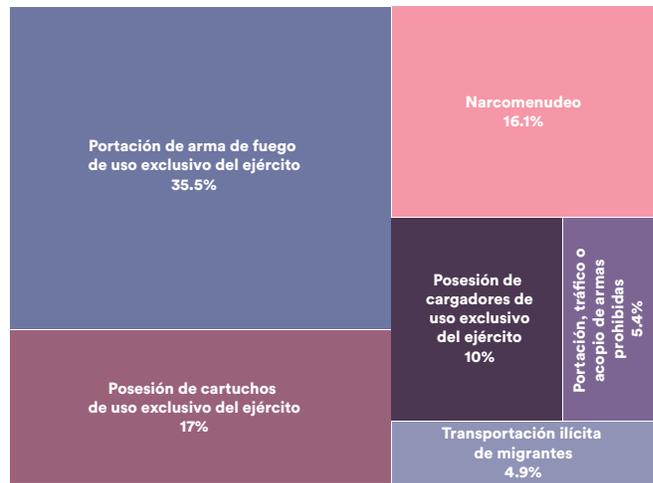
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 73. Tipos de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva por los Centros de Justicia Penal federales

Justificada



Oficiosa



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información | @mexevalua.

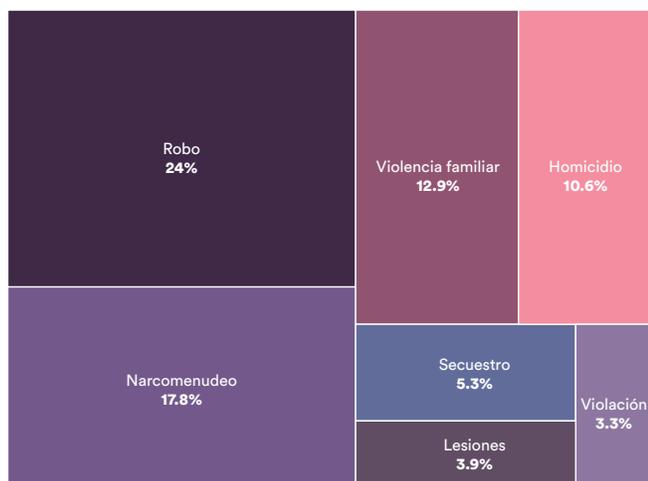
a que es justificada debidamente por las procuradurías/fiscalías. Lo contradictorio radica en que, de la misma forma, autorizan la suspensión condicional del proceso, en la que suponen que la persona imputada cumplirá en libertad con las condiciones que se le impongan, aunque en su momento consideraron que no podría cumplir con medidas cautelares en libertad mientras se resolvía sobre su responsabilidad o participación en el delito.

A nivel nacional, al cierre de 2021 descubrimos que a dos de cada 10 mujeres imputadas les fue impuesta la prisión preventiva oficiosa por delitos como el narcomenudeo y el robo, mientras que a una de cada 10 fue por violencia familiar y homicidio. En menor proporción, pero relevante, está el secuestro, que alcanza un porcentaje de 5.3%. En el caso de los hombres, se destaca el delito de violación, el cual apenas alcanza un porcen-

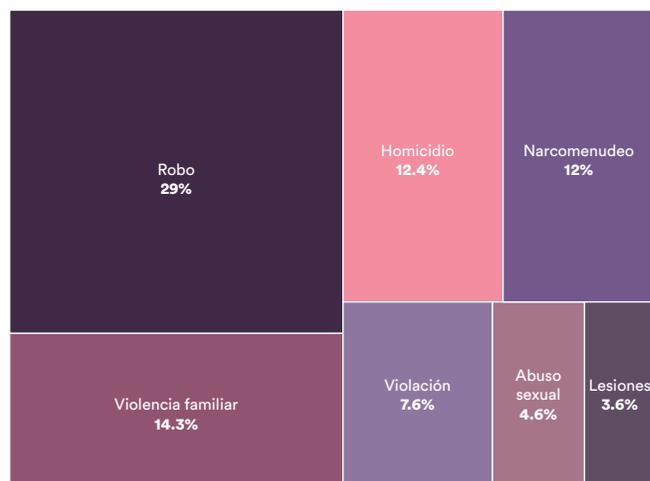


Gráfica 74. Tipos de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva oficiosa por los Tribunales Superiores de Justicia

Femenino



Masculino



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información | @mexevalua.

taje del 7.6%, a pesar de ser el delito cuya incidencia se incrementó más con respecto al año anterior: 28.1%.

A nivel nacional, también puede apreciarse que la duración mediana de procesos penales que involucraron a personas imputadas bajo prisión preventiva tiende a ser, en el caso de la oficiosa, de 248 días para los hombres, mientras que lo es de 141 días naturales para las mujeres. En el caso de la justificada, el rango para ambos se ubica entre los 141-147 días naturales. Esto es im-

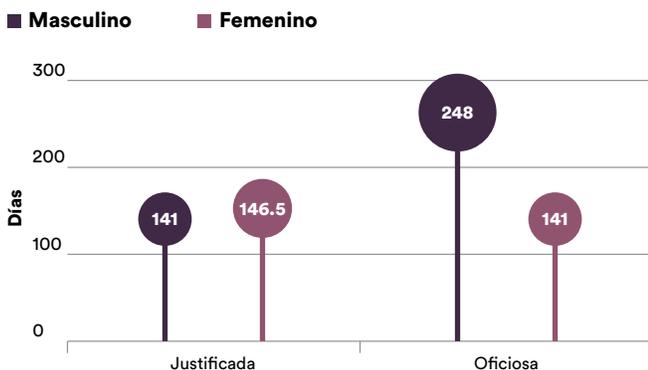
portante, porque nos permite identificar que la duración mediana tiende a ser menor a los 730 días previstos como límite para que una persona permanezca privada de su libertad sin sentencia.

En los Centros de Justicia Penal federales los tipos de delitos por los cuales se impone la prisión preventiva oficiosa están, en mayor medida, asociados a la portación y/o posesión de armas, cartuchos o cargadores de uso exclusivo del Ejército. Prácticamente se impuso a una de cada dos personas imputadas. En particular, llama la atención el delito de secuestro en el caso de las mujeres, el cual, a pesar de ser una proporción ínfima, alcanza el 3.2%, ya que, como veremos más adelante, las mujeres suelen estar más tiempo que los hombres a la espera de una sentencia.

Como mencionamos anteriormente, el Consejo de la Judicatura Federal sólo reportó datos de causas penales gestionadas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, sin incluir rezago. Por ello, es altamente probable que los datos sobre la duración mediana de procesos penales que involucraron a personas imputadas bajo prisión preventiva en Centros de Justicia Penal federales estén subestimados.

Estos datos muestran un uso indiscriminado de la prisión preventiva, y propician que se generen cuestionamientos sobre su influencia en el hecho de que las personas imputadas acepten renunciar a su derecho al juicio oral y se sometan a un procedimiento abreviado, al tiem-

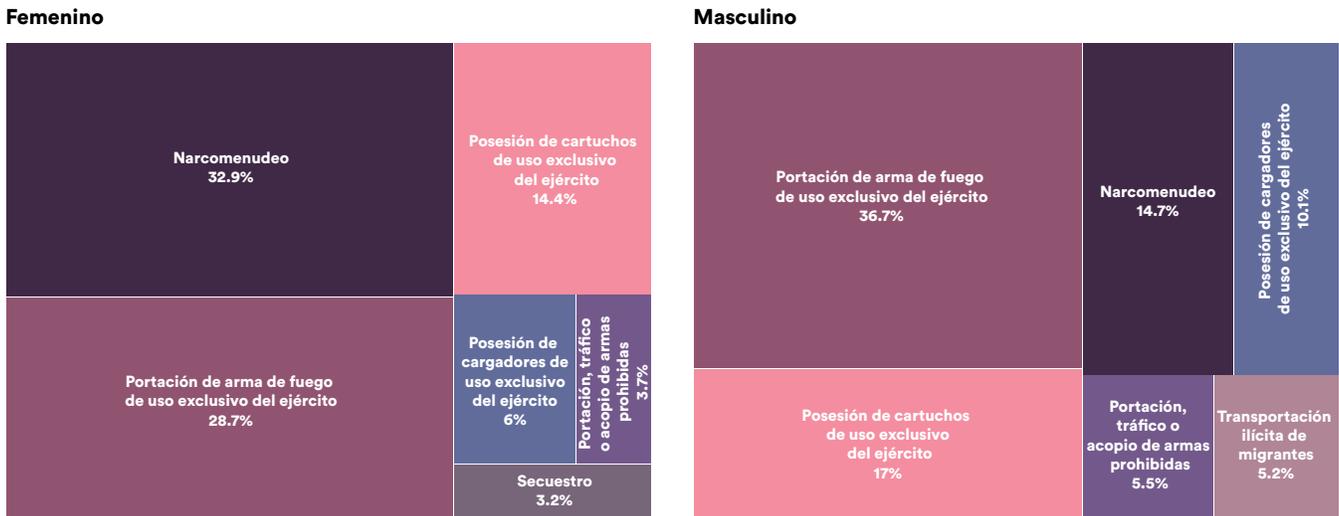
Gráfica 75. Duración mediana de procesos penales con personas imputadas bajo prisión preventiva, independientemente de la forma de conclusión del proceso



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información | @mexevalua.

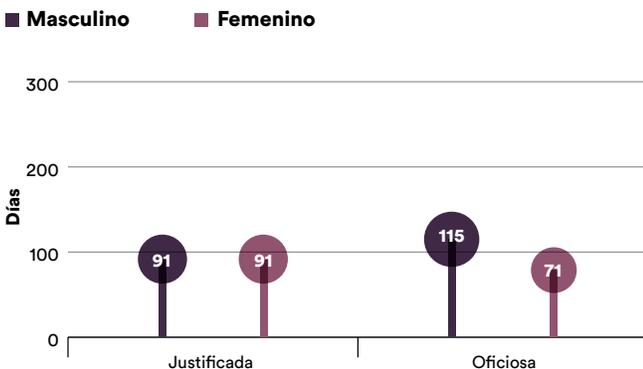


Gráfica 76. Tipos de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva oficiosa por los Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 77. Duración mediana de procesos penales con personas imputadas bajo prisión preventiva, independientemente de la forma de conclusión del proceso, en Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información | @mexevalua

po que aceptan su participación en el hecho con tal de obtener una reducción de la pena. Eso sucedió durante 2021, a nivel nacional, en el 63.1% de los casos de prisión preventiva justificada y en el 54.8% de los casos en prisión preventiva oficiosa.

Evaluación del riesgo procesal

Además de los casos en los cuales se impondrá la prisión preventiva de manera oficiosa, están aquéllos donde la legislación procesal establece que se podrá hacer uso de cualquiera de las medidas cautelares que la autoridad judicial considere necesarias para garantizar, como hemos explicado, la comparecencia de la persona imputada, la seguridad de las víctimas y testigos y el desarrollo de la investigación.

La decisión de echar mano de esta colección de medidas requiere de un análisis puntual. De nuevo, **la ley exige que la autoridad judicial aplique criterios de mínima intervención, orientados a cumplir con su objeto.**

Para ello, el SJP prevé que las autoridades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso, encuadradas formalmente en las Unidades de Medida Cautelares, elaboren un análisis del entorno de las personas imputadas, para identificar en qué medida existe el riesgo de que se sustraiga, dañe a víctimas y testigos u obstaculice de alguna forma la investigación. Esta información es llevada a las partes en el proceso, para que se nutra el debate sobre las medidas cautelares con base en información recolectada y verificada por una autoridad distinta a las que tienen una postura de defensa o de persecución en el proceso penal.



Con base en datos obtenidos de las Unidades de Medidas Cautelares (UMECA), se evidencia que las decisiones de medida cautelar actualmente son tomadas sin una evaluación de riesgos en el 76% de los casos, en virtud de que las unidades de medidas cautelares reportan que solo el 23.9% de las personas que supervisan con medida cautelar, cuentan con una evaluación del riesgo.

A partir de estos datos, es de llamar la atención sobre la información con la que se toma la decisión de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; ya que

sin información sobre cuál es el riesgo concreto que se busca cautelar, es posible que se haga uso de las medidas cautelares sin un razonamiento causal, entre el riesgo que se busca evitar y la medida que lo podría atender.

La Tabla 52 refleja que, a nivel nacional, la medida cautelar distinta a la prisión que se impone con mayor frecuencia es la presentación periódica (18.9%), seguida de la prohibición de convivir con determinadas personas (9.6%) y la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares (8.8%).

Tabla 52. Tipos de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso por jueces de control

| Nombre entidad | Presentación periódica | Exhibición de garantía económica | Embargo de bienes | Inmovilización de cuentas | Prohibición de salir del país | Someterse al cuidado o vigilancia | Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares | Prohibición de convivir con determinadas personas | Separación inmediata del domicilio | Suspensión temporal del cargo | Suspensión temporal de determinada actividad profesional | Localizadores electrónicos | Resguardo domiciliario | Prisión preventiva | Liberación sin imposición |
|-----------------|------------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|---|---|------------------------------------|-------------------------------|--|----------------------------|------------------------|--------------------|---------------------------|
| Nacional | 18.9% | 4.3% | 0.2% | 0.1% | 4.3% | 2.1% | 8.8% | 9.6% | 1.3% | 0.1% | 0.1% | 2.3% | 1.6% | 43.6% | 2.9% |
| Aguascalientes | 20.5% | 1.5% | 0.0% | 0.0% | 16.5% | 0.9% | 12.1% | 14.2% | 1.6% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 32.4% | 0.0% |
| Baja California | 24.0% | 3.4% | 0.0% | 0.0% | 1.5% | 0.8% | 12.9% | 12.8% | 2.4% | 0.0% | 0.0% | 0.2% | 0.1% | 42.0% | 0.0% |
| BC Sur | 19.8% | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 7.6% | 0.4% | 8.3% | 11.9% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 0.0% | 27.5% | 24.1% |
| Campeche | 24.8% | 0.5% | 0.2% | 0.2% | 15.3% | 4.9% | 6.4% | 10.8% | 0.5% | 0.0% | 0.2% | 0.0% | 0.0% | 31.0% | 0.5% |
| Chiapas | 10.2% | 3.1% | 0.2% | 0.1% | 6.7% | 2.9% | 5.9% | 7.6% | 0.7% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.6% | 62.0% | 0.1% |
| CDMX | 33.0% | 0.1% | 0.0% | 0.0% | 0.2% | 0.3% | 2.7% | 0.8% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.1% | 62.8% | 0.0% |
| Coahuila | 26.3% | 3.8% | 0.1% | 0.0% | 2.9% | 0.6% | 6.0% | 7.2% | 0.9% | 0.0% | 0.0% | 1.9% | 0.6% | 25.1% | 24.6% |
| Colima | 4.2% | 1.1% | 0.2% | 0.0% | 1.1% | 0.6% | 2.2% | 2.2% | 0.8% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 66.6% | 20.9% |
| Durango | 17.1% | 15.5% | 0.3% | 0.4% | 11.7% | 10.0% | 12.8% | 12.9% | 2.0% | 0.1% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 16.5% | 0.4% |
| México | 15.5% | 12.7% | 0.0% | 0.0% | 1.5% | 0.6% | 2.5% | 4.6% | 0.3% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 61.9% | 0.0% |
| Guanajuato | 5.3% | 0.0% | 0.2% | 0.1% | 0.1% | 0.3% | 2.6% | 1.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 13.8% | 0.0% | 76.2% | 0.0% |
| Guerrero | 30.1% | 1.8% | 0.1% | 0.3% | 9.0% | 2.0% | 10.3% | 15.7% | 2.1% | 0.0% | 0.3% | 0.0% | 0.1% | 28.3% | 0.0% |
| Hidalgo | 11.7% | 1.0% | 0.1% | 0.1% | 5.0% | 8.1% | 11.1% | 14.9% | 0.7% | 0.2% | 0.3% | 0.2% | 0.2% | 24.2% | 22.3% |
| Jalisco | 11.4% | 6.2% | 4.0% | 1.3% | 8.1% | 2.9% | 11.9% | 14.8% | 2.4% | 0.2% | 0.3% | 0.1% | 0.2% | 35.0% | 1.1% |
| Michoacán | 5.6% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 2.3% | 0.9% | 4.0% | 8.9% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.2% | 78.1% | 0.0% |
| Nayarit | 19.4% | 20.7% | 0.0% | 0.0% | 4.0% | 1.7% | 15.3% | 15.2% | 3.5% | 0.0% | 0.2% | 0.0% | 0.1% | 19.7% | 0.0% |
| Nuevo León | 22.6% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 1.2% | 3.2% | 17.7% | 17.9% | 3.7% | 0.1% | 0.1% | 0.5% | 8.5% | 24.5% | 0.0% |
| Oaxaca | 12.7% | 0.9% | 0.3% | 0.8% | 3.6% | 2.7% | 12.7% | 16.6% | 2.1% | 0.1% | 0.3% | 0.3% | 0.4% | 36.4% | 10.2% |
| Puebla | 22.3% | 11.8% | 0.1% | 0.0% | 9.5% | 1.6% | 3.6% | 7.8% | 1.2% | 0.2% | 0.2% | 0.0% | 0.2% | 38.8% | 2.6% |
| Querétaro | 5.8% | 2.7% | 0.0% | 0.0% | 1.1% | 2.7% | 24.3% | 24.7% | 0.0% | 0.2% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 37.7% | 0.6% |
| Quintana Roo | 11.7% | 3.3% | 0.7% | 0.7% | 5.1% | 0.5% | 1.9% | 3.5% | 0.6% | 0.1% | 0.1% | 0.4% | 0.4% | 69.0% | 2.0% |
| San Luis Potosí | 4.7% | 0.7% | 0.4% | 0.1% | 0.4% | 4.9% | 5.0% | 10.8% | 0.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.4% | 67.0% | 5.2% |
| Sinaloa | 18.3% | 0.9% | 0.0% | 0.1% | 16.6% | 9.1% | 14.6% | 16.8% | 1.1% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 22.4% | 0.0% |
| Sonora | 18.9% | 12.7% | 0.0% | 0.0% | 13.8% | 2.1% | 4.7% | 6.0% | 0.4% | 0.0% | 0.1% | 0.0% | 0.1% | 41.4% | 0.0% |
| Tabasco | 6.7% | 0.8% | 0.0% | 0.0% | 1.3% | 1.5% | 8.4% | 14.0% | 1.5% | 0.1% | 0.0% | 0.5% | 0.6% | 42.4% | 22.1% |
| Tamaulipas | 15.4% | 4.8% | 1.5% | 0.0% | 10.4% | 2.8% | 7.5% | 14.0% | 0.4% | 0.7% | 0.3% | 0.0% | 0.3% | 42.0% | 0.0% |
| Tlaxcala | 23.9% | 1.4% | 0.0% | 0.0% | 1.4% | 0.0% | 4.2% | 1.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 67.6% | 0.0% |
| Veracruz | 25.2% | 9.3% | 2.2% | 0.7% | 1.8% | 0.8% | 4.6% | 8.0% | 0.3% | 0.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 45.7% | 1.3% |
| Yucatán | 19.4% | 9.8% | 0.4% | 0.5% | 19.0% | 13.2% | 3.0% | 4.1% | 0.2% | 0.2% | 0.1% | 4.6% | 1.4% | 20.8% | 3.4% |
| Zacatecas | 12.3% | 1.0% | 0.6% | 0.1% | 2.5% | 0.8% | 16.7% | 29.7% | 0.2% | 0.0% | 0.3% | 0.0% | 0.0% | 35.1% | 0.6% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



A partir de estos datos, es lícito cuestionar sobre la información real con la que se toma la decisión de imponer medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. Esto es, si no se conoce cuál es el riesgo concreto que se busca cautelar, es posible que se haga uso de estas medidas sin un razonamiento causal.

A nivel nacional, la medida cautelar distinta a la prisión que se impone con mayor frecuencia es la **presentación periódica** (18.9%), seguida de la **prohibición de convivir con determinadas personas** (9.6%) y la **prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares** (8.8%). Podemos inferir, entonces, que la presentación periódica es impuesta en mayor medida debido a que permite que la autoridad de supervisión se encuentre de manera periódica con la persona imputada y, en consecuencia, se asegure de que permanece en el lugar del juicio. Esta circunstancia es consistente con lo que mostramos en Gráfica 78: el principal riesgo procesal identificado por las Unidades de Medidas Cautelares es el de que la persona imputada se sustraiga de la acción de la justicia, ya sea saliendo del lugar del juicio (fuga) o permaneciendo en el mismo, pero sin comparecer a las audiencias a las que es requerida.

Es importante tener en cuenta que estas evaluaciones de riesgos no son la base de la toma de decisión sobre la imposición de las medidas, y tampoco obligan a las partes o la autoridad judicial a tomarlas en cuenta. Sin embargo, **representan un recurso valioso para asegurar que la decisión sobre la libertad de las per-**

sonas se tome libre de prejuicios, basada en datos y circunstancias fácticas verificadas y analizadas previamente.

En este contexto, la labor de la Defensa es importante para aportar a la autoridad judicial la información necesaria para demostrar que el riesgo que señala la procuraduría/fiscalía es, en su caso, desproporcionado y existen circunstancias fácticas que lo demuestran, o bien que de acuerdo con las condiciones de la persona que representan los riesgos identificados pueden ser manejados en libertad con medidas cautelares menos restrictivas que las propuestas por las procuradurías/fiscalías.

A nivel nacional, las cifras muestran que la Defensa pública ha disminuido su tasa de éxito en la obtención de medidas cautelares en libertad. Esto puede deberse, en parte, al aumento de casos judicializados de prisión preventiva oficiosa, o bien, a que sus esfuerzos se concentran principalmente en alcanzar la no vinculación a proceso, antes que la medida cautelar. A nivel nacional, durante 2019, el porcentaje promedio de medidas cautelares en libertad impuestas fue de 89.4%, mientras que el de prisión preventiva fue de 10.6%. En 2020, el porcentaje promedio no registró una variación significativa: 90.2% de medidas cautelares en libertad *versus* 9.8% de prisión preventiva. Sin embargo, para 2021, el porcentaje promedio de medidas cautelares en libertad impuestas se redujo a 66.8%, mientras que el porcentaje promedio de prisión preventiva aumentó a 33.2%.

Gráfica 78. Riesgos procesales identificados por las Unidades de Medidas Cautelares



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

A NIVEL NACIONAL, LAS CIFRAS MUESTRAN QUE LA DEFENSA PÚBLICA HA DISMINUIDO SU TASA DE ÉXITO EN LA OBTENCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN LIBERTAD



Tabla 53. Tipos de medidas cautelares impuestas a personas representadas por defensores públicos

| Nombre de la entidad | 2019 | | | | | | 2020 | | | | | |
|----------------------|--|--|---|--|--|---|--|--|---|--|--|---|
| | % de hombres imputados bajo medidas cautelares en libertad | % de mujeres imputadas bajo medidas cautelares en libertad | % de personas imputadas bajo medidas cautelares en libertad | % de hombres imputados bajo prisión preventiva | % de mujeres imputadas bajo prisión preventiva | % de personas imputadas bajo prisión preventiva | % de hombres imputados bajo medidas cautelares en libertad | % de mujeres imputadas bajo medidas cautelares en libertad | % de personas imputadas bajo medidas cautelares en libertad | % de hombres imputados bajo prisión preventiva | % de mujeres imputadas bajo prisión preventiva | % de personas imputadas bajo prisión preventiva |
| Nacional | 60.9% | 71.0% | 89.4% | 39.1% | 29.0% | 10.6% | 63.2% | 67.7% | 90.2% | 36.8% | 32.2% | 9.8% |
| Baja California | 58.8% | 60.3% | 58.9% | 41.2% | 39.7% | 41.1% | 64.3% | 63.7% | 64.3% | 35.7% | 36.3% | 35.7% |
| BC Sur | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Campeche | 62.7% | 100% | 64.6% | 37.3% | 0.0% | 35.4% | 45.1% | 89.5% | 50.3% | 54.9% | 10.5% | 49.7% |
| Chiapas | 18.6% | 23.5% | 18.8% | 81.4% | 76.5% | 81.2% | 11.4% | 36.4% | 12.2% | 88.6% | 63.6% | 87.8% |
| Chihuahua | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| CDMX | 41.7% | 62.5% | 43.0% | 58.3% | 37.5% | 57.0% | 37.9% | 36.5% | 37.8% | 62.1% | 63.5% | 62.2% |
| Guanajuato | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Guerrero | 45.0% | 64.6% | 47.3% | 55.0% | 35.4% | 52.7% | 51.3% | 46.0% | 50.5% | 48.7% | 54.0% | 49.5% |
| Hidalgo | 41.7% | 51.8% | 43.8% | 58.3% | 48.2% | 56.3% | 46.6% | 37.7% | 45.3% | 53.4% | 62.3% | 54.7% |
| Jalisco | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Morelos | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Nayarit | 66.6% | 74.4% | 67.3% | 33.4% | 25.6% | 32.7% | 52.2% | 68.5% | 53.5% | 47.8% | 31.5% | 46.5% |
| Nuevo León | 85.0% | 85.0% | 85.0% | 15.0% | 15.0% | 15.0% | 85.0% | 85.0% | 85.0% | 15.0% | 15.0% | 15.0% |
| Puebla | 86.9% | 86.5% | 86.9% | 13.1% | 13.5% | 13.1% | 62.3% | 61.5% | 62.2% | 37.7% | 38.5% | 37.8% |
| Querétaro | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Quintana Roo | 31.2% | 41.7% | 32.0% | 68.8% | 58.3% | 68.0% | 18.2% | 40.0% | 18.0% | 81.8% | 60.0% | 80.7% |
| San Luis Potosí | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 100% | 100% | 100% | 87.5% | 84.4% | 87.2% | 12.5% | 15.6% | 12.8% |
| Sinaloa | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Tabasco | 55.3% | 30.0% | 54.9% | 44.9% | 70.0% | 45.2% | 10.5% | 100.0% | 10.8% | 89.5% | 0.0% | 85.1% |
| Tamaulipas | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Tlaxcala | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Veracruz | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Yucatán | 52.0% | 68.7% | 53.4% | 48.0% | 31.3% | 46.6% | 46.9% | 80.5% | 49.3% | 53.1% | 19.5% | 50.7% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Si bien puede haber diversas explicaciones, es importante resaltar la importancia que tiene para la Defensa que la persona por ella representada se encuentre en libertad durante el proceso. Si la persona imputada se encuentra en libertad, tiene mayor oportunidad de participar en la estrategia de defensa, mayores posibilidades de aportar datos de prueba y reduce los costos de la Defensa pública, al no ser necesarias las visitas y traslados periódicos a los centros de reclusión.

Específicamente en la medida cautelar, la Defensa debe cuestionar principalmente la causalidad entre el riesgo señalado por las procuradurías/fiscalías y

la medida cautelar solicitada para atenderlo, ya sea porque es excesiva, desproporcionada y busca sancionar de manera anticipada a la persona representada, o bien porque no tiene una finalidad procesal, entre otros aspectos. Por ello, es importante conocer cuál es el riesgo identificado en el caso concreto, y proponer a la autoridad judicial alternativas de medidas cautelares con las que se puedan cautelar los riesgos identificados.

En la Gráfica 79 mostramos los riesgos procesales identificados en cada entidad federativa, excluyéndose las Unidades de Medidas Cautelares que no aportaron información al respecto.



| 2021 | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|
| % de hombres imputados bajo medidas cautelares en libertad | % de mujeres imputadas bajo medidas cautelares en libertad | % de personas imputadas bajo medidas cautelares en libertad | % de hombres imputados bajo prisión preventiva | % de mujeres imputadas bajo prisión preventiva | % de personas imputadas bajo prisión preventiva |
| 65.7% | 78.0% | 66.8% | 34.3% | 22.0% | 33.2% |
| 62.3% | 63.2% | 62.4% | 37.7% | 36.8% | 37.6% |
| 55.2% | 93.8% | 57.2% | 44.8% | 6.3% | 42.8% |
| 75.8% | 80.0% | 76.1% | 24.2% | 20.0% | 23.9% |
| 15.5% | 28.6% | 15.7% | 84.5% | 71.4% | 84.3% |
| 95.1% | 96.7% | 95.2% | 4.9% | 3.3% | 4.8% |
| 33.1% | 82.3% | 38.3% | 66.9% | 17.7% | 61.7% |
| 54.7% | 79.3% | 57.2% | 45.3% | 20.7% | 42.8% |
| 58.8% | 55.7% | 58.3% | 41.2% | 44.3% | 41.7% |
| 63.0% | 61.3% | 62.6% | 37.0% | 38.7% | 37.4% |
| NA | NA | 83.9% | NA | NA | 16.1% |
| 59.4% | 70.2% | 60.3% | 40.6% | 29.8% | 39.7% |
| 63.2% | 78.0% | 64.5% | 36.8% | 22.0% | 35.5% |
| 85.0% | 85.0% | 85.0% | 15.0% | 15.0% | 15.0% |
| 67.0% | 79.8% | 68.4% | 33.0% | 20.2% | 31.6% |
| 37.6% | 48.9% | 38.3% | 62.4% | 51.1% | 61.7% |
| 19.2% | 28.8% | 19.8% | 80.8% | 71.2% | 80.2% |
| 72.2% | 73.9% | 72.3% | 27.8% | 26.1% | 27.7% |
| 63.1% | 37.3% | 56.1% | 36.9% | 62.7% | 43.9% |
| 21.9% | 60.0% | 14.1% | 78.1% | 40.0% | 85.9% |
| 31.9% | 46.7% | 33.8% | 68.1% | 53.3% | 66.2% |
| 43.6% | 47.4% | 43.9% | 56.4% | 52.6% | 56.1% |
| 42.0% | 65.3% | 46.6% | 58.0% | 34.7% | 53.4% |
| 48.0% | 69.2% | 49.4% | 52.0% | 30.8% | 50.6% |

Los datos muestran que el riesgo procesal identificado en primer lugar es el de **sustracción o incomparencia de las personas imputadas**, seguido de la **obstaculización de la investigación** u obstrucción y, finalmente, se encuentra el **riesgo para las víctimas**.

Aunque estos datos no representan la totalidad de los casos con medida cautelar, **llama la atención que el riesgo para las víctimas sea el menos identificado**, sobre todo si se tiene en cuenta que los delitos de violencia familiar y lesiones son los de mayor incidencia, después del robo y el narcomenudeo.

Por todo lo expuesto es importante retomar la función de la asesoría jurídica de víctimas para solicitar medidas cautelares adecuadas y, en términos más estructurales, **es valioso revisar si las evaluaciones de riesgos elaboradas por las Unidades de Medidas Cautelares aplican un enfoque de derechos humanos y de género**.

4.3.11 Continuidad de la secuela procesal

A partir de que se judicializa la investigación, la causa penal puede encontrar diversas formas de conclusión. La principal, una vez que los casos se encuentran en sede judicial, es el **procedimiento abreviado**, como se muestra en la Tabla 54.

En los Centros de Justicia Penal federales dos son las formas de resolución prominentes alcanzadas en sede judicial en primera instancia: la suspensión condicional del proceso (23.4%) y la sentencia condenatoria en

Gráfica 79. Riesgos procesales identificados por Unidades de Medidas Cautelares



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Tabla 54. Forma de resolución de causas penales que involucran personas adultas imputadas

| Nombre entidad | Acuerdo reparatorio | Suspensión condicional del proceso | Criterio de oportunidad | Sentencia absolutoria en juicio oral | Sentencia condenatoria en juicio oral | Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado | Ilegalidad de la detención | Incompetencia | No vinculación a proceso |
|---------------------|---------------------|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---|----------------------------|---------------|--------------------------|
| Nacional | 7.5% | 33.6% | 0.1% | 2.0% | 7.8% | 35.0% | 6.4% | 0.3% | 7.2% |
| Aguascalientes | 15.5% | 12.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 59.0% | 3.0% | 0.2% | 10.1% |
| Baja California | 9.6% | 12.4% | 0.0% | 0.4% | 2.5% | 66.9% | 0.4% | 0.1% | 7.6% |
| Baja California Sur | 20.5% | 27.1% | 0.2% | 2.9% | 8.1% | 28.2% | 0.5% | 0.0% | 12.6% |
| Campeche | 11.4% | 39.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 29.3% | 1.6% | 0.8% | 17.9% |
| Chiapas | 3.1% | 6.2% | 1.5% | 0.0% | 2.8% | 66.0% | 10.2% | 1.5% | 8.6% |
| Ciudad de México | 3.0% | 36.6% | 0.2% | 2.0% | 8.4% | 37.0% | 0.7% | 0.0% | 12.1% |
| Coahuila | 15.3% | 42.9% | 0.0% | 0.4% | 1.3% | 35.1% | 0.3% | 0.5% | 4.2% |
| Colima | 17.1% | 36.5% | 0.0% | 1.6% | 3.4% | 29.4% | 7.7% | 0.4% | 3.8% |
| Durango | 7.7% | 56.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 29.6% | 2.5% | 3.6% | 0.6% |
| Estado de México | 3.4% | 4.4% | 0.0% | 13.9% | 16.6% | 43.4% | 16.2% | 0.3% | 1.7% |
| Guanajuato | 9.5% | 62.2% | 0.1% | 0.3% | 0.8% | 20.8% | 2.6% | 0.7% | 3.1% |
| Guerrero | 4.7% | 14.0% | 0.0% | 4.7% | 72.1% | 2.3% | 0.0% | 0.0% | 2.3% |
| Hidalgo | 34.3% | 37.5% | 0.0% | 0.8% | 2.9% | 19.1% | 0.0% | 5.3% | 0.0% |
| Jalisco | 6.3% | 12.2% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 2.2% | 58.5% | 0.7% | 20.1% |
| Michoacán | 0.0% | 50.5% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 10.5% | 4.7% | 0.0% | 34.3% |
| Nayarit | 14.9% | 51.5% | 0.0% | 0.0% | 0.1% | 22.8% | 1.1% | 0.0% | 9.5% |
| Nuevo León | 0.1% | 55.1% | 0.1% | 0.0% | 20.0% | 15.5% | 2.6% | 0.2% | 6.4% |
| Oaxaca | 11.8% | 15.6% | 0.0% | 6.0% | 1.1% | 35.1% | 14.5% | 3.0% | 12.9% |
| Puebla | 25.9% | 48.2% | 0.0% | 0.4% | 0.9% | 3.2% | 14.8% | 0.2% | 6.4% |
| Querétaro | 5.8% | 44.3% | 2.3% | 1.3% | 3.8% | 38.3% | 1.0% | 0.1% | 3.2% |
| Quintana Roo | 11.6% | 9.6% | 0.0% | 0.0% | 1.6% | 30.3% | 34.1% | 1.0% | 11.6% |
| San Luis Potosí | 5.6% | 48.3% | 0.0% | 2.7% | 3.4% | 8.5% | 11.2% | 0.5% | 19.9% |
| Sinaloa | 8.4% | 59.3% | 0.0% | 0.5% | 6.5% | 21.7% | 0.3% | 0.1% | 3.2% |
| Sonora | 3.9% | 1.9% | 0.0% | 0.4% | 3.4% | 88.2% | 0.3% | 0.1% | 1.8% |
| Tabasco | 4.9% | 44.3% | 0.0% | 0.4% | 6.2% | 29.1% | 0.9% | 0.6% | 13.5% |
| Tamaulipas | 20.3% | 28.5% | 0.0% | 1.7% | 2.0% | 13.3% | 0.0% | 2.0% | 32.2% |
| Tlaxcala | 30.2% | 15.6% | 0.0% | 0.4% | 2.3% | 9.5% | 0.2% | 0.0% | 41.8% |
| Veracruz | 48.1% | 13.2% | 0.0% | 0.0% | 1.6% | 1.6% | 5.4% | 1.6% | 28.7% |
| Yucatán | 20.5% | 30.9% | 0.2% | 3.2% | 9.8% | 17.8% | 11.5% | 0.4% | 5.7% |
| Zacatecas | 48.2% | 27.2% | 0.0% | 0.7% | 2.5% | 15.0% | 6.5% | 0.0% | 0.0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

procedimiento abreviado (70.7%); el resto corresponde a otras formas. Se destaca el Centro de Justicia Penal federal de Morelos, donde el 14.8% de las causas penales gestionadas al cierre de 2021 sobreesayeron por prescripción de la acción penal.

Acuerdo reparatorio en sede judicial

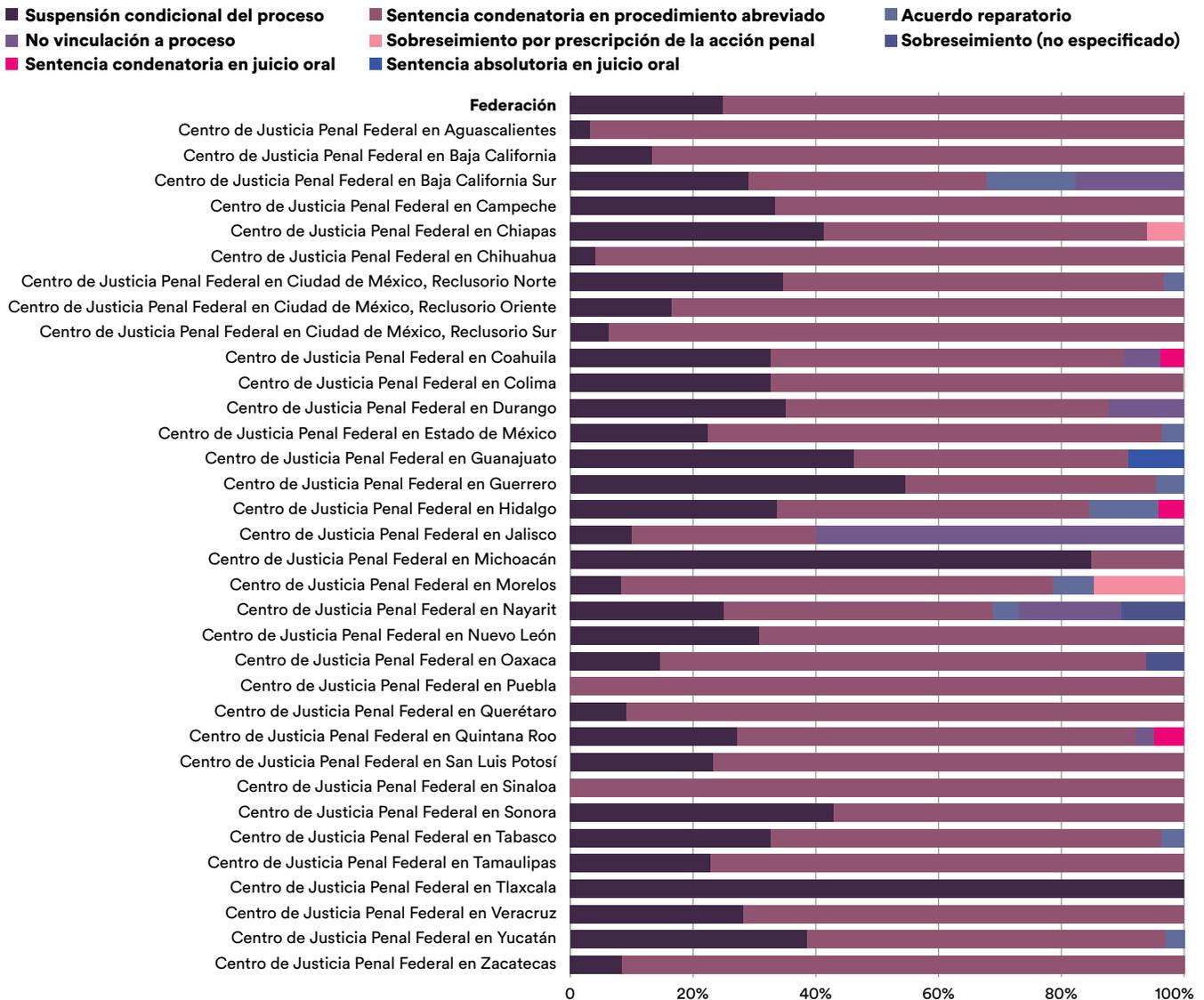
Con el propósito de ordenar el análisis, hay que resaltar en primera instancia la proporción de casos resueltos por acuerdo reparatorio, una vez que la investigación ya fue judicializada.

Antes apuntamos sobre la importancia de los MASC al inicio de la investigación, ya que permiten dar una solución más ágil y menos costosa a las víctimas y las personas imputadas, además de garantizar la reparación del daño de manera más pronta. Sin embargo, de no lograrse una solución por esta vía, en los casos en los cuales proceda, la autoridad judicial puede invitar a la víctima y persona imputada a que valoren el uso de los MASC para concluir en un acuerdo reparatorio.

Lo esperable es que no se logren alcanzar el 100% de los acuerdos reparatorios por los órganos MASC en sede



Gráfica 80. Forma de resolución de causas penales que involucraron personas imputadas en Centros de Justicia Penal federales



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

ministerial, y que un mínimo de casos tenga que ser judicializado, y se logre tal acuerdo una vez que la investigación se encuentre ante los jueces.

De nuevo, lo ideal, desde el punto de vista del uso eficiente de recursos, es que esa proporción de casos sea mínima, debido a que la judicialización impone una carga de trabajo adicional a la fiscalía, pues se requiere preparar una audiencia inicial para formular imputación, solicitar la vinculación a proceso y la imposición de medidas cautelares. Aunado a ello, la celebración de una audiencia requiere de gestiones administrativas, de la

presencia de la autoridad judicial, de la Defensa y de la asesoría jurídica de víctimas.

En este sentido, llama la atención que estados como Zacatecas y Veracruz resuelvan por acuerdo reparatorio en sede judicial el 48.2% y el 48.1% de los casos, respectivamente. Como señalamos antes, Zacatecas deriva al órgano de MASC el 9.4% de los casos, mientras que Veracruz deriva el 10.5%. Estas cifras reflejan que ambas entidades hacen mayor uso de los MASC en sede judicial, lo que implica una subutilización de los recursos del órgano MASC en la procuraduría/fiscalía.



Aunque en menor proporción, esta problemática pudiera verificarse en Hidalgo, en donde se resuelve el 34.3% de las causas iniciadas por acuerdo reparatorio, y también en Tlaxcala (30.2%), Puebla (25.9%), Yucatán (20.5%), Baja California Sur (20.5%) y Tamaulipas (20.3%).

Es cierto que la ley permite la celebración de un acuerdo reparatorio en cualquier momento antes de que se dicte un auto de apertura al juicio oral. Además, los supuestos legales en los que es viable esta solución son generalmente claros, por lo que para lograr una solución alternativa oportuna es esencial la intervención de personal especializado que, con las técnicas correctas, puede llevar a las partes a encontrar la mejor salida.

Reiteramos: la judicialización de investigaciones que pudieran encontrar una solución mediante acuerdo reparatorio en sus primeras etapas no sólo genera los costos antes apuntados; también retrasa la solución de la controversia penal y la reparación del daño para las víctimas. Sumado a ello, puede minar la posibilidad de gestionar de manera estratégica la carga de trabajo en las fiscalías, ya que los esfuerzos de los agentes del Ministerio Público se ‘desvían’ en casos que no ameritan mayores destrezas de investigación o litigación, pues se limitan a facilitar soluciones alternas.

Suspensión condicional del proceso

El CNPP, en su artículo 191, define a la suspensión condicional del proceso como un planteamiento que puede hacer la fiscalía o la persona imputada sobre un plan detallado de pago de la reparación del daño y el cumplimiento de condiciones que dispone la ley procesal, que “garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que, en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal”.

En el apartado sobre la prisión preventiva, apuntamos que durante 2021 sobreesayeron causas penales que bien pudieron ser gestionadas a través de la imposición de diversas condiciones derivadas de la suspensión condicional del proceso. La Tabla 54 da muestra de que, después del procedimiento abreviado, ésta es la forma de resolución de causas más común (33.6% de los casos).

De hecho, de acuerdo con datos de la ENPOL, a nivel nacional se observa que sólo a dos de cada 10 personas imputadas les fue ofrecido por sus abogados defensores –ya sea públicos o privados– resolver sus casos mediante reparación del daño a la víctima (suspensión condicional). Sin embargo, a nivel estatal se destaca el caso de Querétaro, donde la proporción es mayor tanto en el caso de los hombres (64.2%) como de las mujeres (40.8%), en contraste con el resto de las entidades.

Tabla 55. Porcentaje de ofrecimiento de la suspensión condicional del proceso como salida alterna

| Nombre Entidad | Hombres | | Mujeres | |
|---------------------|---------|-------|---------|-------|
| | Sí | No | Sí | No |
| Aguascalientes | 34.7% | 65.3% | 31.9% | 68.1% |
| Baja California | 24.1% | 75.9% | 21.2% | 78.8% |
| Baja California Sur | 34.7% | 65.3% | 33.3% | 66.7% |
| Campeche | 40% | 60% | 29.4% | 70.6% |
| Chiapas | 19.8% | 80.2% | 23.3% | 76.7% |
| Chihuahua | 30.6% | 69.4% | 21.6% | 78.4% |
| Ciudad de México | 9.2% | 90.8% | 26.1% | 73.9% |
| Coahuila | 31.5% | 68.5% | 28.6% | 71.4% |
| Colima | 17.8% | 82.2% | 23.1% | 76.9% |
| Durango | 20.8% | 79.2% | 32.3% | 67.7% |
| Estado de México | 19.8% | 80.2% | 21.1% | 78.9% |
| Guanajuato | 39.2% | 60.8% | 40.8% | 59.2% |
| Guerrero | 17.3% | 82.7% | 20.7% | 79.3% |
| Hidalgo | 45.5% | 54.5% | 39.6% | 60.4% |
| Jalisco | 25.6% | 74.4% | 21.1% | 78.9% |
| Michoacán | 17.6% | 82.4% | 21.5% | 78.9% |
| Morelos | 21.8% | 78.2% | 10.1% | 89.9% |
| Nayarit | 11.5% | 88.5% | 36% | 64% |
| Nuevo León | 22.7% | 77.3% | 20.1% | 79.9% |
| Oaxaca | 25.9% | 74.1% | 16% | 84% |
| Puebla | 32.5% | 67.5% | 27.3% | 72.7% |
| Querétaro | 64.2% | 35.8% | 40.8% | 59.2% |
| Quintana Roo | 37.3% | 62.7% | 28.9% | 71.1% |
| San Luis Potosí | 39.4% | 60.6% | 43% | 57% |
| Sinaloa | 18.1% | 81.9% | 23% | 77% |
| Sonora | 18.9% | 81.1% | 25.8% | 74.2% |
| Tabasco | 26.2% | 73.8% | 13.8% | 86.2% |
| Tamaulipas | 12.5% | 87.5% | 16.3% | 83.7% |
| Tlaxcala | 48.5% | 51.5% | 32.3% | 67.7% |
| Veracruz | 22.3% | 77.7% | 19.3% | 80.7% |
| Yucatán | 43.3% | 56.7% | 31.2% | 68.8% |
| Zacatecas | 28.2% | 71.8% | 27.3% | 72.7% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENPOL 2021 | @mexevalua.

Las Unidades de Medidas Cautelares son las autoridades encargadas de la supervisión de estas salidas alternas, como lo prevé el artículo 176 del CNPP. Las unidades señalan que, a nivel nacional, los delitos más frecuentes por los cuales se encuentran supervisando a personas imputadas con esta salida alterna son la violencia familiar (67.4%), el robo (14.8%), las lesiones (9.5%) y los daños en propiedad (1.9%).

Las condiciones impuestas con mayor frecuencia, según información de las propias unidades, son la de residir en un lugar determinado (fracción I del art. 195), la de someterse a la vigilancia que determine la autoridad judicial (fracción IX del art. 195) y la de frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas (fracción III del art. 195).



Es de resaltar que el CNPP apunte que la autoridad judicial puede imponer cualquier otra condición que considere que tutela los derechos de la víctima de manera efectiva (fracción XIV del art. 195). Por ello, llama la atención que a pesar de que esta salida alterna se impone en mayor medida en casos de violencia familiar, no se toman en cuenta condiciones que garanticen la seguridad de las víctimas, y cualquier otro acto revictimizante. Es más: la condición relacionada con el cumplimiento de los deberes de deudor alimentario (fracción XIII) es la penúltima en la frecuencia de uso.

Si bien es posible que la condición relacionada con la fracción II se imponga con el propósito de que la persona imputada deje de frecuentar a la víctima, puede no ser suficiente en una dinámica de violencia familiar.

A lo anterior se le suma que las Unidades de Medidas Cautelares reportan que el 27% de los casos no cumplen con las condiciones impuestas. Las que se incumplen con mayor frecuencia son las contempladas en la fracción I –residir en un lugar determinado–, la fracción IX –someterse a la vigilancia que determine la autoridad judicial– y la fracción VII –someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas–.

Estas cifras invitan a reflexionar, al menos, sobre esta secuencia de hechos: 1. la suspensión condicional es la solución más frecuente en el sistema de justicia penal; 2. esta salida alterna es aplicada principalmente en casos de violencia familiar; 3. las víctimas de violencia familiar son principalmente mujeres, y 4. el 70% del país cuenta con una alerta de violencia de género contra las mujeres.

Teniendo en cuenta lo anterior, es altamente recomendable impulsar la conversación entre las autoridades supervisoras de medidas cautelares, las fiscalías y los tribunales para **asegurar que las salidas alternas privilegien las necesidades de las víctimas, más allá de la tasa de conclusión de causas**. Hay que contemplar cuáles son los casos en los que se aplica con más frecuencia, cuáles son las circunstancias en las que se propicia su cumplimiento y, principalmente, cómo se tutelan de manera efectiva los derechos de las víctimas.

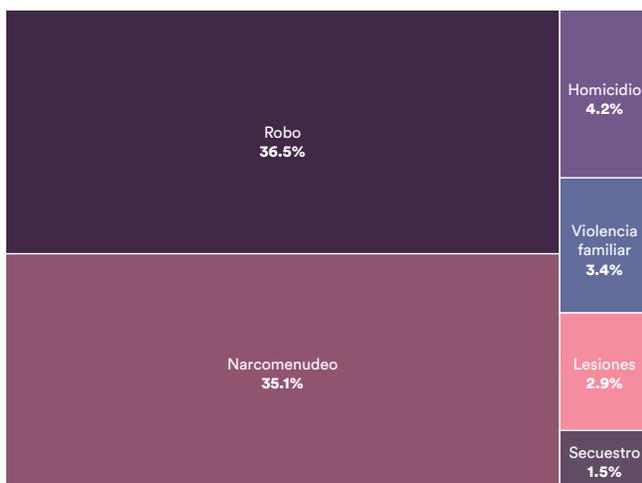
Procedimiento abreviado y juicio oral

Hemos visto al inicio de este apartado que la forma más frecuente de resolución de causas es el procedimiento abreviado. Se trata de una solución menos compleja que la celebración del juicio oral, aunque no por ello sencilla. Requiere que la persona acusada renuncie a su derecho a un juicio oral, reconozca su responsabilidad en el delito por el que se le acusa y acepta ser sentenciado con base en los medios de prueba con los que cuentan las procuradurías/fiscalías y que sirvieron para presentar la acusación. Éstas últimas deben contar en todo caso con una investigación sólida que sustenta su acusación.

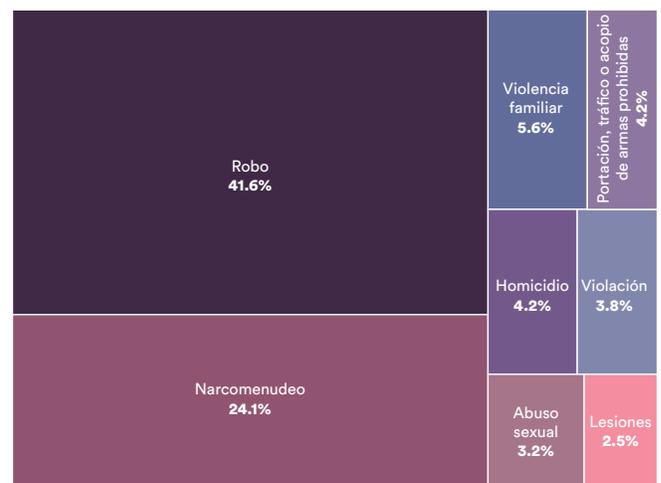
Las cifras muestran que los delitos más frecuentes resueltos mediante procedimiento abreviado son tanto el narcomenudeo como el robo, independientemente del sexo de las personas imputadas. A nivel nacional, al cierre de 2021, tres de cada 10 casos que involucraron mujeres imputadas, ya sea por el delito de narcomenudeo o robo, fueron resueltos mediante procedimiento abreviado, con una duración mediana del proceso penal de 137

Gráfica 81. Tipos de delitos por los cuales concluyeron procesos penales mediante sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, por sexo

Femenino



Masculino



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Tabla 56. Porcentaje de ofrecimiento del procedimiento abreviado como forma anticipada de resolución del proceso penal

| Nombre Entidad | Hombres | | Mujeres | |
|---------------------|---------|-------|---------|-------|
| | Sí | No | Sí | No |
| Aguascalientes | 38.2% | 61.8% | 40% | 60% |
| Baja California | 30.9% | 69.1% | 34.5% | 65.5% |
| Baja California Sur | 38.3% | 61.7% | 6.5% | 93.5% |
| Campeche | 40.2% | 59.8% | 66.7% | 33.3% |
| Chiapas | 55.8% | 44.2% | 49.2% | 50.8% |
| Chihuahua | 34.4% | 65.6% | 46.9% | 53.1% |
| Ciudad de México | 30.4% | 69.6% | 43.1% | 56.9% |
| Coahuila | 38.4% | 61.6% | 56.3% | 43.7% |
| Colima | 48.3% | 51.7% | 71.4% | 28.6% |
| Durango | 17.8% | 82.2% | 7.4% | 92.6% |
| Estado de México | 55.6% | 44.4% | 67.8% | 32.2% |
| Guanajuato | 42.4% | 57.6% | 42.2% | 57.8% |
| Guerrero | 45.9% | 54.1% | 60.2% | 39.8% |
| Hidalgo | 46.1% | 53.9% | 53.2% | 48.8% |
| Jalisco | 27% | 73% | 31.4% | 68.6% |
| Michoacán | 31.6% | 68.4% | 51.3% | 48.7% |
| Morelos | 42.5% | 57.5% | 59.1% | 40.9% |
| Nayarit | 36.2% | 63.8% | 40.9% | 59.1% |
| Nuevo León | 44.6% | 55.4% | 44.6% | 55.4% |
| Oaxaca | 38.1% | 61.9% | 69.2% | 30.8% |
| Puebla | 47.6% | 52.4% | 52.6% | 47.4% |
| Querétaro | 41.9% | 58.1% | 63% | 37% |
| Quintana Roo | 40% | 60% | 38.8% | 61.2% |
| San Luis Potosí | 38.9% | 61.1% | 42.7% | 57.3% |
| Sinaloa | 28.7% | 71.3% | 32.3% | 67.7% |
| Sonora | 45% | 55% | 49.9% | 50.1% |
| Tabasco | 48.7% | 51.3% | 68.3% | 31.7% |
| Tamaulipas | 31.8% | 68.2% | 30.5% | 69.5% |
| Tlaxcala | 29.7% | 70.3% | 55.6% | 44.4% |
| Veracruz | 37.8% | 62.2% | 28.2% | 71.8% |
| Yucatán | 41.6% | 58.4% | 83.2% | 16.8% |
| Zacatecas | 41% | 59% | 67.4% | 32.6% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

días. En el caso de los hombres, las proporciones fueron dos de cada 10 para el caso de narcomenudeo, y cuatro de cada 10 para el robo, con una duración mediana del proceso penal de 154 días.

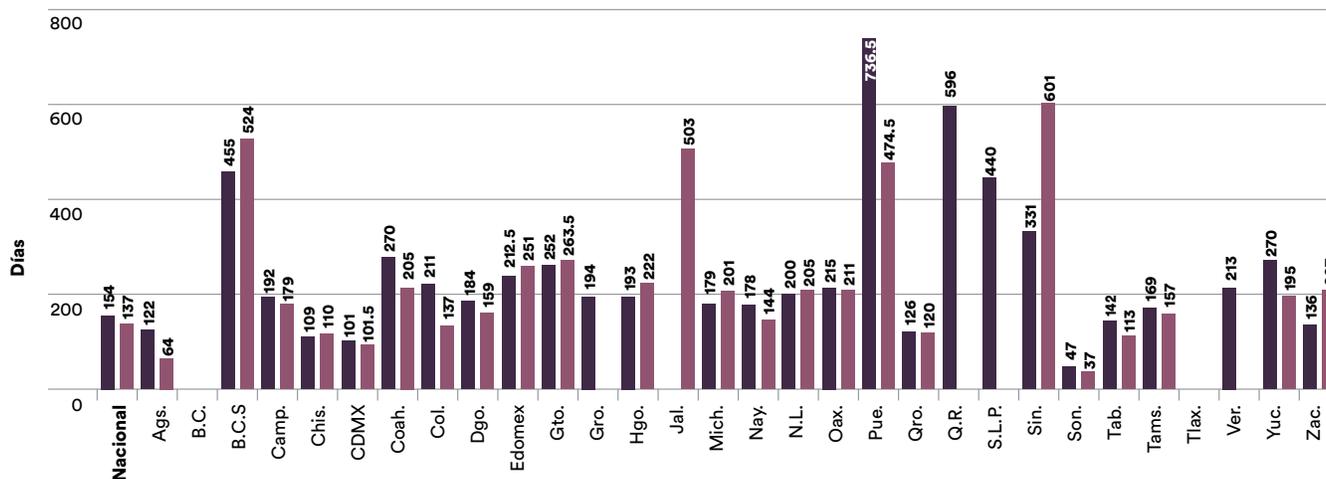
En particular, llama la atención el secuestro en las mujeres, donde si bien alcanza una proporción marginal (1.5%, de acuerdo con la ENPOL), a nivel nacional cuatro de cada 10 mujeres se sintieron presionadas para optar por un procedimiento abreviado. No obstante, en estados como Campeche (66.7%), Estado de México (67.8%), Guerrero (60.2%), Oaxaca (69.2%), Querétaro (63%), Tabasco (68.3%) y Zacatecas (67.4%), la proporción alcanza seis de cada 10, e incluso más, como en Colima (71.4%) y Yucatán (83.2%).

En tal contexto, a nivel nacional, al cierre de 2021 tres de cada 10 casos que involucraron mujeres imputadas –ya sea por el delito de narcomenudeo o robo– fueron resueltos mediante procedimiento abreviado, con una duración mediana del proceso penal de 137 días. En el caso de los hombres, las proporciones fueron dos de cada 10 para el caso de narcomenudeo y cuatro de cada 10 para el caso de robo, con una duración mediana del proceso penal de 154 días.

En los Centros de Justicia Penal federales se observa que, como ya hemos señalado, tanto en hombres como en mujeres los delitos por los cuales más frecuentemente son concluidos procesos penales mediante sentencias condenatorias en procedimiento abreviado están relacionados con la portación y/o posesión de armas, cartuchos y cargadores de uso exclusivo del Ejército. En menor medida están relacionados con el narcomenudeo –ya sea en su modalidad de comercio o suministro, o bien, transportación–.

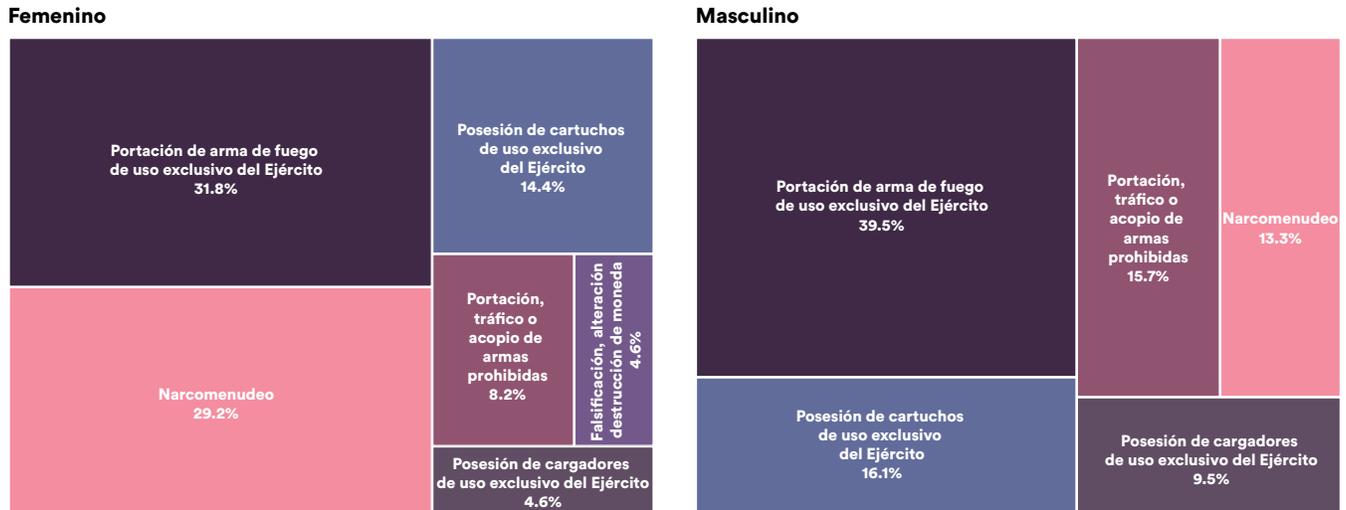
Gráfica 82. Duración mediana de procesos penales concluidos por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado

■ Masculino ■ Femenino



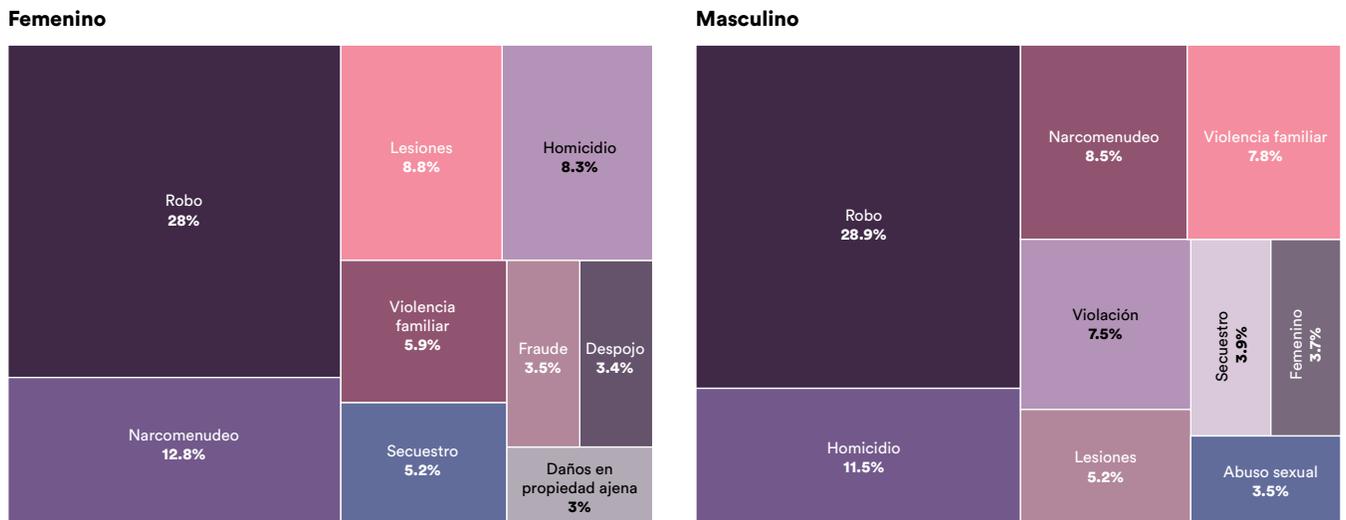
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 83. Tipos de delitos por los cuales concluyeron procesos penales mediante sentencia condenatoria en procedimiento abreviado en Centros de Justicia Penal federales, por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 84. Tipos de delitos por los cuales concluyeron procesos penales mediante sentencia condentaoria en juicio oral, por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

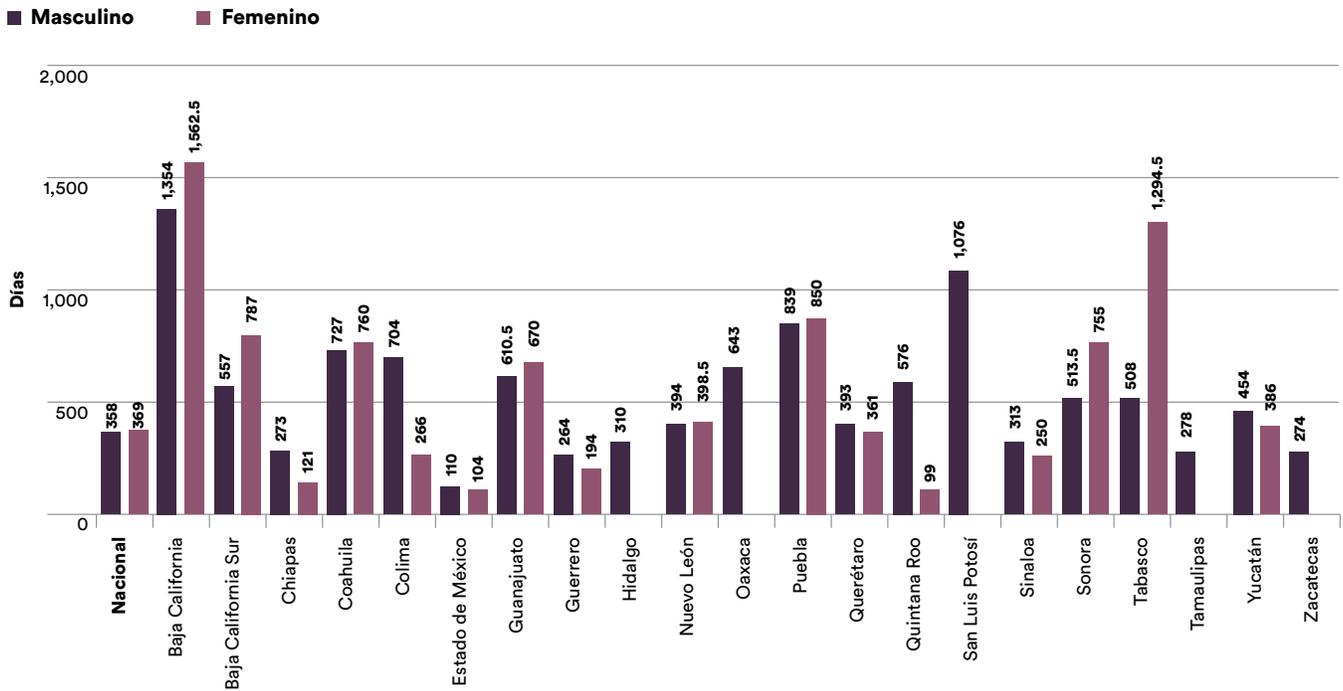
Por su parte, los casos que se resuelven en mayor medida mediante juicio oral son aquéllos relacionados con los delitos de narcomenudeo, robo y homicidio. A nivel nacional al cierre de 2021, en delitos imputados a mujeres, tres de cada 10 casos por robo fueron resueltos mediante sentencia condenatoria en juicio oral, mientras que uno de cada 10 por narcomenudeo tuvieron esa salida, con una duración mediana del proceso penal de 369 días. En el caso de los hombres, las proporciones fueron tres de cada 10 para el caso de robo y uno de cada 10

para el caso de homicidio, con una duración mediana del proceso penal de 358 días.

En los Centros de Justicia Penal federales, en el caso de mujeres, casi siete de cada 10 procesos penales concluidos por sentencia condenatoria fueron por narcomenudeo –ya sea en su modalidad de comercio o suministro, o bien, transportación–. En el caso de los hombres, casi uno de cada dos por portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército.



Gráfica 85. Duración mediana de procesos penales concluidos por sentencia condenatoria en juicio oral



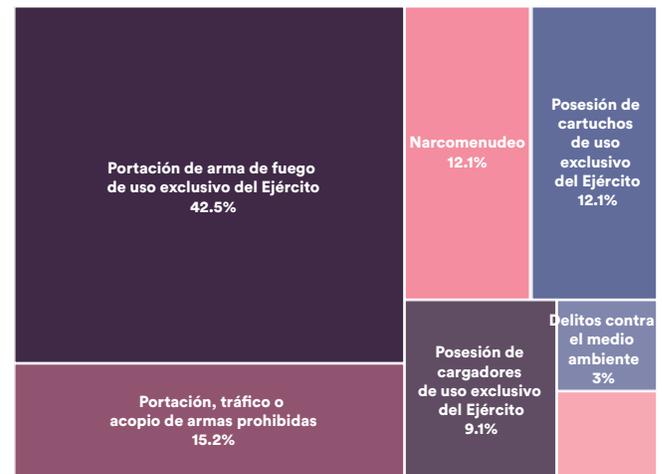
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Gráfica 86. Tipos de delitos por los cuales concluyeron procesos penales mediante sentencia condenatoria en juicio oral en Centros de Justicia Penal federales, por sexo

Femenino



Masculino



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

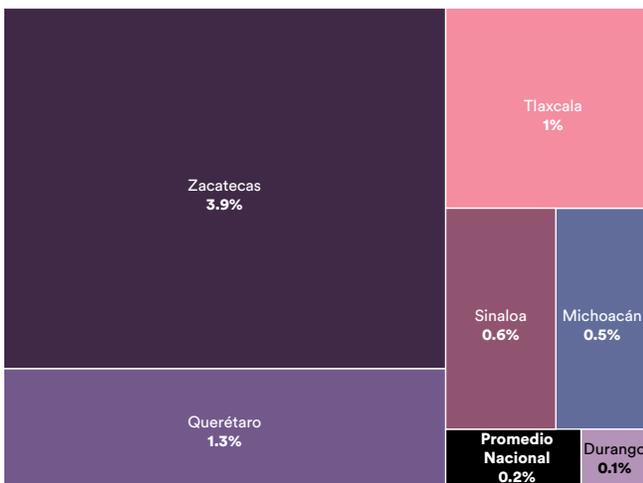
Portación de aparato inhibidor de señal de radiofrecuencia 3%



Lo que acabamos de mostrar es que, en términos generales, **las procuradurías/fiscalías no hacen ejercicios de priorización: tramitan las investigaciones de la misma forma, con los mismos recursos y esfuerzos.** Es evidente que los delitos que pueden ser solucionados por suspensión condicional o acuerdos reparatorios, tales como el robo y el narcomenudeo, son resueltos por vías más complejas como el procedimiento abreviado o el juicio oral. Por otro lado, delitos como la violencia familiar, el homicidio doloso, el feminicidio o el secuestro son los que menor proporción de resolución registran a través de estos medios. Y esto se da incluso en un contexto en el que las altas tasas de homicidio han llevado a las procuradurías/fiscalías a una crisis forense, reconocida por el Estado mexicano, y en el existen altas tasas de violencia familiar, feminicidios, desaparición y violencia sexual que han motivado la declaración de Alertas de Violencia de Género contra las mujeres.

De hecho, si al inicio de nuestro análisis de incidencia delictiva advertíamos del incremento del 28.1% de la violación, los datos provistos por los servicios periciales muestran que la tasa de intervenciones periciales especiales solicitadas por la autoridad –a la que hace referencia el artículo 275 del CNPP– no se han incrementado de forma proporcional. Estas intervenciones deben realizarse a personas agredidas sexualmente o cuando la naturaleza del hecho delictivo lo amerite; para ellas deberá integrarse un equipo interdisciplinario con profesionales capacitados en atención a víctimas, con el fin de

Gráfica 87. Tasa de intervenciones periciales especiales solicitadas por la autoridad, con respecto al total de admitidas



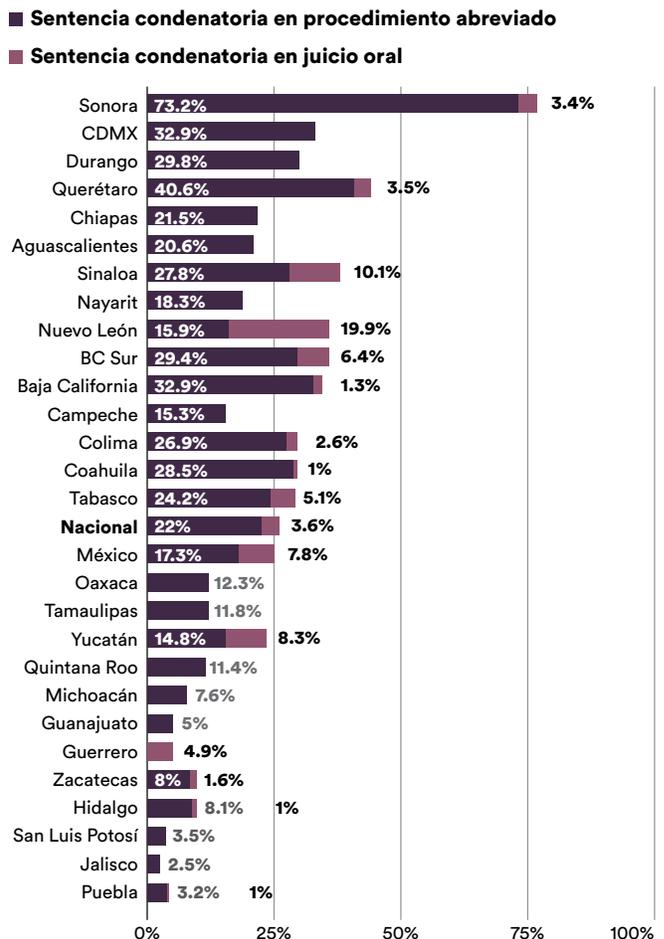
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

concentrar en una misma sesión las entrevistas que se requieran para la elaboración del dictamen respectivo.

Observamos que la frecuencia más alta de estas intervenciones especiales ocurre en Zacatecas (3.9%), seguida por Querétaro (1.3%) y Tlaxcala (1%), mientras que otras entidades, como San Luis Potosí, Quintana Roo, Nuevo León, Nayarit, Hidalgo, Coahuila, Chihuahua, Baja California y Aguascalientes, registran una proporción nula, a pesar del crecimiento en el porcentaje de variación del delito de violación en tales entidades.

En todo caso, hay que resaltar que la problemática no está en la resolución de casos mediante el procedimiento abreviado. Más bien, radica en la falta de estrategia en el uso de estas soluciones, con la que se podría priorizar

Gráfica 88. Tasa de condena de personas adultas imputadas bajo prisión preventiva por Tribunales Superiores de Justicia



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



la atención de fenómenos delictivos complejos que afectan de manera importante la vida, la libertad sexual y el desarrollo de las mujeres y hombres en la comunidad.

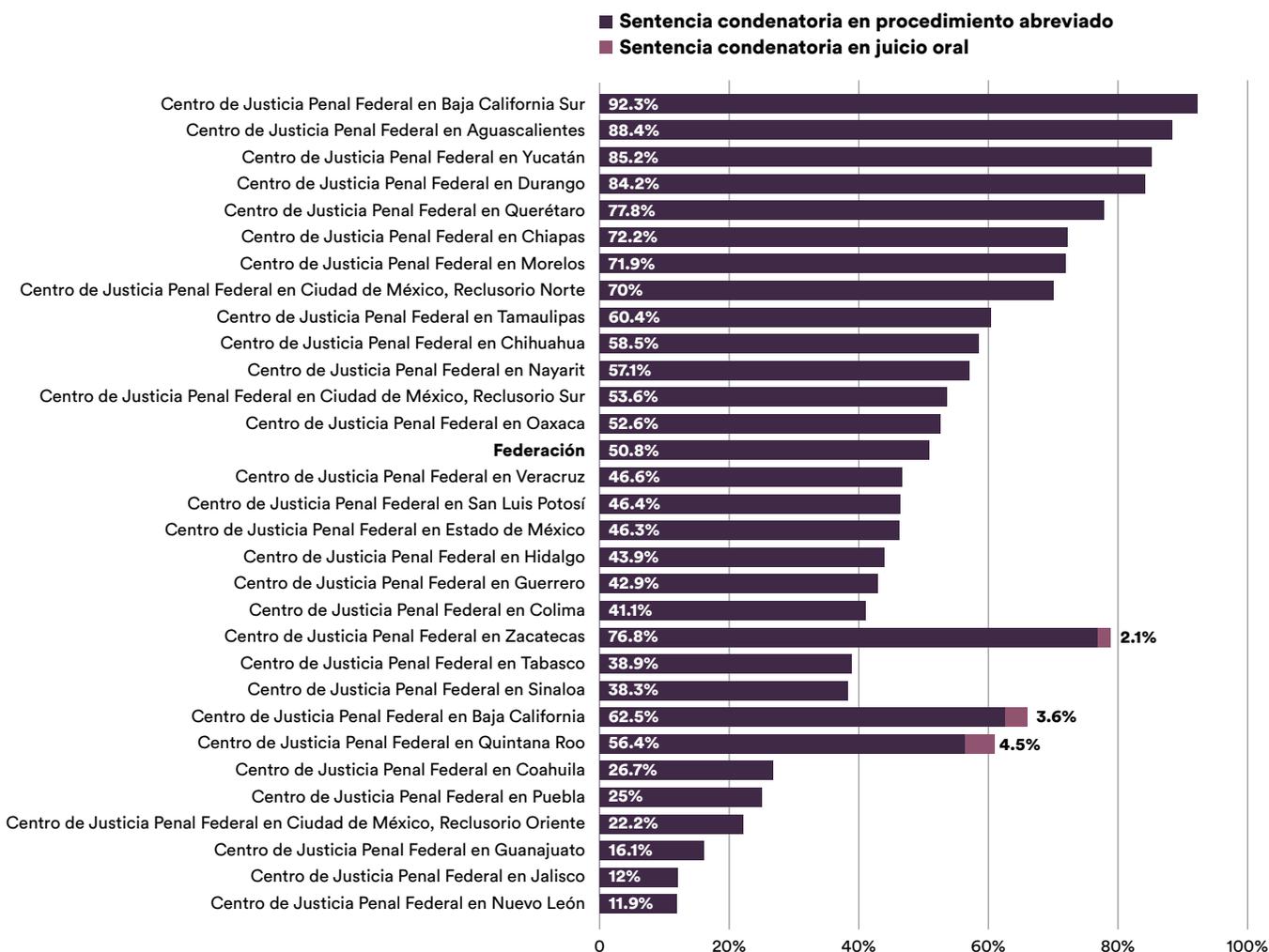
La Gráfica 88 muestra que, a nivel nacional, al cierre de 2021 dos de cada 10 personas imputadas bajo prisión preventiva concluyeron sus procesos penales mediante sentencia condenatoria. Sonora registra la tasa más alta de sentencias condenatorias mediante procedimiento abreviado –siete de cada 10–, mientras que Michoacán, Guanajuato, Guerrero, Zacatecas, Hidalgo, San Luis Potosí, Jalisco y Puebla muestran proporciones menores al 10%. Llama la atención que en Sinaloa y Nuevo León las sentencias condenatorias alcanzadas sean más frecuentes a través de juicio oral, con tasas de 10.1% y 19.9%, respectivamente.

A nivel federal, ocurre una situación contrastante. De nuevo, los datos aquí empleados corresponden a causas penales gestionadas del 1 de enero al 31 de diciembre

del 2021, dado que el e no reportó datos de causas rezagadas. A este nivel, cinco de cada 10 de las personas imputadas bajo prisión preventiva concluyeron sus procesos penales mediante sentencia condenatoria. Pero se destacan casos como Durango, Yucatán, Aguascalientes y Baja California Sur, donde la proporción fue incluso superior, ocho de cada 10.

La toma de decisiones de las procuradurías/fiscalías respecto de los delitos sobre los que enfocará mayores esfuerzos y recursos, y sobre aquéllos que buscará resolver mediante las soluciones más ágiles, sin duda tiene bases técnicas y legales, pero principalmente son políticas. La definición de políticas de persecución penal que permitan transparentar dónde están puestas las prioridades de las procuradurías/fiscalías, y cuáles son los casos que ameritan mayores esfuerzos, es clave para asegurar que se está garantizando y protegiendo el derecho de acceso a la justicia.

Gráfica 89. Tasa de condena de personas imputadas bajo prisión preventiva por Centros de Justicia Penal federales





Las políticas de persecución penal deben permitir que las procuradurías/fiscalías definan sus objetivos en correspondencia con las principales problemáticas de la población, y atendiendo a los fenómenos delictivos que le afectan de manera más significativa. Si bien el robo y el narcomenudeo son delitos que afectan a la comunidad, pueden ser resueltos por salidas alternativas más ágiles, de tal suerte que se concentren esfuerzos en perseguir fenómenos delictivos más complejos.

Reparación del daño

La reparación del daño es un derecho de las víctimas reconocido en la Constitución. Sin embargo, los registros administrativos proporcionados por las CEEAV muestran que este derecho no siempre está garantizado.

La Tabla 57 muestra que en Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Quintana Roo, Sonora, y Veracruz ha aumentado la tasa de reparación del daño de las víctimas que son representadas a través de asesoras y asesores jurídicos de las CEEAV, aunque no es del 100%. Es decir, que aunque se observa una mejora, no todas las víctimas ven reparado el daño en estas entidades.

Por otro lado, San Luis Potosí redujo su tasa de reparación del daño respecto del año anterior en 25.8%, de la misma forma que Yucatán, cuya disminución fue de 12.3%. **Las entidades que garantizaron al cierre de 2021 el derecho de la reparación del daño a las víctimas en el 100% de los casos fueron Coahuila, Durango, Puebla y Querétaro.**

Tabla 57. Tasa de personas a quienes les fue reparado el daño debido a la intervención directa de las CEEAV

| Nombre de la entidad | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|--------|-------|-------|
| Chiapas | 37.1% | 36.3% | 41.7% |
| Chihuahua | 58.1% | 52.6% | 72.4% |
| Coahuila | 100% | 100% | 100% |
| Durango | 100% | 100% | 100% |
| Estado de México | 7.445% | 34.4% | 40.1% |
| Puebla | 0.0% | 35.3% | 100% |
| Querétaro | 100% | 100% | 100% |
| Quintana Roo | 46.2% | 59.5% | 83.3% |
| San Luis Potosí | 89.5% | 75.8% | 50.0% |
| Sonora | 67.1% | 10.6% | 38.5% |
| Veracruz | 23.5% | 70.8% | 92.2% |
| Yucatán | 18.5% | 33.3% | 2.1% |
| Zacatecas | 50.0% | 64.0% | 36.4% |

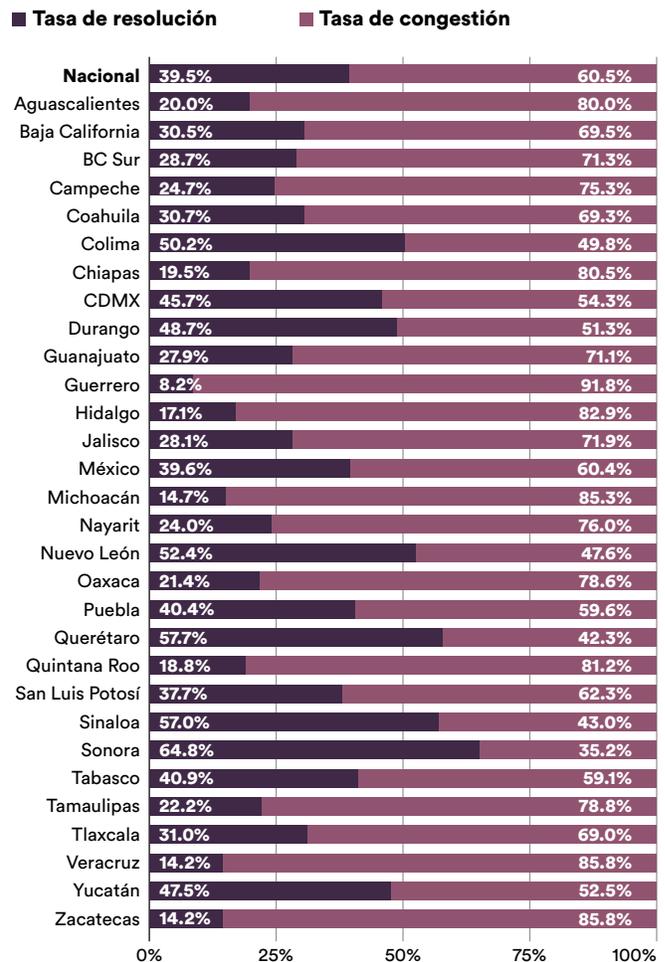
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

4.3.12 Congestión judicial

La tasa de congestión judicial apunta al número de causas no resueltas por cualquiera de las soluciones que se han analizado hasta ahora, con independencia de la fecha de ingreso de la causa penal. **En el país, en un año se resuelve el 39.5% de las causas ingresadas y se mantienen en trámite el 60.5%.**

Sonora es la entidad que registra la mayor tasa de resolución de casos en el país (64.8%) y, en consecuencia, la menor tasa de congestión en sede judicial (35.2%). En contraste, la entidad con la mayor tasa de congestión judicial es Guerrero (91.8% de los casos), a pesar de que su tasa de judicialización es del 2.1%. De la misma forma, Veracruz tiene una tasa de judicialización del 1% y registra una tasa de congestión judicial del 85.8%.

Gráfica 90. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Lo anterior nos permite inferir que existe cierta correlación entre la implementación de mecanismos de gestión y priorización de casos orientados por una política de persecución penal, y la agilidad con la que éstos son resueltos en sede ministerial y en sede judicial, en virtud de que estos indicadores se han comportado de manera positiva, como es el caso de Sonora, una de varias entidades que han publicado e implementado políticas de persecución penal estratégicas.

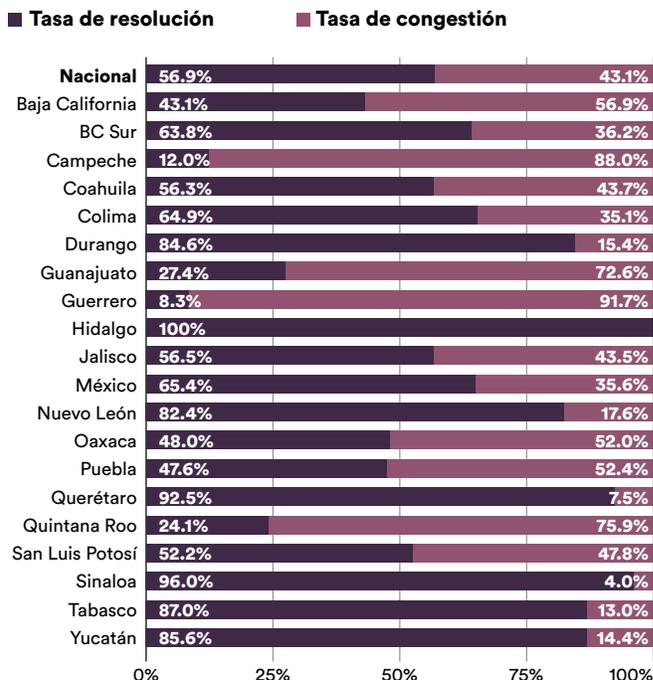
Es importante apuntar que la tasa de congestión ministerial se calculó sobre el universo de causas penales gestionadas durante 2021. Empero, al tratarse de las causas rezagadas, las cifras muestran que los tribunales superiores de justicia dedican altos esfuerzos para combatir el rezago, dado que a nivel nacional existe una tasa de resolución de combate al rezago de 56.9%.

Este tipo de indicadores pueden reflejar problemáticas en la administración de los juzgados y/o de las audiencias, diferimiento de audiencias, sobrecarga de trabajo del personal judicial o bien retrasos en cuanto al trabajo que desarrollan las fiscalías en la etapa de investigación complementaria. No obstante, es preciso que los tribunales analicen con detalle la situación específica, a fin de definir acciones de mejora efectivas.

En la resolución de causas rezagadas, la entidad que se destaca es Hidalgo que tiene una tasa de resolución del 100%, pero también Sinaloa, que ha atendido el 96% de las causas rezagadas. Por su parte, en Guerrero la tasa de resolución en sede judicial no alcanza a 'remediar' la de congestión ministerial, que es altísima: 91.7%, con Campeche en el segundo lugar, con 88%.

Estos esfuerzos en sede judicial son apreciables, pero debemos reafirmar: lo que propicia agilidad en la resolu-

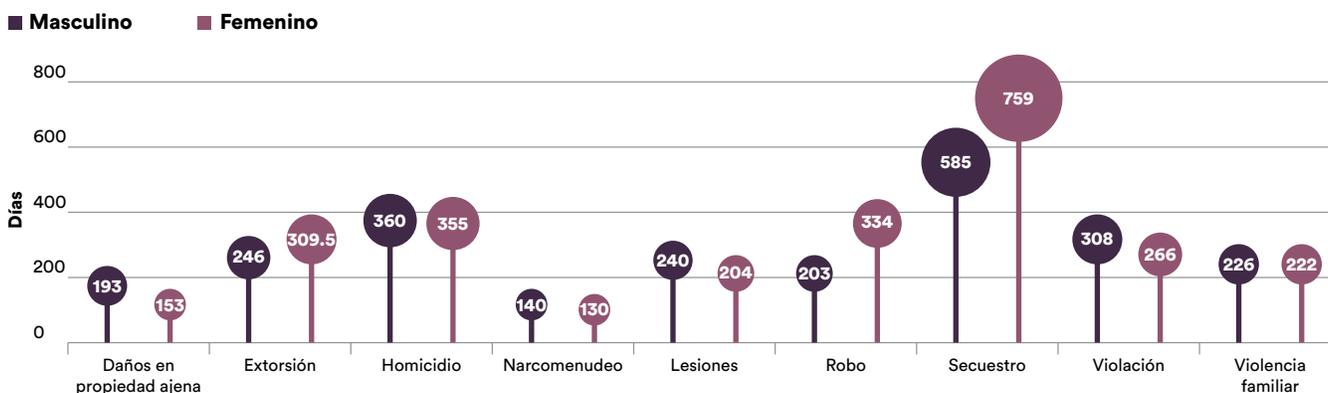
Gráfica 91. Tasa de congestión versus tasa de resolución de combate al rezago en sede judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

ción de casos es la gestión de la carga de trabajo desde las fiscalías/procuradurías. Si los casos son priorizados de acuerdo con el camino procesal que seguirán, las salidas alternas y los procedimientos abreviados pueden impulsarse desde los primeros momentos. De esta forma, se 'acota' el número de casos en los que, por su naturaleza, las soluciones son más complejas y ameritan más tiempo. Esto se ilustra en la Gráfica 92.

Gráfica 92. Duración mediana de procesos penales concluidos por distintos delitos, independientemente de la forma de resolución



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.



Ahora bien, una consecuencia directa de la congestión judicial tiene que ver con el tiempo de duración de los procesos penales, para el que también podrían requerirse políticas específicas de priorización en sede judicial. En el bloque de los 200 a 400 días se encuentran delitos con distintos niveles de complejidad, tales como la violación y el robo, o bien, el homicidio y las lesiones. Delitos como el secuestro se salen de la mediana, con duración de procesos de 585 a 759 días, aunque es importante recordar que representan menos del 10% de los casos que se resuelven en juicio oral.

La problemática se centra en que los distintos fenómenos delictivos, con diferente complejidad, le ameritan un tiempo similar al SJP. La eficiencia en el uso de recursos significa, entonces, resolver en menos tiempo los casos de menor complejidad.

En todo caso, durante el periodo 2012-2021 las personas que se encuentran privadas de la libertad sin una sentencia han representado, en promedio, el 40.1%, mientras que el porcentaje de personas sentenciadas ha sido de 59.8%.

Otra manera de describir las condiciones: en 2017 se inició una tendencia a la baja (-3.1%) en el porcentaje de sobrepoblación en centros penitenciarios estatales. Para 2021 tal tendencia fue revertida, con un incremento del 2.8% (Tabla 59).

La entidad federativa con mayor sobrepoblación es el Estado de México, con un 136.7% al cierre de 2021, seguida de Morelos, Nayarit y Durango, con 88.1%, 81% y 74%, respectivamente.

4.3.13 Centros penitenciarios

No observamos un fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a impulsar las condiciones de desarrollo de la población en centros penitenciarios. La Constitución establece la necesidad de reinserción social de esta población, pero las condiciones no la propician. En el periodo 2015 a 2018 hubo una tendencia de reducción en la población penitenciaria. Sin embargo, a partir de 2019, año en que se amplió el catálogo de delitos susceptibles de prisión preventiva oficiosa, la tendencia ha sido al alza: 1.5% en 2019; 6.6% en 2020 y 3.8% en 2021.

LA ENTIDAD FEDERATIVA CON MAYOR SOBREPoblACIÓN ES EL ESTADO DE MÉXICO, CON UN 136.7% AL CIERRE DE 2021, SEGUIDA DE MORELOS, NAYARIT Y DURANGO, CON 88.1%, 81% Y 74%, RESPECTIVAMENTE

Tabla 58. Información estadística penitenciaria nacional

| Año | Total de personas privadas de su libertad ¹ | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ² | Personas procesadas | | | Personas sentenciadas | | | Porcentaje de sobrepoblación |
|------|--|-----------------|---|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|------------------------------|
| | | | | Frecuencia absoluta | Frecuencia relativa | Variación porcentual | Frecuencia absoluta | Frecuencia relativa | Variación porcentual | |
| 2012 | 239,089 | NA | 102.23 | 98,414 | 41.2% | NA | 140,675 | 58.8% | NA | 23.3% |
| 2013 | 246,334 | 3.0% | 103.98 | 103,589 | 42.1% | 5.3% | 142,745 | 57.9% | 1.5% | 24.4% |
| 2014 | 255,638 | 3.8% | 106.57 | 107,295 | 42.0% | 3.6% | 148,343 | 58.0% | 3.9% | 25.9% |
| 2015 | 247,488 | -3.2% | 101.97 | 102,740 | 41.5% | -4.2% | 144,748 | 58.5% | -2.4% | 18.9% |
| 2016 | 217,868 | -12.0% | 88.77 | 82,579 | 37.9% | -19.6% | 135,289 | 62.1% | -6.5% | 3.1% |
| 2017 | 204,617 | -6.1% | 82.48 | 78,919 | 38.6% | -4.4% | 125,698 | 61.4% | -7.1% | -3.1% |
| 2018 | 197,988 | -3.2% | 78.99 | 75,030 | 37.9% | -4.9% | 122,958 | 62.1% | -2.2% | -8.7% |
| 2019 | 200,936 | 1.5% | 79.37 | 75,287 | 37.5% | 0.3% | 125,649 | 62.5% | 2.2% | -7.0% |
| 2020 | 214,231 | 6.6% | 83.82 | 89,130 | 41.6% | 18.4% | 125,101 | 58.4% | -0.4% | -1.0% |
| 2021 | 222,369 | 3.8% | 86.21 | 92,574 | 41.6% | 3.9% | 129,795 | 58.4% | 3.8% | 2.8% |

¹ Fueron incluidas personas privadas de su libertad tanto de centros penitenciarios federales como estatales.

² Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPC | @mexevalua.



Tabla 59. Porcentaje de sobrepoblación en centros penitenciarios estatales

| Sobrepoblación % | 150 - 200 | | 50 - 99 | | -1 (-50) | | -51 (-100) | | | |
|------------------|-----------|-----------|---------|---------|----------|------------|------------|------------|-------|-------|
| | 100 - 149 | 150 - 200 | 0 - 49 | 50 - 99 | -1 (-50) | -51 (-100) | -51 (-100) | -51 (-100) | | |
| México | 68.5 | 94.3 | 144.3 | 169.6 | 94.0 | 102.7 | 109.9 | 108.3 | 127.1 | 136.7 |
| Nayarit | 81.6 | 120.9 | 140.2 | 150.7 | 104.5 | 62 | 74.7 | 72.6 | 79.4 | 81 |
| Hidalgo | 66.3 | 84.1 | 108.1 | 92.1 | 67.2 | 71.5 | 74.8 | 22.1 | 24.9 | 32.6 |
| Morelos | 55.6 | 70.9 | 81.0 | 79.1 | 67.2 | 67.6 | 57.9 | 62.4 | 77.4 | 88.1 |
| Durango | -4.9 | 38.8 | 52.6 | 67.2 | 32.0 | 64.9 | 81.6 | 71.9 | 80.7 | 74 |
| Jalisco | 75.4 | 70.8 | 80.5 | 71.6 | 52.8 | 40.4 | 35.1 | 31.4 | 0.2 | -0.4 |
| Puebla | 40.1 | 51.6 | 58.8 | 47.7 | 24.8 | 9.7 | 17.4 | 25.7 | 34.2 | 37.5 |
| Quintana Roo | 19.2 | 40.8 | 55.2 | 56.6 | 37.0 | 22.5 | 3.3 | 13.1 | 25.4 | 31.8 |
| Tabasco | 51.4 | 38.8 | 39.5 | 19.1 | 14.1 | 19.1 | 20.9 | 22.8 | 32 | 39.7 |
| Guerrero | 44.0 | 61.7 | 57.2 | 47.7 | 24.9 | 15.1 | 8.8 | 19.4 | 21.9 | 22.8 |
| CDMX | 86.4 | 80.4 | 75.3 | 50.9 | 29.4 | 15.9 | -6.7 | -10.8 | -5.5 | -7.1 |
| Sonora | 64.0 | 64.1 | 50.5 | 36.8 | 4.7 | -0.3 | -9.2 | -1.7 | 7.8 | 24.2 |
| Chihuahua | 7.3 | 21.8 | 3.9 | 8.8 | 5.3 | 15 | 14.7 | 9.2 | 15.1 | 21.4 |
| Nuevo León | 43.2 | 23.8 | 23.9 | 7.6 | -2.1 | -2 | 2.1 | -26.3 | -8.5 | 4.4 |
| Veracruz | 14.3 | 14.4 | 18.6 | 8.4 | 0.8 | -1.6 | -6.4 | -13.4 | -8.1 | 3.4 |
| Chiapas | 49.2 | 46.5 | 46.7 | 31.4 | -1.0 | -13 | -25.6 | -14.9 | -0.7 | 1.6 |
| Aguascalientes | 11.1 | -5.2 | 6.6 | 12.2 | -31.5 | -37.9 | -31.8 | -13.5 | -4.8 | 12 |
| Oaxaca | -4.7 | -8.9 | 1.8 | 4.7 | -6.7 | -16.5 | -19 | -33.5 | -3.4 | 0.5 |
| Coahuila | -16.7 | -7.8 | 0.7 | -7.6 | -29.1 | -35.1 | -39.4 | -31.1 | 7.9 | 31.9 |
| San Luis Potosí | -1.6 | 5.9 | 8.0 | -2.4 | -16.0 | -22.6 | -22.9 | -20.3 | -13.8 | -16.9 |
| Baja California | 8.4 | 10.5 | 9.7 | 5.6 | -13.0 | -21.7 | -22.3 | -19.3 | -22.7 | -20 |
| BC Sur | -2.4 | 4.0 | 14.5 | 6.2 | -10.6 | -26.1 | -31.3 | -25.8 | -29.4 | -26.5 |
| Guanajuato | -30.1 | -29.1 | -25.1 | -22.8 | -21.2 | -16.2 | -8.5 | 1.1 | 10.6 | 19.9 |
| Querétaro | -9.5 | -4.1 | -13.4 | -32.5 | -38.7 | -36.5 | -30.6 | -24.9 | -15.9 | -15.7 |
| Sinaloa | -10.3 | 5.5 | 14.2 | 6.6 | -17.6 | -27.2 | -32.9 | -32.5 | -32.5 | -33.9 |
| Campeche | -17.7 | -16.7 | -13.1 | -16.4 | -22.4 | -23.3 | -31.4 | -29.9 | -28.5 | -33.6 |
| Tlaxcala | -27.4 | -18.5 | -13.3 | -12.9 | -30.8 | -40.9 | -42.5 | -28.3 | -16 | -7.6 |
| Tamaulipas | -11.3 | -14.8 | -8.1 | -4.7 | -18.8 | -28.3 | -34.4 | -46.3 | -43.9 | -40.7 |
| Zacatecas | -54.2 | -48.5 | -39.9 | -29.4 | -30.9 | -22.1 | -21.7 | -18.1 | -10.3 | -5.1 |
| Michoacán | -41.9 | -42.9 | -33.5 | -39.5 | -48.2 | -39.7 | -38 | -33.4 | -26 | -24.1 |
| Colima | 11.3 | 7.1 | 5.5 | -18.7 | -32.0 | -47.6 | -58 | -61 | -62.6 | -64.4 |
| Yucatán | -13.8 | -17.7 | -38.4 | -47.5 | -51.8 | -54 | -56.7 | -55.8 | -57.6 | -54.4 |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos la SSPC | @mexevalua.

En los centros penitenciarios federales se observa el fenómeno contrario: al cierre de 2021 presentan una tasa de **subocupación** promedio de -67.2%, siendo el CEFERESO no. 1 del Altiplano el ostenta la tasa de subocupación más baja (-39.8%). Por su parte, todos los centros penitenciarios bajo contratos de prestación de servicios (CPS) se encuentran por debajo de su capacidad, con un porcentaje promedio de -35.7%.

La sobrepoblación en estos centros propicia condiciones que vulneran los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Resulta contraproducente no sólo para la puesta en marcha de políticas públicas en materia de reinserción social, sino también de aquéllas vinculadas con la prevención del delito y el acceso a la justicia.

Si a lo largo de este capítulo hemos puntualizado que la falta de una persecución penal estratégica fomenta el uso indiscriminado de la prisión preventiva, ahora mostramos otra de sus repercusiones directas: la sobrepoblación de los centros penitenciarios. Y es que al cierre de 2021 hubo al menos 4,904 personas que permanecieron privadas de su libertad por más de 730 días sin sentencia; es decir, dos años: 76% bajo prisión preventiva oficiosa y el 24% restante bajo prisión preventiva justificada. Tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, siete de cada 10 están (o estuvieron) bajo la modalidad de oficiosa. Las entidades que concentraron las frecuencias absolutas más altas de personas bajo prisión preventiva en estas circunstancias fueron Baja California, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León y Puebla.

Tabla 60. Porcentaje de sobrepoblación en centros penitenciarios federales

| Sobrepoblación % | 50 - 100 | | 0 - 49 | | -1 (-50) | | -51 (-100) | | | | | | |
|-------------------------------------|----------|-----------|--------|---------|----------|------------|------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 50 - 100 | 100 - 149 | 0 - 49 | 50 - 99 | -1 (-50) | -51 (-100) | -51 (-100) | -51 (-100) | | | | | |
| Complejo Penitenciario Islas Mariás | -1.7% | -43.9% | -68.6% | -73.1% | -81.1% | -87.6% | -87.3% | | | | | | |
| CEFERESO No. 9 Norte | 48.5% | 37.3% | 17.3% | -11.5% | -29.8% | -43.8% | -56.9% | -44.3% | | | | | |
| CEFERESO No. 6 Sureste | -17.4% | -27.5% | -42.7% | -41.9% | -42.6% | -56.0% | -61.9% | -58.8% | | | | | |
| CEFERESO No. 3 Noroeste | 24.8% | 68.2% | 0.8% | | | | | | | | | | |
| CEFERESO No. 2 Occidente | 39.7% | 70.1% | 88.1% | -5.6% | -1.2% | -4.9% | -5.5% | -17.6% | | | | | |
| CEFERESO No. 18 CPS Coahuila | | | | | | | -86.4% | -52.4% | -30.6% | -26.9% | | | |
| CEFERESO No. 17 CPS Michoacán | | | | | | | -68.8% | -74.8% | -72.2% | -51.0% | -52.0% | | |
| CEFERESO No. 15 CPS Chiapas | | | | | -35.6% | -21.2% | -36.7% | -48.7% | -51.2% | -47.7% | | | |
| CEFERESO No. 14 CPS Durango | | | | | -42.5% | -7.2% | -4.5% | -12.5% | -15.8% | -23.5% | -28.0% | -22.6% | |
| CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca | | | | | -30.9% | -41.3% | -15.0% | -20.6% | -45.7% | -50.6% | -46.7% | -40.8% | -39.8% |
| CEFERESO No. 10 Nor-Noroeste | -39.4% | -45.5% | -60.6% | | | | | | | | | | |
| CEFERESO No. 1 Altiplano | 21.1% | 41.3% | 32.4% | -0.2% | -3.0% | -5.3% | -8.1% | -4.7% | -51.8% | -39.8% | | | |
| Centro Federal Femenil Noroeste | -5.9% | -27.3% | -8.0% | | | | | | | | | | |
| CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste | 22.3% | 1.9% | -12.1% | -25.0% | -14.2% | -6.5% | -10.8% | -24.4% | -40.8% | -54.8% | | | |
| CEFERESO No. 11 CPS Sonora | -17.6% | 38.5% | 29.8% | -4.8% | -12.0% | -19.9% | -27.1% | -29.6% | -22.1% | -18.4% | | | |
| CEFERESO No. 5 Oriente | 36.1% | 7.3% | 31.1% | -4.6% | -19.1% | -30.6% | -39.8% | -45.2% | -52.5% | -60.3% | | | |
| CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato | -54.0% | -29.8% | -28.5% | -7.9% | -8.2% | -29.0% | -37.7% | -41.2% | -23.8% | -21.1% | | | |
| CEFERESO No. 4 Noroeste | -22.1% | -23.5% | 18.1% | -10.9% | -26.9% | -38.6% | -47.7% | -40.7% | -49.0% | -59.6% | | | |
| CEFEREPSI | -48.5% | -37.6% | -38.3% | -26.7% | -42.8% | -45.0% | -65.0% | -66.5% | -68.9% | -73.3% | | | |
| CEFERESO No. 8 Nor-Poniente | 30.0% | -7.0% | -22.3% | -53.1% | -24.8% | -45.1% | -60.2% | -51.4% | -57.3% | -54.4% | | | |
| CEFERESO No. 16 CPS Femenil Morelos | | | | -47.0% | -50.6% | -56.9% | -62.9% | -67.0% | -67.8% | -69.3% | | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en datos la SSPC | @mexevalua.



Tabla 61. Número de personas bajo prisión preventiva (oficiosa o justificada) con más de 730 días privados de su libertad

| Nombre entidad | Hombres | | | Mujeres | | |
|---------------------|----------|-------------|---------|----------|-------------|---------|
| | Oficiosa | Justificada | Hombres | Oficiosa | Justificada | Mujeres |
| Nacional | 3,492 | 1,077 | 4,569 | 236 | 99 | 335 |
| Baja California | 2,431 | 281 | 2,713 | 150 | 17 | 167 |
| Baja California Sur | 27 | 6 | 33 | 2 | 0 | 2 |
| Coahuila | 72 | 52 | 124 | 4 | 2 | 6 |
| Colima | 20 | 12 | 32 | 0 | 0 | 0 |
| Durango | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Estado de México | 185 | 4 | 189 | 20 | 2 | 22 |
| Guanajuato | 124 | 21 | 145 | 5 | 0 | 5 |
| Guerrero | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Jalisco | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 |
| Nuevo León | 185 | 462 | 647 | 9 | 52 | 61 |
| Oaxaca | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Puebla | 358 | 114 | 472 | 34 | 9 | 43 |
| Querétaro | 25 | 20 | 45 | 1 | 2 | 3 |
| Quintana Roo | 23 | 3 | 26 | 1 | 0 | 1 |
| San Luis Potosí | 9 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 |
| Sinaloa | 15 | 34 | 49 | 1 | 3 | 4 |
| Sonora | 62 | 55 | 117 | 1 | 7 | 8 |
| Tabasco | 9 | 0 | 9 | 1 | 0 | 1 |
| Yucatán | 11 | 19 | 30 | 1 | 3 | 4 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información | @mexevalua.

Finalmente, entre 2012 a 2021 el porcentaje promedio de hombres privados de su libertad sin sentencia por **delitos del fuero común** (38%) ha sido menor en casi 10 unidades porcentuales al de las mujeres en la misma condición (47.7%). Al cierre del 2021, en términos generales, se puede señalar que una de cada dos mujeres privadas de su libertad permanecieron sin sentencia, mientras que la proporción para los hombres fue de cuatro de cada 10.

Con respecto al estatus procesal de las personas privadas de la libertad por delitos del **fuero federal**, se observan porcentajes todavía más altos en detrimento de las mujeres. Allí, al cierre de 2021 seis de cada 10 mujeres privadas de la libertad estuvieron a la espera de sentencia, mientras que sólo cuatro de cada 10 hombres estuvieron bajo la misma condición.

Llama la atención lo que ocurre en Baja California Sur, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala, donde la proporción de mujeres privadas de la libertad sin sentencia alcanza una razón de ocho de cada 10. En el caso de los hombres, la proporción más alta se centra en Tlaxcala, donde siete de cada 10 esperan sentencia.

Tabla 62. Población privada de la libertad por delitos del fuero común

| Año | Total de personas privadas de su libertad ¹ | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ² | Total de hombres privados de su libertad | Total de hombres procesados | Porcentaje de hombres procesados | Total de hombres sentenciados | Porcentaje de hombres sentenciados | Total de mujeres privadas de su libertad | Total de mujeres procesadas | Porcentaje de mujeres procesadas | Total de mujeres sentenciadas | Porcentaje de mujeres sentenciadas |
|------|--|-----------------|---|--|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 2012 | 189,662 | NA | 81.1 | 181,337 | 69,520 | 38.3% | 111,817 | 61.7% | 8,325 | 4,093 | 49.2% | 4,232 | 50.8% |
| 2013 | 197,611 | 4.2% | 83.4 | 188,346 | 73,647 | 39.1% | 114,699 | 60.9% | 9,265 | 4,761 | 51.4% | 4,504 | 48.6% |
| 2014 | 206,767 | 4.6% | 86.2 | 196,722 | 77,334 | 39.3% | 119,388 | 60.7% | 10,045 | 5,130 | 51.1% | 4,915 | 48.9% |
| 2015 | 199,776 | -3.4% | 82.3 | 189,956 | 73,499 | 38.7% | 116,457 | 61.3% | 9,820 | 4,860 | 49.5% | 4,960 | 50.5% |
| 2016 | 175,967 | -11.9% | 71.7 | 167,488 | 57,815 | 34.5% | 109,673 | 65.5% | 8,479 | 3,807 | 44.9% | 4,672 | 55.1% |
| 2017 | 167,476 | -4.8% | 67.5 | 159,259 | 57,723 | 36.2% | 101,536 | 63.8% | 8,217 | 3,627 | 44.1% | 4,590 | 55.9% |
| 2018 | 165,213 | -1.4% | 65.9 | 157,022 | 57,196 | 36.4% | 99,826 | 63.6% | 8,191 | 3,457 | 42.2% | 4,734 | 57.8% |
| 2019 | 171,738 | 3.9% | 67.8 | 163,121 | 60,066 | 36.8% | 103,055 | 63.2% | 8,617 | 3,777 | 43.8% | 4,840 | 56.2% |
| 2020 | 186,146 | 8.4% | 72.8 | 176,266 | 72,239 | 41.0% | 104,027 | 59.0% | 9,880 | 4,942 | 50.0% | 4,938 | 50.0% |
| 2021 | 193,717 | 4.1% | 75.1 | 183,279 | 74,164 | 40.5% | 109,115 | 59.5% | 10,438 | 5,346 | 51.2% | 5,092 | 48.8% |

¹ Fueron incluidas personas privadas de su libertad tanto de centros penitenciarios estatales como federales.

² Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPC | @mexevalua.



Tabla 63. Población privada de la libertad por delitos del fuero federal

| Año | Total de personas privadas de su libertad ¹ | Variación anual | Tasa por cada 100 mil habitantes ² | Total de hombres privados de su libertad | Total de hombres procesados | Porcentaje de hombres procesados | Total de hombres sentenciados | Porcentaje de hombres sentenciados | Total de mujeres privadas de su libertad | Total de mujeres procesadas | Porcentaje de mujeres procesadas | Total de mujeres sentenciadas | Porcentaje de mujeres sentenciadas |
|------|--|-----------------|---|--|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 2012 | 49,427 | NA | 21.13 | 46,341 | 23,084 | 49.8% | 23,257 | 50.2% | 3,086 | 1,717 | 55.6% | 1,369 | 44.4% |
| 2013 | 48,723 | -1.4% | 20.57 | 45,627 | 23,375 | 51.2% | 22,252 | 48.8% | 3,096 | 1,806 | 58.3% | 1,290 | 41.7% |
| 2014 | 48,871 | 0.3% | 20.37 | 45,716 | 23,000 | 50.3% | 22,716 | 49.7% | 3,155 | 1,831 | 58.0% | 1,324 | 42.0% |
| 2015 | 47,712 | -2.4% | 19.66 | 44,485 | 22,481 | 50.5% | 22,004 | 49.5% | 3,227 | 1,900 | 58.9% | 1,327 | 41.1% |
| 2016 | 41,901 | -12.2% | 17.07 | 39,182 | 19,348 | 49.4% | 19,834 | 50.6% | 2,719 | 1,609 | 59.2% | 1,110 | 40.8% |
| 2017 | 37,141 | -11.4% | 14.97 | 34,764 | 16,175 | 46.5% | 18,589 | 53.5% | 2,377 | 1,394 | 58.6% | 983 | 41.4% |
| 2018 | 32,775 | -11.8% | 13.08 | 30,750 | 13,269 | 43.2% | 17,481 | 56.8% | 2,025 | 1,108 | 54.7% | 917 | 45.3% |
| 2019 | 29,198 | -10.9% | 11.53 | 27,357 | 10,493 | 38.4% | 16,864 | 61.6% | 1,841 | 951 | 51.7% | 890 | 48.3% |
| 2020 | 28,085 | -3.8% | 10.99 | 26,126 | 10,834 | 41.5% | 15,292 | 58.5% | 1,959 | 1,115 | 56.9% | 844 | 43.1% |
| 2021 | 28,652 | 2.0% | 11.11 | 26,610 | 11,841 | 44.5% | 14,769 | 55.5% | 2,042 | 1,223 | 59.9% | 819 | 40.1% |

¹ Fueron incluidas personas privadas de su libertad tanto de centros penitenciarios estatales como federales. ² Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Tabla 64. Información estadística penitenciaria por entidad federativa

| Año | Entidad federativa | Total de hombres privados de su libertad | Total de hombres procesados | Porcentaje de hombres procesados | Total de hombres sentenciados | Porcentaje de hombres sentenciados | Total de mujeres privadas de su libertad | Total de mujeres procesadas | Porcentaje de mujeres procesadas | Total de mujeres sentenciadas | Porcentaje de mujeres sentenciadas |
|------|---------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 2021 | Aguascalientes | 1,893 | 743 | 39.2% | 1,150 | 60.8% | 132 | 63 | 47.7% | 69 | 52.3% |
| 2021 | Baja California | 12,187 | 5,990 | 49.2% | 6,197 | 50.8% | 660 | 383 | 58.0% | 277 | 42.0% |
| 2021 | Baja California Sur | 1,149 | 533 | 46.4% | 616 | 53.6% | 39 | 30 | 76.9% | 9 | 23.1% |
| 2021 | Campeche | 1,143 | 306 | 26.8% | 837 | 73.2% | 40 | 20 | 50.0% | 20 | 50.0% |
| 2021 | Coahuila | 3,510 | 1,775 | 50.6% | 1,735 | 49.4% | 209 | 124 | 59.3% | 85 | 40.7% |
| 2021 | Colima | 1,209 | 487 | 40.3% | 722 | 59.7% | 63 | 38 | 60.3% | 25 | 39.7% |
| 2021 | Chiapas | 4,474 | 2,558 | 57.2% | 1,916 | 42.8% | 208 | 137 | 65.9% | 71 | 34.1% |
| 2021 | Chihuahua | 8,335 | 3,175 | 38.1% | 5,160 | 61.9% | 544 | 254 | 46.7% | 290 | 53.3% |
| 2021 | Ciudad de México | 24,277 | 6,773 | 27.9% | 17,504 | 72.1% | 1,481 | 560 | 37.8% | 921 | 62.2% |
| 2021 | Durango | 3,677 | 1,714 | 46.6% | 1,963 | 53.4% | 267 | 158 | 59.2% | 109 | 40.8% |
| 2021 | Guanajuato | 6,929 | 2,527 | 36.5% | 4,402 | 63.5% | 315 | 155 | 49.2% | 160 | 50.8% |
| 2021 | Guerrero | 3,999 | 1,505 | 37.6% | 2,494 | 62.4% | 245 | 112 | 45.7% | 133 | 54.3% |
| 2021 | Hidalgo | 4,393 | 1,520 | 34.6% | 2,873 | 65.4% | 339 | 127 | 37.5% | 212 | 62.5% |
| 2021 | Jalisco | 12,661 | 8,229 | 65.0% | 4,432 | 35.0% | 583 | 362 | 62.1% | 221 | 37.9% |
| 2021 | Estado de México | 31,782 | 9,730 | 30.6% | 22,052 | 69.4% | 2,136 | 939 | 44.0% | 1,197 | 56.0% |
| 2021 | Michoacán | 5,714 | 3,404 | 59.6% | 2,310 | 40.4% | 319 | 250 | 78.4% | 69 | 21.6% |
| 2021 | Morelos | 3,550 | 1,215 | 34.2% | 2,335 | 65.8% | 301 | 145 | 48.2% | 156 | 51.8% |
| 2021 | Nayarit | 1,995 | 793 | 39.7% | 1,202 | 60.3% | 128 | 62 | 48.4% | 66 | 51.6% |
| 2021 | Nuevo León | 8,646 | 2,983 | 34.5% | 5,663 | 65.5% | 461 | 219 | 47.5% | 242 | 52.5% |
| 2021 | Oaxaca | 3,916 | 2,302 | 58.8% | 1,614 | 41.2% | 176 | 141 | 80.1% | 35 | 19.9% |
| 2021 | Puebla | 8,095 | 4,572 | 56.5% | 3,523 | 43.5% | 658 | 431 | 65.5% | 227 | 34.5% |
| 2021 | Querétaro | 2,749 | 690 | 25.1% | 2,059 | 74.9% | 169 | 52 | 30.8% | 117 | 69.2% |
| 2021 | Quintana Roo | 3,227 | 1,778 | 55.1% | 1,449 | 44.9% | 161 | 118 | 73.3% | 43 | 26.7% |
| 2021 | San Luis Potosí | 2,420 | 1,398 | 57.8% | 1,022 | 42.2% | 124 | 78 | 62.9% | 46 | 37.1% |
| 2021 | Sinaloa | 4,218 | 1,327 | 31.5% | 2,891 | 68.5% | 157 | 52 | 33.1% | 105 | 66.9% |
| 2021 | Sonora | 9,360 | 1,757 | 29.5% | 6,603 | 70.5% | 564 | 318 | 56.4% | 246 | 43.6% |
| 2021 | Tabasco | 4,190 | 1,497 | 35.7% | 2,693 | 64.3% | 204 | 128 | 62.7% | 76 | 37.3% |
| 2021 | Tamaulipas | 3,823 | 1,285 | 33.6% | 2,538 | 66.4% | 236 | 125 | 53.0% | 111 | 47.0% |
| 2021 | Tlaxcala | 894 | 626 | 70.0% | 268 | 30.0% | 85 | 72 | 84.7% | 13 | 15.3% |
| 2021 | Veracruz | 6,746 | 4,065 | 60.3% | 2,681 | 39.7% | 437 | 301 | 68.9% | 136 | 31.1% |
| 2021 | Yucatán | 1,329 | 342 | 25.7% | 987 | 74.3% | 47 | 19 | 40.4% | 28 | 59.6% |
| 2021 | Zacatecas | 2,116 | 779 | 36.8% | 1,337 | 63.2% | 215 | 110 | 51.2% | 105 | 48.8% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPC | @mexevalua.



4.4 Principales conclusiones

La justicia penal en México requiere del desempeño coordinado de diferentes autoridades, las cuales, para que puedan gestionar adecuadamente sus esfuerzos y recursos escasos, deben actuar de forma coherente y ordenada.

Con lo anterior en mente, debemos señalar, en primer lugar, que **el inicio de la investigación queda comprometido por modelos que no precisamente ponen en el centro las necesidades de la población usuaria**. Un reflejo evidente: la cifra negra se ha mantenido sin cambios significativos a lo largo de los años, en mayor medida, por razones atribuibles a la autoridad. Esto significa que el acceso a la justicia de las víctimas del delito en México no es garantizado por el Estado; por el contrario, éste es a menudo un obstáculo. Si bien las instituciones operadoras han tomado decisiones que pretenden descongestionar al sistema, sobre todo para combatir el rezago, los mecanismos que las acompañan no han demostrado que se orienten por políticas de persecución criminal definidas, en las que existan criterios claros para las decisiones ministeriales. Con todo, **la promoción y mecanismos de recepción de denuncia ha mejorado: es alta la proporción que es denunciada ante las autoridades y recibe atención**.

En segundo lugar, observamos que, **si bien el porcentaje de determinaciones del Ministerio Público aumentó con respecto del año anterior, lo hizo bajo modalidades tales como el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal**, determinaciones que bien pueden funcionar como incentivos para reducir la carga de trabajo, pero no para dar una respuesta efectiva a un caso.

En tercer lugar, sigue siendo motivo de preocupación el hecho de que, dado que el tipo de determinación de las investigaciones es una facultad de las personas agentes y fiscales del Ministerio Público, sin una política de persecución penal que defina los criterios de priorización de los fenómenos criminales, **éstas determinaciones**

corren a cargo de criterios individuales, subjetivos, heterogéneos y poco transparentes. De igual forma, la falta de enfoque de política pública, con reglas claras, continuas y transparentes para todos los operadores involucrados, provoca que las policías sigan siendo, al menos en la práctica, quienes se encargan de determinar las prioridades de persecución del delito en las fiscalías/procuradurías. Así, **los esfuerzos de investigación se focalizan en la casuística y no en los fenómenos criminales que más afectan a la población**.

En cuarto lugar, vemos que los puntos anteriores impactan en el funcionamiento del SJP en su conjunto, el cual **hace uso escaso de las evaluaciones de riesgos proporcionadas por las Unidades de Medidas Cautelares**, instituciones que deben acrecentar sus registros de información por persona supervisada para estar en condiciones de medir su efectividad y operación frente a la autoridad ministerial y judicial. Esto es importante porque puede provocar que los jueces de control tengan más incentivos para imponer medidas cautelares privativas de la libertad sin un análisis de riesgo previo, sobre todo en un contexto donde la función e involucramiento del personal de asesoría jurídica de víctimas y de las defensorías aún es escaso en etapas cruciales del proceso penal. Algo similar sucede con aquellos casos que son susceptibles de ser canalizados a mecanismos alternativos de solución de controversias desde sede ministerial, donde en la medida en que el involucramiento del personal de asesoría jurídica de víctimas y de las defensorías públicas crezca, crecerían también las expectativas de obtener tasas más altas tanto de derivación como de resolución, y también una judicialización más estratégica.

Finalmente, **resulta preocupante el incremento significativo de población privada de la libertad sin sentencia**. Este aumento se desprende de la reforma legal a la prisión preventiva de carácter oficioso, pero también hay que advertir que son las fiscalías las que sugieren el tipo de medida cautelar y las que están subaprovechando el análisis de riesgos que redundaría en un uso excepcional de la privación de la libertad.



CAPÍTULO 5

Enfoque de género en el SJP

Los sistemas desiguales producen y reproducen desigualdad

PRINCIPALES HALLAZGOS

- A 2021, en 72% del territorio nacional se ejerce algún tipo de violencia en contra de las mujeres, debido a su género.
- Cuatro de las 32 fiscalías o procuradurías de justicia están a cargo de una mujer, mientras que nueve de 32 tribunales superiores son presididos por mujeres.
- Las mujeres son incomunicadas o aisladas a partir de su detención en mayor medida que los hombres (55.3% vs. 50.5%).
- Las mujeres son mayormente coaccionadas para aceptar un procedimiento abreviado por parte de su abogado defensor, y reciben tiempos de condena más prolongados.



Parafraseando a Marcela Lagarde¹¹⁵, la principal causa de discriminación de las mujeres se debe a que las leyes e instituciones aparentemente neutras de género en realidad sí tienen género, y ese género es el masculino.

Este capítulo, que en otras ediciones de *Hallazgos* era meramente un anexo de Resultados, busca revelar las condiciones de subordinación y desigualdad de las mujeres en el SJP, teniendo en cuenta los sesgos de género existentes en su organización y en los servicios de procuración y acceso a la justicia. Planteamos así un primer paso para el diseño de intervenciones públicas dirigidas a lograr la igualdad de acceso a la justicia para las mujeres, en todas sus dimensiones.

El reto aquí es propiciar una discusión informada sobre los supuestos de objetividad y universalidad del derecho penal (y, en concreto, del sistema de justicia penal acusatorio en México), para evidenciar la influencia de los modelos normativos y sociales que posicionan a las mujeres de forma desigual y subordinada con respecto de los hombres.

Este reto se asume frente a las condiciones de acceso a la información, las cuales, como hemos visto, suelen ser limitadas, y que para los estudios de género resultan aún más difíciles, por la falta de desagregación de datos. Sin embargo, es necesario comenzar a evaluar los resultados de la justicia penal con perspectiva de género.

5.1 Precisiones preliminares

En términos de lo apuntado por Alda Facio en *Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*¹¹⁶, tener conciencia de género implica comprender las relaciones de poder existentes por razones del sexo, pero también por otras categorías de opresión, como la raza, la etnia, la edad, la discapacidad, entre otras. El entendimiento cabal del fenómeno legal exige esta conciencia.

A lo largo de este capítulo haremos uso de algunos términos como *sesgos de género*, que conviene definir de entrada. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), los sesgos de género se refieren “a la omisión que se hace sobre cómo son conceptualizadas

las mujeres, los hombres y las relaciones de género en un determinado objeto de estudio o problemática”¹¹⁷.

En este glosario, el Inmujeres apunta algunos de los sesgos de género que identificaremos a lo largo del capítulo:

- *Androcentrismo*: implica la identificación de lo masculino con lo humano en general, invisibilizando a las mujeres.
- *Insensibilidad de género*: no considera al sexo y al género como variables significativas en los contextos; este sesgo no cuestiona los efectos diferenciados en mujeres y hombres y por ello tiende a perpetuar las desigualdades.
- *Dobles estándares*: utiliza diferentes criterios para tratar y evaluar situaciones o problemáticas parecidas o idénticas para los sexos. Se trata del sesgo inverso a la insensibilidad de género”¹¹⁸.

Otro concepto importante a tener en cuenta como clave de lectura de este capítulo es el *estereotipo de género*, una suerte de repartición de roles o asignación de tareas y responsabilidades a los sexos. “Al estereotipo de feminidad se asocian ciertas características y roles: maternidad, trabajo doméstico y cuidado de otras personas, el ser cariñosas, sensibles, débiles, sentimentales, intuitivas, buenas, dependientes, sumisas, adaptables. Por su parte, al estereotipo de masculinidad se asocian el rol de proveedor y el ser fuertes, competitivos, racionales, valientes, poco expresivos, dominantes, independientes, se naturalizan conductas violentas.”¹¹⁹

Más adelante también haremos referencia a roles de género. Algunos de ellos:

- *Rol productivo*: aquellas actividades que desarrollan mujeres y hombres en el ámbito público con el fin de producir bienes y servicios, y que generan ingresos y reconocimiento.
- *Rol reproductivo*: actividades de reproducción social que garantizan el bienestar y la supervivencia de la familia, actividades domésticas y de cuidados incluidas. Son realizadas especialmente por mujeres.

¹¹⁵ Marcela Lagarde es una política, académica, antropóloga e investigadora mexicana. Como legisladora impulsó reformas legales para la incorporación del tipo penal de feminicidio en el contexto de los hechos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

¹¹⁶ He aquí una buena síntesis de la metodología de Facio: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/8_manuales/21a.pdf

¹¹⁷ Inmujeres, Glosario para la Igualdad. Definición recuperada de: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/sesgo-de-genero>.

¹¹⁸ Ídem

¹¹⁹ Ídem



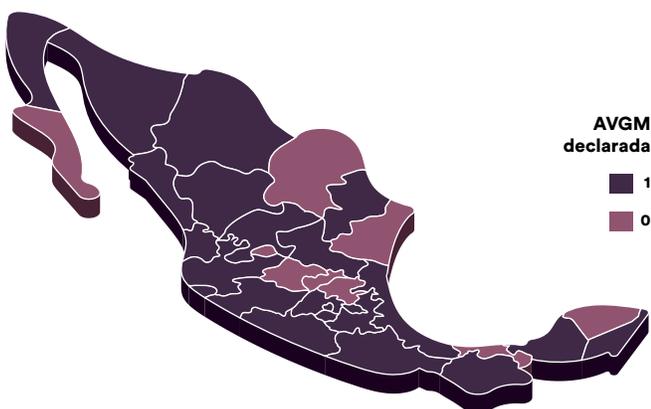
- *Rol de gestión comunitaria:* son actividades que aseguran la provisión y mantenimiento de recursos escasos para el consumo colectivo, como agua y educación. De nuevo, lo realizan principalmente mujeres a nivel comunitario.
- *Rol de política comunitaria:* es un rol de liderazgo a nivel comunitario, realizado particularmente por hombres, puede ser remunerado y con ello generar poder o estatus.
- *Triple rol:* se refiere a la realización simultánea de actividades correspondientes al rol productivo, reproductivo y comunitario, lo que implica el alargamiento y fragmentación de los horarios de trabajo de las mujeres.

5.2 Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres

Como mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, en México se han implementado las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), las cuales “buscan diseñar e implementar un conjunto de acciones de emergencia dirigidas a la atención de esta problemática en determinados espacios del territorio nacional, ya sea por violencia feminicida o cualquier agravio que impida el ejercicio pleno de sus derechos humanos”¹²⁰.

Al cierre de 2021, 23 de las 32 entidades federativas en el país cuentan con una AVGM declarada. Esto significa

Mapa 1. Entidades con Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres



que el 72% del territorio nacional es un espacio en el que se ejerce algún tipo de violencia en contra de las mujeres debido a su género, de tal manera que se ha comprometido el ejercicio de sus derechos humanos.

5.3 Enfoque de género en la Política de Persecución Penal

Frente a estas condiciones de incidencia delictiva y AVGM declaradas, las autoridades de procuración e impartición de justicia han asegurado que sus actuaciones se desarrollan con perspectiva de género, y que la violencia contra las mujeres es su prioridad. Tal puntualización debe llevarnos a evaluar la transversalización del enfoque de género en el proceso penal, tanto en la labor sustantiva como administrativa, incluidas las políticas internas de priorización.

Como consecuencia de diversas reformas en la legislación orgánica de las fiscalías del ámbito federal y estatal, se han incorporado obligaciones de emitir instrumentos vinculados a la política de persecución penal. Éstos, aunque mencionan la incorporación de la perspectiva de género, no apuntan a la atención de brechas de género debidamente diagnosticadas, así como a las necesidades específicas de las mujeres en posición de víctimas del delito, y como imputadas.

Como muestra, en los instrumentos publicados por tres fiscalías estatales (Nuevo León, Sonora y Ciudad de México) no se establece la forma en la que se incorporan las acciones de transversalización de la perspectiva de género previamente desarrolladas por la institución. Son omisas en incorporar a los Centros de Justicia para las Mujeres –instituciones centrales en el trabajo a favor de las mujeres–, a las fiscalías especializadas en violencia de género y a otras fiscalías en las que la violencia contra las mujeres es especialmente problemática, como las encargadas de la investigación de delitos de desaparición forzada y por particulares, trata de personas, violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, entre otras.

Para que un instrumento de persecución penal se considere con perspectiva de género no basta con que incorpore a la violencia familiar como delito prioritario, o la condición de mujer como criterio de priorización. Debe incluir todas las formas de violencia que enfrentan las mujeres ante el SJP.

¹²⁰ Inmujeres. Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>



5.4 Espacios de decisión

Es comúnmente apuntado que la existencia de los sesgos de género provoca que las intervenciones públicas partan de análisis que excluyen las necesidades¹²¹ de las mujeres durante su diseño y formulación. Por otro lado, en los casos en los que las mujeres sí son consideradas, el enfoque de género suele sesgarse hacia un modelo de mujer generalmente urbanizada, heterosexual, cisgénero, madre, encargada de la crianza, entre otras características que excluyen por omisión a las mujeres indígenas, con discapacidad, afrodescendientes, lesbianas, transgénero y transexuales, entre otras.

Si bien la inclusión de las mujeres en los espacios públicos y de decisión no necesariamente muestra la incorporación automática de la perspectiva de igualdad de género, es una realidad que a mayor diversidad de condiciones de las personas tomadoras de decisiones existe mayor oportunidad de que tal toma tenga en consideración realidades distintas a la de los hombres y mujeres con características hegemónicas.

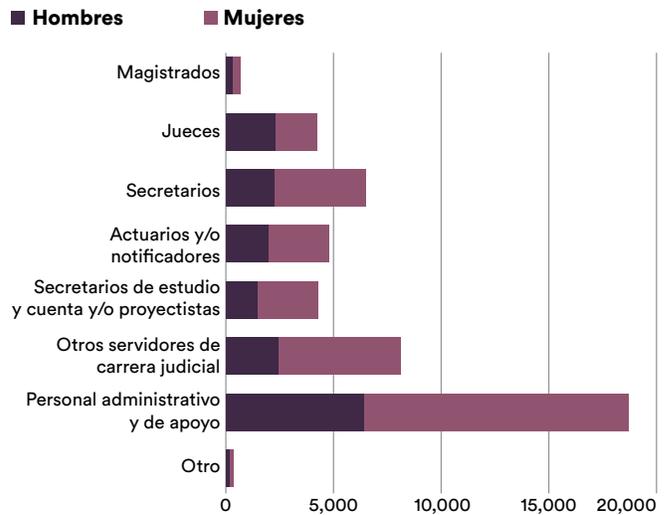
Como reportamos en *Hallazgos 2020*, la incorporación de las mujeres en la toma de decisiones en materia de procuración de justicia es limitada, si se tiene en cuenta que sólo cuatro de las 32 fiscalías o procuradurías generales del país están a cargo de una mujer¹²², mientras que en el caso de los tribunales superiores de justicia, pasaron de dos a nueve los presididos por mujeres.

5.5 División sexual del trabajo

En cuanto a los tribunales superiores de justicia, el dato es que nueve de 32 estados cuentan con una magistrada presidenta¹²³, de acuerdo con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (Conatrib).

Esto se añade al hecho de que las mujeres ocupan puestos principalmente administrativos y de otros servicios, mientras que los hombres toman responsabilidades con niveles de decisión mayores, como las magistraturas y los juzgados, tal como mostramos en la Gráfica 93.

Gráfica 93. Clases de puestos ocupados por mujeres y hombres, en los tribunales superiores de justicia



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 | @mexevalua.

El orden sexo-género¹²⁴ establecido asigna a las mujeres labores de cuidado de otras personas y, en consecuencia, se les orienta con más frecuencia a profesiones como la enfermería, el trabajo doméstico remunerado, la formación docente para educación básica o preescolar, o el trabajo y atención social, además de tareas organizacionales vinculadas con el trabajo administrativo y secretarial.

A los hombres, por otro lado, se les vincula con actividades de mayor exigencia física o científica. En efecto, las ciencias exactas, las ingenierías y las tecnologías son áreas del conocimiento fuertemente masculinizadas.

Las dependencias del SJP no escapan de este orden sexo-générico. En las fiscalías o procuradurías estatales resulta llamativo que los puestos de perito y policía ministerial o de investigación están principalmente ocupados por hombres, y los puestos administrativos o de apoyo son ocupados por mujeres.

¹²¹ Alda Facio, en su obra *Cuando el género suena, cambios trae*, de 1992, describe la forma en que los sesgos de género pueden visibilizar a un 'tipo' de mujer determinado por la visión masculina, y en consecuencia invisibilizar a otras mujeres con características distintas al modelo creado desde la visión masculina dominante. Esta circunstancia no permite considerar las necesidades de las mujeres como colectivo.

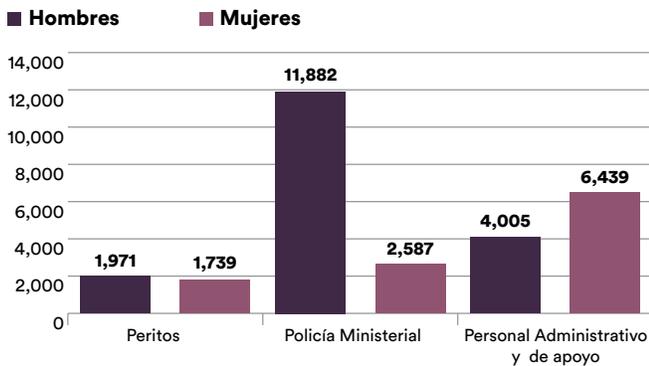
¹²² De acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del Inegi, los estados cuya titularidad de la Fiscalía o Procuraduría General de Justicia está a cargo de una mujer son Ciudad de México, Durango, Sonora y Veracruz.

¹²³ Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz

¹²⁴ Autoras como Judith Butler y Gayle Rubin han abierto brecha en el análisis del sistema sexo-générico con el que la sociedad asigna roles y un "deber ser" para cada sexo. Además, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuenta con una guía metodológica que refiere al sistema sexo-générico y su influencia en las intervenciones públicas. Esta guía se puede consultar en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/cd0440-2.pdf>



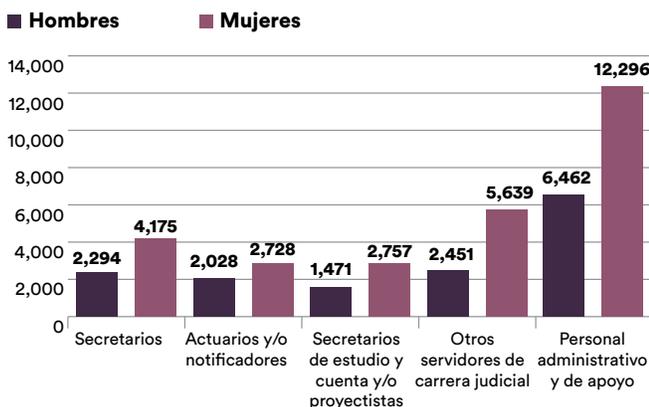
Gráfica 94. División sexual del trabajo en fiscalías



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2021 | @mexevalua.

En los tribunales se replican estos sesgos y roles de género que rigen la organización social: las mujeres dominan los espacios de trabajo vinculados con la administración y servicios de apoyo.

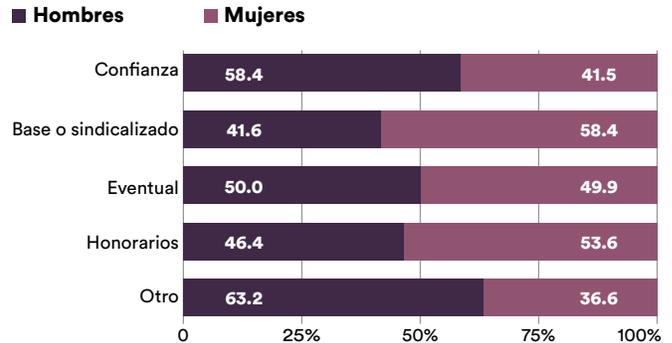
Gráfica 95. División sexual del trabajo en tribunales



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 | @mexevalua.

Estas condiciones de 'feminización' de ciertas posiciones dentro de las dependencias públicas no sólo replican la segregación de las mujeres en espacios determinados; también las aleja de los puestos e ingresos de mayor estabilidad.

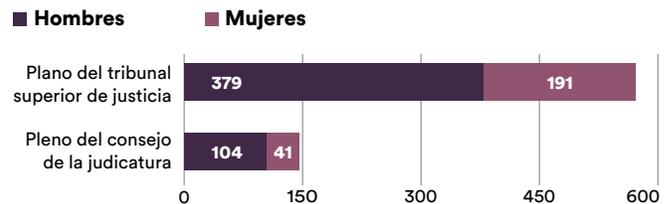
Gráfica 96. Puestos en fiscalías o procuradurías



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2021 | @mexevalua.

Esta situación no es distinta en los poderes judiciales. Las mujeres ocupan menos espacios en los plenos de los tribunales superiores de justicia del país, de la misma forma en la que sucede en los plenos de los consejos de la judicatura.

Gráfica 97. Puestos en los poderes judiciales



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 | @mexevalua.

5.6 Presupuesto sensible al género

Inmujeres ha puntualizado que los presupuestos con perspectiva de género "son un indicador del compromiso del gobierno con los derechos de las mujeres y la igualdad de género"¹²⁵.

Sin embargo, los presupuestos reportados por las fiscalías o procuradurías del país, así como los tribunales

¹²⁵ Inmujeres (2015) "Presupuestos con perspectiva de género en los niveles federal y estatal en México", recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/budgets-with-a-gender-perspective-at-federal-and-state-levels-in-mexico>

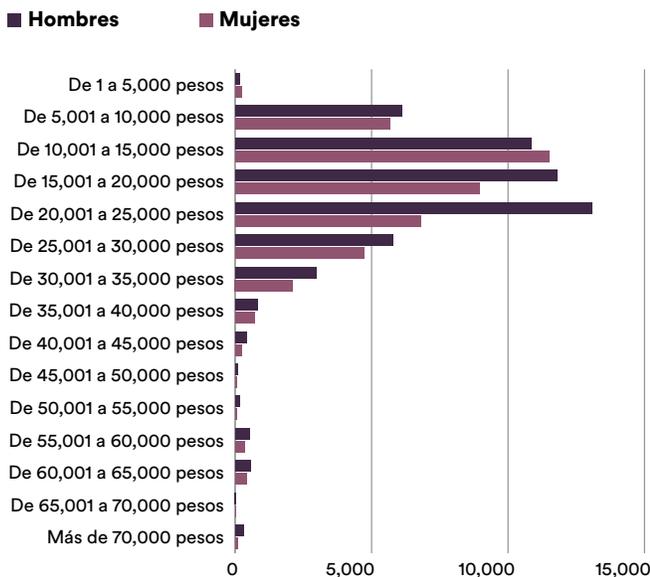


de justicia, aún no registran apartados presupuestales dirigidos a la puesta en marcha de acciones que reviertan esta tendencia de desigualdad en la incorporación del capital humano, atiendan las brechas de desigualdad salarial en la organización e impulsen la capacitación y profesionalización de las mujeres.

El Censo Nacional de Impartición de Justicia no muestra el rango de ingresos del personal en los tribunales superiores de justicia del país. Sin embargo, el Censo Nacional de Procuración de Justicia sí refleja esta información respecto de las fiscalías y procuradurías del país. En este sentido, debido a que ambas dependencias muestran las mismas brechas en la ocupación de puestos de decisión, es posible inferir que en ambos casos prevalece la brecha salarial que afecta a las mujeres en México en todas las ocupaciones y actividades económicas.

La Gráfica 98 muestra que las mujeres que trabajan en procuradurías/fiscalías ocupan en mayor proporción que los hombres los puestos en los que el ingreso es de hasta 5,000 pesos, y refleja una tendencia: a mayor ingreso, menor es la representación de mujeres en esos puestos de trabajo.

Gráfica 98. Ingreso de hombres y mujeres en fiscalías



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2021 | @mexevalua.

5.7 Incidencia delictiva

La evidencia recopilada indica que, al tratarse de delitos de naturaleza sexual, las mujeres adultas, adolescentes, niñas y niños son las principales víctimas.

Como explicamos en el Capítulo de Resultados, la incidencia delictiva presentó un crecimiento importante en la generalidad de los delitos. Sin embargo, para los delitos en los que comúnmente se involucra a las mujeres, como aquéllos de naturaleza sexual –violación, abuso, hostigamiento sexual y otros que afectan el libre desarrollo de la sexualidad–, la violencia familiar e incluso el aborto, este aumento ha sido particularmente llamativo.

El feminicidio y la violencia de género distinta a la violencia familiar también exhibe un aumento que, aunque menor, es representativo del contexto de violencia que afecta a las mujeres en el país. Por otro lado, en delitos como la corrupción de menores y la trata de personas, los hombres muestran un aumento del 23.5% y 60% frente al año anterior, respectivamente; mientras que el porcentaje de variación en mujeres es del 5.7% y 11.1%.

Debe resaltarse que, aunque la variación porcentual de 2020 a 2021 en estos delitos es mayor en los hombres, el número absoluto de víctimas es mayor en mujeres desde el año anterior.

De la misma forma, las mujeres víctimas de delitos como homicidio y lesiones aumentaron en 1.6% y 11.2%, respecto del año anterior, sin que este aumento se refleje de la misma forma en hombres. Las cifras muestran que el aumento registrado en 2021 en la incidencia delictiva les ha afectado a ellas en mayor medida. La incidencia del delito de feminicidio es muestra de la forma en que aumenta en intensidad la violencia de género en contra de las mujeres año con año, por lo que es imprescindible dar cuenta de su evolución.

Por otra parte, un aspecto que puede dar muestra de la influencia de los estereotipos y sesgos de género en la investigación y persecución penal es el delito de aborto. Cabe recordar que en septiembre de 2021 la SCJN definió la inconstitucionalidad de la sanción con pena de prisión a la mujer que decide voluntariamente interrumpir su embarazo¹²⁶; sin embargo, a pesar de esta resolución, en 2021 se registraron 728 carpetas de investigación por el delito de aborto. **Las carpetas de investigación por el delito de aborto en 2021 aumentaron respecto de 2020 en 15%.**

¹²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 148/2017, Pleno, Min. Luis María Aguilar Morales. Sentencia de 7 de septiembre de 2017, México. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-05/AI%20148-2017.pdf>



5.8 Confianza en el sistema de justicia penal

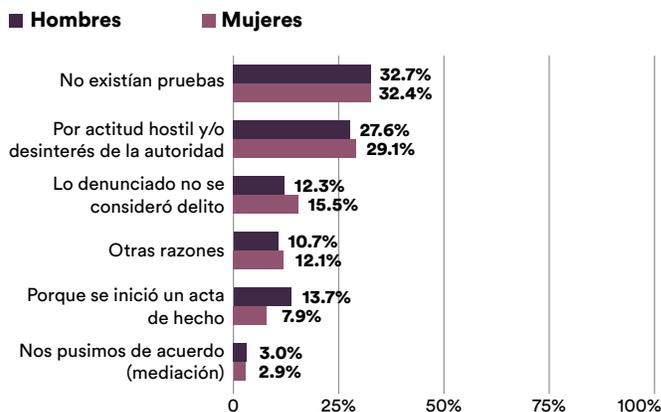
El derecho penal, en términos académicos, normativos e institucionales, es preponderantemente representado por hombres, y casos paradigmáticos como “Campo Algodonero” (2009)¹²⁷, “Mariana Lima” (2012)¹²⁸ y “Atenco” (2018)¹²⁹ han dado muestra del tratamiento estereotipado, sexista y discriminatorio que reciben las mujeres por parte de las instancias públicas en la materia, ya sea que acudan al sistema de justicia penal en calidad de víctimas, o bien en calidad de imputadas de la comisión de un delito.

En este contexto, la confianza de las mujeres, adolescentes y niñas para acudir al SJP en búsqueda de protección, justicia y reparación puede verse mermada. Y es que delitos como el hostigamiento sexual no se denuncian en el 96.8% de los casos, y la violación sexual no se denuncia en el 77.9% de ellos.

Si bien se ha señalado que las razones por las que la población no acude al sistema de justicia pueden ser multifactoriales, es de resaltar que las mujeres se encuentran con una actitud hostil y desinterés por parte de la autoridad en mayor proporción que los hombres (Gráfica 99).

En efecto, es más frecuente que las mujeres no denuncien debido a que ‘los hechos no son considerados un delito’, cuestión que debe ser valorada de manera más detallada: el dicho de las mujeres suele ser subestimado por la autoridad. Delitos de violencia doméstica o de pareja suelen desestimarse por considerarse hechos de naturaleza privada, que deben ser solucionados dentro del seno familiar, sin la intervención del Estado, como ha reportado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³⁰.

Gráfica 99. Razones principales por las cuales las víctimas de delitos no denunciaron ante el Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

En las entidades federativas es mayor la proporción de mujeres que no denuncian por ‘falta de pruebas’ y por ‘miedo a la persona agresora’, nos dice la Envepe 2021 (Tabla 65). De la misma forma, la ‘actitud hostil de la autoridad’ es un factor que tiene mayor incidencia en las mujeres que en los hombres.

Para estar en condiciones de atender este alejamiento de la población con respecto a las instancias de procuración e impartición de justicia, es necesario entender las principales causas que lo generan, y que son diferenciadas en hombres y mujeres, teniendo en cuenta que ambos sexos no conforman grupos homogéneos, sino que se cruzan otras características como discapacidad física o cognitiva, raza, etnia, condiciones económicas, edad, orientación sexual, identidad de género, entre otras categorías de privilegio y opresión que inciden en la forma en que las personas se relacionan con la justicia penal.

¹²⁷ La sentencia de la Corte IDH en el caso González y otras Vs. México “Campo Algodonero” (2009) puede ser consultada en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

¹²⁸ La sentencia de amparo en revisión 554/2013 respecto al feminicidio de Mariana Lima Buendía (2015), puede ser consultada en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AR%20554-2013.pdf>

¹²⁹ La sentencia de la Corte IDH en el caso Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Atenco Vs. México (2018) puede ser consultada en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

¹³⁰ CIDH. Relatoría sobre los derechos de la mujer. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap2.htm>



Tabla 65. ¿Cuál fue la razón principal por la cual no denunció el delito ante el Ministerio Público?

| Nombre entidad | Hombres | | | | | | | | Mujeres | | | | | | | |
|-----------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------|------------------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------|------------------------------------|
| | Por miedo al agresor | Por miedo a que lo extorsionaran | Delito de poca importancia | Pérdida de tiempo | Trámites largos y difíciles | Desconfianza en la autoridad | No tenía pruebas | Por actitud hostil de la autoridad | Por miedo al agresor | Por miedo a que lo extorsionaran | Delito de poca importancia | Pérdida de tiempo | Trámites largos y difíciles | Desconfianza en la autoridad | No tenía pruebas | Por actitud hostil de la autoridad |
| Aguascalientes | 2.7% | 17.0% | 39.7% | 4.6% | 11.3% | 8.5% | 1.2% | 13.7% | 3.1% | 20.7% | 32.7% | 5.0% | 11.4% | 9.1% | 2.2% | 14.0% |
| Baja California | 3.2% | 16.6% | 42.8% | 4.4% | 16.1% | 6.6% | 1.0% | 8.8% | 4.4% | 0.6% | 15.8% | 42.5% | 4.6% | 13.6% | 9.0% | 1.1% |
| BC Sur | 1.4% | 11.8% | 39.1% | 5.5% | 21.9% | 6.2% | 1.6% | 12.4% | 6.0% | 1.1% | 9.1% | 40.1% | 6.3% | 15.8% | 7.5% | 2.1% |
| Campeche | 2.5% | 9.5% | 37.0% | 3.3% | 6.4% | 23.4% | 2.9% | 14.6% | 1.9% | 10.5% | 35.5% | 5.8% | 5.4% | 19.9% | 3.1% | 17.7% |
| Coahuila | 13.5% | 1.0% | 13.8% | 27.9% | 6.2% | 14.1% | 11.7% | 3.3% | 7.7% | 0.1% | 13.7% | 25.3% | 7.2% | 14.4% | 18.0% | 5.0% |
| Colima | 3.0% | 0.1% | 22.8% | 31.6% | 4.2% | 15.7% | 8.8% | 2.1% | 6.3% | 0.6% | 13.8% | 34.0% | 6.9% | 12.6% | 11.1% | 5.0% |
| Chiapas | 6.8% | 0.2% | 13.0% | 26.9% | 6.7% | 15.8% | 16.5% | 2.4% | 13.1% | 2.4% | 9.0% | 30.1% | 7.5% | 13.0% | 15.7% | 3.0% |
| Chihuahua | 6.7% | 0.1% | 13.5% | 26.6% | 5.1% | 18.2% | 4.8% | 3.1% | 10.2% | 0.6% | 13.8% | 30.0% | 8.4% | 13.0% | 8.8% | 1.8% |
| CDMX | 2.0% | 0.6% | 7.2% | 40.6% | 11.3% | 15.8% | 8.6% | 3.1% | 5.2% | 1.1% | 7.5% | 38.8% | 7.5% | 14.8% | 11.0% | 3.4% |
| Durango | 4.9% | 2.9% | 13.1% | 19.3% | 4.5% | 28.9% | 5.4% | 6.5% | 6.5% | 0.4% | 19.6% | 26.9% | 8.1% | 12.6% | 12.9% | 3.2% |
| Guanajuato | 6.9% | 0.5% | 10.7% | 29.9% | 6.4% | 15.7% | 14.3% | 4.0% | 13.7% | 11.9% | 27.9% | 3.4% | 14.2% | 17.9% | 3.7% | 7.1% |
| Guerrero | 4.9% | 2.0% | 25.5% | 24.6% | 5.0% | 18.1% | 5.8% | 3.2% | 9.8% | 0.3% | 21.4% | 15.9% | 7.3% | 17.3% | 14.5% | 1.8% |
| Hidalgo | 3.9% | 0.3% | 20.4% | 34.3% | 7.4% | 12.0% | 9.3% | 4.0% | 8.0% | 0.7% | 19.5% | 19.8% | 6.0% | 12.4% | 17.9% | 6.8% |
| Jalisco | 2.9% | 0.5% | 14.7% | 43.1% | 7.0% | 11.9% | 5.5% | 2.3% | 6.5% | 0.5% | 17.5% | 30.4% | 8.4% | 11.1% | 11.9% | 1.6% |
| México | 2.1% | 0.6% | 8.9% | 42.7% | 14.3% | 14.7% | 4.3% | 6.6% | 9.2% | 1.1% | 6.9% | 36.0% | 12.2% | 14.3% | 8.4% | 4.9% |
| Michoacán | 11.8% | 0.1% | 16.4% | 36.8% | 6.1% | 11.4% | 6.5% | 4.6% | 9.5% | 1.4% | 10.9% | 35.1% | 5.3% | 10.5% | 14.7% | 5.7% |
| Morelos | 4.4% | 0.6% | 12.5% | 41.8% | 5.0% | 15.7% | 6.3% | 3.0% | 5.4% | 0.5% | 10.9% | 35.4% | 5.3% | 13.0% | 17.7% | 5.3% |
| Nayarit | 1.2% | 25.2% | 30.2% | 6.2% | 8.4% | 9.8% | 3.8% | 14.6% | 8.5% | 23.2% | 22.7% | 8.8% | 11.2% | 10.6% | 3.0% | 11.5% |
| Nuevo León | 4.1% | 0.2% | 8.9% | 39.8% | 7.7% | 12.2% | 9.2% | 1.9% | 4.2% | 11.2% | 36.9% | 6.1% | 14.0% | 5.6% | 3.3% | 17.7% |
| Oaxaca | 3.7% | 0.6% | 20.9% | 32.6% | 7.9% | 13.5% | 10.5% | 1.5% | 8.2% | 0.5% | 16.1% | 26.3% | 5.2% | 18.8% | 16.8% | 0.7% |
| Puebla | 3.7% | 0.4% | 16.7% | 35.0% | 11.7% | 15.5% | 7.5% | 1.8% | 6.7% | 0.1% | 14.8% | 35.2% | 11.8% | 14.1% | 9.8% | 2.3% |
| Querétaro | 2.7% | 0.4% | 15.3% | 23.7% | 7.1% | 19.1% | 11.7% | 1.1% | 7.9% | 1.2% | 13.3% | 25.3% | 9.2% | 10.1% | 15.7% | 2.3% |
| Quintana Roo | 5.0% | 9.4% | 40.2% | 5.3% | 15.3% | 6.4% | 5.8% | 11.8% | 6.2% | 0.6% | 5.8% | 27.7% | 4.1% | 16.3% | 13.3% | 9.6% |
| San Luis Potosí | 3.1% | 0.4% | 28.1% | 30.3% | 6.5% | 15.9% | 8.8% | 1.3% | 3.3% | 0.5% | 18.5% | 24.0% | 6.6% | 19.5% | 19.2% | 1.6% |
| Sinaloa | 4.2% | 23.0% | 27.5% | 5.8% | 10.2% | 11.5% | 3.1% | 13.3% | 8.1% | 0.3% | 18.5% | 26.2% | 4.2% | 8.6% | 13.5% | 3.4% |
| Sonora | 1.9% | 0.1% | 9.5% | 44.8% | 6.3% | 16.7% | 9.0% | 0.4% | 3.3% | 15.2% | 38.9% | 5.4% | 13.3% | 8.5% | 1.8% | 13.4% |
| Tabasco | 5.9% | 0.4% | 13.7% | 32.0% | 9.9% | 12.8% | 15.6% | 1.8% | 8.4% | 10.6% | 24.8% | 6.3% | 12.3% | 17.0% | 2.6% | 10.2% |
| Tamaulipas | 6.6% | 0.4% | 14.2% | 34.7% | 4.7% | 18.4% | 11.0% | 4.7% | 17.9% | 10.4% | 27.2% | 9.7% | 13.1% | 9.8% | 2.3% | 8.9% |
| Tlaxcala | 2.7% | 0.9% | 17.6% | 28.1% | 5.9% | 15.5% | 10.0% | 8.4% | 5.2% | 1.9% | 13.3% | 24.4% | 7.6% | 13.2% | 17.0% | 6.7% |
| Veracruz | 7.1% | 0.9% | 16.4% | 37.4% | 7.7% | 10.2% | 9.0% | 3.6% | 9.2% | 0.3% | 14.9% | 29.0% | 6.5% | 7.0% | 16.2% | 3.0% |
| Yucatán | 1.5% | 1.0% | 15.9% | 28.4% | 9.9% | 8.3% | 13.0% | 0.5% | 3.2% | 0.1% | 19.7% | 24.7% | 9.6% | 6.7% | 20.3% | 1.8% |
| Zacatecas | 10.5% | 1.9% | 22.8% | 24.7% | 4.2% | 14.5% | 7.2% | 6.3% | 15.3% | 1.8% | 24.4% | 22.2% | 3.3% | 10.8% | 9.1% | 3.3% |

Fuente: Datos de la ENVIPE 2021 | @mexevalua.



5.9 Mujeres ante la policía y autoridad ministerial

Diversas instancias han documentado que las mujeres sufren más violaciones a sus derechos humanos durante su tránsito por las instancias de justicia penal. La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (Enpol) muestra que los derechos de las personas detenidas son violentados en más de la mitad de los casos. Sin embargo, al tratarse de las mujeres es posible observar un tratamiento diferenciado, en su perjuicio.

La Gráfica 100 refleja que las mujeres son incomunicadas o aisladas a partir de su detención en el 55.3% de los casos, mientras que los hombres sufren esta situación en el 50.5% de los casos.

Además de ser incomunicadas o aisladas en mayor medida que los hombres, el tiempo en el que se pone a disposición de la autoridad ministerial a las mujeres es significativamente mayor que el de los hombres: ellas son puestas a disposición en lapsos que van de dos horas hasta más de cuatro horas; ellos son puestos a disposición en un periodo de 30 minutos y hasta una hora.

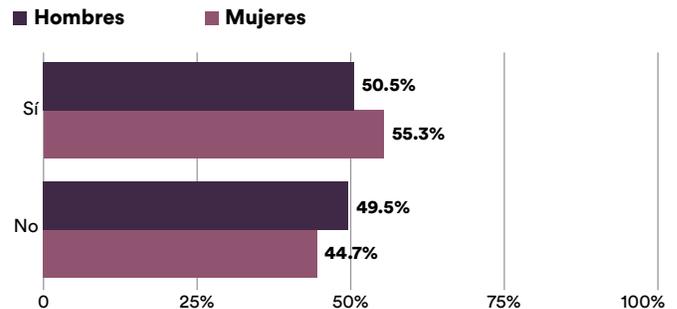
De acuerdo con la Enpol, al menos el 36.2% de las personas detenidas sufren de agresiones físicas realizadas o permitidas por la policía ministerial. En términos generales, los hombres sufren de estas agresiones en una mayor proporción (36.6%) que las mujeres (29.7%), y en ambos sexos se registran los golpes o patadas, la asfixia con bolsas de plástico u otros objetos y las ataduras.

Sin embargo, las agresiones sexuales mediante acoso sexual, manoseo, exhibicionismo o intento de violación, así como violación propiamente, son reportadas con mayor frecuencia por las mujeres detenidas.

Las cifras anteriores muestran que las mujeres son más vulnerables y propensas a ser victimizadas por la autoridad ministerial. Estas condiciones sexistas se complejizan si la asesoría jurídica a la que tienen derecho las personas detenidas no se garantiza en los términos que prevé el artículo 20 de la Constitución. La Enpol enseña que el 46.9% de los hombres reportaron no haber contado con asesoría jurídica antes de ser presentados ante la autoridad judicial, mientras el 46.8% de las mujeres reporta lo mismo.

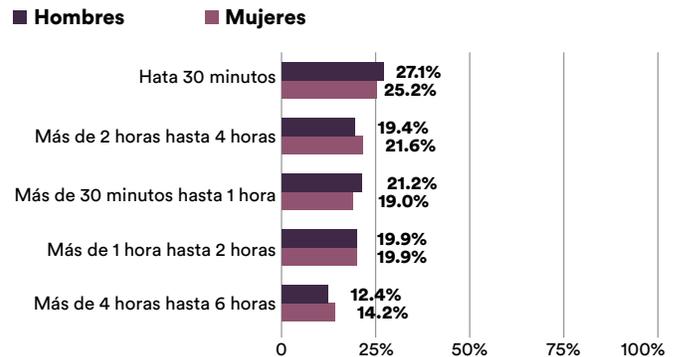
Si bien esta problemática en cuanto a la representación antes de la comparecencia ante la autoridad judicial es sufrida por igual por hombres y mujeres a nivel nacional, al menos en 17 entidades federativas se refleja que esta violación de derechos y del debido proceso afecta sobre todo a las mujeres.

Gráfica 100. Después de su detención y antes de llegar a la agencia del MP o con un juez de lo penal, ¿la policía o autoridad realizó o permitió que le incomunicaran o aislaran?



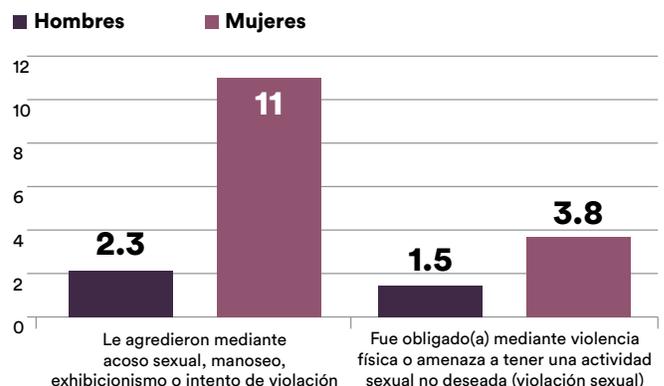
Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

Gráfica 101. ¿Cuánto tiempo pasó entre su detención y su llegada a la agencia del MP o con un juez de lo penal?



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

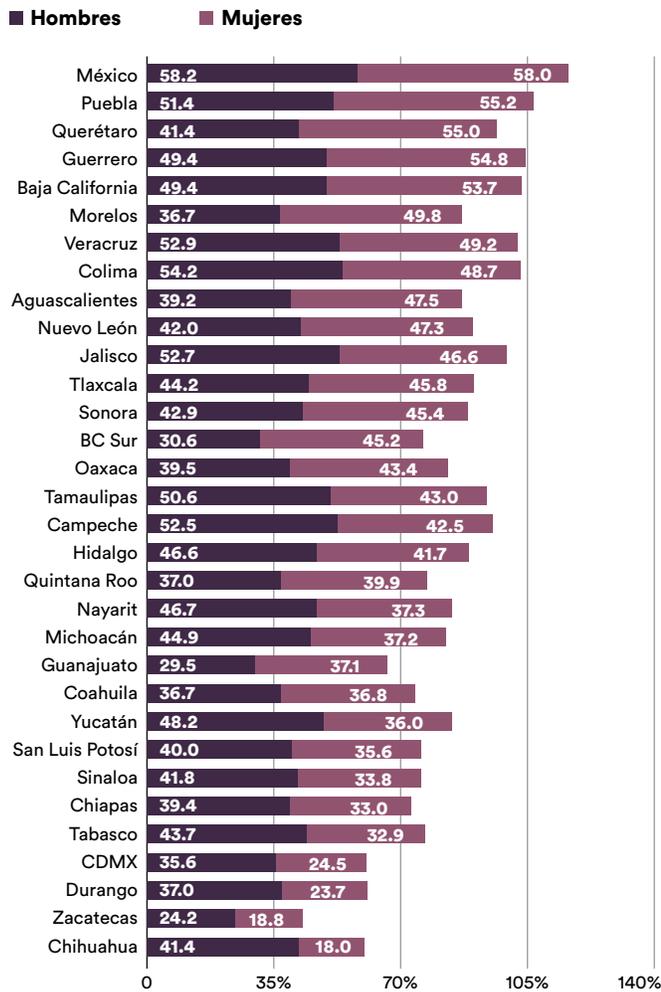
Gráfica 102. Agresiones en detención de hombres y mujeres



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.



Gráfica 103. Población sin asesoría jurídica antes de llegar con el juez penal



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

En efecto, en Puebla, Querétaro, Guerrero, Baja California, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León, Tlaxcala, Sonora, Baja California Sur, Oaxaca, Quintana Roo, Guanajuato y Coahuila las mujeres reportan no contar con asesoría jurídica frente a la autoridad ministerial, en mayor proporción que los hombres.

Es de resaltar que, a excepción de Aguascalientes, Baja California Sur y Coahuila, en todas estas entidades se ha declarado una AVGM (ver apartado 5.1), ya sea en el ámbito municipal o estatal.

Esta situación es distinta al tratarse de la asesoría jurídica de las personas víctimas del delito. A nivel nacional se ha reducido la asesoría jurídica prestada a los hombres en situación de víctimas en 28.6%, y ha aumentado en 57.5% en la población de mujeres (Tabla 66).

Tabla 66. Variación porcentual de personas atendidas por las CEEAV

| Nombre entidad | Variación porcentual hombres | Variación porcentual mujeres | Variación porcentual general |
|------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Nacional | -28.6% | 57.5% | 8.1% |
| Campeche | 205.0% | 142.2% | 165.9% |
| Chiapas | 1.9% | -18.8% | -9.5% |
| Chihuahua | 31.9% | 24.3% | 26.3% |
| Coahuila | NA | NA | 61.8% |
| Colima | 261.6% | 64.5% | 109.1% |
| Durango | -11.7% | 6.7% | 0.4% |
| Jalisco | 56.4% | 96.3% | 76.1% |
| Estado de México | NA | NA | 33.1% |
| Michoacán | -87.5% | 62.9% | -73.0% |
| Nuevo León | 27.9% | 87.7% | 63.5% |
| Puebla | NA | NA | 65.2% |
| Querétaro | NA | NA | 23.5% |
| Quintana Roo | 27.0% | 27.7% | 27.5% |
| San Luis Potosí | 7.0% | -55.9% | -42.5% |
| Sonora | NA | NA | 51.1% |
| Tabasco | 180.0% | 44.4% | 92.9% |
| Veracruz | 82.7% | 113.7% | 102.5% |
| Yucatán | 15.6% | -26.6% | -11.5% |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitudes de información | @mexevalua.

Aunque hay entidades federativas en las que se ha reducido la atención de mujeres en situación de víctimas, como Chiapas, San Luis Potosí y Yucatán, esto no indica del todo que se les haya negado el servicio. El hecho puede tener explicación en otras condiciones, como el funcionamiento efectivo de los Centros de Justicia para las Mujeres, u otras instancias especializadas en la atención de las mujeres víctimas de violencia.

Las cifras muestran que las mujeres en situación de víctimas son quienes pueden tener mayor acceso a los recursos del Estado para su protección y defensa. A las mujeres en carácter de imputadas, por el contrario, el Estado las protege en menor medida.

5.10 Mujeres ante la autoridad judicial

Una vez que las mujeres son presentadas ante jueces penales, sus derechos son respetados en mayor medida que los hombres. Son informadas sobre qué se les acusa, sobre sus derechos y cuentan con presencia de un abogado defensor en mayor proporción que los hombres (Gráfica 104).



Gráfica 104. Circunstancias ante jueces de control



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

No pasa desapercibido, sin embargo, el hecho de que **las mujeres son consultadas sobre las condiciones de trato durante la detención y frente a las agencias del ministerio público en menor proporción que los hombres.**

En efecto, es importante tener en cuenta la influencia que tiene la forma en que las personas son presentadas ante la autoridad judicial y el trato que reciben. Las mujeres suelen ser consideradas en el SJP desde su posición de víctimas del delito: son más 'inconcebibles' en su condición de imputadas, y, como tales, puede percibirse que además de violar la norma penal, las mujeres violentan las reglas establecidas por el sistema sexo-género, que le exige un comportamiento no violento, de cuidado de otras personas, de maternidad y crianza, así como de abnegación y entrega a la familia.

Estas expectativas y roles determinan un comportamiento esperado que, al no cumplirse, es probable que incida en la forma en la que las mujeres son vistas por la autoridad y, en consecuencia, en el trato que reciben. Tal situación puede ser reflejo de un sistema heteropatriarcal que ordena las relaciones de las personas en sociedad, y en lo que concierne al acceso a la justicia y la persecución penal, puede resultar en violaciones a los derechos humanos de las mujeres y en discriminación.

5.11 Medidas cautelares

Los datos que expusimos en el Capítulo Resultados permiten inferir que las medidas cautelares suelen perder su carácter instrumental, y pueden desvirtuarse para convertirse en formas de sanción anticipada a la sentencia. En este contexto, también se ha puntualizado

Tabla 67. Tipo de prisión preventiva impuesta por sexo

| Nombre entidad | Hombres | | Mujeres | |
|-----------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | Oficiosa | Justificada | Oficiosa | Justificada |
| Nacional | 59.1% | 40.9% | 53.1% | 46.9% |
| Aguascalientes | 59.1% | 40.9% | 40.5% | 59.5% |
| Baja California | 76.0% | 24.0% | 76.6% | 23.4% |
| BC Sur | 89.1% | 10.9% | 90.5% | 9.5% |
| Campeche | 68.3% | 31.7% | 53.3% | 46.7% |
| Chiapas | 80.3% | 19.7% | 76.6% | 23.4% |
| CDMX | 39.8% | 60.2% | 44.8% | 55.2% |
| Coahuila | 60.9% | 39.1% | 45.9% | 54.1% |
| Colima | 58.0% | 42.0% | 61.0% | 39.0% |
| Durango | 67.8% | 32.2% | 66.7% | 33.3% |
| México | 55.3% | 44.7% | 57.6% | 42.4% |
| Guanajuato | 74.5% | 25.5% | 54.9% | 45.1% |
| Guerrero | 90.3% | 9.7% | 94.9% | 5.1% |
| Hidalgo | 52.6% | 47.4% | 55.3% | 44.7% |
| Jalisco | 88.5% | 11.5% | 89.5% | 10.5% |
| Michoacán | 93.1% | 6.9% | 88.2% | 11.8% |
| Nayarit | 68.9% | 31.1% | 60.6% | 39.4% |
| Nuevo León | 31.6% | 68.4% | 18.5% | 81.5% |
| Oaxaca | 80.2% | 19.8% | 25.0% | 75.0% |
| Puebla | 56.6% | 43.4% | 47.1% | 52.9% |
| Querétaro | 60.1% | 39.9% | 44.4% | 55.6% |
| Quintana Roo | 84.8% | 15.2% | 63.3% | 36.7% |
| San Luis Potosí | 92.0% | 8.0% | 94.3% | 5.7% |
| Sinaloa | 46.3% | 53.7% | 39.6% | 60.4% |
| Sonora | 36.4% | 63.6% | 42.8% | 57.2% |
| Tabasco | 84.9% | 15.1% | 86.5% | 13.5% |
| Tamaulipas | 63.5% | 36.5% | 63.9% | 36.1% |
| Tlaxcala | 82.6% | 17.4% | 100.0% | 0.0% |
| Veracruz | 90.7% | 9.3% | 90.2% | 9.8% |
| Yucatán | 51.7% | 48.3% | 45.1% | 54.9% |
| Zacatecas | 73.9% | 26.1% | 86.5% | 13.5% |

Fuente: Elaboración propia con información recabada mediante solicitudes de información | @mexevalua.

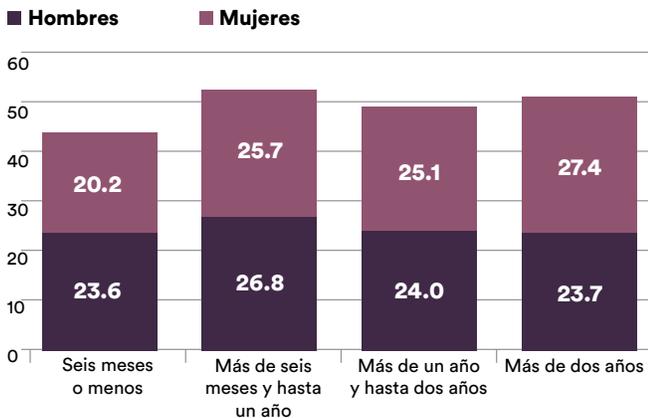
que las mujeres suelen recibir un 'doble castigo', debido a que su condición de imputadas del delito las coloca fuera del estereotipo de mujer dominante. En efecto, es posible que los prejuicios y sesgos de género influyan en la justificación de la necesidad de privarlas de la libertad mientras se define su responsabilidad en el delito.

La Tabla 67 da cuenta de que la prisión preventiva justificada se impone en mayor proporción en las mujeres que en los hombres: mientras que en los hombres esta medida cautelar se justifica en el 40.9% de los casos, en las mujeres se impone en el 46.9%.

Asimismo, la Enpol nos permite identificar otra brecha: la del tiempo en el que se emite la sentencia. El 27.4% de las mujeres en prisión preventiva reciben su sentencia en un



Gráfica 105. Tiempo de prisión preventiva para recibir sentencia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

periodo mayor a dos años, mientras que sólo el 23.7% de los hombres reciben su sentencia en este periodo (Gráfica 105).

Hemos visto ya que la decisión de imponer esta medida cautelar es muy delicada. La autoridad judicial debe tomarla con información de calidad, relevante. Y ahora agregamos: debe integrar el enfoque de género en su análisis.

Y es que existen condiciones fácticas que se deben tomar en cuenta cuando se trata de comprender la condición subordinada y de desigualdad de las mujeres que se enfrentan al SJP:

- De acuerdo con el Inmujeres, **en México sólo el 35% de las viviendas en propiedad privada se encuentran a nombre de mujeres.** Tratándose de tierras comunales o ejidales, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatur) señala que sólo el 25.9% de las mujeres cuentan con un certificado parcelario que las acredita como comuneras o ejidatarias¹³¹.
- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del Inegi, **la tasa de participación económica de las mujeres en promedio es de 44.9%, y la de los hombres de 76.4%.** De analizarse concretamente a las mujeres en zonas rurales, la participación económica de las mujeres es menor al promedio general llegando al 34.7%.

- La ENOE registra que **el 55.3% de las mujeres no tiene acceso a trabajos formales.**
- En la ENOE también se lee que **el nivel de ingreso económico es mayor en los hombres:** el 71.6% de las mujeres reporta ingresos de hasta dos salarios mínimos.
- **Las mujeres dedican 70% más horas al cuidado del hogar y de otras personas,** en comparación con los hombres.

¿Por qué estos datos deben ser tomados en cuenta al tratarse de la imposición de medidas cautelares a las mujeres imputadas del delito (y también cuando se imponen para atender el riesgo para las víctimas)? Algunas muestras...

- La imposición de una garantía económica sin considerar estas condicionantes estructurales para las mujeres puede dar pie a una mayor proclividad al incumplimiento en ellas que en los hombres.
- La imposición de la medida cautelar relacionada con la presentación periódica ante la autoridad puede significar una carga adicional, del todo desproporcionada, para mujeres que cumplen un triple rol: trabajadoras fuera del hogar (en condiciones, además, de informalidad), cuidado de otras personas o del hogar y responsables de la crianza.
- Finalmente, la imposición de la medida cautelar por la que se obliga a la mujer a permanecer en un domicilio determinado debe considerar su contexto de desigualdad, esto es, la baja probabilidad de que ellas sean propietarias del domicilio en el que tienen que permanecer. Visto de otra forma: la posibilidad de las mujeres para cumplir con esta obligación procesal se reduce por motivos y condiciones de desigualdad estructural, considerando que ellas pueden no ser titulares de la propiedad. Por otro lado, permanecer en el domicilio puede incrementar el riesgo de que la mujer sufra algún tipo de violencia por parte de su agresor, de quien depende económicamente o el propietario mismo del lugar.

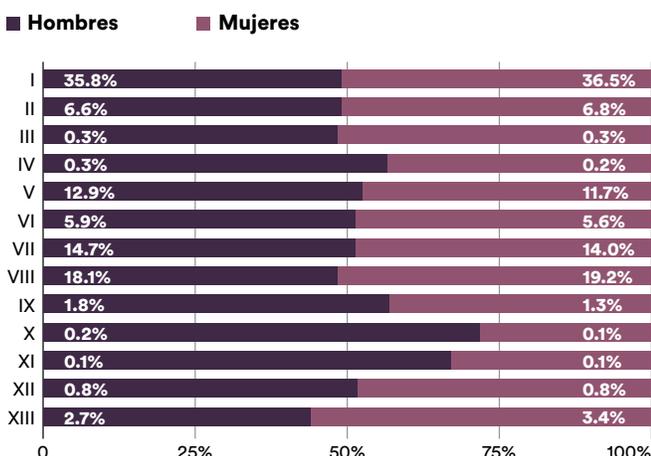
La Gráfica 106 muestra que a las mujeres se les impone en mayor proporción la medida cautelar considerada en la fracción I del artículo 155 del CNPP: "La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe". También la prevista en la fracción II: "La exhibición de una garantía económica".

¹³¹ Para conocer más, recomendamos leer el boletín estadístico "Desigualdad en cifras: las mujeres y el acceso a la tierra", Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA6N05.pdf



Sin embargo, y a la vista de lo anterior, resulta significativo y hasta preocupante que la fracción VIII, consistente en “la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el dere-

Gráfica 106. Medidas cautelares impuestas a hombres y mujeres, por fracción del artículo 155 del CNPP



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitudes de información | @mexevalua.

cho de defensa”, y la fracción XIII, que se refiere a “el resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga”, sean las medidas cautelares que se imponen en mayor proporción a los hombres.

De acuerdo con la información proporcionada por las Unidades de Medidas Cautelares de las entidades federativas, el tiempo promedio de duración de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva es de 282.31 días. Las mujeres son supervisadas en promedio por 267.77 días y los hombres durante 289.09.

En suma, si bien las medidas cautelares a las que hacemos referencia son ejecutadas en libertad, pueden resultar más gravosas para las mujeres, ya que se desarrollan en condiciones de desigualdad estructural en su perjuicio.

5.12 La Defensa pública de las mujeres

Frente a las condiciones de desigualdad social de las mujeres y la influencia de sesgos y prejuicios de género, la defensa pública cobra relevancia para evitar todas las formas de discriminación en su contra.

Tabla 68. Asuntos representados por la Defensa pública

| Nombre entidad | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Tasa hombres | Tasa mujeres | Tasa general | Tasa hombres | Tasa mujeres | Tasa general | Tasa hombres | Tasa mujeres | Tasa general |
| Baja California | 928 | 66 | 994 | 841 | 60 | 902 | 903 | 65 | 968 |
| Campeche | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 61 | 5 | 66 |
| Chiapas | 162 | 6 | 168 | 151 | 6 | 157 | 141 | 4 | 146 |
| Chihuahua | NA | NA | 128 | NA | NA | 132 | NA | NA | 187 |
| CDMX | 138 | 25 | 162 | 108 | 21 | 129 | 140 | 23 | 163 |
| Guanajuato | NA | NA | 191 | NA | NA | 200 | NA | NA | 319 |
| Guerrero | 28 | 5 | 33 | 25 | 5 | 31 | 33 | 10 | 44 |
| Hidalgo | 112 | 21 | 133 | 78 | 14 | 92 | 132 | 37 | 169 |
| Jalisco | NA | NA | 524 | NA | NA | 709 | NA | NA | 486 |
| Morelos | NA | NA | 193 | NA | NA | 224 | 172 | 16 | 188 |
| Nayarit | 80 | 8 | 88 | 90 | 9 | 99 | 82 | 9 | 91 |
| Nuevo León | 957 | 106 | 1,063 | 975 | 108 | 1,083 | 1,216 | 135 | 1,351 |
| Puebla | 130 | 16 | 146 | 107 | 16 | 123 | 142 | 13 | 155 |
| Querétaro | NA | NA | 40 | NA | NA | 49 | NA | NA | 55 |
| Quintana Roo | 39 | 4 | 42 | 38 | 3 | 41 | 62 | 5 | 67 |
| San Luis Potosí | 263 | 26 | 289 | 88 | 8 | 96 | 75 | 6 | 82 |
| Sinaloa | NA | NA | 221 | NA | NA | 107 | 37 | 25 | 63 |
| Sonora | NA | NA | 165 | NA | NA | 192 | NA | NA | 210 |
| Tabasco | 69 | 10 | 79 | 56 | 4 | 60 | 167 | 22 | 216 |
| Tamaulipas | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 17 | 9 | 26 |
| Tlaxcala | NA | NA | NA | NA | NA | NA | 101 | 8 | 109 |
| Veracruz | NA | NA | 232 | NA | NA | 139 | 170 | 24 | 194 |
| Yucatán | 17 | 1 | 19 | 15 | 1 | 16 | 18 | 1 | 19 |

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información realizadas | @mexevalua.



Es de destacar los defensores públicos representan, en general, a más hombres que a mujeres. Esto puede influir en que tales actores perciban menos necesario el fortalecimiento de sus capacidades de litigio con enfoque de género, un aspecto visible incluso en el registro de las personas usuarias de la defensa, ya que estados como Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Querétaro y Sonora no cuentan con registros desagregados por sexo.

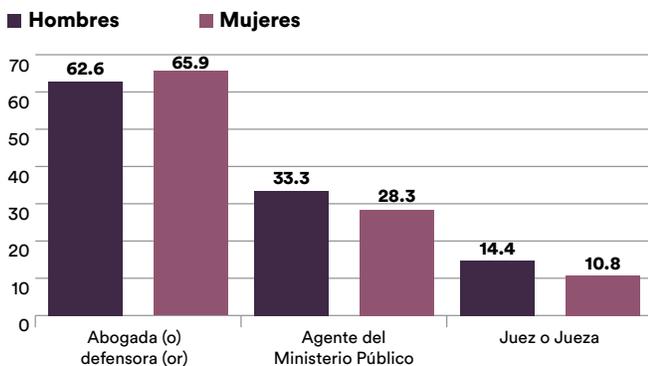
En este sentido, es posible que las condiciones de desigualdad para el acceso a la justicia penal por parte de las mujeres tengan influencia en el uso de mecanismos de aceleración, como el procedimiento abreviado.

La Enpol registra que las mujeres son coercionadas para someterse a procedimientos abreviados en un 47.7% de los casos, frente al 39.2% de los hombres. En la Gráfica 107 se lee que las mujeres son coercionadas principalmente por su abogado defensor, mientras que los hombres son coercionados en mayor medida por los agentes del Ministerio Público, así como por personas juzgadoras.

En un contexto en el que la violencia de género en contra de las mujeres es ejercida sobre todo por personas de su familia o círculo de confianza, es llamativo que el actor que mayormente las coerciona para someterse a un procedimiento abreviado sea su abogado defensor, es decir, la persona que debería priorizar sus intereses y con quien debe tener mayor cercanía para estructurar una estrategia de defensa factible.

Dada la ocurrencia reiterada (si no sistémica) de las violaciones a los derechos de las mujeres, y la imposición de sanciones más severas por incumplir los mandatos de género, los mecanismos de aceleración, como el procedimiento abreviado, pueden ser aceptados por las mujeres aun en su propio perjuicio, considerando que

Gráfica 107. Actores que ejercen coerción para el procedimiento abreviado



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

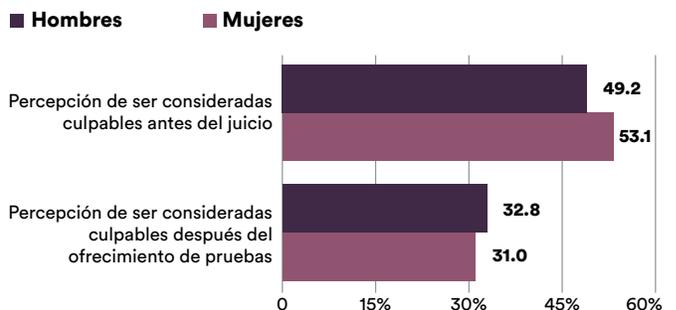
renuncian al juicio oral, a la oportunidad de debatir la prueba y a ofrecer otras pruebas a su favor.

5.13 Sentencia

Según la Enpol, las mujeres se consideran 'juzgadas' por los jueces antes de que se desarrolle el juicio en mayor proporción que los hombres, y esta percepción se reduce (también en mayor medida que los hombres) una vez que tienen la oportunidad de ofrecer pruebas (Gráfica 108). La brecha, también en cuanto percepción de ella, se perpetúa al entrar en contacto con el SJP, principalmente en condición de imputada del delito.

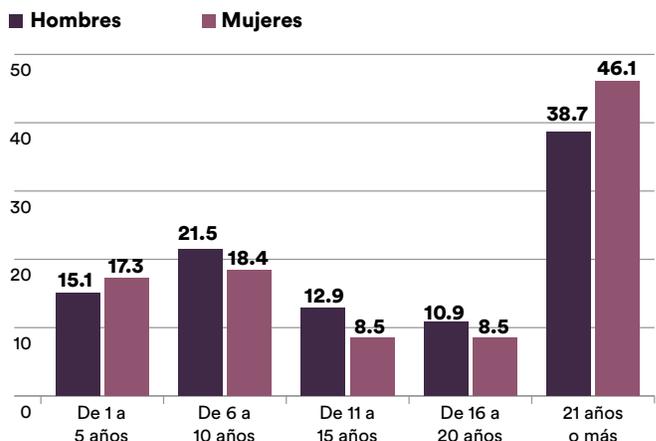
La desigualdad se demuestra y se refuerza cuando observamos que el castigo a las mujeres es más severo, al ser ellas quienes reciben las sentencias más largas, en comparación con hombres en la misma condición. La Gráfica 109 da poco margen de interpretación, en ese sentido.

Gráfica 108. Percepción de ser considerados culpables por parte de personas juzgadoras



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.

Gráfica 109. Periodo de sentencia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enpol 2021, Inegi | @mexevalua.



5.14 Aproximaciones finales

De acuerdo con el Consejo de Europa de 1998, la transversalidad de género, o *mainstreaming* de género, requiere de “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para incorporar, por parte de los actores involucrados normalmente en dichos procesos, una perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y fases de todas las políticas”¹³².

Lo cierto es que la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y toma de decisiones públicas se ha mantenido comúnmente a nivel de discurso; es decir, que no se ha traducido en la reducción de las brechas de desigualdad, posiblemente debido a la falta de conciencia sobre la existencia y profundidad de estas brechas, o bien por la creencia común de que la ley –y su aplicación en la impartición de justicia–, en tanto que es neutral y objetiva, no se ve atravesada por los sesgos y desigualdades de género existentes en la sociedad. La evidencia muestra lo contrario.

Para tomar acción sobre las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres es necesario tomar conciencia y conocimiento sobre la magnitud de su subordinación y la profundidad de su opresión. Únicamente teniendo este conocimiento y conciencia, las personas responsables de la toma de decisiones políticas y de gestión en las instancias de procuración e impartición de justicia pueden impulsar cambios dirigidos hacia un sistema de justicia penal igualitario.

Uno de los principales instrumentos que podrían favorecer la incorporación del enfoque de género en la procuración de justicia es la política de persecución penal. Sin embargo, las fiscalías que hasta ahora han publicado estas políticas tienden a perpetuar los sesgos de género o se muestran ciegas a las desigualdades de género, **al concentrar los esfuerzos sólo en algunos de los delitos de los que son víctimas las mujeres –como el feminicidio o la violencia familiar– y no en la atención de la violencia de género como fenómeno delictivo.**

Las limitaciones en estos instrumentos de política pública podrían explicarse por el hecho de que la toma de decisiones se sigue concentrando en los hombres, y aunque se ha apuntado que la sola inclusión de mujeres no es suficiente para garantizar un enfoque de género, **la inclusión y la diversidad difícilmente se incorpora en la cultura de las organizaciones si sólo se contempla en la normatividad y en los puestos de menor influencia en las organizaciones.**

Debido a la insuficiente desagregación de datos, este análisis sólo puede ser un punto de partida para visibilizar la situación de desigualdad y opresión del colectivo de mujeres con diversas identidades, orientaciones, razas, condiciones sociales, edades y otros aspectos que las distinguen. En todo caso, se propone comenzar a poner al descubierto las condiciones de subordinación y discriminación para, como bien apuntó Joan Scott, empezar a “romper la noción de fijeza que envuelve al género”¹³³.

¹³² Consejo de Europa, “What is Gender Mainstreaming?”. Recuperado de: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming>

¹³³ Sanchez, Dolores. “Mujer hasta la tumba”. Discurso Médico y Género. *Revista Iberoamericana de Discurso y Sociedad*. Lenguaje en contexto desde una perspectiva crítica y multidisciplinaria. Vol. 1, Núm. 2, Junio de 1999.



CAPÍTULO 6

Índice de impunidad

Por cuarto año consecutivo, presentamos en *Hallazgos* una aproximación al nivel de efectividad del sistema de justicia penal. Para ello, hemos buscado fortalecer la construcción de un índice que muestre el nivel de respuesta efectiva que las instituciones de justicia brindan a los casos que conocen. Nos referimos a la *medición de la impunidad directa*. Es decir, **aquella que implica la falta de atención, investigación y/o resolución de los casos conocidos por la autoridad**, ya sea al no haberse logrado un acuerdo reparatorio, no derivarse a alguna salida anticipada, o bien encontrarse sin sentencia.

Aunque la impunidad está presente en todas las sociedades, es cierto que su grado de ocurrencia y las condiciones que propicia marcan la diferencia entre un Estado de derecho robusto y que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos logran establecer mecanismos de respuesta diferenciada a los conflictos penales, despresurizan el sistema enfocando sus recursos hacia aquellos fenómenos considerados como prioritarios y ofrecen condiciones de certidumbre a la sociedad. Los sistemas penales deficientes o desestructurados, por el contrario, son incapaces de gestionar de manera eficiente y estratégica los delitos que deben atender y resolver.

Bajo este supuesto, nuestro Índice de Impunidad es un **indicador del grado de efectividad o incapacidad**

institucional para hacer frente a la conflictividad penal, dar respuesta contundente a los fenómenos que afectan a la sociedad y para favorecer condiciones de apego a la legalidad. Adicionalmente, puede ser **una vía que arroje luz sobre el uso sociopolítico del sistema penal cuando el análisis se hace a nivel delito o fenómeno criminal**, al apreciar la sensibilidad y respuesta que ofrece el propio sistema, o bien la indiferencia y desatención asociadas a él.

Para nuestro abordaje del grado de impunidad hemos planteado dos premisas fundamentales:

- *La justicia no puede comprenderse como la equivalencia de un castigo.*

Hemos buscado superar esa perspectiva punitivista para enfocarnos en una en la que la justicia es entendida a partir de la verdad y la reparación del daño. Por tanto, en función de cada tipo de conflicto penal, el Índice de Impunidad prevé diversas resoluciones posibles. Ésta es una clara diferencia con respecto de otras mediciones que consideran las condenas como única forma de justicia.

- *Es necesario que las fiscalías establezcan estrategias y respuestas diferenciadas a los conflictos que conocen.*



El sistema de justicia penal acusatorio prevé la posibilidad de buscar una atención y resolución de acuerdo con el tipo de caso que se aborde, de manera que se privilegie un enfoque restaurativo que no desgaste al sistema, para aprovechar los recursos de investigación y litigación en otro tipo de casos, pudiendo ser los de mayor impacto y relevancia.

Asimismo, en el marco de la presente evaluación, el análisis sobre la impunidad debe desprender también reflexiones sobre las prácticas, políticas y/o herramientas que se están instrumentando a la luz de sus resultados, así como aquellos casos en los que se requiere su instrumentación para mejorar el desempeño.

Breve descripción metodológica

Es preciso reafirmar que los alcances de la presente medición corresponden al grado de respuesta sólo de aquellos casos que fueron conocidos por las autoridades; por lo tanto, no contempla entre sus dimensiones la inclusión de la llamada 'cifra negra', es decir, de aquellos delitos que no fueron denunciados.

Tomamos como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG),

un cálculo que juzgamos correcto si consideramos que el sistema penal acusatorio prevé distintas salidas y/o respuestas a los conflictos; así, no se miden exclusivamente las sentencias que se hayan desprendido de la acción penal, sino que se contemplan también como favorables los casos en los que se logró el acuerdo entre las partes, el perdón del ofendido u otro tipo de respuesta. A partir de él, diseñamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio en el contexto mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

En el primer año del cálculo (edición 2018) empleamos como fuente los datos recabados por 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, tras contemplar los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que documentamos en las pasadas ediciones–, consideramos que era necesario emplear otra fuente de información para las ediciones siguientes (2019 y 2020). Para esta edición, la construcción del Índice se mantuvo sin cambios con respecto a la edición 2020 –publicada en 2021–, es decir, consideramos como fuente la información provista por el Modelo de Evaluación y Seguimiento (MES), ahora administrado por la Secretaría de Gobernación.

Fórmula, variables y principales metadatos

| Fórmula del Índice de Impunidad 2021 | | | |
|---|---|----------------------|-----------------------------------|
| Impunidad = $\frac{1 - \text{Medios alternos} + \text{Salidas anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Casos remitidos} - \text{desestimaciones}}$ | | | |
| Interpretación | 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. El cálculo se plantea bajo la lógica del sistema acusatorio, por lo que acepta como respuestas satisfactorias no sólo las sentencias, sino también otras posibles salidas previstas por el SJP (salidas alternas y anticipadas). Asimismo, se excluyen del universo a analizar o se desestiman los casos cuya resolución no es atribuible al sistema de justicia, por no constituir hechos delictivos o por no ser competencia de la autoridad | | |
| Fuentes de información | Modelo de Evaluación y Seguimiento (Segob) | | |
| Cobertura temporal | Ejercicio 2021 | Cobertura geográfica | Nacional y por entidad federativa |

De esta forma, con la presente edición es posible realizar una comparación entre los resultados para 2019 y 2020. Como podrá observarse más adelante, la media nacional de impunidad disminuyó, lo que representa una ligera mejoría respecto a sus niveles previos, sin que ello se considere un cambio representativo.

Asimismo, los resultados del Índice de Impunidad 2021 sugieren un reordenamiento de las entidades federativas con respecto a la edición anterior; es decir, que aquellas entidades que presentaron un mejor desempeño el año anterior no necesariamente son las que muestran los mejores resultados en la edición actual.

Es preciso analizar estos cambios en función de las políticas públicas, políticas criminológicas, modelos de gestión y prácticas relacionadas. El decrecimiento en el grado de impunidad puede estar asociado a diversos factores: impactos específicos de la contingencia sanitaria, la suspensión de plazos o, simplemente, la falta de instrumentos de priorización que faciliten la despresurización del sistema. En todo caso, es preciso estudiar con cuidado aquellas entidades que presentaron notables mejoras de un año a otro.

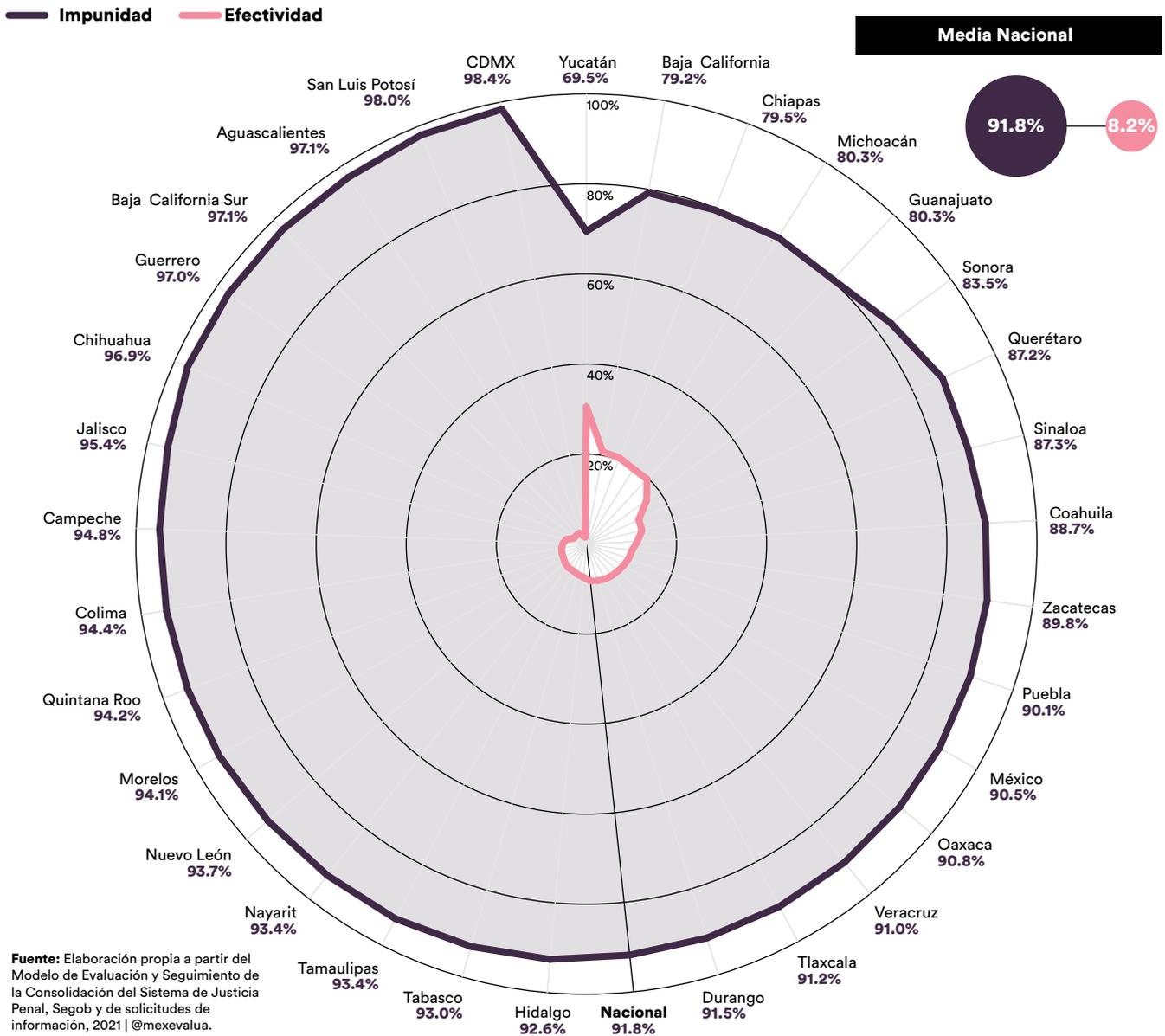
Índice de Impunidad estatal 2021

El Índice de Impunidad 2021 revela que, en términos generales, el SJP todavía presenta niveles importantes de impunidad. **Con todo, la media nacional se ubicó en 91.8%, menor a la reflejada para 2020, que se ubicó en 94.8%.**

Las entidades federativas que presentaron los niveles de impunidad más bajos aun así alcanzan niveles entre



Gráfica 110. Índice de Impunidad y grado de efectividad del SJP 2021



69% y 80%, mientras que son 23 las entidades con niveles superiores al 90% y 19 las que alcanzan o superan la media nacional, lo que es representativo del enorme reto por enfrentar en el ámbito local.

Las entidades con menores niveles de impunidad y/o mayores niveles de efectividad son Yucatán, con 69.5%; Baja California, con 79.2%; Chiapas, con 79.5%; Michoacán y Guanajuato, con 80.3%, y Sonora, con 83.5%. Entretanto, las entidades con mayores niveles son Ciudad de México, con 98.4%; San Luis Potosí, con 98%; Baja California Sur y Aguascalien-

tes, con 97.1%; Guerrero, con 97%, y Chihuahua, con 96.9%.

De esta forma podemos identificar cuáles son las entidades que están logrando una menor congestión en la operación, y empleando las diversas salidas previstas para dar una respuesta efectiva a los casos que conocen. Sin embargo, subrayamos que se precisa un análisis mucho más desagregado y cualitativo a fin de conocer si las respuestas otorgadas a los casos son las adecuadas, si se están usando correctamente los mecanismos previstos por el sistema y si se están empleando herramientas de priorización.



Más allá del nivel de impunidad nacional y de los resultados específicos obtenidos por las entidades federativas, llaman la atención las entidades que presentaron los mayores cambios, ya sea en sentido positivo o negativo (Tabla 69).

Además de los cambios más notorios, proponemos observar, en la Gráfica 99, el comportamiento del Índice de Impunidad para los estados en el tiempo

El Índice de Impunidad 2021 nos muestra reducciones en el nivel de impunidad en el 84% de las entidades, algunas en mayor proporción que

otras, pero que en suma justifican la reducción de tres puntos porcentuales en el nivel de impunidad nacional. Este resultado, en buena medida, se debe a la consecución de acuerdos reparatorios en sede ministerial y otras conclusiones tempranas que logran dar una respuesta efectiva a los casos. No obstante, el persistente alto nivel de impunidad nacional merece una reflexión profunda y el no abandono de los esfuerzos de fortalecimiento del SJP.

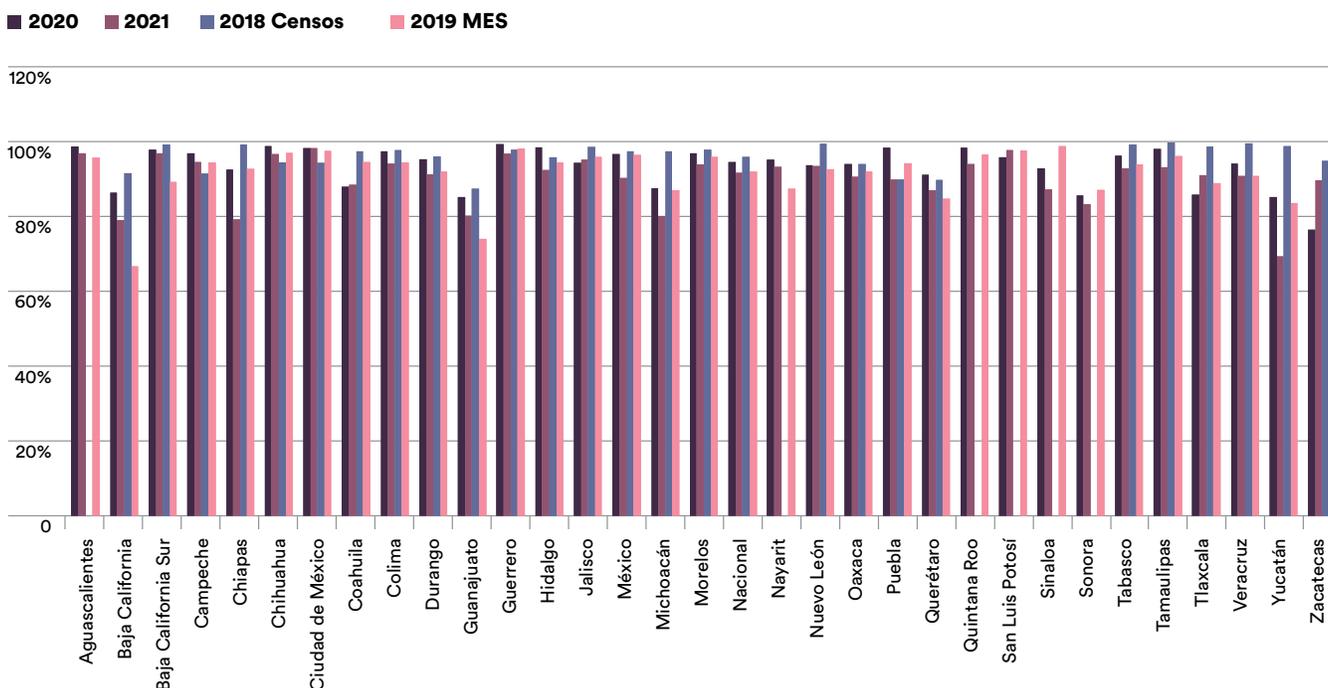
Cruce del Índice de Impunidad del SJP 2021 con el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del SJP 2021

Tabla 69. Entidades con mayores cambios de 2020 a 2021, según la razón y sentido del cambio

| | Entidad | Índice de Impunidad 2020 | Índice de Impunidad 2021 | Cambio |
|-------------------|-----------|--------------------------|--------------------------|--------|
| Mejoraron | Yucatán | 85.3% | 69.5% | -15.8% |
| | Chiapas | 92.7% | 79.5% | -13.3% |
| | Puebla | 98.6% | 90.1% | -8.5% |
| Empeoraron | Zacatecas | 76.6% | 89.8% | 13.2% |
| | Tlaxcala | 86% | 91.2% | 5.2% |

Se esperaría que un mayor nivel de avance en las condicionantes para la operación del SJP estuviera relacionado con una mayor capacidad institucional para responder a las demandas ciudadanas y, por tanto, con un menor nivel de impunidad o mayor efectividad. Sin embargo, en el Ranking 2021, cuyo estándar son 1,200 puntos, se observa un rezago muy alto, ya que el promedio se coloca en un nivel de 540 puntos. Esto refleja que no se ha roto con la tendencia inercial observada en el sistema en años previos, con entidades que aún distan mucho de contar con las condiciones básicas para la operación.

Gráfica 111. Comparativo del Índice de Impunidad, según año



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob y de solicitudes de información, 2021, 2020, 2019 y para el cálculo 2018, Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia 2019, Inegi | @mexevalua.



Hicimos un cruce del Ranking 2021 con el Índice de Impunidad 2021 para identificar si se confirma la siguiente relación: *a mayor avance en las condiciones de política pública enfocada en la consolidación del sistema, una mayor efectividad*. Planteamos el cruce sobre estos cuatro cuadrantes.

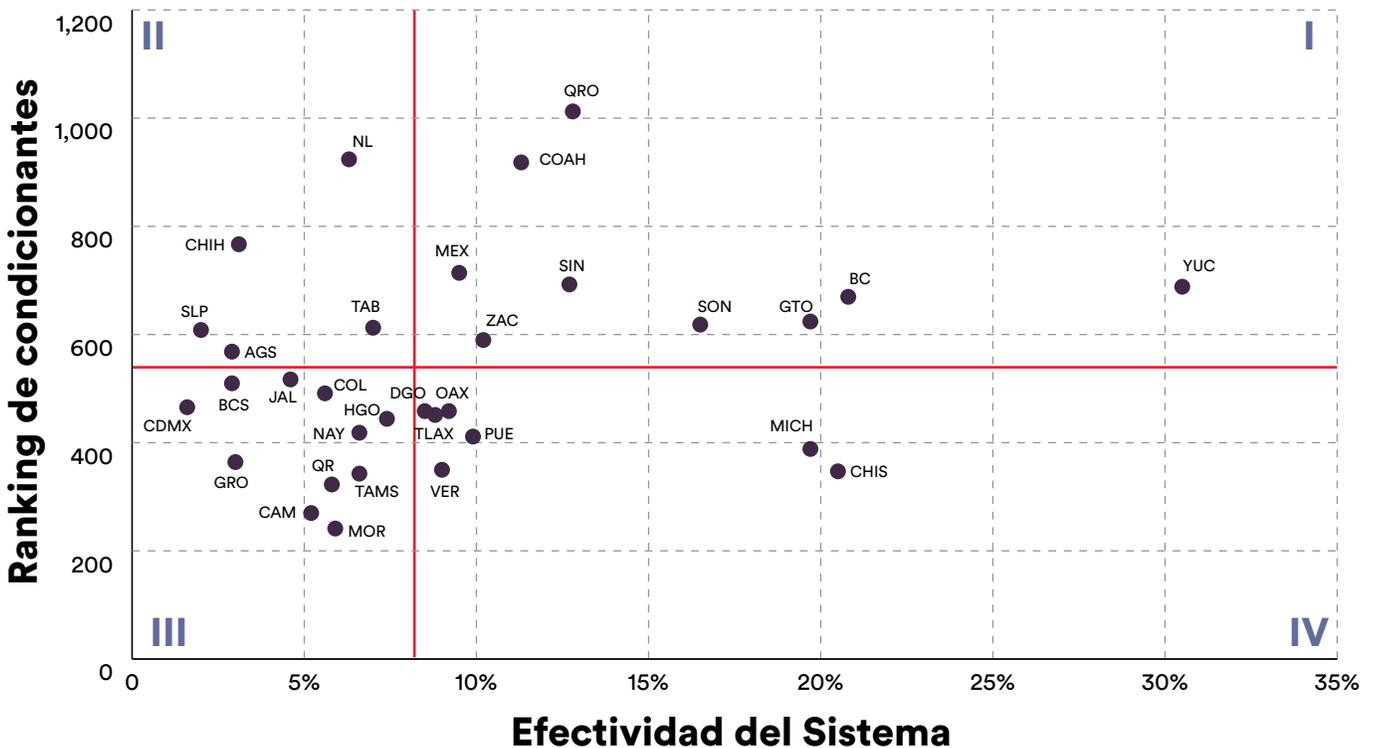
| | |
|--|--|
| Cuadrante II | Cuadrante I |
| Entidades con menores condiciones de operación, pero con una operación efectiva. | Entidades con mayores condiciones de operación y mayor efectividad. |
| Cuadrante III | Cuadrante IV |
| Entidades con menores condiciones de operación y con un alto nivel de impunidad. | Entidades con mayores condiciones de operación y con un alto nivel de impunidad. |

Identificamos estados como Querétaro, Coahuila, Baja California, Yucatán, Sonora y Guanajuato, ubicados en el cuadrante superior derecho (Cuadrante I), cuyos avances en materia de condiciones para la operación pueden

relacionarse con mejores resultados en la operación. Sin embargo, en ese mismo cuadrante se observan estados como Zacatecas, con un bajo nivel de condiciones para la operación, pero con una efectividad alta. Por su parte, en el cuadrante superior izquierdo (Cuadrante II) ubicamos a entidades que, contando con condiciones básicas de operación, no están logrando mejor respuesta a los conflictos penales; tal es el caso de Tabasco, Aguascalientes y San Luis Potosí.

Once entidades, así como el promedio nacional, se ubican en el cuadrante inferior izquierdo (Cuadrante III); es decir, presentan avances insuficientes en las condiciones para la operación y, simultáneamente, su desempeño en términos de efectividad es deficiente. Hablamos, por ejemplo, de Morelos, Campeche, Guerrero y Quintana Roo. Finalmente, en el cuadrante inferior derecho (Cuadrante IV) se identifican casos paradigmáticos, con condiciones de operación mejores (presumiblemente) pero que al mismo tiempo están brindando bajas respuestas efectivas; los casos de Oaxaca, Durango y Michoacán.

Gráfica 112. Cruce de efectividad 2021 y Ranking de Avance en la Consolidación del SJP 2021



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob y de solicitudes de información, 2021; así como información disponible públicamente | @mexevalua.



Índice de Impunidad Estatal 2021 en delitos específicos

Dado que es de suma importancia contar con elementos precisos que apoyen al análisis y comprensión de la realidad, vemos necesario contar con mediciones de impunidad por tipo de crimen o fenómeno, a fin de propiciar reflexiones *ad hoc* para los fenómenos delictivos a los que hace frente el sistema.

Hay que decir que este propósito lo hemos tenido desde la primera publicación del Índice de Impunidad; no obstante, la calidad de la información cuando ésta se analiza por tipo de delito no había hecho posible construir un cálculo con estos alcances. Esto quiere decir que en la presente edición de *Hallazgos* se encuentra *la primera aproximación a la impunidad por delito*, considerando que ésta no se entiende de la misma manera para cada tipo de caso.

Por ejemplo, mientras que para un caso de robo simple es posible pensar en la reparación del daño como forma de conclusión efectiva, no es así para un caso de homicidio doloso, feminicidio o desaparición.

De tal suerte que cada uno de los delitos analizados presenta particularidades en las formas de conclusión posibles y efectivas desde una óptica del sistema de justicia penal acusatorio, y bajo la comprensión de una justicia que trasciende el acto de castigo.

El objetivo principal de estas mediciones es contar con una fotografía más aterrizada y clara sobre la respuesta que está otorgando el sistema a los crímenes que conoce, lo que permite un abordaje más profundo. Este análisis puede permitir identificar prácticas que están logrando descongestionar el sistema, o bien rasgos que pueden estar pervirtiendo el uso de la justicia.

En suma, estas aproximaciones (que, reiteramos, son el punto de partida para un nuevo tipo de análisis de la impunidad) buscan conocer tendencias y políticas explícitas o implícitas, tanto en sede ministerial como judicial, a los distintos fenómenos y orientar la discusión en torno a su pertinencia e incluso, legitimidad.

Para facilitar la comprensión sobre estas mediciones presentamos la Tabla 70, la cual establece las salidas previstas y aplicables a cada tipo de delito analizado, de acuerdo al CNPP.

Cabe mencionar que estos cálculos utilizan como fuente de información la recabada directamente por México Evalúa. Se presentan para aquellas entidades cuya información permitió la construcción y el análisis; es decir, que aquéllas con información incompleta o deficiente no se presentan en esta edición.

En este sentido, la lógica de construcción es similar al Índice de Impunidad Global. Tal como se describe en el cuadro de metadatos, se parte del universo de casos para un delito específico, que fueron procesados en el SJP y que eran vigentes durante 2021 (independientemente de la fecha en que hayan iniciado), así como de las conclusiones que hayan tomado lugar durante ese año. Esto nos permite conocer el grado de respuesta efectiva que se otorga a cada tipo de delito e inferir si las políticas de priorización e investigación criminal se ven reflejadas en la práctica.

Fórmula, variables y principales metadatos

| Fórmula del Índice de Impunidad por delito 2021 | | | |
|--|--|----------------------|-----------------------------------|
| $\text{Impunidad} = \frac{1 - \text{Medios alternos} + \text{Salidas anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Casos remitidos} - \text{desestimaciones}}$ | | | |
| *La fórmula varía en función del tipo de conclusiones y/o salidas procedentes para cada tipo de delito. Para ello, hay que tomar en cuenta la Tabla 7º, que muestra la procedencia de acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales | | | |
| Interpretación | <p>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. El cálculo se plantea bajo la lógica del sistema acusatorio, por lo que acepta como respuestas satisfactorias no sólo las sentencias, sino también otras posibles salidas previstas por el SJP (salidas alternas y anticipadas).</p> <p>En este sentido, se consideran todos los casos correspondientes a un delito específico, que se encontraban vigentes durante 2021, independientemente del año en que se hubieran iniciado. Asimismo se consideraron todas las conclusiones que hayan tomado lugar del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, ya sea en sede ministerial o judicial.</p> | | |
| Fuentes de información | Información recabada por México Evalúa mediante solicitudes de información a todas las Fiscalías Generales de Justicia y a los Tribunales Superiores de Justicia de los estados | | |
| Cobertura temporal | Ejercicio 2021 | Cobertura geográfica | Nacional y por entidad federativa |



Tabla 70. Formas de conclusión previstas en el CNPP, por tipo de delito

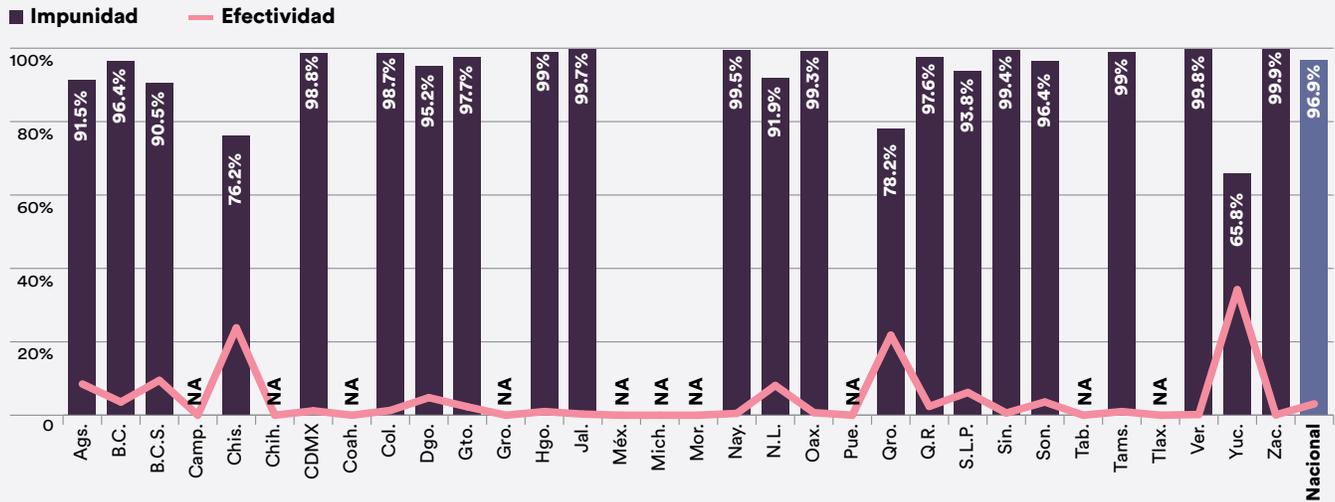
| | Soluciones alternativas | | Formas de terminación anticipada | Formas de terminación de la investigación | | | |
|------------------------|---|---|---|--|--|---|--|
| | Acuerdo reparatorio (art 186 CNPP) | Suspensión condicional (191 CNPP) | Procedimiento abreviado (201 CNPP) | Abstención de investigar (253 CNPP) | Archivo temporal (254 CNPP) | No ejercicio de la acción por actualizarse causal de sobreseimiento (255 y 327 CNPP) | Criterio de oportunidad (256 CNPP) |
| Homicidio (calificado) | X No procede, por ser delito doloso y por así establecerlo el CNPP (art. 187) | X No procede por así establecerlo el CNPP (art 192) | ✓ Procede en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | X No procede porque se pena con la privación de la libertad con pena máxima mayor a 5 años (256 CNPP) |
| Feminicidio | X No procede. | X No procede por la pena (art 192 CNPP) | ✓ Procede en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | X No procede porque se pena con la privación de la libertad con pena máxima mayor a 5 años (256 CNPP) |
| Secuestro | X No procede porque se persigue de oficio (art. 187 CNPP y art. 3 LGPSS) y sólo es procedente para delitos culposos | X No procede por la pena (art 192 CNPP) | ✓ Procede en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | X No procede porque se pena con la privación de la libertad con pena máxima mayor a 5 años (256 CNPP) |
| Extorsión | X Se persigue de oficio y por lo tanto no procede acuerdo reparatorio. | ✓ Sí procede siempre que víctima no se oponga (art 192 CNPP), pues media aritmética de la pena es 5 años (y no más) | ✓ Procede en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | X No procede porque se pena con la privación de la libertad con pena máxima mayor a 5 años (256 CNPP) |
| Robo simple | ✓ Sí procede por ser un delito patrimonial sin violencia (art. 187 CNPP) | ✓ Cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario: hasta 2 años de prisión (370 CPF) – media aritmética no excede 5 años entonces sí procede suspensión condicional (art 192 CNPP), siempre que no se oponga la víctima | ✓ Procede en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | Habría que ponderar la menor gravedad del delito, la carga de trabajo y la priorización de casos | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | ✓ Sí procede cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario: hasta 2 años de prisión (256 CNPP) |



| | Soluciones alternas | | Formas de terminación anticipada | Formas de terminación de la investigación | | | |
|----------------------------------|---|--|--|--|--|---|---|
| | Acuerdo reparatorio (art 186 CNPP) | Suspensión condicional (191 CNPP) | Procedimiento abreviado (201 CNPP) | Abstención de investigar (253 CNPP) | Archivo temporal (254 CNPP) | No ejercicio de la acción por actualizarse causal de sobreseimiento (255 y 327 CNPP) | Criterio de oportunidad (256 CNPP) |
| | | <p>✓ Cuando exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas: 2 a 4 años de prisión (370 CPF) – media aritmética no excede 5 años entonces sí procede suspensión condicional (art 192 CNPP); siempre que no se oponga la víctima</p> <p>✗ Cuando exceda de quinientas veces el salario: 4 a 10 años de prisión (370 CPF) – media aritmética excede 5 años, entonces no procede suspensión condicional (art 192 CNPP)</p> | | | | | <p>✓ Sí procede cuando exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas: 2 a 4 años de prisión (256 CNPP)</p> |
| Violación y violación equiparada | ✗ No procede por así establecerlo el CNPP (art. 187) | ✗ No procede por la pena (art 192 CNPP) | ✓ Procedente en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | ✗ No procede porque se pena con la privación de la libertad con pena máxima mayor a 5 años (256 CNPP) |
| Violencia familiar | ✗ No procede por así establecerlo el CNPP (art. 187) | ✓ Sí procede suspensión condicional (la media aritmética de la pena no alcanza los 5 años) | ✓ Procedente en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | ✓ Sí procede porque pena no excede 5 años (256 CNPP) |
| Desaparición forzada | ✗ No procede acuerdo reparatorio porque se persigue de oficio (art. 187 CNPP y 13 LGDFDP) | ✗ No procede por la pena (art 192 CNPP) | ✓ Procedente en todos los delitos siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 201 CNPP | La ley lo admite pero la decisión debe estar fundada y motivada y, debería de haber una correspondencia con la realidad (que las condiciones establecidas en la ley en efecto se actualizan) | La ley lo admite pero podría ser cuestionable si el archivo responde a una inactividad del MP y/o la policía | El sobreseimiento por actualizarse la causal en la fracción V (art. 327) (no contar con elementos para fundar una acusación) podría ser cuestionable si el MP no realizó una investigación de calidad | ✗ No procede porque se pena con la privación de la libertad con pena máxima mayor a 5 años (256 CNPP) |

Índice de Impunidad en Homicidio Doloso 2021

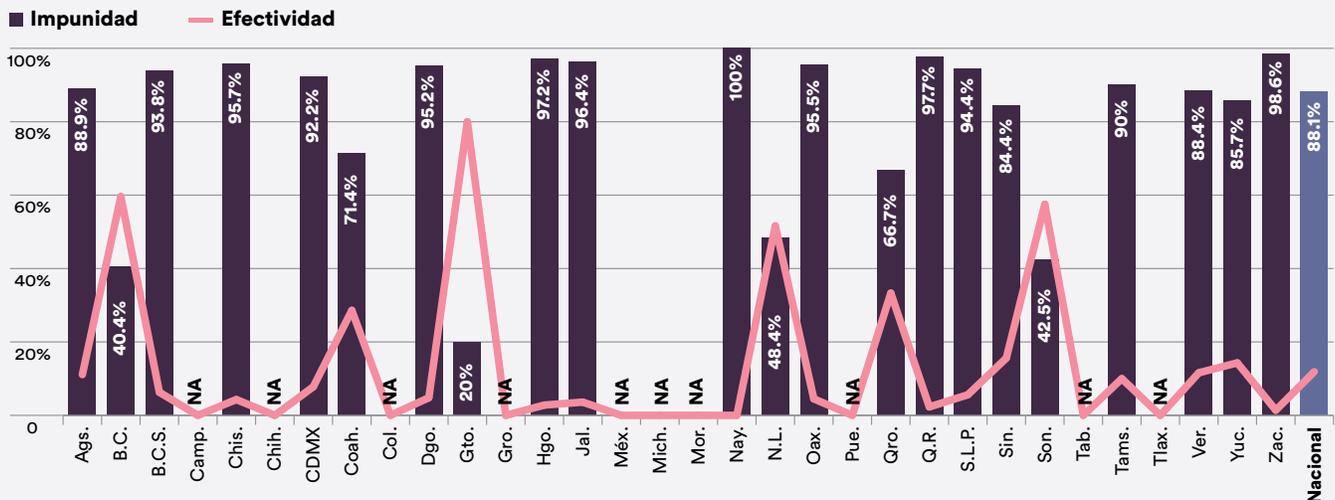
El promedio de **impunidad nacional en homicidio doloso para 2021 asciende a 96.9%**. Las entidades con menor impunidad en homicidio doloso son Yucatán (65.8%), Coahuila (76.2%) y Querétaro (78.2%), mientras que las entidades con mayor impunidad son Zacatecas (99.9%), Veracruz (99.8%) y Jalisco (99.7%). Cabe apuntar que las entidades con menor impunidad lograron esos niveles gracias a que canalizaron los asuntos a través del procedimiento abreviado derivando en sentencia condenatoria.



Índice de Impunidad en Femicidio 2021

El promedio de **impunidad nacional en femicidio para 2021 asciende a 88.1%**. Las entidades con menor impunidad en femicidio son Guanajuato (20%), Baja California (40.4%) y Sonora (42.5%), mientras que las entidades con mayor impunidad son Nayarit (100%), Zacatecas (98.6%) y Quintana Roo (97.7%). Las entidades con menor impunidad lograron esos niveles ya que canalizaron los asuntos a través de juicio oral o procedimiento abreviado derivando en sentencia condenatoria, así como, en algunos casos, por alcanzar la suspensión condicional del proceso y el criterio de oportunidad.

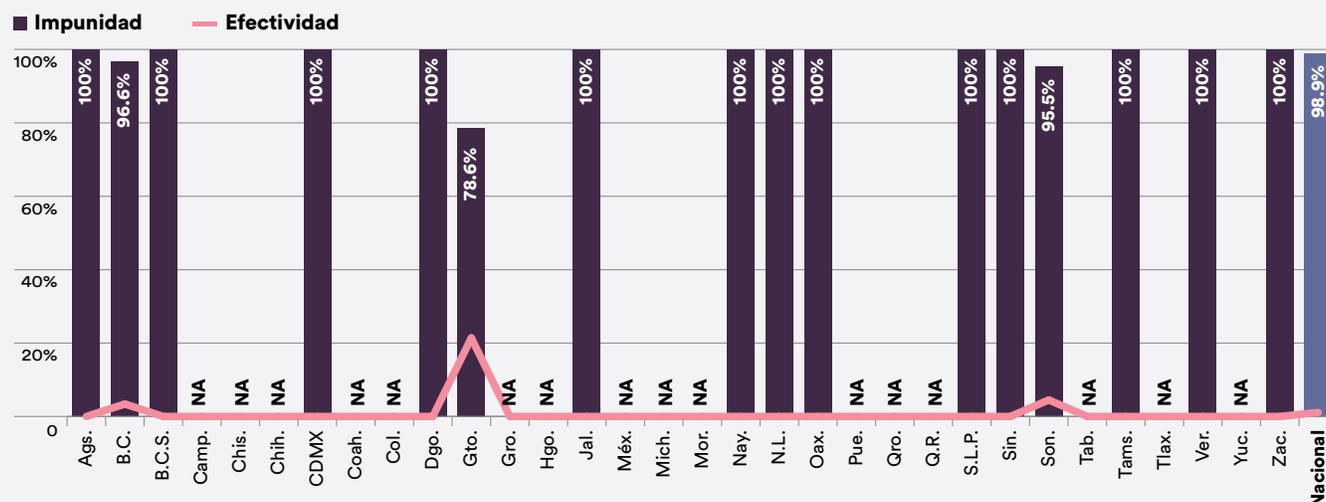
Llaman la atención los niveles significativamente menores al espectro nacional de algunas entidades, por lo que sugerimos tomarlos con reserva. Igualmente es destacable la respuesta que están otorgando tanto Guanajuato como Querétaro: su operación podría representar una buena práctica en la persecución de este delito.





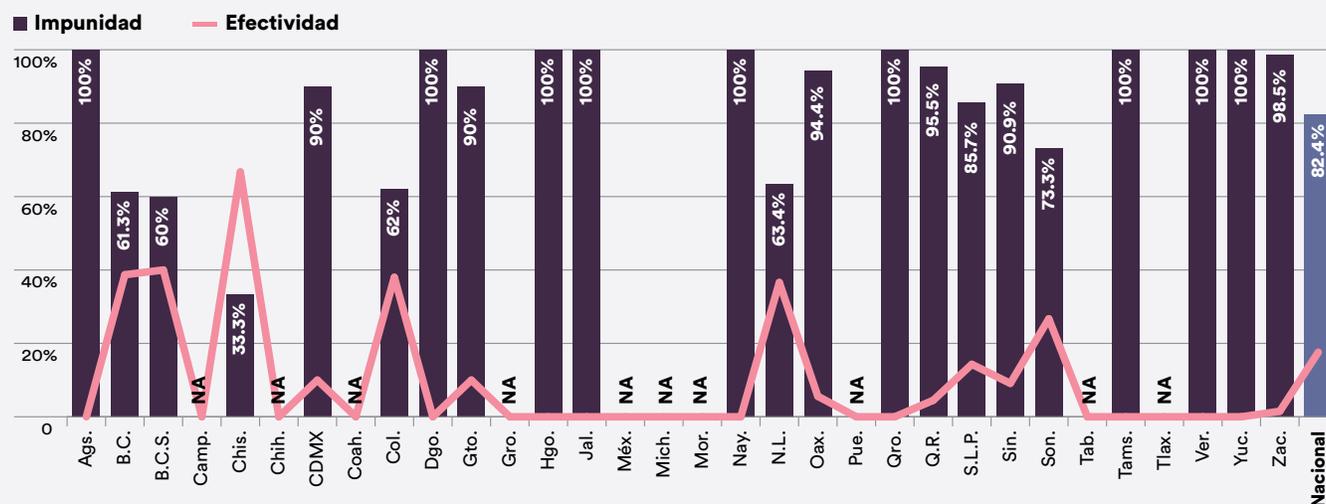
Índice de Impunidad en Desaparición Forzada 2021

El promedio de **impunidad nacional en desaparición forzada para 2021 asciende a 98.9%**. Para este delito todas las entidades alcanzan una impunidad de 100%, con excepción de Sonora, Baja California y Guanajuato, con índices de impunidad de 95.5%, 96.6% y 78.6% respectivamente.



Índice de Impunidad en Secuestro 2021

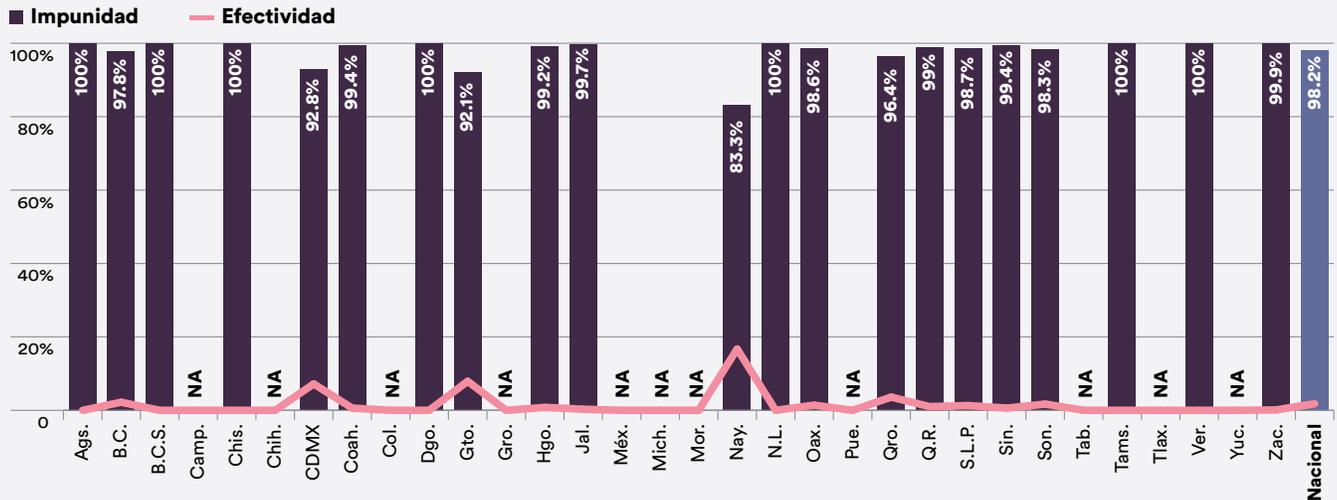
El promedio de **impunidad nacional en secuestro para 2021 asciende a 82.4%**. Las entidades con menor impunidad en este delito son Coahuila (33.3%), Baja California Sur (60%), Baja California (61.3%), Ciudad de México (62%) y Nuevo León (63.4%) mientras que otras nueve entidades alcanzan el 100%. Para el cálculo del promedio nacional igualmente consideramos pertinente no considerar al estado de Coahuila, que presenta un nivel significativamente inferior al resto del país. Cabe apuntar que las entidades con menor impunidad lograron esos niveles al canalizar los asuntos a través de juicio oral o procedimiento abreviado derivando en sentencia condenatoria.





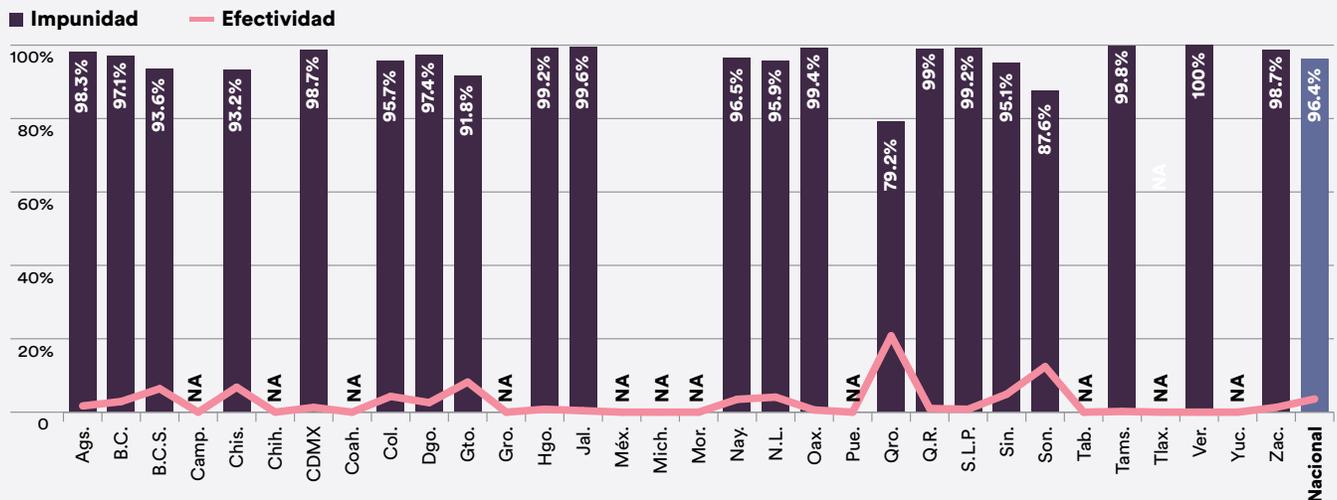
Índice de Impunidad en Extorsión 2021

El promedio de **impunidad nacional en extorsión para 2021 asciende a 98.2%**. La gran mayoría de las entidades presenta niveles de impunidad de 100% o en las cercanías. No obstante, hay un caso que se destaca, Nayarit, que presenta un nivel de impunidad de 83.3%. El caso de Nayarit se puede explicar por el hecho de que se resolvieron cuatro de 24 casos a través de procedimiento abreviado, derivando en sentencia condenatoria.



Índice de Impunidad en Violación 2021

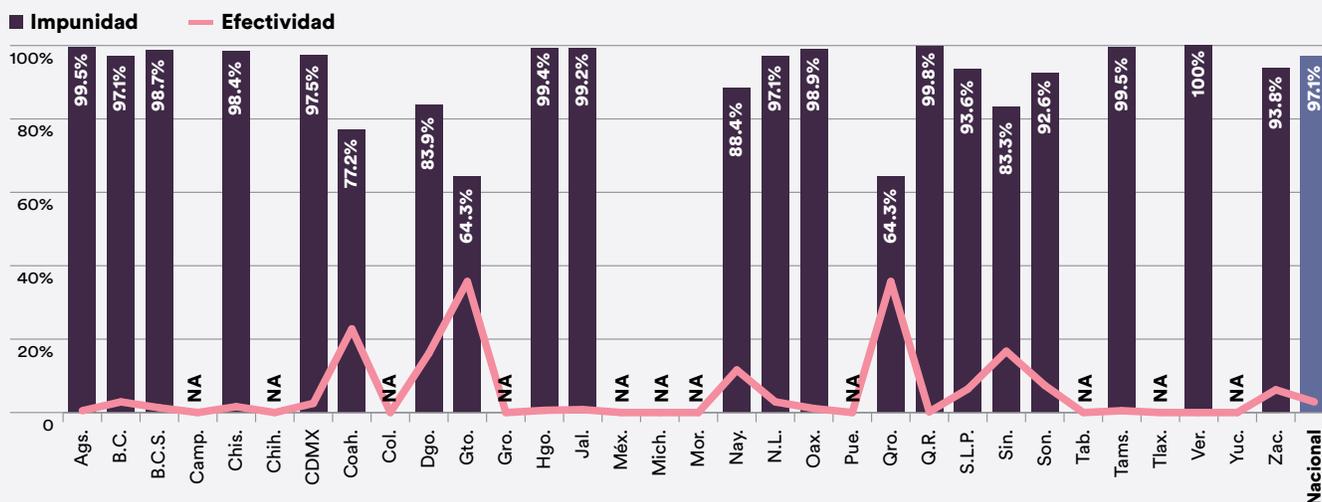
El promedio de **impunidad nacional en violación para 2021 asciende a 96.4%**. La entidad con menor impunidad en este delito es Querétaro (79.2%), seguida de Sonora (87.6%). Fuera de ellas, prácticamente todas las entidades presentan una impunidad superior al 90%. La principal forma de resolución de los casos fue a través del juicio oral o del procedimiento abreviado derivando en sentencia condenatoria, aunque también se observaron casos cuya resolución provino de la suspensión condicional a proceso, principalmente en los estados de Nuevo León y Guanajuato.





Índice de Impunidad en Violencia Familiar 2021

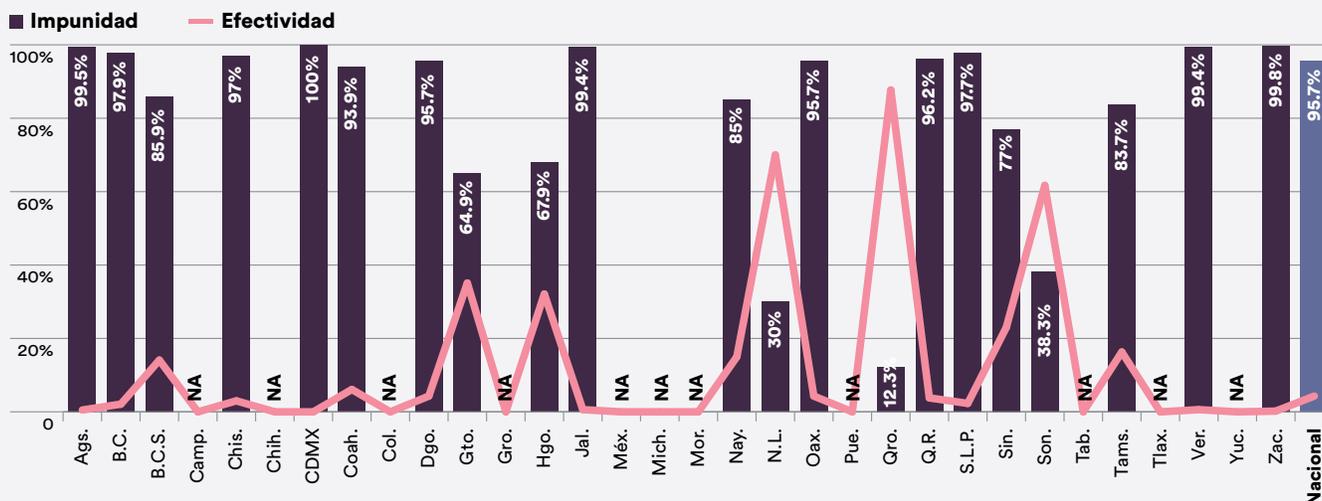
El promedio de **impunidad nacional en violencia familiar para 2021 asciende a 97.1%**. Las entidades con menor impunidad por lo que toca a este delito son Guanajuato (64.3%) y Querétaro (64.3%), seguidas de Coahuila (77.2%), mientras que las entidades con mayor impunidad son Veracruz (100%), Quintana Roo (99.8%), Tamaulipas y Aguascalientes (99.5%) e Hidalgo (99.4%). Las entidades con menor impunidad lograron esos niveles por canalizar los asuntos a través de procedimiento abreviado derivando en sentencia condenatoria, así como por concluirlos a través de la suspensión condicional a proceso.



Índice de Impunidad en Narcomenudeo 2021

El promedio de **impunidad nacional en narcomenudeo para 2021 asciende a 95.7%**. Las entidades con menor impunidad son Querétaro (12.3%), Nuevo León (30%) y Sonora (38.3%), mientras que las entidades con mayor impunidad son Ciudad de México (100%), Zacatecas (99.8%), Aguascalientes (99.5%) y Veracruz (99.4%).

Las entidades con menor impunidad lograron esos niveles por canalizar los asuntos a través de procedimiento abreviado derivando en sentencia condenatoria, así como por concluirlos a través de la suspensión condicional a proceso y criterios de oportunidad. Llama la atención que Nuevo León resuelve gran parte de estos casos a través de juicio oral, aun cuando por su naturaleza podrían resolverse por otras salidas menos gravosas para el sistema.

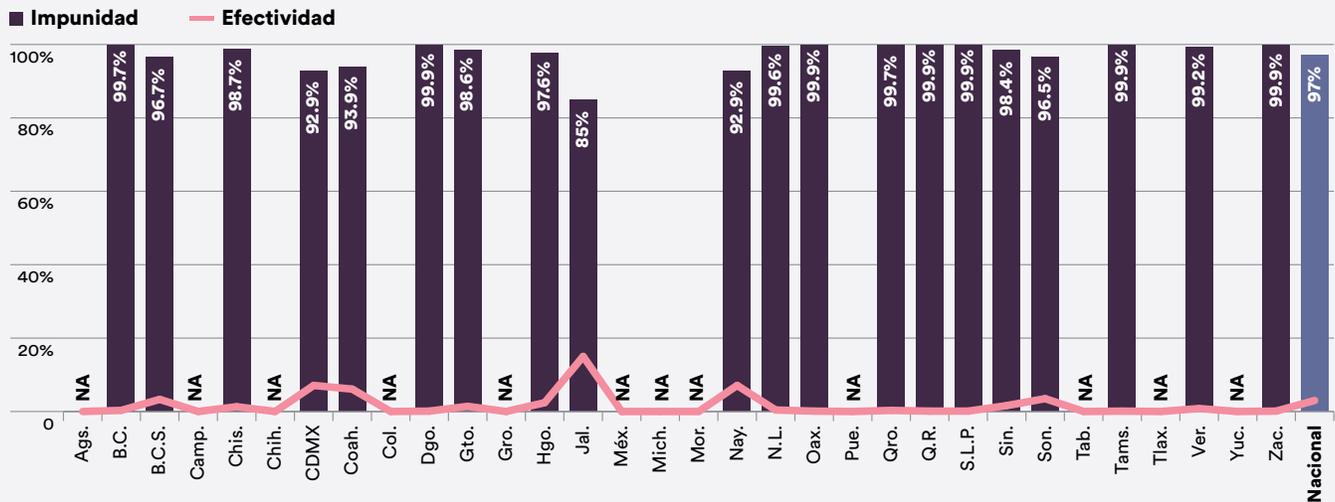




Cuando hablamos de narcomenudeo es necesario alertar sobre el **enfoque punitivo** que se observa en su atención. Estamos observando casos de narcomenudeo en modalidad de posesión; no estamos tratando de casos de comercio ni mucho menos suministro. Sin embargo, **aun cuando sólo se trata de posesión, la principal forma de resolución es la sentencia condenatoria vía procedimiento abreviado, sin priorizar suficientemente los criterios de oportunidad u otras salidas.**

Índice de Impunidad en Robo Simple 2021

El promedio de **impunidad nacional en robo simple para 2021 asciende a 97%**. La entidad con menor impunidad es Jalisco (85%), mientras que el resto de las entidades supera el umbral del 90%. Al ser un delito de bajo impacto, se esperaría que las instituciones no se desgastaran en esfuerzos investigativos o que aprovecharan plenamente el uso de salidas alternas. Las principales salidas que se otorgan a este delito son los criterios de oportunidad, seguidos de la suspensión condicional a proceso y el procedimiento abreviado, en algunos casos.



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB y de solicitudes de información, 2021.



CAPÍTULO 7

Conclusiones y recomendaciones

Hemos detectado y medido el repliegue de las autoridades federales en tareas de articulación de una política integral nacional para impulsar el sistema de justicia penal. Pero este año también hemos visto resurgir, en algunas entidades federativas –Baja California Sur, Guanajuato, Nayarit y Coahuila–, instancias de coordinación que tienen la misión de consolidar la reforma penal, buenas noticias que se suman a buenas prácticas (también desde el punto de vista de la coordinación) ya conocidas, como el modelo Cosmos de Querétaro o la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos en el Estado de México.

Aquellas instancias se recuperaron después de que en 2016, con la entrada en vigor a nivel nacional de las reformas al SJP, prácticamente se diera por concluida la implementación de la ‘revolución’ más importante que se ha dado en la justicia en los últimos años. Durante el tiempo en que estas instancias locales funcionaron como ente coordinador al interior de las entidades, y como puntos de interlocución con la entonces instancia federal de coordinación (SETEC), se dieron dinámicas provechosas que hoy se están retomando, como la planeación conjunta, el monitoreo y evaluación integral de las instituciones y los conversatorios para temas puntuales. Estas prácticas nos hacen ver que aunque la implementación del sistema pudo haber finalizado ‘formalmente’,

la necesidad de concatenar procesos, indicadores, criterios y presupuestos para un funcionamiento sistémico orientado a resultados es algo que nunca dejará de existir.

Eso sí: hay que mencionar que en algunas entidades federativas la coordinación a través de los secretaríos ejecutivos estatales de seguridad pública ha tenido resultados limitados, en tanto que su enfoque es sólo de seguridad y no plenamente de justicia. Lo que se observa, a lo mucho, es cierta coordinación para la solicitud de recursos entre policías, fiscalías y subsistema carcelario, pero se deja fuera a poderes judiciales, defensorías y asesorías victimales.

En ese sentido, en *Hallazgos 2021* subrayamos, reiteramos **la necesidad de trabajar para reducir la asimetría institucional de policías locales, defensorías, comisiones de víctimas**, las cuales requieren indefectiblemente del impulso de políticas públicas nacionales que les permitan integrarse como elementos esenciales del sistema de justicia.

Por otra parte, podemos concluir que a nivel federal la instancia de coordinación correspondiente –**Unidad de Apoyo a la Justicia dependiente de la Secretaría de Gobernación**– es sólo, justamente, de ‘apoyo’, no



de coordinación. **No tiene una visión de impulso de políticas públicas en el sector.** Los espacios más destacados abiertos por esta unidad son las Mesas de Justicia, un mecanismo paralelo al sistema de justicia orientado a la resolución de casos particulares (cuyo punto de partida son solicitudes que se hacen a Presidencia de la República), pero que no son un impulso de políticas públicas generales. Es decir, su alcance está muy acotado, centralizado en el Ejecutivo.

Además, en el orden federal de gobierno también se advierte una serie de omisiones, como el hecho de que no se cuenta con un programa sectorial o un programa especial interinstitucional de procuración de justicia penal, ni un plan o programa de procuración de justicia (como se realizaba en gobiernos anteriores). Otro indicador que nos permite comprobar la importancia que le da el actual Gobierno federal, en comparación con los estados, al sistema de seguridad y justicia, es que mientras a nivel estatal se destinaron, en promedio, 5.2% del gasto total ejercido a la *función* justicia y 5.4% a la *función* seguridad –promedio nacional de 10.6% destinado a estas dos *funciones*–, el primero destinó sólo el 2.2% a la *función* justicia y 0.8% a la *función* seguridad.

Esta situación nos permite inferir que en la agenda del actual Gobierno el tema de la consolidación de SJP, con vistas a ampliar el acceso a la justicia en materia penal, no es una prioridad. Por otra parte, notamos que **hacen falta puntos de encuentro o de articulación a nivel federal y estatal, y entre todas las instituciones involucradas:** policías, fiscalías, defensorías y abogacía, Centros de Justicia Alternativa, Centros de Justicia para la Mujer, Unidades de Medidas Cautelares, poderes judiciales, asesorías victimales, unidades de protección de testigos, Mecanismos de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, sistema de justicia para adolescentes y sistema penitenciario, por mencionar algunos.

El contraste es notorio: en algunas entidades federativas pudimos identificar buenas prácticas en la expedición de **programas sectoriales**, como Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

Lo anterior encuentra continuidad o reflejo en el Índice de Coordinación Técnica estatal (ICTE). En él, las entidades con una mayor puntuación son precisamente las que cuentan con instancias coordinadoras y planes o programas sectoriales en materia de justicia: Querétaro (puntaje de 100), Estado de México (81.25), Baja California Sur (68.75), Coahuila (68.75).

Por otra parte, en su papel de condicionante del SJP, las tecnologías de información constituyen un importante indicador de los avances en materia de gestión de las instituciones. El hecho de que éstas cuenten con **sistemas de información** bien diseñados significa que tienen procesos internos mapeados, que la comunicación entre operadores puede ser fluida, que pueden generar datos que alimenten indicadores, y que tienen la posibilidad de intercomunicarse con otras instituciones y personas usuarias a través de medios tecnológicos ágiles.

Al respecto, a nivel federal sí se observa una política pública clara, en el sentido de impulsar en todos los sectores (no sólo el de justicia) prácticas que promuevan el gobierno digital. La Estrategia Digital Nacional 2021-2024 establece, por ejemplo, que las áreas tendrán su propia Unidad de Tecnologías de Información y Comunicaciones (UTIC), es decir, independiente y con el mismo nivel jerárquico que la Unidad de Administración y Finanzas, y no dependientes de ésta. Además, se abre la puerta al desarrollo *in house* de sistemas informáticos, basados en software libre, lo cual reduce costos y hace accesible su mejoramiento.

No obstante, en el ámbito estatal sólo el 31% de las entidades tienen sistemas informáticos con algún nivel de interconexión entre las instituciones operadoras del SJP. Por ello, se identifica, de nuevo, como buena práctica el Sistema Informático Único (SIU) de la Comisión Cosmos de Querétaro. Este sistema permite a *todos los operadores* del sistema penal oral acusatorio –Fiscalía General, Poder Judicial, Defensoría Pública, UMECAS, MASC, Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas y policía primer respondiente– intercomunicarse, lo que da pie a la trazabilidad de los casos.

En cuanto al **rubro presupuestal**, llegamos a la conclusión de que se mantiene a nivel estatal el rezago en instituciones como las Defensorías (con un promedio de 2% de presupuesto) y las Comisiones Ejecutivas de Víctimas (con un promedio de 0.43% de presupuesto), en contraposición con instituciones de seguridad pública, que en promedio tienen asignado la mitad del presupuesto, las fiscalías con 26% del presupuesto y poderes judiciales con un 22% del presupuesto, para todas las materias, no sólo penal.

Al evaluar las asignaciones presupuestarias nos damos cuenta de que **no hay una racionalidad en los recortes o ampliaciones presupuestarios de las distintas instituciones de justicia** en cada estado. Así, encontramos variaciones dramáticas de recortes presupuestales en la SSP de Baja California, con un 95%



menos presupuesto que en el año anterior; la CEAV de Campeche, con menos de 97% que en el ejercicio anterior; la Fiscalía en Campeche, con un recorte de 72.35%; la Defensoría de Hidalgo, con 99.93% menos presupuesto... Y, por otra parte, ampliaciones presupuestales como los casos del Poder Judicial en Baja California Sur, con 740% más presupuesto; la CEAV de Ciudad de México, con un aumento de 366%; la SSP de Jalisco, con 4,107% más presupuesto y, en Oaxaca, los incrementos presupuestales de la Defensoría, con 2,159%, y del Poder Judicial, con 877%.

En cuanto a los **habilitantes** del sistema –marco normativo, personal, infraestructura y equipamiento funcional, tecnologías de información y comunicación, estructura orgánica y modelo de gestión, difusión del SJP, vinculación con personas usuarias y actores interesados en el SJP–, también observamos estancamiento a nivel estatal (advertido ya en *Hallazgos 2019*) y serios retrocesos en el ámbito federal.

Desde el ámbito normativo corroboramos que las reformas constitucionales y legales para ampliar el catálogo de **delitos de prisión preventiva oficiosa** han tenido un impacto negativo en la privación de la libertad de personas sin sentencia. Así, mientras que en 2020 había a nivel nacional 89,130 personas bajo prisión preventiva –lo cual representa 41.6% del total de personas privadas de libertad–, al término de 2021 se midió un aumento de 3.9%, para llegar a 92,574 personas en esta circunstancia. Esto se debe, en buena parte, al incremento de 8.1% en el orden federal, pasando de 12,323 a 13,321 personas, mientras que en los estados el uso de la prisión preventiva disminuyó un 2.5%, pasando de 81,464 a 79,415.

Esta política criminal a nivel federal ha tratado de ser compensada en el ámbito local con la implementación de la Ley de Amnistía. Sin embargo, su alcance ha sido muy limitado frente al impacto de la prisión preventiva oficiosa: a junio de 2022 la autoridad judicial federal han decretado amnistía en favor de 127 personas (43.7% mujeres y 56.3% hombres), frente a las 13,321 personas encarceladas de forma ‘preventiva’.

También en el ámbito legislativo se ha pretendido fortalecer **la política de autonomía de las fiscalías**. El 24 de marzo de 2022, la senadora Olga Sánchez Cordero presentó un proyecto de reforma a la fracción IX del artículo 116 y a la fracción X del apartado A del artículo 122 de la Constitución federal, para hacer obligatoria la autonomía de las fiscalías estatales.

A la fecha, (y sin necesidad de reforma a la Constitución), 13 estados ya tienen un marco similar al de la Fiscalía General de la República. No obstante, esta declaración de intención política de fortalecer la autonomía del órgano persecutor se ve opacada por el hecho de que **el Senado se ha negado a exigir cuentas al fiscal general sobre el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales**. Esto ha redundado en una transformación de procuraduría en fiscalía sólo de nombre. Y es que la FGR no ha emitido el Estatuto Orgánico (debió expedirse en agosto de 2021), el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera (debió expedirse en noviembre de 2021), ni el Plan Estratégico de Procuración de Justicia (debió expedirse en mayo de 2022). Además, el Senado no ha avanzado en la integración del Consejo Ciudadano, ni cuestionado la desaparición de la Unidad de Transición encargada de la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición (PET).

Por otra parte, también en el ámbito de la seguridad pública, **el fortalecimiento de policías civiles** frente a la transitoriedad que, en principio, debía tener la militarización de la Guardia Nacional, está completamente rezagada. De acuerdo con el quinto transitorio de la reforma constitucional por la que se creó este cuerpo de policial federal, los estados tendrían cinco años para presentar diagnósticos y programas de fortalecimiento de sus policías civiles. Sin embargo, dos estados no presentaron un diagnóstico –Baja California y Zacatecas–; cinco no presentaron el programa –Baja California, Baja California Sur, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas– y 12 no previeron presupuesto para la ejecución del programa –Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán–.

En cuanto al habilitante relacionado con el **personal suficiente**, en el ámbito estatal se observan tasas por cada 100 mil habitantes muy bajas en los asesores jurídicos en fiscalías y CEAV (1.6), facilitadores en fiscalías (1.1), defensores públicos (1.8) y personas juzgadoras (1.2). Por otra parte, los operadores con mejores números a nivel nacional son los servicios periciales, con 8.0; agentes o fiscales del Ministerio Público, con 12.8, y policía ministerial, con una tasa de 21.1. Y por lo que toca a **capacitación**, 19 fiscalías la reportaron en materia de actualización en el SJP y para protocolos de atención e investigación de feminicidios y mecanismos alternativos para la solución de controversias.



En el orden federal, el habilitante relacionado con el personal en número suficiente se vio estancado o con serios retrocesos: se cuentan 858 personas defensoras, que representa un aumento de apenas una persona respecto del año anterior, y 112 asesores jurídicos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (apenas 10 más que en 2020). En la FGR, a finales de 2021, trascendió en medios de comunicación una oleada de despidos masivos.

Nuestra evaluación del **flujo procesal** nos hizo concluir que en las entidades federativas no hay políticas para reducir la tendencia de aumento en la cifra negra por causas atribuibles a la autoridad. Para revertirla se tendrían que tomar medidas para facilitar a la ciudadanía la denuncia de delitos y, de esta manera, abrir las puertas del proceso penal y hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, este objetivo clave no está en el foco de la política pública.

De los casos que logran entrar al sistema, se observa que un 35.6% a nivel nacional fue resuelto por formas alternativas de terminación de la investigación. Algunas entidades, como Estado de México, Guanajuato y Querétaro, concluyen más del 60% de las investigaciones por estos medios, y otros como Sonora, Jalisco, Nuevo León e Hidalgo hacen uso de estas facultades en menos del 10% de los casos.

Una de las determinaciones ministeriales más utilizadas sigue siendo el **archivo temporal**, con un 56.4%, seguida del **no ejercicio de la acción penal**, con un 22.4%, y otras formas de terminación de la investigación, como el perdón de las víctimas. Los estados que determinan más del 60% de las investigaciones de manera temprana por medio de estas facultades son Estado de México (72.9%), Guanajuato (69.5%), Querétaro (64.5%) y Yucatán (63%). Ahora bien, es importante no perder de vista que tanto el archivo temporal como el no ejercicio son determinaciones del Ministerio Público, que no buscan reparación del daño para las víctimas

Siguiendo la secuela procesal, 6.6% de los casos ingresados en las fiscalías se turnaron a los organismos especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), lo que implica un retroceso respecto de 2020. Es importante tomar en cuenta estas cifras en el momento de diseñar planes de persecución penal y criterios de priorización, ya que estas salidas, que son de mayor calidad comparadas con el no ejercicio y el archivo temporal en términos de satisfacción de intereses de las víctimas y sanción no privativa de libertad a personas procesadas, están siendo subutilizadas por el sistema.

Ahora bien, se registró una variación anual de -8.1% en el número de personas víctimas del delito atendidas por Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas. Michoacán (-73%), San Luis Potosí (-42.5%), Yucatán (-11.5%) y Chiapas (-9.5%) son estados en los que se redujo drásticamente este tipo de atención.

Con todo, el flujo procesal en materia de **congestión ministerial** nos ofrece un panorama algo alentador: se redujo 4%, al pasar en un año de 53.9% a 49.9%.

En el siguiente eslabón de la secuela procesal, advertimos que las **tasas de judicialización** por parte del Ministerio Público siguen siendo bajas a nivel nacional, con una media de 6.9%. No obstante, hay notables excepciones, como Sonora, donde la tasa de judicialización es de 33.9%. Habrá que entrar a analizar a detalle qué políticas está implementando esta entidad, para entender esta efectividad por parte del Ministerio Público.

Sobre el **acceso de las mujeres al sistema de justicia** y las políticas de abatimiento de la desigualdad de género estructural, advertimos que los pronunciamientos por parte de las instituciones de justicia a favor de la perspectiva de género y en contra de la violencia contra las mujeres y niñas es una prioridad no se han traducido en políticas puntuales que permitan priorizar delitos que afectan a mujeres y, sobre todo, que les den alternativas de solución que atiendan sus diferentes contextos. Una muestra: en las fiscalías estatales de las que obtuvimos información y en la federal no se ha incorporado formalmente en sus políticas de persecución el aporte de los Centros de Justicia para las Mujeres.

Por otra parte, descubrimos que las mujeres, como usuarias del sistema de justicia penal en calidad de víctimas, no acuden ante las autoridades porque se enfrentan a una actitud hostil y al desinterés de la autoridad en mayor proporción que los hombres. Las autoridades, de hecho, tienden a desestimar los casos en los que las mujeres son víctimas por considerarlos hechos de naturaleza privada, y que deben ser solucionados dentro del seno familiar, sin la intervención del Estado.

Por otra parte, logramos desagregar algunos indicadores que dan cuenta del trato diferenciado (perjudicial) que se les da a las mujeres cuando son imputadas. Así, por ejemplo, además de ser incomunicadas o aisladas en mayor medida que los hombres, el tiempo para ponerlas a disposición ante la autoridad ministerial es mayor que para los hombres.



La situación de las mujeres no mejora en las siguientes etapas procesales, pues es más probable que sufran agresiones sexuales mediante acoso sexual, manoseo, exhibicionismo, violación o intento de violación, y en Puebla, Querétaro, Guerrero, Baja California, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León, Tlaxcala, Sonora, Baja California Sur, Oaxaca, Quintana Roo, Guanajuato y Coahuila las mujeres reportan no contar con asesoría jurídica frente a la autoridad ministerial en mayor proporción que los hombres.

Una vez que las personas son presentadas ante jueces penales, sus derechos son mayormente respetados, pero las mujeres son consultadas por la autoridad judicial sobre las condiciones de trato durante la detención y frente a las agencias del ministerio público en menor proporción que los hombres. Esto ayuda a perpetuar las condiciones de maltrato en las primeras etapas de las investigaciones.

Aunque la proporción en el uso de la prisión preventiva es similar entre hombres (98.9%) y mujeres (98.4%), el 27.4% de las mujeres en prisión preventiva reciben su sentencia en un periodo mayor a los dos años, y sólo el 23.7% de los hombres reciben su sentencia en ese periodo; es decir, las mujeres en prisión preventiva tienen que esperar más tiempo para obtener sentencias y, al final, en éstas también se advierte una mayor severidad con respecto a los hombres: ellas en un 46.1% reciben las sentencias más largas –prisión de más de 21 años–, mientras que para los hombres que enfrentan esta sanción la proporción es de 38.7%.

Recomendaciones de política pública

A. En relación con los condicionantes y habilitantes del sistema como constitutivos de su estructura institucional...

Si a nivel federal no existen las condiciones para retomar una instancia coordinadora de las políticas y del rumbo del sistema de justicia penal, ello no es obstáculo para que hagan lo propio las entidades federativas. Debemos recordar que el primer impulso para la reforma del sistema estuvo liderado por los estados, y en un momento determinado tal empuje fue aprovechado para que desde el Gobierno federal se tomara la decisión de transitar hacia un sistema acusatorio.

Si se reinstalan estos puntos de contacto entre las instituciones que integran el SJP, es indispensable que tengan facultades para exigir a las instituciones que presenten

información confiable, que colaboren en conversatorios, que diseñen y den seguimiento a indicadores que reflejen el funcionamiento sistémico, que promuevan la interconexión de sistemas de información y que realicen planeación coherente en conjunto.

Una visión sistémica deberá enfocarse en reducir las asimetrías institucionales que hoy afectan en mayor medida a defensorías públicas y asesorías victimales. Para que exista un equilibrio entre los actores que participan en el proceso penal, **se tienen que generar las condiciones para que la Defensa pública cuente con elementos y recursos suficientes para litigar frente a las fiscalías**, pues el principio de contradicción reside en esta posibilidad de cuestionamiento entre partes.

Ante la ausencia y repliegue del Gobierno federal en materia de justicia (que se ha traducido en el hecho de que a la mitad de sexenio no se han expedido los documentos programáticos y de planeación correspondientes al sector justicia, lo que convive con una reducción presupuestal importante), **recomendamos que los sistemas de seguridad y justicia estatales se fortalezcan al interior y generen formas de trabajo con sus pares**. Compartir y replicar buenas prácticas entre estados (como la **reinstalación de instancias coordinadoras**) podría seguir alimentando el impulso hacia un acceso a la justicia de mayor calidad en el ámbito nacional.

Sin embargo, lo anterior no será suficiente para combatir la impunidad y hacer justicia, sobre todo ante fenómenos criminales complejos, en los que las instituciones federales juegan un papel importante. La recomendación, entonces, es que desde sociedad civil y ciudadanía sigamos exigiendo rendición de cuentas y haciendo propuestas proactivas para el buen gobierno.

En el ámbito de la coordinación estatal y el trabajo orientado a resultados, **recomendamos no perder de vista la instalación de sistemas informáticos que permitan la interconexión de instituciones**. Avanzar en este rubro es fundamental, ya que permite la mejora continua de servicios, lo que implica: revisión de procesos, reducción de formalidades redundantes, establecimiento y seguimiento de metas institucionales y sistémicas, recopilación de datos para alimentar indicadores y herramientas de comunicación con las personas usuarias, entre otros.

En este sentido **se recomienda dar seguimiento a la implementación de la Estrategia Digital Nacional 2021-2024** expedida por el Gobierno federal, y que también alcanza a las entidades federativas. La estrategia nacional, junto con las buenas prácticas detectadas en algunos estados en materia de tecnología, es el punto



de partida ideal para convocar reuniones o intercambios con miras a la implementación de herramientas tecnológicas en las instituciones de seguridad y justicia.

Lo recomendable en cuanto a normatividad es la ejecución de un proceso de revisión constante, pero siempre guiado por la identificación de problemas cuyo origen es realmente normativo, ya que muchos obstáculos y barreras que presenta el SJP son de origen administrativo y de gestión. En todo caso, **el análisis normativo debe estar centrado en la eliminación de formalidades, protección de derechos, coordinación entre instituciones y el favorecimiento de las personas usuarias del SJP.**

Hay que hacer un especial seguimiento los cambios normativos que han implicado un acotamiento de derechos, como la ampliación del catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. Si bien la reforma, por ser constitucional, obliga a estados y Federación, es recomendable dar seguimiento a su comportamiento en la práctica, pues se debe corroborar en algún momento que la medida cautelar no tiene relación causal con la incidencia de los delitos a los que se aplica.

En cuanto a la arquitectura institucional de las fiscalías, **se recomienda profundizar y sensibilizar en las entidades federativas sobre las implicaciones de la autonomía, para evitar replicar el modelo federal, que la ha desvirtuado: ha interpretado la autonomía como pretexto para la desarticulación del sistema de justicia y evasión de responsabilidades.** Las entidades federativas, antes de copiar el modelo federal (en lo bueno y lo malo), deben tener discusiones a fondo que les permitan construir fiscalías que sirvan en verdad a la ciudadana y articulen con otros actores investigaciones eficientes para perseguir delitos en tribunales.

Proponemos algo similar para el tema de las policías, ya que en vez de replegarse para dar espacio a la militarización de la seguridad pública, **en las entidades es urgente cumplir con el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que dio lugar a la Guardia Nacional**, en el sentido de contar con diagnósticos que se actualicen periódicamente y un plan de fortalecimiento. Parte importante de estos diagnósticos y actos de planeación deberá estar enfocada en las labores que la policía debe desarrollar en el marco de la investigación de delitos y el proceso penal.

En torno a las capacidades del personal en las diferentes instituciones del sistema de justicia penal, recomendamos hacer proyecciones a mediano plazo sobre las necesidades, y que esta proyección vaya acompañada del diseño de perfiles y carrera profesional. De esta manera

se podrá contar con las capacidades operativas adecuadas, al tiempo que se propicia un crecimiento gradual, ordenado y profesional del personal, conforme a las necesidades por parte de los servicios de justicia.

B. En relación con la operación del sistema orientada a mejorar los resultados, recomendamos:

- **Eliminar los formalismos que burocratizan la investigación** e impiden la generación de condiciones de coordinación entre autoridades que pueden aportar información a las fiscalías, y dar participación a las víctimas.
- **Denuncia de delitos:** se debe facilitar a través de la recepción y coordinación con otras autoridades, así como con la implementación de soluciones basadas en tecnología.
- **Analizar la subutilización de salidas alternas al proceso**, y establecer políticas que permitan un mejor aprovechamiento de la mediación, conciliación y juntas restaurativas.
- **Revisar la tipología de casos que se están quedando en archivo o no ejercicio de la acción penal**, para responder con el diseño de soluciones de mayor calidad a favor de las personas usuarias.
- **Fijar metas para aumentar la judicialización de casos**, y revisar experiencias de estados como Sonora.

En materia de **acceso a la justicia de las mujeres y niñas**, recomendamos incluir en las políticas de persecución penal de las fiscalías y en los conversatorios entre instituciones los problemas concretos de esta población. Para lograr esta construcción es fundamental contar con la participación de las propias mujeres desde diversos enfoques, ya sea como usuarias –imputadas y víctimas– o como operadoras, integrantes de organizaciones de sociedad civil y ciudadanas no organizadas.

Hay que tomar en cuenta cuestiones tan simples como fijar medidas para asegurar que las denuncias en casos de violencia doméstica siempre se levanten (pues, como vimos, existen prácticas orientadas a desestimar las denuncias de mujeres y niñas), además de darles seguimiento.

En términos generales, recomendamos que todas las políticas públicas en materia de seguridad y justicia tengan como punto central **la atención de las personas usuarias**, y privilegien los **enfoques diferenciados** para atender a personas con necesidades particulares.

Hallazgos 2021: 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

Chrístel Rosales

Coordinadora del programa de Justicia

**Alejandra Hernández, Denise González, Enrique Bouchot,
Héctor Sebastián Arcos y Jorge Carbajal**

Investigadoras e investigadores del Programa de Justicia

Diana Sánchez y Arturo Velázquez

Asistentes de investigación

Susana Camacho, Anel Pineda y Carlos Galindo

Consultoras

**Ana Fátima López, Massiel García, Ozhiana Yhuh Boylán, Jesús Serrano,
José Carlos de Arcos, Juan Manuel Pérez, Luis Aguilar y Pedro Lucio López**

Enlaces del Programa de Justicia en los estados

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo e Ignacio Fuentes

Diseño editorial

Cynthia Castañeda

Comunicación

Mariana Villalobos, Cinthia Galán y Lizeth Bazaldúa

Equipo de Comunicación

Agradecemos a los poderes judiciales, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, unidades de medidas cautelares, comisiones de atención a víctimas, servicios periciales e instancias de coordinación, tanto del ámbito federal como local, por su apertura y colaboración. Especialmente queremos reconocer a los gobiernos de Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Querétaro y Zacatecas por su esfuerzo, apertura y colaboración.

Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.



mexicoevalua.org