

Hallazgos 2020

Seguimiento y evaluación
del sistema de justicia penal en México



Contenido

4 Presentación

6 Introducción

8 Capítulo 1: Acceso a la información

8 1.1 Fuentes de información

9 1.2 Acopio de la información

10 1.3 Principales indicadores de transparencia y acceso a la información

11 1.4 Balance general de las respuestas del ámbito federal

12 1.5 Buenas y malas prácticas identificadas de las unidades de transparencia

14 Capítulo 2: Condicionantes

15 2.1 Sistema nacional de coordinación técnica

17 2.2 Sistema institucional de coordinación técnica

18 2.2.1 Cambios en las instancias de coordinación técnica

19 2.2.2 Índice de Coordinación Técnica

21 2.3 Proceso de planeación integral continuo y público

22 2.4 Sistemas de registro de información

24 2.5 Proyección y uso efectivo de recursos financieros

30 2.6 Publicidad, transparencia y participación ciudadana

35 2.7 Simetría institucional

35 2.8 Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal

37 2.9 Principales conclusiones

38 Capítulo 3: Habilitantes

39 3.1 Marco legal

40 3.1.1 Prisión preventiva

40 3.1.2 Guardia Nacional

42 3.1.3 Ley de la Fiscalía General de la República

44 3.1.4 Reforma al Poder Judicial

45 3.1.5 Paquete de reformas presentado por un grupo de gobernadores

46 3.1.6 Aplicación del Protocolo de Femicidio para toda muerte violenta de una mujer

46 3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

47 3.2.1 Personal suficiente y capacitado

47 3.2.1.1 Ámbito local

51 3.2.1.2 Ámbito federal

56 3.2.2 Servicio Profesional de Carrera

59 3.2.2.1 Ámbito federal



| | |
|------------|---|
| 59 | 3.3 Modelos de gestión institucional |
| 60 | 3.3.1 Modelos de gestión en las fiscalías |
| 60 | 3.3.1.1 Modelo de tres pisos |
| 61 | 3.3.1.2 Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda |
| 62 | 3.3.2 Modelos de gestión en las comisiones de atención a víctimas |
| 62 | 3.3.3 Modelo de gestión implementado en las defensorías públicas |
| 62 | 3.4 Investigación criminal |
| 64 | 3.4.1 Mejores prácticas internacionales para la investigación de delitos |
| 64 | 3.4.1.1 Investigación en casos de homicidio: Reino Unido y Estados Unidos |
| 67 | 3.5 Servicios periciales y forenses |
| 67 | 3.5.1 Ámbito local |
| 68 | 3.6 Principales conclusiones sobre las habilitantes del SJP |
| 70 | Capítulo 4: Resultados |
| 72 | Resultados locales |
| 72 | 4.1 Contexto e incidencia delictiva |
| 73 | 4.2 Confianza en el Sistema de Justicia Penal |
| 77 | 4.3 Tubería Procesal Penal 2020 |
| 77 | 4.3.1 Inicio de la investigación |
| 78 | 4.3.2 Investigaciones por fiscal |
| 80 | 4.3.3 Inicio de investigación con o sin una persona detenida |
| 80 | 4.3.4 Determinaciones para el inicio de la investigación |
| 83 | 4.3.5 Tasa de congestión ministerial |
| 84 | 4.3.6 Justicia alternativa en sede ministerial |
| 86 | 4.3.7 Evaluación de riesgos procesales |
| 88 | 4.3.8 Causas penales iniciadas |
| 89 | 4.3.9. Justicia alternativa en sede judicial |
| 89 | 4.3.10 Control judicial de la legalidad de la detención |
| 90 | 4.3.11 Vinculación a proceso |
| 92 | 4.3.12 Medidas cautelares |
| 93 | 4.3.13 Secuela procesal de la vinculación a proceso |
| 94 | 4.3.14 Derivación a juicio oral |
| 95 | 4.3.15 Sentencias |
| 96 | 4.3.16 Tasa de congestión judicial |
| 97 | 4.3.17 Diferimiento de audiencias |
| 97 | 4.4 Población privada de la libertad |
| 98 | Resultados federales |
| 98 | 4.5 Contexto e incidencia delictiva |
| 102 | 4.6 Tubería Procesal |
| 102 | 4.6.1 Inicio de la investigación |
| 102 | 4.6.2 Audiencia Inicial |
| 104 | 4.6.3 Juicio oral |
| 105 | 4.6.4 Población penitenciaria |
| 106 | 4.7 Principales conclusiones |
| 108 | 4.8 Aproximaciones para una evaluación con enfoque de género |
| 108 | 4.8.1 Espacios de decisión |
| 110 | 4.8.2 Presupuesto sensible al género |
| 111 | 4.8.3 División sexual del trabajo |
| 112 | 4.8.4 Resultados de la desigualdad de géneros |
| 112 | 4.8.4.1 Detención ante las agencias del Ministerio Público |
| 113 | 4.7.4.2 Control de la detención |
| 113 | 4.7.4.3 Sentencia |
| 114 | 4.7.4.4 Víctimas |
| 115 | 4.7.4.5 Daños |



| | |
|------------|--|
| 116 | Capítulo 5: Índice de impunidad |
| 117 | Breve descripción metodológica |
| 118 | Índice de Impunidad Estatal 2020 |
| 120 | Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal 2020 |
| 123 | Capítulo 6: Percepción y conocimiento del Sistema de Justicia Penal |
| 124 | 6.1 Conocimiento del Sistema de Justicia Penal |
| 125 | 6.1.1 Conocimiento de las instituciones de justicia |
| 126 | 6.1.2 Conocimiento de los procesos de justicia |
| 128 | 6.1.3 Conocimiento de los derechos de víctimas y personas imputadas |
| 135 | 6.1.4 Acceso a la información |
| 136 | 6.2 Percepción del Sistema de Justicia Penal |
| 136 | 6.2.1 Confianza en el SJP |
| 137 | 6.2.2 Confianza en el respeto a los derechos de víctimas y personas imputadas |
| 139 | 6.2.3 Confianza en las instituciones de justicia |
| 140 | 6.2.4 Recursos presupuestales |
| 141 | 6.3 Experiencia como usuarios del Sistema de Justicia Penal |
| 143 | 6.4 Conclusiones |
| 145 | Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones |
| 146 | Conclusiones |
| 148 | Recomendaciones de política pública |
| 151 | Anexo a la encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020 |



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

Tienen en sus manos la octava edición de *Hallazgos*. Quiero hacer notar por qué la metodología que guía nuestro análisis del sistema de justicia penal (SJP) representó una innovación rotunda cuando fue lanzada en 2013, y hoy la sigue representando. En ese entonces habían pasado cinco años desde que se aprobó la reforma constitucional más ambiciosa en lo concerniente a la justicia penal de la historia reciente del país. Inició así, formalmente, la etapa de implementación del sistema acusatorio. Era necesario, más bien urgente, diseñar una forma de evaluar el desempeño de las instituciones locales y federales en esa etapa clave. ¿Cómo se estaban transformando para adaptarse a las necesidades y ritmos de un 'salto evolutivo' tan franco, tan radical? ¿Cómo empezaban a operar con los nuevos principios?

La metodología que ideamos se planteó varios requisitos elementales. Destaco tres: 1. que los indicadores seleccionados permitieran una medición *independiente*; a partir, sí, de modelos internacionales de gestión de calidad, pero también de las buenas prácticas identificadas en instituciones de nuestro país, vinculadas a la propia transformación del sistema de justicia; 2. que, tras realizar la medición (o aplicación del modelo), la experiencia se pudiera sistematizar para identificar los ajustes necesarios e incorporarlos (es decir, que el modelo se *testeara* de forma continua); 3. que la medición tuviera una *perspectiva social*, que no es otra cosa que el propósito de medir los resultados con una orientación hacia los usuarios y ciudadanos.

Estos tres lineamientos –una medición independiente y equidistante de todas las instituciones que componen el sistema de justicia penal, con mecanismos de mejora continua y que juzga como positiva sólo la operación que beneficia a los usuarios del sistema– impulsan hoy este ejercicio de constancia, ocho años después, ya en plena etapa de consolidación del sistema acusatorio, la cual se inició en 2016, cuando entró en vigor en toda la República.

Con el paso del tiempo hemos agregado instrumentos a la metodología. Algunos en consonancia, justamente, con el concepto de *consolidación* del sistema. Era importante, por ejemplo, contar con una herramienta estadística que nos diera perspectiva del conocimiento, percepción y experiencia del sistema por parte de la ciudadanía. De esta forma podemos entender qué tanto ha permeado el enorme esfuerzo de tantos y tantos actores en las instituciones públicas, la sociedad civil y la academia, a lo largo de las décadas, empeñados en lograr y mantener un sistema de justicia *más justo*. De ahí la novedad de analizar los resultados de la primera Encuesta del Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, en el capítulo 6.

Otras novedades tienen que ver con formalizar un enfoque que había estado presente en otras ediciones de *Hallazgos*, pero no con un espacio dedicado y haciendo visible su transversalidad a lo largo de todos los capítulos. Me refiero a la evaluación de la temática de igualdad de género. ¿Qué tanto el sistema de justicia penal amplía este tipo de brechas? ¿Cómo afronta los retos de la



desigualdad estructural entre hombres y mujeres? ¿Con qué indicadores podemos conocer la forma en que el SJP perpetúa estereotipos, roles, prejuicios y restricciones de acceso a la justicia? Mostramos aquí el primer esfuerzo con el que queremos colaborar, desde *Hallazgos*, en la construcción de esta agenda necesarísima en toda política pública para este país.

Al inicio hablé del 'salto evolutivo' franco que simbolizó el sistema acusatorio. Creo que es preciso detallarlo, pues fue y sigue siendo la razón de ser de *Hallazgos* (aunque cierto clima político y cambios normativos, que tratamos a profundidad en el capítulo de Habilitantes, parezcan apuntar en la dirección contraria, la de la involución). Pues bien, el 'nuevo' sistema pone el acento en el *debido proceso*, el cual puede garantizarse se existe la *igualdad de armas*, como un principio que asegura que las partes tendrán los mismos derechos, posibilidades y cargas procesales, ya sea para sostener la acusación o bien la defensa. Esto, como podrán ustedes comprobar tras la lectura de este *Hallazgos*, supone una transformación total de nuestra manera de entender y experimentar la justicia. Y es, sobre todo, el parámetro que nos permite saber si la calidad del sistema ha mejorado o no. Es decir, lo que debemos preguntarnos es si se han reducido las asimetrías de la operación de las instituciones que deben tener una igualdad procesal. Si la respuesta es 'no', entonces falta mucho trabajo por hacer. Y más *Hallazgos* que presentar.

No me queda más que reconocer y agradecer el compromiso y trabajo del programa de Justicia de México Evalúa, a los investigadores Christel Rosales, Enrique Bouchot, Jorge Carbajal y Arturo Velázquez, así como a las distintas personas que brindaron su apoyo para hacer posible este esfuerzo. También agradezco profundamente a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y a la Fundación Friedrich Naumann, por el apoyo para la realización de este esfuerzo.

Quiero agradecer especialmente a los gobiernos de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Querétaro y Zacatecas, por el interés y esfuerzo que mostraron para mejorar la generación y sistematización de información, así como 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, 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 la que hoy presentamos.



Introducción

A cinco años de la entrada en vigor a nivel nacional de las reformas al sistema de justicia penal (SJP) en México, su consolidación todavía se antoja prematura y en constante proceso de construcción. Por descontado, en 2020 se dieron condiciones especiales que afectaron el funcionamiento del sistema: la contingencia sanitaria por covid-19, la ampliación del catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa, el incremento de la incidencia de delitos como el homicidio y la violencia contra las mujeres, las elecciones para un número importante de cargos federales y locales, y la emisión de nuevos marcos legales de organización para la Fiscalía General de la República y el Poder Judicial Federal.

En este contexto se empiezan a distinguir dos rutas en el camino de la transformación del sistema de justicia: la que siguen las instituciones federales y la de las entidades federativas. Por una parte, observamos durante el periodo que abarca este estudio una reticencia por parte de las instituciones federales a proporcionar información y a alinear sus estructuras con el marco del sistema acusatorio. Ejemplo de ello son las leyes orgánicas de la Fiscalía y del Poder Judicial Federal que, en vez de transformarse hacia una lógica de audiencias, reafirmaron en sus nuevos marcos legales prácticas basadas en los expedientes. Por otra parte, y en diferentes niveles, identificamos en algunas entidades federativas esfuerzos encaminados a profundizar la lógica que impone el sistema acusatorio, al tiempo que en otras se empieza a visibilizar una tendencia al estancamiento.

Este panorama nos lleva a sugerir la conveniencia de descubrir y difundir las buenas prácticas estatales; de conectar y construir redes de operadores de los sistemas de justicia locales e involucrar a más actores que conozcan y apoyen a instituciones de justicia transparentes y eficientes. **Si fortalecemos la reforma del sistema a nivel estatal, en algún momento tendrá impacto en el orden federal.** Debemos recordar que el germen de la reforma procesal penal se puede ubicar en los estados, iniciando un movimiento que no se pudo detener y, por el contrario, impulsó a las autoridades federales a su reconocimiento. El rumbo de la consolidación parece regresar nuevamente a los estados, donde se aprecia un mayor nivel de innovación y mejores resultados.

Desde que lanzamos la primera edición de *Hallazgos*, a la fecha, también hemos sido testigos de un giro hacia una visión más integral y sistémica, donde cada institución toma conciencia del impacto de sus resultados en el trabajo de los demás operadores. Pero de manera paradójica, en este último ejercicio también hemos presenciado cómo los órganos encargados de coordinar a los actores del sistema han perdido empuje, al grado de que en algunos estados han desaparecido y, en el caso federal, han caído en la inactividad.

Como en ediciones anteriores, hemos ejecutado la metodología basada en el análisis de *condicionantes*, *habilitantes*, *resultados* y el examen de *calidad* que iniciamos en 2019, y que este año se transforma en un reporte por separado. Ahora bien, en nuestra intención de mejorar

de manera constante, hemos incorporado en la metodología otras dos herramientas para la construcción del análisis de calidad, las cuales nos permiten observar procesos penales de inicio a fin a través de la observación de audiencias y sentencias judiciales.

Asimismo, incluimos en el presente documento un capítulo de percepción y conocimiento ciudadano sobre las instituciones de justicia penal, como vehículo de un instrumento de medición del impacto que ha tenido el SJP a 13 años de su nacimiento formal. Construimos una encuesta a población abierta (2020) a partir de la comparación de la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal, levantada por la entonces Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (SETEC) en 2012. Al establecer ese contraste pudimos observar si la ciudadanía ha evolucionado en el conocimiento de sus derechos, la reforma y las instituciones de justicia, y el grado de confianza en la transformación y el funcionamiento del sistema.

También en esta edición **incorporamos un enfoque de género sobre la operación de las instituciones de justicia, que atraviesa por la mayor parte del análisis** y se complementa con un apartado específico del capítulo de *Resultados*. En este apartado es notable que tanto al interior de las instituciones como en lo que toca a las personas usuarias, ya sea como imputadas o víctimas, existe un sesgo que permite violentar derechos de las mujeres. Un sistema de justicia con enfoque de género es un sistema capaz de visibilizar y atender este arraigado problema.

Finalmente, y como ya lo hicimos en *Hallazgos 2019*, incluimos al subsistema penitenciario a lo largo del estudio, ya que la fotografía queda incompleta sin el estado que guardan las prisiones en México. Es pertinente

adelantar, por cierto, que las instituciones de este subsistema son las que menos información proporcionaron por la vía de solicitudes de transparencia.

Ya que nuestro ánimo no se limitó a retratar y analizar el estado actual de las diversas instituciones que integran el sistema de justicia penal mexicano, cerramos esta edición de *Hallazgos* con una serie de recomendaciones puntuales que bien podrían ser retomadas por las autoridades y también por los actores que tradicionalmente no se consideran como parte del sistema, pero que son clave para la sostenibilidad de los cambios, como son los medios de comunicación, las organizaciones de sociedad civil y las universidades, por mencionar algunos.

Así, *Hallazgos 2020* se encuentra estructurado de la siguiente manera:

- Acceso a la información
- Condicionantes
 - Ranking de avance en la consolidación de la reforma
- Habilitantes
- Resultados
 - Tubería Procesal
 - Índice de confianza
 - Género
 - Índice de Impunidad
- Percepción y conocimiento ciudadano
- Conclusiones y recomendaciones

Nuestra visión: **un enfoque sistémico basado en datos e información y la identificación de buenas prácticas nos conducirá a la construcción de políticas públicas orientadas a los resultados**. Sólo con ellas, en última instancia, la ciudadanía puede obtener mejores servicios de justicia, base de la confianza en las instituciones.



CAPÍTULO

1

Acceso a la información

La transparencia incide en los mecanismos de vigilancia ciudadana y en una efectiva rendición de cuentas

1.1

Fuentes de información

El acopio de la información para la construcción de *Hallazgos* se lleva a cabo principalmente a través de dos vías: a) el aprovechamiento de información estadística oficial disponible públicamente y b) los mecanismos de transparencia existentes a nivel nacional. En el primer caso, México Evalúa hace uso de bases de datos que aseguran una certeza mínima de haber sido recabadas mediante criterios homologados y de haberse construido agotando procesos de validación y verificación. Estas consideraciones son clave a fin de presentar análisis basados en evidencia y que cumpla con estándares de calidad.

A saber, parte de la información que ha sido procesada, analizada y visualizada en la presente edición de *Hallazgos* corresponde a aquella que deriva de los censos de gobierno y de encuestas del Inegi, tales como las relativas a gobierno y seguridad, procuración e impartición de justicia en dos de sus ámbitos –federal, estatal–, la Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad (Envipe) y la Encuesta de Población Privada de la Libertad (Enpol). **Es preciso reconocer la labor que realiza el Inegi como coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, toda vez que ha demostrado privilegiar y proteger la información consi-**

derada como de interés nacional, cuestión que ha favorecido la posibilidad de construir series de tiempo y de contar, cada vez, con una mayor desagregación de la información.

Otra de las fuentes de información disponibles públicamente, y que es materia principal de la evaluación, se inscribe en el Modelo de Evaluación del Sistema de Justicia (MES), mismo que fue iniciado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en un ejercicio proactivo para dar seguimiento al sistema penal, y que ahora es acogido, integrado y publicado por la Secretaría de Gobernación. La información del MES es alimentada por las diversas procuradurías y fiscalías del país y publicada trimestralmente. Sobre el particular, hacemos un especial análisis en el capítulo de *Condiciones*, del que se desprende la consideración de que dicha fuente requiere ampliar sus controles de calidad y verificación, ya que presenta retos en cuanto a su consistencia, completitud y estandarización.

Finalmente, para los indicadores que reflejan el estado actual de la población privada de la libertad, es preciso mencionar los cuadernos mensuales de información estadística publicados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), cuya información es de gran utilidad. Esta fuente también merece reconocimiento, pues publica información comparable en los distintos periodos de tiempo, y en un formato que facilita su análisis.

Como hemos mencionado, de manera adicional a la información que se encuentra disponible públicamente sacamos pleno provecho de los mecanismos de transparencia, comúnmente denominada *reactiva*. Es decir, sistematizamos la información que las distintas autoridades *entregan* a cualquier persona interesada, un insumo esencial para fortalecer la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas gubernamental.

1.2 Acopio de la información

El acopio de información pública relacionada con el sistema de justicia penal tiene como principal objetivo contar con información oportuna y comparable con aquella que es sistematizada por el Inegi. Se busca, también, la trazabilidad entre la información de las instituciones operadoras del sistema: fiscalías, defensorías, comisiones de víctimas, poderes judiciales y órganos penitenciarios. Este acopio ofrece algo más que un simple corte en el tiempo: se constituye como todo un mecanismo público que debe identificar flujos de información, tendencias y retos.

Igualmente, y si bien no es su objetivo principal, el ejercicio también pretende incidir en la mejora de la información estadística que actualmente generan las instancias del sistema. Dado que este acopio lleva ocho años desarrollándose, la gran mayoría de las instituciones conocen muy bien la información que se requiere y han tomado medidas para mejorarla con el paso del tiempo. Además, se ha logrado el establecimiento de mecanismos de coordinación y comunicación capaces de producir información de mayor calidad, comparable en el tiempo y entre instituciones.

Para el envío de solicitudes de información sobre las instancias operadoras del sistema de justicia penal, tanto a nivel federal como local, se desarrolla un ejercicio de mapeo que se actualiza anualmente, a fin de detectar posibles cambios y/o reasignaciones e identificar, en última instancia, a las instituciones que son competentes para contestar las solicitudes.

Es importante mencionar que la adscripción de un operador a una institución en particular no necesariamente se traduce en que ésta sea un sujeto obligado único para efectos de transparencia. Esto se verifica con mayor frecuencia en las defensorías, las comisiones de atención a víctimas o los servicios periciales, cuyas solicitudes de información las reciben las unidades de transparencia de las fiscalías, los poderes judiciales o distintas secretarías del Ejecutivo correspondiente.

Así, **para el presente ejercicio enviamos un total de 384 solicitudes de información**, esto considerando que en algunas dependencias fue necesario enviar más de una vez la solicitud y que en algunas otras la información se dividió entre distintos sujetos obligados (el Poder Judicial de Jalisco, por ejemplo, se divide para efectos de transparencia y distribución de atribuciones en su Tribunal Superior, su Consejo de la Judicatura y un Instituto de Acceso a la Justicia). De la totalidad de solicitudes remitidas, **obtuvimos una tasa de respuesta de 79.22%**. Entre las solicitudes que quedaron sin respuesta, resaltaron entidades como Morelos, cuya Fiscalía, receptora de varias solicitudes, se reservó prácticamente toda la información, o como Chihuahua, que solicitó una ampliación especial para dar respuesta a la solicitud, pero tras sucesivos intentos de contacto no hizo llegar su información.

La tasa de respuesta de la Federación fue de 78%. Entre operadores locales es un poco más alta: 79.26%. Con todo, a nivel local se puede apreciar una importante diferencia en la calidad de respuesta que generan algunas instituciones con respecto de otras, hecho que se puede explicar por el distinto grado de consolidación



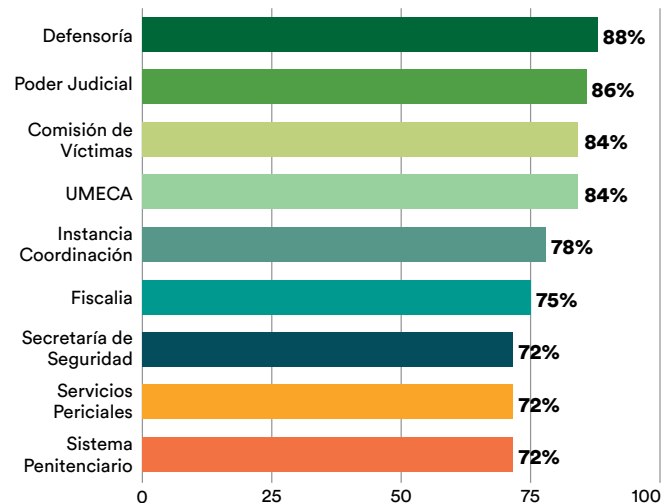
de las área de información y estadística, que deben ser capaces no sólo de disponer de la información requerida, sino también de generar documentos con información y respuestas de las distintas áreas responsables. Es muy recurrente el envío de carpetas completas llenas de oficios y escritos entre áreas que no dan respuesta a las solicitudes; son mera documentación del flujo burocrático. Destacan positivamente en este sentido las respuestas de Durango, Guanajuato, Querétaro y el Estado de México, que aglutinan en un solo documento toda la información de manera accesible y ordenada, con enlaces y datos complementarios, y que desarrollan de manera extensa las explicaciones sobre su operación. En dichas entidades, por cierto, todas sus dependencias respondieron a las solicitudes, con excepción de la Fiscalía mexicana.

1.3 Principales indicadores de transparencia y acceso a la información

Hemos apuntado ya una tasa de respuesta del 79.22% del total de las solicitudes enviadas; esto es sin distinguir entre entidades e instituciones. Ahora bien, si buscamos cómo se comportaron los distintos operadores del sistema penal a nivel local, vemos que el tipo de dependencia que muestra mayor tasa de corresponde a las defensorías, seguidas por el Poder Judicial, cada una con una tasa de respuesta por arriba del 85%.

Hacer una reflexión para cada institución resulta complicado, pues es muy variado el tipo y la calidad de información que proporciona cada entidad. Muchas de las preguntas apuntan a indagar por la existencia y/o aplicación de ciertos mecanismos, protocolos y manuales, así como sistemas informáticos; en ese sentido, nos llama la atención que muchas instancias operadoras, cuyo presupuesto y capacidades institucionales son limitadas, simplemente arguyen sobre la inexistencia de los mismos. Sin embargo, esto puede no tratarse de un problema de rendición de cuentas y/o de falta de voluntad de transparentar la información: bien puede reflejar las limitaciones institucionales que enfrentan para la generación, sistematización y análisis de la información.

Gráfico 1. Tasa de respuesta por instancias del sistema de justicia penal locales



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

En el renglón de la generación de información y su entrega en tiempo destacan 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, proporcionan las respuestas más completas.

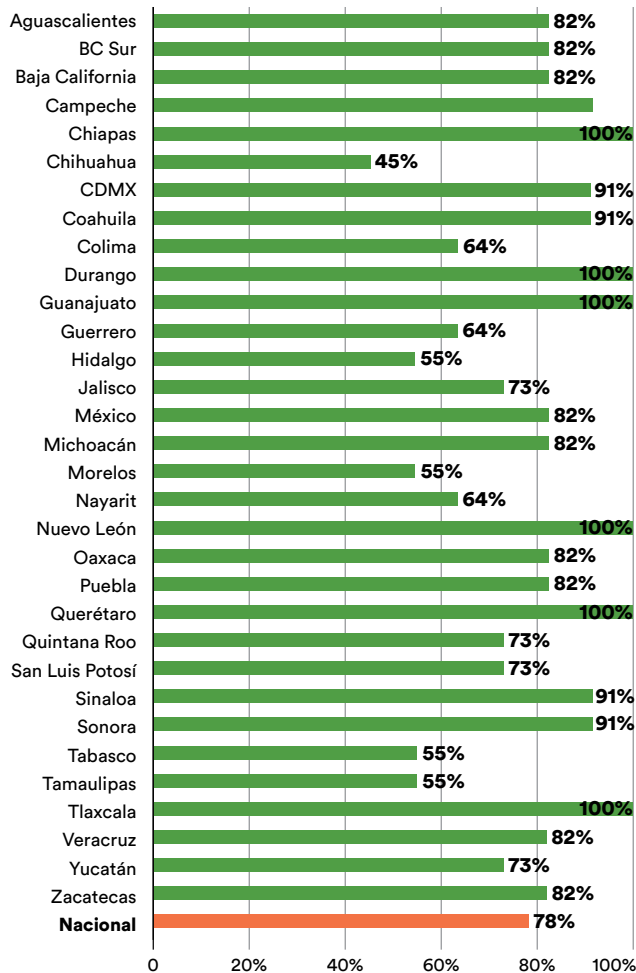
Cuando queremos contrastar el nivel de transparencia y acceso a la información en cada entidad federativa y la Federación, encontramos un grado de uniformidad mucho menor, pues hay una mayor distancia entre los mínimos y máximos, a lo que se suma los 'saltos' en la calidad de la información y los obstáculos técnicos que encontramos para su recepción. En relación con último punto debemos subrayar que si bien la Plataforma Nacional de Transparencia es una herramienta útil para acceder a la información pública con un alcance nacional, presenta problemas técnicos¹, que podrían ser resueltos con una buena y permanente comunicación entre los órganos garantes² y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para el ámbito federal.

¹ Nos referimos a problemas técnicos que son atribuibles exclusivamente a la plataforma tecnológica y que vulneran el ejercicio de acceso a la información para cualquier persona que la solicite. Por ejemplo, una práctica recurrente y legalmente prevista es la solicitud de ampliación de información por parte de las instituciones, misma que pone en "pausa" la atención del proceso. Al respecto, aun cuando en diversas ocasiones dimos respuesta puntual a tales solicitudes de ampliación, éstas no se veían reflejadas en la plataforma. La respuesta institucional se limitó a informarnos sobre las múltiples responsabilidades de los órganos garantes para corregir dicha problemática y a sugerirnos ingresar una nueva solicitud de información, dando por perdida la anterior.

² Las instancias locales que garantizan el acceso a la información en su ámbito de competencia, que además administran los sistemas INFOMEX locales.



Gráfico 2. Tasa de respuesta por entidad federativa y la Federación



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

Es preciso subrayar que en la Gráfica 2 no se muestra una calificación de las respuestas otorgadas en términos de completitud, claridad y confiabilidad, ni en el formato en que se entregan. Lo que refleja, más bien, son aquellas solicitudes que recibieron “alguna” respuesta por parte de las instancias operadoras. También hay que resaltar que actualmente la Plataforma Nacional de Transparencia y las plataformas locales no ofrecen certidumbre con respecto a los tiempos límite para recibir una respuesta, ni tampoco permiten mantener una comunicación constante y puntual con el solicitante, a fin de permitirle solicitar en tiempo y forma posibles ampliaciones de información u otro tipo de requerimientos similares.

1.4 Balance general de las respuestas del ámbito federal

Como buscaremos explicar a lo largo de todo el presente *Hallazgos*, el papel de los operadores federales en la búsqueda de la consolidación del sistema de justicia penal a nivel nacional es esencial. No sólo por tratarse de los únicos competentes en su orden de gobierno, sino también porque genuinamente cumplen un rol importante de coordinación y articulación, cuyas buenas o malas prácticas pueden replicarse en las entidades e instituciones homónimas. Por ello, **nos detenemos especialmente en valorar la calidad de las respuestas federales, entre las que destacan positivamente las de la Defensoría Pública Federal y la de los servicios periciales (FGR).**

En ellos resalta un buen uso de las tecnologías de información, condición para entregar respuestas de sencilla navegación y consulta, con enlaces a documentos públicos y firmas oficiales en formato digital. Prácticamente todos los rubros solicitados quedan respondidos; se entregan cifras y datos útiles para conocer el estado que guarda la institución. También es preciso reconocer que más allá de la cantidad y calidad de la información entregada, la dimensión de transparencia es positiva, puesto que se facilita el uso y comprensión de las personas usuarias de la información y se indica qué se entrega, a qué rubro solicitado corresponde y en qué anexo se encuentra. Esto es digno de reconocimiento.

No obstante, no se observa el mismo ánimo y voluntad de apertura en lo concerniente a la información que corresponde a toda la Fiscalía General de la República, puesto que por segundo año consecutivo se aplazó la respuesta y no se ofrecieron condiciones para hacerla más accesible. Es prácticamente la única institución de ambos ámbitos de gobierno (federal y estatal) que recurre a todas las excusas “posibles” y “legales” para postergar la entrega e, incluso, desincentivar a los solicitantes de continuar con el procedimiento de acceso a la información.

La calidad de la información y la forma de entregarla asociadas con los servicios periciales de la FGR tampoco se replica en el resto de los operadores. Si bien podemos destacar que tanto la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (federal) como el Instituto de la Defensoría Pública (federal) entregan toda la información (con documentos y anexos en formato de datos abiertos, que



resultan de gran utilidad para la elaboración de *Hallazgos*), se siguen identificando malas prácticas asociadas mayormente con el desorden en las respuestas y la proliferación de oficios internos entre los que se pierde la información solicitada, sin ningún mecanismo que facilite la lectura e identificación. Igualmente, una práctica generalizada es el escaneo de documentos en formatos de mala calidad, que en muchas ocasiones hacen ilegible la información.

Si bien las anteriores son áreas de mejora en la forma en que se entrega la información, es inevitable atribuir una pobre rendición de cuentas en el resto de las instituciones. Por ejemplo, a lo largo de los sucesivos ejercicios de *Hallazgos* el Consejo de la Judicatura Federal siempre ha entregado documentos que cumplen con una buena aplicación de las tecnologías de información. Sin embargo, su respuesta es un cúmulo de oficios separados, fragmentación que deja “sin respuesta” una buena parte de las preguntas realizadas; entre ellas, las relativas a los datos estadísticos de la operación de la judicial federal. Esto es implausible en un órgano con tales capacidades institucionales y presupuestales, y que, por lo demás, tiene una gran tradición de apertura en la información: en efecto, lo que se observa es un claro retroceso.

En términos de opacidad destacan la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (SSPC) y la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (Segob), operadores que coordinan áreas sensibles del sistema de justicia penal. En ambos casos se observa una clara intención de simular la atención de solicitudes de información: se entregan contados documentos –fácilmente consultables públicamente, tales como el presupuesto y su organigrama–, mientras que el resto se alega como “inexistente”, sin declarar la inexistencia con requerimientos establecidos en Ley o, incluso, la imposibilidad de generar información en los términos solicitados.

1.5 Buenas y malas prácticas identificadas de las unidades de transparencia

Para poder evaluar al proceso de acopio de la información que hizo posible la construcción de *Hallazgos*, es necesario remitirnos a los principios que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Hay que recordar que su objetivo principal es promover una cultura de transparencia donde toda la información pública sea oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, y que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público.

Así, toda respuesta por parte de los sujetos obligados debe atender a dichos principios, buscando en todo momento que la información, siempre actualizada, se encuentre en un formato y presentación claros. Hacemos hincapié en este último punto, pues una gran parte de las malas prácticas y desafíos recaen precisamente en él. Suele haber una disparidad importante entre el formato idóneo y aquél que se entrega.

Dos ejemplos de lo anterior: a diversas autoridades les hicimos llegar un cuestionario de datos estadísticos con un modelo de vaciado en Excel, pidiendo clara

y específicamente que la respuesta se entregara en formato de datos abiertos³. Sin embargo, muchas dependencias, a pesar de generar la tabla, lejos de mandar en formato abierto imprimieron dicho documento, lo escanearon como fotocopia y así lo enviaron, haciendo muy difícil su procesamiento.

Una dinámica muy similar identificamos en el uso de enlaces y códigos QR. Esto, en principio, lo valoramos como algo positivo, pues la propia ley prevé la posibilidad de utilizar y disponer de información previamente generada. Aunque constituya una obviedad, hay que

**SE LE SIGUE OTORGANDO
PRIORIDAD A LA FORMALIDAD
JURÍDICA CLÁSICA, POR
ENCIMA DE LA CALIDAD DE LA
INFORMACIÓN Y DEL USO DE
FORMATOS QUE FACILITEN SU
COMPRESIÓN**

³ En un formato digital que permite su uso, manipulación y estudio, tal como en una base de datos.



apuntar que estas dos formas de enviar documentos funcionan de forma digital: sólo son verdaderamente útiles en una respuesta en formato PDF o similar, que mantenga la posibilidad de que ese enlace o código re-dirija al nuevo sitio. Sin embargo, en la mayoría de los casos los enlaces o códigos QR se enviaron escaneados en calidad de fotocopia, lo que obliga a transcribir las ligas o a apoyarse en dispositivos externos para escanear los códigos.

Lo que señalamos no es un problema superficial o circunstancial. En México Evalúa consideramos que el ejercicio de acceso a la información es vital para la democracia y para la mejora de las políticas públicas. No realizamos un juicio de valor; lo que ofrecemos es un análisis basado en evidencia y bajo el principio de máxima publicidad de la información. Por ello, agotamos todas las vías para el aprovechamiento de la información. Es importante no sólo para el análisis que cualquier lector encontrará en nuestro reporte, sino *per se* como ejercicio de participación ciudadana y rendición de cuentas, encaminado a corregir y mejorar lo necesario. Sin embargo, muy probablemente estas prácticas

pueden convertirse en barreras francas para la ciudadanía, tanto para el ejercicio de sus derechos como para el ejercicio de un rol activo de participación pública y democrática.

Las tecnologías de la información han abierto un abanico de posibilidades para disminuir flujos y agilizar procesos. El uso de firmas digitales hace prácticamente innecesario que las unidades de transparencia impriman cada uno de sus oficios y los firmen de forma autógrafa, para nuevamente escanearlos. Con todo, **se le sigue otorgando prioridad a la formalidad jurídica clásica, por encima de la calidad de la información y del uso de formatos que faciliten su comprensión.** Finalmente, dentro de las áreas de oportunidad se destaca el hecho de que se haga caso omiso a la modalidad de notificación. Tanto Infomex como la Plataforma Nacional de Transparencia ofrecen la opción al solicitante de especificar cómo desea recibir la información. A pesar de que desde México Evalúa siempre indicamos como preferencia la entrega por correo electrónico, una cantidad importante de las respuestas no fueron recibidas por esa vía, sino únicamente a través de la Plataforma.



CAPÍTULO
2

Condicionantes

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

PRINCIPALES HALLAZGOS

- **Debilitamiento del sistema nacional de coordinación técnica.** La falta de liderazgo de la instancia coordinadora nacional ha tenido un impacto negativo en las instancias de coordinación técnica estatales, en las que se observa una tendencia al debilitamiento e incluso a su desaparición. La capacidad de coordinación y de diálogo interinstitucional se reduce y se limita a la buena voluntad y al peso específico de cada institución.
- **Una importante área de oportunidad en la planeación sistémica.** Desde el 'cierre' del proceso de implementación de la reforma procesal penal se observa que pocas entidades han realizado esfuerzos para construir ejercicios de planeación sistémica, orientados tanto a la consolidación del SJP como a la optimización de su operación diaria. Estos ejercicios son esenciales para proveer una justicia penal de mayor calidad.
- **La asignación presupuestal no sigue una lógica sistémica, ni está basada en los esfuerzos de planeación,** por lo que se observan asignaciones con objetivos de corto plazo, sin una lógica de logro de metas de mediano y largo plazo. En este sentido, la asignación del presupuesto no responde a necesidades reales ni a la consecución de objetivos comunes.
- **El desarrollo de sistemas informáticos sigue siendo una asignatura pendiente.** Desde el inicio del proceso de implementación de la reforma se identificó la necesidad de que las instituciones cuenten con sistemas informáticos robustos, que faciliten la gestión al interior y permitan el flujo de la información entre los operadores. En 2020 aún se observan pocos avances en este aspecto.
- **El monitoreo y evaluación del impacto del sistema penal no se desarrolla con indicadores diseñados para el sistema de justicia penal adversarial,** por lo que el proceso de toma de decisiones se alimenta con información poco pertinente. Aunque existen discusiones para calibrar los esfuerzos de monitoreo, éstas no se han socializado debidamente.
- **La asimetría institucional no se reduce.** La atrofia del sistema de coordinación nacional y de las instancias de coordinación técnica, la falta de esfuerzos de planeación efectivos –vinculados con la asignación de recursos y reflejados en la operación diaria de las instituciones– y la ausencia de modelos pertinentes de monitoreo y evaluación han incrementado la asimetría entre las instituciones operadoras. El resultado: debilitamiento del sistema de justicia penal entero.

La justicia penal es uno de los ámbitos más importantes de construcción de política pública. Aborda aspectos altamente sensibles no sólo para la ciudadanía –la protección de sus derechos–, sino también para el Estado, como el respeto a la norma penal, la adecuada atención del conflicto y la alta complejidad de las relaciones institucionales a diferentes niveles, que van desde la definición de objetivos macro –comunes a todas las instituciones relacionadas–, hasta la operación cotidiana del sistema.

En esta lógica de política pública, el adecuado funcionamiento del sistema de justicia procesal penal pasa por tres etapas principales: 1. *diagnóstico*, que parte de la definición de problemáticas públicas para la construcción de objetivos y metas deseables, y posteriormente para el diseño de estrategias para alcanzarlas; 2. la *puesta en operación* de las estrategias, a través de la asignación y distribución de recursos y la adecuada coordinación de las insituciones participantes en un sistema de alta complejidad, y 3. el *monitoreo y evaluación* del desempeño del sistema, que sólo se pueden dar si existen condiciones de transparencia y participación ciudadana. **Estas etapas del ciclo de política pública generan los factores que propician o dificultan la operación del sistema, lo que llamamos los condicionantes de su operación.**

Cada sistema de justicia procesal penal del país –32 locales y uno federal– tiene retos diversos, establece metas y objetivos que responden a las particularidades que enfrenta cada uno y se coordinan de forma diferente. Estas características individuales, junto con una infraestructura tecnológica no homogénea, las diferencias de los procesos de operación intra e interinstitucionales y la (a)simetría en la distribución de los recursos, también condicionan su operación.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno, horizontal a todos, es el *sistema nacional de coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal a través de instancias nacionales del sector. Y los cinco ámbitos transversales a los condicionantes de cada uno de los sistemas de procuración de justicia penal, a nivel local: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral, continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. la proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participa-

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



ción ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*, es decir, la consecución de las capacidades institucionales homogéneas, para un adecuado desarrollo de roles y funciones dentro del sistema.

2.1 Sistema nacional de coordinación técnica

En *Hallazgos 2019* dimos cuenta de la creación de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación (UASJ), que recibe las funciones que ejercía el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para realizar la coordinación técnica nacional del sistema⁴.

⁴ 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 24 de junio de 2021.



Uno de los grandes retos que enfrentaba el sistema de justicia penal al ser el SESNSP la instancia coordinadora técnica nacional, es que, enfocada como está a la seguridad pública, su atención se dirigía a las instituciones de este sector, quedando fuera las defensorías públicas, las comisiones ejecutivas de atención a víctimas y los poderes judiciales. Esto tuvo un fuerte impacto en la simetría institucional.

A diferencia de los poderes judiciales, que se organizan en la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia; de las fiscalías, que cuentan con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y de las secretarías de seguridad pública, con su Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, **los mecanismos de coordinación técnica de las defensorías y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas son un reflejo de la asimetría institucional y su debilitamiento**. Su coordinación se reduce a mecanismos no formalizados y, por tanto, carentes de facultades y recursos para hacer frente a los retos comunes. Si bien existe la Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales (ANADEPE), sus resoluciones y mecanismos de coordinación son voluntarios y no tienen el mismo peso que los órganos coordinadores de fiscalías y poderes judiciales; además, no incluye a la Defensoría Pública Federal, que podría promover una agenda común.

Por otra parte, las importantes limitaciones por ámbito de competencia que tenía el SESNSP no restringen de la misma manera a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, la cual bien podría retomar el apoyo a las defensorías y a las comisiones ejecutivas de atención a víctimas.

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.



Asumir el liderazgo para formular políticas nacionales en materia de justicia procesal penal.



Construir lineamientos y estándares de operación para la homologación de criterios y

realizar acciones para el fortalecimiento de las capacidades de todas las instituciones del sistema de justicia procesal penal, tendientes a la reducción de las asimetrías.



Impulsar el 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

El adecuado desarrollo de estas acciones tiene como resultado el fortalecimiento del sistema de justicia, ya que parten de la definición de problemas y retos comunes a todo el sistema, así como de la construcción sistémica de soluciones, su implementación y seguimiento. Es decir, sin la comprensión sistémica, sin la reducción de las asimetrías institucionales, sin el desarrollo de objetivos comunes, el sistema de justicia procesal penal no logrará su consolidación, ni como ciudadanía recibiremos la justicia penal que buscamos y merecemos.

A la vista de la información disponible generada por la UASJ sobre las actividades desarrolladas a lo largo de 2020, no se han realizado actividades efectivas de coordinación técnica nacional. En febrero de 2020 se realizó la primera sesión con Órganos Consolidadores del Sistema de Justicia de las entidades federativas; en dicha reunión, la UASJ –que recién había absorbido las funciones del SESNSP– informó a las instancias de coordinación y consolidación estatales que se encontraba en proceso de revisión del trabajo del SESNSP, y que a partir de allí definiría los proyectos a ejecutar. Al cierre de edición del presente reporte no identificamos que se diera seguimiento a dicha reunión; no se realizó una segunda sesión, ni se ha informado sobre los proyectos que se ejecutarán para lograr la coordinación y consolidación del SJP.

De nuevo, según la información de la propia UASJ⁵, **observamos que la Unidad ha invertido sus mayores esfuerzos en el desarrollo y ejecución de las Mesas para la Justicia**, las cuales tienen el objetivo de revisar casos concretos presentados por alguno de los sujetos procesales –imputado-defensor, ministerio público, víc-

⁵ En conferencia de prensa el 4 de febrero de 2021, la UASJ presentó un informe de trabajo y avances. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=8nUPxZEMbs0> consultado el 27 de julio de 2021.

tima-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 reporta que se generan criterios de homologación y gestión, en dichas Mesas no se profundiza en la identificación de patrones de conducta ilícitos, no se buscan tendencias y patrones para la comisión de hechos violatorios de los derechos de las partes, no se buscan las causas ulteriores de estos hechos y tampoco se definen mecanismos para la reducción de los espacios de arbitrariedad que permiten estas conductas. Son ejercicios que se agotan en sí mismos, y no tienen un impacto que trascienda casos individuales y conduzca a un fortalecimiento del sistema. Atender las arbitrariedades de un caso individual sin reducir los espacios que la habilitan, permite la perpetuación de las mismas.

Como mencionamos en párrafos precedentes, los esfuerzos de fortalecimiento institucional se han dirigido principalmente a poderes judiciales y fiscalías. Apuntalar a estas instituciones era una prioridad en los primeros momentos de la implementación de la reforma constitucional: fortalecer su capacidad de investigación y procesamiento de casos; perfeccionar sus modelos de gestión para optimizar la inversión de recursos y permitir el cumplimiento de los plazos para la resolución de los casos, y mejorar sus capacidades técnicas en cuanto a oralidad, argumentación y construcción de teorías de casos.

Sin embargo, esto no fue acompañado por esfuerzos de la misma magnitud y profundidad para el apuntalamiento de las defensorías públicas y de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas, estas últimas establecidas con posterioridad a la reforma procesal penal de 2008. La consecuencia: una importante asimetría de capacidades, que viola la igualdad procesal de las partes establecida en la Constitución, conocida como *igualdad de armas* (para sostener y controvertir una acusación).

No se observa por parte de la UASJ un esfuerzo por reducir esas asimetrías. No se observa que exista o se promueva una discusión acerca de las necesidades de las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas, tanto a nivel de recursos, capacitaciones, capacidades y acceso a servicios periciales, como de las limitaciones normativas que dan ventaja operativa a las fiscalías. Esta carencia constituye una fuerza regresiva, ya que impiden una defensa penal técnica efectiva, vulnerando el debido proceso e impidiendo juicios justos.

En particular, el fortalecimiento de las defensorías, desde una visión sistémica, contribuiría a aumentar las exigencias en torno a la actuación de las fiscalías y, en consecuencia, elevar la calidad del litigio. Es importante superar la visión de que las defensorías están del lado de los “delincuentes”, y pensar en generar equilibrios que redunden en mayor calidad del principio de contradicción y en la protección de los derechos de la ciudadanía.

En la estructura orgánica de la UASJ se observa la existencia de la Dirección General para el Fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia y las Procuradurías Estatales, no así una unidad administrativa análoga que busque el fortalecimiento de las defensorías públicas y de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas, con lo que desde la propia UASJ se promueve la asimetría institucional y de las partes procesales. Por otro lado, no queda clara la forma en que esta Dirección General se articula con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (Conatrib), la Conferencia Nacional de Seguridad Pública o el SESNSP, por lo que no podemos hablar de un esfuerzo de coordinación técnica.

El repliegue de la instancia articuladora del sistema nacional de coordinación técnica ha dejado un vacío de liderazgo en la consolidación del sistema de justicia procesal penal, el cual, como se verá en los siguientes apartados, aún muestra enormes desigualdades de operación entre las entidades federativas y fuertes asimetrías entre los actores operadores del sistema.

2.2 Sistema institucional de coordinación técnica

Como hemos descrito, el adecuado funcionamiento del sistema de justicia procesal penal requiere de una adecuada coordinación entre los actores, a fin de dar los resultados que se esperan: una reducción de la impunidad y la procuración de justicia de mayor calidad. Esto implica que cada uno de los sistemas estatales de justicia defina los objetivos y metas que se esperan en conjunto, a fin de identificar los retos que enfrentan y las áreas de oportunidad de mejora, así como definir las estrategias y actividades específicas para tal mejoramiento.

Así, cada sistema debe contar con una instancia de coordinación técnica estatal, que tenga facultades para lograr un trabajo efectivo, eficaz y eficiente de coordinación. Éstas son las facultades necesarias, que pueden expresarse como ejes:



Coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema de justicia y la articulación vertical con diferentes niveles de gobierno.



Planeación sistémica que se refleje en el diseño de presupuestos, que aborden de forma adecuada las necesidades de cada operador con miras al cumplimiento de los objetivos y metas sistémicas, así como el monitoreo de los resultados y, en su caso, la evaluación.



Articulación para proveer facilitadores de la operación diaria, como capacitación, generación de bases de datos y sistemas informáticos que crucen por todo el sistema y faciliten el flujo de la información para la coordinación institucional.



Identificación de propuesta de ajustes normativos, sea la emisión de acuerdos y lineamientos para la homologación de criterios, hasta propuestas de modificaciones del marco normativo.

2.2.1 Cambios en las instancias de coordinación técnica

El diseño de la instancia del sistema nacional de coordinación técnica tiene un alto impacto en las instancias de coordinación técnica estatales (ICTE), las cuales surgen como una necesidad de la implementación de la reforma procesal penal de 2008, instalándose formalmente como Comisiones para la Implementación de la Reforma

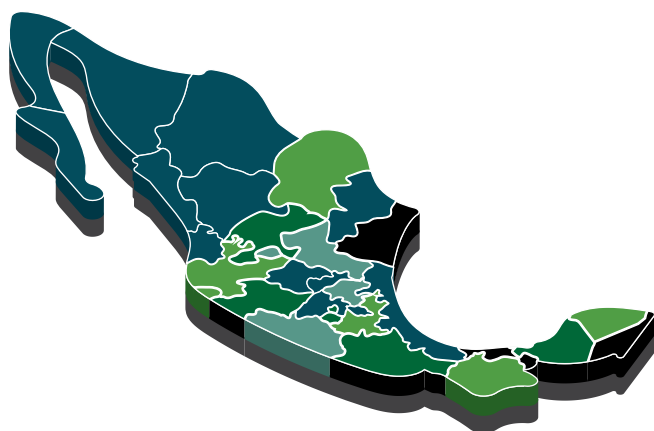
en Materia de Seguridad y Justicia. Una vez concluida la implementación de la reforma y la disolución de la SETEC, varias entidades optaron por seguir el modelo federal y asignar el trabajo para la consolidación a los Secretariados Ejecutivos de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, con una clara visión en clave de seguridad pública, y no de procuración e impartición de justicia penal, perdiendo de vista importantes componentes del sistema como el fortalecimiento de las defensorías, CEAV y los poderes judiciales.

De igual manera, la pérdida de liderazgo de la instancia del sistema nacional de coordinación técnica tiene su paralelismo en la tendencia hacia el debilitamiento de las ICTE, al grado de la desaparición de algunas instancias locales, como el caso de Zacatecas.

Estos procesos limitan la capacidad del sistema de dar respuestas fluidas, constantes y armonizadas, e inhiben la posibilidad de enfrentar de forma adecuada los retos comunes que afectan a todas las instituciones. El debilitamiento de la coordinación técnica, en el mediano y largo plazo, incrementará las tensiones institucionales y reducirá la capacidad de los sistemas de proveer una justicia de calidad.

El retraimiento del sistema nacional de coordinación técnica también se refleja en el hecho de que sigue sin construirse una definición común de la naturaleza, mandato, objetivos o acciones que deben desarrollar las ICTE para lograr una adecuada interacción sistémica y lograr un mejor desempeño del sistema de justicia procesal penal.

Tabla 1. Tipos de Instancias de Coordinación Técnica



| Órgano implementador | SESESP | Órganos de consolidación |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Chiapas • Coahuila • Colima • Jalisco • Puebla • Yucatán | <ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Guerrero • Hidalgo • San Luis Potosí | <ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Baja California Sur • Chihuahua • Durango • Estado de México • Guanajuato • Nayarit • Nuevo León • Querétaro • Sinaloa • Sonora • Tlaxcala • Veracruz • Federación |
| Inexistente | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Campeche • CDMX • Michoacán* • Morelos* • Oaxaca* • Zacatecas | | |

*No se encontró información que indicara su existencia.



2.2.2 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, en la edición pasada de *Hallazgos* construimos el Índice ICTE, que mide los cuatro ejes principales⁶ de la coordinación técnica, como los definimos en el apartado 2.2:

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. Esto implica que, por ejemplo, estas instancias no pueden funcionar eficazmente si no cuentan con facultades de coordinación y articulación, pero tampoco si no cuentan con facultades de planeación o desarrollo de normatividad, aunque tengan todas las demás. Elegimos utilizar este enfoque para desarrollar el Índice ICTE, debido a que su sencillez permite observar fácilmente las necesidades que se tienen en aspectos vitales para el desempeño de la coordinación técnica, e identificar así los ámbitos que requieren de un mayor fortalecimiento.

En seis entidades (18%) se reportó que no se cuenta con instancias de coordinación técnica: Campeche, Ciudad de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. En

Tabla 2. Índice de Capacidad de Coordinación

| Entidad | Eje 1 Coordinación y articulación | Eje 2 Planeación y presupuesto | Eje 3 Facilitadores | Eje 4 Normatividad | ICTE |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------|
| Querétaro | 1 | 1 | 1 | 1 | 100 |
| Coahuila | 0.5 | 1 | 0.25 | 1 | 68.75 |
| Federación | 1 | 0.25 | 0.5 | 1 | 68.75 |
| Guanajuato | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 1 | 62.5 |
| Guerrero | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 1 | 62.5 |
| Hidalgo | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 1 | 62.5 |
| Jalisco | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 1 | 62.5 |
| Estado de México | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 1 | 62.5 |
| Aguascalientes | 0.5 | 1 | 0.25 | 0.5 | 56.25 |
| Baja California | 0.5 | 1 | 0.25 | 0.5 | 56.25 |
| Baja California Sur | 0.5 | 1 | 0.25 | 0.5 | 56.25 |
| Tlaxcala | 0.5 | 0.75 | 0.25 | 0.5 | 50 |
| Sinaloa | 0.5 | 0.75 | 0.5 | 0 | 43.75 |
| Veracruz | 1 | 0.5 | 0.25 | 0 | 43.75 |
| Sonora | 0.5 | 0.75 | 0.25 | 0 | 37.5 |
| Yucatán | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0 | 37.5 |
| Promedio Nacional | 0.42 | 0.39 | 0.23 | 0.30 | 33.9 |
| Nuevo León | 0.5 | 0.25 | 0 | 0.5 | 31.25 |
| Puebla | 0.5 | 0.25 | 0 | 0.5 | 31.25 |
| Durango | 0.5 | 0.25 | 0.25 | 0 | 25 |
| Colima | 0.5 | 0 | 0 | 0 | 12.5 |
| Quintana Roo | 0.5 | 0 | 0 | 0 | 12.5 |
| San Luis Potosí | 0.5 | 0 | 0 | 0 | 12.5 |

⁶ 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

$$C_N = \frac{\sum_{i=1}^n v_i}{n} * 100 \quad \text{índice total} = \frac{c_1+c_2+c_3+c_4}{4} * 100$$

Donde:

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

n= número total de variables del componente N



ellas no se tiene claridad sobre los mecanismos de coordinación técnica. Ésta se da a través de las relaciones uno a uno entre las diferentes instituciones y operadores, pero no existe un mecanismo formal que englobe a todos los operadores, dé una visión sistémica y sirva de espacio para plantear y atender los retos comunes y afinar la operación del sistema de SJP. **Es decir, la coordinación queda sujeta a la buena disposición de cada una de las instancias.**

La instancia coordinadora nacional 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 procesal penal a nivel federal (articulación horizontal). **Los esfuerzos de coordinación técnica a nivel federal desarrollados por la UASJ son nulos;** no se observa el esfuerzo de identificación de objetivos, necesidades y retos comunes, tampoco de homologación de criterios y desarrollo de estándares de operación. En la parte técnica tampoco genera los marcos de capacitación necesarios, ni 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, y sin poder dimensionar cómo sus retos individuales se encuadran en retos comunes.

Al analizar los resultados de la capacidad de coordinación por cada facultad que tienen las instancias de coordinación (que se pueden apreciar en la Tabla 3), la capacidad de *articulación*, perteneciente al Eje 1 de Coordinación y Articulación del ICTE, es la mejor posicionada, al contar con una calificación de 72.7 puntos de 100. Esto obedece a que desde su concepción como órganos implementadores las instancias de coordinación requerían de una articulación con el sistema nacional de coordinación técnica, para definir la aplicación de los recursos federales en proyectos específicos. Esto también explica que la segunda facultad mejor evaluada sea la de *planeación*, con 48.5 puntos de 100.

Las facultades con menores calificaciones, es decir, con mayor debilitamiento, son:

- La construcción de *acuerdos y lineamientos* que establezcan y homologuen criterios de operación y gestión, con **30 puntos de 100.**
- La capacidad de incidir en el *diseño presupuestal* para construir un presupuesto con visión sistémica, en el que se aborden los objetivos, metas, retos y áreas de oportunidad de forma integral, igualmente con **30 puntos de 100.**
- La construcción y administración de *sistemas informáticos* que faciliten el flujo de la información entre operadores, la gestión de las carpetas y la rendición de cuentas, con **24 puntos de 100** posibles.
- La construcción y administración de *bases de datos* que faciliten la gestión y planeación, con **18.2 puntos de 100 puntos.**
- Las facultades de *coordinación dentro del sistema* que permita la alineación del trabajo de las instituciones hacia objetivos sistémicos y de Estado, con una calificación de **12.1 puntos de 100.**

Como se puede observar, las facultades mejor posicionadas son aquellas que fueron necesarias para la implementación de la reforma y la articulación con el sistema nacional de coordinación técnica para la definición de las necesidades de la entidad, los proyectos a implementar y la administración de las transferencias de recursos de estas instancias, en su momento SETEC y posteriormente el SESNSP. Hay que recordar que en 2016, con la entrada en vigor del sistema acusatorio en toda la República, la etapa de implementación concluyó y el mandato de la SETEC como instancia articuladora del sistema nacional de coordinación técnica se transfiere al SESNSP con el objetivo de consolidar la operación del sistema.

Tabla 3. Fortaleza de las facultades necesarios para una adecuada coordinación técnica

| | | | | | |
|-------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------------|
| Articulación | Planeación | Seguimiento y Evaluación | Diagnóstico | Capacitación | Diseño presupuestal |
| 72.7 | 48.5 | 42.4 | 36.4 | 36.4 | 30.3 |
| Reformas legales | Acuerdos y lineamientos | Sistemas informáticos | Bases de datos | Infraestructura | Coodinación |
| 30.3 | 30.3 | 24.2 | 18.2 | 15.2 | 12.1 |

Pues bien, **las facultades necesarias para la consolidación del sistema y la reducción de las asimetrías entre los operadores son las que justamente tienen mayores debilidades.** En los cinco años que han transcurrido en la etapa de consolidación no se fortalecieron las facultades de coordinación necesarias ni se promovieron buenas prácticas estatales. Lo que se observa es una constante pérdida de liderazgos en esta fase crucial para el éxito de la reforma de 2008, cuando deben reducirse las asimetrías a fin de lograr la igualdad efectiva de las partes procesales. Así, la definición de objetivos y metas del sistema de justicia penal con horizontes de mediano y largo plazo queda en entredicho, junto con la planeación de las estrategias para alcanzarlos.

2.3 Proceso de planeación integral continuo y público

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del SJP y pilar de su consolidación es la planeación, a través de la cual se establecen las metas y objetivos sistémicos, se identifican los retos comunes y se logra un planteamiento de las estrategias para hacer frente a los retos y necesidades.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas, pues brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal, el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que requiere de la sinergia de múltiples instituciones con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes a través de las necesidades específicas de cada institución. Por esa vía, visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras y permite adoptar las medidas necesarias para reducirlas, e igualar las armas procesales de las partes.

El primer esfuerzo de planeación que se observa es la planeación estratégica a través de la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Un componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, para medir el avance en el logro de los objetivos y servir de insumo para

la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones debiera diseñarse con base en los programas sectoriales; sólo las estrategias definidas en los programas tendrían partidas presupuestales.

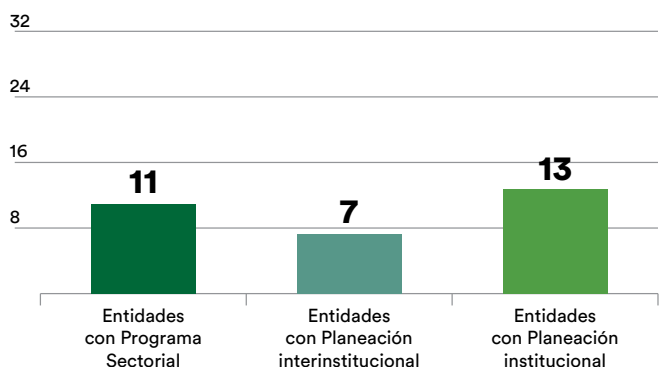
En un diferente nivel de planeación se encuentran los **planes interinstitucionales,** en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones –interrelacionadas e interdependientes– para el logro de un objetivo común.

Como se ilustra en la Gráfica 3, sólo 11 entidades, incluyendo a la Federación (equivalente al 33%) realizan un esfuerzo de planeación sistémica al construir programas sectoriales. En siete estados (21%) se realiza trabajo de planeación interinstitucional. Llama la atención que sólo en 13 entidades se haga planeación al interior de alguna de las instituciones del SJP, para definir metas y objetivos específicos con un horizonte de mediano-corto plazo.

Esto se puede traducir en que el 66% de sistemas de justicia procesal penal no realizan una definición de metas, objetivos y estrategias comunes; 78% no hace una planeación sistémica para armonizar la operación, y 63% no realiza una planeación táctica u operativa al interior de sus instituciones.

Se observa que a 13 años de la reforma penal y a cinco de su entrada en vigor, la planeación sigue siendo una asignatura pendiente. No se le reconoce como un ejercicio indispensable para calibrar la operación del sistema, atendiendo las demandas de reducción de la impunidad mediante la identificación de las necesidades para alcanzar dicho objetivo. La consolidación del sistema se logra a través de estos ejercicios.

Gráfica 3. Presencia de Planeación en Procuración de Justicia



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



En esta etapa de consolidación es necesario dotar a las instancias de coordinación técnica estatal de las capacidades para realizar ejercicios de planeación sistémica que alineen las necesidades de todos los operadores a los fines comunes, y armonicen el diseño presupuestal de cada institución. No basta con que las instancias de coordinación técnica cuenten con estas facultades, se debe apuntalar el desarrollo de estos ejercicios, para lo cual es importante el liderazgo del Sistema Nacional de Coordinación Técnica para promover su realización y dar seguimiento para garantizar su impacto.

En 2021 se realizará la renovación de 15 gobiernos locales, con lo que podrían observarse cambios sustantivos en este rubro en el año 2022 al desarrollarse la planeación interinstitucional de la que se derive la planeación institucional, logrando una armonización del actuar de las instituciones en torno a metas y objetivos comunes.

Como se mencionó en la sección precedente, a nivel federal no se observan esfuerzos de coordinación interinstitucional organizados desde el órgano consolidador, la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia. La consecuencia de esto es que no se desarrollan esfuerzos para construir una planeación a nivel sistémico, con el establecimiento de metas y retos comunes, tampoco una planeación interinstitucional para lograr la adecuada consolidación del SJP. En el mejor de los casos, las instituciones desarrollan sus propios esfuerzos de planeación como un requisito para solicitar el presupuesto, pero se desconoce si esta planeación guía la operación para la consecución de las metas y objetivos institucionales.

2.4 Sistemas de registro 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.

Sobre éste último renglón, 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.

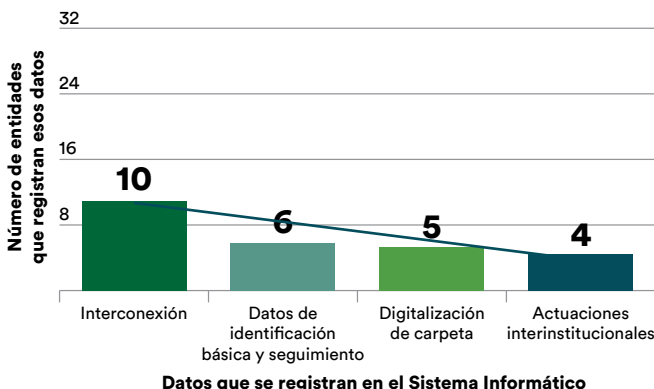
Así, un sistema informático con una capacidad adecuadamente instalada debería:

- **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 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 distribuyen en el conjunto de las entidades federativas de la manera que muestra la Gráfica 4.

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**

Gráfica 4. Sofisticación de los sistemas informáticos



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

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 cuente 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% las entidades el sistema informático permite la digitalización de la carpeta y 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 informáticos. No nos es posible saber si cuentan al menos con una interconexión básica que facilite el flujo de la información entre los operadores.

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 los estados cuyo sistema informático permite 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.

Una de las facultades analizadas en el Índice de Coordinación Técnica es la capacidad de las instancias de coordinación técnica para construir y promover el uso de sistemas informáticos con mayores niveles de sofisticación, interconexión y articulación. Estos sistemas son piezas fundamentales para la coordinación técnica y, por tanto, una herramienta básica que facilita la planeación y homologación. Y aun más importante en la etapa de consolidación del sistema: reducen las asimetrías que afectan a las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas, al facilitar el flujo de la información y generar modelos de gestión uniformes.

La construcción de sistemas informáticos que sirvan como herramientas de gestión para poderes judiciales y fiscalías, pero igualmente para defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas, es una asignatura pendiente que debería asumir el liderazgo del sistema nacional de coordinación técnica, ya que su trabajo no está condicionado a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.



2.5 Proyección y uso efectivo de recursos financieros

Una adecuada distribución de los recursos facilita la operación del sistema de justicia procesal penal y amplifica su impacto, pero tal distribución sólo puede ser resultado de los esfuerzos de coordinación y planeación de las necesidades. Los incrementos presupuestales no garantizan el éxito del sistema; se requiere que el gasto sea óptimo y cumpla con las racionalidades de su asignación.

Reiteramos: lograr un gasto eficiente y eficaz tiene como condición indispensable los ejercicios de planeación estratégica y operativa. El punto de partida 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, es decir, una planeación operativa que se cristalice en el trabajo cotidiano. 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.

Como vimos en las secciones precedentes, la planeación estratégica es escasa en el sector justicia, por lo que los

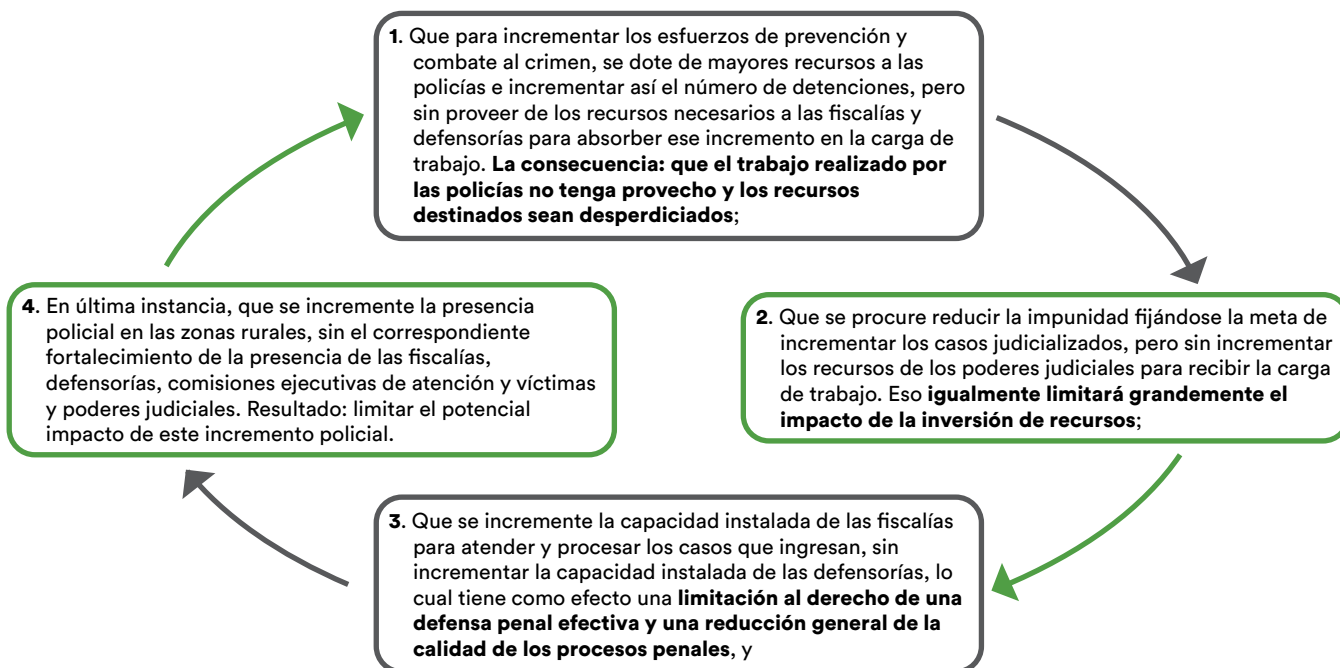
ejercicios de planeación operativa necesarios para solicitar el presupuesto a los congresos locales se encuentran desarticulados y sin visión sistémica, sin objetivos claros, sin metas definidas.

Esta visión desarticulada del diseño presupuestal tiene como consecuencia un gasto poco efectivo, eficiente y eficaz, que no redunde en una mejor operación del sistema y que, al contrario, puede obstaculizarlo, al definir metas y objetivos que colisionan en las instituciones. Bien puede suceder, por ejemplo, como mostramos en el Esquema 2.

El anterior escenario en cuatro pasos nos permite entender la lógica subyacente en la distribución de los recursos, la forma en que la distribución reduce o fomenta asimetrías institucionales, limita la igualdad procesal de las partes y distorsiona la relación entre la asignación de los recursos y la carga de trabajo. **La asignación presupuestal debe ser producto de un ejercicio de planeación guiada por criterios de racionalidad, con base en el análisis de la carga de trabajo, necesidades, logro de metas y objetivos sistémicos.**

El presupuesto no garantiza el éxito del sistema de justicia procesal penal, pero condiciona su operación; es decir, un mayor presupuesto no necesariamente mejora los resultados, pero permite a las instituciones contar con los recursos para su operación diaria, incrementar

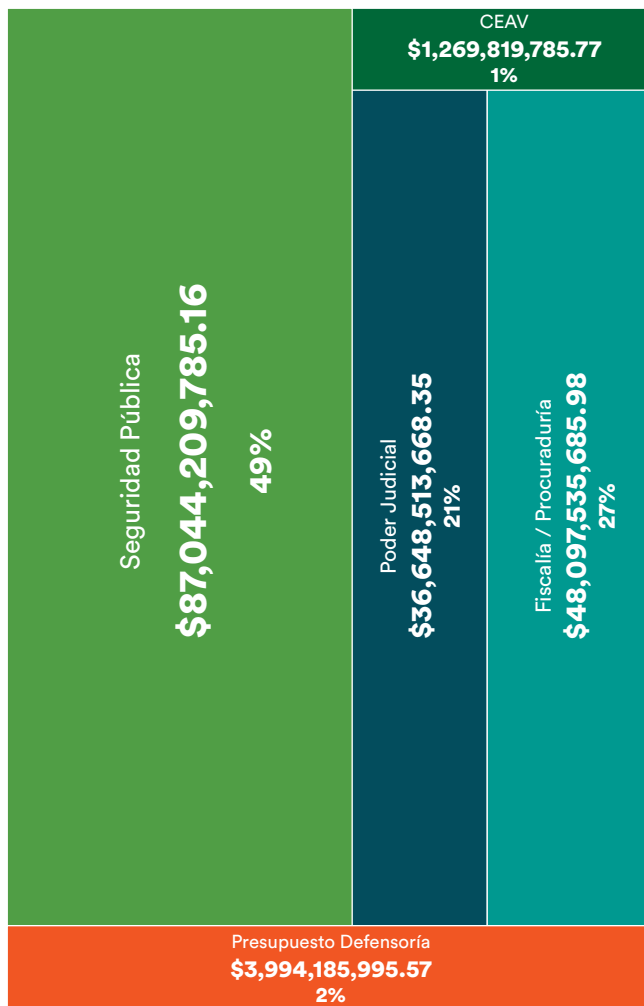
Esquema 2. Proyección de los recursos financieros





su capacidad instalada y lograr los objetivos planteados en la planeación estratégica sistémica e institucional. En cambio, la escasez de recursos puede comprometer la operación cotidiana de las instituciones y, por tanto, la capacidad del SJP de dar respuesta a los casos que ingresan.

Gráfica 5. Distribución del total presupuestal del sistema de procuración de justicia local en 2020



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

En 2020 el presupuesto asignado para el sector de justicia penal local, que conoció el 98% de los delitos denunciados, fue de 177,054,264,920 pesos –monto total que se distribuyó entre las diferentes instituciones de la forma que muestra la Gráfica 5–, equivalente a 140,503,619 pesos por cada 100 mil habitantes. Esto implica una reducción del 0.32% con relación al presupuesto de 2019, la cual se acumula con la reducción del 15% que se verificó en 2019 con relación a 2018.

Como se puede observar en la Tabla 4 (siguiente página), esta reducción del 0.32%, que es el promedio de variación presupuestal del sistema de justicia procesal penal en todas las entidades, no fue homogénea, sino que se observan importantes variaciones entre las entidades federativas, que van de una reducción del 60.27% en Jalisco al 59.81% de incremento en Baja California.

La misma Tabla 4 nos permite comprobar que no existe una visión sistémica en la asignación del presupuesto; a cada institución se le asignan recursos sin considerar las necesidades y retos de las otras instituciones. Esto se relaciona con lo que ya mencionamos sobre las capacidades de las instancias de coordinación técnica estatal para diseñar un presupuesto con perspectiva sistémica.

Además de la ausencia de esta perspectiva, también queda revelada la falta de una planeación estratégica en el SJP, ya que como se aprecia en la Gráfica 6, las variaciones del presupuesto entre un año y el siguiente son altas, con incrementos y recortes presupuestales significativos y abruptos.

Destacan los siguientes casos:

- Baja California, con un recorte del 13% y posteriormente un incremento del 59%.
- Baja California Sur, con un incremento del 14% y posteriormente un recorte del 39%.
- Guerrero, con un recorte del 53% y posteriormente un incremento del 39%.


Tabla 4. Variaciones (Δ) presupuestales en términos reales 2019-2020

| | Variación (Δ) 2019 - 2020 | | | | | Δ 2019-2020 |
|-----------------------|------------------------------------|--------------|---------------------|---------------|-------------------------|--------------------|
| | Δ SSP | Δ FGE | Δ Defensoría | Δ CEAV | Δ Poder Judicial | |
| Aguascalientes | -38% | -3.28% | -12.86% | 100.19% | 6.79% | -17.92% |
| Baja California | 67% | 104.15% | 0.92% | -14.65% | -0.13% | 59.81% |
| Baja California Sur | -3% | 1.88% | -10.06% | | -95.43% | -38.96% |
| Campeche | -13% | 10.05% | 8.74% | -0.51% | 0.33% | -3.42% |
| Coahuila | -8% | -3.73% | -1.06% | 10.53% | 1.13% | -4.35% |
| Colima | -6% | -2.50% | -28.86% | | -7.38% | -5.76% |
| Chiapas | 2% | -0.63% | | | 7.06% | 2.50% |
| Chihuahua | 72% | -42.95% | 9.76% | -42.43% | 2.12% | -14.88% |
| Ciudad de México | 4% | 4.83% | 773.91% | -100.59% | -5.73% | 4.86% |
| Durango | -11% | -6.22% | 0.78% | -4.45% | -85.33% | -25.40% |
| Guanajuato | 31% | 39.44% | -7.25% | | 10.00% | 26.45% |
| Guerrero | | 22.83% | | 11.06% | -5.71% | -52.96% |
| Hidalgo | -2% | 119.72% | 747.05% | | 15.63% | 57.96% |
| Jalisco | -101% | 14.69% | 8.07% | 398.39% | 8.28% | -60.27% |
| Estado de México | -8% | 30.90% | 4.74% | 67.81% | 3.70% | 4.03% |
| Michoacán | -7% | 17.92% | 1.53% | -5.11% | -3.37% | -2.47% |
| Morelos | 0% | -8.97% | 12.67% | 90.85% | -5.70% | -4.00% |
| Nayarit | 7% | 1.26% | | -4.08% | -2.76% | 2.78% |
| Nuevo León | 10% | 2.47% | -2.69% | -5.61% | 8.53% | 6.80% |
| Oaxaca | 0% | -1.05% | -98.66% | 5.55% | -92.00% | -26.64% |
| Puebla | 20% | 12.04% | 9.93% | 950.48% | 26.13% | 19.43% |
| Querétaro | 7% | 3.70% | 12.96% | 46.47% | 14.95% | 9.00% |
| Quintana Roo | 11% | 6.74% | | 33.11% | 0.49% | 7.77% |
| San Luis Potosí | 7% | -7.97% | 1.90% | -2.82% | 11.75% | 4.91% |
| Sinaloa | -67% | 2.12% | 8.72% | | 7.58% | -33.57% |
| Sonora | 11% | 16.52% | 0.25% | -34.35% | -0.54% | 8.70% |
| Tabasco | -8% | 3.90% | 65.12% | 5.64% | 21.48% | 0.45% |
| Tamaulipas | -8% | -85.40% | | | 45.46% | -17.45% |
| Tlaxcala | 20% | 30.19% | | 27.77% | -4.24% | 13.90% |
| Veracruz | -10% | 53.88% | -12.84% | -2.90% | 0.76% | 1.05% |
| Yucatán | 60% | -13.65% | -10.60% | -14.72% | -28.95% | 33.43% |
| Zacatecas | 3% | 1.69% | -7.08% | -70.26% | 1.76% | 1.67% |
| Media Nacional | -5% | 7.62% | 62.47% | 9.08% | -2.14% | -0.32% |

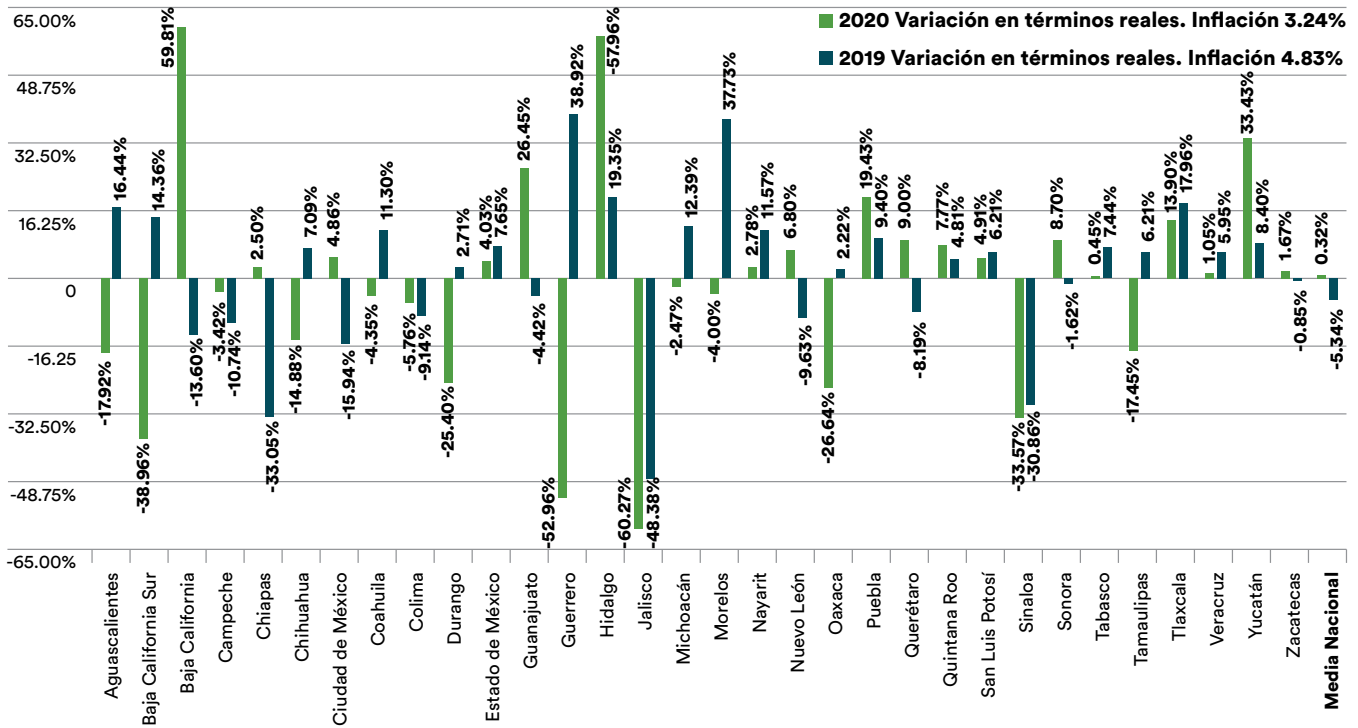
Fuente: Elaboración de propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública.

Como decimos, estas variaciones 'radicales' muestran que la asignación presupuestal no se realiza con base en una planeación de objetivos de mediano plazo, con metas claras y estrategias definidas, de las cuales es factible que se derive una planeación operativa y táctica para la totalidad del sistema. **El criterio de asignación presupuestal, más bien, es calibrar el ajuste previo con horizontes anuales y sin visión de medio o largo plazo.** Es preciso destacar, también, la corresponsabilidad de los congresos locales en el diseño y aprobación de presupuestos asimétricos y cortoplacistas, sin un entendimiento de los resultados, efectos e impactos que se desean obtener en el sector.

Además, la asignación de recursos, sin una adecuada planeación, tiende a generar fuertes asimetrías en las capacidades instaladas de las partes procesales, ya que no se busca fortalecer al sistema de justicia procesal penal de forma armónica, sino que se hace una distribución presupuestal para cada institución de forma inercial, sin observar el impacto sistémico.

Al analizar las 'proporciones' presupuestarias entre los actores procesales, se observa una profunda asimetría entre los recursos asignados a las fiscalías generales, defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas, en el panorama general de la procuración de justicia en los estados (Tabla 5). Como hemos mencionado, aunque

Gráfica 6. Variaciones anuales 2018-2019 y 2019-2020 del presupuesto del SJP



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

el presupuesto no garantiza el adecuado desempeño institucional, la falta de recursos impacta negativamente en la capacidad de operación institucional. Estas tres instituciones deben contar con recursos no sólo para mantener la operación diaria, sino también para aumentar su capacidad instalada. Además, la distribución se debe establecer de tal forma que favorezca una tendencia a la reducción de las asimetrías institucionales.

El esquema 3 retrata esa asimetría en la asignación de recursos estado por estado. Como se ve, en la media nacional las defensorías reciben ocho centavos por cada peso que reciben las fiscalías, y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas reciben 32 centavos por cada peso que recibe la Defensoría, y tres centavos por cada peso que recibe la Fiscalía.

En relación con el año anterior, esta asimetría en el otorgamiento de recursos se incrementó: en 2019 la Defensoría recibió nueve centavos por cada peso que recibió la Fiscalía, mientras que las CEAV 61 centavos por cada peso que recibió la Defensoría; este año se mantuvo la brecha de la defensa con la Fiscalía y se incrementa la brecha de las CEAV con la defensa, a ocho y 32 centavos,

respectivamente. Destacan el estado de Veracruz, en donde la Defensoría recibe un centavo por cada peso que se le da a Fiscalía, y Jalisco, en donde la proporción es de dos centavos por cada peso de la Fiscalía. Cabe aclarar que la información que proporcionaron las defensorías públicas no desagrega los recursos destinados a las áreas penales, por lo que es probable que la asignación presupuestal a dichas áreas sea menor a lo que se señala.

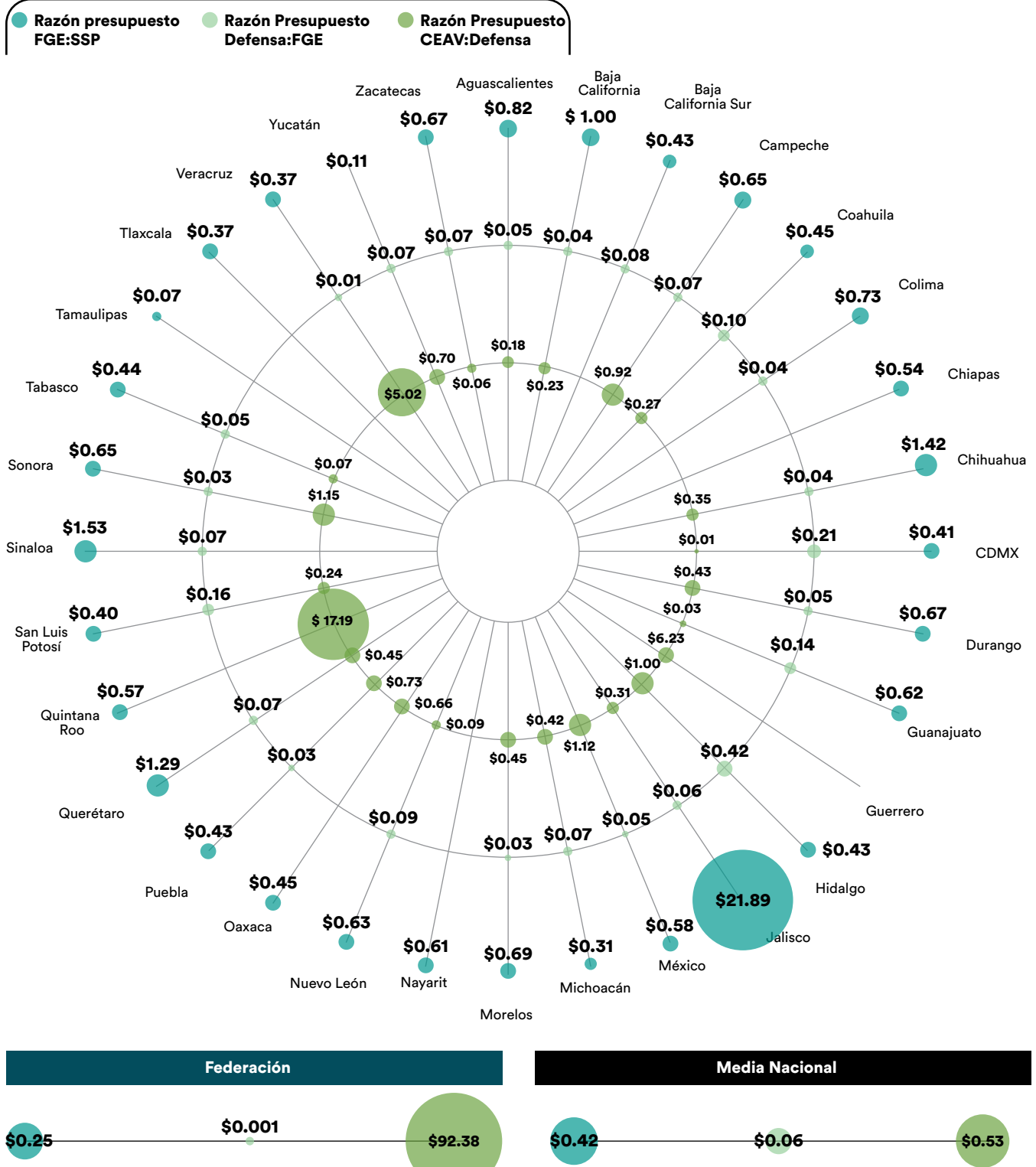
En la Tabla 5 se aprecia la distribución y asignación de recursos en cada estado por cada 100 mil habitantes, y se observa la profunda desigualdad que hay entre las instituciones.

Para ilustrar las implicaciones de esta asimetría presupuestal, basta subrayar que tanto la Defensoría como la Comisión de Atención a Víctimas representan a partes procesales: imputado y víctima, respectivamente. En este sentido, son actores centrales y no accesorios; tienen la facultad y deberían tener la capacidad para construir sus propias teorías de caso y generar investigaciones propias que las soporten, además de dar una adecuada atención a sus representados, a fin de lograr un juicio justo con total respeto al debido proceso.



Esquema 3. Comparación de presupuestos institucionales asignados en 2020 (Proporciones)

Simetría presupuestal 2020



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



Tabla 5. Presupuestos institucionales en tasa de 100 mil habitantes

| | Seguridad Pública | Fiscalía/ Procuraduría | Presupuesto Defensoría | CEAV | Poder Judicial |
|-----------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------|
| Aguascalientes | \$ 43,156,073.17 | \$ 35,569,832.59 | \$ 1,647,079.67 | \$ 299,660.14 | \$ 33,187,430.90 |
| Baja California | \$ 71,771,289.94 | \$ 71,771,289.94 | \$ 2,928,350.21 | \$ 676,636.05 | \$ 27,854,013.29 |
| Baja California Sur | \$ 90,384,726.10 | \$ 38,972,837.40 | \$ 3,150,739.75 | | \$ 6,713,279.15 |
| Campeche | \$ 71,593,048.66 | \$ 46,260,081.00 | \$ 3,022,999.89 | \$ 2,773,066.35 | \$ 36,978,726.08 |
| Coahuila | \$ 49,994,617.38 | \$ 22,505,996.40 | \$ 2,301,712.51 | \$ 612,555.21 | \$ 31,672,944.26 |
| Colima | \$ 83,480,841.70 | \$ 60,927,406.50 | \$ 2,567,783.37 | | \$ 32,262,779.34 |
| Chiapas | \$ 49,609,478.07 | \$ 26,717,283.60 | | | \$ 19,755,720.78 |
| Chihuahua | \$ 53,071,656.81 | \$ 75,354,562.57 | \$ 3,086,605.80 | \$ 1,068,984.51 | \$ 52,979,298.82 |
| Ciudad de México | \$ 189,362,383.81 | \$ 77,267,925.80 | \$ 15,981,485.97 | \$ 112,517.15 | \$ 67,742,232.30 |
| Durango | \$ 48,590,068.59 | \$ 32,746,249.22 | \$ 1,511,256.26 | \$ 654,117.27 | \$ 4,412,794.34 |
| Guanajuato | \$ 73,289,886.57 | \$ 45,367,431.66 | \$ 6,417,896.24 | \$ 188,566.20 | \$ 32,050,957.60 |
| Guerrero | | \$ 38,088,315.25 | \$ 65,428.41 | \$ 407,722.27 | \$ 22,740,173.40 |
| Hidalgo | \$ 63,183,704.53 | \$ 27,216,867.23 | \$ 11,510,129.80 | \$ 11,510,129.80 | \$ 19,734,824.30 |
| Jalisco | \$ 1,229,032.85 | \$ 26,906,263.09 | \$ 1,677,082.53 | \$ 518,788.76 | \$ 6,608,672.59 |
| Estado de México | \$ 59,554,298.28 | \$ 34,795,901.33 | \$ 1,580,925.58 | \$ 1,763,941.38 | \$ 23,032,426.58 |
| Michoacán | \$ 95,791,446.99 | \$ 29,300,523.30 | \$ 1,924,261.42 | \$ 801,597.99 | \$ 28,183,591.71 |
| Morelos | \$ 54,298,269.23 | \$ 37,662,897.36 | \$ 1,101,738.76 | \$ 501,225.41 | \$ 27,766,001.31 |
| Nayarit | \$ 69,338,218.75 | \$ 42,094,690.22 | | \$ 722,345.71 | \$ 39,758,872.04 |
| Nuevo León | \$ 83,959,109.63 | \$ 53,025,824.58 | \$ 4,973,069.23 | \$ 445,415.44 | \$ 43,235,326.24 |
| Oaxaca | \$ 42,893,373.76 | \$ 19,138,291.06 | \$ 93,372.00 | \$ 61,736.93 | \$ 2,471,308.23 |
| Puebla | \$ 43,664,736.64 | \$ 18,983,246.21 | \$ 571,778.97 | \$ 419,631.71 | \$ 13,253,331.52 |
| Querétaro | \$ 30,127,505.34 | \$ 38,775,920.92 | \$ 2,522,305.10 | \$ 1,145,396.58 | \$ 42,594,343.94 |
| Quintana Roo | \$ 93,247,308.24 | \$ 53,463,994.60 | \$ 92,260.83 | \$ 1,586,144.08 | \$ 38,007,841.84 |
| San Luis Potosí | \$ 89,245,904.43 | \$ 35,441,996.98 | \$ 5,681,565.52 | \$ 1,336,655.50 | \$ 50,293,044.92 |
| Sinaloa | \$ 21,033,359.80 | \$ 32,221,772.43 | \$ 2,207,982.94 | | \$ 20,998,248.20 |
| Sonora | \$ 89,497,048.23 | \$ 57,917,072.88 | \$ 1,921,731.13 | \$ 2,212,229.05 | \$ 42,183,649.24 |
| Tabasco | \$ 98,539,546.07 | \$ 43,834,525.00 | \$ 2,307,452.15 | \$ 163,759.61 | \$ 38,104,930.20 |
| Tamaulipas | \$ 91,474,722.93 | \$ 6,041,560.00 | | \$ 234,402.26 | \$ 34,147,088.23 |
| Tlaxcala | \$ 49,093,624.58 | \$ 17,975,057.34 | | \$ 297,750.09 | \$ 26,362,568.61 |
| Veracruz | \$ 63,788,056.79 | \$ 23,389,111.81 | \$ 238,666.56 | \$ 1,197,815.93 | \$ 23,569,379.64 |
| Yucatán | \$ 162,255,477.14 | \$ 17,382,618.69 | \$ 1,269,221.98 | \$ 890,397.21 | \$ 18,914,469.83 |
| Zacatecas | \$ 62,744,873.44 | \$ 41,780,183.75 | \$ 2,934,752.02 | \$ 184,941.11 | \$ 34,808,796.87 |
| Media Nacional | \$ 69,075,018.02 | \$ 38,168,399.17 | \$ 3,169,636.10 | \$ 1,007,681.32 | \$ 29,082,884.99 |

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

A nivel federal no se proporcionó la información presupuestal con los niveles de desagregación necesarios para incluirlos en el presente análisis del diseño presupuestal.

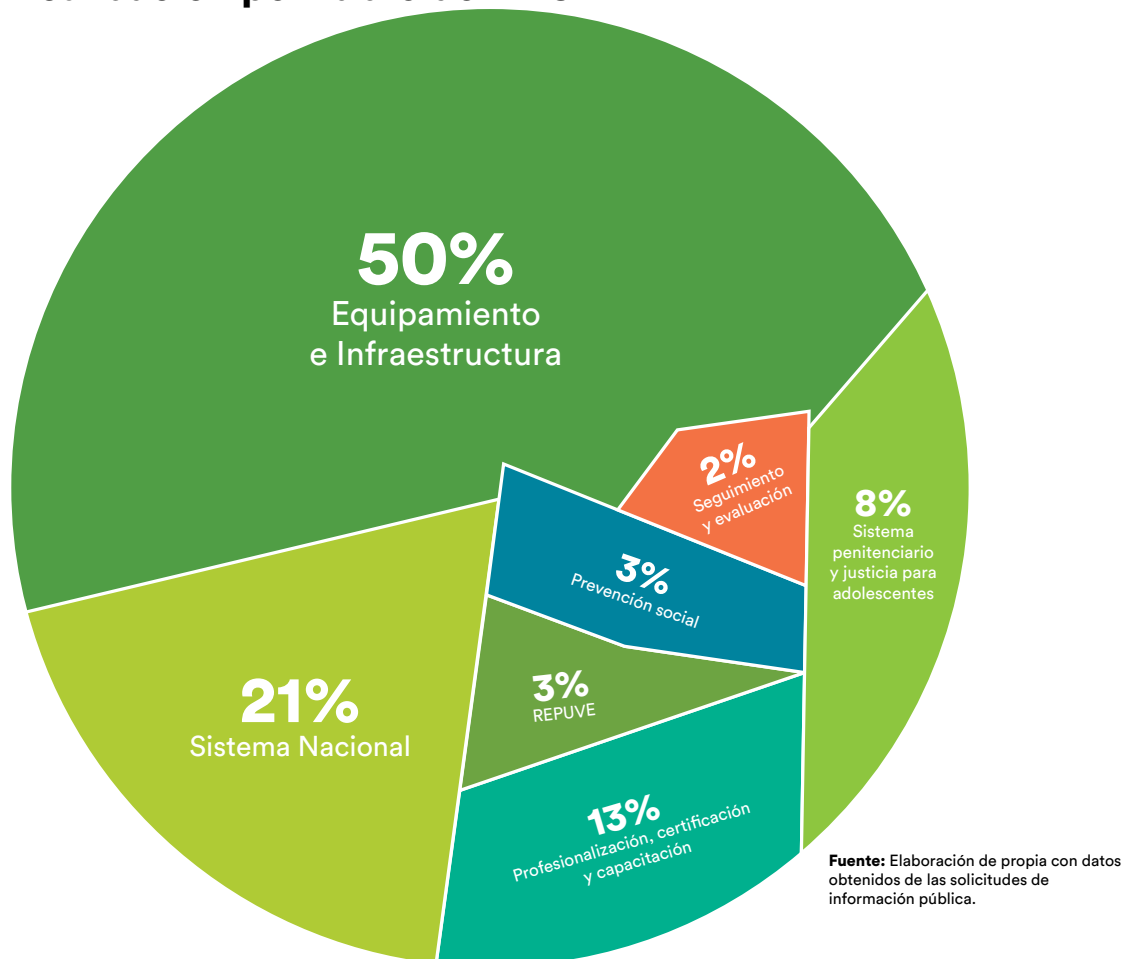
Por otra parte, el presupuesto asignado por las entidades federativas para la procuración de justicia es complementado por los fondos de aportaciones federales, entre los que destacan, por su tamaño e impacto, el Fondo de Aportaciones en Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg). Ambos fondos se encuentran dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), por lo que sólo pueden ser destinados a las políticas en materia de seguridad pública que son acordadas por tal sistema. Los rubros financiados en cada fondo se aprecian en las Gráficas 7 y 8.

Estos fondos, al ser administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, se manejan con una lógica centrada en la seguridad pública y no en la lógica del proceso penal; es decir, favorecen a las instituciones de seguridad pública. La Defensoría no es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, por ende, no es susceptible de recibir recursos de ambos fondos.

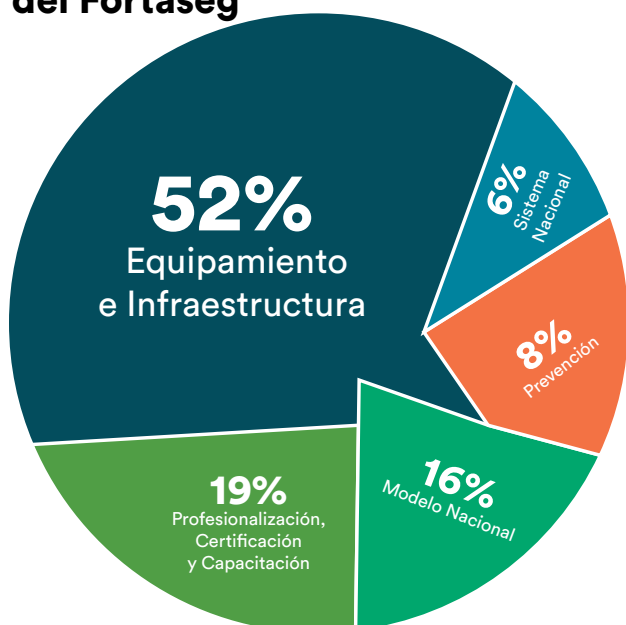
Al no estar concebidos estos fondos desde una óptica del sistema de justicia procesal penal tampoco atienden a sus necesidades, ni facilitan la consecución de los objetivos sistémicos, al contrario, tienden a profundizar las asimetrías institucionales y la desigualdad de las armas procesales.



Gráfica 7. Distribución por rubro del FASP



Gráfica 8. Distribución por rubro del Fortaseg



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

2.6 Publicidad, transparencia y participación ciudadana

Un adecuado ejercicio de planeación y asignación de los recursos a los diferentes componentes del sistema de justicia procesal penal requieren información precisa, actualizada y confiable. Por ello, en su momento el SES-NSP construyó el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), con 10 indicadores estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y que actualmente recaba la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación⁷.

Estos indicadores son un insumo para tener una perspectiva general del flujo del proceso penal principalmen-

⁷ Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación: <https://mes.segob.gob.mx>



te durante la fase de investigación, inicial, pero **al haber sido diseñados por la instancia nacional coordinadora de la seguridad pública, su óptica está dada desde 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 investigaciones, ni las diferentes salidas que ofrece el sistema acusatorio. De alguna manera, este tipo de indicadores nos lleva a conservar viejas prácticas –como la confección de expedientes–, y a medir el nuevo sistema con “averiguaciones previas”, a las que simplemente se les cambió de denominación por “carpetas de investigación”.

En la transferencia del MES por parte del SESNSP a la UASJ no ha significado un cambio sustancial en los datos recabados, las variables o el nivel de desagregación. Se modificó la forma de visualización de la información, que ahora pone el énfasis en las etapas y facilita la comparación entre entidades federativas, mientras que en la forma de visualización del SESNSP se ponía el énfasis en el flujo y se facilitaba la observación de la información por estado.

Por estas razones, y en el contexto del proceso de actualización que se realiza como parte de la transferencia de facultades del SESNSP a la UASJ, recomendamos a la Unidad y al Consejo Nacional de Seguridad Pública realizar la revisión y rediseño de los indicadores estratégicos de seguimiento. Sería deseable no limitarse a tener una perspectiva del flujo del proceso penal, sino que además se permita:

- **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’ varios tipos delictivos).

Los 10 indicadores estratégicos del MES

1. Carpetas de investigación iniciadas
2. Carpetas de investigación determinadas por el Ministerio Público
3. Resolución de carpetas de investigación por acuerdos reparatorios (sede ministerial)
4. Carpetas de investigación sin determinar en fase inicial
5. Carpetas de investigación vinculadas a proceso
6. Resolución de carpetas de investigación por el Órgano Jurisdiccional
7. Carpetas de investigación vinculadas a proceso en trámite
8. Sentencias condenatorias
9. Medidas cautelares impuestas
10. Porcentaje de internamiento de imputados en prisión preventiva

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

La Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia ha realizado un importante esfuerzo de registro, sistematización y publicación de información estadística que describe la fortaleza y capacidad de las instituciones operadoras del SJP por estado⁸. En la Tabla 6 desplegamos lo que el apartado estadístico de la UASJ permite conocer:

⁸ Estadísticas del Sistema de Justicia. Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia de la Secretaría de Gobernación: <https://esj.segob.gob.mx>



Tabla 6. Datos estadísticos de fortaleza institucional por institución recopilados por la UASJ

| Policía | Fiscalías | Tribunales | Servicios Periciales y Forenses | Defensorías Públicas | UMECA |
|--|---|---|--|--|--|
| Número de elementos | | Número de Jueces y Magistrados | Número Funcionarios que operan los servicios periciales y forenses | Número de Defensores | Número de Funcionarios |
| Policías especializados en violencia contra mujeres y personas menores de edad | | Jueces especializados en violencia contra mujeres y personas menores de edad | | | |
| Policías capacitados en feminicidio y violencia contra mujeres y personas menores de edad | | Jueces y Magistrados capacitados en feminicidio y violencia contra mujeres y personas menores de edad | | Defensores capacitados en feminicidio y violencia contra mujeres y personas menores de edad | Personal capacitado en feminicidio y violencia contra mujeres y personas menores de edad |
| Policías capacitados en el SJP | | Jueces y Magistrados capacitado en el SJP | Peritos capacitados en el SJP | Defensores capacitados en el SJP | Personal capacitado en el SJP |
| | | Jueces y Magistrados especializados en impartición de Justicia para adolescentes | Peritos capacitados en temas de justicia para adolescentes | Defensores especializados en impartición de Justicia para adolescentes | |
| | | Jueces y Magistrados certificados en justicia para adolescentes | | | |
| Policías que hablan lenguas indígenas | | | Peritos que hablan una o más lenguas indígenas | Defensores que hablan una lengua indígena | |
| Indicadores para el seguimiento, monitoreo o evaluación del SJP | Fiscalías con indicadores para el seguimiento monitoreo o evaluación del SJP | Indicadores para el seguimiento, monitoreo o evaluación del SJP | Indicadores para el seguimiento, monitoreo o evaluación del SJP | Defensorías que cuentan con indicadores de evaluación | Indicadores para el seguimiento, monitoreo o evaluación del SJP |
| Existencia de sistema informático o plataforma tecnológica | Existencia de sistema informático o plataforma tecnológica | Existencia de sistema informático o plataforma tecnológica | Existencia de sistema informático o plataforma tecnológica | Cuentan con sistema para el seguimiento de casos | Existencia de sistema informático o plataforma tecnológica |
| Interconexión del sistema informático | Interconexión del sistema informático | Interconexión del sistema informático | Interconexión del sistema informático | Interconexión del sistema informático | Interconexión del sistema informático |
| Intérpretes de lenguas indígenas | | Interpretes de lenguas indígenas | Cuenta con un padrón de intérpretes de lenguas indígenas | Cuenta con un padrón de intérpretes de lenguas indígenas | Cuenta con un padrón de intérpretes de lenguas indígenas |
| Protocolo o lineamiento derechos de personas indígenas | | | Protocolo o lineamiento derechos de personas indígenas | Protocolo o lineamiento derechos de personas indígenas | Protocolo o lineamiento derechos de personas indígenas |
| Protocolo o lineamiento de derechos de mujeres, personas menores de edad víctimas de violencia | | Protocolo o lineamiento de derechos de mujeres, personas menores de edad víctimas de violencia | Protocolo o lineamiento de derechos de mujeres, personas menores de edad víctimas de violencia | Protocolo o lineamiento de derechos de mujeres, personas menores de edad víctimas de violencia | Protocolo o lineamiento de derechos de mujeres, personas menores de edad víctimas de violencia |
| | Existencia de fiscalía o agencia especializada para la atención de la violencia contra las mujeres y el feminicidio | Existencia de un modelo de agendamiento por bloques | | | |
| | | Personal adscrito a la Unidad de Derechos Humanos e Igualdad de Género | | | |



Para entender por qué no todos los indicadores y variables están homologados en las diversas instituciones, habría que conocer el documento metodológico y criterios utilizados para la construcción de los indicadores de fortaleza institucional que mostramos en la Tabla 6. También es importante abrir la discusión sobre la definición de *fortaleza institucional* para construir los indicadores pertinentes.

Éste, de cualquier forma, es un importante primer ejercicio que puede servir de base para la construcción de un sistema de indicadores sistémicos que permitan la identificación de necesidades y retos que enfrenta el SJP y las instituciones que lo componen. Es llamativo que no se observen indicadores relacionados con el combate a la corrupción y el control interno de las instituciones; tampoco se observan indicadores relacionados con los servicios profesionales de carrera. Estos tres aspectos son indispensables para entender y apuntalar el fortalecimiento institucional.

Uno de los aspectos más destacables de este esfuerzo de la UASJ es la sistematización de las necesidades reportadas por cada institución en cada entidad federativa, en estos rubros:

- Necesidad de capacitaciones
- Necesidades de herramientas y recursos materiales
- Necesidades de presupuesto en general
- Necesidades de personal
- Necesidades de infraestructura
- Necesidades de recursos tecnológicos
- Necesidades de vehículos

Esta información se visualiza en fichas por operador y por entidad, lo que facilita a los tomadores de decisión comparar información que se encuentra, de origen, con-

centrada en fichas técnicas. Es importante mencionar que el nivel federal no se encuentra dentro de la información provista por la UASJ.

También llama la atención (como buena práctica) que se considere de forma diferenciada a los servicios periciales y las Unidades de Medidas Cautelares (UMECA), ya que tienen necesidades y requerimientos específicos que no pueden ser homologados a los de ninguna institución, aunque puedan estar adscritos a alguna. Aún falta por incorporar este conjunto de indicadores a las comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas.

Como decimos, este esfuerzo es un acierto y un primer paso importante para la coordinación técnica, la identificación de necesidades y la consolidación del sistema. Ahora es importante definir la frecuencia en la actualización de la información. Es necesario dar pasos para la atención de las necesidades identificadas y, con ese fin, la construcción de un plan de consolidación de horizonte medio. Igualmente se requiere que se haga público el ciclo de vida de este proyecto, para conocer las etapas de calibración de los indicadores y las variables, así como los mecanismos de participación de expertos en su construcción y diseño.

**LA INFORMACIÓN DISPONIBLE
SOBRE EL SENAP ES ESCASA,
Y SE RELACIONA CON LA
APROBACIÓN Y EL SEGUIMIENTO
QUE SE LE DA POR PARTE DE
LA CONFERENCIA NACIONAL DE
PROCURACIÓN DE JUSTICIA A SUS
AVANCES E IMPLEMENTACIÓN**

A estos esfuerzos de perfeccionamiento de la información estadística se puede añadir que en la XLI Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia⁹ se acordó la implementación del Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia, a cargo de la Fiscalía General de la República, como estrategia para fortalecer el Sistema Estadístico Nacional en Procuración de Justicia (SENAP). Por acuerdo de la Conferencia Nacional¹⁰, se inició el proceso de implementación del SENAP el 1 de enero de 2020.

La información disponible sobre el SENAP es escasa, y se relaciona con la aprobación y el seguimiento que se le da por parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia a sus avances e implementación. En diciem-

⁹ Acuerdo CNPJ/XLI/03/2019. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Disponible aquí: <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Acuerdos.aspx>

¹⁰ Acuerdo CNPJ/XLIII/02/2019. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Disponible aquí: <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Acuerdos.aspx>



bre de 2020, la Conferencia acordó¹¹ estos puntos: 1. formalizar el Plan de Adopción Individualizado del SENAP en las procuradurías y fiscalías que están en proceso de adopción; 2. revisar en el marco de la Conferencia Nacional el instrumento normativo del SENAP que proponga el Inegi, y 3. la coordinación de las actividades necesarias para iniciar la transmisión de datos al momento de contar con la interfaz de transferencia, a cargo de la Coordinación de Métodos de Investigación de la FGR. Sin embargo, al momento se desconoce:

- La información que contendrá el Sistema Estadístico de Procuración de Justicia.
- Las instituciones, además del Inegi y las fiscalías, que participarán en su integración.
- Si tendrá un carácter sistémico, lo que incluiría a la UASJ, defensorías, CEAV y poderes judiciales, o será únicamente información de las fiscalías.
- Tampoco queda claro en qué se diferenciará de la información estadística de incidencia delictiva recopilada por el SESNSP, y si el trabajo de éste tendrá continuidad.
- La diferencia con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal integrado por el Inegi.
- Componentes del SENAP, objetivos, estándares de calidad de la información, auditorías de calidad.
- Publicidad y frecuencia de actualización.

En este ejercicio –el cual, diseñado de forma adecuada, puede tener un alto impacto y convertirse en un referente de recopilación, sistematización, transparencia y consumo de información estadística para el monitoreo, evaluación, planeación y calibración del SJP– es indispensable la participación de expertos nacionales e internacionales, no sólo de temas relacionados con la procuración e impartición de justicia, sino también con

conocimientos de estadística, construcción de datos, ciencia de datos –y su consumo–, informática, inteligencia artificial, etcétera.

Es indispensable no desaprovechar esta oportunidad para hacer un replanteamiento integral de la generación y consumo de información estadística del SJP, que tenga una perspectiva sistémica, permita la visualización de las interrelaciones de los operadores y sirva como insumo para la planeación estratégica del sistema y la planeación operativa táctica de cada institución que lo compone.

Destacamos como buenas prácticas de publicidad, transparencia y participación ciudadana:

**ES INDISPENSABLE
NO DESAPROVECHAR
ESTA OPORTUNIDAD PARA
HACER UN REPLANTEAMIENTO
INTEGRAL DE LA GENERACIÓN
Y CONSUMO DE INFORMACIÓN
ESTADÍSTICA DEL SJP**



Querétaro: la publicidad que se hace del modelo de justicia oral penal de Querétaro, llamado Cosmos, que cuenta con su portal de internet¹², donde se concentra la información sobre la operación del sistema, la documentación de planeación, preguntas frecuentes y glosario, así como enlaces a los portales de las diferentes dependencias operadoras. Igualmente, concentra los importantes esfuerzos de difusión de la operación del sistema a través de boletines de prensa, revistas, opiniones, con lo que se busca

socializar la operación y acercar la justicia penal a la ciudadanía.



Nuevo León: la Fiscalía General de Justicia del estado desarrolló su política de persecución¹³ de forma transparente y abierta, realizando importantes esfuerzos de socialización con organizaciones de la sociedad civil local y nacional, para que se conociera el documento y se iniciara un proceso de diálogo con el objetivo de fortalecerlo. Estos esfuerzos son importantes para que la ciudadanía conozca el trabajo desarrollado por las instituciones, vierta sus opiniones y se generen expectativas reales sobre el trabajo institucional.

¹¹ Acuerdo CNPJ/XLVI/07/2020. Conferencia Nacional de Procuración de Justicia: Disponible aquí: <http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/Acuerdos.aspx>

¹² Portal de Cosmos: <https://cosmos.segobqueretaro.gob.mx/indice/mensajedelgobernador.php>

¹³ Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. *Plan de Persecución Penal*. Disponible en <https://fiscalianl.gob.mx/plan-de-persecucion-penal/> consultado el 8 de septiembre de 2021



Ciudad de México: se destaca como buena práctica los esfuerzos de apertura y participación ciudadana con miras al fortalecimiento institucional. En primer lugar, la autonomía constitucional de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX ha detonado un proceso de apertura y participación ciudadana. Más específicamente, para el nombramiento de la persona titular de la institución se han incluido múltiples candados para lograr una participación ciudadana efectiva, principalmente con el Consejo Judicial Ciudadano, que debe dar trámite para la conformación de la terna de candidatos. En segundo lugar, la FGJ-CDMX ha realizado un importante esfuerzo de planeación para lograr la transición de Procuraduría a Fiscalía, que fue desarrollado con alto nivel de participación ciudadana.

Estos esfuerzos convierten a la ciudadanía en responsable de la problemática, apoyan la construcción de mejores prácticas y se insertan en un nuevo modelo de gobernanza que busca incrementar el impacto social de la actuación del Estado.

2.7 Simetría institucional

La *simetría institucional* es una condición transversal a todos los otros ámbitos de las condicionantes de la operación, de manera que 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.

Por lo que hemos podido aprender en este capítulo, esto aún no se ha logrado, pues a la fecha persisten asimetrías en temas de planeación, identificación de necesidades y retos, distribución efectiva de recursos, flujo de la información y sistemas de información, tanto de forma horizontal –entre las instituciones de las entidades– como de forma vertical –entre diferentes nivel de gobierno–. Mientras esta falta de integración de las instituciones no sea abordada, se mantendrá una fuerte asimetría, principalmente en detrimento de las instituciones que representan a las partes del conflicto penal, 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. Si las diferentes instituciones estuvieran efectivamente representadas en la toma de decisión, se diseñarían estrategias que respondieran a sus necesidades,

y que servirían para cerrar las brechas remanentes de la etapa de implementación del SJP.

La tendencia observada de debilitamiento de las instancias de coordinación incrementa las asimetrías existentes y reduce la capacidad de diálogo de instituciones presupuestalmente de menor tamaño. Dicho de otra manera: la reducción de asimetrías necesita del fortalecimiento de las instancias de coordinación, como espacios de articulación de necesidades.

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

Como aprendimos a lo largo del capítulo, la consolidación del SJP requiere que cada sistema cuente con las condiciones necesarias para su adecuada operación. Es decir, el sistema 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 las condicionantes de la operación para lograr la adecuada consolidación del sistema.

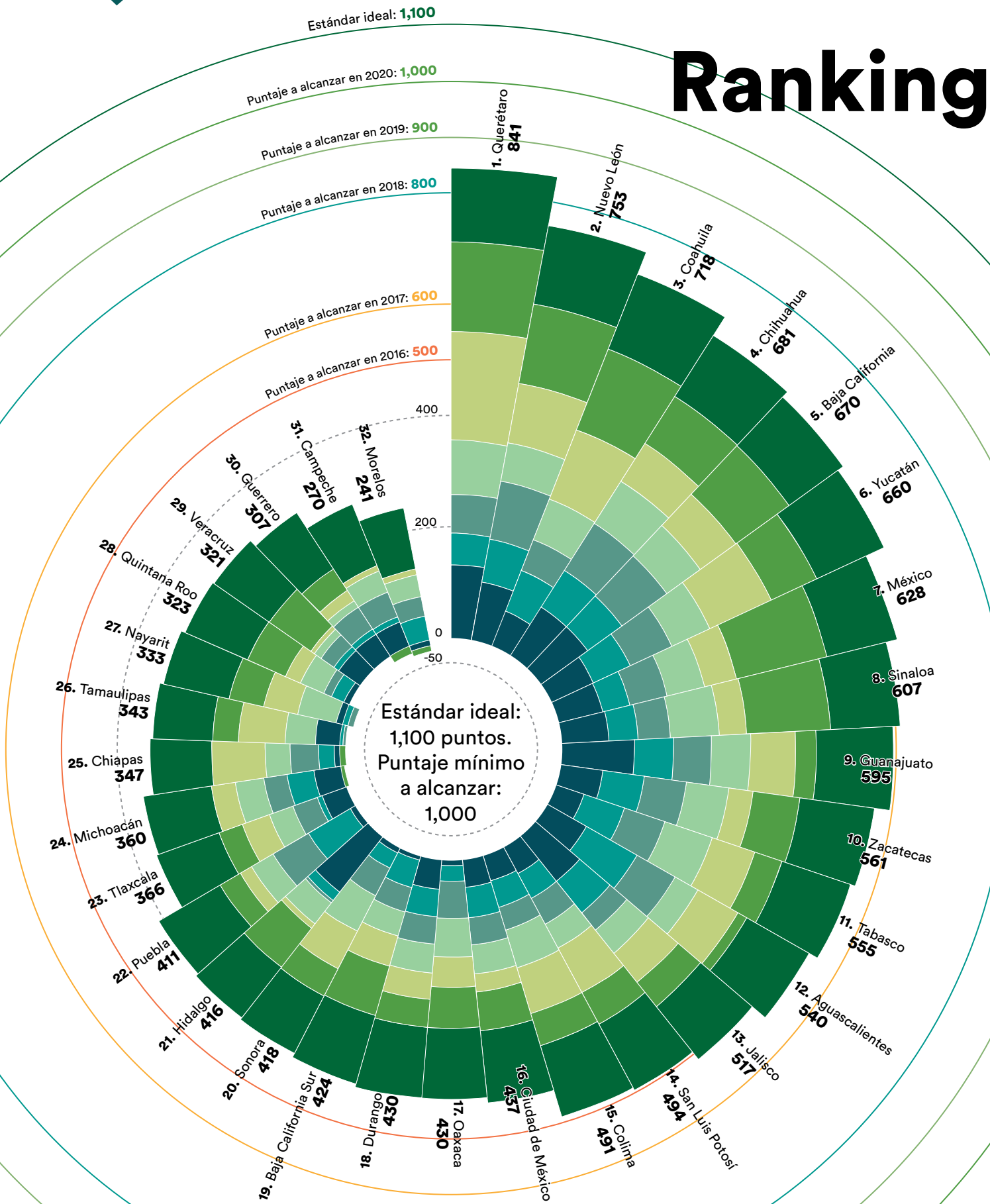
El Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal evalúa las condicionantes de la operación analizadas en este capítulo, las cuales se conforman por ámbitos que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas han realizado para la consolidación del sistema de justicia penal, de acuerdo a su nivel de desarrollo y a su grado de formalización. **Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos siendo el estándar ideal 1,100 puntos.**

En 2020 observamos que se abre aún más brecha entre los estados que proveen los mejores condicionantes de operación –lo que refleja un mayor entendimiento de la naturaleza sistémica y de política pública de la justicia procesal penal– y los estados que no terminan de construir los factores que facilitan la operación del sistema. En 2018 la diferencia entre el estado con mayor puntaje y el de menor puntaje en el Ranking era de 296%; para 2020 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, aunque se destaca el importante avance logrado por Nuevo León (23%) y Coahuila (25%), en buena medida por los esfuerzos de coordinación interinstitucional, de planeación y de construcción de medios informáticos que facilitan el flujo de información.



Ranking





- **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

En el otro lado del espectro, encontramos a Veracruz, Guerrero, Campeche y Morelos, éstos dos últimos con importantes retrocesos en el avance de la consolidación del sistema de justicia, 17% y 19% respectivamente, principalmente por la falta de coordinación interinstitucional, el debilitamiento de las instancias técnicas de coordinación y la falta de esquemas de planeación para la definición de objetivos, metas y estrategias que guíen la operación cotidiana del sistema de justicia.

2.9 Principales conclusiones

1 Para identificar los retos que enfrenta el sistema de justicia penal en su conjunto es indispensable definir con anterioridad los resultados y metas que se desean obtener, junto con los objetivos a mediano plazo. En el trayecto se establecen prioridades y se identifican las necesidades y estrategias de acción.

Hay que insistir: si no se realiza este ejercicio de planeación estratégica y se vincula con la planeación táctica y operativa de cada institución, y a su vez estas planeaciones sirven de mapa y ruta para la mejora institucional y su operación diaria, el sistema no logrará su consolidación, ni la inversión de recursos tendrá un impacto real en la vida de la ciudadanía. Es decir, ni el SJP ni las instituciones que lo componen cumplirán con su mandato, que no es otro que satisfacer las demandas ciudadanas por una mejor justicia y una reducción de la impunidad.

2 La coordinación técnica institucional, tanto nacional como local, no es una función que se haya agotado con la implementación del sistema, sino que debe mantenerse para apoyar su adecuada operación, tanto con la articulación de los ejercicios de planeación, estratégicos, tácticos y operativos, como con la identificación de necesidades institucionales, su impacto en el sistema y las medidas que se pueden adoptar para satisfacerlas. **Por ello, las instancias de coordinación técnica deberían fortalecerse, pero lo que observamos es una preocupante tendencia a su debilitamiento y, de hecho, su desaparición.**

3 Hemos podido comprobar que estas limitaciones en la coordinación técnica han tenido un alto impacto en la asignación de los recursos presupuestales, lo que fomenta la asimetría de capacidades entre las partes. En este sentido, **el ejercicio realizado por la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) para la detección de necesidades es un primer paso encaminado a una coordinación técnica, que busca la mejora de la operación del sistema, basada en resultados.** Se requiere fortalecer este ejercicio con esfuerzos de planeación que puedan satisfacer las necesidades puntuales, pero también se deben identificar puntualmente los retos y necesidades del sistema para construir las rutas de optimización.

4 Éste es el camino para lograr una asignación de recursos capaz de reducir las asimetrías institucionales, fortalecer a todas las instituciones en su conjunto –y, por ende, al sistema– e incrementar la capacidad instalada de cada instancia. Sólo así se logrará una reducción de la desigualdad entre las partes.



CAPÍTULO

3

Habilitantes

Las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia

PRINCIPALES HALLAZGOS

- **Se han realizado importantes cambios normativos que se aprecian como un retroceso** que afecta a los principios del sistema penal acusatorio y a las bases mismas de su operación, tales como la ampliación del uso de la prisión preventiva oficiosa, una mayor militarización de la seguridad pública y la aprobación de una nueva ley para la Fiscalía General de la República con claros tintes inquisitivos.
- **La instalación de un servicio profesional de carrera en las instituciones sigue siendo un importante pendiente.** Incluso en las entidades con mayor avance se observa un alcance limitado, ya que el servicio se acota a la fase de selección e ingreso del personal. Las instituciones que presentan los mayores retos son las defensorías y las comisiones de víctimas, en las que prácticamente no se observan esfuerzos de profesionalización.
- **Los modelos de gestión institucional para clarificar procesos y toma de decisiones, así como para eficientar la operación, se observan aislados de la estructura organizativa y de la especialización del personal.** Igualmente, estos modelos, sobre todo en las fiscalías, deben ser analizados en función de sus resultados y la correspondiente medición de impunidad.
- **La operación de las políticas de priorización en la persecución de delitos enfrenta retos en torno a su conceptualización,** producidos también por las limitaciones de la información estadística, la cual se encuentra más enfocada en delitos que en fenómenos criminales. Estas políticas de priorización se observan desvinculadas de los modelos de investigación criminal, y su ausencia sigue impactando en la congestión de las instituciones.
- **La capacidad instalada que se observa en las defensorías públicas y en las comisiones de atención a víctimas es indiscutiblemente menor que la identificada en las procuradurías y fiscalías,** por lo que no puede hablarse de una *igualdad de armas* en el ámbito procesal. Igualmente, la falta de suficiencia y especialización del personal pericial puede impactar negativamente.



Un elemento base para que el sistema de justicia penal (SJP) opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer los retos persistentes y las fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, **los habilitantes evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia, mismas que interactúan en la operación del SJP para generar resultados.** La evaluación de la dimensión de habilitantes se integra por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, así como la flexibilidad y lógica desplegada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en torno a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis sobre mecanismos causales, con el fin de comprender mejor los resultados alcanzados.

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 la investigación criminal.

3.1 Marco legal

Como hemos expuesto en ediciones previas de *Hallazgos*, a partir de la reforma constitucional que dio lugar al sistema penal acusatorio se detonó un proceso de armonización normativa que implicó la expedición y modificación de diversas leyes en el país, en sus distintos ámbitos y niveles de gobierno. **Sin embargo, aun cuando en 2016 se consideraba culminada la armonización normativa necesaria para operar satisfactoriamente, lo cierto es que el marco normativo del SJP ha continuado modificándose hasta la fecha.** Muchos de los

cambios han respondido a los limitados resultados que se observan de su operación, así como a las crecientes demandas ciudadanas por reducir la impunidad y hacer frente a los fenómenos criminales que la aquejan.

En ese contexto, se ha buscado posicionar una narrativa que asocia estas deficiencias con las 'reglas' mismas del sistema, así como con la idea de que son las garantías procesales las que han impuesto límites a la operación institucional, y las que han producido lo que se conoce como 'puerta giratoria' (que, a su entender, libera criminales). Esa narrativa, asumida por diversos tomadores de decisión, grupos políticos, legisladores e, incluso, representantes sociales, sugiere la necesidad de realizar modificaciones al marco normativo para otorgar 'facilidades y facultades' a las instituciones, mismas que, de fondo, implican una reducción de los estándares procesales, el detrimento en la protección de los derechos y la reducción de libertades.

Si bien es cierto que persisten espacios de indefinición, mejora y focalización en el ámbito normativo, **llama la atención que las declaraciones, proyectos de reforma e iniciativas revelen mayormente intenciones contrarias a los fines del sistema acusatorio: la reducción de los estándares de desempeño institucional, la cancelación de mecanismos de contrapeso y el detrimento de las garantías y los derechos de las personas.** Por tanto, diversas iniciativas y proyectos de reforma que se han hecho públicos requieren analizarse no sólo a la luz de los resultados actuales, sino también en función de cómo cada uno de los cambios propuestos puede alterar el equilibrio institucional y de respeto a los principios y derechos procesales.

Es igualmente relevante advertir la necesidad de repensar la naturaleza y la misión del SJP como gestor en la resolución de los conflictos, en la medida en que **no todos los conflictos exigen un parámetro idéntico de atención (sin diferenciación) por parte del Estado, y no todos ameritan la cancelación de derechos y libertades, ni la imposición de penas privativas de la libertad.** Éste es uno de los grandes retos por asumir: específicamente, cómo lograr no sólo desprestigiar los ingresos al sistema de justicia, sino también establecer mecanismos de *priorización y diferenciación* tales que se brinde una respuesta ágil y efectiva a los conflictos penales.

En consecuencia, la prisión tendría que reducirse a su mínima expresión, y dejar de albergar a personas a las que se les imputan delitos menores y sin violencia sin un adecuado análisis de riesgos. Al respecto, **mucho se logrará al dejar de considerar la pena de prisión**



como la **única sanción posible** (y deseable), y cuando el sistema de justicia garantice eficazmente los derechos procesales y el acceso a la justicia, tanto de víctimas como de personas imputadas.

Durante 2020 se identificaron las siguientes iniciativas y reformas legislativas, relacionadas con el SJP:

Principales iniciativas y reformas legislativas relacionadas con el sistema de justicia penal

- Ampliación del catálogo de delitos considerados como graves a los que se aplica la prisión preventiva de carácter oficioso.
- Anuncio de mantener a la Guardia Nacional como cuerpo con funciones de seguridad pública, así como adscribirla a la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Promulgación de una nueva Ley para la Fiscalía General de la República.
- Reforma al Poder Judicial.
- Presentación de un paquete de iniciativas de reforma por parte de un grupo de gobernadores, con tintes inquisitivos.
- Reconocimiento sobre la aplicación de protocolo de investigación de feminicidio para todo caso de muerte violenta de una mujer.

3.1.1 Prisión preventiva

En cuanto a la ampliación sobre el uso de la prisión preventiva de carácter oficioso, es preciso recordar que **la presunción de inocencia es y debe prevalecer como un aspecto básico que distingue al sistema acusatorio**, en el entendido de que toda persona es inocente hasta que se demuestre su responsabilidad. Este principio también es una condición que favorece la investigación criminal, al requerir un estándar probatorio y la construcción de una teoría del caso sostenible. Sin embargo, aun cuando es un principio que llevaría a entender el uso de la prisión preventiva con carácter excepcional, lo cierto es que su uso es generalizado y se ha ampliado en años recientes.

Tanto en iniciativas como en discursos para su ampliación, se ha sostenido la necesidad de la prisión preventiva como la vía más segura para garantizar la presencia de las personas imputadas durante el proceso, evitar que se obstaculicen las investigaciones y proteger la seguridad de las víctimas o los testigos¹⁴. Así, el 18 de febrero de 2021 la Cámara de Senadores aprobó el dictamen respecto a las leyes secundarias sobre prisión preventiva oficiosa (PPO), mismo que cristalizó en la re-

forma al artículo 19 constitucional, que amplió el catálogo de delitos con PPO. La ampliación incluye ilícitos como feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, violencia sexual contra menores, corrupción, desaparición forzada, robo al transporte de carga y huachicol. Prácticamente se aprobó el proyecto original de reforma, con la salvedad de que al final se descartó la aplicación de la PPO a los delitos cometidos con réplicas de arma de fuego.

La aprobación de la reforma es un retroceso significativo en la consolidación de un sistema acusatorio oral, el cual, como hemos descrito, privilegia el principio de presunción de inocencia y su aplicación. Se aprecia más bien como una medida que desincentiva el desempeño institucional. Además, es preciso reflexionar sobre sus implicaciones en cuanto al impacto en la población privada de la libertad, toda vez que (como se verá en el capítulo de Resultados) a partir de la aprobación de esta reforma, se incrementó significativamente la población en prisión que se encuentra en proceso, es decir, en espera de una sentencia.

Ante este tipo de impactos se hace necesario reflexionar si las medidas normativas aprobadas y aplicadas están contribuyendo a consolidar el SJP, orientándose a los principios y garantías que le dieron origen o, si por el contrario, **su aprobación puede estar auspiciando la normalización de un sistema inquisitivo mixto bajo la denominación de uno acusatorio adversarial.**

3.1.2 Guardia Nacional

Uno de los temas que no puede perderse del análisis normativo e institucional atiende a la creación, fortalecimiento y ampliación del rol de la Guardia Nacional como instancia –conformada principalmente por elementos de las Fuerzas Armadas– cuyo protagonismo se incorpora en el ámbito de la seguridad pública y, en consecuencia, de la justicia penal. **Esto supuso, de manera tácita, la entrega de funciones a elementos castrenses con el mayor reconocimiento legal observado en la historia reciente.**

Recordemos que fue el 26 de marzo de 2019 cuando se publicó en *el Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”. Y se estableció, conforme al artículo quinto transitorio, que el presidente de la República podría disponer de las Fuer-

¹⁴ El análisis sobre la aplicación de medidas cautelares y el crecimiento de la población privada de la libertad en espera de sentencia, se analizarán más adelante en el Capítulo de Resultados.

zas Armadas en tareas de seguridad pública durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor. Esto, mientras la Guardia Nacional desarrollaba su estructura, capacidades e implantación territorial, es decir, cuando menos hasta 2024.

Posteriormente, el 11 de mayo de 2020, se publicó el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Este acuerdo reguló la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, y estableció, en su artículo segundo y en el 9 de la Ley de la Guardia Nacional, algunas de sus principales funciones:

- Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas.
- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social.
- Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos en su favor.
- Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables.
- Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos.
- Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito.
- Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección.
- Colaborar con las autoridades locales y municipales en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente.

- Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos.

Desde su publicación hasta la fecha, el contenido del acuerdo ha sido fuertemente criticado. En primer lugar, por apreciarse contrario a la reforma constitucional que lo fundamenta, ya que no establece un plan para que los marinos y militares regresen a sus cuarteles. En este punto es necesario resaltar que, conforme al acuerdo, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública tendrá una duración de cinco años. Sin embargo, ni el acuerdo ni documentos normativos posteriores hacen mención a algún plan progresivo de salida de las Fuerzas Armadas.

El tema en torno a la Guardia que genera más dudas no es necesariamente normativo, y se refiere a los desafíos que plantea su operación. Aun cuando la ley define su carácter civil, se advierte un fuerte componente militar en su operación, reflejado en su liderazgo y el origen de la mayoría de sus integrantes. Observamos que la Guardia Nacional tiene facultades vastas, que van desde la prevención e investigación del delito, operaciones encubiertas y de usuarios simulados, vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de sitios web, hasta la georreferenciación. En este amplio marco, **deberán evaluarse sus interacciones con el resto de las instituciones de seguridad y justicia, y analizar sus resultados como una nueva institución integrante de este sistema.**

Otro tema preocupante es **la ausencia de mecanismos de supervisión que garanticen publicidad, transparencia y rendición de cuentas de una institución con amplias facultades y márgenes de discrecionalidad significativos.** Se contemplan órganos de disciplina¹⁵, una Unidad de Asuntos Internos y la obligación del secretario de Seguridad Pública de presentar un informe anual ante el Senado¹⁶, pero no parecen suficientes para garantizar un esquema efectivo de rendición de cuentas. Por otra parte, la ley no establece los procedimientos de desarrollo y promoción de los elementos de la Guardia ni los criterios de evaluación de sus integrantes. Sólo se señala que será facultad del Consejo de Carrera de la Guardia asumir estas responsabilidades y establecer las normas que regulen la permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento del personal. Salta a la vista, además, una incongruencia: la profesionalización de los miembros de la Guardia se reafirmará, según los planes, en instituciones de formación

¹⁵ Junta de Comisarios, Consejo de Honor Superior, los Consejos de Honor Ordinarios.

¹⁶ Este informe deberá incluir el número de eventos en los que haya participado la Guardia, desglosando aquéllos en los que se haya hecho uso de armas de fuego, así como personas detenidas, bienes incautados y quejas sobre violaciones a derechos humanos.



policial y de educación militar y naval. Se plantearon dos años para realizar la evaluación de confianza de los integrantes de la nueva corporación.

Su amplio despliegue y operación en funciones diversas son igualmente atendibles. Tan pronto como en octubre de 2020, las unidades operativas de la Guardia Nacional fueron adscritas a los mandos territoriales del Ejército. Para esa misma fecha, de acuerdo con datos de la Presidencia de la República, había 181,286 elementos de las Fuerzas Armadas desplegados en México: 83,157 elementos de la Guardia Nacional, 70,881 de Sedena y 27,247 de Semar; además de 33,449 elementos asignados para el “apoyo de operaciones”, sumando un total 214,735 elementos de las Fuerzas Armadas realizando tareas de seguridad pública en el país¹⁷.

Con este avance del militarismo, sorprende aún más que no sólo se haya renunciado a la construcción de una vía civil para las labores de seguridad pública, sino que, además, el Ejecutivo Federal sopesa la intención de adscribir formalmente la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, tal como lo manifestó el presidente de la República el 15 de junio de 2021.

El panorama que emerge es el de un ente militar encargado formalmente de las labores de seguridad pública y del rol correspondiente originalmente a las policías, para efectos de la investigación y persecución de los delitos. **Esto formaliza a la Guardia Nacional como actor preponderante en el SJP, sin que su naturaleza, capacitación, controles y mecanismos de rendición de cuentas se hayan previsto para tal efecto.** Lo que debe llevarnos también a repensar la presente evaluación, a fin de identificar con mayor precisión el impacto de su participación, la interrelación que guarda con el resto de los actores del sistema, la posibilidad de que se apegue al artículo 21 constitucional al reconocer el mando y conducción del Ministerio Público, así como los retos que su labor impone en términos de protección y garantía de los derechos de las personas.

3.1.3 Ley de la Fiscalía General de la República

Tan sólo un año y cinco meses después de aprobarse la Ley Orgánica que diera origen a la actual Fiscalía General de la República, y de que fuera acompañada de un amplio consenso y trabajo parlamentario con especialistas, sociedad civil y grupos de víctimas, el instrumento normativo fue abrogado. En su lugar, el 29

Cuadro 1. Lectura de la nueva Ley de la Fiscalía General de la República

Mandatos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (21 de enero de 2021)

Derechos de las víctimas-Recurso efectivo

Se eliminan las obligaciones de los fiscales de:

- Elaborar planes de investigación de manera coordinada con las víctimas, sus representantes legales y organizaciones de la sociedad civil que les asesoren.
- Mantener a las víctimas informadas de las etapas de investigación que se lleven a cabo y garantizar su participación en las diligencias que corresponda.
- Garantizar a las víctimas el acceso a todos los registros.

Se cancelan los derechos de las víctimas para:

- Presentar peritajes independientes.
- Ser protegidas y saber quién puede protegerlas si su vida está en peligro.
- El resguardo de información proporcionada por familiares de personas desaparecidas y que debería ser resguardada en la Base Nacional de Información Genética.
- Acceder a un traductor e intérprete.
- Solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción respecto de casos en el fuero común en la comisión de graves violaciones de derechos humanos.

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Se elimina la facultad de la Fiscalía para:

- Investigar la desaparición de personas, incluido cuando “una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada” en la comisión del hecho.

Se elimina a la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda lo que podría:

- Perjudicar el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, incluyendo la colaboración entre las autoridades encargadas de la búsqueda y la investigación penal.

Se cancela la posibilidad de contar con mecanismos de colaboración, tales como:

- La realización de mesas de trabajo y encuentros en los que participen organizaciones de víctimas, de la sociedad civil especializada y organismos internacionales.

Derechos de las Personas Migrantes

Se cancela la obligación de la FGR:

- Asesorar a las víctimas sobre sus derechos, especialmente en lo que respecta a la regulación migratoria y los visados humanitarios, así como en relación con las instituciones que pueden proporcionarles medidas y atención.

Se elimina toda mención del Mecanismo de Apoyo Exterior, por lo cual no habría responsabilidades para:

- Garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación integral a víctimas que se encuentren en el extranjero.

¹⁷ Pérez Correa, Catalina, “Fuerzas Armadas, Constitución y Democracia”, *Revista Antimilitarista* 1, Colectivo Seguridad sin Guerra.



de abril de 2021 se aprobó una ley que representa un serio retroceso. Una ley que lleva a la institución a su punto de origen; **una Fiscalía cuya operación es la de una Procuraduría con un desempeño más asociado al del sistema de justicia inquisitivo mixto y que representa la renuncia a cualquier intento de transformación.**

Aun cuando diversos mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, especialistas, organizaciones de la sociedad civil y colectivos de víctimas manifestaran públicamente su rechazo al nuevo instrumento normativo, y advirtieran sobre sus potenciales riesgos y retrocesos, la ley se aprobó prácticamente en sus términos originales, con mínimos ajustes derivados de la negociación parlamentaria. Tan sólo basta observar el Cuadro 1, que retoma algunas de sus apreciaciones.

De esta manera, **la Ley de la Fiscalía General de la República propuso cancelar responsabilidades vigentes relacionadas con la protección de los derechos humanos, omitió reconocer derechos previamente previstos por Ley –especialmente de las víctimas– y alteró el esquema de controles y contrapesos contemplado.** Como parte de los principales elementos observados como foco de alerta, junto con el Colectivo contra la Impunidad observamos lo siguiente¹⁸:

1. **Se otorgaron facultades limitadas de la Fiscalía General para atender con plenitud su mandato.** La ley omitió facultades imprescindibles de la Fiscalía General y que se consideran como base para el ejercicio de su función, tales como procurar la reparación del daño de las víctimas y adoptar medidas de protección. De su lectura es posible identificar la indiscutible reducción de las obligaciones de la Fiscalía en relación con las víctimas, lo que retrata un espíritu regresivo en materia de derechos humanos.
2. **Se implantó una interpretación autocrática respecto de su autonomía.** Se incorporó de manera reiterada el concepto de 'autonomía' con la intención de reducir sus obligaciones, su condición de equidad y la posible coordinación y colaboración con otras instituciones nacionales e internacionales. La autonomía fue recogida en la ley como un elemento de naturaleza limitativa y restrictiva con respecto a la coordinación, lo que sugiere un mayor margen de aislamiento de la Fiscalía y de posible discrecionalidad en su operación.
3. **Se incorporaron restricciones a la transparencia y rendición de cuentas institucionales.** Se establecieron causales específicas de clasificación y negativa de información adicionales a las previstas originalmente. Además, se incorporaron disposiciones para restringir el acceso a la información y la rendición de cuentas. Por ejemplo, el Plan de Persecución Penal quedó minimizado bajo la figura de un Plan de Procuración de Justicia que limita su revisión por el Senado, y no se prevé como una política de mediano y largo plazo. Igualmente, al Consejo Ciudadano le fueron limitadas sus facultades y es más un órgano consultivo que de decisión.
4. **Se propuso regresar al modelo institucional y organizativo de la PGR.** Se propuso una estructura organizativa asociada con la operación tradicional de la Procuraduría. Se promovió una operación burocrática, donde la asignación de recursos se da por sentada por unidad administrativa, no de acuerdo a las necesidades y prioridades que serían establecidas desde el Plan de Persecución Penal. Se considera un revés muy importante la creación de Fiscalías Especializadas de Control Competencial, de Control Regional y de Delincuencia Organizada, mismas que sólo pueden agravar los problemas de competencias al interior de la Fiscalía, provocar una mayor fragmentación de las investigaciones y promover una operación rígida tradicional.
5. **Se afectaron las condiciones para lograr una independencia técnica de los operadores.** La ley prevé disposiciones que refuerzan la autoridad jerárquica del fiscal general, afirmando su poder y control sobre la totalidad de funcionarios de la Fiscalía, en desmedro de la independencia técnica y la construcción de un cuerpo civil de carrera de carácter técnico, no guiado por coyunturas políticas o por influencias externas.
6. **Se favorecieron nombramientos discrecionales de fiscales especiales.** Se prevé que, por regla general, los fiscales especiales sean nombrados discrecionalmente por el titular de la FGR. Se eliminaron los requisitos para el nombramiento de fiscales especiales bajo principios de mérito, transparencia, publicidad y participación ciudadana. También se estableció una regla especial para dar intervención al Senado únicamente con respecto a los nombramientos de los fiscales de Anticorrupción y de Delitos Electorales, misma que podría no asegu-

¹⁸ Análisis integrado en el reporte *De procuradurías a fiscalías: Observatorio de la Transición 2020*, México Evalúa, abril de 2021. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/04/observatorio2020-finalok.pdf>



rar los mínimos necesarios que deberían observarse en todas las designaciones de fiscales especiales. Además, se eliminó la obligación de fundar y motivar los nombramientos.

La falta de autonomía y de profesionalización de las instituciones encargadas de la investigación y la persecución del delito puede resultar en una causa estructural de impunidad que obstruye procesos de investigación integrales, exhaustivos y oportunos. Como lo ha destacado el relator especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, **la falta de autonomía y de independencia funcional de las fiscalías puede erosionar la credibilidad de la autoridad de los fiscales y socavar la confianza del público en el sistema de justicia**. Además la ley de la FGR presenta un importante retroceso en el fortalecimiento institucional del servicio de carrera al eliminar el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera. Esta eliminación revoca la posibilidad de la ciudadanía a contar con fiscales profesionales e independientes formados en institutos especializados, y retorna al viejo esquema donde la promoción y la carrera de los fiscales depende de sus méritos ante el superior jerárquico, y no del desempeño en la investigación y persecución de causas.

7. **Se reinstaló un esquema de investigación a partir de casos aislados, en vez de transitar hacia un enfoque de fenómenos criminales.** Como consecuencia de esta reorientación, se propuso la desaparición de la Coordinación de Métodos de Investigación que permitiría una operación flexible, asociada a las necesidades y prioridades establecidas, que apoya a la gestión del personal para la conformación de células de investigación.
8. **Cancelación de disposiciones y esfuerzos previstos para la transición de una Procuraduría a una Fiscalía.** Un aspecto adicional que se observa como retroceso es la cancelación de las disposiciones que establecían un régimen transitorio para la Fiscalía. No se recogen todas las disposiciones transitorias que se previeron en la ley orgánica previa, tales como publicar el inventario de casos, los criterios para su atención y lo correspondiente a la integración de la Base de Datos de Información Genética para la Identificación.

Como se ve, la aprobación de la ley actual hace evidente y legítima el fuerte talón inquisitivo con el que opera la Fiscalía. Al mismo tiempo, muestra por qué tienen una absoluta relevancia para la agenda pública temas relacionados con el federalismo penal y la distribución de competencias, la estrategia para atajar fenómenos criminales sumamente lesivos para la población, la atención diferenciada de la acción penal por tipos de criminalidad y los controles necesarios para proteger los derechos humanos y los derechos procesales de víctimas, testigos e imputados.

No se puede minimizar la necesidad de redefinir el marco de competencias de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el país. El actual diseño ha derivado en obstaculización y en la fragmentación en la investigación de los delitos, lo que puede generar impunidad. En los casos que no sean competencia exclusiva de la Federación, es necesario que se delimiten los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción de la FGR, cuando no se encuentren especificados en las leyes especiales. Si bien el tipo de criminalidad cuya persecución es competencia de la Federación se encuentra delimitado en la Constitución y en las normas federales, para aquellos casos en los que la competencia no es exclusiva no existen criterios claros para su atracción. De esta forma, existen espacios de discrecionalidad y arbitrariedad que tienen un impacto negativo en las instituciones, pues les coloca cargas de trabajo inapropiadas y les exige actuar de manera coyuntural¹⁹.

3.1.4 Reforma al Poder Judicial

El presidente de la República presentó el 12 de febrero de 2020 un proyecto ante el Senado con un conjunto de reformas que impactan en la naturaleza, estructura y facultades de los órganos que constituyen el Poder Judicial de la Federación. Tal proyecto es idéntico al que en su momento propuso el actual presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si bien la reforma al Poder Judicial de la Federación implica una serie de cambios administrativos y jurisdiccionales, también supone impactos en sistema penal acusatorio, que se pueden describir en dos aspectos:

1. Es posible apreciar que el paquete de reformas legislativas fue pensado por y para los funcionarios, no desde el punto de vista de la ciudadanía, que debe estar en el centro del sistema, junto con el respeto a sus derechos.

¹⁹ De PGR a FGR: *Lineamientos de la Transición*, México Evalúa 2019, pp 32.

2. Desde la lógica de la comprensión del sistema penal acusatorio, si bien se proponen modificaciones a la figura del amparo, se requiere hacer un profundo análisis adicional, ya que se vislumbran posibles reformas necesarias para armonizar con la lógica del sistema. Esto, sobre todo, por las implicaciones que tiene la figura del amparo en cuanto a los principios del sistema acusatorio, en términos de celeridad y oralidad, principalmente. Recordemos que cuando se redactó la Ley de Amparo no existía claridad de lo que era específicamente el proceso penal; no se había promulgado el Código Nacional de Procedimientos Penales. **Sugerimos entonces que lo precedente no es solamente pensar en el ajuste del proceso penal en el juicio de amparo, sino también a la inversa: ajustar el amparo al nuevo sistema procesal penal.**

3.1.5 Paquete de reformas presentado por un grupo de gobernadores²⁰

El 27 de julio de 2020 se realizó un acto público con la participación de diversos gobernadores, entre ellos, los de Veracruz, Hidalgo y Tlaxcala, encabezados por Alejandro Murat, de Oaxaca. El evento tuvo la finalidad de presentar ante la Junta de Coordinación Política del Senado de la República un conjunto de propuestas legislativas en favor, se argumentó, de la justicia penal.

Las iniciativas buscaban modificar disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y otras disposiciones que supondrían un grave retroceso en el desarrollo del sistema de justicia penal, el cual, subrayamos, debe proteger los derechos de víctimas e imputados, respetar el principio de igualdad procesal y operar con controles, contrapesos y estándares altos. En el diagnóstico que motiva esta iniciativa, los gobernadores que la presentaron aducen razones derivadas de los agudos problemas de inseguridad y de procuración de justicia que sufre el país, que mezclan verdades con lugares comunes y falacias –como la “puerta giratoria” como síntoma absoluto de la falta de eficacia del sistema–.

Sin embargo, resulta preocupante que la solución propuesta para esos problemas, basada en enmiendas o adiciones desarticuladas y fragmentarias a artículos

del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), **abre la puerta a un mayor encarcelamiento indiscriminado, a la expansión del populismo penal²¹ y a la vulneración de derechos.** A continuación describiremos algunos de los elementos más alarmantes:

1. Cambios en el concepto de presunción de inocencia y medidas cautelares:

- **Imposición de medidas cautelares sin vinculación a proceso** (art. 140). La reforma plantea la obligación del juez de determinar e imponer medidas cautelares en el periodo de retención ministerial, violando la presunción de inocencia. Recordemos que si las medidas cautelares se imponen antes de ser vinculado a proceso es porque el imputado hace uso de un derecho exclusivo de la defensa; no debe ser una atribución del fiscal y el juez.
- **Ampliación de los riesgos de fuga para aplicar la prisión preventiva oficiosa** (art. 167). Se propone agregar como consideración de riesgo de fuga el hecho de que el imputado tenga procesos penales o administrativos previos por conductas dolosas. Eso implica una violación al principio de inocencia y una presunción de culpabilidad, así como una estigmatización para aquéllos con antecedentes penales y una promoción al punitivismo.

2. Otorgamiento de facultades extraordinarias al tribunal:

- **Reclasificación en sentencia por el juez** (art. 402). La reforma plantea que si el fiscal acusó por un delito distinto al que probó, será obligación del juez corregir dicho error, lo que lo convierte en parte, cuando éste sólo debe dirigir la audiencia. Se trata de una violación al principio de congruencia de la acusación hecha por el Ministerio Público.

3. Ampliación de los términos que tiene el Ministerio Público para actuar:

- **Modificación en la declaración del acusado** (art. 377). Tanto la Constitución como el CNPP vigente prevén el derecho del imputado a guardar silencio. La propuesta de reforma establece que durante la etapa de juicio o en cualquier otra etapa del proceso, si el imputado decide declarar, éste tendrá entonces la obligación de responder a todos los cuestionamientos realizados por las partes o el juez. Esto merma los derechos procesales del imputado, es inconstitucional y contrario a las convenciones generales.

4. Cambios en las formas de conducción del imputado al proceso penal que formalizan la cuasiflagrancia y son un golpe a la libertad personal:

- **Eliminación de la orden de comparecencia** (art. 141). Ser acusado de un delito y por alguna razón no cumplir con un citatorio del fiscal serían suficientes para presumir riesgo, actuar con cautela, solicitar una orden de aprehensión y, por tanto, restringir la libertad personal. Se incentiva así la fabricación de actuaciones para obtener órdenes de aprehensión a diestra y siniestra, y se derogan garantías de seguridad, como la puesta inmediata a disposición del juez.
- **Modificación al concepto de flagrancia** (art. 146). Bastaría el señalamiento de una sola persona para que se configurara la detención en flagrancia, lo cual implicaría la formalización de criterios inconstitucionales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resuelto.

²⁰ Al momento de la integración del presente informe (julio 2021) no se tiene registro de que tal paquete de iniciativas de reforma se haya ingresado al Sistema Legislativo.

²¹ El *populismo penal* es entendido como la respuesta que ofrecen las autoridades, ejecutivas y legislativas, al fenómeno criminal, logrando establecer en la percepción social que la solución al fenómeno es el uso de una mano dura por parte del Estado, con agentes militares encargados de la seguridad pública, con el uso de la prisión preventiva para recluir en las prisiones a todas las personas sin discriminación y con la promoción del aumento de penas como medida “preventiva”. Sin embargo, la evidencia muestra que ninguna de estas medidas resuelve el fenómeno ni reduce el número de víctimas; por el contrario, promueve la fabricación de culpables, reduce los estándares exigibles a las autoridades, aumenta la impunidad y no contiene el incremento de la incidencia delictiva. En este sentido, el populismo penal o punitivo asocia la justicia con prisión, no desde un enfoque de derechos, no desde un enfoque preventivo y no desde un enfoque de justicia restaurativa.



Este paquete de propuestas no prosperó, al parecer, porque al momento de confrontar los argumentos y hechos esgrimidos por algunos de los redactores del mismo en contra de la interpretación que se da en otros estados a las reglas del CNPP que se pretendía reformar, se hizo patente que la realidad de Oaxaca no era aplicable al resto del país. Por ello hacemos énfasis en que modificar las legislaciones nacionales implican un análisis de fondo del ejercicio del federalismo en México.

3.1.6 Aplicación del Protocolo de Femicidio para toda muerte violenta de una mujer

El 8 de marzo de 2021 se aprobó también en la Cámara de Diputados federal el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 325 del Código Penal federal y el 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia del delito de femicidio. En cuanto al Código Penal, se establecen supuestos en razón de género que no habían sido considerados en dicho ámbito, tales como que existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia, que haya existido algún parentesco por consanguinidad, afinidad o una relación que evidencia desigualdad o abuso de poder, o cuando haya habido amenazas directas o indirectas, entre otras.

Respecto al artículo 131 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se establece que en la investigación de todos los hechos que priven de la vida con violencia a una mujer, el Ministerio Público estará obligado a constatar si existe alguna de las razones de género establecidas en el delito de femicidio, previsto en el artículo 325 del Código Penal Federal y que, en su caso, éste se aplique.

Ambos elementos se aprecian positivos en la medida en que reducen las discrepancias sobre las circunstancias de un hecho delictivo que constituyen razón de género y, a la vez, sirven para ampliar los estándares de las investigaciones criminales.

Recordemos que desde las primeras discusiones en México se consideró indispensable redactar de forma clara y precisa las circunstancias que constituyen violencia contra la mujer, en los términos establecidos por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención de Belem do Pará²², a fin de evitar sesgos en la investigación del Ministerio Público y las personas juzgadas. No obstante, es preciso advertir que sobre este tema existían ya dos elementos normativos que no habían sido aplicados a la fecha del cierre de este reporte. El

primero, de 2015, correspondiente a la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de investigar como femicidio toda muerte violenta de una mujer; el segundo, de 2017, relativo a un acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante el cual se establece que la ahora FGR y las 32 procuradurías y fiscalías estatales investigarían toda muerte violenta de mujeres bajo protocolos de femicidio.

Sin embargo, a 2020 sólo 26 entidades contaban con un protocolo de femicidio; Coahuila, Tamaulipas y Durango iniciaron el proceso para contar con un protocolo y Baja California, Sonora y Nayarit no contaban con uno.

3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

El sistema penal acusatorio tiene ventaja sobre el tradicional en la medida en que las víctimas y los imputados son puestos en el centro, a través del reconocimiento de sus derechos en el proceso. Los aspectos que aún requieren atención atienden más bien a deficiencias o malas prácticas observadas en los operadores cotidianamente; prácticas que posiblemente ya existían en el sistema inquisitivo mixto, pero que eran suplidas por la fe pública del Ministerio Público, la judicialización de casos de bajo impacto social y la impunidad en casos de alto impacto social, en los que se observaban espacios de arbitrariedad y decisiones no transparentadas.

De esta manera, el sistema penal acusatorio se diseñó e implementó sobre un entramado institucional ya existente, con las relaciones institucionales y dinámicas y prácticas ya existentes. Por tanto, **el solo cambio normativo y de procesos no puede alterar de manera significativa las inercias institucionales y personales. La operación satisfactoria del sistema penal depende, en gran medida, de las personas que intervienen en el quehacer diario de las instituciones de justicia.** El andamiaje normativo del sistema de justicia no basta por sí solo para que se cumplan sus objetivos, pues es indispensable que los operadores cuenten con las competencias y aptitudes necesarias para llevar a cabo sus funciones.

En ese sentido, la profesionalización de los operadores en el SJP, como en cualquier ejecución de política pública, es esencial para el fortalecimiento institucional. Sólo

²² Para mayor información ver <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx> y <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/folleto-belemdopara-es-web.pdf>

a través de la formación y el desarrollo profesional constante de los servidores públicos se generarán resultados satisfactorios para el sistema de justicia y se promoverá la mejora continua.

3.2.1 Personal suficiente y capacitado

3.2.1.1 Ámbito local

Para garantizar el acceso a la justicia, el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse en número suficiente para cubrir las necesidades de la población. La cantidad de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración e impartición 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 entidades federativas.

Para este *Hallazgos 2020* acudimos a los censos del Inegi, que brindan una fotografía más completa del panorama nacional²³. Como se observa en la Gráfica 9, la tasa²⁴ de agencias del Ministerio Público (MP) es heterogénea en el mosaico nacional. Mientras hay entidades como Baja California Sur, Campeche y Coahuila con 11.5, 7.5 y 7.4 agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes, se identifican otras como la Ciudad de México, Michoacán y el Estado de México con tan sólo 0.4, 0.5 y 1.1 agencias por cada 100 mil.

Como resultado de esto, el promedio nacional es de 3.1 agencias del MP por cada 100 mil habitantes. Éste es un indicador representativo de la necesidad de establecer modelos y mecanismos que privilegien la atención a víctimas del delito, en todos los rincones del país y para todos los tipos de población, mismos que aseguren un acceso igualitario y que busque atajar brechas existentes.

Al respecto, llama la atención que mientras las entidades con un menor nivel de acceso a la justicia a través de agencias del Ministerio Público se mantuvieron constantes de 2019 a 2020, en el caso de las entidades con un mayor número de agencias se observaron cambios significativos. Destacó especialmente el caso de Aguascalientes, que presentaba durante 2019 un promedio de 10.32 y durante 2020 se redujo a 5.7.

Gráfica 9. Promedio de Agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

Si consideramos que en cada agencia debe haber un fiscal y que el promedio regional en América Latina es de siete fiscales por cada 100 mil habitantes²⁵, **se observa que la tasa está muy por debajo de lo que se podría considerar como "suficiente"**.

El tipo de personal con un mayor promedio nacional es el **policia ministerial** o de investigación, que se ubica en 14.8, seguido de los **fiscales** o ministerios públicos, cuyo nivel asciende a 11 por cada 100 mil habitantes. Los **defensores públicos** ascendieron a una media nacional de 6.5 por cada 100 mil habitantes, nivel distinto al reportado en 2019, de tan sólo 2.2. Entretanto, los **peritos** alcanzan el promedio nacional de 9.7 y los **jueces** se ubican en 4.5 por cada 100 mil, lo que representa una tasa ligeramente superior a la reportada para 2019, de 3.77 por cada 100 mil. El personal con mayores limitaciones son los **asesores jurídicos**, cuya media nacional tan sólo alcanza 1.3 por cada 100 mil habitantes.

²³ Igual que en años anteriores, para este año la información fue solicitada directamente a las instituciones (ver el primer capítulo de este reporte). Sin embargo, dicha información presenta inconsistencias que la hacen poco útil para la elaboración de análisis completos y en el ámbito nacional. Se consideró pertinente emplear como fuente el Inegi, a fin de privilegiar la comparabilidad.

²⁴ Número de operadores por cada 100 mil habitantes.

²⁵ Recuperado de: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>



Gráfica 10. Promedio de policías ministeriales o investigadores por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



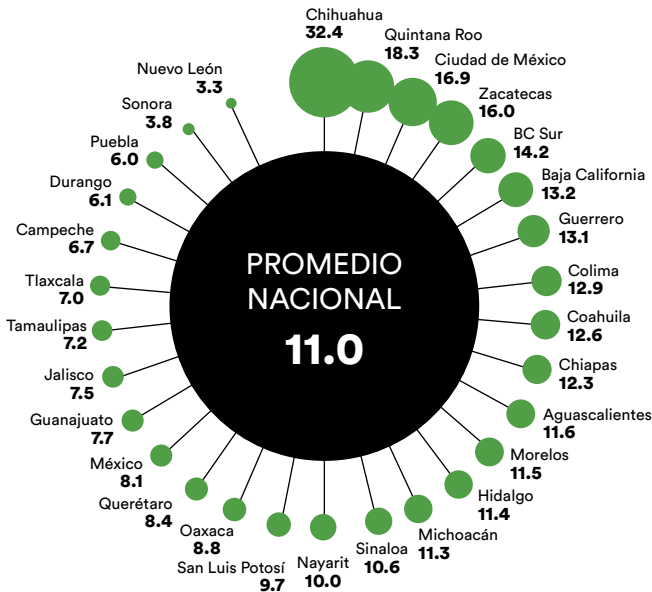
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

Gráfico 12. Promedio de peritos por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



* Se toman los datos del Censo de Procuración de Justicia Estatal 2020; Jalisco se obtiene del Censo de Gobierno, Seguridad y Sistema Penitenciario 2020
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

Gráfica 11. Promedio de fiscales o agentes del MP por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

Gráfico 13. Promedio de asesores jurídicos por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.



Gráfico 14. Promedio de jueces por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

Gráfico 15. Promedio de defensores por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

Tabla 7: Personal del sistema de justicia penal en perspectiva comparada con otros países de América Latina

| País | Tasa de jueces por cada 100 mil habitantes | Tasa de fiscales por cada 100 mil habitantes | Tasa de defensores por cada 100 mil habitantes |
|----------------|--|--|--|
| México | 4.5 (2020) | 11 (2020) | 6.5 (2020) |
| Colombia* | 11.7 (2020) | 9.7 (2020) | 7.6 (2020) |
| Guatemala** | 4.43 (2020) | 4.5 (2020) | 2.67 (2020) |
| Ecuador*** | 8.9 (2019) | 5.06 (2019) | 4.3 (2019) |
| Costa Rica**** | 26.4 (2016) | 11.5 (2016) | 10 (2016) |

* Información pública oficial consultada el 21 de julio de 2021: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/oferta-institucional/jueces-fiscales-y-defensores-publicos-por-cada-100-000-habitantes/>

** Información pública oficial consultada el 21 de julio de 2021: <https://iccp.org.gt/indicadores/indicador-02/>

*** La justicia en Ecuador. ¿Cuenta la Función Judicial con suficientes recursos para cumplir con su labor?, 2020: https://observatoriodjudicial.ec/storageInformes/1589513020_10%20La%20Justicia%20en%20Ecuador%20-%20

**** Información pública oficial consultada el 21 de julio de 2021: <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/06/Indicadores-Judiciales-1990-2016.xls>

Si bien no existe un estándar en cuanto a la capacidad instalada necesaria para una óptima atención y desarrollo de las funciones del SJP, y a sabiendas de que en gran medida esta concepción se encuentra determinada por los modelos de gestión instrumentados, es necesario ampliar la mirada y comparar a México con otros países con características similares.

A la luz de estos datos es posible apreciar dónde están los retos que debemos superar para contar con una capacidad

suficiente de personal, que atienda las necesidades y demandas del sistema de justicia penal. Especialmente aquél enfocado en las tareas de investigación de hechos delictivos y fenómenos criminales, y aquél cuya naturaleza es la de representar y velar por los derechos de las personas víctimas e imputadas, a fin de garantizarles una igualdad de armas, ya sea para su defensa o para su acusación.

Más allá de lo que nos indica la media nacional, al observar las diversas tasas de personal por tipo y por entidad



federativa se descubre que hay una capacidad heterogénea en el país. Veámoslo por tipo de personal.

En el caso del **policia ministerial** o personal destinado a la ejecución material de las investigaciones, de acuerdo a la información provista por las entidades al Inegi, se ubican entidades como Baja California Sur, Quintana Roo y Chihuahua, con tasas de 36.3, 35.4 y 32.3 por cada 100 mil habitantes, respectivamente, en contraste con Colima, Tlaxcala, Ciudad de México, Morelos y Veracruz, que no alcanzan la tasa de uno.

Con los **fiscales o ministerios públicos** también se identifican contrastes importantes, lo que nos lleva a reflexionar respecto al modelo de investigación y persecución penal que se está implementando. Chihuahua (32.4), Quintana Roo (18.3), Ciudad de México (16.9) y Zacatecas (16) están muy por arriba del promedio nacional, mientras que Nuevo León (3.3) y Sonora (3.8) se ubican en los niveles de personal más bajos. Esta relación se analizará más profundamente en el capítulo de Resultados, en el que podremos constatar el impacto de la suficiencia de personal en la carga de trabajo e incluso en la posible falta de incentivos para iniciar investigaciones sobre los hechos que conocen.

Por lo que respecta al **personal pericial**, mucho se ha insistido en que es una de las figuras más debilitadas, no sólo en términos de capacidades, sino también en suficiencia para cubrir las necesidades de investigación que exige el sistema penal acusatorio. Como muestran los datos, este personal resulta insuficiente, pues el promedio nacional alcanza tan sólo 9.7 por cada 100 mil habitantes. Los estados que cuentan con las tasas más altas son Baja California Sur, Colima y Ciudad de México con 24.1, 19.2 y 18.5, respectivamente. Si bien, hay que insistir, no existe un estándar definido sobre el número adecuado para atender con calidad y eficiencia las necesidades, resulta alarmante el hecho de que en varias entidades federativas se constata el urgente fortalecimiento de esta figura, clave para el desarrollo de investigaciones de mayor rigor. Recordemos que el personal pericial es aquél que puede brindar elementos técnico-científicos a las investigaciones, tanto para apoyar a la acusación de la Fiscalía como para fortalecer la estrategia de defensa.

La actuación de la persona **asesora jurídica** en el proceso penal está en función de la etapa en la que se encuentre el caso, así como del desarrollo del mismo. Si bien no es posible sostener que el asesor victimal y el ministerio público siempre tendrán posturas diversas, lo cierto es que en todo momento se debe privilegiar el interés de la víctima y la salvaguarda de sus derechos. La función de la asesoría victimal es clave en los casos en

que la víctima decide constituirse como coadyuvante en la investigación, y también si se observan diferencias en la clasificación de los delitos, dificultades en el levantamiento de la denuncia, inconsistencias o arbitrariedades en los elementos de prueba, ausencia de líneas y actos de investigación y/o divergencias en torno a las medidas cautelares solicitadas o incluso divergencias respecto de la determinación ministerial, por poner algunos ejemplos. Para ello es indispensable contar con suficientes asesores victimales que estén en posibilidad de responder a la creciente tasa de victimización en el país. La tasa de asesores y asesores jurídicos varió de 0.5 en 2019 a 1.3 para 2020, lo que representa aún un nivel más que insuficiente. Prácticamente en la mayor parte de las entidades la tasa no alcanza el uno. Llama la atención Colima, con una tasa de 7.4, seguida de Ciudad de México, Baja California Sur, Jalisco y Yucatán, con tasas de 3.1, 2.8 y, para las últimas dos entidades, una tasa de dos. Igualmente llama la atención que Baja California, Morelos y Tabasco no hayan reportado asesor jurídico alguno.

En torno a los **jueces** se observa un promedio nacional de 4.5 por cada 100 mil habitantes para 2020, mientras que el registro previo se encontraba en 3.77 por cada 100 mil habitantes; es decir, un ligero incremento respecto del año anterior. Destacan Campeche, Zacatecas, Baja California Sur y Quintana Roo, con valores muy por encima de la media nacional, cuyas tasas ascienden a 11.3, 7.2, 6.9 y 6.6 por cada 100 mil. Las entidades con un menor número de jueces por cada 100 mil habitantes son Aguascalientes, Puebla, Estado de México y Tlaxcala, con 2, 2.1, 2.6 y 2.7, respectivamente.

Si se compara el número de jueces con el promedio en la región, se aprecia un rezago importante, pues la tasa en Latinoamérica es de 10 por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio nacional es de 4.5. Esto revela que no se han generado avances suficientes para revertir la insuficiencia de personal, lo que repercute negativamente en el acceso a la justicia. Cabe considerar estas cifras a la luz del número de casos que son judicializados; dicha relación podrá observarse en el capítulo de Resultados, en donde se señalan aquellas entidades cuya demanda exige un mayor fortalecimiento del personal. También como parte de *Hallazgos 2020*, en el apartado de Resultados, se puede consultar por sexo la proporción de personas juzgadas. Sobre el resto de operadores no se cuenta con información desagregada por sexo, o en la información reportada se apreciaron inconsistencias.

Finalmente, es necesario apuntar que la igualdad de armas se refiere esencialmente a que las partes tendrán los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales. Pueden existir tres partes



procesales: víctima e imputado –que son la relación principal en el proceso penal–, y el Estado, como representante de la sociedad. En este sentido, las partes procesales que intervengan en el procedimiento deberán recibir el mismo trato y tener las mismas oportunidades para sostener la acusación y la defensa. Como se ve, el equilibrio de las partes es de suma importancia: deben concederse igualdad de condiciones y de armas, de manera que ninguna de las partes quede en estado de indefensión. Por todo ello es importante fortalecer tanto las figuras del asesor victimal como de la defensoría y de los peritos, a fin de garantizar que se pueden ofrecer tales condiciones de igualdad.

3.2.1.2 **Ámbito federal**

En los últimos años los esfuerzos para el fortalecimiento del sistema de justicia penal se han dirigido principalmente a las procuradurías-fiscalías: a fortalecer sus modelos de gestión, apuntalar su capacidad investigativa, desarrollar diferentes modelos de organización y construir un marco normativo que sea pertinente con su rol en el sistema adversarial. En fin, a dotarlas de las herramientas necesarias para lograr acusaciones efectivas con un absoluto respeto a los derechos de las partes.

Sin embargo, también es de puntual relevancia contar con la capacidad necesaria para garantizar la efectiva igualdad de armas. El texto constitucional establece la definición del proceso penal como un proceso acusatorio, lo que implica que una parte acusa y otra parte se defiende. Esto implica que tanto la defensa como la persona que brinda la asesoría jurídica deben conocer todos los registros de las carpetas y estar presentes en todos los actos del proceso. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad le toca a la parte acusadora, conforme a lo que establezca el tipo penal.

Estos principios, vertidos en la Constitución, se ponen en operación en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece en diferentes artículos el principio de igualdad ante la ley, el cual ratifica que todas las personas que intervengan en el proceso penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. La igualdad de armas es una condición necesaria para elevar la probabilidad de un debido proceso; es decir, de un juicio justo, que garantice el respeto a la dignidad de las personas víctimas y procesadas.

Defensoría Pública

La Defensoría Pública federal contó para 2020 con 857 personas defensoras, manteniendo prácticamente un mismo nivel que durante 2019, cuando contaba con 827.

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

Las personas defensoras operaron en los 41 Centros de Justicia Federal del país. Su forma de trabajar pasa por la integración de equipos 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 videos de cámaras de vigilancia y búsqueda de información, entre otras.

Para el desarrollo de sus funciones se apoyan, además, del cuerpo de peritos del área de ciencias forenses. En el Instituto de la Defensoría Federal laboran 29 técnicos de enlace, que desarrollan funciones de peritos en las siguientes especialidades:

- Dos especialistas en Ciencia Forense.
- Un especialista en Ciencia Forense.
- Un especialista en Ciencia Forense con enfoque en Psicología forense especializado en infancia.
- Tres especialistas en Psicología forense.
- Un especialista en Psicología forense y perspectiva de género.
- Un especialista en Psicología y Criminología.
- Tres especialistas en Medicina Legal.
- Un especialista en Química y Toxicología forense y Delitos ambientales.
- Un especialista en Química forense y Valuación e Incendios y Explosivos.
- Un especialista en Criminalística y Balística forense.
- Un especialista en Criminalística, Valuación forense y Dactiloscopia.
- Un especialista en Criminalística y Fotografía forense.
- Un especialista en Criminalística, Grafoscopia, Valuación y Tránsito terrestre.
- Un especialista en Grafoscopia, Documentoscopia, Dactiloscopia y Fotografía forense.
- Un especialista en Fotografía forense.
- Dos especialistas en Etnología.
- Un especialista en Informática y Programación.
- Un especialista en Acústica y Fonética forenses.
- Un especialista en Contabilidad.
- Un especialista en Ingeniería Civil y Arquitectura con especialidad en Hidráulica, Geotecnia y Topografía.
- Un especialista en Antropología física
- Un especialista en Antropología social con experiencia en delitos contra la mujer y por razones de género
- Un especialista en Biología y Genética



Identificamos la siguiente representación por género en el personal:

| Tipo de personal | Hombres | % | Mujeres | % | Total |
|--------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| Mando superior | 5 | 50% | 5 | 50% | 10 |
| Mando medio | 829 | 63% | 495 | 37% | 1,324 |
| Personal operativo | 602 | 39% | 929 | 61% | 1,531 |
| Total | 1,436 | 50% | 1,429 | 50% | 2,865 |

Recapitemos: la Defensoría Pública tiene como principal función garantizar la igualdad de armas mediante la defensa penal efectiva. Visto así, **realiza un papel de contrapeso democrático en relación con la facultad del Estado para ejercer la persecución penal, a través de las procuradurías-fiscalías**. Que los esfuerzos se hayan concentrado en la parte acusadora implica que se ha dejado un tanto de lado el fortalecimiento de la parte defensora, la cual enfrenta importantes limitaciones de recursos y capacidades que ponen en riesgo la defensa penal efectiva.

En la Defensoría en el ámbito federal se aprecia como una buena práctica la asistencia de personas con funciones de investigación y apoyo pericial, llamadas a apoyar cabalmente en el desarrollo de una defensa penal efectiva. Lo cierto es que el personal de la Defensoría no atiende únicamente la materia penal, por lo que se requiere revisar con mayor detenimiento la capacidad real que se tiene para brindar atención a las personas procesadas penalmente a nivel nacional. Con la información a la mano, es posible saber que en promedio cada persona defensora lleva la representación de 50 personas imputadas o procesadas.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

La transformación hacia un sistema de justicia penal basado en el debido proceso implicó que los conflictos dejen de ser asuntos que sólo involucran al Estado –como representante de la sociedad– y a la persona imputada, para reconocer a las víctimas también como sujetos procesales y sujetos de derechos. Esta concepción deriva en que las personas víctimas dejan de estar supeditadas al interés y las decisiones del ministerio público. Lo que surge, en cambio, es la *igualdad de armas*, como un principio que asegura que las partes tendrán los mismos derechos, posibilidades y cargas procesales, ya sea para sostener la acusación o bien la defensa.

Bajo la concepción del sistema adversarial se modificó la representación monopólica del Ministerio Público, con el fin de que las víctimas accedan autónomamente a la justicia. Para ello, mantener el equilibrio es de suma importancia, para que ninguna de

las partes quede en estado de indefensión. La figura de la *asesoría jurídica* es clave para asegurar que las partes serán representadas y que el proceso será vigilado, con miras a mantener el cauce de legalidad desde la investigación hasta la conclusión. La actuación de la asesoría está en función de la etapa del proceso, así como de su desarrollo. Y 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, mientras que el Ministerio Público hará lo propio para decidir sobre el ejercicio de la acción penal.

Nos fue posible conocer que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de naturaleza federal, contó con un total de 102 personas en funciones de asesoría jurídica para el ejercicio 2020. Se distribuyen 35 de estas personas en oficinas centrales y 67 en centros de atención integral.

El personal de las oficinas centrales se divide en las siguientes áreas especializadas, según materia:

- Secuestro
- Desaparición y desaparición forzada
- Violencia de género y trata de personas
- Periodistas y personas defensoras de derechos humanos
- Tortura, ejecuciones extrajudiciales y condiciones carcelarias
- Delitos diversos

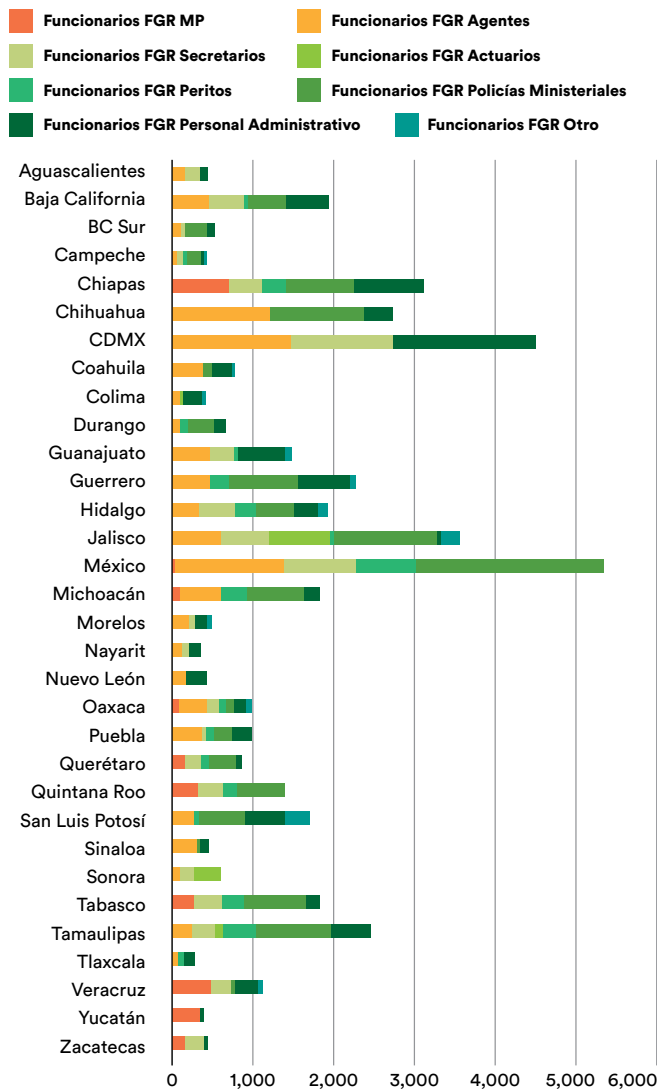
Si bien (de nuevo) no existe un estándar respecto a la proporción adecuada de personal, lo cierto es que uno de los elementos a considerar para definir un mínimo necesario sería la capacidad real existente para atender a las personas víctimas y asegurar una adecuada representación jurídica. En todo caso, es difícil imaginar suficiencia de personal en el caso federal, con un promedio de 166 asuntos que son representados por cada persona asesora.

Fiscalía General de la República

Hemos insistido en la necesidad de contar con un modelo que permita flexibilizar la estructura de la Fiscalía General y aprovechar al personal, para tenerlo donde más se requiere. Al ser una institución con competencia federal, **su despliegue debe atender más a una política de priorización y de operación territorial que a una tasa de población estándar para todo el país.** Si observamos la Gráfica 16, podemos identificar las entidades con mayor funcionarios de la Fiscalía. Véanse los casos del Estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Chiapas, que de entrada presentan una mayor densidad. En otras entidades existe una baja representación en términos comparativos, como Tlaxcala, Nayarit y Yucatán.



Gráfica 16. Funcionarios de la FGR, según tipo de personal y entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020, Inegi.

La operación de la Fiscalía debe obedecer al principio de flexibilidad; esto es, debe ser capaz de responder de forma efectiva y pronta al fenómeno delictivo. Lo anterior implica, entre otras cosas, contar con unidades especializadas orientadas a perseguir los delitos a partir de sus particularidades. Para que así sea, la planeación y dirección estratégicas, la definición de las políticas institucionales, de criterios de operación y de priorización, así como el seguimiento y la evaluación, tienen que implantarse de manera centralizada, en tanto que

la operación sustantiva para la persecución e investigación criminal se lleva a cabo de manera local o regional, atendiendo al contexto y a las particularidades del fenómeno criminal.

A partir de la información anterior no es posible advertir una estrategia específica en términos investigativos y/o de atención al volumen que es procesado por la FGR. Esto es, no se observa un despliegue asociado de manera racional a una triada de investigación, conformada inicialmente por agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y/o investigadores y peritos. Por ejemplo, en Chihuahua, mientras existe un alto nivel de agentes ministeriales (1,169) y de policías de investigación (1,166), tan sólo se reportan dos peritos. Por otra parte, en entidades con presencia de fenómenos criminales de alto impacto y de competencia federal, tampoco se observa una lógica en cuanto a la suficiencia de personal. Ahí está Guanajuato, que tiene 454 agentes ministeriales pero tan sólo 14 peritos y ningún policía de investigación.

La especialización del personal es otro requisito que se debe cumplir si se pretende que la FGR opere adecuadamente. Tal especialización se basa en el desarrollo de conocimientos y competencias específicas, no supeditados a una adscripción burocrática rígida y determinada, sino a estructuras flexibles capaces de responder al plan de persecución penal. Esto permite la movilidad del personal especializado para ser integrado a los distintos equipos de investigación, según se vaya requiriendo o definiendo en la priorización. De esta manera, los equipos son capaces de adaptarse, diversificarse y especializarse, de acuerdo con la complejidad, contexto, impacto social o incidencia delictiva.

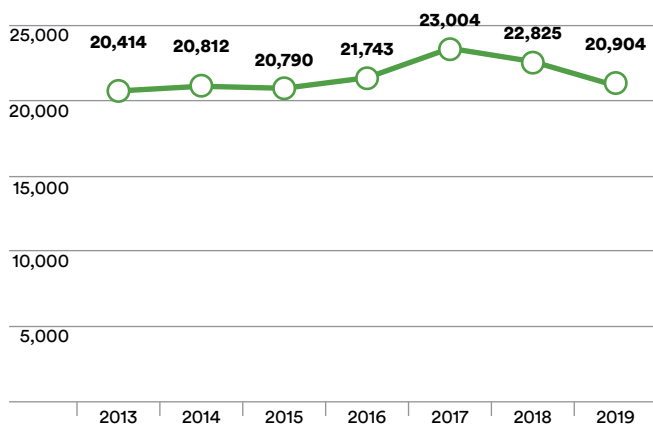
Al igual que con la flexibilidad de la operación, observamos que la Fiscalía General de República aún opera con esquemas de especialización propios de una Procuraduría, esto es, con estructuras burocráticas rígidas. Una consecuencia de esta forma de organización es que las competencias entre las diferentes estructuras se traslapan y suelen existir conflictos de competencia en detrimento de las víctimas; en la misma línea, se incentiva la atomización de las investigaciones y se otorga una atención parcial a los fenómenos criminales específicos.

En lo que respecta a la suficiencia del personal, en el informe *Avances en la transición de la PGR a la FGR*²⁶ se reporta que para el ejercicio fiscal 2020 se tenía aprobada una estructura ocupacional con 26,161 plazas de

²⁶ Fiscalía General de la República. *Avances en la transición de la PGR a la FGR*. Octubre 2020. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590711/Informe_FGR-UT-02-2020.pdf consultado el 8 de noviembre de 2020.



Gráfica 17. Personal adscrito a la FGR, 2013 a 2019

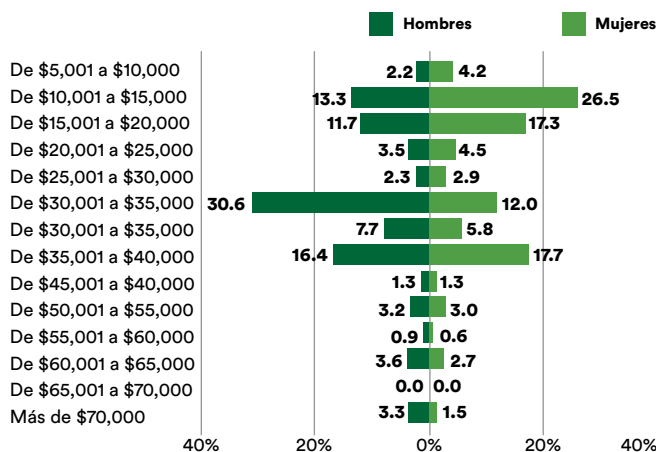


Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020.

carácter permanente y 92 de carácter eventual. Por otra parte, entre 2018 y 2019 se observó una disminución de 8% en el personal con que cuenta la Fiscalía, al pasar de 22,825 a 20,904, como se muestra en la Gráfica 17. Bajo este panorama, la aprobación de la estructura ocupacional de 26,161 que reportó la FGR para 2020 representaría un incremento de 25% con respecto a 2019.

Cabe mencionar que no fue posible contar con la información institucional actualizada para 2020, a causa de las barreras al acceso a la información impuestas por la FGR a través de los mecanismos de transparencia. No obstante, los datos del Censo Nacional de Procura-

Gráfica 18. Distribución porcentual de personal adscrito a la FGR, según sexo e ingresos, 2019



ción de Justicia Federal del Inegi para 2019 no carecen de utilidad. De las 20,904 personas adscritas a la FGR, 57.2% fueron hombres y 42.8%, mujeres. En el renglón del régimen de contratación, 90.4% se trató de personal de confianza. Por otra parte, el 30.6% del personal masculino percibió ingresos de 30,000 hasta 35,000 pesos; el 26.5% del personal femenino obtuvo ingresos entre 10,000 y 15,000 pesos. Además, 48.3% de los hombres y 53.0% de las mujeres contó con licenciatura. En la Gráfica 18 se observan estos datos a detalle.

Servicios periciales federales

Los servicios periciales son una necesidad básica del sistema de justicia penal: proveen los insumos técnicos para las investigaciones sobre las cuales se construyen las acusaciones y las defensas, en amplio horizonte que puede ir desde la 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 ellos, 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 la presentación de éstas 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 víctimas. En la medida en que existan servicios periciales sólidos, que provean certeza y confianza a los usuarios sobre la autonomía de su trabajo, se evitará la fabricación pruebas y se recurrirá, en cambio, al desarrollo de inteligencia para generar investigaciones con bases científicas.

A nivel federal, para 2020 se contó con 1,583 personas dedicadas a los servicios periciales, de acuerdo a la distribución siguiente según especialidad:

| c) Por su especialidad | |
|-------------------------|-----|
| Análisis de voz | 18 |
| Antropología | 26 |
| Audio y Video | 32 |
| Asuntos Fiscales | 7 |
| Balística | 102 |
| Contabilidad | 93 |
| Criminalística | 149 |
| Dactiloscopia | 115 |
| Delitos Ambientales | 40 |
| Documentos Cuestionados | 90 |
| Fotografía | 128 |
| Genética | 43 |
| Incendios y Explosivos | 10 |
| Informática | 55 |

| c) Por su especialidad | |
|-----------------------------|-----|
| Ingeniería Mecánica | 12 |
| Ingeniería y Arquitectura | 51 |
| Medicina | 109 |
| Odontología | 11 |
| Poligrafía | 1 |
| Propiedad Intelectual | 56 |
| Psicología | 105 |
| Química | 161 |
| Retrato Hablado | 14 |
| Traducción | 24 |
| Tránsito Terrestre | 65 |
| Valuación | 58 |
| Policía Federal Ministerial | 8 |

De este personal, 730 son mujeres y 853 hombres. Se identifican los siguientes promedios de servicios periciales según especialidad:

| Especialidad | Peritos | Solicitudes | Promedio |
|----------------------------------|--------------|----------------|----------|
| Antropología forense | 25 | 1,522 | 61 |
| Asuntos fiscales | 43 | 3,076 | 72 |
| Audio y video | 32 | 1,584 | 50 |
| Balística forense | 102 | 19,434 | 191 |
| Contabilidad | 71 | 7,061 | 99 |
| Criminalística de campo | 143 | 17,577 | 123 |
| Delitos ambientales | 38 | 1,924 | 51 |
| Documentos cuestionados | 87 | 7,068 | 81 |
| Especialidades diversas | 36 | 36 | 1 |
| Fotografía forense | 131 | 42,468 | 324 |
| Genética forense | 42 | 2,493 | 59 |
| Identificación de voz | 18 | 476 | 26 |
| Identificación fisiónomica | 14 | 880 | 63 |
| Incendios y explosiones | 10 | 261 | 26 |
| Informática | 56 | 6,226 | 111 |
| Ingeniería mecánica y eléctricas | 12 | 4,021 | 335 |
| Ingeniería y arquitectura | 53 | 6,819 | 129 |
| Lofoscopia forense | 107 | 23,517 | 220 |
| Medicina forense | 125 | 40,207 | 322 |
| Odontología forense | 10 | 706 | 71 |
| Poligrafía forense | 1 | 18 | 18 |
| Propiedad intelectual | 53 | 2,468 | 47 |
| Psicología forense | 104 | 8,112 | 78 |
| Química forense | 155 | 20,506 | 132 |
| Traducción | 22 | 2,227 | 101 |
| Tránsito terrestre | 64 | 17,540 | 274 |
| Valuación | 58 | 19,730 | 340 |
| Total | 1,612 | 257,957 | - |

Lo anterior nos lleva a concluir que determinadas especialidades enfrentan una alta demanda del servicio; en ella es necesario reforzar con personal especialista. Los peritos son especialistas por excelencia. Se hacen responsables de rendir las pruebas periciales que tomarán lugar en los juicios o en etapas previas.

En el sistema inquisitivo los peritos se desempeñaban como auxiliares del Ministerio Público, atendiendo las diligencias solicitadas y reflejando sus resultados en dictámenes escritos que se integraban posteriormente a los expedientes. **En el modelo acusatorio, en cambio, los peritos fungen como un actor autónomo que realiza un análisis minucioso de cada elemento de prueba.** Su trabajo arranca con una solicitud proveniente de las propias víctimas o de los imputados, no necesariamente de un MP; y sus hallazgos, más que ser archivados en papel, se manifiestan oralmente en las audiencias.

Este cambio trae consigo dos implicaciones principales. La primera es que los peritos ya no responden, en una lógica vertical, al MP o al fiscal, el cual podía dar línea o filtrar bajo

su criterio las pruebas a presentar. Ahora, en ejercicio de su autonomía, pueden incluso jugar un papel de contrapeso en la llamada *triada de investigación* –fiscales, investigadores y peritos–. Esto debe traducirse en investigaciones objetivas y técnicas, más blindadas a injerencias externas. La segunda implicación consiste en que su trabajo está abierto al escrutinio durante las audiencias. En efecto, pueden ser examinados por el juez y por las mismas partes del juicio, con lo que se garantiza la igualdad procesal de víctimas e imputados y la rendición de cuentas en su labor.

Guardia Nacional

Como expusimos en la sección anterior, el 11 de mayo de 2020 se publicó el “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”. Este acuerdo reguló la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública y estableció algunas de sus funciones.

Hoy en día, este cuerpo militarizado ha sustituido a la (desintegrada) Policía Federal en las labores concernientes a la seguridad pública y su participación en el SJP. Para octubre de 2020 las unidades operativas de la Guardia Nacional fueron adscritas a los mandos territoriales del Ejército y, de acuerdo con datos de la Presidencia de la República, había 181,286 elementos de las Fuerzas Armadas desplegados en México: 83,157 elementos de la Guardia Nacional, 70,881 de Sedena y 27,247 de Semar, además de 33,449 elementos asignados para el “apoyo de operaciones”. Esto suma un total 214,735 elementos de las Fuerzas Armadas realizando tareas de seguridad pública en el país.

Éste es el reflejo claro de la estrategia militarizada para la seguridad pública que propone la actual administración federal, en la que se pasará de contar con 266 cuarteles a tener 500, y un presupuesto que se incrementará en 50 mil millones de pesos. Las Fuerzas Armadas se convertirán en la instancia con el mayor apoyo presupuestal, de capacidad instalada y de empoderamiento en sus funciones en el marco del Sistema de Justicia Penal.

Este cuerpo y su operación despiertan muchas inquietudes, tanto para el ejercicio de su función como en términos de protección de derechos humanos. Es preciso advertir que son las Fuerzas Armadas y las de naturaleza militar las que presentan una mayor incidencia en la comisión de violaciones graves a derechos humanos y un mayor índice de letalidad en su operación. Por más que se busque asociar a la Guardia Nacional con un ente civil cierto es que su naturaleza, capacitación, mando y coordinación son militares.



Igualmente hemos señalado desde México Evalúa las inquietudes que genera su despliegue territorial, pues solamente en el 11% de los municipios del país integrantes de Guardia Nacional están presentes de forma permanente. El despliegue territorial de este cuerpo de seguridad –el principal ejecutor de la estrategia del Gobierno federal para atender la crisis de violencia– genera dudas, ya que no coincide con criterios de ubicación –zonas donde hay mayor presencia de grupos criminales o de concentración de violencia letal– o con un criterio que pretenda reforzar la debilidad de las instituciones locales²⁷.

Hoy en día la Guardia Nacional representa la apuesta por garantizar la seguridad pública del país, y ello no se ha acompañado del establecimiento de controles, mecanismos de supervisión, capacitación efectiva y, sobre todo, el establecimiento de una ruta para fortalecer a las policías civiles del país y de salida y temporalidad para la Guardia Nacional.

3.2.2 Servicio profesional de carrera

Además de contar con personal suficiente para atender a los usuarios, las instituciones operadoras del SJP deben garantizar a sus servidores públicos **condiciones de certidumbre laboral y posibilidades de desarrollo profesional**. Asimismo, deben contar con libertad para desempeñar sus funciones con apego a la ley y sin injerencias externas, para lo cual requieren tener la certeza de que existe un proceso claro de selección, definiendo criterios que garanticen que no serán sancionados o removidos de sus funciones de manera arbitraria y sin que exista un proceso definido para hacerlo.

Lo anterior sólo es posible si todas y cada una de las instituciones del SJP cuentan con un servicio profesional de carrera (SPC), denominado así para el caso de las fiscalías o procuradurías, defensorías públicas y comisiones de atención a víctimas; en el caso del Poder Judicial se le denomina Carrera Judicial (CJ). Su importancia va más allá de estar meramente contemplado en la ley: tiene el objetivo de regular de manera puntual las etapas del reclutamiento, selección, ingreso, certificación, promoción, sanción y baja de sus integrantes. Asimismo, debe definir mecanismos para la profesionalización –basada en la capacitación continua– y para la evaluación y el seguimiento del desempeño.

La profesionalización de los operadores es una condición indispensable para la consolidación a nivel local del SJP. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un servicio profesional de carrera en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que

defina reglas y procedimientos claros contemplados en leyes orgánicas, lineamientos o reglamentos internos de las instituciones. Incluso para garantizar su implementación deberán de existir instituciones y organismos encargados de llevar dichos procesos dentro de las instituciones, con responsabilidades y funciones delimitados.

Pensar que la instalación funcional y efectiva de una institución penal puede prescindir del SPC es equiparable a creer que una transformación institucional se desarrolla de manera espontánea, por decreto y sin la intervención de las personas que integran los brazos ejecutores del cambio. Toda política pública se ejecuta a través de los agentes del Estado que la implementan, de tal suerte que el éxito de su puesta en marcha depende de las capacidades y competencias de esos individuos, de su profesionalización, de su capacidad de enfocarse en resultados y metas, así como de su permanencia en las instituciones, más allá de los vaivenes políticos. **De esta forma se sistematiza su experiencia y se generan condiciones propicias para la innovación.**

Es importante reiterar que el servicio profesional de carrera está conformado por diferentes etapas; sin embargo, por su grado de importancia y accesibilidad de información, decidimos analizar las referentes particularmente al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo, entendiéndose por cada una de ellas lo siguiente:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen a la institución.
- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

²⁷ Ramírez, Magda y Holst Maximilian, "La Guardia Nacional ¿está donde debería?", México Evalúa. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/la-guardia-nacional-esta-donde-deberia/>

En general, los sistemas de gestión del capital humano tienen elementos comunes relacionados con el ingreso, el desarrollo y la desvinculación laboral, y aunque todos ellos tienen el mismo propósito, la relación entre sus componentes genera un impacto distinto. La existencia de una etapa de organización del trabajo –que no se limite al desarrollo de perfiles de puestos formales, sino que también atienda la consecución de metas en cada puesto– es esencial para mantener la coherencia entre las funciones desarrolladas por cada persona y el desempeño esperado. Y si se suma a otras etapas, como la gestión del rendimiento y la compensación, la transparencia en el sistema podría quedar asegurada en renglones delicados, como la medición del desempeño y la vinculación del crecimiento profesional con el mérito.

Una vez definidas las cuatro etapas a estudiar, analizamos la información disponible buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución y, a su vez, los elementos documentales que dieran cuenta de su implemen-

tación. Para operacionalizar la información establecimos una asignación de valores, donde cada institución analizada podía tener un valor mínimo de 0 y un valor máximo de 4 por cada etapa del SPC. Finalmente realizamos una sumatoria total por las cuatro etapas estudiadas, pudiendo tener un valor mínimo de 0 y un valor máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC. Realizamos el proceso para cada entidad del país. La asignación de valores se realizó de la siguiente manera:

| Valor | Criterio |
|------------|--|
| 1 | Presenta criterios en la ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales). |
| 0.5 | Presenta criterios en la ley pero no se implementa la etapa (no se encontró evidencia). |
| 0 | No está en la ley y, por ende, tampoco se implementa. |
| SD | Sin dato. Esto significa que la solicitud de información no se respondió por parte de la institución y además no se lograron identificar pruebas documentales. |

Tabla 8: Ranking de implementación del servicio profesional de carrera

| | Fiscalías y procuradurías | Defensorías públicas | Asesoría a víctimas | Poderes judiciales | Total |
|---------------------|---------------------------|----------------------|---------------------|--------------------|-------|
| Querétaro | 4 | 3.5 | 3.5 | 3.5 | 14.5 |
| Coahuila | 4 | 2.5 | 2.5 | 3.5 | 12.5 |
| Nuevo León | 3.5 | 3 | 2 | 3.5 | 12 |
| San Luis Potosí | 3.5 | 3 | 2 | 3.5 | 12 |
| Estado de México | 2.5 | 3.5 | 2 | 3.5 | 11.5 |
| Quintana Roo | 4 | 2 | 2 | 3.5 | 11.5 |
| Sonora | 3.5 | 2 | 2.5 | 3 | 11 |
| Chiapas | 3 | 2 | 2 | 3.5 | 10.5 |
| Guanajuato | 3 | 1.5 | 2.5 | 3.5 | 10.5 |
| Ciudad de México | 3 | 2 | 2 | 3 | 10 |
| Tlaxcala | 3 | 2 | 2 | 3 | 10 |
| Durango | 3.5 | 2 | 2 | 2 | 9.5 |
| Hidalgo | 3 | 2 | 2 | 2.5 | 9.5 |
| Morelos | 2.5 | 2.5 | 2 | 2.5 | 9.5 |
| Oaxaca | 3.5 | 1.5 | 2.5 | 2 | 9.5 |
| Puebla | 2.5 | 2 | 2 | 3 | 9.5 |
| Chihuahua | 3.5 | 1.5 | 2 | 2 | 9 |
| Sinaloa | 3 | 2 | 1 | 3 | 9 |
| Tamaulipas | 3 | 2 | 1 | 3 | 9 |
| Veracruz | 3 | 2 | 1.5 | 2.5 | 9 |
| Aguascalientes | 3 | 2 | 2 | 1.5 | 8.5 |
| Baja California | 3 | 2 | 1 | 2.5 | 8.5 |
| Colima | 3.5 | 2 | 1 | 2 | 8.5 |
| Michoacán | 2 | 1.5 | 2 | 3 | 8.5 |
| Baja California Sur | 2.5 | 1.5 | 2 | 2 | 8 |
| Guerrero | 2.5 | 1.5 | 2 | 2 | 8 |
| Jalisco | 3 | 1 | 2 | 2 | 8 |
| Tabasco | 3 | 2 | SD | 3 | 8 |
| Zacatecas | 2.5 | 2 | 2 | 1.5 | 8 |
| Yucatán | 2.5 | 2.5 | SD | 2.5 | 7.5 |
| Campeche | 2.5 | 2 | SD | 2.5 | 7 |
| Nayarit | 2.5 | 1.5 | SD | 3 | 7 |

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



Es importante aclarar que el análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del SJP: **fiscalías** o procuradurías Estatales, los **poderes judiciales**, las **defensorías públicas** y las **comisiones de atención a víctimas**.

Obtuvimos el ranking sobre la implementación y funcionamiento del servicio profesional de carrera por entidad, que mostramos en la Tabla 8²⁸.

Este análisis nos permitió identificar que son cuatro las entidades con mayor grado de avance en cuanto al desarrollo y consolidación de sus Servicios Profesionales de Carrera para las instituciones del sistema de justicia penal: Querétaro (14.5), Coahuila (12.5), San Luis Potosí y Nuevo León (12 para ambos). Las entidades con menor nivel de desarrollo, y que son las únicas por debajo de la media, son Yucatán (7.5), Campeche (7) y Nayarit (7). Sobre las cuatro etapas del SPC analizadas –ingreso, capacitación, evaluación y separación del cargo–, se logra identificar de manera generalizada que **los esfuerzos de los operadores se han centrado principalmente en la etapa del ingreso** –en forma de convocatorias o concursos de oposición–, así como en la **capacitación** –principalmente en el tema del sistema de justicia oral–. Es importante subrayar que la verdadera implementación de un SPC es un proceso continuo, permanente y cíclico de las cuatro etapas mencionadas anteriormente, en su conjunto.

Para el caso de las fiscalías logramos conocer que el SPC, en la mayoría de los estados, se encuentra fundamentado normativamente en la Ley Orgánica de la Procuraduría o Fiscalía Estatal, delimitándose en un apartado o capítulo especial. Sin embargo, identificamos como práctica positiva que en algunos casos, como Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato y Chihuahua, existen reglamentos que regulan dicho sistema, lo que brinda mayor certeza jurídica y claridad en las etapas. También es importante reconocer el caso de Colima, donde desde el mes de octubre de 2014 se elevó a rango de ley las condiciones y operación del servicio profesional de carrera para la Procuración de Justicia del Estado. Finalmente, también se juzga como algo positivo que en algunos estados se ha buscado institucionalizar el SPC en el sistema de justicia al crear institutos, comisiones o comités de Formación y Capacitación Profesional –Nayarit, Oaxaca y Veracruz–, comisiones o institutos del SPC –Guanajuato, Querétaro, Yucatán y Zacatecas–, centros de Evaluación del Desempeño y Control de Confianza –Campeche y Nuevo León–, así como comités de Profesionalización –Ciudad de México, Coahuila, Colima, Sinaloa y Quintana Roo–.

Al igual que en las fiscalías, para el Poder Judicial el SPC –o, más bien, Carrera Judicial (CJ)– se fundamenta jurídicamente en la mayoría de los casos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Adicionalmente, en Colima, Chiapas y Puebla identificamos un reglamento que regula sus etapas, condiciones y criterios. En lo que toca a la institucionalización de la CJ, Aguascalientes, Chihuahua, Sinaloa y Jalisco cuentan con órganos o institutos de Capacitación; Chiapas e Hidalgo con institutos de Formación o Profesionalización; en Baja California, Puebla, Tlaxcala, San Luis Potosí y Nuevo León se les denominan institutos de Estudios Judiciales; el Estado de México, Morelos, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz cuentan con Escuela Judicial y, finalmente, destaca el caso de Querétaro, que cuenta con un Sistema de Evaluación Institucional del Servicio Judicial de Carrera. Todos estos órganos, denominados de diferentes formas, pero vinculados a la implementación del SPC en el Poder Judicial. En algunos casos dichos órganos son dependientes del Consejo de la Judicatura, y su importancia radica en que son los encargados de implementar alguna de las etapas de la CJ.

Respecto a las defensorías públicas, observamos que la implementación del SPC se reglamenta en la totalidad de los casos en la Ley Orgánica de la Defensoría Pública o en su reglamento interior a excepción de Ciudad de México que la refiere en la Ley del Servicio Público de Carrera, y en Guanajuato, que lo hace en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Esto es, no identificamos reglamentos que regulen particularmente el SPC en dicha institución, como sí ocurre en el Poder Judicial y en las fiscalías. Las entidades reportaron que el tema sobre el que han capacitado a su personal está vinculado al sistema de justicia penal acusatorio, y como una buena práctica, digna de replicarse, destacaron cuatro entidades, en donde las defensorías, según su normatividad, cuentan dentro de su estructura con órganos encargados de alguna etapa del SPC: son Querétaro, que hace referencia a un Centro de Formación Profesional; Aguascalientes, con su Departamento de la Unidad de Estudios y Capacitación; Durango, con su Consejo Técnico del Servicio Civil y Profesional de Carrera, y Veracruz, con el Departamento de Capacitación y Evaluación²⁹.

Las instituciones relacionadas con la asesoría de víctimas o con comisiones de atención a víctimas resultan ser las que obtuvieron los valores más bajos en la implementación de las cuatro etapas del SPC, y esto se puede deber, entre otros factores, a la inexistencia de leyes o reglamentos que regulen particularmente su implementación en tales instituciones. Su fundamento se localiza,

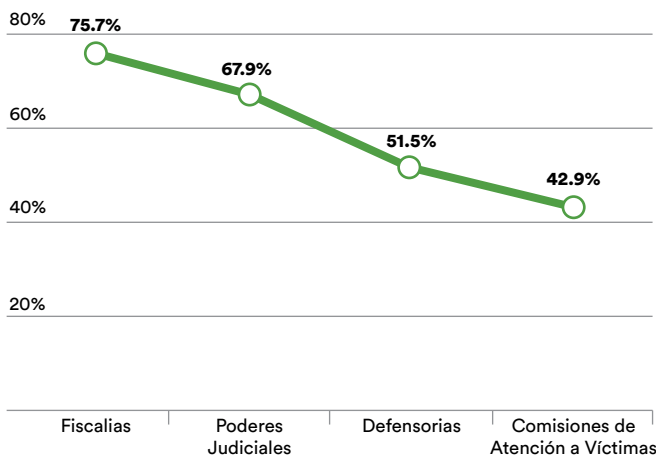
²⁸ La principal fuente de información donde se obtuvieron los datos corresponde a las solicitudes de información respondidas por las diferentes instituciones, basándose así en lo contestado. Además, en algunos casos donde la información era escasa o nula se procedió a una búsqueda en la normatividad local vinculada al tema y en portales electrónicos oficiales de las instituciones en cuestión.

²⁹ Cabe señalar que la existencia de dichos órganos pertenecientes a las Defensorías Públicas se encuentran sustentadas en su marco normativo, pero es necesario analizar si estos órganos se encuentran operando y cumplen con sus objetivos y metas vinculados a la implementación de alguna etapa del SPC:

en la mayoría de los casos, en la Ley de Víctimas, como ocurre en Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Además, no se reportó ni identificamos evidencia sobre la existencia de unidades o centros que se encuentren dentro de la institución, trabajando específicamente en el tema de la implementación del SPC, como sí ocurre en los operadores analizados anteriormente.

Finalmente, si nos enfocamos en la implementación a nivel nacional del servicio profesional de carrera por parte de los operadores del SJP, descubrimos que las fiscalías (75.7%) son las instituciones que más grado de avance exhiben; en segundo lugar se encuentran los poderes judiciales (67.9%); en tercero las defensorías públicas (51.5%) y, por último, las comisiones de atención a víctimas (42.9%)³⁰. Cabe señalar que estos resultados hacen referencia al nivel de avance sobre la implementación del SPC vinculado a la existencia de las condiciones para su funcionamiento, y no a los resultados del mismo. Con lo anterior queda de manifiesto que la implementación de dicho servicio no ha avanzado de la misma manera en todos los operadores del sistema; también se evidencia que existe una clara diferencia sobre la seguridad laboral y profesionalización del personal entre aquellas instituciones encargadas de juzgar y llevar el proceso de una víctima o imputado, y las que se encargan de emprender la defensa o atención de la víctima, lo cual también puede incidir en la calidad del servicio brindado por dichas instituciones.

Gráfica 19. Nivel de avance en la implementación del servicio profesional de carrera en el país



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

3.2.2.1 Ámbito federal

En términos de mecanismos de ingreso, profesionalización, desarrollo, evaluación del desempeño y separación del cargo, pudimos identificar que tanto la Fiscalía General de la República como el Poder Judicial Federal han mostrado avances claros, aunque, de nuevo, a causa de la falta de información provista por las propias instituciones, no fue posible apreciar con un mayor detalle el nivel de alcance con el que operan estos esquemas, ni su efectividad.

La Defensoría Pública Federal cuenta con un servicio profesional de carrera para la etapa de ingreso y para posibles ascensos, mismo que se encuentra en un estado incipiente al no haberse aplicado para las fases de desarrollo, evaluación del desempeño y separación del cargo; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas reconoce que éste es un pendiente vigente, pues no se ha avanzado en su diseño e institucionalización.

En lo que toca a los servicios periciales y forenses del ámbito federal, actualmente adscritos a la Fiscalía General de la República, el 89% de las personas especialistas están vinculadas al servicio profesional de carrera (1,402 de 1,583: 730 mujeres y 853 hombres).

3.3. Modelos de gestión institucional

La política criminal es una toma de decisión por parte de las instituciones de seguridad pública en conjunto con las de justicia penal, en el sentido de cómo se hará frente a la criminalidad, empezando por la determinación de las conductas que serán consideradas delitos y la articulación de las competencias federales, estatales y municipales. Para ello, es necesario que la definición de la estructura organizacional responda a las necesidades de gestión de las instituciones. En este aspecto, los procesos sustantivos y de operación deben ser prioritarios, y en función de ellos deben determinarse los procesos administrativos y de apoyo. **Bajo esta lógica se busca desarrollar una institución funcional que privilegie las labores que garantizan una procuración de justicia, la adecuada atención a las víctimas, la defensa penal efectiva y la impartición de justicia expedita.**

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. En

³⁰ En dado caso que todas las entidades cumplieran con las cuatro etapas del SPC la valoración máxima sería del 100%.



este sentido, considerando los retos que enfrenta actualmente el sistema con respecto al alto volumen de casos considerados como de *bagatela*, y también la presencia de fenómenos criminales que resultan sumamente dañinos para la población, las instituciones se ven en la necesidad de instrumentar un modelo decisorio 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.

Considerando la importancia que reviste la existencia de modelos de gestión, realizamos una exploración a fin de identificar la existencia y tipología de los modelos de gestión instrumentados en el país y por institución, mismos que pueden impactar directamente en su diseño organizacional. En el caso de las fiscalías, el modelo más adoptado, 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 el caso de las defensorías públicas y de las comisiones de atención a víctimas identificamos propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e, incluso, para la especialización y atención diferenciada de los casos y/o usuarios a quienes ofrecen el servicio. 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 alcances 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 a las personas.

Que únicamente cinco de cada 100 investigaciones sean vinculadas a proceso implica 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. El camino que sigue un asunto desde su denuncia hasta la decisión del fiscal que lo da por concluido puede convertirse en una ruta que responde a factores subjetivos y opacos. **En la práctica, el avance o freno de las investigaciones responde, entre otras cosas, a la voluntad de las autoridades, a la atención mediática del asunto e incluso –en no pocos casos– a los incentivos en forma de corrupción.** El modelo acusatorio contemplaba (contempla) un margen para la toma de decisión que prometía flexibilizar y hacer más eficiente la operación del sistema de justicia; sin embargo, ha sido incapaz de romper con las inercias del modelo tradicional y en el día a día se ha distorsionado.

3.3.1.1 Modelo de tres pisos

Como hemos señalado, el modelo que predomina a nivel subnacional es el denominado Modelo de Distribución Estratégica de Casos, o también llamado “sistema de tres pisos”. Cada uno de los tres está compuesto por un operador en particular, con actividades, responsabilidades y metas propias. No obstante, al tratarse de un

Cuadro 2. Descripción de funciones en el modelo de tres pisos

| Fase | Descripción |
|--|--|
| Tercer Piso  Unidad de Investigación y Litigación (UIL) | Cuando se levanta la querrela y la víctima declara interés por la persecución penal, se busca al imputado. En caso de no identificarlo se dicta archivo temporal. En caso de sí identificarlo se pide apoyo a la policía para su búsqueda. También en esta unidad, si el caso lo amerita, el fiscal o ministerio público asignado llevará el caso ante tribunales. |
| Segundo Piso  Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTM) | Si el caso se consideró susceptible de ser atendido en la UTM, ésta recibe la carpeta de investigación y, en el supuesto de no existir delito, dicta la facultad de abstenerse de investigar, notificando al ciudadano sobre dicha resolución. En el supuesto de sí existir delito, cuando éste se persiga de oficio se localiza a la víctima y se levanta la querrela; de no poder hacerlo se dicta criterio de oportunidad. En caso de sí lograr su integración se remite a la Unidad de Investigación y Litigación. |
| Primer Piso  Unidad de Atención Temprana (UAT) | La UAT es la encargada de recibir en forma inmediata las quejas y reclamos sociales, mismas que se canalizan ya sea a las unidades de investigación, al Centro de Solución de Controversias o, en su caso, a otras instancias de gobierno. La UAT debe brindar atención inmediata a las víctimas o denunciantes, con el área de medicina legal o psicología que preste apoyo. Se encarga de registrar la información en el sistema informático, tanto de los escritos de denuncia y/o querrela como de los Informes Policiales Homologados, para remitir el caso posteriormente al módulo de Asignación de Casos, donde le será asignado el Ministerio Público del área que corresponda. |

modelo flexible, 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 Cuadro 2 despliega las funciones y objetivos en cada uno de los pisos.

Entre las entidades en las que identificamos la aplicación del modelo de tres pisos se encuentran Coahuila, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Sin embargo, hay que advertir que tal identificación la realizamos a partir de la información provista por las propias instituciones, por lo que se considera que podrían ser más las entidades que lo aplican.

Buena práctica: El caso de la Fiscalía General del Estado de Coahuila se identifica como una buena experiencia, ya que basa su funcionamiento y regulación del modelo de tres pisos utilizando un protocolo de implementación y diversos manuales para la valoración de casos y su atención.





En la información proporcionada se identifican manuales de la unidad de atención temprana y manuales de tramitación masiva de casos, entre otros, documentación que orienta su operacionalización. En efecto, un primer paso es la identificación de un modelo y su institucionalización a través de la documentación; sin embargo, también es importante asegurar su adecuada implementación en todas las representaciones de la Fiscalía y entre todos los tipos de personal.

3.3.1.2 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 al órgano de procuración de justicia. Tiene como base la clasificación de necesidades en torno a cuatro grupos de delitos (demandas). Este modelo se implementa en el estado de Querétaro.

Buena práctica: La Ley Cosmos en Querétaro se publicó en 2018 en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*. Dicha ley procura asegurar que todos los actores involucrados en operar la justicia penal trabajen de manera coordinada y sistémica. Más allá de haberse creado “Cosmos” como un modelo organizacional para lograr la oralidad en la entidad, con la ley se materializa la coordinación interinstitucional y la certidumbre en cada institución, en busca de garantizar una justicia eficaz y de calidad en cada uno de sus tramos de operación.

Cuadro 3. Descripción del Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda

| Tipo de demanda | Descripción |
|---|---|
| Demanda 1  | Se implementa a partir de la comisión de un delito patrimonial en el que se desconoce la identidad del imputado. El usuario reporta el caso, acude la policía y con una tableta electrónica recaba un cuestionario que constituye la denuncia y que es enviado al fiscal decisor central (FDC), quien integra una carpeta de investigación y la canaliza a la unidad de la Fiscalía más cercana al domicilio del denunciante (fiscal de investigación, FI). Ambos representantes de la Fiscalía, el FDC y el FI, pueden solicitar apoyo de asistencia a víctimas, médicos u otros. En su caso, el FI ejercerá la acción penal o podrá decretar la facultad de abstenerse de investigar. |
| Demanda 2  | Aplica con delitos susceptibles de un arreglo entre las partes vía Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos (MASCC). El usuario reporta el caso y es atendido inmediatamente para: a) recabar los datos, b) evaluar la urgencia del caso, e c) identificar la demanda. Una vez hecho esto, canaliza al usuario con un fiscal de solución alterna (FSA), quien abre la carpeta de investigación y propondrá someter el caso a la atención vía Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias (MASC), hasta lograr un acuerdo reparatorio. |
| Demanda 3  | Delitos de alto impacto de prisión preventiva oficiosa. El procedimiento con persona detenida es el siguiente: ante la puesta a disposición de un detenido, el fiscal de acusación (FA) conoce de inmediato el caso y abre una carpeta de investigación. Se encarga de dar lectura a los derechos del imputado, asignarle un defensor, certificar la integridad física del detenido, levantar la denuncia y asignar un asesor jurídico. La carpeta dará inicio a la investigación y ésta podrá advertir la necesidad de medidas cautelares o de suspensión condicional de proceso. Se analizará la pertinencia de su judicialización y se dará seguimiento hasta su conclusión. |
| Demanda 4  | Delitos que pueden resolverse a través de un MASC o bien, si ello no es posible, optar por la judicialización (combinación de demandas 2 y 3). |

Ambos modelos pretenden ofrecer un esquema de toma de decisiones, especialización del personal y gestión de las cargas de trabajo, y pueden considerarse alineados a su propósito de organizar, homologar y orientar su trabajo hacia resultados. Es justamente en función de estos resultados que los modelos deben ser valorados, ya sea en el nivel de carga de trabajo que está absorbiendo el personal, como en la capacidad que alcanzan para resolver, atender y descongestionar los casos que conocen. También en la medida en que logran ofrecer un servicio de calidad. En el capítulo de Resultados ofreceremos diversos elementos que permitirán ponderar el impacto de los modelos de gestión en las fiscalías.



Cuadro 4. Modelos de gestión en las comisiones de atención a víctimas

| | Modelo de Gestión | 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 con enfoque ecológico MAVÉ | <ul style="list-style-type: none"> • 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. |
| Guanajuato | Modelo Carrusel | <ul style="list-style-type: none"> • Las asignaciones se realizan a través del mecanismo denominado "carrusel", valorando el entorno de las cargas de trabajo en específico. |

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

Cuadro 5. Modelos de gestión en las defensorías públicas

| | Esfuerzos referidos | 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. |
| Colima y 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.

3.3.2 Modelos de gestión en las comisiones de atención a víctimas

Pudimos identificar que la mayoría de las comisiones de atención a víctimas no cuenta con algún esfuerzo para estandarizar el servicio y optimizar su atención. Al preguntarles por una herramienta equiparable fueron contados los casos en los que se reconoció su existencia y operación. Presentamos los elementos que se consideran más asociados a un modelo en el Cuadro 4.

3.3.3 Modelo de gestión implementado en las defensorías públicas

En estas instituciones queda de manifiesto la ausencia de modelos de gestión. Aunque en la mayoría de las entidades reportaron la existencia de manuales de organización y de procedimientos que se asumen como un modelo de gestión, no fue posible identificar que en tales documentos existiera una visión sistémica, protocolos y criterios que se asemejen a un modelo. De cualquier forma, en el Cuadro 5 describimos algunos esfuerzos reseñables en ciertas entidades.

En las defensorías se han logrado apreciar algunas buenas prácticas, como la especialización del personal y la implementación de innovaciones tecnológicas que acerquen a los defensores con sus representados. Sin embargo, a partir de la información provista se concluye que la mayor parte del trabajo y de la operación cotidiana de las instituciones se realiza de manera reactiva, y sin una asignación clara ni medidas de desempeño establecidas. En definitiva, en las defensorías públicas y en las comisiones de atención a víctimas no existen los modelos de gestión. Lo cual implica una asimetría respecto de las fiscalías estatales, que podría tener un impacto negativo en la salvaguarda de los derechos de imputados y víctimas.

3.4. Investigación criminal

Existen dos posiciones divergentes en cuanto a la relación que el artículo 21 de la Constitución establece entre el Ministerio Público (fiscales) y la policía, derivadas de las interpretaciones que se puede hacer de los conceptos de conducción y mando:



Cuadro 6. Elementos base para un modelo de investigación criminal

1. Política Criminal (articuladora de seguridad y justicia)

Es necesaria la definición de una política criminal, la cual debe entenderse como la decisión tomada por las distintas instituciones nacionales involucradas en el sector de seguridad pública y justicia penal, respecto a cómo se hará frente a la criminalidad, lo que implica –entre otras cosas– la definición de qué conductas serán consideradas delitos y cómo serán sancionadas.

2. Política de Persecución Penal (ámbito de las fiscalías)

Es igualmente necesario establecer una política de persecución penal definida por la Fiscalía, que es una herramienta de política criminal que tiene por objeto delimitar su trabajo por medio de una planeación y de una estrategia definida a partir de la comprensión integral del fenómeno criminal. Es decir, mediante el análisis de la criminalidad de su competencia, la Fiscalía formulará cuál será su estrategia de intervención. La definición de esta política se traducirá en un Plan de Persecución Penal, que contenga el conjunto de estrategias y líneas de acción para hacer frente al fenómeno criminal, lo que incluye procesos de información, plan de priorización, supuestos de desestimación, resolución por vías alternas, mecanismos de coordinación y colaboración entre instancias federales y locales, entre otras acciones.

3. Plan de Persecución Penal y estrategia de priorización

También hemos propuesto la inclusión de una estrategia de priorización que implique establecer un orden lógico de atención a los casos, mediante el establecimiento de criterios que sirvan como parámetros para focalizar la acción investigativa de la Fiscalía hacia determinados fenómenos, situaciones y casos, con el fin de asegurar una mayor efectividad en la investigación criminal y un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos.

a. La política de persecución penal estratégica implica abandonar el esquema tradicional de operación basado en la tramitación de casos de manera individual y transitar hacia un enfoque que se oriente en el conocimiento y persecución de la criminalidad de manera más integral. Bajo este enfoque, el modelo de investigación debe posibilitar la flexibilidad de las unidades

de investigación criminal, para adaptarse y diversificarse conforme al fenómeno criminal.

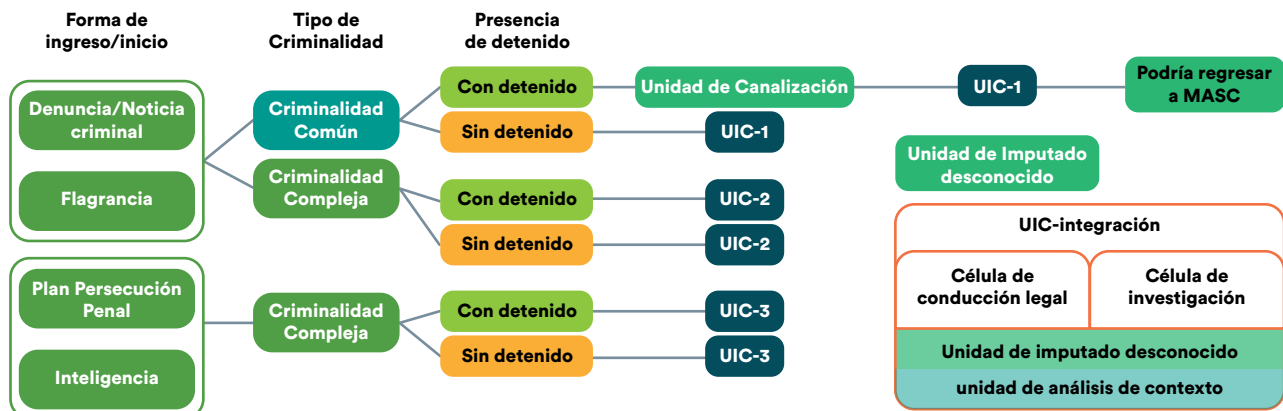
b. Para una persecución estratégica, es necesario realizar una delimitación de los distintos tipos de criminalidad cuya persecución es de su competencia, con el objetivo de dar una respuesta más adecuada a cada tipo. Esta delimitación puede realizarse con base en criterios como niveles de violencia, impacto social, organización y estructura (criminalidad organizada), incidencia en el tiempo, demanda social y criminalidad común.*

c. Asimismo, bajo la lógica de la persecución penal estratégica, la Fiscalía debe enfocarse en una persecución más integral y no únicamente en la investigación reactiva; es decir, no esperar a que el hecho delictivo llegue a su conocimiento para iniciar con la persecución, sino al contrario, mediante el uso de inteligencia y análisis criminal identificar las lógicas de comisión de delitos, el funcionamiento de estructuras criminales organizadas y la ruta del dinero de la comisión de crímenes, entre otros.

4. Unidades de investigación

A partir de estos elementos, la unidad de investigación criminal es la responsable de la ejecución material de la investigación. Está integrada por una “célula de Investigación” a cargo de un “jefe de investigación”, quien dirigirá a peritos de campo y operadores de análisis criminal. Esta célula debe mantenerse en coordinación y comunicación estrecha con el Ministerio Público quien, a su vez, es responsable de la conducción legal de la investigación y determinar las necesidades probatorias y procesales del caso, así como de su formalización ante el órgano jurisdiccional. La estructura de la unidad de investigación se circunscribe en una interpretación amplia del artículo 21 constitucional, en la que el investigador cuenta con un ámbito de autonomía técnica para la ejecución de la investigación, bajo la conducción y asesoría jurídica del Ministerio Público. Estas unidades de investigación deben tener la posibilidad de adaptarse y modificarse si el fenómeno criminal, la incidencia o el caso lo requieren.

A partir de esta clasificación de unidades, podrían considerarse los siguientes subtipos:



| Tipo de Unidades de Investigación Criminal con despliegue nacional | Descripción |
|--|---|
| UIC-1 | <ul style="list-style-type: none"> Colaboración sencilla entre célula de investigación y célula de conducción legal. Integración cuasi estandarizada (Equipo multidisciplinario, perfiles profesionales no tan especializados). Aplican procedimientos o reglas predefinidas centralmente en cuanto a investigación y determinación. Requiere desarrollar análisis de contexto y trabajar cercanamente con la unidad de imputado desconocido para la identificación de patrones, estructuras y fenómenos criminales. |
| UIC-2 | <ul style="list-style-type: none"> Colaboración más sofisticada entre células de investigación y células de conducción legal. Integración ad hoc (perfiles más específicos y especializados y su tamaño dependerá del fenómeno criminal del que se trate). Despliegue territorial diferenciado en función de las estructuras o fenómenos criminales que se traten. Opera principalmente por una investigación planificada y estratégica (UK, discrecional) en la que el desarrollo de inteligencia y análisis de contexto son insumos rectores. |
| UIC-3 | <ul style="list-style-type: none"> Igual que la UIC-2, pero su creación está en función estrecha con las prioridades del Plan de persecución penal, por lo que la planificación y seguimiento a su operación son claves. Deben garantizarse prioritariamente las condiciones para su óptima operación: recursos, información, acceso territorial... |

* Entre diversos supuestos, para criminalidad organizada podrían considerarse los siguientes: 1) requieren demasiada información o antecedentes para decidir la forma de resolución; 2) con base en la información disponible, no fácilmente se puede tomar una decisión para su determinación; 3) demandan gran cantidad de decisiones jurídicas; 4) requiere la elaboración de un estudio de caso más elaborado; 5) se utilizan medios extraordinarios de investigación; 6) presencia de una organización delictiva en el caso; 7) son indagatorias vinculadas entre sí; 8) se requiere de áreas especializadas para investigar los delitos, o 9) alta probabilidad de que el caso involucre la configuración de más de un delito.



Cuadro 6. Elementos base para un modelo de investigación criminal

5. Flexibilidad y especialización

Por tanto, tanto el despliegue territorial como la especialización, la creación o modificación de las unidades de investigación se determinarán a partir de las necesidades y prioridades que se vayan definiendo para la operación sustantiva, mismas que pueden variar en el tiempo. En efecto, existe especialización, pero no a partir de cuerpos burocráticos rígidos sino a partir de estructuras flexibles que responden a necesidades del Plan de Persecución Penal.

El personal especializado –en algún tipo penal o con competencias/habilidades específicas– es readscrito a otra unidad de investigación una vez que la actual concluya, o bien cuando se dispone que se requieren sus servicios en otra unidad con mayor prioridad.

Las unidades de investigación estarán conformadas por dos equipos multidisciplinarios: la célula de investigación y la célula de conducción legal del caso, que mantendrán comunicación y coordinación permanente. Ambos colaborarán estrechamente con el cuerpo de inteligencia y peritos.

6. Planificación de la investigación

La investigación debe ser planificada, dirigida y ejecutada por los investigadores, quienes toman responsabilidad plena de la ejecución material de las investigaciones que se les encomiendan. En cuanto a la investigación, el fiscal supervisa y apoya, procurando en todo momento respetar la toma de decisiones operativas de la investigación. En este mismo sentido y con la finalidad de evitar la lógica de investigación de caso por caso, se considera clave el desarrollo de análisis de contexto y de inteligencia criminal que permita transitar del estudio de delitos al de fenómenos, estructuras y mercados criminales.

- 1) La policía cuenta con una autonomía relativa, que se acompaña de un control por parte del fiscal en casos de situaciones que pueden configurarse como un conflicto penal.
- 2) El fiscal retiene el control estricto de todas los actos de investigación, lo que implica que la actuación policial se encuentra supeditada, en todo momento, a la autoridad del fiscal.

La propuesta que desde México Evaluá hemos puesto sobre la mesa en los distintos reportes y análisis se adscribe a la primera posición, que está orientada hacia la consolidación de un modelo de investigación criminal (ideal) en el que la planificación, dirección y ejecución de la investigación de los delitos corresponde a la policía, quienes realizan estas actividades de forma autónoma. En este modelo, el fiscal no interviene directamente en la investigación y su labor consiste en ser la guía jurídica cuando se realizan actos de molestia contra las personas, en la asesoría en relación con las necesidades de carácter probatorio y procesal de cada caso y en todas las actuaciones frente al órgano jurisdiccional.

Para lo anterior, se ha propuesto cuando menos la consideración de los elementos plasmados en el Cuadro 6.

En cuanto al desarrollo de políticas de persecución penal y la existencia de herramientas de priorización y de planificación de las investigaciones, observamos que **la mayor parte de las fiscalías siguen operando bajo el paradigma inquisitivo**: no establecen proactivamente una estrategia y definición clara sobre la persecución penal ni gestionan adecuadamente sus cargas de trabajo.

Dicho lo anterior, **Sonora** es una entidad pionera en el establecimiento de una política de persecución penal que opere de manera alineada con su modelo de gestión y enfocada en objetivos estratégicos. Igualmente destaca el caso de **Nuevo León**, donde la Fiscalía realizó un primer ejercicio de integración de un Plan de Persecu-

ción Penal con enfoque en los delitos y fenómenos que más afectan localmente. En ambos casos será necesario acompañar los procesos e identificar si el ejercicio de definición de prioridades realmente se materializa en forma de una actuación institucional, que permita el seguimiento y evaluación permanente, así como el desarrollo de un ejercicio de planeación periódica. Esto permitiría ajustar y actualizar lo necesario, así como dotar de infraestructura, personal y condiciones a las unidades que estarán enfocadas en la atención y resolución de los fenómenos que se determinen como prioritarios.

3.4.1 Mejores prácticas internacionales para la investigación de delitos

Con la finalidad de ofrecer elementos de referencia en torno a buenas prácticas para la investigación criminal, a continuación exponemos algunas enfocadas en homicidios, al considerarse que éste es uno de los delitos de mayor impacto. Recordemos que México ha mantenido y acrecentado su tasa de homicidios en el tiempo; muchos de ellos son competencia de las fiscalías estatales y, por tanto, es provechoso conocer experiencias y fórmulas que han resultado efectivas en otros contextos.

3.4.1.1 Investigación en casos de homicidio: Reino Unido y Estados Unidos

La importancia del análisis y la clasificación de casos

Lección 1. Una premisa fundamental para la toma de decisiones en la investigación de casos es la certeza y el control sobre su clasificación.

No todos los casos requieren las mismas acciones de investigación, ni el mismo equipo de perfiles de expertos para su investigación. La posibilidad de integrar equipos especializados y de planificar la investigación de acuerdo con las necesidades del caso radica en la toma de decisiones en su etapa inicial.

En el **Reino Unido**, los casos, los protocolos a seguir y los recursos a asignar se diferencian en función del tipo de homicidio. Para ello, una actividad clave a desarrollar es la identificación de las variables que la caracterizan, con el fin de posibilitar la toma de decisiones en materia de planificación de la investigación, asignación de recursos e integración de equipos. Si bien la integración de los equipos varía en función de las necesidades de investigación, lo cierto es que según la categoría del homicidio hay certeza en cuanto a los protocolos a seguir y los recursos a destinar.

El responsable de, desarrollar esta actividad, los criterios (variables) con los que se realiza y la definición de la estrategia a seguir para cada caso o tipo de caso, forman parte de un **Modelo de Gestión de Casos**. En el caso de la investigación de homicidios, por ejemplo, se consideran variables como las características de la víctima y el posible agresor, modo de asesinato, ubicación, método de ataque y grado de planificación por parte del infractor.

En **Estados Unidos**, la investigación y la asignación de recursos también se realizan de manera diferenciada, aunque esta definición se basa en factores como la complejidad del caso, el género u ocupación de la víctima, el tipo de homicidio y uso de la violencia, entre otros.

Para ello, el **Manual de Investigación de Homicidios** desarrollado en el **Reino Unido** ofrece una selección de variables a considerar, así como acciones a seguir y nivel de recursos a asignar para cada supuesto. Hay cuatro categorías de homicidios, que van del mayor al menor impacto, considerando el interés público, el riesgo para la población y la participación de los medios de comunicación. Entre sus criterios y herramientas, propone la siguiente clasificación, que se puede aplicar en otros contextos:

- Categoría A +

Un homicidio u otra investigación importante en la que la preocupación pública y la respuesta asociada a la intervención de los medios de comunicación es tal, que los niveles normales de personal no son adecuados para seguir el ritmo de la investigación.

- Categoría A

Un homicidio u otra investigación importante que sea de grave preocupación pública o donde miembros vulnerables del público estén en riesgo, donde la identidad de los delincuentes no sea evidente, o la investigación y la obtención de pruebas requieran una asignación significativa de recursos.

- Categoría B

Un homicidio u otra investigación importante en la que la identidad de los delincuentes no es evidente, el riesgo continuo para el público es bajo y la investigación o la obtención de pruebas se puede lograr dentro de los arreglos normales de recursos de la fuerza.

- Categoría C

Un homicidio u otra investigación importante en la que la identidad de los delincuentes es evidente desde el principio y la investigación o la obtención de pruebas se pueden lograr fácilmente.

Integración de equipos de investigación

Lección 2. Se requiere que el oficial a cargo de la investigación tenga experiencia en el esclarecimiento de homicidios y manejo de equipos.

No es suficiente un perfil que tenga habilidades técnicas de investigación; también debe tener habilidades de gestión operativa y de equipos. La razón es simple: el responsable de las investigaciones de homicidio requiere de una constante toma de decisiones, tanto en la planificación, seguimiento y supervisión de las acciones investigativas, como de solicitar el apoyo de diversos peritos en diferentes momentos de la investigación.

Tanto en **Reino Unido** como en **Estados Unidos** se observa que los investigadores tienen un perfil de origen policial (detectives), mientras que el resto de las personas que integran los equipos tienen especialidades en diversas disciplinas. Es sólo hasta la tercera fase del proceso, la relacionada con los hechos en el marco de un juicio, cuando los investigadores trabajan mano a mano con fiscales y abogados especialistas. En el **Reino Unido** el equipo tiene un pilar básico: el investigador senior (SIO).

El SIO tiene la máxima responsabilidad por el curso y éxito de una investigación, así como por la rendición de cuentas que, en su caso, deba darse en relación con la misma. Por tanto, el caso británico sugiere un perfil con un nivel de responsabilidad y un liderazgo capaz y experimentado. Esta figura es fundamental para la integración de los equipos de investigación.

Lección 3. La integración de los equipos de investigación debe seguir una lógica flexible, no una fórmula única y estandarizada.

Un aspecto común entre las prácticas identificadas es que la integración de los equipos es flexible según las



necesidades y especificidades de cada caso. Así, ya sea el SIO –en **Reino Unido**– o la pareja de detectives –en **Estados Unidos**– seleccionarán especialistas de diversas disciplinas, agencias y grupos para integrar sus equipos, de forma permanente mientras se resuelve el caso o en la realización de las tareas específicas.

Esta flexibilidad permite optimizar el uso y distribución de recursos, además de posibilitar la orientación institucional para satisfacer las necesidades legales e investigativas de cada caso. Otro de los elementos positivos de la flexibilidad radica en el desarrollo de conocimientos especializados en diversos temas. Incluso cuando ciertos especialistas tienen un bagaje específico, ya sea por su formación y experiencia en casos similares, su participación en diferentes casos también les permite mantener una posición crítica, analítica y proactiva para el desarrollo de sus tareas.

En los **Estados Unidos**, el personal y la estructura de turnos de las unidades de homicidio varían de una agencia a otra. La forma en que se estructura una unidad dependerá en gran medida de los recursos, las necesidades y la filosofía de investigación de la agencia. Por lo general, a los detectives de homicidios se les asigna un compañero habitual y trabajan en equipos de dos.

En algunas unidades de homicidios, un miembro del equipo es designado como el detective principal, alternando ese papel de un caso a otro. En otras unidades de homicidios, ambos miembros son igualmente responsables de cada uno de los casos del equipo, y ninguno de los miembros desempeña el papel primario. Todas las unidades de homicidios tienen acceso a analistas de inteligencia y de delitos para obtener apoyo en la investigación, definición de amenazas en curso y/o análisis de patrones de tendencias de homicidios.

En el **Reino Unido** no existe un modelo estándar para la conformación de equipos de investigación. Por el contrario, la regla establecida es asignar un investigador *senior*, quien asume el rol de manejo legal y operativo del caso. Para ello y en base a determinadas variables, el SIO selecciona el tipo de perfiles que requiere para el desarrollo de la investigación, así como el soporte necesario en materia de laboratorio, servicio forense u otros. La clave del modelo británico radica en la experiencia y competencias del SIO, así como en los roles y competencias que desarrolla en el marco de la planificación, desarrollo, evaluación y rendición de cuentas de la investigación.

Características del modelo de investigación

Lección 4. Un modelo de investigación debe abarcar desde la etapa inicial hasta su conclusión. La

mayoría de las decisiones que se toman sobre el caso, en cualquiera de sus etapas, tienen un impacto significativo en el despacho de los casos.

Independientemente del tipo de modelo de investigación en cuestión, éste debe contemplar desde las acciones iniciales al tomar conocimiento sobre la ocurrencia del delito –o que sea detectado por la autoridad– hasta su posible conclusión o resolución. El modelo de investigación específica las distintas rutas y establece los atributos y herramientas mínimos para la planificación, operación, evaluación y rendición de cuentas.

En todos los casos, la importancia de las tareas en la etapa inicial es clave, como la protección de la escena del crimen, la recolección de pruebas, la toma de decisiones sobre actos de investigación y la obtención de información sustantiva por parte de víctimas, testigos y diversos grupos comunitarios en general.

Las investigaciones de homicidio suelen tener tres etapas estratégicas distintas: la instigación y la respuesta inicial, la investigación y la gestión del caso, que implica investigaciones posteriores a la acusación. En **Reino Unido** existen actividades establecidas en protocolos para cada fase de la investigación. Se sugieren detalles, formatos, herramientas y evidencia para cada actividad.

Lección 5. El análisis de contexto permite construir inteligencia, analizar patrones y diseñar una estrategia institucional más precisa.

Una buena práctica identificada es la existencia del *Focus Mission Team*, que es una iniciativa proactiva de enfoque delictivo impulsada por analistas. Los analistas trabajan en estrecha colaboración con los oficiales juramentados y brindan análisis sustantivos de alta calidad, utilizando diversas herramientas analíticas y mapeo para comprender mejor las tendencias delictivas, la información del contexto, las circunstancias de los incidentes delictivos y los pronósticos de probable violencia futura.

Lección 6. El análisis y la evaluación científica es un factor clave en todas las etapas de la investigación, aunque su importancia es aún mayor en la etapa inicial.

La definición y operación de una estrategia forense dirigida al análisis científico de la evidencia recolectada es un ejercicio igualmente valorado en todas las prácticas, tanto para la definición de hipótesis de investigación como para el análisis de la posible responsabilidad de los individuos. La ciencia forense a

menudo proporciona sólo evidencia corroborativa moderadamente fuerte, y rara vez presenta una prueba absoluta de culpabilidad de forma aislada. Sin embargo, el examen forense puede utilizarse para excluir a personas de la investigación con un grado de certeza mucho mayor.

Lección 7. Especialmente en la investigación de homicidios, no se debe subestimar la información y acompañamiento de diferentes actores, como víctimas o testigos, ya que su conocimiento del caso puede conducir a decisiones estratégicas para la investigación.

En todas las prácticas identificadas se reconoce la importancia de establecer y proteger una relación cercana con los familiares de las víctimas, testigos y miembros de la comunidad, para mantener el flujo de información a los investigadores y facilitar la definición de hipótesis mucho más rigurosas. El acercamiento con estos actores depende del establecimiento de una relación de confianza y respeto, en la que se privilegie la seguridad personal y la tranquilidad emocional de las personas.

3.5 Servicios periciales y forenses

Tanto el uso de tecnologías como las capacidades periciales y forenses de las fiscalías resultan fundamentales para desarrollar investigaciones criminales sólidas y con resultados positivos. Si bien la labor del Ministerio Público es útil para establecer y confirmar líneas de investigación, las pruebas son obtenidas a través de los servicios periciales y forenses. En esta sección se presenta un panorama general del estado de estos servicios en el país.

3.5.1 Ámbito local

- 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 29 entidades federativas³¹:
- 22 reportaron contar con una base de datos o registros de información genética.
- 17 reportaron contar con un sistema de registro y procesamiento de información.
- 15 reportaron contar con un sistema de información y registro, que genera información estadística.
- 17 reportaron contar con indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de sus labores.
- 16 reportaron contar con mecanismos de colaboración interinstitucionales.
- 18 reportaron contar con protocolos para el tratamiento de restos humanos y cadáveres.
- 15 reportaron contar con un modelo de gestión y asignación de casos.
- 18 reportaron contar con un manual de organización y operación.

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

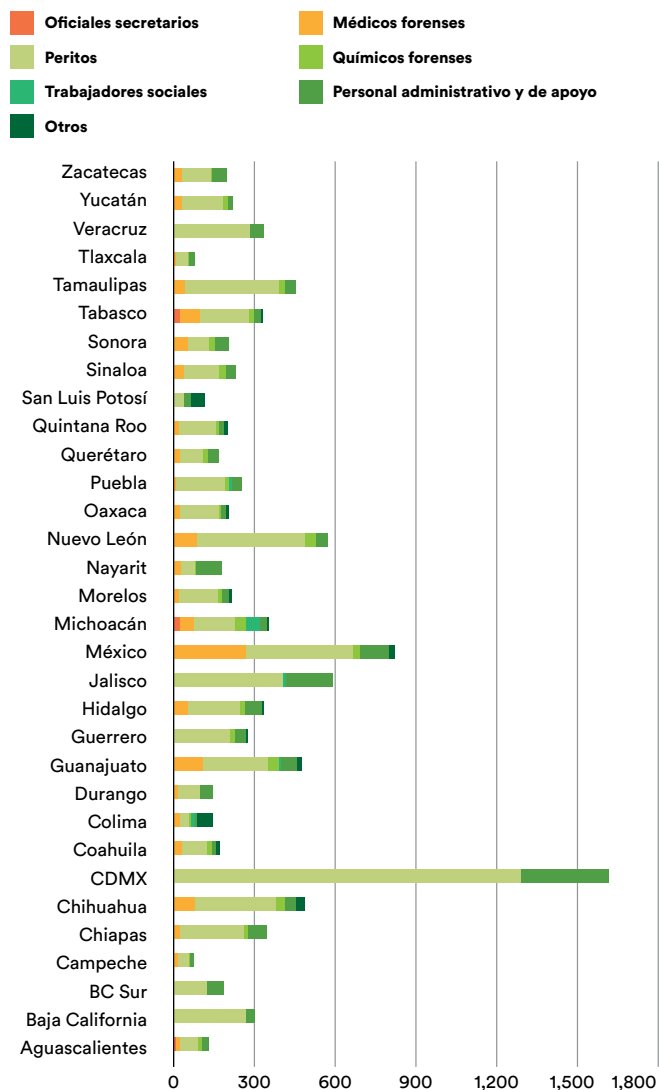
De acuerdo con la información obtenida, la Fiscalía con el mayor desarrollo de capacidades instaladas es la de Querétaro, seguida por las fiscalías de Baja California y de Chihuahua. En el siguiente nivel de desarrollo se ubican Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Quintana Roo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

Respecto a la especialización, considerando la información reportada por las fiscalías estatales al Inegi, es posible observar la distribución y capacidad instalada en la Gráfica 20.

³¹ Los estados de Coahuila, Morelos y Nayarit no proporcionaron información.



Gráfica 20. Especialización pericial en las entidades



Fuente: Elaboración propia del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020 y del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2020.

3.6 Principales conclusiones sobre las habilitantes del SJP

1 Hemos identificado claros retrocesos imbuídos en los principales cambios del marco normativo que circunscribe la operación del sistema de justicia penal. Éstos conllevan **riesgos en la protección de los derechos**, así como elementos que podrían representar una distorsión con los principios del sistema acusatorio oral.

- En primer lugar destaca la *ampliación de la prisión preventiva*. Mientras continúe ampliándose el uso de esta medida privativa de la libertad, seguirán observándose impactos negativos en la operación del SJP. Entre ellos, la vulneración del principio de presunción de inocencia, que debe ser la premisa y no la excepción; el detrimento en las condiciones de los centros penitenciarios –con su consecuente implicación, respecto a la sobrepoblación y deficientes condiciones de vida– y, finalmente, la consolidación de incentivos perversos institucionales, mismos que juegan en contra de la investigación criminal y los estándares de actuación.
- También es preciso destacar y reiterar la preocupación que nos produce el fortalecimiento y desarrollo de la militarización de la seguridad pública. Especialmente en lo que concierne al SJP, con las inquietudes que derivan de la actuación de la Guardia Nacional, misma que se busca adscribir formalmente como un órgano castrense. Considerando la naturaleza, integración, falta de controles y de mecanismos de transparencia con los que opera la Guardia, se advierten riesgos en su operación, misma que puede entrar en contradicción con el artículo 21 constitucional y con las garantías del debido proceso.
- Finalmente, no puede dejar de señalarse el retroceso que implicó la publicación de la nueva ley para la Fiscalía General de la República, cuyo espíritu refleja mayormente la operación de una instancia que busca aislarse, desatender sus obligaciones en materia de derechos humanos y actuar bajo una lógica vertical sin controles ni contrapesos. Tal escenario debe poner al centro la discusión sobre la distribución de competencias en el sistema, así como la construcción de fiscalías con mayores capacidades y voluntad de transformarse en el ámbito local.

2 En cuanto a las **capacidades instaladas** en el SJP, se aprecian ligeros avances en algunos operadores, pero en otros se sigue observando rezago. En el caso de la suficiencia de personal para la investigación: en policías ministeriales, fiscales o ministerios públicos y peritos se registran incrementos de 2019 a 2020, al pasar de 9.93 a 14.8, de 9.6 a 11 y de 2.37 a 9.7 por cada 100 mil habitantes, respectiva-



mente. Asimismo, la proporción de jueces y de representantes de imputados –defensores públicos– y víctimas –asesores victimales– también observó incrementos, al pasar de 3.77 a 4.5, de 2.2 a 6.5 y de 0.5 a 1.3 por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Sin embargo, es necesario resaltar que para asegurar una adecuada igualdad de armas se requiere fortalecer especialmente a los asesores victimales, así como a las defensorías y los servicios periciales. Éstos últimos sí han observado una notable mejoría respecto de los datos previos.

3 Hemos apuntado la importancia de contar con un **Servicio Profesional de Carrera** que brinde certidumbre, especialización y profesionalización al personal, además de favorecer las condiciones para una actuación independiente por parte de los operadores. Sin embargo, vemos esfuerzos muy asimétricos entre los poderes judiciales y las fiscalías, por un lado, y las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas, por el otro. En estos últimos casos no se observan siquiera los elementos de un SPC en la dimensión normativa. Ésta es una reflexión que debe llevarnos a replantear la manera de fortalecer al personal, cuya función es la de velar por los intereses de sus representados y garantizar sus derechos procesales.

4 La falta de condiciones para la profesionalización del personal se observa muy ligada también con la **falta de mecanismos que favorezcan una operación interna ordenada, focalizada y orientada a objetivos**. En este sentido, son igualmente las defensorías y comisiones ejecutivas de atención a víctimas las instancias que carecen de modelos de gestión que contribuyan a homologar el servicio, brindar una atención de calidad, gestionar la carga de trabajo y la distribución de los recursos y, sobre todo, apoyen la definición de herramientas de monitoreo que permitan el seguimiento de su trabajo orientado a objetivos. Carecer de estas herramientas internas conlleva a una saturación, sobrecarga de trabajo e imposibilidad de ofrecer una atención diferenciada y oportuna, como lo establece el SJP.

5 En cuanto al desarrollo de **modelos investigativos** y de una orientación más enfocada en la **persecución penal estratégica** que apoyen la despresurización del sistema, la atención diferenciada y la focalización de los recursos, se observan amplias limitaciones. Si bien existen algunas fiscalías que han iniciado la implementación de modelos de gestión institucional, no es posible inferir que éstos se encuentren conectados y articulados con políticas criminales, de persecución penal y de modelos investigativos. En este capítulo no buscamos calificar tales modelos o iniciativas, sino describirlas, a fin de asociar sus posibles resultados con los indicadores que se observan en el siguiente capítulo, puesto que sólo así será posible dimensionar e ilustrar sus aspectos positivos y también sus áreas de mejora o, incluso, de externalidades que estén produciéndose. Asimismo, buscamos ofrecer algunas consideraciones sobre un modelo de investigación “ideal”, alineado al SJP, y compartir buenas prácticas identificadas en la investigación de uno de los delitos de mayor impacto, los homicidios.

6 Es preciso también señalar que mientras se observan mejoras en varias instituciones a nivel local, lo cierto es que en **el ámbito federal se aprecia un mayor estancamiento**, especialmente en lo que refiere a la capacidad instalada de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). En lo relativo a la existencia y operación de un Servicio Civil de Carrera, la CEAV, el Instituto de la Defensoría Federal y la Fiscalía General de la República destacan por no contar con esfuerzos reales de profesionalización, evaluación del desempeño y condiciones de certidumbre para el personal. En cuanto a la operación institucional guiada por modelos de gestión que apoyen la focalización de los recursos y orienten el ejercicio hacia la consecución de objetivos, hay que afirmar que ni la CEAV ni la Defensoría cuentan con modelo alguno, esquema y/o lineamientos que optimicen su funcionamiento. Mientras que la FGR, aun cuando manifestó operar bajo un modelo de gestión tipo, la evidencia documental y sus deficientes resultados arrojan elementos para sostener que éste no se ha implementado a cabalidad.



CAPÍTULO
4

Resultados

El desempeño del sistema de justicia penal

PRINCIPALES HALLAZGOS

- El 2020 fue excepcional a consecuencia de la contingencia sanitaria provocada por la covid-2019. Uno de los impactos en términos generales fue el decrecimiento en 10% de la incidencia delictiva local. Sin embargo, cuando analizamos por tipos delictivos, identificamos un incremento notable en los delitos de narcomenudeo, violencia familiar y violencia de género, de un año a otro.
- Observamos con preocupación que la cifra negra ha variado en menos de un punto porcentual en diez años. En promedio se estima en 93.3%³², según la Envipe 2021. La población deja de presentar una denuncia por múltiples factores; sin embargo, en México estos son principalmente por causas atribuibles a la autoridad.
- No se inicia una carpeta de investigación en todos los casos, lo que puede representar una ventana de riesgo de corrupción e impunidad. Sólo cuatro de cada 10 carpetas de investigación abiertas logran una resolución ministerial, y de las pocas que la reciben, 65% son enviadas al archivo y en 19% se decreta el no ejercicio de la acción penal. Si bien el sistema tiene un carácter residual, ambas figuras representan formas de terminación poco satisfactorias, especialmente para las víctimas. Entretanto, el uso de otras salidas, como los mecanismos alternativos de solución de controversias, vieron reducido su uso de 2019 a 2020.
- El uso de las medidas cautelares no sigue parámetros de excepcionalidad ni se aprovechan los recursos institucionales existentes para privilegiar el desarrollo de los procesos en libertad. En México, 36.1% de las personas imputadas son sometidas a prisión preventiva de manera oficiosa, sin mediar algún análisis. A la par existen entidades en las que no se realizan solicitudes para el desarrollo de evaluaciones de riesgo procesal, o bien otras en las que las evaluaciones no son tomadas en cuenta. Igualmente llama la atención el incremento en el uso del procedimiento abreviado, pues sin mecanismos de supervisión y control puede convertirse en una salida que incentive la fabricación de culpables.
- Si bien las cargas de trabajo no son el único factor que puede afectar el desempeño de las personas operadoras, se observan cargas considerables, especialmente en las comisiones de atención a víctimas y las defensorías públicas, lo que puede comprometer el acompañamiento, representación y el desarrollo de estrategias de litigio.

³² Los datos empleados en el presente reporte corresponden a los de la Envipe 2020 levantada por el Inegi, ya que al momento de su integración eran los datos disponibles públicamente. Por lo cual, todos los indicadores que toman como base esa fuente, corresponden a los datos de la Envipe 2020.

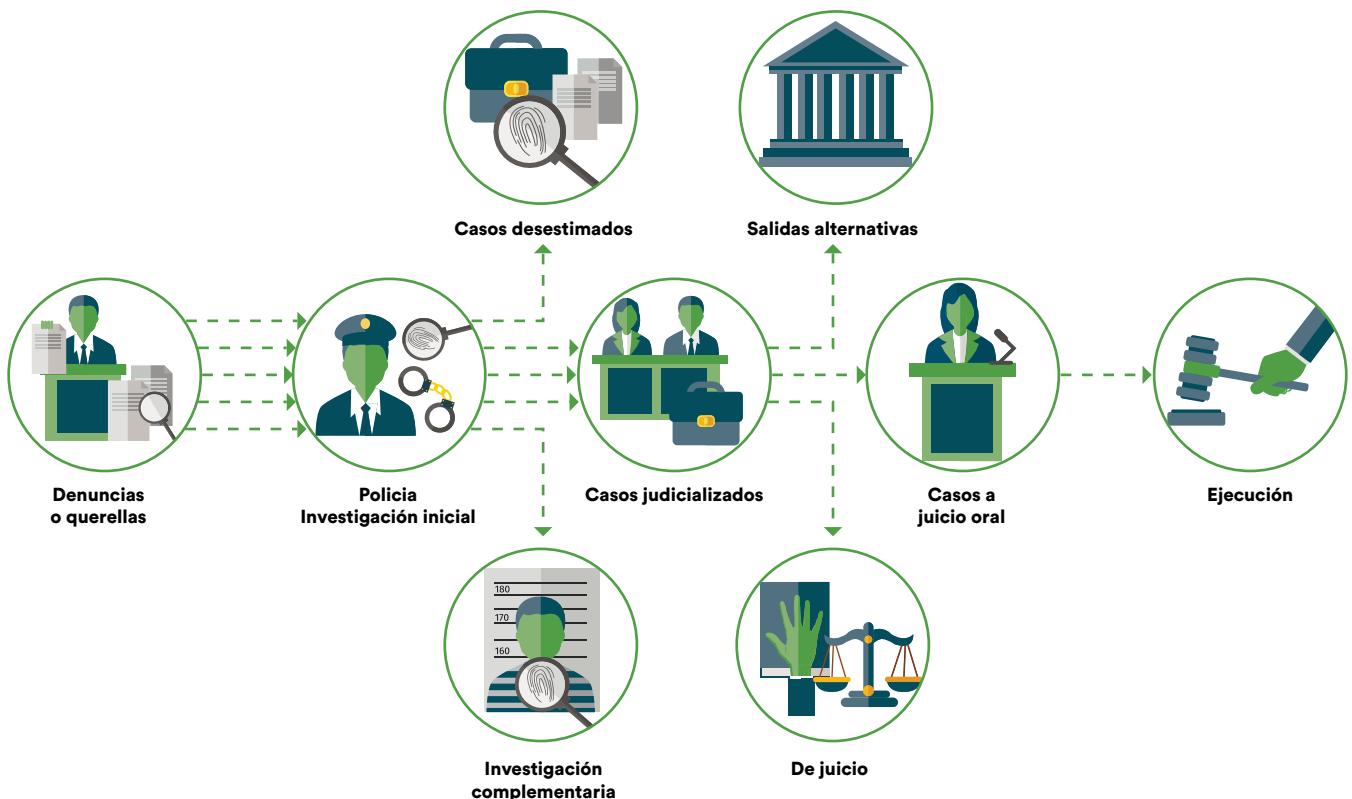
- A pesar de la tendencia decreciente de la población penitenciaria, derivado de las reformas legislativas, observamos un incremento cercano a un 25% de la población que se encuentra allí en espera de ser procesada. Esto representa un foco de alarma, considerando que, por un lado, se vulnera su presunción de inocencia, y por el otro en los centros de reclusión no se garantizan condiciones mínimas de seguridad, salubridad y desarrollo personal, lo que repercute negativamente en el presente y futuro para dichas personas.
- En el ámbito federal se observa una operación inercial, lo que eleva la necesidad de discutir la distribución de competencias para la investigación y persecución penal, ya que las instituciones están dejando de hacer frente a los fenómenos asociados con macrocriminalidad. Esto repercute igualmente en el número de víctimas, la falta de políticas de prevención (no repetición) y barreras para acceder a la verdad y reparación a nivel nacional, pues sólo al 0.30% de víctimas les es reparado el daño.

La medición del sistema de justicia penal acusatorio es asunto complejo. Hay que tomar en cuenta que los resultados de una política pública de acceso a la justicia penal dependen del conjunto de soluciones implementadas por diversos actores intervinientes. Si estos resultados se observan de manera aislada, a partir de cada una de las instancias, se corre el riesgo de perder de vista el contexto en el que se generan, y la influencia del conjunto en los resultados individuales. Por lo tanto, en

este capítulo desarrollaremos un análisis de resultados de acuerdo con la *secuela procesal*, para considerar la intervención de cada actor en ella.

En concordancia, en la metodología de evaluación³³ del SJP que se propone en *Hallazgos*, la dimensión de los resultados se conforma por un conjunto de indicadores diseñados específicamente para cada función e institución, pero que mantienen un enfoque sistémico. Los

Cuadro 7. Esquema de resultados



³³ La metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México puede consultarse en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguinto_web.pdf



indicadores parten de la premisa de que los resultados de gestión de las causas que atienden las instituciones de justicia son producto de la interacción de una serie de factores de la función pública. Dicho de otra forma, los indicadores pueden medirse, observarse y compararse de forma independiente, pero son resultado de una serie de variables que interactúan entre sí y que no deben perderse del análisis.

El esquema en el Cuadro 7 representa las múltiples interrelaciones que existen tanto entre instituciones como entre las distintas etapas procesales que componen la tramitación de una causa penal. En una primera etapa, las instituciones de procuración de justicia reciben denuncias o querrelas de manera directa o intermediada por las policías, y las fiscalías o procuradurías analizan si estos casos se deben poner en conocimiento de los juzgados de control o se les debe dar algún tipo de determinación o salida alterna. En la siguiente etapa, llamada “de investigación complementaria”, intervienen también las autoridades jurisdiccionales, la defensa penal y la asesoría victimal, por lo menos. En ella, ciertos casos recibirán algún tipo de término –como un acuerdo reparatorio o una sentencia en procedimiento abreviado–, mientras que otros pasarán a juicio oral. Si el caso llega a etapa de juicio oral, se involucra el tribunal de juicio para emitir una sentencia, privativa de la libertad o no, que deberá ser ejecutada. En el caso específico de que la sentencia considere privación de libertad, se inicia un proceso de cumplimiento, bajo la administración del sistema penitenciario.

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 toma depende, esencialmente, de las decisiones que ejecutan otros operadores en la etapa previa.** Esto muestra la interacción siempre iminente que hay entre las instituciones del sector, por lo que el diseño de indicadores debe abordarse necesariamente con un enfoque sistémico. Cabe destacar que los indicadores de eficiencia mencionados se componen de variables que pueden no abarcar todos los fenómenos que intervienen en su conformación, por lo que se recomienda observarlos en conjunto y no de forma aislada.

En este sentido, este capítulo comienza por poner a la vista el contexto en el que se desenvuelve el sistema penal acusatorio, para después analizar cada uno de los momentos procesales relevantes desde el inicio de la investigación, el ejercicio de la acción penal, la resolución de casos en los tribunales y su impacto en la población penitenciaria.

Resultados locales

4.1. Contexto e incidencia delictiva

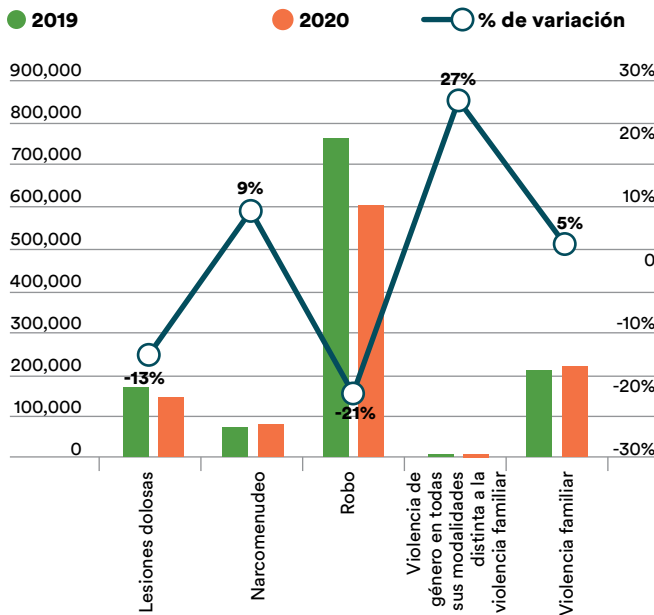
Entre los elementos del contexto que se deben considerar, es importante ‘revisitar’ los factores que propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal –los condicionantes que analizamos en el segundo capítulo–, como el Índice de Capacidad de Coordinación (ICTE): en *Hallazgos 2019* inferimos que el promedio nacional se ubicaba en 51.88, y para 2020 se encuentra en 33.9. lo que significa una variación de -17.98. El ICTE es relevante en tres aspectos: 1. puede explicar la heterogeneidad y calidad de los registros estadísticos del SJP; 2. permite contextualizar resultados vinculados con la falta de comunicación entre las instancias operadoras, y 3. puede explicar la desproporción entre los recursos asignados y las necesidades derivadas de la carga de trabajo.

En este sentido, es importante tener en cuenta que la falta de coordinación técnica tiene influencia en los resultados que se analizan en este capítulo, por lo que se recomienda su estudio desde este escenario en el que predomina el funcionamiento individual de cada instancia, y no la visión sistémica requerida en la implementación de una política pública.

Por otro lado, la incidencia delictiva permite establecer el escenario en el que el SJP debe operar para generar resultados. La incidencia delictiva se aborda tomando en cuenta dos elementos: 1. Los registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que se refieren a la “presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las procuradurías de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas”, y 2. los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) que busca estimar el número de delitos ocurridos en el año desde las experiencias de la población encuestada. Hay que aclarar que en la Envipe 2020 los datos relacionados con incidencia y victimización se refieren a una medición del año anterior al de la elaboración de la encuesta (2019), mientras que los datos relativos a la percepción y desempeño de las autoridades sí corresponden a 2020. Debido a ello, la información puede corresponder a distintos periodos de análisis, pero sí permite estimar aspectos relevantes del contexto.

La información del SESNSP señala de enero a diciembre de 2020 se registraron 1,841,188 delitos en el fuero común³⁴; el año anterior se registraron 2,017,164³⁵, esto es, una disminución del 10%, que se ve reflejada especialmente en los delitos de mayor recurrencia como el robo y las lesiones dolosas. Sin embargo, en delitos como el narcomenudeo, la violencia familiar y la violencia de género, en todas sus modalidades distintas a la violencia familiar, lo que se percibe es un aumento significativo de un año a otro, como mostramos en la Gráfica 21 muestra a continuación:

Gráfica 21. Variación de incidencia delictiva



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

El decrecimiento del 10% en el número de carpetas de investigación o averiguaciones previas iniciadas en 2020, en términos generales, puede ser atribuible a la emergencia sanitaria por covid-19. Por otro lado, el aumento significativo en al menos tres de los cinco delitos con mayor incidencia en 2019 y 2020 permite presumir que esa disminución también significó un reacomodo del fenómeno delictivo, respecto del cual es importante conocer la capacidad de respuesta y ajuste del sistema de justicia penal.

En marzo de 2020, ONU Mujeres alertó sobre el aumento de riesgos para las mujeres y niñas debido a la cuarentena, que aumentaría las tensiones en el hogar y la convivencia de las víctimas con su agresor. De igual forma comenzó una campaña de comunicación al respecto:

“Desde que se desató el brote de Covid-19, los nuevos datos e informes que presentan quienes están en primera línea revelan que se ha intensificado todo tipo de violencia contra las mujeres y las niñas, sobre todo, la violencia en el hogar. Es la pandemia en la sombra que crece en medio de la crisis de la Covid-19 y necesitamos un esfuerzo colectivo general para detenerla.”

Como estas instancias especializadas en materia de género previeron, los delitos de violencia de género en todas las modalidades distintas a la violencia familiar aumentaron 27%, y la violencia familiar, lo hizo en 5%. Sin embargo, el SJP no generó acciones coordinadas que permitieran plantear una estrategia conjunta frente a estos pronósticos y el inminente aumento en la incidencia de estos delitos, tales como criterios de priorización para la solución de casos de violencia de género y violencia familiar, medidas de protección coordinadas con las instancias policiales para la protección de las víctimas, mayor atención en las áreas de recepción de denuncias para garantizar que las víctimas reciban la asesoría pertinente o la activación de protocolos de investigación con enfoque de género que garantizaran la debida diligencia reforzada en estos casos. Estas acciones, si bien no hubieran evitado el aumento de las agresiones por sí mismas, sí habrían garantizado el acceso a la justicia y la protección de las víctimas.

4.2. Confianza en el Sistema de Justicia Penal

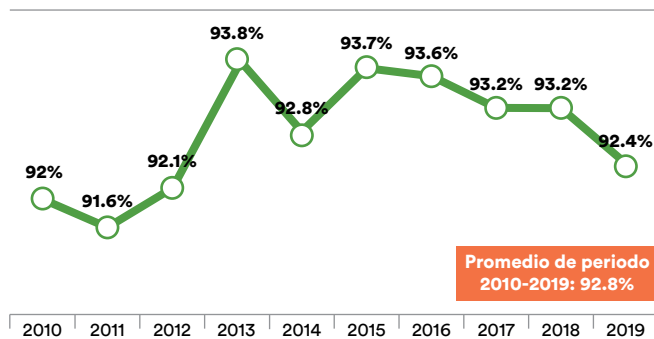
Para 2019 la Envipe registra 30,273,237 delitos, de los cuales 26,870,380 no fueron denunciados. Es decir, que en el 89% de los casos la población encuestada refirió que no presentó una denuncia. La cifra negra estimada por la encuesta para 2019 es de 92.4%, mientras que para el 2020 fue de 93.3% y se compone tanto de los delitos que se reportan como “no denunciados” como los denunciados sin una carpeta de investigación, y los delitos en los que no se especificó si se denunció o se inició una carpeta de investigación.

³⁴ SESNSP, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2020, Enero - Diciembre 2020. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1io137NHAVHvSnbxXelmyKtdL_P20k00t/view, consultado en julio de 2021

³⁵ SESNSP, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019, Enero - Diciembre 2019. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1dtJg4zTqSYNR6M2OZ_wUts6M3alpQ9ir/view, consultado en julio de 2021



Gráfica 22. Evolución de la cifra negra

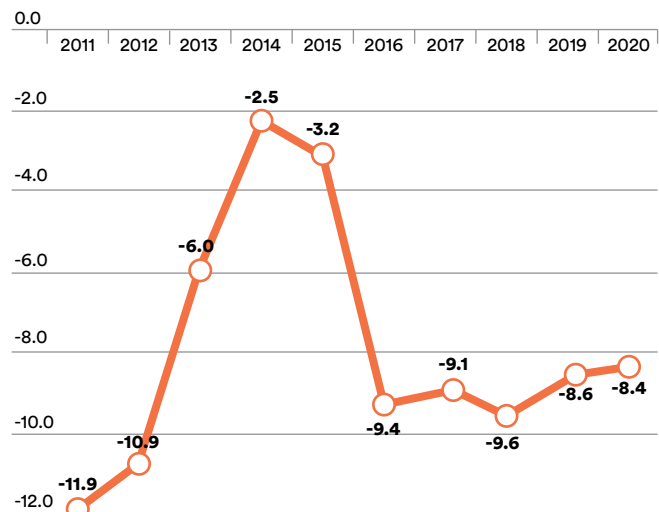


Fuente: Elaboración propia con datos de Hallazgos 2019 y Envepi 2020.

La cifra negra ha variado en menos de un punto porcentual de 2010 a 2019: en promedio se ha estimado en 92.8% en este periodo. De asumirse que la cifra negra para 2020 se mantendría en el rango de este promedio, es posible estimar que la tasa de denuncias no tendría un crecimiento significativo respecto al año anterior (92.4%), cuestión que resulta relevante, puesto que permite asumir que el alza de 27% en los delitos de violencia de género, 5% en los delitos de violencia familiar y 9% en narcomenudeo no se vincula necesariamente con un cambio de comportamiento en la población –en el sentido de que denuncia más–, sino con el aumento directo en la ocurrencia de estos delitos.

Las entidades federativas que se encuentran por arriba de la media nacional en la cifra negra estimada por la

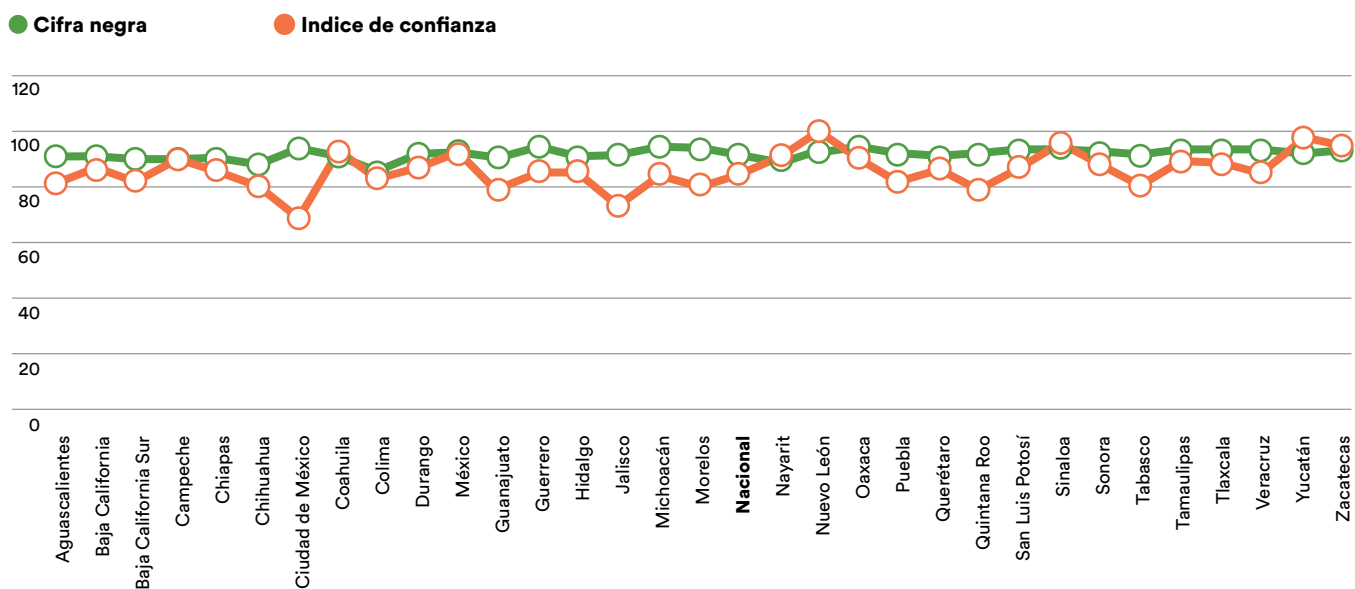
Gráfica 23. Índice de confianza en el sistema de justicia penal



Fuente: Elaboración propia a partir de las distintas ediciones de la Envepi.

Envepi son Guerrero (96.1), Oaxaca (95.2), Michoacán (95.0), Sinaloa (94.5) Tamaulipas (94.0), Ciudad de México (94.0), San Luis Potosí (93.6), Tlaxcala (93.6) Veracruz (93.4) y Morelos (93.2). Por debajo de la media nacional se encuentran Puebla (91.3), Baja California (91.3), Jalisco (91.2), Quintana Roo (91.1), Campeche (91.0), Aguascalientes (90.8), Hidalgo (90.4), Chiapas (90.2), Guanajuato (90.2), Tabasco (90.2) y Nayarit (90.0). Se destacan con la menor estimación de cifra negra Querétaro (89.8), Baja California Sur (89.3), Chihuahua (87.7) y Colima (84.5).

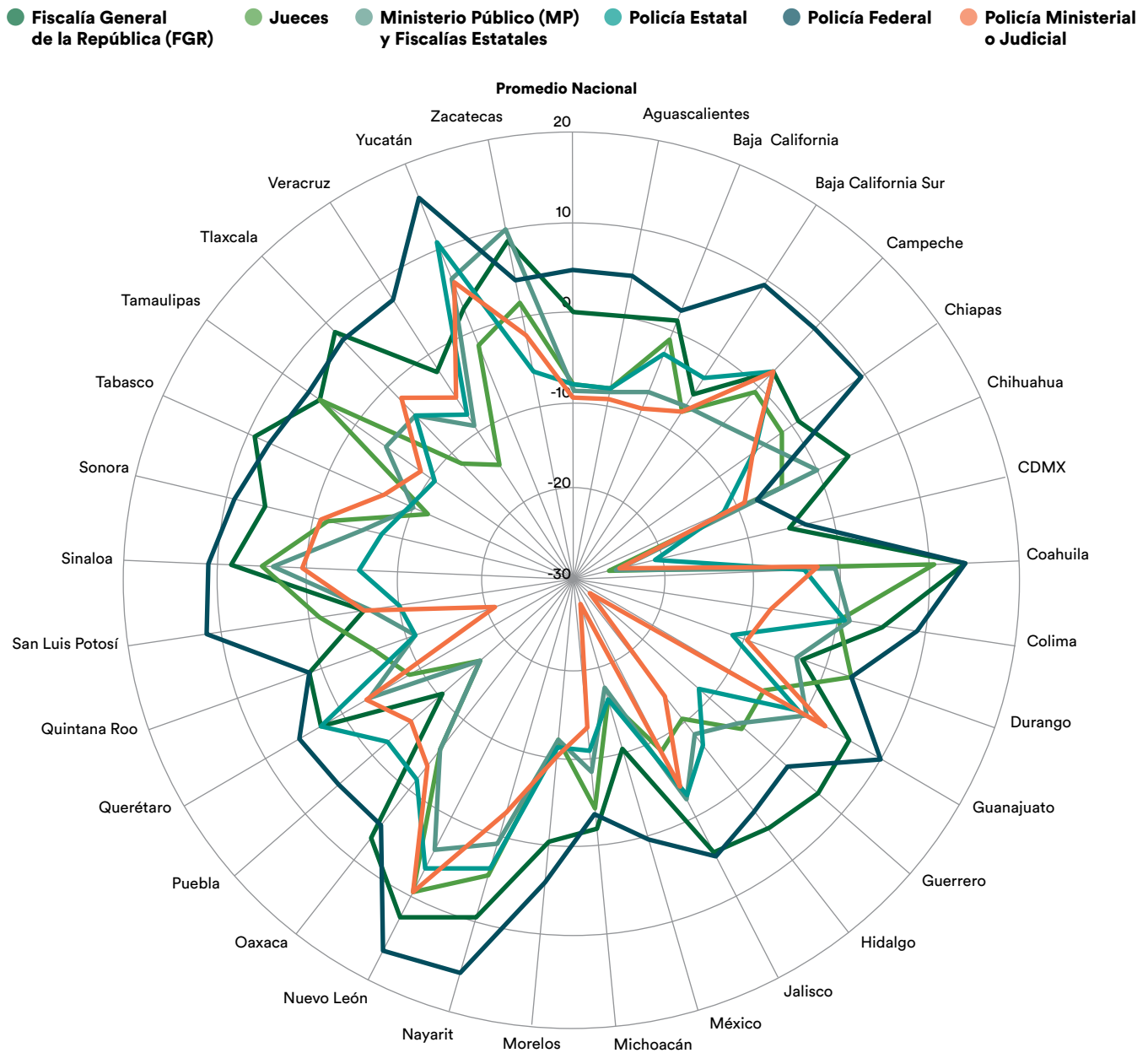
Gráfica 24. Comparativo de cifra negra e índice de confianza



Fuente: Elaboración propia con datos de Envepi 2020.



Gráfica 25. Índice de Confianza hacia las autoridades del sistema de justicia penal a nivel nacional (por entidad)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2020.

La cifra negra puede considerarse representativa de casos que no llegan al sistema de justicia penal por razones multifactoriales. Dentro de estos factores se encuentra la información que hemos sistematizado en un Índice de Confianza de la Población en las Autoridades del Sistema de Justicia Penal³⁶, basado en los datos de

la Envipe, cuya media nacional se ubica en -8.4, con una disminución de apenas 0.2 respecto del año anterior³⁷. Ahondaremos con mayor detalle en el estado actual de la confianza ciudadana en las instituciones de justicia penal dentro del capítulo de Percepción y Conocimiento del presente reporte.

³⁶ El Índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de confianza" (o entre "mucha confianza" y "mucha desconfianza") de los datos de la Envipe desde 2011 hasta 2020 que incluye a la policía estatal, policía ministerial o judicial, ministerios públicos, así como jueces y juezas.

³⁷ El Índice de Confianza referido se ha publicado desde nuestro reporte "Justicia a la Medida" (2016) y posteriormente integrado en nuestras ediciones de *Hallazgos*.



Existe una correspondencia entre la tasa de cifra negra estimada por la Envipe y el Índice de Confianza, que casi va a la par, como se observa en la Gráfica 24. Sólo en algunos casos, como Ciudad de México, Guanajuato y Jalisco, la desproporción entre confianza y cifra negra son un poco más notables, ya que en dichas entidades el Índice es menor que la cifra negra. No obstante, también encontramos casos como el de Nuevo León, que tiene el mayor Índice de Confianza (6.9%), aunque su cifra negra no es la más baja a nivel nacional: se estima poco más arriba de la media nacional (92.9%). Habría que explorar otros factores que expliquen el impacto de la confianza en el ánimo de la ciudadanía a denunciar, cuando haya sido víctima de un delito. Idealmente esperaríamos que a una mayor confianza la población fuera más propensa a denunciar, pero observamos que tal supuesto no se verifica, ya que aun con mejoras en la confianza ciudadana, la cifra negra permanece sin cambio.

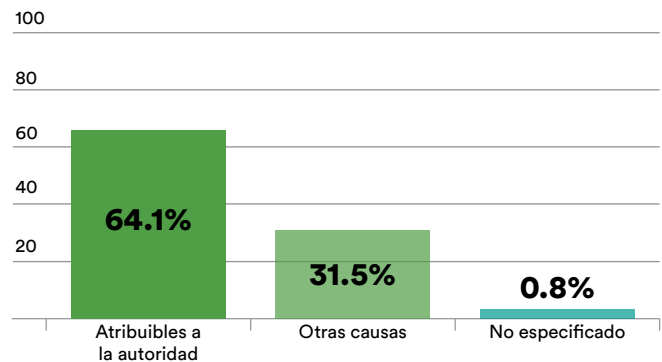
Una mirada más a detalle al Índice de Confianza puede ayudar a explicar esta aparente anomalía. Por ejemplo, en la Ciudad de México la instancia operadora del sistema de justicia penal con mayor deterioro en el índice de confianza es el Ministerio Público, al reducirse un 30.5%, seguido del deterioro en la confianza hacia los jueces y juezas en 26% y de la policía ministerial en 24%; mientras que en el caso de Nuevo León, si bien existe menor nivel de confianza en las agencias del Ministerio Público (3.7%) respecto al resto de los actores, en esta institución se observa una mejoría en el tiempo, igual que en el nivel de confianza hacia los jueces y juezas (8.9%) y hacia la policía ministerial (9.0%).

En la Gráfica 25 se detalla el Índice de Confianza por entidad e instancia operadora.

Como ya explicamos, la población deja de presentar una denuncia o querrela por múltiples factores. La lectura de la Envipe 2020 nos deja ver que algunos de éstos se pueden atribuir a la autoridad, como la desconfianza directa en ella, que influye en un 15% de los casos; el hecho de que la población considere la denuncia una pérdida de tiempo (36.3%); la actitud hostil de la autoridad (3.5%); el miedo a ser víctima de extorsión (0.8%), o la apreciación de que se trata de trámites largos y difíciles (8.4%). Otros factores que inciden en que la población no presente una denuncia, y que no se consideran atribuibles a la autoridad, son el hecho de que la población considere que el delito tiene poca importancia (10.1%); no contar con pruebas (11.1%), y el miedo a la persona agresora (5.1%). Por último, se registran otros motivos (8.9%) y aspectos no especificados (0.8%).

Estas cifras muestran una tendencia sostenida –y sin perspectiva de corrección, a la vista del análisis propuesto en los capítulos de condicionantes y habilitantes de la presente edición– a lo largo de los últimos nueve años. Resulta preocupante, especialmente porque al menos el 64.1% de los factores que motivan la no denuncia son atribuibles a la autoridad.

Gráfica 26. Motivos de la no denuncia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2020.

Si bien la implementación de modelos de distribución estratégica de casos puede tener un impacto positivo en la resolución eficiente de los mismos, no son suficientes si no se acompañan de un modelo de gestión de la calidad del servicio público que enfoque a las personas usuarias, y que se dedique a desmontar las causas de este alejamiento de la población respecto a los órganos de procuración e impartición de justicia. Hay que subrayarlo: cualquier intervención que no ponga en el centro las necesidades de las personas usuarias, y que no se proponga su beneficio, pierde sentido y propósito. Por lo demás, la difusión del trabajo de las instituciones de justicia, y el consecuente conocimiento por parte de la ciudadanía, pueden ser factores que fomenten la denuncia. Como ya adelantamos, una encuesta levantada en torno a estos aspectos se puede consultar en el capítulo de Percepción y Conocimiento.

Éste es el contexto a partir de cual analizamos los resultados del SJP. El marco de referencia para nuestro análisis se construye a partir del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES)³⁸ y la información proporcionada directamente por las instituciones vía solicitudes de información.

³⁸ Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB, disponible en: <https://mes.segob.gob.mx/>

4.3. Tubería Procesal Penal 2020

Es de resaltar la diferencia entre los datos del MES y el SESNSP respecto al número de carpetas de investigación iniciadas en 2020. El Secretariado reporta que en ese año se iniciaron 1,841,188 carpetas, mientras el MES apunta 1,843,410. La discrepancia es de 2,222 carpetas de investigación, o 0.12%.

Si bien para el análisis del contexto nos basamos en la información del SESNSP, para efectos del análisis de los resultados durante el desarrollo del proceso penal nos basaremos en los datos aportados por el MES, ya que es la herramienta, como hemos mencionado, sobre la que se define nuestro marco de referencia. A continuación seguiremos el flujo del proceso penal, con la expectativa de que esto aporte mayor claridad sobre las evidencias que se puede obtener de cada actor, según sus funciones e interacción en cada momento procesal, al tiempo que ofrecemos una visión sistémica.

4.3.1 Inicio de la investigación

Partiendo del supuesto de que la cifra negra calculada por la Envi-pe es del 92.4%, se infiere que **las procuradurías y fiscalías apenas conocen el 7.6% de los delitos que ocurren.** En 2020, de acuerdo con el MES, se iniciaron 1,843,410 carpetas de investigación respecto a 1,980,016 denuncias y querellas, lo que implica que **en el 93.1% de los hechos que conocen las fiscalías y procuradurías se inicia una investigación.**

En términos de lo establecido por el artículo 260 del CNPP, los *antecedentes de investigación* constituyen todo registro incorporado en la carpeta de investigación, de tal suerte que si la población presenta una denuncia o querella, las fiscalías y procuradurías tienen el deber de registrar esa información en una carpeta de investigación, para después determinar si continuarán o no con la investigación. Así, el deber de investigar de las fiscalías y procuradurías se encuentra establecido en el artículo 212 del CNPP: "Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la

ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma".

Casos alarmantes en esta brecha entre los casos denunciados y aquéllos en los que se detona la investigación por parte del Ministerio Público los podemos encontrar en Chiapas, que inicia carpetas de investigación sólo en el 57.4% de las denuncias y querellas que recibe; también en Nuevo León, que inicia carpetas de investigación en el 54.7% de las denuncias y querellas. En un escenario menos alarmante, pero igualmente preocupante, se encuentran estados como Tlaxcala (64.2%); Sonora (73.8%) y San Luis Potosí (77.8%).

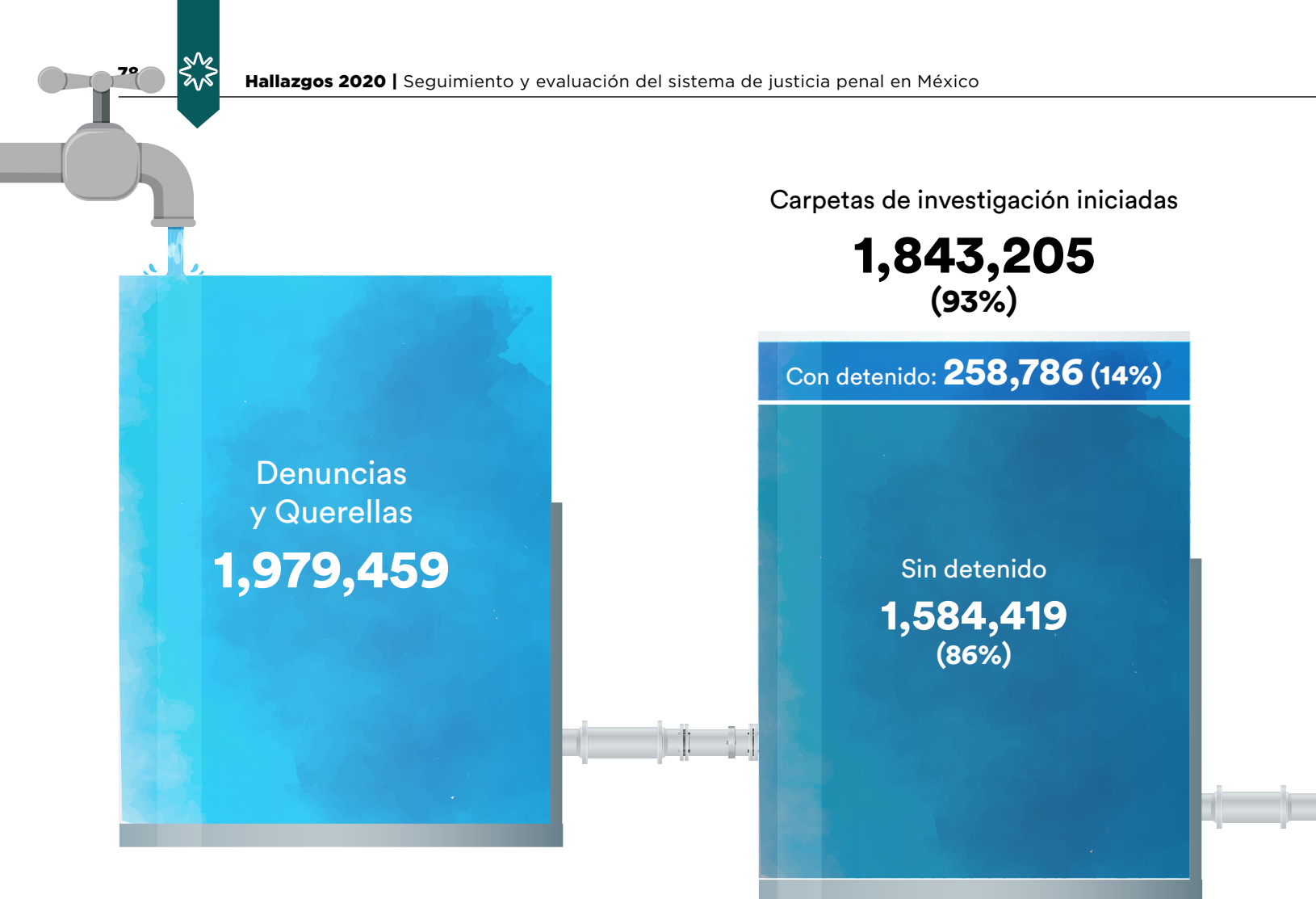
**LAS PROCURADURÍAS Y FISCALÍAS
APENAS CONOCEN EL 7.6%
DE LOS DELITOS QUE OCURREN.

EN EL 93.1% DE LOS HECHOS
QUE CONOCEN LAS FISCALÍAS
Y PROCURADURÍAS SE INICIA
UNA INVESTIGACIÓN.**

Si bien el inicio de carpetas de investigación no es un fin en sí mismo, en un contexto de cifra negra como el que hemos apuntado el hecho de que las fiscalías y procuradurías del país no actúen al menos iniciando la investigación de los hechos que la ciudadanía les hace conocer no mejora en nada las condiciones de confianza y acercamiento de la ciudadanía al SJP. Aunado a esto, de acuerdo con la Envi-pe 2020, a nivel nacional en las denuncias por robo parcial de vehículo no se inicia una investigación en el 45.4% de los casos; la población reporta que "no pasó nada" en el 31.4% de los casos y se repara el

daño en el 0.5% de los casos. Si bien tal tipo de robo puede considerarse un delito de baja prioridad, este escenario es similar para las denuncias por extorsión, en las que no se abrió una carpeta de investigación en el 42.5% de los casos, la población reporta que en el 33.4% "no pasó nada" y se reparó el daño en el 0.3% de los casos.

Este escenario de baja eficacia se suma a un posible incentivo de las fiscalías y procuradurías para no registrar carpetas de investigación respecto del 100% de las denuncias y querellas, con la finalidad de no engrosar la estadística de casos en trámite. Esto es un perjuicio directo al derecho al acceso a la justicia de la ciudadanía, al no quedar registro de las actuaciones de la autoridad respecto a su denuncia o querella. Acaso no sobra decir que de esta forma las fiscalías y procuradurías incumplen con su deber de investigar.



Fuente: Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

4.3.2 Investigaciones por fiscal

Sin duda, la sobrecarga de trabajo puede ser otro incentivo de las procuradurías y fiscalías para no abrir carpetas de investigación en el 100% de las denuncias o querellas. A nivel nacional, cada fiscal inicia, en promedio, 145 carpetas de investigación. **Los estados con mayor número de investigaciones iniciadas y mayor número de fiscales no necesariamente tienen más sobrecarga por fiscal.** Veamos el caso de dos grupos de entidades:

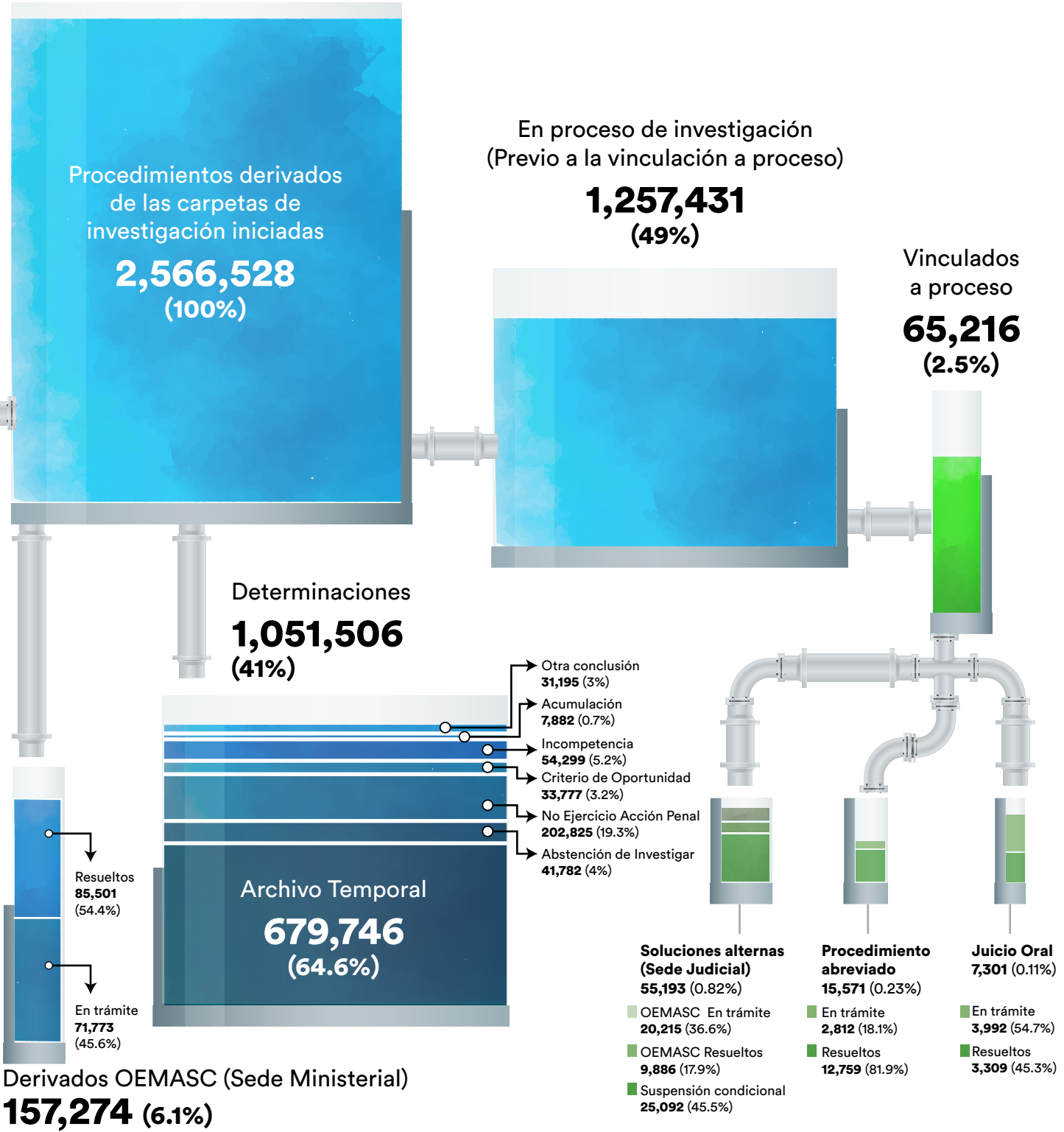
- **Grupo 1:** en él ubicamos los estados con mayor número de carpetas de investigación iniciadas: Estado de México (300,948), Ciudad de México (204,025), Jalisco (132,123) y Baja California (125,406). A su vez, integran el subgrupo de estados con mayor número de fiscales: Estado de México (1,381), Ciudad de México (1,471) Jalisco (604) y Baja California (461). Cada fiscal inicia 218 carpetas de investigación en Estado de México, 139 en Ciudad de México, 219 en Jalisco, 272 y en Baja California.

- En el **grupo 2** se ubican los estados con menor número de carpetas de investigación iniciadas. Nuevo León (81,180), Sonora (36,136), Querétaro (51,187) y Colima (27,396). Cuentan también con menor número de fiscales: Nuevo León (178), Sonora (111), Querétaro (173) y Colima (103). Sin embargo, los fiscales en estos estados inician más investigaciones por fiscal; en Nuevo León cada fiscal inicia 456 carpetas de investigación, en Sonora 326, en Querétaro 296 y en Colima 266.

El primer grupo de cuenta con más aperturas de carpetas de investigación y más fiscales, pero inicia menos carpetas de investigación por fiscal que los estados del segundo grupo. En ambos grupos cada fiscal inicia más carpetas de investigación que el promedio nacional, que es de 145 carpetas de investigación por fiscal. Sin embargo, **es llamativo el hecho de que contar con mayor número de carpetas de investigación iniciadas no redunde en una mayor carga de trabajo por fiscal**, ya que estados con menor número de carpetas asignan una mayor carga.



Tubería procesal penal 2020





En general, los estados con más investigaciones iniciadas por fiscal son Nuevo León con (456), Sonora (326), Querétaro (296), Baja California (272) y Colima (266).

4.3.3 Inicio de investigación con o sin una persona detenida

De acuerdo con el MES, a nivel nacional el 86% de las investigaciones se inician sin una persona detenida; el 14%, entonces, son investigaciones que se inician cuando una persona detenida es presentada ante las fiscalías o procuradurías. En ambos casos las investigaciones representan altas exigencias y capacidad técnica por parte de los agentes del Ministerio Público. Cuando exista una persona detenida, éstos tendrán un plazo de 48 horas para analizar las circunstancias de la detención y su legalidad, recuperar los datos de prueba necesarios para solicitar una vinculación a proceso, garantizar la integridad y seguridad de la persona detenida y preparar los argumentos sobre la formulación de imputación que fijarán los hechos sobre los que versará una eventual acusación.

En el caso de las investigaciones sin una persona detenida, a pesar de no contar con un plazo de 48 horas, lo cierto es que, a mayor tiempo transcurrido, mayor es la posibilidad de perder datos de prueba e indicios para el desarrollo de la investigación, y con ello, perder la posibilidad de formular la imputación.

En todo caso, iniciar investigaciones con personas detenidas implica que la investigación y persecución del delito puede depender en mayor medida de las capacidades de las policías para detener y presentar personas ante las fiscalías por un hecho que presumen como delito. En este sentido, es positivo que más investigaciones de este tipo se inicien, siempre y cuando existan mecanismos de coordinación interinstitucionales que alineen las prioridades de la persecución penal con la respuesta de las corporaciones policiales a determinados fenómenos delictivos. Si tales mecanismos no existen, en realidad son los cuerpos de policía los que determinan la prioridad de los distintos fenómenos delictivos, y la persecución penal se limita a responder procesando las investigaciones de los hechos que les son presentados por las policías. Que más investigaciones inicien sin personas detenidas eleva la complejidad para las fiscalías, pues deberán planificar su trabajo, recabar los medios probatorios y los elementos necesarios

para esclarecer lo sucedido y, en su caso, también para formular la imputación.

Casos como el de Coahuila y Campeche son de resaltar. El primero inicia la investigación con personas detenidas en el 40.6% de los casos, y el segundo, en el 37.2%. De acuerdo con las condicionantes y habilitantes que analizamos en capítulos anteriores, en estos estados no se identifican mecanismos de coordinación o de política criminal que permitan afirmar que existe una alineación entre la actuación policial y las prioridades de la persecución penal. Así, en ellos se puede inferir que quien determina la mayoría de los casos en los que se perseguirá el delito es la policía, en el momento mismo de presentar o no a las personas detenidas ante el Ministerio Público.

Además de estos dos estados, al menos nueve se encuentran por debajo de la media nacional en el inicio de investigaciones sin una persona detenida: Sonora (83.1%), Chiapas (83.1%), Estado de México (82.7%), Baja California (82.3%), Ciudad de México (78.6%), Yucatán (76.3%), Chihuahua (71.8%), Tlaxcala (67.9%), Campeche (62.8%).

Se debe apuntar que **la reciente transición de procuradurías a fiscalías y la implementación de la justicia cívica incorporan la posibilidad de articular una política de persecución penal sobre la base de criterios de priorización en la investigación**, cuyo objetivo es evitar la proliferación de casos en los que es factible que se generen resultados no orientados a atender los fenómenos criminales más importantes y lesivos para la población, y que terminan entorpeciendo los esfuerzos aplicados en los casos que lo ameritan. **Esta política será difícil de lograr en la medida en que sean las detenciones policiales las que determinen**

la actuación y priorización de la persecución penal, y las fiscalías se mantengan pasivas en este sentido.

4.3.4 Determinaciones para el inicio de la investigación

El CNPP (art. 258) establece que las determinaciones que pueden ser sometidas al control judicial son aquellas sobre la *abstención de investigar*, el *archivo temporal*, la aplicación de un *criterio de oportunidad* y el *no ejercicio de la acción penal*. Para efectos del presente ejercicio, a estas determinaciones hay que agregar la *incompetencia* y la *acumulación*.

Abstención de investigar:

facultad del Ministerio Público para no investigar los hechos que no constituyen un delito, se extinguió la acción penal o la responsabilidad de la persona imputada.

Archivo temporal:

se autoriza en fase inicial al no encontrar antecedentes, datos o elementos suficientes que permita establecer líneas de investigación y diligencias para esclarecer los hechos. En cuanto se tenga información, el caso puede salir del archivo.

Criterio de oportunidad:

terminación de la investigación por la que el Ministerio Público se abstiene de ejercitar la acción penal en los casos que autoriza el CNPP y de acuerdo con los criterios autorizados por la Fiscalía. No se aplica en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.

No ejercicio de la acción penal:

antes de la audiencia inicial, si se actualizan causas de sobreseimiento el Ministerio Público puede decidir no ejercer la acción penal, con la autorización de la persona titular de la Fiscalía o Procuraduría, o de la persona que se designe para ello.

En el país, **el 41% de las investigaciones son terminadas por determinaciones del Ministerio Público sobre archivo temporal (64.6%), no ejercicio de la acción penal (19.3%), abstención de investigar (4.0%), criterio de oportunidad (3.2%), por incompetencia (5.2%) y por acumulación (0.7%).**

Si bien no puede obviarse el carácter residual del sistema, lo cierto es que el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal representan formas de terminación del proceso poco satisfactorias, especialmente para las víctimas. Ciertamente ningún sistema de justicia en el mundo es capaz de procesar la totalidad de los casos, pero el hecho de que más de la mitad de ellos simplemente sean archivados, nos habla de que probablemente se cometió un delito y no se están emprendiendo las acciones necesarias para investigarlo (a diferencia del no ejercicio de la acción penal, en donde se descarta el caso por no considerarse que los hechos denunciados sean constitutivos de delito).

En ese sentido es necesario profundizar en el análisis de los casos que se están terminando por estas vías. Un acercamiento por tipo de delito de los casos que se están enviando al archivo temporal podría llevar a los actores del sistema que intervienen en la etapa de investigación a diseñar y emprender acciones para aprovechar la información que queda en esas carpetas, aunque de mo-

Incompetencia:

termina la investigación por no encontrarse dentro de las facultades del fiscal conocer de la investigación o desarrollar determinadas actuaciones en razón del territorio, fuero, materia, grado o cuantía.

Acumulación:

es una forma en la que se pone fin a una investigación con el objeto de desarrollarla de manera conjunta con otra con la que comparte elementos conexos, como pueden ser las partes, el objeto, las pretensiones o las pruebas.

mento no se cuente con probables responsables. Este tipo de acciones conducirían a estrategias de inteligencia que permitan no sólo atender preventivamente a la sociedad, sino también a realizar análisis de criminalidad más estructurada (organizada).

Son 18 los estados³⁹ que se encuentran por arriba de la media nacional en el uso del archivo temporal, pero destaca el caso de Jalisco, donde el 94.4% de las determinaciones son de este tipo. Si bien el archivo temporal es una determinación regulada y establecida por el CNPP, esta altísima proporción invita a reflexionar si los casos en que es usado efectivamente son aquéllos en los que “no se encuentren antecedentes, datos suficientes o elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendentes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación”, como lo establece el CNPP (art. 254).

³⁹ Baja California, Durango México, Nayarit, Quintana Roo, Hidalgo, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Baja, California Sur, Puebla, Tamaulipas, Aguascalientes, Jalisco, Chiapas, Yucatán, Coahuila y Colima.



Hasta el momento, el MES y el Censo Nacional de Procuración de Justicia no desagregan las determinaciones 'decididas' por los agentes del Ministerio Público por delito, por lo que no es posible identificar aspectos que permitan inferir si se trata de casos que se ajustan o no a lo establecido por el CNPP. Por otra parte, en los condicionantes o habilitantes que estudiamos tampoco se reflejan mecanismos de control respecto al uso adecuado del archivo temporal, ya sea mediante procedimientos ágiles pero rigurosos que aseguren que los casos cuenten con datos suficientes para establecer líneas de investigación, o bien con procedimientos de seguimiento efectivo que posibiliten su reactivación posterior, al obtenerse otros o más datos que permitan establecer líneas de investigación.

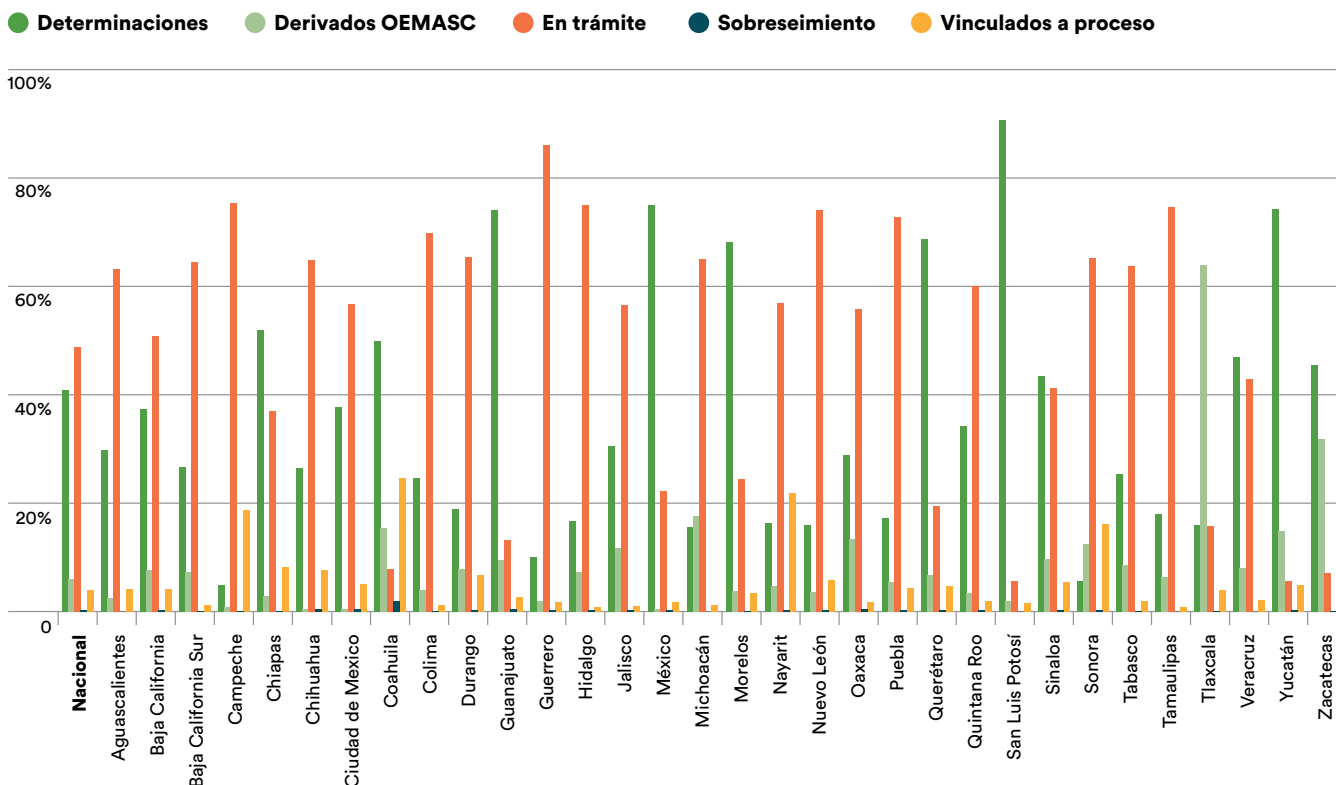
Sin mecanismos de control, el archivo temporal puede convertirse en un incentivo para reducir el número de investigaciones en trámite. Además, puede propiciar que los delitos prescriban sin la correspondiente atención institucional y se queden en el olvido aquellas investigaciones en las que las víctimas no impulsan la investigación acercando indicios o datos para ella, lo que supone, de nuevo, el incumplimiento del deber de investigar, establecido por el CNPP. Asimismo,

sería preciso analizar si el alto uso de la figura del archivo temporal realmente está discriminando aquellos casos y/o fenómenos delictivos de mayor impacto, y que puedan significar un riesgo para los bienes jurídicos más preciados, como son la vida y la libertad.

En este contexto, del 59.0% restante de las investigaciones el 49.0% se encuentra en trámite, 6.1% se han derivado a mecanismos alternativos de solución de controversias, 3.8% se han vinculado a proceso y 0.1% fueron sobreseídas.

Este panorama arroja que en 2020 se presentaron ante las fiscalías y procuradurías en el país 1,980,016 denuncias o querrelas, a partir de las cuales se abrieron 1,843,410 carpetas de investigación (93.1%). De éstas, 1,051,506 (41.0%) motivaron alguna de las determinaciones del Ministerio Público antes señaladas, lo que significa que 1,257,431 (49.0%) se encuentran en trámite. Teniendo en cuenta que el promedio nacional de investigaciones iniciadas por fiscal es de 145, cada fiscal tendría 71 investigaciones en trámite, entre las originalmente iniciadas, lo que representa una carga de trabajo real (en trámite) del 49.0%.

Gráfica 27. Estatus de carpetas de investigación



Fuente: Elaboración propia con datos del MES actualizados a 9 de agosto de 2021.

Claro está, esta generalización basada en promedios nacionales no refleja necesariamente la carga de trabajo de las investigaciones en trámite en todos los casos. Por ejemplo, Nuevo León, que es el estado que inicia más investigaciones por fiscal, tiene el 74.4% de las investigaciones en trámite; esto es, de las 456 investigaciones iniciadas por cada fiscal, 339 las tendría en trámite: su carga de trabajo real.

La Gráfica 27 presenta el panorama de carpetas de investigación por entidad federativa.

4.3.5 Tasa de congestión ministerial

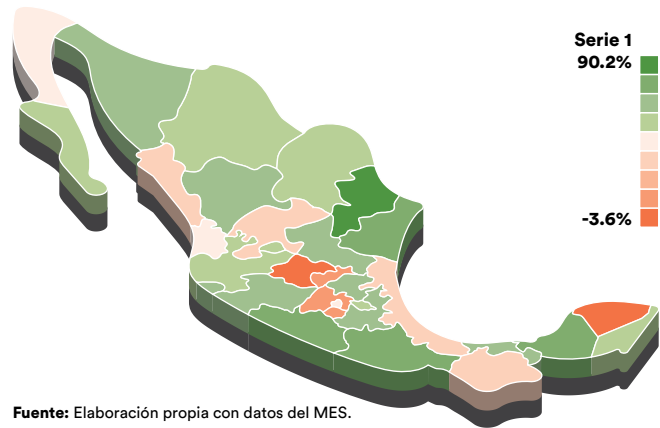
Estas cifras permiten presumir que a mayor número de determinaciones en la investigación, menor es la *tasa de congestión*⁴⁰ en sede ministerial; esto es, que a mayor número de determinaciones habría menos investigaciones en trámite. De esto se revela la importancia de analizar a profundidad y de manera particular el uso del archivo temporal, la figura más utilizada para determinar las investigaciones. Se trata de asegurar que no se recurre a ella con el solo fin de reducir el número de investigaciones en trámite, sino que, efectivamente, las fiscalías y procuradurías reciben casos en los que no existen datos que permitan abrir líneas de investigación.

La tasa nacional de congestión ministerial es de 55.4%. Los estados con mayor tasa son Nuevo León (90.2%), Guerrero (86.6%), Tamaulipas (79.0%), Hidalgo (78.1%) y Puebla (76.0%). Sin embargo, es de resaltarse que únicamente 10 estados se encuentran por debajo de la media nacional: Baja California (54.8%), Veracruz (43.0%), Sinaloa (41.9%), Zacatecas (40.3%), Chiapas (36.9%), Morelos (26.1%), Estado de México (22.7%), Querétaro (17.3%), Guanajuato (11.4%) y Yucatán (3.6%).

En general, las determinaciones reducen los casos en trámite, salvo en Tlaxcala, cuya tasa de determinaciones es de 15.9%, y de investigaciones en trámite, de 15.8%. Una posible explicación: es el estado que remite más casos a los mecanismos alternativos, para su resolución (64.2%). También resaltan Puebla, que aumentó sustancialmente su tasa de congestión de 47.3% en 2019 a 76.0% en 2020, o Guerrero, que aumentó su tasa de 69.4% a 86.6% en el mismo periodo. Campeche, en menor proporción, también aumentó su tasa de congestión de 73.0% a 75.7%, y Tamaulipas pasó de 76.7% en 2019 a 79.0% en 2020.

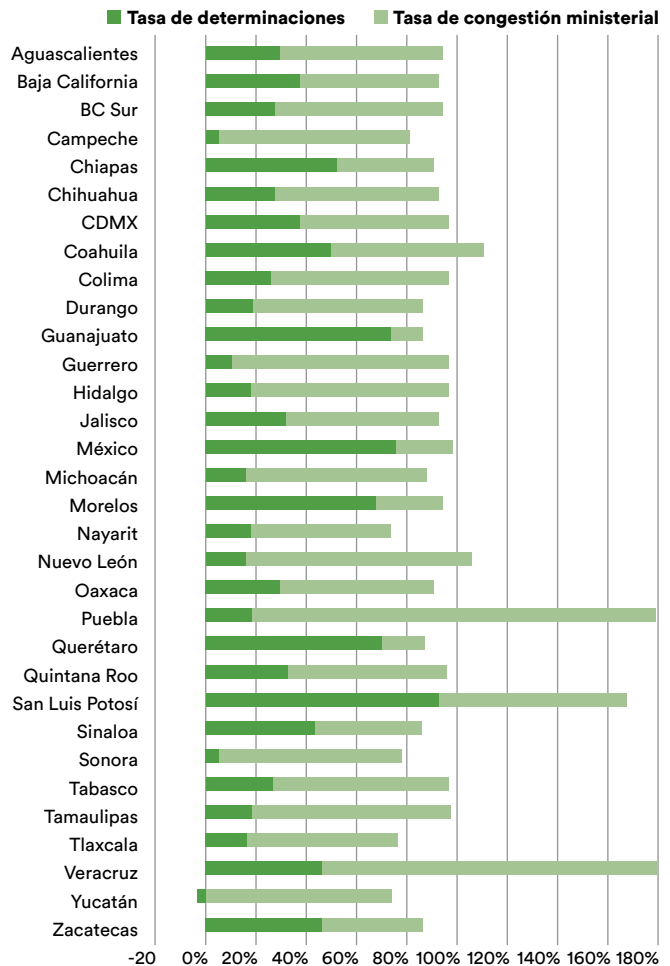
Asimismo, llaman la atención estados como Hidalgo, que en 2019 tenía una tasa de congestión de 83.0%, la cual se redujo en 2020 a 78.1%.

Gráfica 28. Tasa de congestión ministerial



Fuente: Elaboración propia con datos del MES.

Gráfica 29. Tasa de congestión ministerial y determinaciones



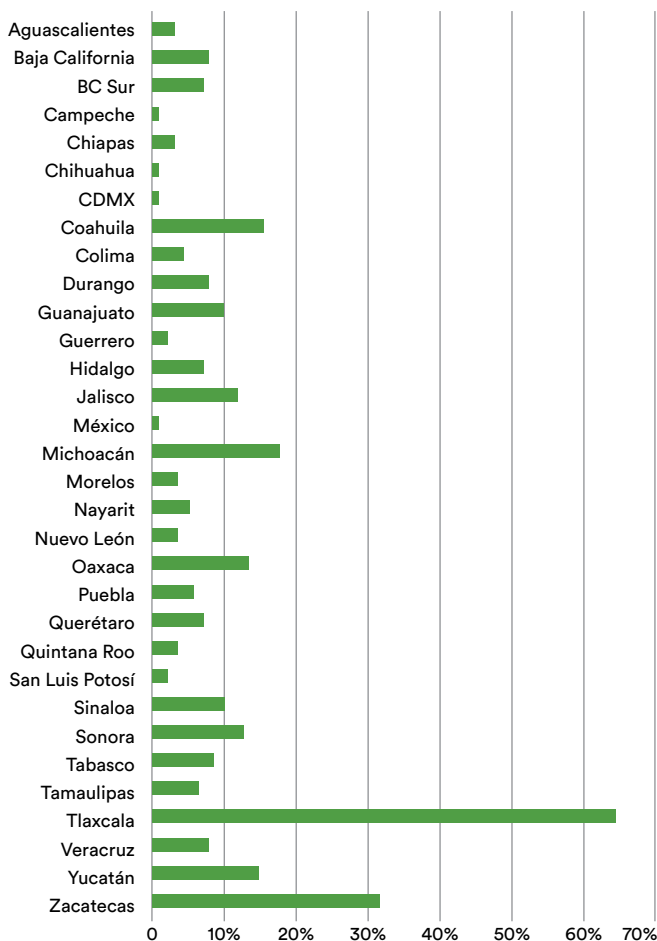
Fuente: Elaboración propia con datos del MES.

⁴⁰ Procedimientos cuyas investigaciones se encuentren en trámite o sin resolver.



Al estudiar estos casos de congestión, especialmente en el ámbito de las procuradurías y fiscalías, es preciso considerar la existencia de tres elementos clave: 1. un **mecanismo de evaluación del desempeño** que incentive al personal y le ofrezca condiciones de certidumbre para su toma de decisiones; 2. una política o **plan de persecución penal** que defina las prioridades y la asignación de recursos institucionales, y 3. un **modelo de gestión que favorezca la toma de decisiones de los operadores**, para reducir espacios de riesgo de discrecionalidad, homologar criterios de atención y propiciar el uso adecuado de las determinaciones ministeriales que no resuelven de fondo los conflictos, tales como el archivo temporal, la abstención de investigar, el no ejercicio de la acción penal y la incompetencia.

Gráfica 30. Derivaciones al Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias



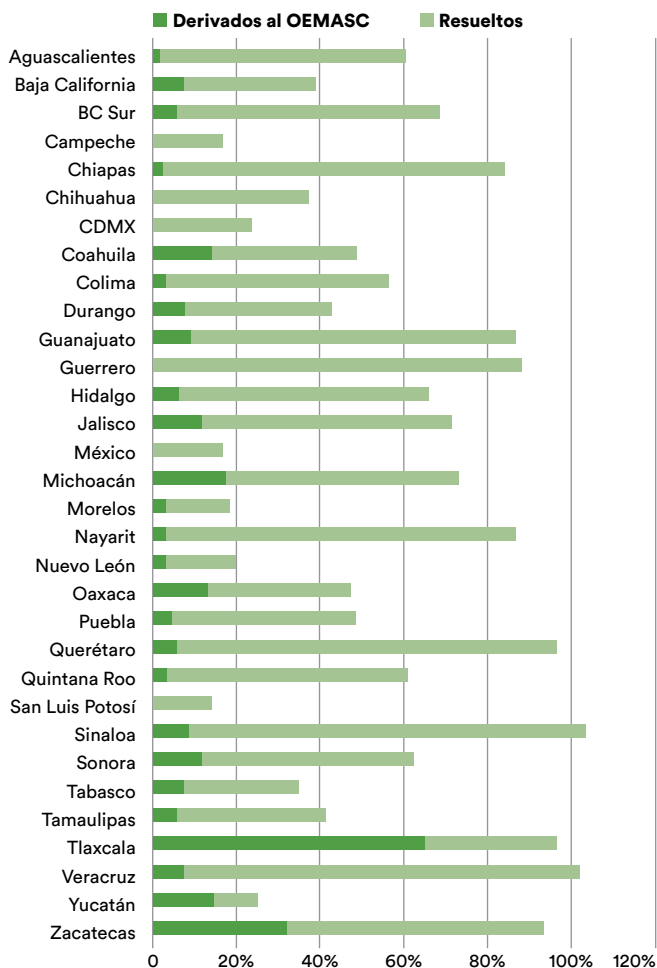
Fuente: Elaboración propia con datos del MES.

4.3.6 Justicia alternativa en sede ministerial

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) buscan propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias resultantes de un hecho delictivo, con base en principios de oralidad, confidencialidad y economía procesal. Si bien uno de los efectos derivados de su uso puede ser la reducción de la congestión ministerial, su propósito se dirige hacia la solución de los conflictos de trascendencia penal.

A pesar de que los MASC tienen el potencial de solucionar las controversias desde un enfoque centrado en las necesidades de las personas involucradas, en 2019 el promedio nacional en el uso

Gráfica 31. Casos derivados a OEMASC contra los casos resueltos en OEMASC



Fuente: Elaboración propia con datos del MES.



de los MASC fue de apenas 7.3%, y para el 2020 se redujo al 6.1% de los casos. Dentro de éstos, en 2020 se resolvieron el 50%, y 50% se encuentran en trámite. Los estados que derivan una mayor proporción de casos al OEMASC⁴¹ son Tlaxcala (64.2%), Michoacán (17.7%) y Coahuila (15.5%), mientras que los estados que menos aprovechan estos mecanismos de solución son Ciudad de México (0.2%), Chihuahua (0.4%), Estado de México (0.4%) y Campeche (0.9%).

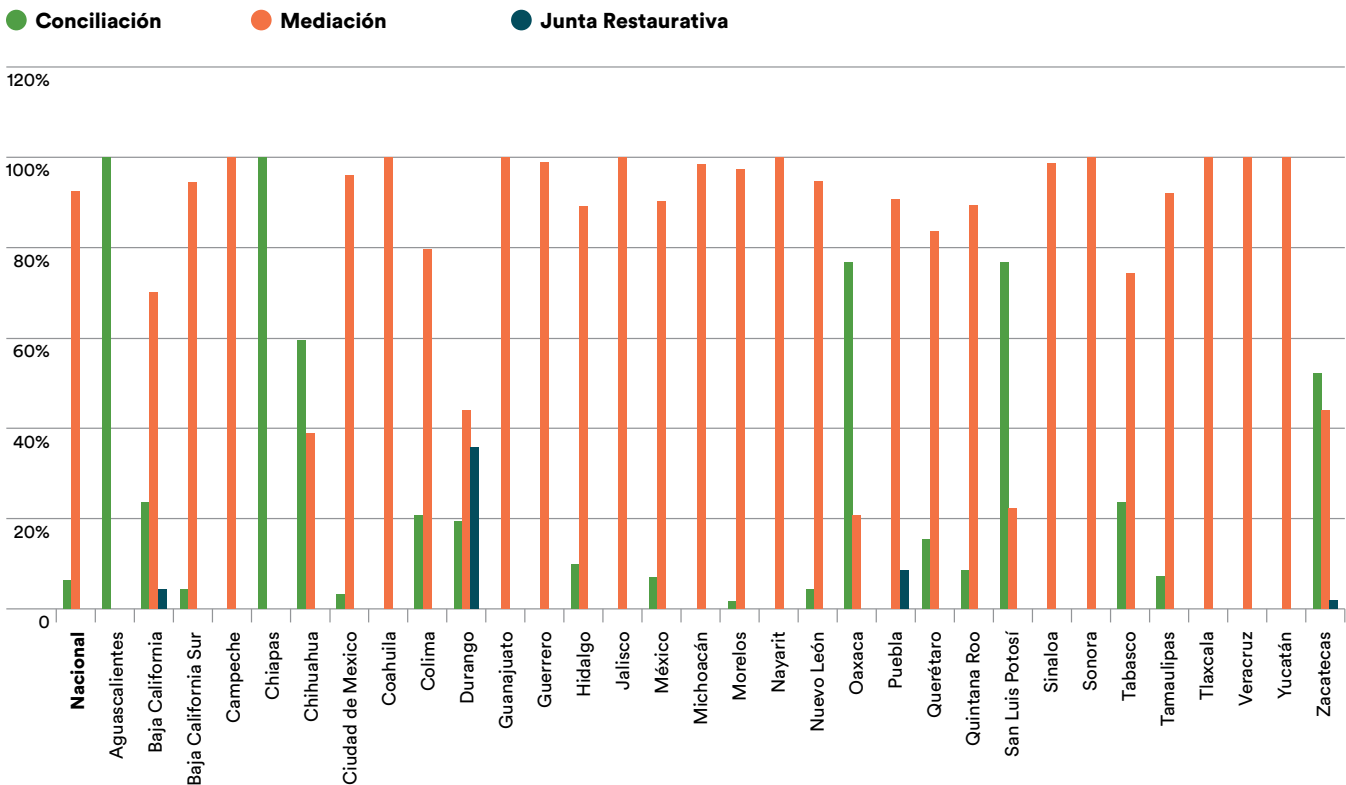
Al ser la economía procesal un principio de los MASC, llama la atención que los estados que hacen mayor uso de ellos no son los que más casos resuelven en el año a través de ellos. Una razón que podría explicar esto radica en que la resolución de casos en MASC se da hasta que se cumplen los acuerdos reparatorios, lo que puede implicar lapsos de tiempo amplios y no correspondientes con su conclusión formal. Los estados que registran mayores casos resueltos por medio de los distintos mecanismos alternativos son Sinaloa (93.5%), Veracruz (92.7%), Querétaro (89.3%), Guerrero (86.0%) y Baja

California (84.1%); entretanto, los estados que hacen un mayor uso de los MASC tienen tasas de solución de casos por debajo del 60%: Tlaxcala (31.2%) Coahuila (33.5%) y Michoacán (58.5%)

A nivel nacional, el mecanismo más utilizado para la solución de controversias es la *mediación*, que se implementa en el 91.9% de los casos; le siguen la *conciliación*, en el 7.2% de los casos y, finalmente, la *junta restaurativa*, que es puesta en práctica en el 0.9% de los casos. Los estados que hicieron mayor uso de la mediación para la solución de las controversias fueron Jalisco (99.9%), Sinaloa (98.5%) y Querétaro (83.5%).

El mayor uso de la conciliación para la solución de las controversias se registra en Oaxaca (76.8%) y Zacatecas (52.8%). En la implementación de las juntas restaurativas para la solución de las controversias se destacan Durango (36.1%), Puebla (9.2%) y Baja California (4.9%).

Gráfica 32. MASC por tipo de solución



Fuente: Elaboración propia con datos del MES.

⁴¹ Se denomina OEMASC al Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, instancia encargada de analizar si los casos o controversias penales, son susceptibles de resolverse por vías como la mediación, conciliación, junta restaurativa u otras, facilitar el desarrollo a fin de lograr resultados favorables y con un enfoque restaurativo y finalmente, garantizar la reparación.



Mediación:

es un mecanismo de solución de controversias en el que las personas intervinientes aportan propuestas de solución, y el personal facilitador propicia la comunicación y entendimiento mutuo para resolver el conflicto. (Art. 21 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.)

Conciliación:

en este mecanismo, a diferencia de la mediación, el personal facilitador propone diversas alternativas de solución a la controversia. (Art. 25 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.)

Junta Restaurativa:

es el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social. (Art. 27 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.)

Es importante subrayar que uno de los propósitos del SJP acusatorio es la resolución de los conflictos de manera expedita y con un enfoque restaurativo. En múltiples tipos de situaciones el uso de los MASC podría favorecer tal atención expedita y con el enfoque adecuado. Por tanto, bien convendría para los fines del sistema. Bajo esta premisa, es preciso analizar qué ha faltado para incentivar un mayor uso de estas salidas en todo el sistema; si su limitado aprovechamiento atiende al bajo fortalecimiento de las instancias (OEMASC), si es una cuestión asociada a la falta de políticas de persecución y criterios claros para los operadores y/o si la ciudadanía no ha contado con la suficiente información sobre su existencia y alcances.

También hay que señalar que no cualquier caso es susceptible de derivación a estos mecanismos. No lo son, por ejemplo, aquéllos en los que la persona imputada haya celebrado anteriormente acuerdos por hechos dolosos que correspondan a los mismos delitos dolosos, los casos de violencia familiar, y aquéllos en los que proceda la prisión preventiva oficiosa, así como en los casos en que la persona imputada haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio. La información que analizamos nos permitió identificar entidades en las que el uso de los MASC en sede ministerial se aplica a situaciones que resultan legalmente improcedentes, tales como la violencia familiar, el feminicidio en grado de tentativa e incluso ciertos tipos de homicidios. Si esto redundara en una falta de atención adecuada, se puede favorecer la impunidad o inhibir la prevención de hechos delictivos más graves.

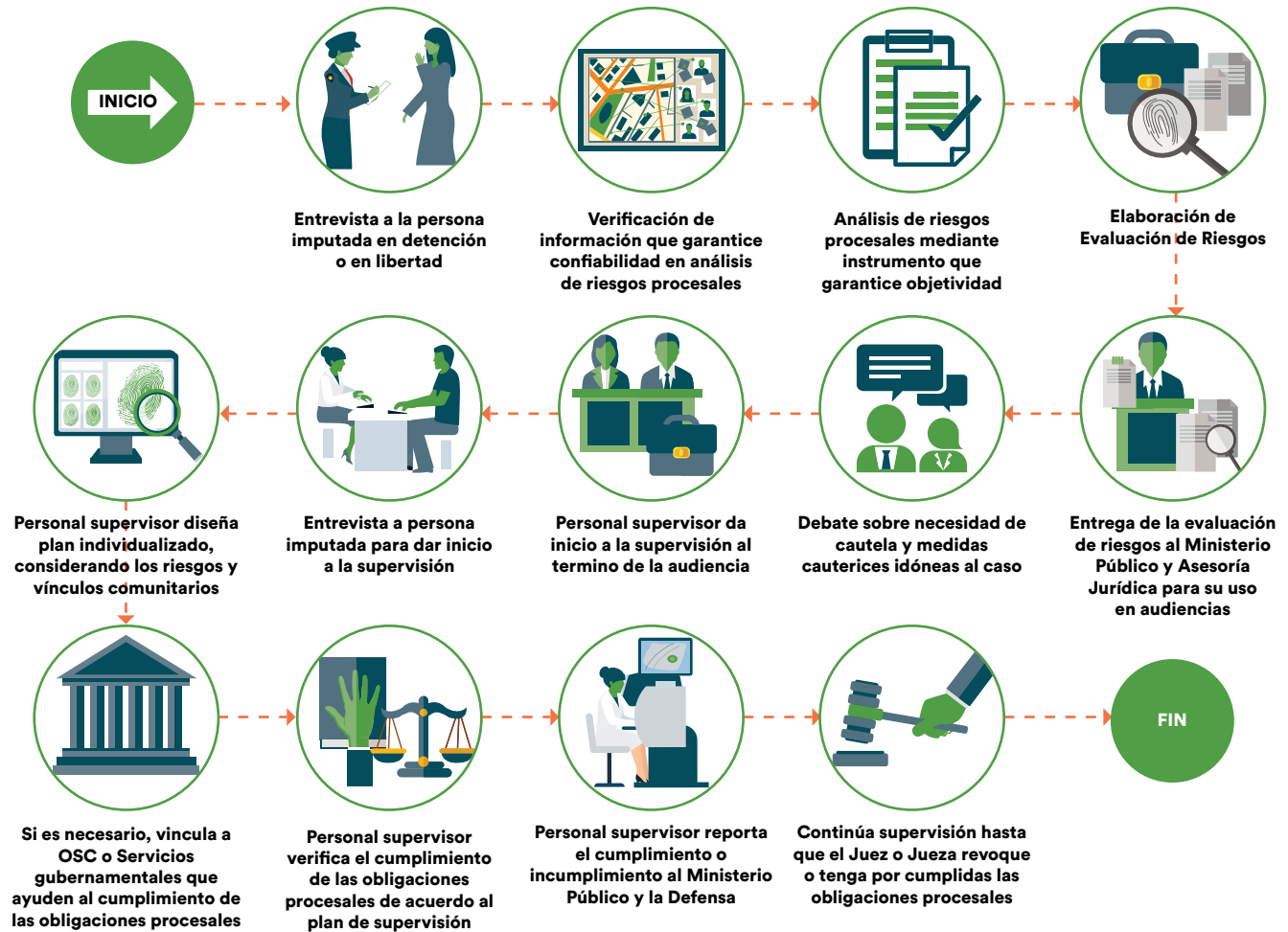
Resulta evidente que un mayor uso de salidas alternas podría derivar en una mejora en la eficiencia y efectividad del sistema penal. Esto debe ser considerado como un objetivo de política pública, ya que no implica únicamente la descongestión y eficiencia procesal, sino que involucra también el beneficio de reparar el daño a la víctima y de reducir la pérdida de libertad para las personas imputadas.

4.3.7 Evaluación de riesgos procesales

Durante el desarrollo de la investigación preliminar, los agentes del Ministerio Público pueden solicitar a la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso –también conocidas como Unidades de Medidas Cautelares o UMECA– la evaluación de los riesgos en aquellos casos que pretende llevar a control judicial, ya sea con una persona detenida o a través de la citación de la persona investigada que se encuentra en libertad. De acuerdo con el CNPP (art. 164), la evaluación de riesgos deberá entregarse a las partes para decidir sobre la necesidad de la imposición o revisión de las medidas cautelares, a fin de que hagan su solicitud a la autoridad judicial. Para ello, las Unidades de Medidas Cautelares inician la elaboración de la evaluación de riesgos durante la investigación preliminar del Ministerio Público.

La elaboración de una evaluación de riesgos por parte de personal especializado requiere de una investigación de carácter social, que permita identificar si la libertad de una persona imputada durante el desarrollo del proceso penal podría representar un riesgo de que ésta no comparezca en sus audiencias, altere de alguna forma la investigación o dañe a las víctimas o testigos. Para ello, el personal evaluador de riesgos recaba información de la persona imputada durante su detención bajo resguardo del Ministerio Público, o en las oficinas de la UMECA en caso de que la persona se encuentre en libertad y esté por comparecer por citación en la audiencia inicial. Esta información deberá verificarse mediante fuentes y medios idóneos, para posteriormente ser valorada en su conjunto y emitir una evaluación de riesgos que se debe proporcionar a las partes del proceso antes de que se

Figura 1. Proceso de elaboración de la evaluación de riesgos

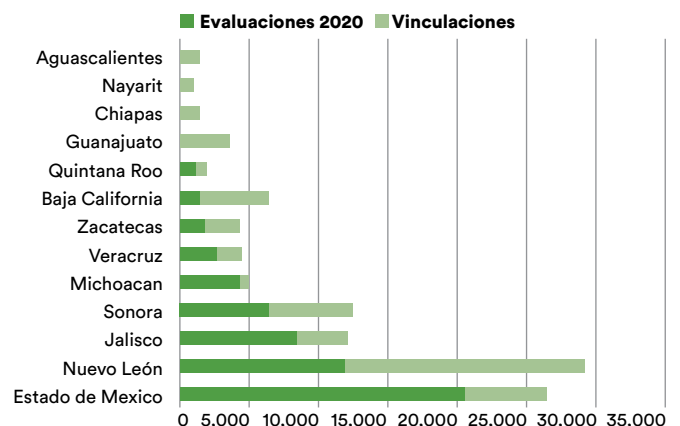


lleve a cabo la audiencia inicial, con el propósito de que sea utilizada por las partes en la argumentación y debate sobre la necesidad de cautela en el caso concreto.

Al respecto, únicamente 14 entidades respondieron sobre el número total de evaluaciones de riesgos realizadas por la Unidad de Medidas Cautelares en 2020⁴².

Dado que las UMECA proveen de información a las partes para identificar los riesgos para el desarrollo del proceso en cada caso concreto, llama la atención que Estado de México, Nuevo León y Jalisco tienen significativamente más evaluaciones de riesgos que casos de vinculación a proceso. En Estado de México hay 29 vinculaciones a proceso por cada 100 evaluaciones de riesgos, y en Jalisco se registran 44 vinculaciones a proceso por cada 100 evaluaciones de riesgos.

Gráfica 33. Evaluaciones de riesgos y vinculaciones a proceso



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados a México Evalúa mediante solicitudes de información.

⁴² Los estados que aportaron información son: Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Michoacán, Veracruz, Zacatecas, Baja California, Quintana Roo, Guanajuato, Chiapas, Nayarit y Aguascalientes.



Estas cifras resultan preocupantes: **es evidente que se solicitan evaluaciones de riesgos de manera indiscriminada y poco racionalizada**. Al ser ésta una herramienta para proveer de información a las partes en el proceso respecto de los elementos de riesgo a considerar en la imposición de las medidas cautelares, es claro que en las mencionadas entidades se está generando este análisis en casos en los que no será necesario o no será utilizado. Las Unidades de Medidas Cautelares son órganos de reciente incorporación al sistema de justicia penal, por lo que su consolidación aún está pendiente. El uso poco racional de los recursos –generalmente escasos– de esta instancia podría comprometer la calidad de la evaluación de riesgos, la información disponible para un debate y análisis informado de la necesidad de cautela de las personas imputadas del delito y derivar, incluso, en el uso indiscriminado de medidas privativas de la libertad.

Lo mismo ocurre en los casos en los que subutilizan los recursos de estas unidades, como en Baja California, Nayarit, Chiapas, Guanajuato y Aguascalientes, en los que se registran evaluaciones de riesgo en el 25, 15, 11, 4 y 3% de los casos, respectivamente. En estas entidades, la mayoría de las vinculaciones a proceso se desarrolla sin que se haya presentado información de riesgos procesales para el debate informado de imposición de medidas cautelares.

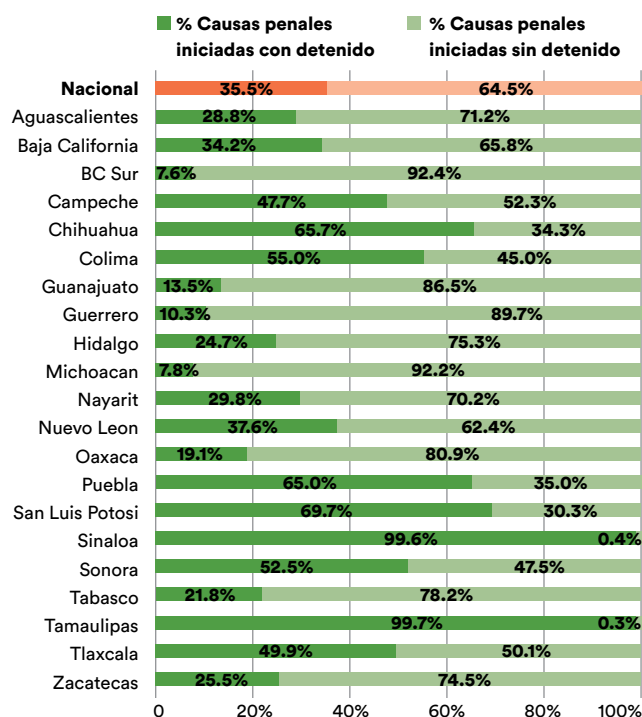
Es importante aclarar que un mismo número de vinculaciones a proceso y evaluaciones de riesgos no es lo esperable, puesto que los delitos previstos en el artículo 167 del CNPP prevén la imposición oficiosa de la medida cautelar de prisión preventiva. En estos casos, se asume que no se debatirán los riesgos procesales identificados en el caso, por lo que no se requiere una evaluación de ellos. Un aspecto que, sin duda, nos conduce a retomar reflexiones sobre las prácticas institucionales y el uso indiscriminado de la prisión como medida asociada con mayor seguridad y justicia, pero eso lo retomaremos mayormente en las conclusiones de este capítulo.

4.3.8 Causas penales iniciadas

En el país, el 64.49% de las causas penales son iniciadas en los tribunales sin una persona detenida, y el 35.5% se inician con una persona detenida.

Tamaulipas y Sinaloa ameritan atención, puesto que allí el 99.7% y 99.6% de las causas penales iniciadas, respectivamente, son con persona detenida; sin embargo, estos estados registran apenas 382 y 405 causas iniciadas en el año. Es decir, además de llevar ante las auto-

Gráfica 34. Causas iniciadas por tipo de detenido



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

ridades judiciales una menor cantidad de casos, casi la totalidad de ellos se inician con una persona detenida. Es de resaltar que Tamaulipas reportó que el 74.8% de las investigaciones se encuentran en trámite, mientras que Sinaloa tiene el 41.2% de las investigaciones en trámite y el 43.6% en archivo temporal. Además, cabe recordar que estos estados se encuentran en el grupo de cinco con mayor cifra negra del país –Sinaloa con 94.5% y Tamaulipas con 94%–, lo que indica que se denuncia muy poco en ellos, y que el sistema de justicia se basa en casos de detención en flagrancia.

Si bien se requiere de un análisis más profundo de las causas subyacentes tras estas condiciones, tales cifras pueden indicar deficiencias en el desarrollo de las investigaciones, capacidades limitadas para la persecución del delito y una estructura de incentivos que menoscaba el debido proceso. Esto se infiere no sólo del bajo número de casos sobre los que se ejercita la acción penal, sino también del hecho de que éstos son casos en los que, mayoritariamente, la autoridad ministerial requiere del control judicial, puesto que, de no hacerlo, no podría mantener la detención de la persona que fue puesta a su disposición.

4.3.9. Justicia alternativa en sede judicial

El artículo 189 del CNPP establece que desde la primera intervención los jueces de control podrán invitar a las partes interesadas a suscribir un acuerdo reparatorio. Por ello, una vez que el caso es llevado ante los órganos jurisdiccionales es posible su solución a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de ser procedente. Al respecto, el promedio nacional de casos que son remitidos a los MASC una vez que se encuentran en el ámbito judicial es del 15.0%⁴³.

Llama especialmente la atención el caso de Tamaulipas, puesto que en sede judicial se remite a los MASC el 96.3%, y en sede ministerial se remite apenas el 6.4% a estos mecanismos de solución. Baja California, en sede judicial, remite a los MASC el 49.5% de las causas penales, y en sede ministerial el 7.6% de los casos. Aguascalientes presenta esta proporción de 30.5% de casos remitidos a MASC en sede judicial, y apenas el 2.5% en sede ministerial.

Estas cifras son reveladoras respecto del uso poco proactivo de las soluciones alternativas a las controversias, por parte de las agencias del Ministerio

Gráfica 35. MASC en ámbito judicial



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

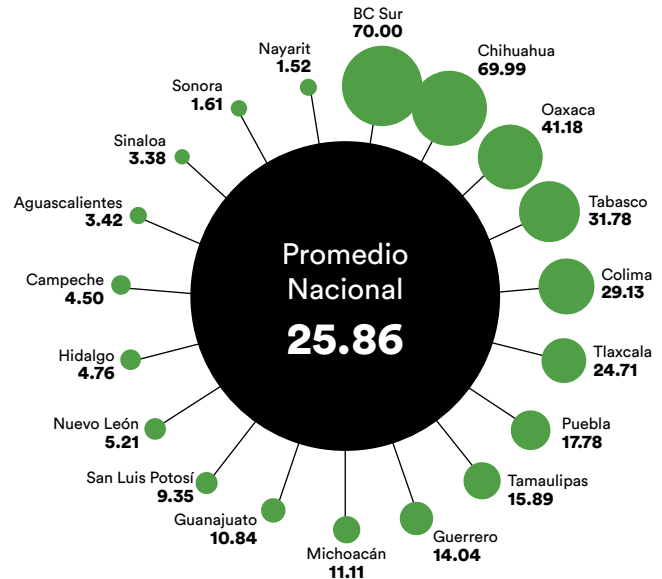
Público y, sobre todo, de la intervención necesaria de las autoridades judiciales para dar solución y reparación a las víctimas, sin someterlas a procesos innecesarios.

4.3.10 Control judicial de la legalidad de la detención

El control de la legalidad de la detención es un examen de la autoridad judicial respecto a las circunstancias y razones que motivaron la privación de la libertad de una persona, en aras de prevenir que ésta haya sido arbitraria. En el país se registran, en promedio, 25.8% de causas penales en las que se decretó ilegal la detención. Los estados en los que se apunta a una mayor prevalencia de detenciones calificadas como ilegales son Baja California Sur (70%), Chihuahua (69.9%) y Oaxaca (41.1%). Por otro lado, los estados con menor recurrencia de detenciones calificadas como ilegales son Nayarit (1.5%) Sonora (1.6%) y Aguascalientes (3.4%).

Es importante mencionar que únicamente 13 estados aportaron información sobre el número de personas detenidas y puestas a disposición del MP; así, no es posible hacer un análisis de estos datos relacionados con la recurrencia de detenciones calificadas como ilegales.

Gráfica 36. Porcentaje de detenciones calificadas como ilegales

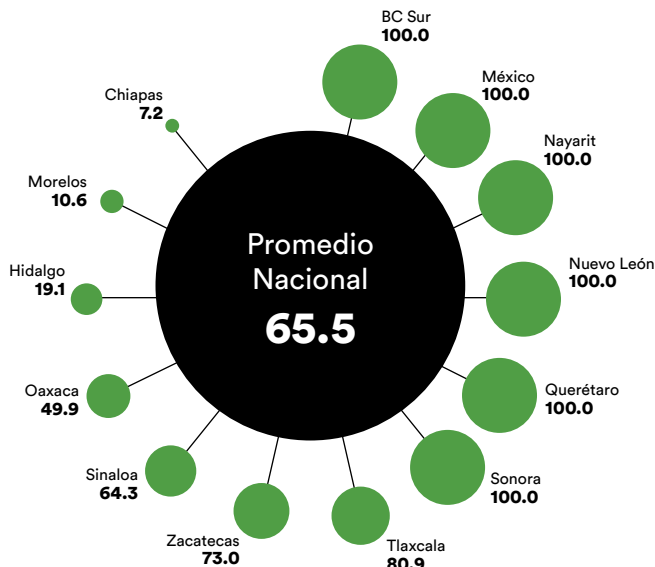


Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

⁴³ Este promedio se basa únicamente en 13 estados que proporcionaron información respecto a las causas penales remitidas a MASC para su solución: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.



Gráfica 37. Porcentaje de personas detenidas puestas a disposición del Ministerio Público



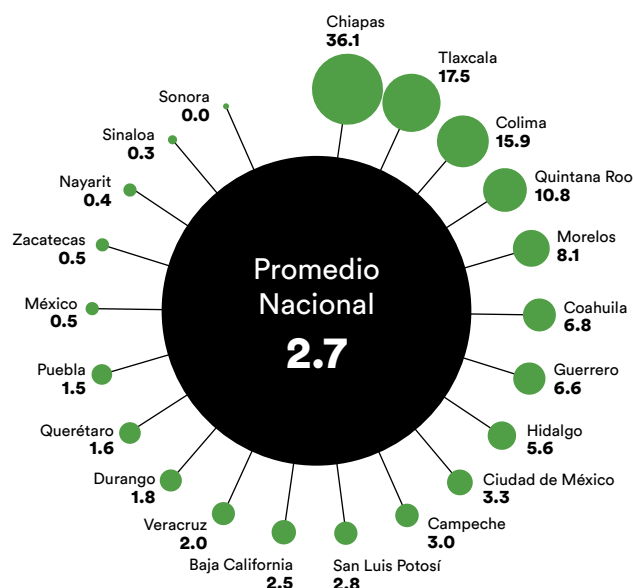
Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

En este mismo sentido se resaltan las limitaciones de información respecto a la causalidad de la participación de la Defensoría Pública en la calificación de ilegalidad de la detención, en virtud de que los estados con mayor tasa de detenciones decretadas ilegales no proporcionaron información sobre tal instancia.

Como se observa en la Gráfica 38, el promedio de liberaciones producidas por haberse decretado ilegal la detención, en casos en los que interviene la Defensa Pública, es mayor en el caso de Chiapas (36.1%). Casos como Sonora (0.03%), Sinaloa (0.3%), Nayarit (0.4%) y Estado de México (0.5%) reflejan una baja incidencia de la defensa pública en la liberación de las personas imputadas, por decretarse ilegal la detención. Estas cifras deben analizarse con cautela, puesto que la calidad de la intervención de la defensa pública en el control de la legalidad de la detención no necesariamente es determinante en la decisión judicial.

La reflexión que arroja el análisis de estos datos es la necesidad de construir políticas de articulación entre policías, ministerios públicos, defensores y jueces, que promuevan buenas prácticas sobre la legalidad de las detenciones.

Gráfica 38. Personas representadas por Defensa Pública liberadas por decretarse ilegal la detención



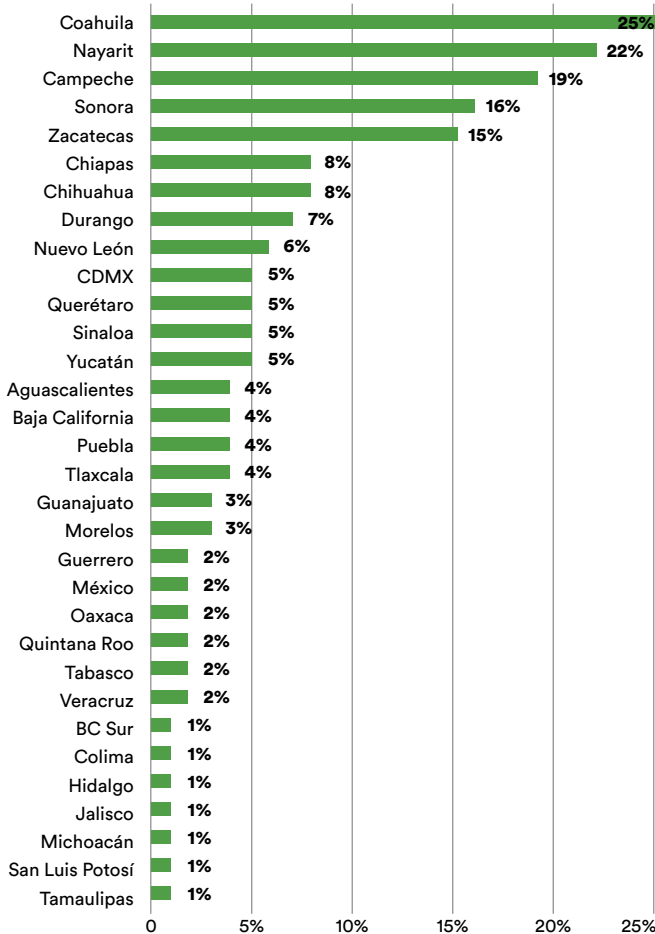
Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

4.3.11 Vinculación a proceso

El promedio nacional de investigaciones iniciadas que se vinculan a proceso, en el país, es de 2.5%. Coahuila es la entidad con mayor tasa de vinculación a proceso, con 24.8% de los casos; sin embargo, es uno de los estados con mayor tasa de congestión ministerial (71.9%). Nayarit es el segundo estado con mayor tasa de vinculación a proceso, aunque de igual forma registra una tasa de congestión ministerial por arriba de la media nacional (57.6%). Esto mismo ocurre con Campeche, que aunque es el tercer estado con mayor tasa de vinculación a proceso, tiene una tasa de congestión ministerial del 75.7%. **Estas cifras nos pueden dar indicativos de que las fiscalías con mayor tasa de vinculación no necesariamente son las más eficaces, entendiendo la eficacia como la resolución del caso,** puesto que gran parte de las investigaciones se llevan a vinculación a proceso para mantenerse en trámite.

Al igual que con el control de la legalidad de la detención, es recomendable no adjudicar 'en automático' la no vinculación a proceso con la intervención de la defensa pública. Sin embargo, San Luis Potosí es un caso que vale la pena resaltar, pues registra un 78.8% de no vinculaciones a proceso respecto del total de personas que representa la De-

Gráfica 39. Vinculaciones a proceso



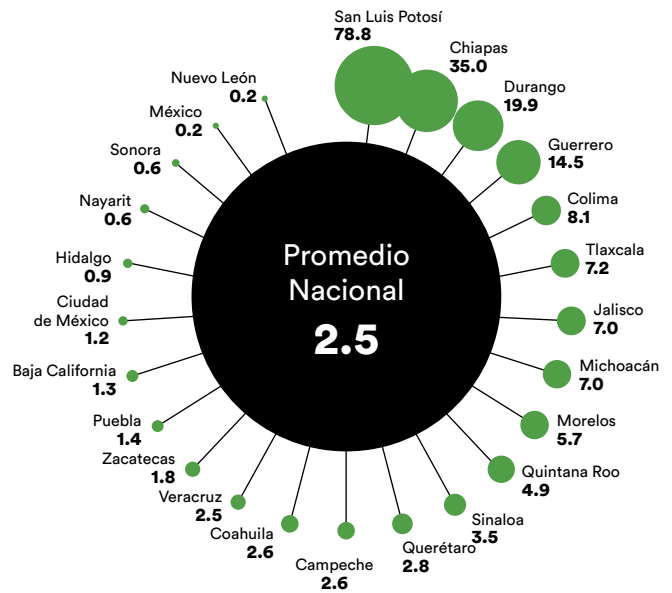
Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

fensoría Pública, institución que en el estado se caracteriza por tener un equipo de defensores con años de experiencia en la institución, y que incluso son mejor remunerados que los ministerios públicos⁴⁴. La fortaleza estructural se termina reflejando en los resultados, al momento de litigar.

En efecto, San Luis Potosí nos muestra que la adjudicabilidad de la resolución de no vinculación *puede* dirigirse enteramente al desempeño de la defensa pública, aunque también puede tener algo que ver la preparación inadecuada de la audiencia por parte de la Fiscalía.

Es igualmente importante contextualizar: en San Luis Potosí se asignan en promedio 15 personas imputadas a cada defensor público. Nuevo León, por ejemplo, refleja una tasa de no vinculaciones a proceso de 0.2%,

Gráfica 40. Tasa de no vinculaciones en la Defensa Pública



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

Gráfica 41. Carga de trabajo por defensor público



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

⁴⁴ La profesionalización y condiciones de trabajo dignas para las personas operadoras puede tener un impacto en la calidad de su trabajo, además de su permanencia y desarrollo al interior de las instituciones. Si bien no es posible asociar directamente las condiciones que ofrece la defensoría pública de SLP a las personas defensoras con su desempeño, lo cierto es que se precisan analizar con mayor detenimiento los factores que podrían explicar su alto rendimiento.



y a cada defensor se le asignan 196 casos. El promedio nacional de personas representadas por cada defensor es de 37, por lo que San Luis Potosí se encuentra por debajo de la media nacional, y Nuevo León se encuentra cuatro veces por arriba.

Si bien la decisión judicial de no vincular a proceso puede estar basada en múltiples factores, la defensa incide en ella, en buena medida, al presentar argumentos sólidos y estructurados que sólo pueden lograrse si tiene oportunidad de preparación del caso. Es evidente que la asignación de 196 casos a una persona defensora en Nuevo León o 107 casos en Estado de México influye en la capacidad de preparación y estructuración de argumentos por parte de la defensa, que pueden impactar de manera efectiva en la decisión judicial. Ello perjudica evidentemente la calidad de defensa técnica, y obstaculiza el acceso a la impartición de justicia de las personas imputadas.

4.3.12 Medidas cautelares

El uso de las medidas cautelares para garantizar la presencia de las personas imputadas en el proceso penal, proteger la investigación y garantizar la seguridad de víctimas y testigos, en términos de lo establecido por el artículo 19 constitucional, constituye una de las principales herramientas para poner en operación el derecho a la presunción de inocencia.

La decisión judicial informada sobre la necesidad de imponer las medidas cautelares está condicionada por la información relevante y oportuna que proveen las partes en el proceso, durante el debate de dichas medidas. Como señalamos antes, las Unidades de Medidas Cautelares allegan a las partes los insumos de información para la discusión informada de la necesidad de cautela. Sin embargo, a causa de la predefinición del Poder Legislativo, la medida cautelar de prisión preventiva puede imponerse sin que medie debate o análisis de la necesidad de cautela en el caso de los delitos previstos en el artículo 167 del CNPP, cuyas hipótesis fueron ampliadas en febrero de 2021.

En consecuencia, en el país el 36.1% de las personas imputadas son sometidas a prisión preventiva de manera oficiosa. Esto es, sin que haya mediado debate o análisis de la necesidad de imposición de esta medida de privación de su libertad. Por otro lado, el 31.2% de las personas imputadas se encuentran en medida cautelar distinta a la prisión preventiva; 17.6% se encuentran en prisión preventiva justificada por la necesidad de cautela considerada por la autoridad judicial y el 15.1% se encuentra sujeta al proceso penal sin medidas cautelares.

Gráfica 42. Imputados con prisión preventiva no oficiosa



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

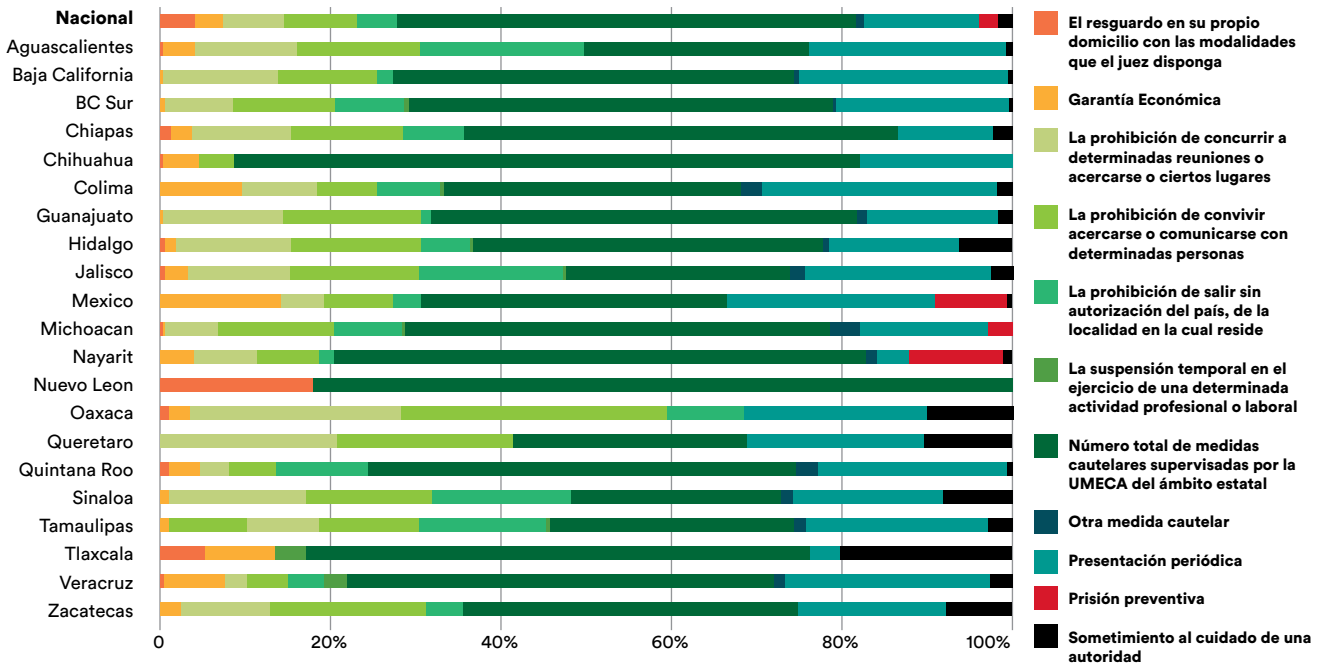
Gráfica 43. Imputados con otra medida cautelar



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

Los estados en los que se impone en mayor medida la prisión preventiva oficiosa –justificada o no– son Sonora (50.0%), Campeche (34.6%) y Querétaro (33.3%).

Gráfica 44. Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

Por otro lado, los estados en los que se impone en mayor proporción una medida cautelar distinta a la prisión preventiva son Nuevo León (52.9%), Chihuahua (44.1%), Yucatán (42.7%) y Jalisco (40.5%).

Ya hemos analizado el proceso de evaluación de riesgos y descrito la intervención de las Unidades de Medidas Cautelares. En seguimiento a ello, una vez que la autoridad judicial impone una medida cautelar distinta a la prisión preventiva, las UMECA tienen la atribución de vigilar su cumplimiento. La *presentación periódica* prevista por la fracción I del artículo 155 del CNPP es la más común de las medidas cautelares vigiladas por la autoridad de supervisión, seguida por la *prohibición de convivir, acercarse o comunicarse* con determinadas personas, prevista en la fracción VIII del mismo precepto legal.

Hay que aclarar que actualmente el MES registra el número de medidas cautelares supervisadas por la autoridad de supervisión, y no el número de personas bajo la supervisión de esta autoridad. Esto es relevante, pues-

to que a una persona imputada bajo la vigilancia de la UMECA puede habersele impuesto dos o más medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. En este sentido, el número de medidas cautelares supervisadas por la UMECA es un dato que no aporta suficiente información para identificar la tasa de cumplimiento de las personas imputadas que enfrentan su proceso en libertad. Se requieren ambos datos: personas y medidas a las que se da seguimiento.

4.3.13 Secuela procesal de la vinculación a proceso

A nivel nacional, 65,216 son los casos vinculados a proceso –2.5% del total de investigaciones iniciadas–. De éstos, el 0.23% fue derivado a su solución mediante *procedimiento abreviado*⁴⁵, aunque el 17.4% aún se encuentra en trámite de resolverse por este mecanismo de aceleración, y el 82.6% se registra como *resuelto*. Por otro lado, del total de casos vinculados a proceso antes señalados, el 45.5% se resolvió mediante la *suspensión condicional*⁴⁶ del proceso.

⁴⁵ En el procedimiento abreviado, la persona imputada reconoce responsabilidad penal por el delito cometido y, a cambio, se le reduce la pena. El procedimiento abreviado se debe tramitar a solicitud del Ministerio Público en los casos en que el imputado admita el hecho que se le atribuye en la acusación y consienta en la aplicación de este procedimiento, y el acusador coadyuvante, en su caso, no presente oposición fundada.

⁴⁶ En la suspensión condicional del proceso, la persona imputada realiza la reparación del daño y se somete a una serie de condiciones durante un lapso de seis meses a dos años. Dichas condiciones pueden consistir en que el imputado no se acerque a la víctima o a su domicilio o que tenga que acudir a programas de rehabilitación, por ejemplo. Una vez concluido este plazo se retiran los cargos al acusado y no le quedan antecedentes penales.



En la práctica, el procedimiento abreviado puede tener una función equivalente a la confesión en el modelo penal anterior inquisitivo. El reconocimiento de su culpabilidad por parte del imputado acelera el proceso, porque no es necesario presentar más pruebas sobre la comisión del delito, y el trabajo del tribunal se reduce principalmente a determinar la sanción. Con todo, en el modelo acusatorio los tiempos se reducen aún más, ya que la aplicación del procedimiento abreviado hace innecesaria la realización de la etapa de juicio.

Es posible que el uso extensivo de este mecanismo pueda estar relacionado con la cantidad de casos de flagrancia, debido al estrecho margen para obtener una absolución que la defensa tiene en este tipo de casos. Pero lo cierto es que en la actual etapa del sistema debe prestarse una mayor atención a lo que el incremento en su uso nos indica. Queremos decir: **se hace imperativo recabar mayores datos que permitan afirmar que su uso no está implicando una defensa débil o pasiva para la persona imputada, la posible incidencia de prácticas de tortura para obtener la autoconfesión y/o posibles escenarios de negociación en los que pueda estar mediando la impunidad.**

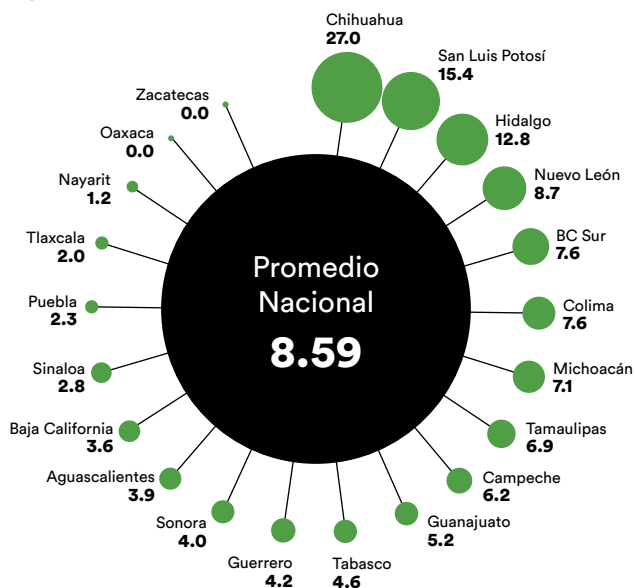
Con los datos disponibles es posible inferir que el sistema penal se usa esencialmente para procesar delitos de escasa complejidad y que una alta proporción de los asuntos que ingresan al sistema son derivados de una detención en flagrancia. La resolución expedita se explica por la frecuencia con la que se dan por concluidos los procesos judiciales a través de los procedimientos abreviados.

4.3.14 Derivación a juicio oral

Del total de causas iniciadas en el año, el 8.59% fueron turnadas a juicio oral, a nivel nacional. El estado con mayor porcentaje de casos turnados a juicio oral es Chihuahua, que registra un 27.0%⁴⁷.

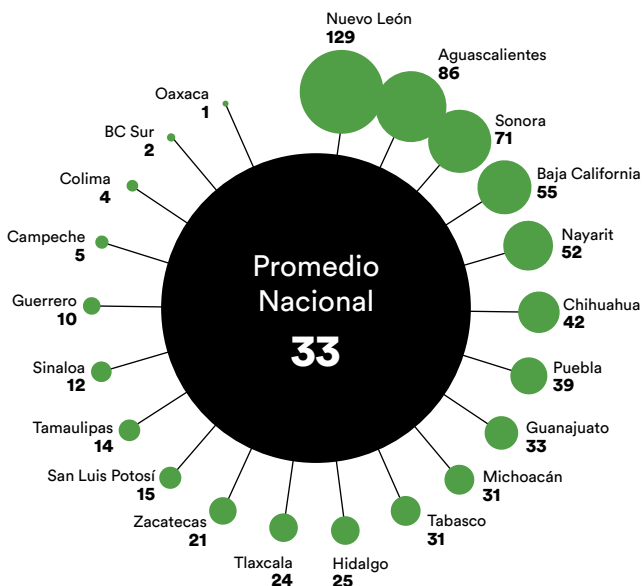
Hay que tener en cuenta que el juicio oral es el medio de solución de casos que amerita mayor focalización de esfuerzos y recursos por parte de las instituciones. Por ello importa tanto un dato como las 279 personas juzgadas que registra el estado de Chihuahua, a cada una de las cuales se les asigna un estimado de 42 causas. El promedio nacional de causas por persona juzgada es de 33. Siete estados se encuentran por arriba de la media nacional, como se muestra en la Gráfica 46.

Gráfica 45. Casos derivados a juicio oral



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

Gráfica 46. Causas por persona juzgada



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

⁴⁷ Es importante tener en cuenta que no se incorpora la información de todos los Estados, ya que únicamente 22 de ellos atendieron a las solicitudes de información en cuanto a este elemento de análisis.



El porcentaje de casos remitidos a juicio oral en estados como Chihuahua (27.0%) puede disparar signos de alerta, si se tiene en consideración que los jueces ya presentan una asignación de casos por arriba de la media nacional. Esto podría contribuir a su saturación y capacidad de respuesta. San Luis Potosí (15.4%) e Hidalgo (12.8%), por ejemplo, aún se encuentran por debajo del promedio nacional de asignación de casos al personal jurisdiccional; están justo en un escenario que es recomendable monitorear, para evitar su saturación futura.

4.3.15 Sentencias

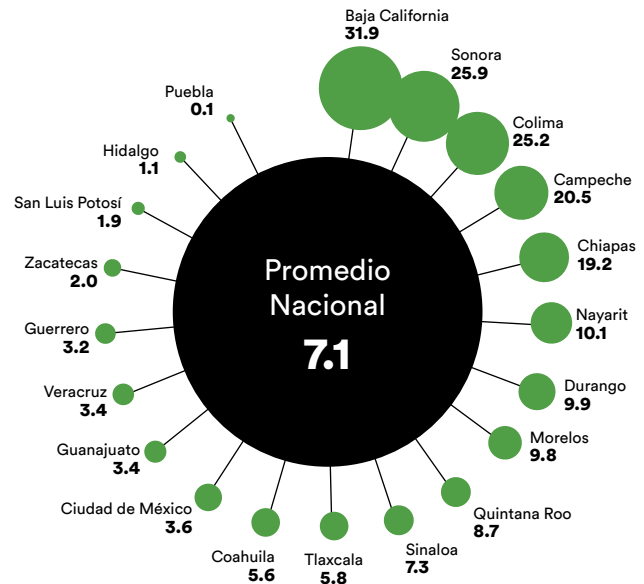
En el país, el 75.5% de las sentencias son condenatorias, el 23.8% son absolutorias y el 0.7% se registran como mixtas. Nayarit registra el 99.3% de sentencias condenatorias; Guanajuato, el 95.6% y Aguascalientes el 96.9% de sentencias en este sentido. El hecho de que las sentencias sean mayoritariamente condenatorias no es necesariamente negativo, debido al carácter residual del SJP.

Es más: el alto grado de sentencias condenatorias, puesto en el contexto de las capacidades de la defensa pública y el bajo número de casos que llegan a juicio oral, puede considerarse natural, ya que tal defensa permite disminuir el riesgo de error de condena de personas inocentes, y podría inferirse que las personas que llegan a dicha etapa son aquéllas en las que se encontraron suficientes elementos para sostener la “acusación”, lo que hace inminente una condena. Es decir, **una alta tasa de sentencias condenatorias puede ser un signo de que los casos que concluyen con una sentencia son aquéllos de verdadera relevancia penal.**

Por eso interesa tanto fijarse en las defensorías públicas con mayor porcentaje de personas representadas y que recibieron una condena. Éstas trabajan en Baja California (31.9%), Sonora (25.9%) y Colima (25.2%). En el sentido contrario, el caso San Luis Potosí es destacable, puesto que allí sólo el 1.9% de las personas representadas por la defensa pública recibió una sentencia condenatoria, y como mencionamos antes, el mayor porcentaje de no vinculaciones a proceso se registran en esta Defensoría local. Esto permite presumir que la efectividad de la Defensa Pública en San Luis Potosí se ‘potencia’ en la resolución de casos desde la audiencia inicial. Presumiblemente, en esa entidad se permite que sus esfuerzos y recursos se enfoquen de manera más provechosa en los casos de juicio oral.

En este contexto, debemos destacar la labor de los asesores jurídicos, que tienen el importante rol de poner a la vista de las personas juzgadas los derechos que

Gráfica 47. Promedio de personas representadas por defensores públicos que recibieron una sentencia a nivel nacional/estatal



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

fueron afectados, así como las afectaciones o daños sufridos por las víctimas del delito, para que se resuelva sobre las medidas integrales de reparación. Para esta edición de *Hallazgos* únicamente los estados de Coahuila, Durango, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora aportaron información respecto al número de víctimas a las que se les reparó el daño y que fueron representadas por asesores jurídicos.

Según la información proporcionada por estos estados, el promedio de víctimas con asesoría jurídica a las que se reparó el daño fue de 0.30%. Por ejemplo, en Querétaro eso sucedió en el 0.56% de los casos; en San Luis Potosí, en un 0.35%; en Coahuila, el 0.23% y Sonora, 0.28% de los casos.

La falta de información proporcionada por los demás estados, sumada a la baja tasa de reparación del daño registrada, es un significativo indicio de que se necesitan mejorar los esfuerzos para garantizar los derechos de justicia, verdad y reparación de las víctimas.

Las entidades federativas han demostrado, hasta ahora, poca disposición para la inversión de recursos y la generación de capacidades en las asesorías jurídicas, y esto redundará en obstáculos para el acceso a la justicia de las víctimas.



Gráfica 48. Promedio de víctimas atendidas por asesor



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

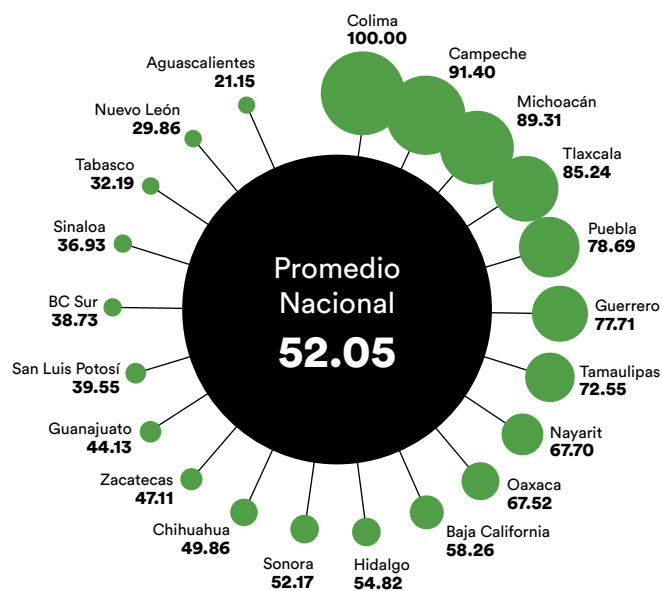
En un escenario ideal, la totalidad de las víctimas deberían tener garantizado su derecho a la reparación del daño. Con los datos obtenidos, no queda más que concluir que esto no sucede en la práctica, aunque no es posible obviar que el número de víctimas representadas por cada persona asesora jurídica es poco manejable, ya que en promedio se les asignan 152 víctimas.

Como se muestra en la Gráfica 48, **el promedio de personas en situación de víctima representadas por un asesor jurídico es desproporcionado, especialmente en Veracruz, Sonora, Zacatecas y Nuevo León**. Esta circunstancia refleja condiciones alarmantes para el acceso a la justicia, verdad y reparación de las víctimas del delito, sobre todo en un país como el nuestro, con altas tasas de victimización.

4.3.16 Tasa de congestión judicial

Para las personas involucradas en el proceso penal, la resolución de su caso significa acceso efectivo a la impartición de justicia. Pues bien, en un año los tribunales en nuestro país resuelven el 47.9% de los casos que se someten a su jurisdicción. Aguascalientes presenta la menor tasa de resolución de casos (21.2%), seguida de Nuevo León (29.9%) y Tabasco (32.2%), mientras que

Gráfica 49. Tasa de Congestión Judicial



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

al menos 13 entidades superan la media nacional, como se detalla en la Gráfica 49.

Como se aprecia, la tasa de congestión judicial en el país es del 52.05%. Esto es, que los tribunales en México resuelven poco más de la mitad de los casos que conocen al año; la otra mitad se acumulará junto con las nuevas causas penales que se inicien en el año siguiente. Resulta importante advertir que la congestión judicial puede no estar asociada necesariamente a factores bajo el control directo de las instancias jurisdiccionales, como puede ser el diferimiento de audiencias. **En una alta proporción la congestión judicial puede estar asociada al desarrollo de investigaciones en la etapa intermedia y a condiciones que son propiciadas por las fiscalías**. Por ello, su lectura y análisis no debe dissociarse de lo que sucede en esas instancias y las alternativas de solución posibles.

Estos datos son sumamente preocupantes, pues los estados con mayor tasa de congestión judicial son los que menos carga de trabajo asignan al personal jurisdiccional. Colima –48 jueces– registra cuatro causas asignadas por persona juzgadora, y Campeche –107 jueces– asigna cinco causas por persona juzgadora.



4.3.17 Diferimiento de audiencias

El diferimiento⁴⁸ de audiencias es un factor que puede agravar la tasa de congestión ministerial. Sin embargo, es importante detallar las causas del diferimiento e identificar si son atribuibles al ejercicio de la defensa, la investigación o a la gestión de audiencias por parte del tribunal, a pesar de que la desagregación de esta información no se registra en todos los casos. Por esta razón, en la Gráfica 50 mostramos el porcentaje de diferimiento de las audiencias por parte de los tribunales de 16 estados.

Gráfica 50. Porcentaje de diferimiento de audiencias



Fuente: Elaboración propia con datos provistos mediante solicitudes de información.

En este sentido, la tasa de diferimiento de audiencias requiere ser analizada por las personas que llevan la administración judicial, a la luz de las causas que la explican, de manera que sea atendida internamente. El diferimiento de audiencias puede menoscabar los principios de inmediatez del sistema adversarial y, sobre todo, ralentizar el desahogo de los procesos.

4.4. Población privada de la libertad

El promedio de la población penitenciaria en el fuero común, a nivel nacional, es de 150.3 por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 51. Promedio de la población penitenciaria del fuero común, por cada 100 mil habitantes



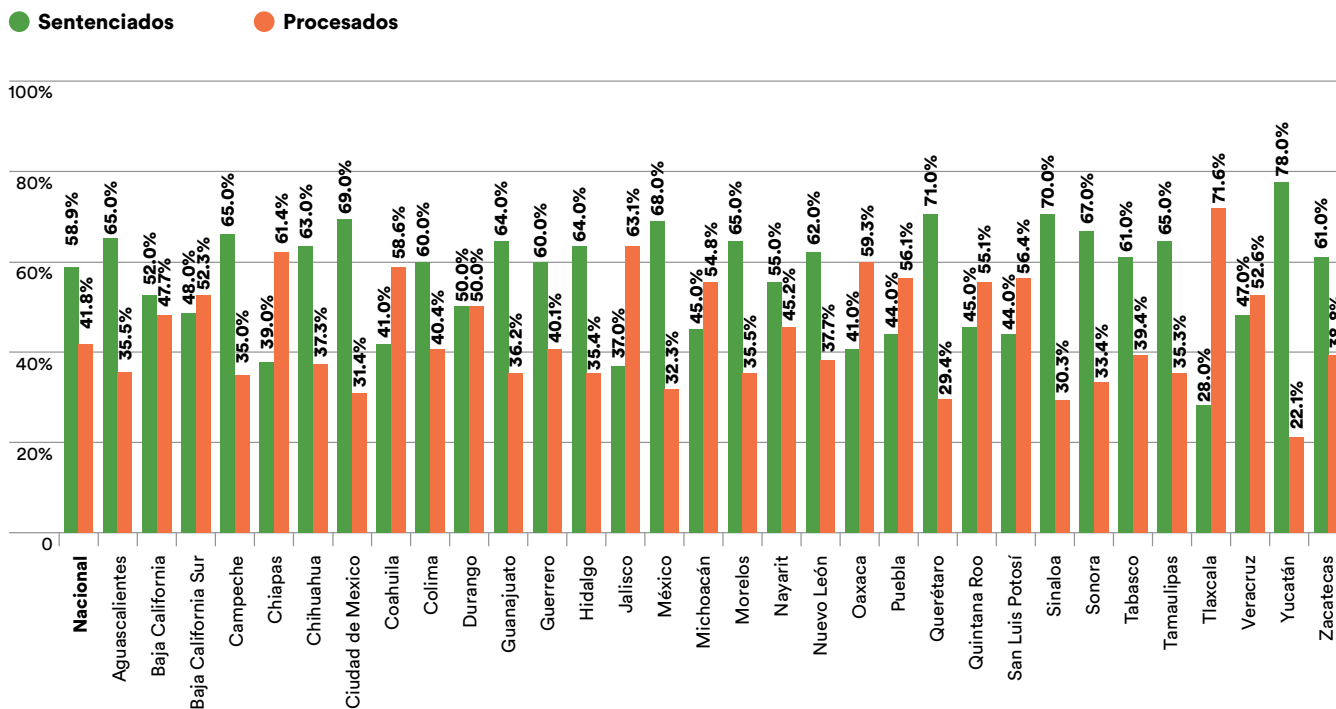
El 41.8% de esta población aún no recibe una sentencia. La Gráfica 52 revela que el estado con mayor población privada de la libertad sin sentencia es Tlaxcala (71.6%), seguido de Jalisco (63.2%) y Chiapas (61%). La mitad de las entidades federativas se encuentra por debajo del 40% de población penitenciaria sin sentencia, mientras que la otra mitad se encuentra por arriba del 45%.

Estos niveles respecto al uso o abuso de la prisión preventiva son alarmantes, aunque todo indica que se han venido normalizando. **La figura de la prisión preventiva debe emplearse de manera excepcional, pues**

⁴⁸ El diferimiento de audiencia es aquella situación en que la que una audiencia es postergada o reprogramada. El diferimiento puede asociarse a diversas causas, entre las que se identifican la imposibilidad para notificar a las partes sobre la programación de la audiencia, la inasistencia de las partes y/o sus representantes, la imposibilidad de llevarla a cabo en la sala prevista, entre otras.



Gráfica 52. Porcentaje de población sentenciada y procesada



su aplicación vulnera el principio de presunción de inocencia e impone una pena por adelantado a las personas, sin saber si son culpables o inocentes y, en muchos casos, sin haberse ejecutado una evaluación de riesgos. La prisión preventiva debería emplearse sólo en aquellos casos en los que se considera que la persona a la que se le imputa un delito puede huir, entorpecer la investigación o representar un riesgo para las víctimas. Sin embargo, la dimensión en la que es empleada puede considerarse una continuación del sistema inquisitivo, toda vez que éste solía abusar de la prisión preventiva.

Otro elemento a considerar es el estado actual que presentan los centros de reclusión. De acuerdo al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria⁴⁹ realizado anualmente, "la situación que guardan los centros es el reflejo de cómo en la práctica se continúan arrastrando deficiencias, tales como insuficiencias en los servicios médicos, de recursos materiales, de infraestructura, de servicios de salud, y humana, entre otras, mismas que no permiten garantizar las condiciones mínimas necesarias que concedan una vida digna en reclusión de las personas privadas de la libertad, y cómo en algunos casos se agudiza por su situación jurídica en interseccionalidad con otras causas".

Al respecto, vale la pena apuntar que a partir de la entrada en vigor de la reforma que amplió el número de delitos por los que se impone la prisión preventiva oficiosa, la población privada de la libertad en espera de que se desarrollen sus procesos se incrementó casi en 25%, de febrero de 2020 a febrero de 2021. Como se ve, la configuración normativa que fue analizada en el capítulo de *Habilitantes* cobra relevancia, al dar cuenta de su impacto en el uso de esta figura por parte de las fiscalías locales.

Resultados federales

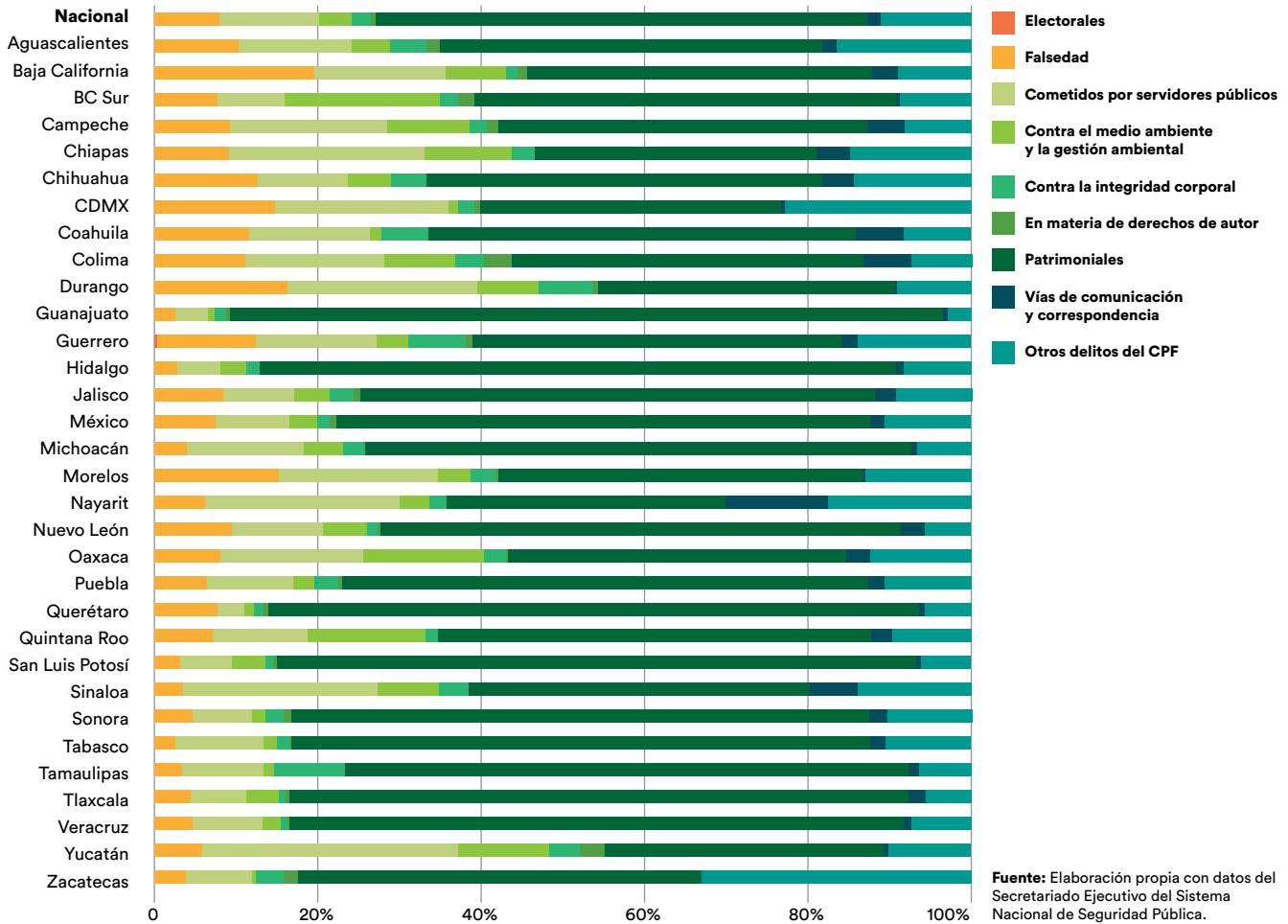
4.5. Contexto e incidencia delictiva

En el mismo sentido que en el ámbito estatal, en el fero federal se registra una disminución de la incidencia delictiva. Mientras que en 2019 ocurrieron 98,396 de-

⁴⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2020, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/DNSP_2020.pdf



Gráfica 53. Delitos federales



litos federales, en 2020 el SESNSP reporta 78,482, lo que implica una disminución del 20% en el número de delitos respecto de los que se inició una carpeta de investigación.

Los delitos contra la salud –producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión y otros– implican el 20% del total de los delitos iniciados en 2019. Otros delitos –electorales, los cometidos por servidores públicos, contra el ambiente, contra la integridad, entre otros– son los que integran el 80% restante, y se distribuyen como se muestra en la Gráfica 53.

La disminución del 20% de los delitos se registra en todas las entidades federativas, salvo en los estados de Baja California Sur y San Luis Potosí, en los que hubo un aumento de 28 y 18% respectivamente.

Esta disminución en términos generales puede vincularse con la emergencia sanitaria por covid-19. Por eso

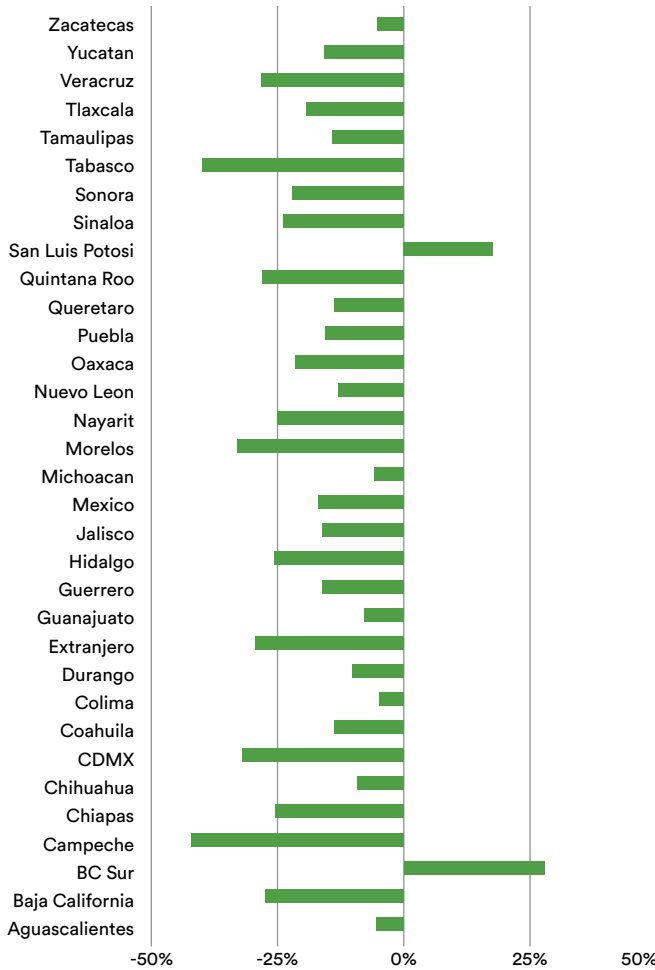
llama la atención el par de estados antes señalados, donde el contexto no es diferente al del resto. Más adelante profundizaremos más al respecto.

Si bien globalmente identificamos una disminución importante de la incidencia delictiva, **en los delitos contra la salud –dentro de los que se consideran la producción, transporte, tráfico, comercio, suministro y posesión– se registra un aumento del 5%**. Y, por otro lado, en los delitos previstos en la Ley General de Salud –dentro de los que se cuantifica el narcomenudeo– se registra una disminución de 47%, que representa la ‘caída’ más importante en la incidencia delictiva entre 2019 y 2020.

Estas cifras revelan que son los delitos contra la salud los que representaron una problemática en aumento, de un año a otro (5%). Dentro de ellos, el mayor aumento se encuentra en el tráfico (119%) y el transporte (89%), y una disminución significativa en la producción (-89%).



Gráfica 54. Porcentaje de variación de incidencia delictiva en el fuero federal



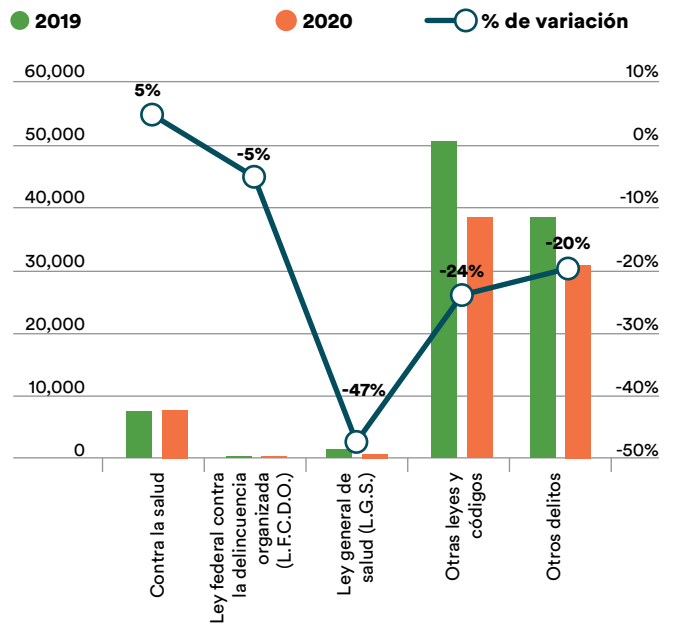
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otro lado, en los delitos dentro del concepto "Contra la Ley General de Salud", que registran una disminución importante de 2019 a 2020 (-47%), el sustancial decrecimiento se refleja en la modalidad de narcomenudeo (-51%).

En este contexto, la existencia de una estrategia coordinada de las políticas de seguridad, procuración e impartición de justicia resulta indispensable para enfrentar los fenómenos delictivos. Pero resulta todavía más importante la política de persecución penal de la FGR para investigar y perseguir los delitos que afectan más a la población.

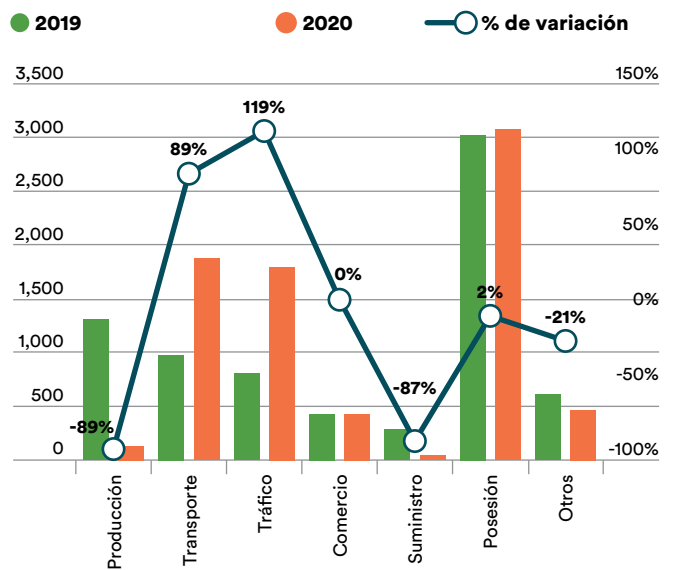
Ahora bien, ¿cómo se explica que San Luis Potosí y Baja California Sur sean los estados que escapan de la ten-

Gráfica 55. Variación de incidencia delictiva en el fuero federal



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 56. Variación de incidencia de delitos contra la salud en el fuero federal

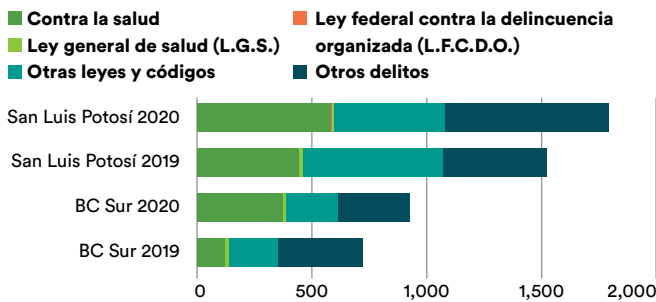


Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

dencia general de disminución de la incidencia delictiva en el fuero federal? En la Gráfica 57 mostramos un comparativo de estos estados.



Gráfica 57. Variación de incidencia delictiva en el fuero federal en los estados de Baja California Sur y San Luis Potosí



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

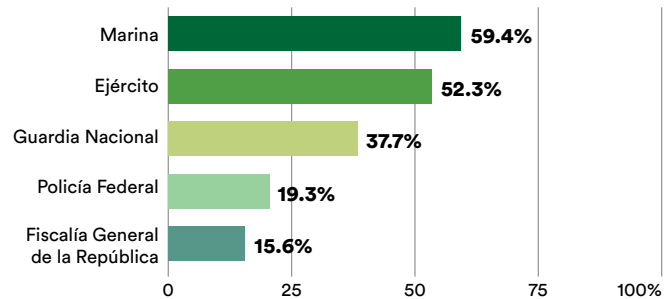
Como se ve, en estas dos entidades, en concordancia con los datos nacionales, se registró un aumento significativo en los delitos contra la salud –que, recordemos, no incluyen el narcomenudeo–. Sin embargo, San Luis Potosí refleja un aumento importante en la categoría de “otros delitos” (59%). Dentro de esta categoría, se registra el mayor aumento en los delitos patrimoniales: 271 en 2019 y 556 en 2020 –un aumento de 105%–. En esta misma categoría, Baja California Sur muestra una disminución del 16%.

Por otro lado, en la categoría de “Otras leyes y Códigos”, Baja California Sur registra un aumento del 9%, y los delitos relacionados con las Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Fianzas y Seguros aumentaron 417% al pasar de 18 delitos registrados en 2019 a 93 en 2020. Los delitos relacionados con la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos aumentaron en 117%, al pasar de seis registrados en 2019 a 13 en 2020. En el rubro de “Otros delitos” San Luis Potosí registra una disminución del 22%.

Este análisis mínimamente representativo de las condiciones diferenciadas en las entidades demuestra la importancia y urgencia de una política de persecución penal en la Fiscalía General de la República. Es decir, al priorizar los fenómenos delictivos es importante considerar que los esfuerzos no se deben focalizar en la misma proporción en los distintos espacios territoriales, puesto que las afectaciones de la población o los bienes públicos federales no son los mismos.

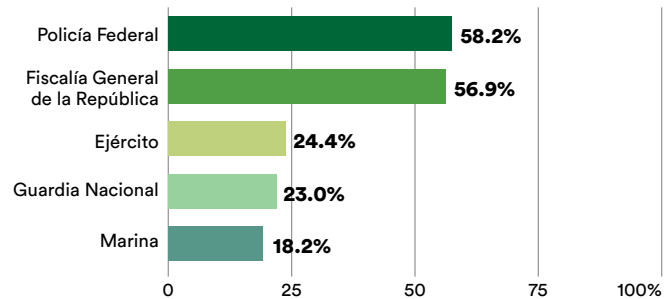
Un aspecto adicional en el contexto de la evaluación de la operación del SJP es el nivel de confianza de la población respecto de las autoridades federales. Como se muestra en la Gráfica 58, la Marina cuenta con la mayor

Gráfica 58. Nivel de confianza de la población



Fuente: Elaboración propia con datos la Enveipe (2020).

Gráfica 59. Percepción de corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos la Enveipe (2020).

percepción de confianza de la población, de acuerdo con la Enveipe (2020), seguida del Ejército.

En concordancia con estas cifras, la percepción de corrupción de la población respecto de las autoridades federales es mayor en la Policía Federal y la Fiscalía General de la República, como mostramos en la Gráfica 59.

Las cifras anteriores son reveladoras, puesto que los delitos en los que podemos identificar un aumento en el número de carpetas de investigación iniciadas son los vinculados a la Ley General de Salud –producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión y otros–. Y la política de lucha contra el narcotráfico que sigue en marcha en nuestro país desde sexenios anteriores involucra a la Marina y al Ejército, que son instancias respecto de las cuales la ciudadanía refleja altos niveles de confianza.

Sin embargo, para que los esfuerzos de estas instituciones rindan frutos en términos de impartición de justicia y sanción del delito, se requiere de la intervención coordinada de la FGR y la Policía Federal (antes de ser desarticulada), que son instancias respecto de las cuales la población muestra mayor desconfianza y percibe mayor



corrupción. Esto nos permite cuestionar si los esfuerzos y recursos dirigidos al fortalecimiento del Ejército y Marina surtirán efectos si las instancias encargadas de la persecución de los delitos enfrentan las mismas condiciones de opacidad y legitimidad.

En este sentido, es necesario reiterar la importancia de una política de persecución penal en la FGR que permita generar certeza en la población respecto de sus prioridades, y que pueda sujetarse al escrutinio público con base en resultados medibles y observables. Esto podría contribuir a mejorar la transparencia y rendición de cuentas, frente a la comunidad.

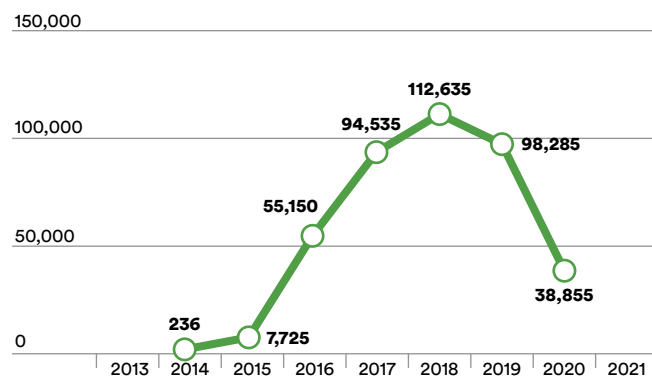
4.6 Tubería Procesal

4.6.1 Inicio de la investigación

La FGR inició en 2020 38,855 carpetas de investigación, que de acuerdo con la información reportada para 2019, significa una reducción del 60%. Esto se suma a la disminución del 12.7% de investigaciones iniciadas en 2019 respecto de 2018.

Como es posible observar en la Gráfica 60, la persecución penal federal ha experimentado una caída en cuanto a las investigaciones, que arranca en 2019. Su mayor decrecimiento se reporta en 2020. En este contexto, hay que resaltar que de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación el presupuesto asignado a la FGR para 2020 fue de \$16,702,187,474. En 2019 la inversión pública en la entonces Procuraduría General de la República fue de \$15,351,082,687. Es decir, que hubo un aumento de inversión presupuestal de \$1,351,104,787: un 9%.

Gráfica 60. Investigaciones iniciadas por PGR y FGR



Fuente: Elaboración propia con datos de Hallazgos 2019 y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

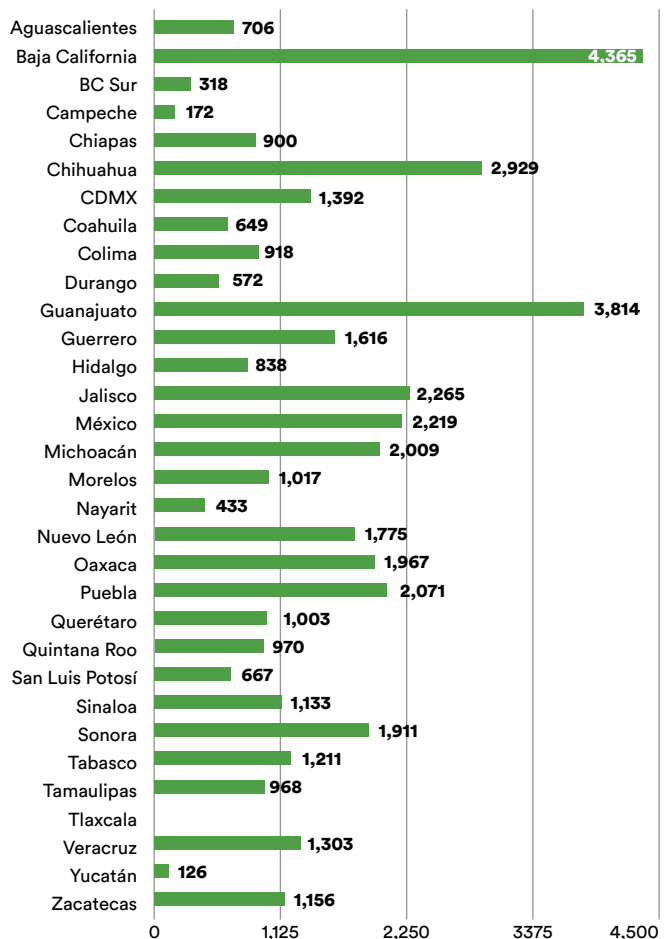
Así, a pesar del aumento en el presupuesto de la FGR, los datos reflejan un decrecimiento en las investigaciones iniciadas por esta instancia federal. Es importante resaltar que al momento de elaboración de este documento la FGR no había publicado su informe de actividades correspondiente a 2020, y no reporta su cumplimiento de indicadores previsto en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Además, la FGR no atendió a nuestra solicitud de información pública, por lo que no se reportan las determinaciones de las carpetas de investigación en 2020.

4.6.2 Audiencia Inicial

Con relación a las investigaciones iniciadas vinculadas a un proceso, el 51.26% se llevaron a cabo con una persona detenida, y el 48.74% sin una persona detenida.

La Defensa Pública Federal representó a 43,393 personas imputadas, lo que significó una carga de trabajo de

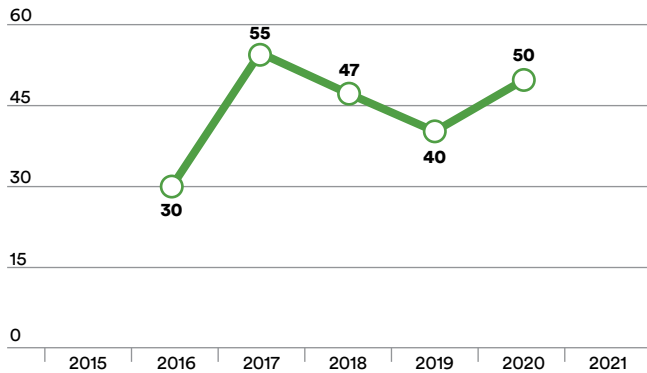
Gráfica 61. Total de representados por la Defensoría Pública federal



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de la defensoría Pública.



Gráfica 62. Personas representadas por cada defensor federal



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de la Defensoría Pública.

50 casos en promedio para cada uno de los 864 defensores de la Federación. Cabe resaltar que en estados como Baja California, Guanajuato y Chihuahua se registra un mayor número de casos de personas imputadas representadas por la Defensa Pública Federal. La proporción de estos casos se muestra en la Gráfica 61.

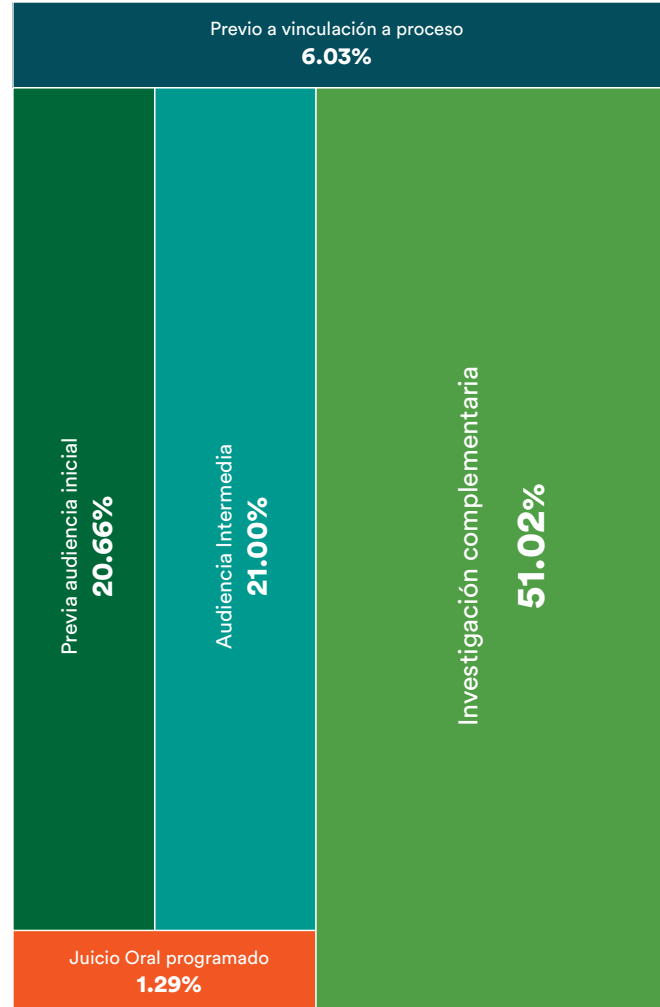
De acuerdo con el Instituto Federal de la Defensoría Pública, en 2020 fueron liberadas 8,484 personas representadas por esta instancia; el 79.34% de estas liberaciones ocurrieron durante la investigación, el 17.34% se sujetaron a una medida cautelar y en el 3.32% se revocó la prisión preventiva.

Por otra parte, el 19.5% de las personas representadas por la Defensa Pública federal obtuvieron su libertad en virtud de haber sido detenidas de manera ilegal. Aunque estos datos deben ser analizados en contexto de las funciones de la defensa, es importante resaltar que el número de personas representadas por cada defensor federal aumentó con respecto a 2018 y 2019, como se muestra en la Gráfica 62.

En lo que concierne a la asesoría jurídica de víctimas, el número de personas representadas por integrantes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es de 166 en promedio para 2020, considerando que se registraron un total de 16,978 asuntos activos de representación y asesoría jurídica, así como un total de 102 personas asesoras jurídicas para el término de 2020.

Por otro lado, la información proporcionada por el Poder Judicial de la Federación muestra que la mayoría de los procesos penales se encuentran en etapa de investigación (51.02%); el 20.66% se encuentran en etapa previa a la celebración de la audiencia inicial, y el 21.0% se encuentra en audiencia intermedia. En la Gráfica 63 se

Gráfica 63. Estatus de los procesos penales en el Poder Judicial federal



Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial de la Federación.

muestra la proporción de procesos penales según su estatus en el Poder Judicial federal.

Es notable que la Unidad de Medidas Cautelares federal no reporta el número de casos respecto de los que elaboró una evaluación de riesgos o supervisión de personas bajo medida cautelar en libertad, o suspensión condicional del proceso. Esta falta de información representa un aspecto de alerta importante, derivado de la constante preocupación por parte de las instancias federales respecto a la posible sustracción de la acción de la justicia de las personas imputadas. En cualquier caso, esta preocupación no ha redundado en el fortalecimiento de los mecanismos de análisis de riesgos y supervisión de estos casos.



Y circunstancia, ciertamente, es crítica: prácticamente la mitad de los procesos penales se encuentran en proceso de investigación, como lo refleja la Gráfica 63, y al menos 1,471 personas representadas por el Instituto de la Defensoría Pública Federal se encuentran en libertad bajo una medida cautelar, y es posible asumir que se encuentran sin vigilancia de la autoridad encargada de la supervisión de medidas cautelares.

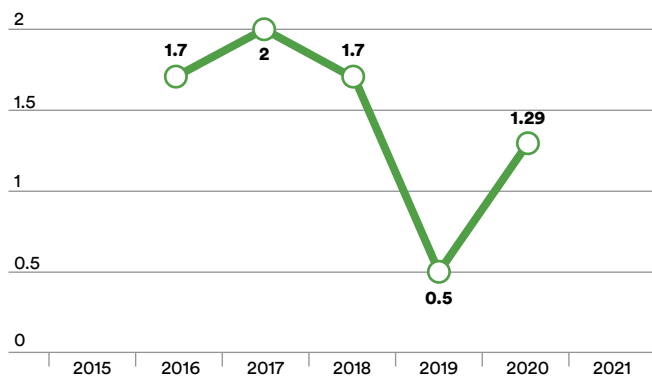
El Poder Judicial federal no aportó información sobre las audiencias diferidas o canceladas y el motivo de ello. Así, no es posible identificar si la incomparecencia de las personas imputadas es una causa por la que se retrasan, difieren o cancelan las audiencias; de ser el caso, sería importante analizar el rol de la Unidad de Medidas Cautelares federal en este aspecto, sobre todo al ser encargadas de analizar y supervisar el riesgo de incomparecencia en términos de lo establecido por el CNPP.

4.6.3 Juicio oral

De acuerdo con lo ya señalado, el porcentaje de casos en juicio oral es de 6.30%, y refleja un aumento más que importante respecto al 0.5% registrado en 2019. La Gráfica 64 muestra la evolución de casos turnados a juicio oral.

En efecto, la emergencia sanitaria por covid-19 pudo incidir en el decrecimiento del inicio de investigaciones. Sin embargo, no parece haber afectado el desarrollo de audiencias de juicio oral; por el contrario, se registró un aumento importante con respecto al año anterior. Una explicación puede encontrarse en el bajo número de casos en juicio oral de 2019, los cuales, en términos de plazos legales, debían celebrarse necesariamente en 2020.

Gráfica 64. Casos turnados a Juicio Oral

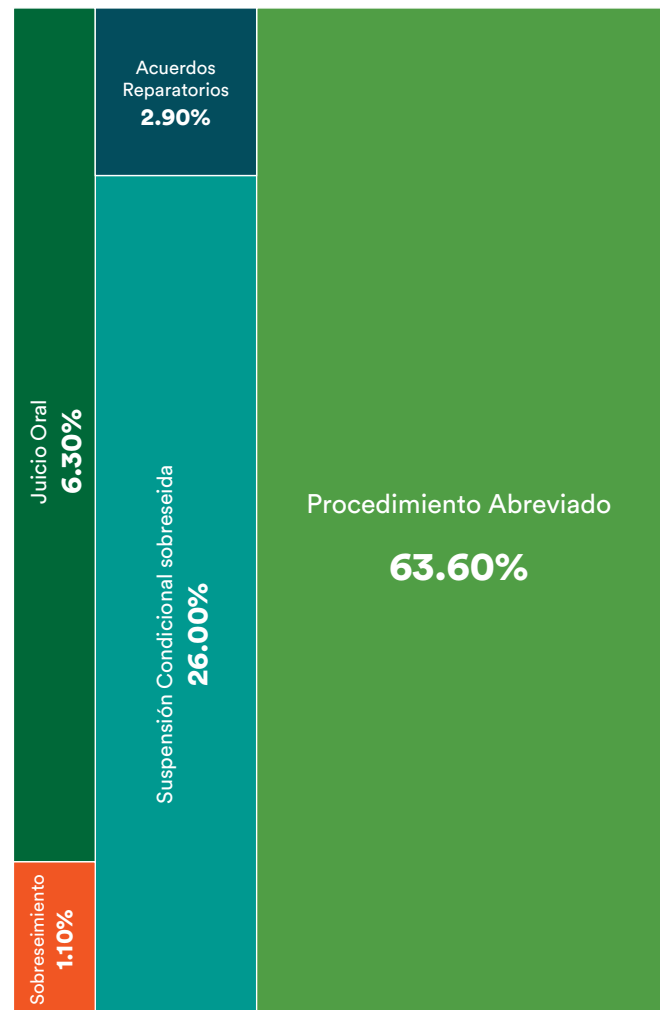


Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información presentadas por México Evalúa.

Si bien los casos resueltos en juicio oral aumentaron en 2020, la forma más recurrente de solución de casos en este año fue mediante el procedimiento abreviado (63.6%), seguido de la suspensión condicional del proceso (26%); mediante acuerdo reparatorio se resolvió el 2.9% de los casos y el 1.10% resultó en un sobreseimiento.

El Poder Judicial federal y la Fiscalía General de la República no aportaron información sobre las sentencias; sin embargo, el Instituto de la Defensoría Pública reporta que el 93% de las sentencias recibidas por las personas representadas ha sido condenatoria, y el 7% ha sido absolutoria. En general, el estado de Quintana Roo tiene un mayor índice de sentencias condenatorias, y en estados como Guanajuato, Durango, Colima, Coahuila, Campeche, Baja California Sur y Aguascalientes no se obtuvieron sentencias absolutorias.

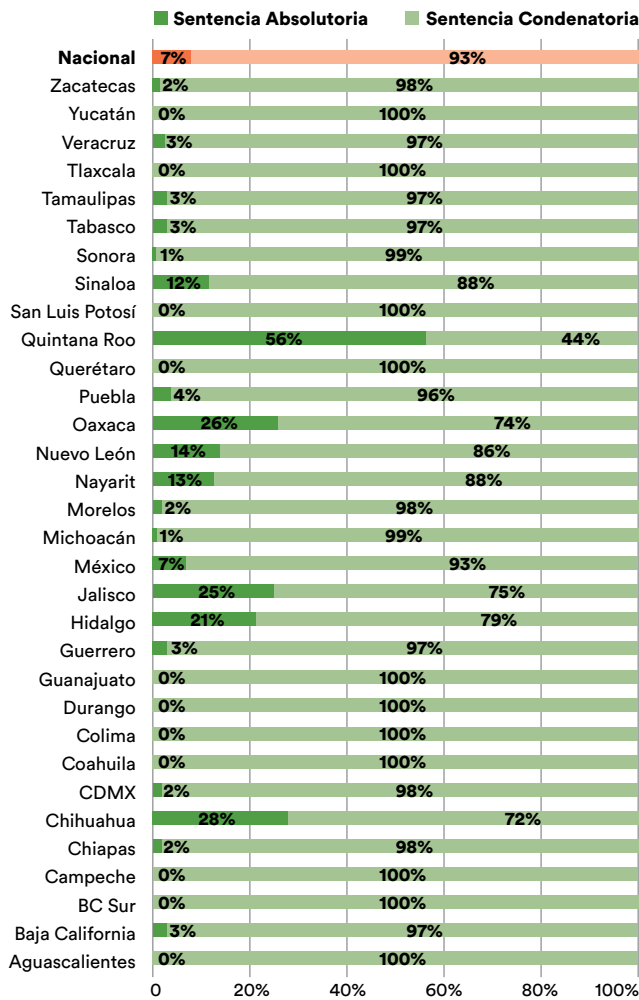
Gráfica 65. Formas de solución de casos en el ámbito federal



Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información presentadas por México Evalúa.



Gráfica 66. Proporción de sentencias en el ámbito federal

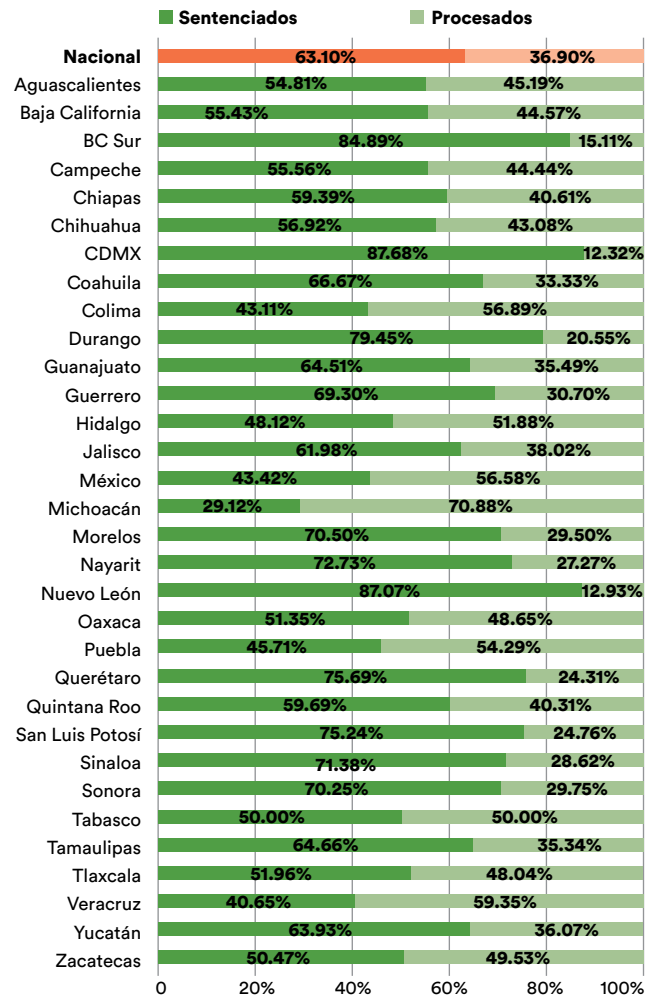


Fuente: Elaboración propia con respuestas a solicitudes de información presentadas por México Evalúa.

Finalmente, de acuerdo con la Comisión Nacional de Víctimas⁵⁰ se registraron un total de 16,978 asuntos activos de representación y asesoría jurídica, que fueron atendidos por las 102 personas asesoras jurídicas, lo que implica que en promedio cada persona llevó 166 asuntos de representación durante 2020. Asimismo, solicitaron inscripción en el Registro Nacional de Víctimas (Renavi) 41,429 personas, 29,596 del ámbito federal y 11,923 del ámbito local. Especialmente en el fuero federal se registra un aumento de solicitudes de adscripción en comparación con 2019.

El Renavi es un mecanismo administrativo que permite integrar la información sobre las víctimas, y definir las medidas de ayuda, asistencia y reparación integral otorgadas para monitorear su cumplimiento. Uno de sus objetivos

Gráfica 67. Proporción de sentenciados y procesados en la población penitenciaria, fuero federal



principales es garantizar el acceso efectivo de las víctimas a la justicia, reparación, asistencia y atención. Sin embargo, hasta el momento la estadística proporcionada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a través del Renavi se limita al conteo de los registros asignados, sin hacer referencia al tipo de medidas otorgadas y cumplidas para garantizar los derechos de las víctimas registradas.

4.6.4 Población penitenciaria

La población penitenciaria en el fuero federal se conforma por 9,927 personas sentenciadas y 5,746 personas privadas de la libertad sin una sentencia. Esto es, el

⁵⁰ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Programa Institucional 2020-2024, Informe de Avance y Resultados 2020, p.12.



63% de la población se encuentra privada de la libertad cumpliendo una sentencia, y el 36.9% se encuentra en proceso. Los estados con menor número de personas privadas de la libertad sin sentencia en el fuero federal son Baja California Sur, Ciudad de México y Nuevo León. Por otro lado, resalta el caso de Michoacán, en donde se registra el 70.8% de población penitenciaria sin sentencia, es decir, purgando una pena anticipada, lo que cancela el ejercicio de sus libertades y vulnera el principio de presunción de inocencia.

Cabe resaltar que las mujeres representan el 6.30% de la población penitenciaria sentenciada, mientras que este porcentaje aumenta al 11.82% en la población en proceso, sin sentencia. Sin embargo, los hombres son quienes integran en mayor medida la población penitenciaria en el fuero federal, la que, por lo demás, ha presentado una tendencia a la baja desde 2016, aunque la mayor disminución se registra en 2020 respecto de 2019.

4.7 Principales conclusiones

Recapitemos: el enfoque de política pública en materia de justicia penal requiere de la coordinación de diferentes intervenciones ordenadas y coherentes, para que dé atención a las problemáticas.

¿Qué problemáticas? Son muchas y complejas, pero podríamos esbozar un punto de arranque y definir que el sistema de justicia penal acusatorio no garantiza el acceso a la justicia para víctimas y personas imputadas. Lo desglosaremos:

1 El inicio de la investigación se ve afectado por modelos que no ponen en el centro las necesidades de la población usuaria, de tal suerte que la cifra negra se sigue manteniendo a lo largo de los años, en mayor medida por causas 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, es el Estado el que lo obstaculiza. Si bien las instituciones operadoras han tomado decisiones que pretenden descongestionar al sistema, 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. Otro tema tiene que ver con la promoción y mecanismos de recepción de denuncia: se observa una alta proporción que no es denunciada ante las autoridades y/o no recibió atención. Mientras no se modifiquen los esquemas de recepción de

denuncia ni se cierre la brecha de confianza hacia las instituciones de justicia, difícilmente se podrán revertir los niveles actuales.

2 Una vez que el Estado conoce de los hechos delictivos mediante las denuncias o querrelas presentadas por la población, no inicia las investigaciones en la misma proporción ni les da una respuesta expedita, ya sea para determinar que no continuará con ellas –mediante archivo temporal, no ejercicio de la acción penal o abstención de la investigación– o bien para dar una solución alternativa. Hacerlo requiere de criterios claros previamente definidos, suficiente capacitación por parte de las personas operadoras, mecanismos de control que garanticen su aplicación y modelos de investigación que aseguren la planificación, desarrollo de análisis criminal y de contexto, así como contar con consideraciones para la estrategia de litigio.

3 Siguiendo con el punto anterior, es importante tomar nota de las determinaciones del Ministerio Público, especialmente cuando se trata del **archivo temporal y del no ejercicio de la acción penal**, puesto que **pueden funcionar como incentivos para reducir la carga de trabajo, mas no para dar una respuesta efectiva a un caso**, la cual, como analizamos, después de las determinaciones de la investigación se reduce significativamente para cada fiscal o agente del Ministerio Público. Igualmente, estas determinaciones ministeriales no deben implicar una posible pérdida de información que será útil para el desarrollo de inteligencia, y para la definición de estrategias de prevención y de estrategias que hagan posible la reapertura de las investigaciones desde un enfoque de macrocriminalidad y/o de un lente local.

4 Hay que subrayar que la determinación de investigaciones es una facultad de las personas agentes y fiscales del Ministerio Público, que permite gestionar la carga de trabajo y focalizar los esfuerzos para dirigirlos a investigaciones más complejas. Sin embargo, **sin una política de persecución penal que defina los criterios de priorización de los fenómenos criminales, estas determinaciones corren a cargo de criterios individuales, heterogéneos y poco transparentes.** De igual forma, la falta de enfoque de política pública provoca que las policías sean las que en la práctica se encargan de determinar las prioridades de persecución del delito en las fiscalías. Así, los esfuerzos de investigación se focalizan en la casuística y no en los fenómenos criminales que más afectan a la población.



- 5 Los puntos anteriores sin duda impactan en el funcionamiento del SJP en su conjunto, que **hace un uso poco racionalizado de las evaluaciones de riesgos elaboradas por las Unidades de Medidas Cautelares**, lo que lleva a imponer medidas cautelares privativas de la libertad sin un análisis de riesgo previo. La imposición de medidas termina quedando en función del involucramiento del personal de asesoría jurídica de víctimas y de la Defensoría. Algo similar sucede con la canalización de los casos a mecanismos alternativos de solución de controversias, que en función del involucramiento de estas instancias operadoras se define su derivación y resolución, aun cuando éstos podrían definirse desde la etapa de investigación inicial.
- 6 Es claro que la falta de visión sistémica en el Sistema de Justicia Penal repercute, en los hechos, en la toma de decisiones y avance de la investigación inicial. Sin embargo, **el impacto más importante lo sufre la población usuaria**, que enfrenta largos procesos para la solución de sus conflictos y debe en muchos casos impulsar directamente la investigación y el proceso, mediante la aportación de pruebas. Al final, esta población en menos del 1% de los casos verá reparado el daño.
- 7 Si las intervenciones de política pública en materia de justicia se siguen centrando en la despresurización del sistema de justicia penal, en visiones 'eficientistas' para reducir el uso de recursos o en enfoques centrados en la mejor solución rápida, se seguirán entregando resultados en lo individual (en apariencia), pero **sin impacto en la problemática principal: no garantizar el acceso a la justicia a víctimas y personas imputadas**.
- 8 Otro de los elementos que llama la atención es **el gran uso del procedimiento abreviado**. Si bien esta salida está contemplada en el sistema adversarial y puede redundar en procesos más ágiles y con una menor inversión de recursos, es necesario analizar qué tipo de casos son los que se están resolviendo por esa vía, qué tipo de sanciones se están imponiendo y bajo qué contexto, de manera que se evite que esta salida pueda representar riesgos de tortura y/o corrupción, similares a los que se desarrollaban en el sistema inquisitivo.
- 9 **Resulta también preocupante el incremento significativo de población privada de la libertad sin sentencia**. Este aumento, si bien se deriva de la reforma legal a la prisión preventiva de carácter oficioso, 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 consigue que la privación de la libertad sea de uso excepcional. Con la operación actual se está engrosando la población en prisión, sin que necesariamente se tengan elementos suficientes para ello y sin ofrecerles condiciones de vida dignas, seguras y sin medidas mínimas de higiene, salubridad, nutrición y trabajo en los centros penitenciarios.



4.8 Aproximaciones para una evaluación con enfoque de género

Las organizaciones desiguales producen y reproducen desigualdad

En los últimos años, diversas organizaciones de la sociedad civil e instancias internacionales han hecho notar la desigualdad y discriminación generada desde la práctica misma del derecho penal. Casos emblemáticos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como *González y otras ("Campo algodonero") vs. México* y *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, evidencian los sesgos androcéntricos y estereotipos sobre el deber ser de cada género a los que se enfrentan las mujeres en el camino por ejercer su derecho a la justicia, verdad y reparación, ya sea como imputadas o como víctimas del delito. Aunado a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la resolución del amparo 554/2013 respecto al feminicidio de Mariana Lima Buendía, hizo notar las importantes deficiencias en la investigación del delito vinculado a la violencia de género, y la falta de debida diligencia en las mismas.

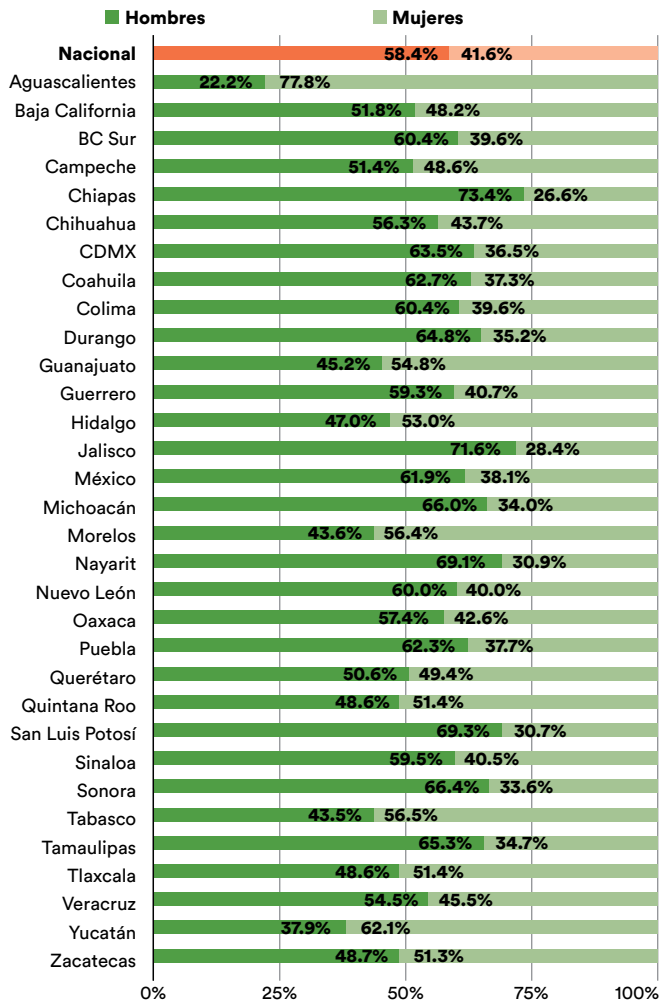
A la par, diversas organizaciones de sociedad civil han resaltado la falta de enfoque de género en las sentencias emitidas por diversos tribunales en el país, así como sus efectos discriminatorios y perpetuadores de la violencia de género. Por ello, desde México Evalúa hemos asumido el compromiso de evaluar y emitir recomendaciones de política pública desde un enfoque de género, interseccionalidad y derechos humanos.

El primer ejercicio lo llevamos a cabo en 2020, con la publicación de nuestro análisis de audiencias y sentencias judiciales desde una mirada de género, mismo que hemos replicado en 2021. Más allá de ese muy necesario y puntual ejercicio, consideramos que la evaluación del sistema de justicia penal se debe transformar. Visibilizar brechas, desigualdades, barreras y tratos discriminatorios no es suficiente; todos los análisis de operación, política pública y recomendaciones deben integrarse bajo ese paradigma. Reformularemos la metodología de evaluación del sistema de justicia penal a partir de dicho compromiso y se hará pública en 2022. No obstante, nos pareció relevante hacer una primera exploración de los datos actuales desde la perspectiva de género. Este primer ejercicio servirá de base y aprendizaje sobre los alcances y limitaciones de la información para los siguientes reportes.

4.8.1 Espacios de decisión

En este contexto cobra relevancia que el ámbito de la toma de decisiones, y desde donde se instalan las políticas, valores y prácticas de las instancias de justicia, sea dominado por hombres. De las 32 fiscalías y procuradurías estatales, únicamente cuatro son dirigidas por mujeres. En las cúpulas de los poderes judiciales sólo cuatro mujeres ocupan la Presidencia. Si bien el hecho de que las mujeres ocupen espacios de decisión no

Gráfica 68. Jueces/juezas por sexo

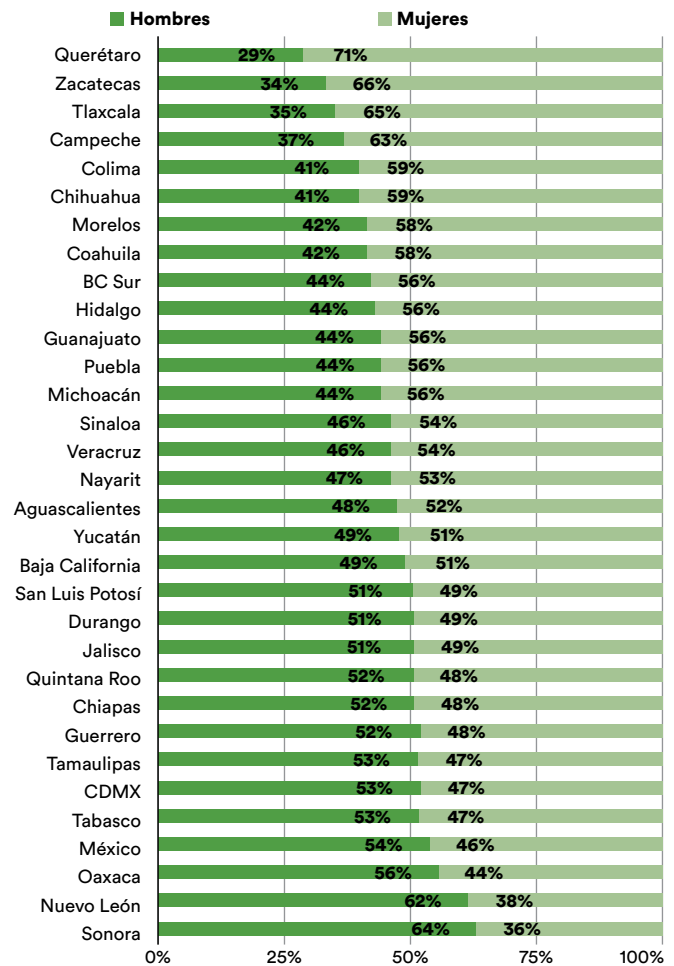


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020, Inegi.

garantiza la institucionalización del enfoque de género, este escenario es reflejo de la poca representación de las mujeres en el espacio público.

En este sentido, partimos de que **las organizaciones públicas encargadas de la procuración e impartición de justicia no son ajenas a los efectos de la construcción social e histórica del género**, causante de la desigualdad y discriminación en contra de las mujeres. En el país, el 58.4% del personal juzgador está integrado por hombres y 41.6% por mujeres. Aguascalientes se destaca por contar con 21 juezas del total de 27 personas juzgadoras, es decir, un 77.8%, mientras que Yucatán y Tabasco también destacan, con 62.1% y 56.5% mujeres juzgadoras, respectivamente. Por el contrario, hay otras entidades con porcentajes considerablemente

Gráfica 69. Proporción de mujeres y hombres agentes del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Inegi.

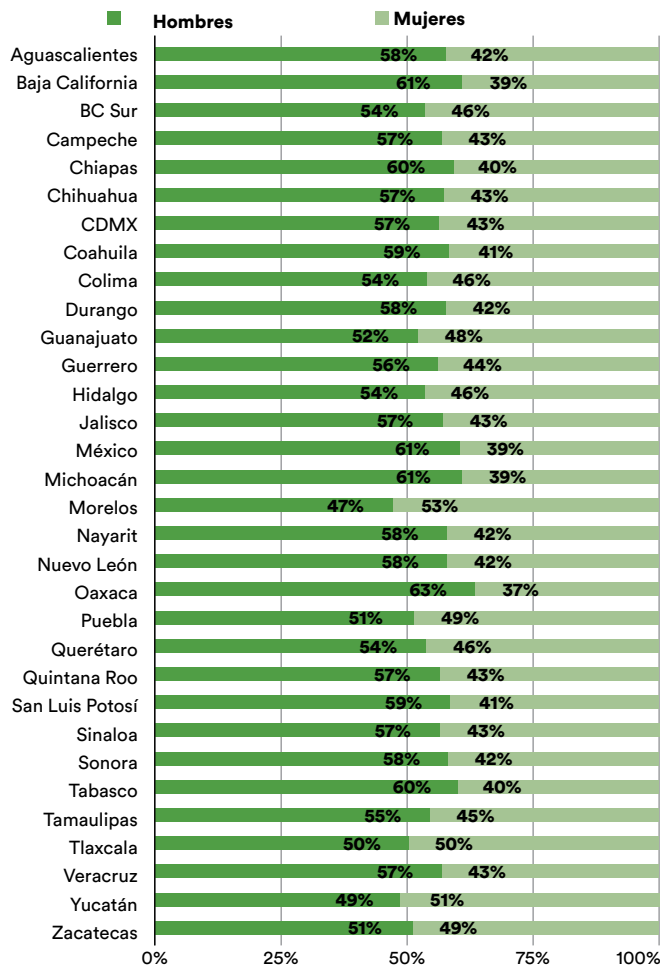
inferiores, tales como Chiapas, San Luis Potosí y Nayarit, con 26.6%, 30.7% y 30.9%. La proporción de juezas y jueces en los estados se muestra en la Gráfica 68.

Por otro lado, en las fiscalías y procuradurías del país la distribución de hombres y mujeres agentes del Ministerio Público varía de forma importante. Querétaro registra el 71% de mujeres agentes del Ministerio Público; Zacatecas, el 66%; Tlaxcala, el 65% y Campeche, 63%. Las fiscalías con menor proporción de mujeres agentes del Ministerio Público son Oaxaca (44%), Nuevo León (38%) y Sonora (36%).

La distribución promedio nacional en la Fiscalía General de la República arroja un 56.9% para hombres y 43.1% para mujeres. Sólo hay dos entidades en las que el personal femenino de la FGR supera la mitad: Morelos (52.8%)



Gráfica 70. Funcionarios de la FGR, según sexo y entidad federativa



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020, Inegi.

y Yucatán (51.3%). En el extremo opuesto, las entidades con menor representación de mujeres son Michoacán (39%), Estado de México (39.2%) y Oaxaca (37%).

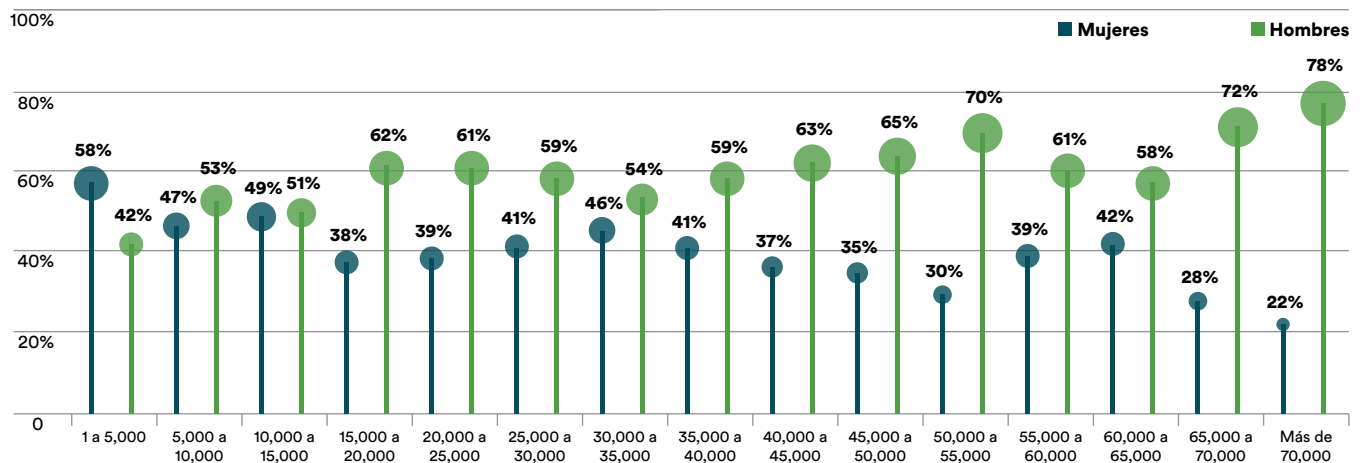
Es importante destacar que, por lo general, las instancias que consultamos para este ejercicio no desagregaron la información requerida por sexo, de tal suerte que no fue posible analizar la distribución de hombres y mujeres en las defensorías públicas, las comisiones ejecutivas de atención a víctimas y autoridades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso. Debemos subrayar que el registro de la variable de sexo es el primer paso para producir información relevante que permita definir una estrategia de transversalización del enfoque de género en la organización de las instituciones, más allá del discurso político.

4.8.2 Presupuesto sensible al género

El gasto programable se muestra ciego al impacto diferenciado que tiene el sistema de justicia penal en hombres y mujeres. De los ocho programas en los que se distribuye el presupuesto del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP), ninguno de ellos se dirige hacia la atención de la desigualdad de género. La aparente neutralidad respecto al género de los presupuestos públicos mantiene las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, ya que no se dirigen específicamente a la atención de las brechas de desigualdad de género existentes, por ejemplo, en la distribución de salarios.

Veamos: en las procuradurías y fiscalías del país, las mujeres ocupan en mayor medida (58%) los puestos con un ingreso mensual de hasta 5,000 pesos. Sin embargo, esta proporción cambia conforme los ingresos se elevan.

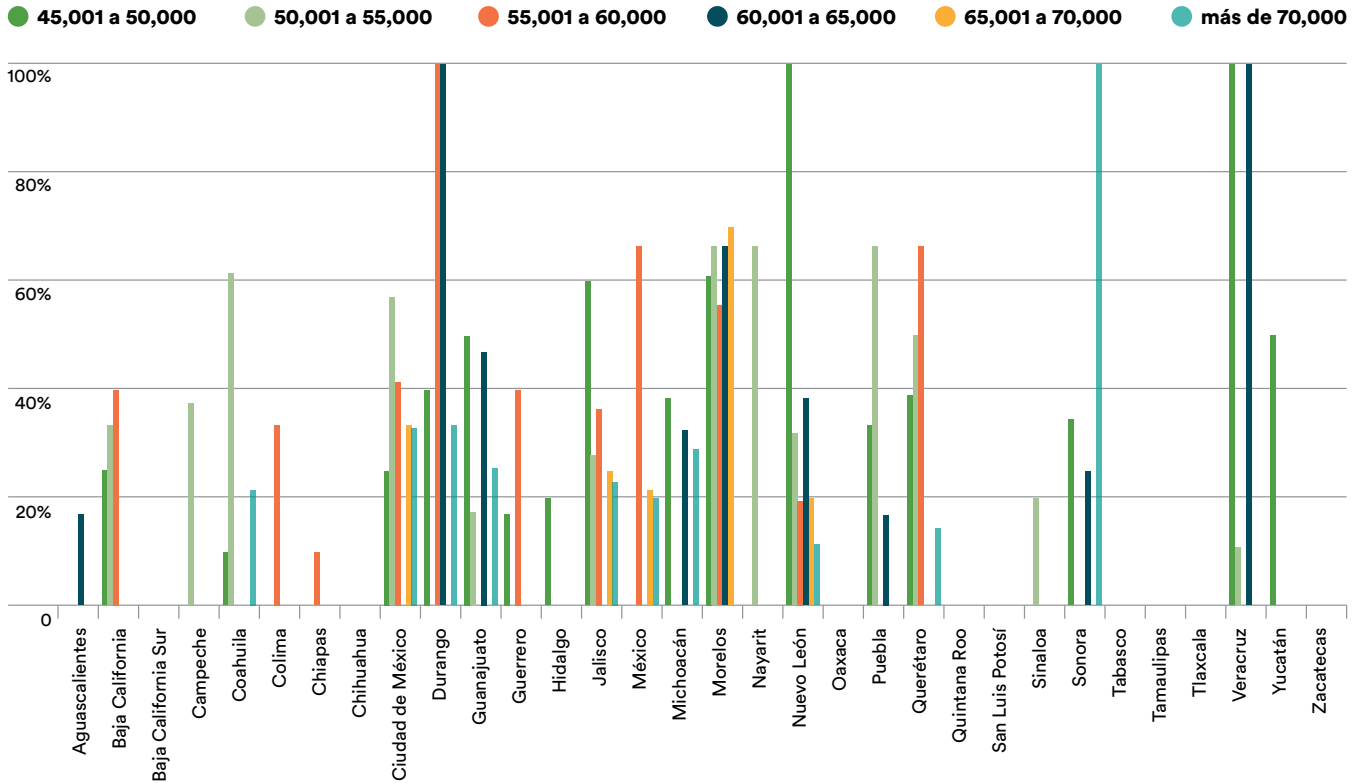
Gráfica 71. Ingresos de hombres y mujeres en fiscalías y procuradurías



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Inegi.



Gráfica 72. Porcentaje de mujeres por rango de salario mayor a los 40,001 pesos



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Inegi.

Como se muestra en la Gráfica 71, a partir de un ingreso de 15,000 pesos o más, el porcentaje de mujeres se reduce a menos del 45%, y llega a sólo un 22% en los puestos con ingresos de más 70,000 pesos.

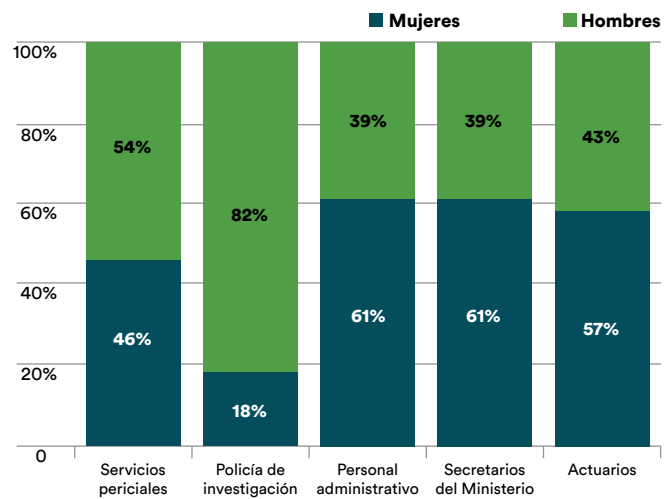
Hay casos extremos. En las fiscalías de Baja California Sur, Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas no hay mujeres que ocupen puestos con ingresos mayores a los 40,001 pesos.

Es importante aclarar que el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020 no registra el rango de salarios de jueces y juezas, por lo que este análisis no se puede precisar a partir de esa instancia, así como en el resto de las organizaciones del sistema penal acusatorio.

4.8.3 División sexual del trabajo

Este tipo de división es un factor característico de las organizaciones 'generizadas'. Encuentra su base en la asociación de las mujeres con labores de servicio, cuidado de otras personas y tareas administrativas, y la ubicación de los hombres en mayor medida en puestos

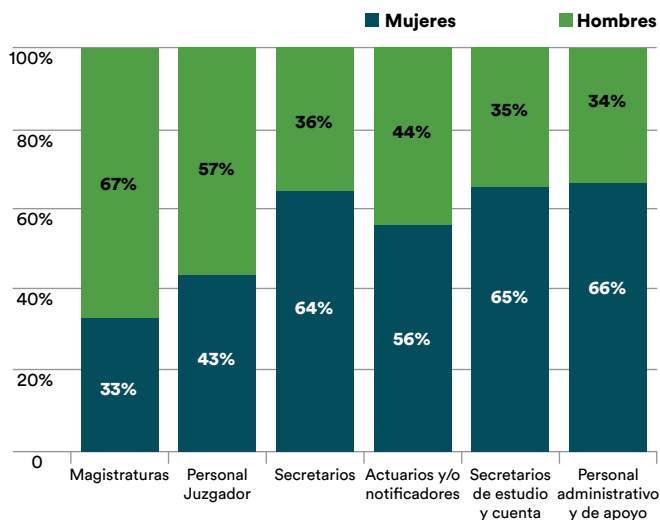
Gráfica 73. División sexual del trabajo



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Inegi.



Gráfica 74. División sexual del trabajo en el poder judicial estatal



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020, Inegi.

en los que las destrezas físicas son requeridas o el conocimiento de ciencias exactas. Una muestra elocuente de esta división sexual del trabajo: los servicios periciales de las fiscalías del país se integran en un 54% por hombres, y las policías de investigación se conforman en un 82% por ellos, como se observa en la Gráfica 73.

Esta división se verifica en las mismas proporciones en los órganos jurisdiccionales estatales. Allí, los cargos de decisión y mayor jerarquía son ocupados en mayor proporción por hombres. Las magistraturas son ocupadas por el 67% de hombres, y el personal juzgador por el 57% de ellos.

Por otra parte, los puestos relativos al personal administrativo son ocupados en un 66% por mujeres, de la misma forma que los secretarios de estudio y cuenta o proyectista son, en un 65%, mujeres.

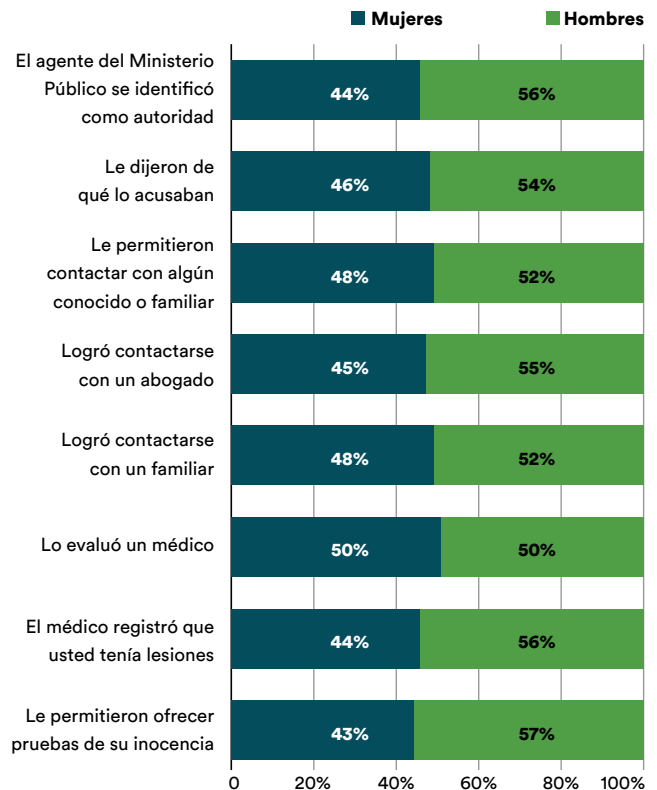
4.8.4 Resultados de la desigualdad de géneros

4.8.4.1 Detención ante las agencias del Ministerio Público

La ley es neutral. Mujeres y hombres son iguales ante ella; sin embargo, es claro que en la práctica la discriminación campea: los derechos de las mujeres suelen ser menos respetados en las agencias del Ministerio Público, como mostramos en la Gráfica 75.

Las mujeres, como se aprecia a partir de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, tienen

Gráfica 75. Ejercicios de derechos ante las agencias del Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, Inegi.

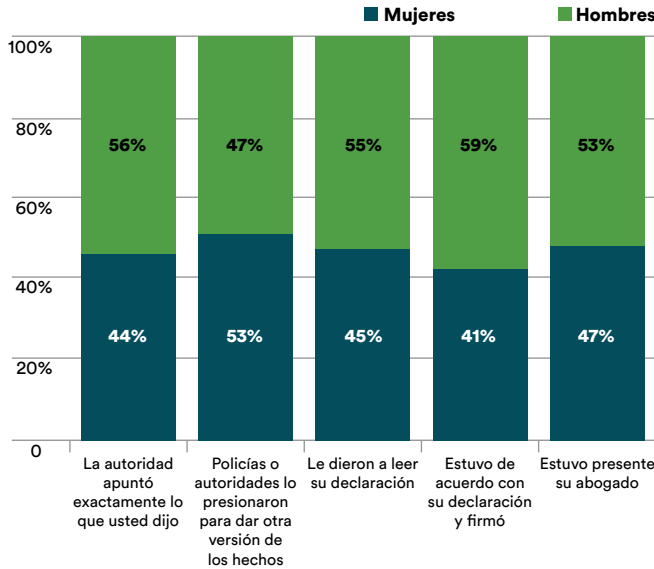
menos acceso a sus derechos durante su retención en las agencias del Ministerio Público a lo largo y ancho del país. Resulta especialmente preocupante que el registro de lesiones está sustancialmente más limitado en mujeres que en hombres, y ellas tienen una posibilidad más reducida de contactar asesoría jurídica.

En los casos en los que rinden una declaración, las mujeres son presionadas para dar otra versión de los hechos en mayor medida que los hombres, en esa misma situación. Sumado a ello, a las mujeres se les dan a leer sus derechos en menor proporción que a los hombres, y tienen menos oportunidades de leer su propia declaración. En la Gráfica 76 mostramos el detalle de las condiciones en las que mujeres y hombres rinden su declaración.

Durante la detención, la violencia sufrida por hombres y mujeres también es diferenciada. Las mujeres son amenazadas con hacerle daño a un familiar en el 62% de sus detenciones, y los hombres en el 38% de ellas.

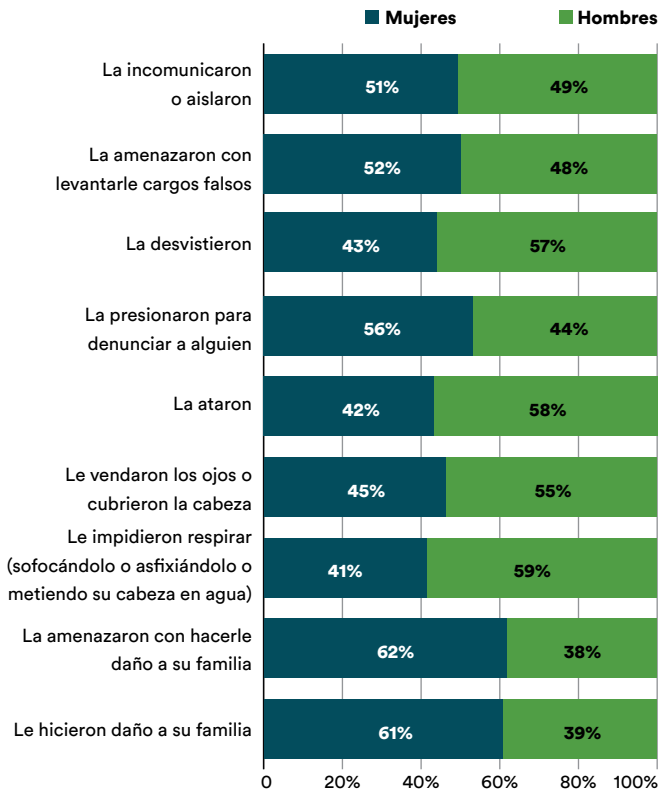


Gráfica 76. Condiciones en que hombres y mujeres rinden su declaración



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, Inegi.

Gráfica 77. Violencias en hombres y mujeres en detención



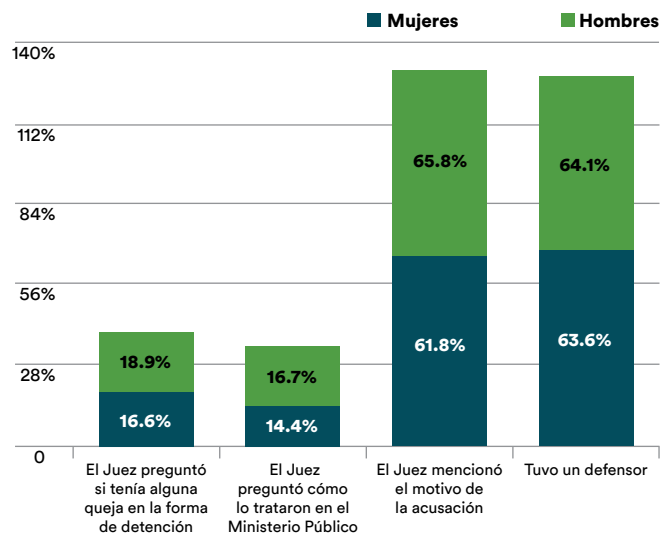
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, Inegi.

Los hombres por otro lado, son desvestidos, y atados con marginalmente mayor frecuencia que las mujeres: en un 58% y 57% respectivamente. En la Gráfica 77 se detallan las violencias realizadas o permitidas por la policía ministerial o autoridad, de acuerdo con la ENPOL.

4.8.4.2 Control de la detención

Ante las autoridades judiciales, las mujeres también sufren discriminación en acceso a la impartición de justicia. Durante el control de la detención, el personal jurisdiccional corrobora en menor medida si ellas recibieron malos tratos durante la detención, y se les informa en menos ocasiones el motivo de la acusación.

Gráfica 78. Situaciones durante el control de detención



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, Inegi.

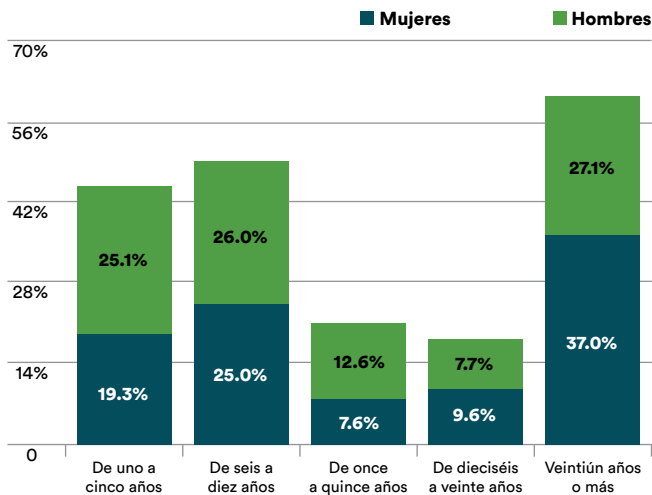
4.8.4.3 Sentencia

De acuerdo con la ENPOL, en 2016, año de la medición, el 70.1% de los hombres se encontraban privados de la libertad con una sentencia ya dictada, mientras que sólo el 57.6% de las mujeres estaban privadas de la libertad con sentencia. Esta situación no puede hacer más que agravarse, considerando la ampliación en el uso de la prisión preventiva oficiosa: en 2020 cuatro de cada 10 hombres (25%) se encontraban privados de la libertad esperando una sentencia; en el caso de las mujeres esa proporción aumentó a una de cada dos (50%).

Estas cifras revelan claras distinciones en la definición de la situación jurídica de hombres y mujeres. Sin em-



Gráfica 79. Tiempo de sentencia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, Inegi.

bargo, analizar las diferencias en el tiempo de sentencias de unas y otros resulta aún más demostrativo de las condiciones de discriminación.

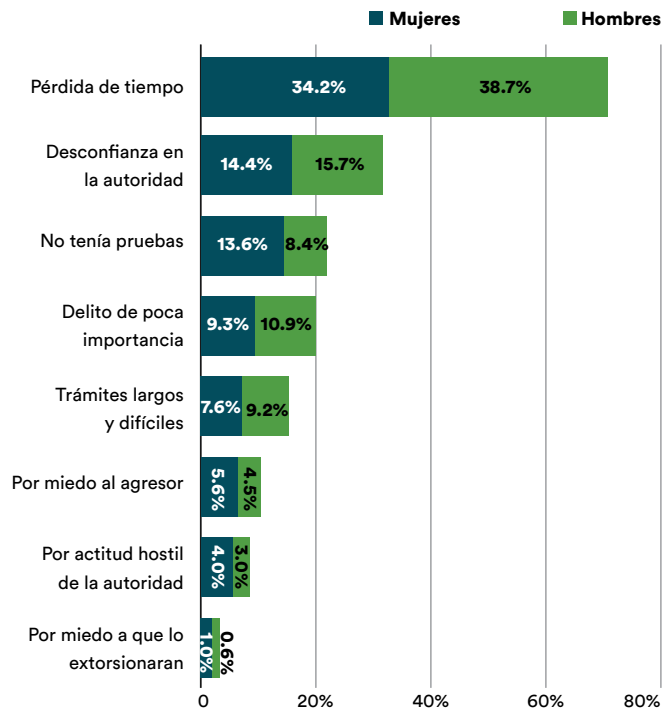
En efecto, la ENPOL refleja que el tiempo de duración de la pena privativa de libertad en las sentencias es mayor en las mujeres que en los hombres. Las penas de uno a cinco años las enfrentan el 25.1% de los hombres, frente al 19.3% de las mujeres; las penas de 16 a 20 años se registran en el 9.6% de las mujeres, frente al 7.7% de los hombres, y las penas de 21 o más años se dictan al 37% de las mujeres y el 27% de los hombres.

4.8.4.4 Víctimas

Las fiscalías y procuradurías del país han realizado esfuerzos para poner en marcha fiscalías especializadas en la atención de delitos cometidos en contra de las mujeres, los cuales se reflejan, por ejemplo, en los Centros de Justicia para las Mujeres. Sin embargo, estos esfuerzos, aunque positivos, suelen *departamentalizar* la atención de las mujeres; es decir, las tratan como un asunto separado, y esto impide generar estrategias que atiendan la desigualdad de manera integral.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (2020) las razones por las que las mujeres y hombres no acuden a las instancias de procuración de justicia para denunciar un delito son distintas. Mientras que los hombres generalmente no denuncian por considerarlo una pérdida de tiempo (38.7%), porque consideran el delito de poca importancia (10.9%) o porque consideran que implica trá-

Gráfica 80. Motivos por los que hombres y mujeres no denuncian



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (ENVIPE) 2020, Inegi.

mites largos y difíciles (9.2%), las mujeres no denuncian porque no tienen pruebas (13.6%), por miedo al agresor (5.6%) y por actitud hostil de la autoridad (4.0%).

En la Gráfica 80 se detallan los diferentes motivos por los que hombres y mujeres no denuncian el delito.

La lectura precisa de estas cifras permite definir estrategias diferenciadas para promover la denuncia, ya que las mujeres reflejan una mayor necesidad de protección por parte de las autoridades. Aunque las mujeres muestran mayor confianza en la autoridad que los hombres, la encuesta refleja que ellas consideran que su dicho tiene menos credibilidad, por lo que no denuncian al no contar con pruebas.

4.8.4.5 Daños

La reparación del daño a las víctimas suele monetizarse sin prestar atención a los efectos de mayor impacto del delito. La falta de distinción entre el impacto del delito recibido por las víctimas hombres y mujeres deriva en soluciones que no garantizan la reparación integral y el acceso a la justicia.



En el país, los hombres refieren que el tipo de daño principal es económico (28.6%), frente al 23.9% de las mujeres. Por otro lado, el daño psicológico es reportado en mayor proporción por las mujeres (19.3%) que los hombres (8.0%). Que este daño se reporte en menor medida por los hombres puede estar vinculado a prejuicios y roles de género (los hombres evitan mostrar su vulnerabilidad), cuestión que hace necesario replantear la departamentalización de la atención de hombres y mujeres en los órganos de procuración e impartición

de justicia. De esta forma se puede implementar una estrategia que integre la variable del género en el diseño institucional, en las políticas, procedimientos y soluciones.

Éste es el punto de arranque para que la práctica del derecho, desde el sistema de justicia penal, comience a atender las condiciones de desigualdad y discriminación que enfrentan las mujeres en el camino del ejercicio de sus derechos.

CAPÍTULO
5

Índice de impunidad

P

or tercer año consecutivo presentamos en *Hallazgos* una aproximación sobre el nivel de efectividad del sistema de justicia penal. Edición tras edición hemos procurado fortalecer la construcción de un índice que muestre el grado 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, aquélla que implica la falta de atención, investigación y/o resolución de los casos que por cualquier vía fueran conocidos por la autoridad, ya sea por no haberse logrado un acuerdo reparatorio, no derivarse hacia alguna salida anticipada o encontrarse sin sentencia.

Si bien la impunidad es un fenómeno presente en todas las sociedades, es cierto que los mecanismos que la acotan y las condiciones que la propician marcan la diferencia entre un Estado de derecho robusto y otro que no lo es. Los sistemas de justicia efectivos logran establecer mecanismos de respuesta diferenciada a los conflictos penales, despresurizar el sistema enfocando sus recursos hacia aquellos fenómenos considerados como prioritarios y ofrecer condiciones de certidumbre a la sociedad. Por el contrario, **los sistemas penales deficientes o desestructurados son incapaces de gestionar de manera estratégica los delitos que les corresponde atender y resolver.**



Por tanto, la aproximación al nivel de impunidad de nuestro SJP 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 favorecer condiciones de apego a la legalidad. Adicionalmente, **el estudio de la impunidad puede ser una vía que arroje luz sobre el uso sociopolítico del sistema penal cuando éste se analiza a nivel delito o fenómeno criminal**, ya que pondera la sensibilidad y respuesta que ofrece, o bien la indiferencia y desatención asociada.

Finalmente, el análisis sobre la impunidad no estaría completo si de él no se desprendieran 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

Nos hemos dado a la tarea de generar un indicador que se aproxime a un registro de la efectividad con la que las instituciones de procuración e impartición de justicia responden a la comisión de delitos, cómo los gestionan y, en su caso, resuelven. Es importante plantear que los alcances de la presente medición corresponden al grado de respuesta sólo de aquellos casos que fueron conocidos por las autoridades; por ello, no contempla entre sus dimensiones la llamada cifra negra. Es decir, los delitos que no fueron denunciados no están siendo considerados en la evaluación.

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 también se contemplan como favorables los casos en los que se logró el acuerdo entre las partes, el perdón del ofendido u otros tipos de respuestas. A partir de él construimos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio del contexto mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

El primer año de cálculo (2018) empleamos como fuente la información la recabada 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, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que documentamos en ediciones pasadas–, fue necesario emplear otra fuente para los años siguientes (2019 y 2020). Para esta edición la construcción del índice se mantuvo sin cambios con respecto a 2019. También 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 2020 | | | |
|--|--|----------------------|-----------------------------------|
| $\text{Impunidad} = \frac{1 - \text{Medios alternos} + \text{Salidas anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Casos remitidos} - \text{desestimaciones}}$ | | | |
| 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). Para Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas se empleó la información entregada directamente mediante solicitudes de información, en virtud de inconsistencias observadas en el MES. Información del fuero común. | | |
| Cobertura temporal | Ejercicio 2020 | Cobertura geográfica | Nacional y por Entidad Federativa |



Con esta edición del Índice de Impunidad es posible realizar una comparación entre los resultados de 2019 y los de 2020, pues metodológicamente son equiparables. Como podrá observarse más adelante, a pesar de mantenerse en un nivel similar en lo que toca a la media nacional (aunque con un ligero incremento), los resultados del Índice 2020 sugieren un reordenamiento de las entidades federativas, con ciertos cambios respecto al del año pasado.

Esta situación es preciso analizarla en función de las políticas públicas, políticas criminológicas, modelos de gestión o prácticas específicas. El incremento en los niveles de impunidad puede estar asociado a diversos factores, tales como los impactos específicos de la contingencia sanitaria, la suspensión de plazos o, simplemente, la falta de instrumentos de priorización que faciliten la despresurización del sistema. Sin embargo, habría que estudiar con cuidado aquellas entidades que presentaron notables mejoras de un año a otro, e identificar qué cambios concretos instrumentaron.

Índice de Impunidad Estatal 2020

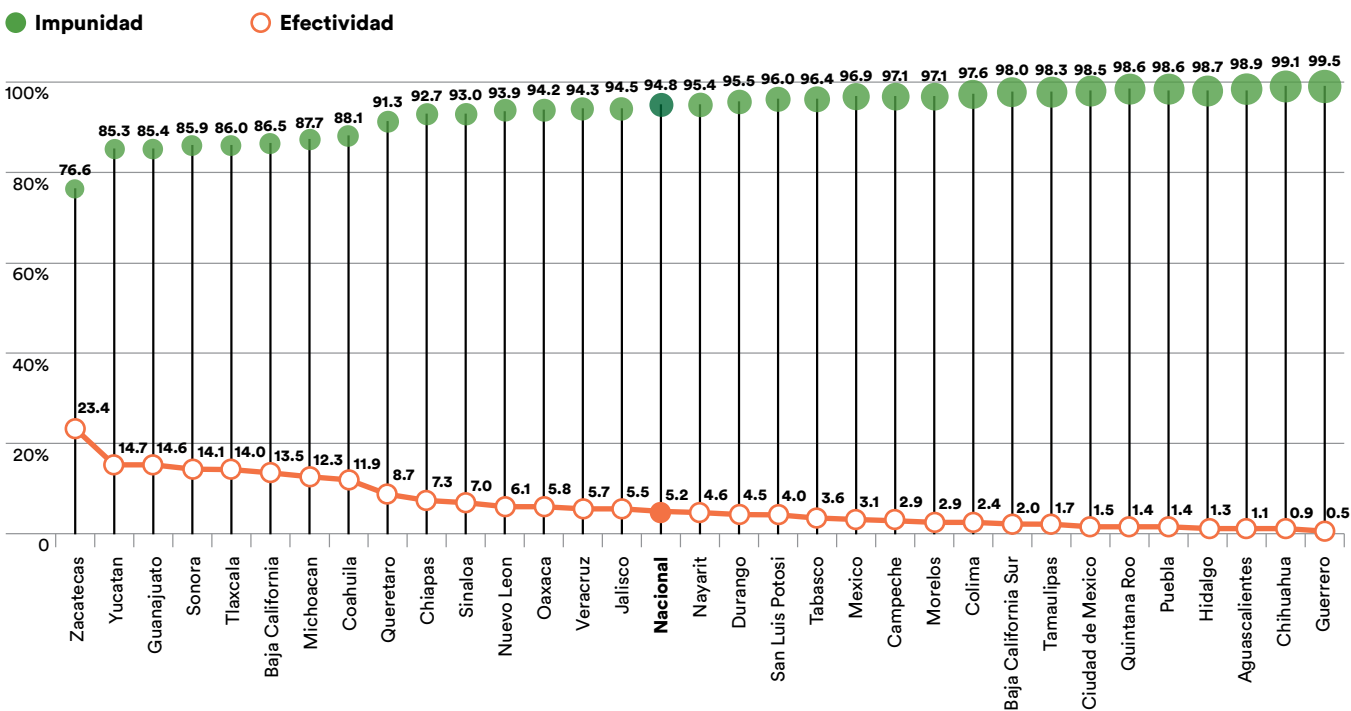
El Índice de Impunidad 2020 muestra que, en términos generales, el SJP todavía exhibe niveles importantes de impunidad. La media nacional se ubicó en 94.8%, que es mayor a la reflejada en 2019 (92.2%). Las entidades federativas que presentaron los niveles de impunidad más ba-

jos de cualquier forma alcanzan niveles entre 76% y 86%, mientras que son 24 las entidades con niveles superiores al 90% y 17 las que superan la media nacional. Como se aprecia, es enorme el reto por enfrentar en el ámbito local.

Las entidades con menores niveles de impunidad y/o mayores niveles de efectividad son Zacatecas, con 76.6%; Yucatán, con 85.3%; Guanajuato, con 85.4%; Sonora, con 85.9%, y Tlaxcala, con 86%. Por contra, los mayores niveles de impunidad se ubicaron en Guerrero, con 99.5%; Chihuahua, con 99.1%; Aguascalientes, con 98.9%; Hidalgo, con 98.7%, y Puebla y Quintana Roo, ambas con 98.6%.

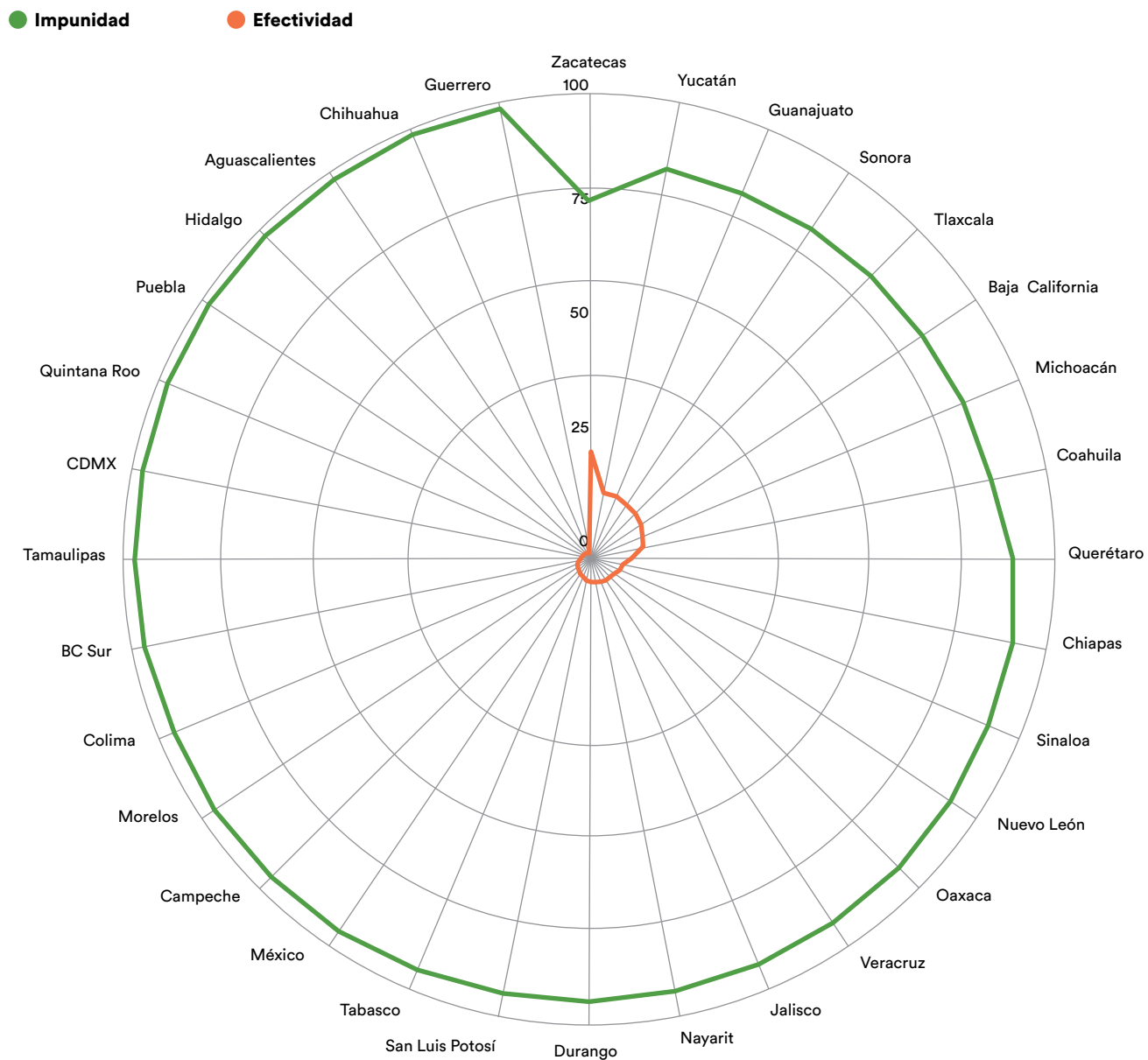
Esto nos permite identificar cuáles son las entidades que están logrando una menor congestión en la operación y empleando las diversas salidas previstas para dar una respuesta efectiva a los casos que conocen. Sin embargo, **es preciso advertir que el Índice analiza estadísticamente los flujos, las entradas y las salidas, sin entrar en un análisis cualitativo por delito, tipo de caso, tipo de víctimas o de imputados, dado que la información para lograrlo no está disponible.** En definitiva, el Índice permite identificar la capacidad del sistema para dar respuesta a los casos que conoce, pero se precisa un análisis mucho más desagregado y cualitativo para 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.

Gráfica 81. Índice de Impunidad y grado de efectividad del SJP 2020





Gráfica 82. Índice de Impunidad y grado de efectividad del SJP 2020, vista radial



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2020.





Cuadro 8. Entidades con mayores cambios de 2019 a 2020, según la razón y sentido del cambio

| | Entidad | Índice de Impunidad 2019 | Índice de Impunidad 2020 | Cambio |
|-------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|--------|
| Mejoraron | Zacatecas | 91.8% | 76.6% | -15.1% |
| | Coahuila | 94.8% | 88.1% | -6.6% |
| | Sinaloa | 99.0% | 93.0% | -6.0% |
| Empeoraron | Baja California | 66.9% | 86.5% | 19.6% |
| | Guanajuato | 74.2% | 85.4% | 11.2% |
| | Baja California Sur | 89.4% | 98.0% | 8.6% |
| | Nayarit | 87.6% | 95.4% | 7.7% |

Más allá del nivel de impunidad nacional, nos llaman la atención las entidades que presentaron mayores cambios, ya sea en sentido positivo o negativo. Los mostramos en el Cuadro 8.

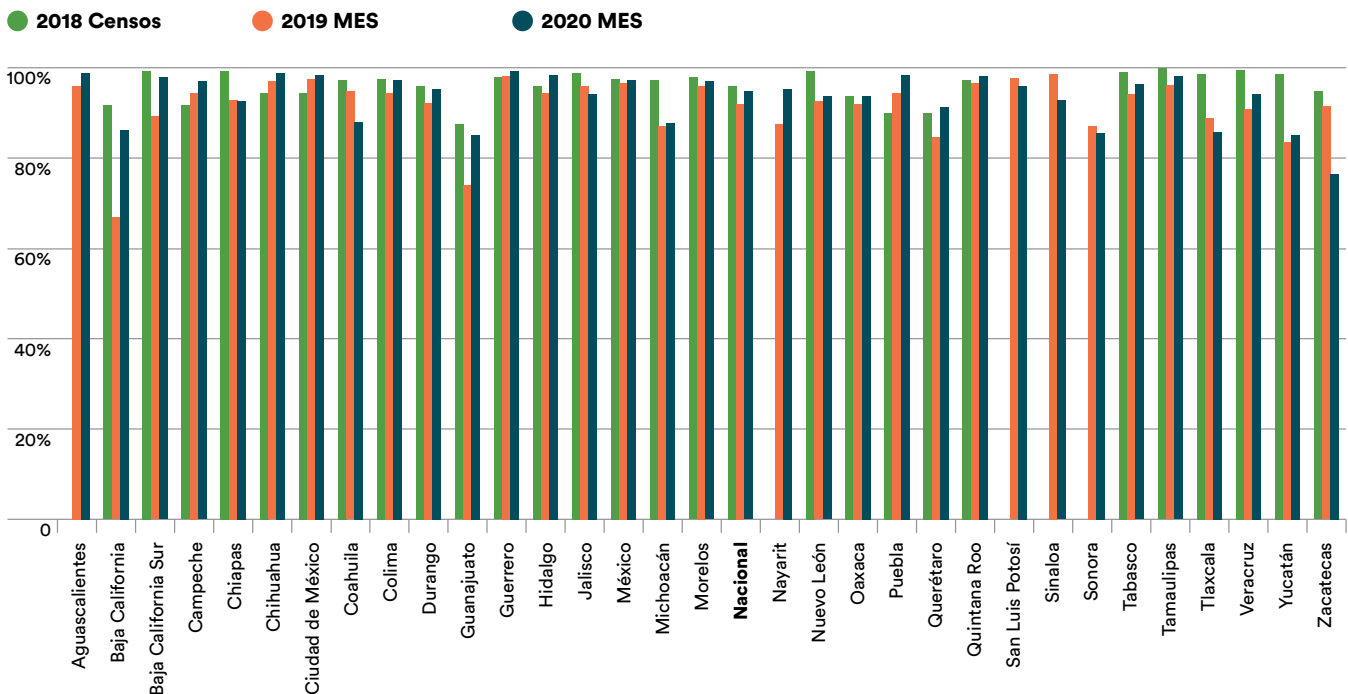
Esta observación nos da pie a mostrar el comportamiento del Índice de Impunidad para los estados, en el tiempo, con la inclusión de la medición en 2018 (que, aunque no permite una comparación directa por utilizar una fuente de información distinta, sigue siendo útil como referencia, o para fines de apreciación del ejercicio completo).

Como hemos mencionado, el Índice de Impunidad 2020 sugiere que las instituciones del SJP en los estados no han mejorado. Persiste un alto porcentaje de casos no resueltos (o casi la totalidad de los asuntos sin una respuesta efectiva), situación que podría ser todavía más grave si tomamos en cuenta que se dejan fuera los delitos ocurridos y que no son del conocimiento de las autoridades. Asimismo, ciertos ejercicios exploratorios⁵¹ nos han permitido advertir que cuando se replica este índice a nivel de delito la impunidad promedio es cercana al 100%. Esto debe ser motivo de una reflexión seria, que nos lleve a no abandonar los esfuerzos de fortalecimiento del SJP; a estabilizar o consolidar su deficiente desempeño actual.

Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal 2020

Se esperaría que un mayor nivel de avance en los condicionantes para la operación del SJP, tal como los hemos descrito en el capítulo 2, estuviera relacionado con una mayor capacidad institucional para responder a las demandas ciudadanas y, por tanto, un menor nivel de impunidad o mayor efectividad. El Ranking 2020 (ver página 34), cuyo estándar son 1,100 puntos, observa un rezago muy alto, ya que

Gráfica 83. 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, 2020 y para el cálculo 2018, Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia 2019, Inegi.

⁵¹ Por ejemplo, mientras que para el año 2019 la impunidad federal fue equivalente al 95.1%, cuando ésta fue analizada por delito la impunidad para casos de tortura y desaparición fue prácticamente de 100%, de acuerdo con la información reportada en el Informe Anual de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos.



el promedio se ubica en los 458 puntos, prácticamente el mismo que durante 2019, cuando registró 444. Esto, por sí mismo, prende alertas sobre la tendencia inercial del sistema.

Realizamos un cruce del Ranking y el Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal 2020 para confirmar si se produce la siguiente relación: *a mayor avance en las condiciones de política pública enfocadas en la consolidación del sistema, mayor efectividad.*

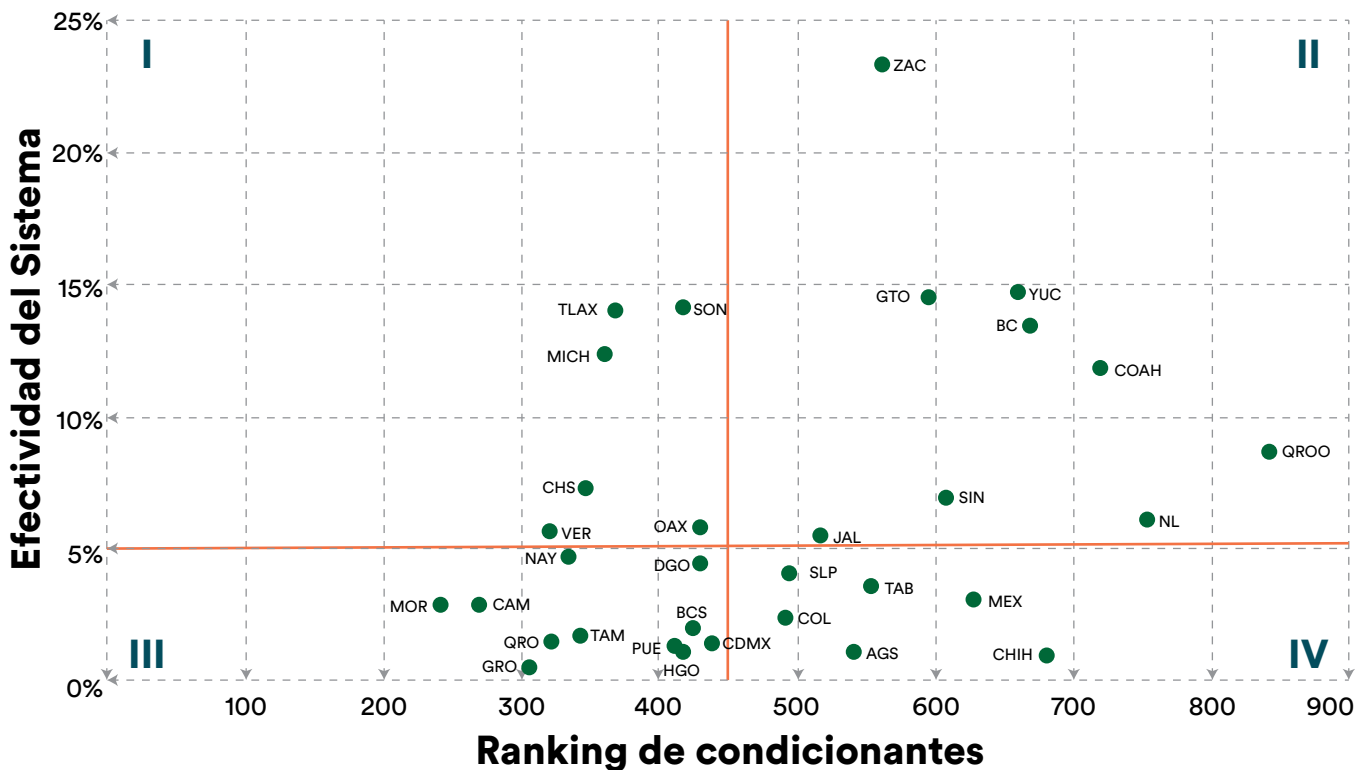
Planteamos el cruce sobre estos cuatro cuadrantes:

| | |
|--|--|
| 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. |

Se identificaron estados como Querétaro, Coahuila, Baja California y Yucatán –ubicados en el cuadrante superior derecho de la Gráfica 84 (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 nivel moderado en las condiciones para la operación, pero con una efectividad en la resolución alta. Por su parte, en el Cuadrante superior izquierdo (Cuadrante II), se identifican entidades que sin contar con condiciones básicas de operación, están logrando mejorar la respuesta a los conflictos penales; tal es el caso de Sonora, Tlaxcala y Michoacán.

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; por ejemplo, los casos de Guerrero, Quintana Roo y Tamaulipas. Finalmente, en el cuadrante inferior derecho (Cuadrante IV) se identifican casos paradigmáticos, con condiciones de operación mejores (presumiblemente)

Gráfica 84. Cruce de efectividad 2020 y Ranking de avance en la consolidación del SJP 2020



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, 2020; así como información disponible públicamente.



pero que están brindando respuestas de baja efectividad, tales como Chihuahua, Estado de México y Tabasco, entre otros.

Con este ejercicio es posible identificar que 20 de las 32 entidades confirman la relación esperada: un mayor avance en las condiciones para la operación –entendidas éstas como elementos básicos de toda política pública: planeación, programación presupuestal y coordinación sistémicas con elementos de información y evaluación– favorecen una mejor operación y resultados por parte del sistema en su conjunto. O bien, su inverso: condiciones más deficientes en la operación de las instituciones inciden negativamente en sus resultados, derivando en un desempeño deficiente. No obstante, es preciso analizar con mayor detenimiento la situación que guardan 12 entidades, que se dividen en dos bloques: las que presentan condiciones de operación deficientes y resultados moderados –seis entidades– y las que presentan

condiciones de operación moderadas y resultados deficientes (seis entidades). El análisis específico de estos casos permitirá identificar factores adicionales que puedan incidir en la operación, tanto de manera positiva como negativa. Las recomendaciones y lecciones serán, igualmente, específicas.

Lo cierto es que los altos niveles de impunidad permanecen. Si bien contar factores de ‘buena’ política pública puede ser una precondition para garantizar resultados eficientes, no es el única variable. En este sentido, **el establecimiento de políticas de persecución penal y de modelos de gestión institucional que 1. cierren espacios a la arbitrariedad, y 2. pongan en el centro los derechos de las personas deberán convertirse en la variable que logre reducir significativamente la impunidad**, y asegurar que los fenómenos criminales de mayor impacto⁵² sean esclarecidos y el acceso a la justicia sea garantizado.

⁵² Para la fecha de integración del presente reporte no se contó con información provista por parte de la Fiscalía General de la República a fin de calcular el Índice de Impunidad Federal; sin embargo una vez que se haga público el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020 (en enero 2022), se hará pública tal medición.



CAPÍTULO
6

Percepción y conocimiento del Sistema de Justicia Penal

En avance de la confianza ciudadana en el sistema

PRINCIPALES HALLAZGOS

- A pesar de los esfuerzos por consolidar el Sistema de Justicia Penal bajo un proceso acusatorio adversarial, identificamos que sus principios y reglas son poco conocidas por la mayoría de las personas. Si bien éstas han escuchado hablar de la mediación y de los juicios orales, la reparación del daño no es un concepto que se comprenda ampliamente.
- Los esfuerzos de socialización del sistema de justicia no han logrado desarraigar el entendimiento de la prisión como mecanismo de sanción, ya que no se conocen ampliamente la pluralidad de formas de resolución ni las diversas medidas y/o sanciones previstas por el sistema.
- Si bien la población manifiesta conocer los derechos tanto en caso de ser víctima de un delito como en caso de ser imputada, se desconoce ampliamente cuál es la figura institucional que podría brindarle asesoría o acompañamiento, así como el mecanismo para garantizarlo, lo que puede repercutir negativamente en el ejercicio de sus derechos.
- La percepción sobre el SJP es un factor que incide directamente en el nivel de confianza que manifiesta la población. Si bien la percepción no es un factor de ágil conversión, pues comúnmente se mantiene en el tiempo y puede estar asociado a factores diversos, se observa que la percepción ciudadana hacia el sistema se ha mantenido negativa en los últimos 10 años, lo que provoca una falta de acercamiento con las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia.
- Junto con ello, la confianza en las instituciones tiende a ser mayor cuando la ciudadanía interactúa de manera limitada o escasa con ellas. Así, se confirma que la población desconfía de las instituciones que se encuentran más a su alcance; tal es el caso de las policías municipales, mientras que confía en mayor medida en instituciones como el Ejército.



La participación ciudadana en el sistema de justicia penal (SJP) es un elemento esencial para su adecuado funcionamiento. De hecho, a la ciudadanía le está reservada un papel central en el modelo penal acusatorio, a través de la activación de un proceso que tiene como objetivo la protección de sus derechos. Sin embargo, la proverbial desconfianza en las instituciones de justicia, basada en la percepción de su mal desempeño, ineficiencia o actos de corrupción, puede desalentar que se recurra al sistema. En efecto, **la disminución de la confianza en tribunales, Ministerio Público, policías o abogados es un mal presagio para el Estado de derecho.**

En virtud de lo anterior, resulta pertinente complementar la metodología de *Hallazgos* con un estudio que permita conocer la percepción ciudadana sobre la evolución de las instituciones de justicia del país. Para ello, diseñamos y levantamos la Encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, la cual procura acercarse, desde la perspectiva del público usuario, a la percepción, conocimiento y experiencia del SJP, a nivel nacional y local.

La encuesta fue aplicada vía telefónica de marzo a junio de 2020 en nueve entidades federativas: Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas. Las respuestas se analizaron a partir del procesamiento de indicadores cuantitativos que permiten comprender el contexto, tendencias y principales cambios suscitados a partir de la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Los resultados fueron comparados con la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México (Ensijup), levantada por la entonces Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) en 2012, en los tiempos de implementación del sistema acusatorio. Este contraste nos permitió observar la percepción ciudadana en dos momentos diferentes: implementación y consolidación de las reformas al SJP.

Presentamos los resultados generales en cuatro rubros principales:

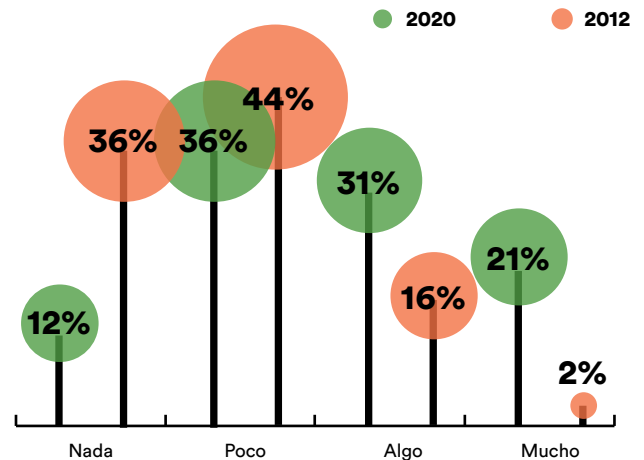
1. **conocimiento;**
2. **percepción;**
3. **experiencia de las personas usuarias, y**
4. **aspectos sociodemográficos.**

6.1 Conocimiento del Sistema de Justicia Penal

Un sistema de justicia se refiere al conjunto de instituciones y personas que intervienen en el proceso penal:

Gráfica 85. Conocimiento del Sistema de Justicia Penal, 2012 y 2020

¿Qué tanto ha escuchado hablar de las instituciones de justicia penal: mucho, algo, poco o nada?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".

tribunales, ministerios públicos, defensores, asesores victimales, policías, entre otros. Es conveniente saber qué tan familiarizada se encuentra la ciudadanía con tales instituciones.

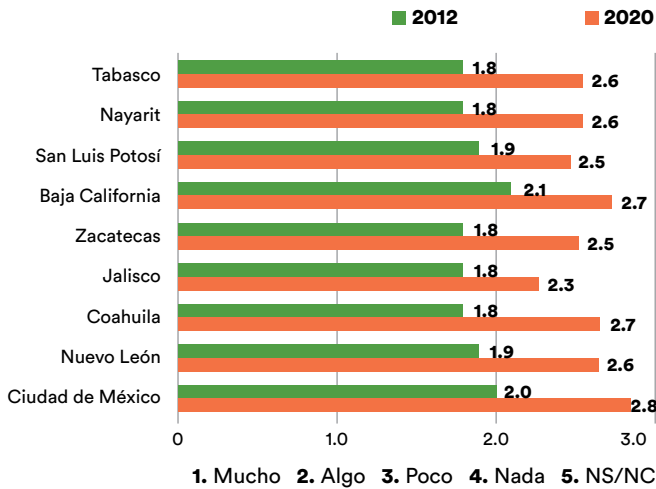
El 48% de las personas encuestadas en 2020 ha escuchado hablar "nada" (12%) o "poco" (36%) de las instituciones de justicia penal. En tanto, 52% ha escuchado hablar "algo" (31%) o "mucho" (21%) de esas instituciones. Podemos inferir que con el paso de los años las personas se han familiarizado más con el SJP. Por ejemplo, en la Ensijup de 2012 se les preguntó qué tan familiarizadas estaban con las instituciones de justicia en su estado: 36% respondió que "nada", porcentaje que bajó sensiblemente en 2020 (12%). Por el contrario, el porcentaje de personas que escuchó hablar "mucho" de las instituciones de justicia penal aumentó a 21% (Gráfica 85).

La comparación entre 2012 y 2020 también nos revela que en todas las entidades federativas analizadas el conocimiento del SJP por parte de las personas encuestadas aumentó. En Coahuila y Ciudad de México ese conocimiento creció en mayor medida (Gráfica 86).



Gráfica 86. Conocimiento del Sistema de Justicia Penal, 2012 y 2020

¿Qué tanto ha escuchado hablar de las instituciones de justicia penal: mucho, algo, poco o nada?



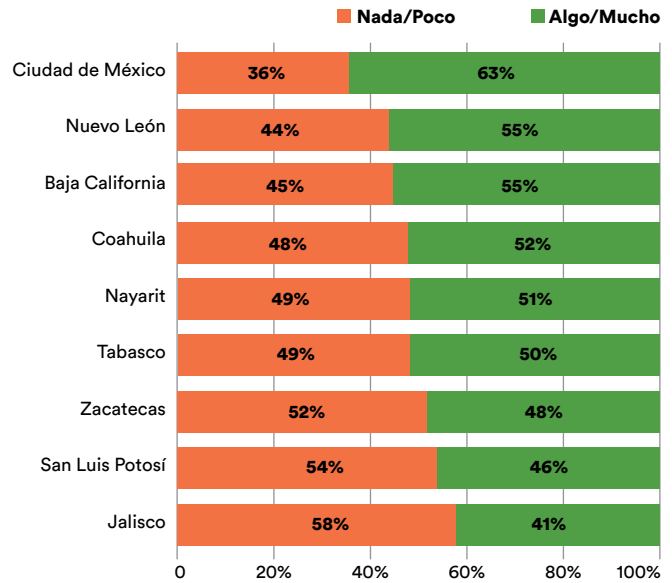
Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

6.1.1 Conocimiento de las instituciones de justicia

En la indagación sobre qué tan familiarizada se encuentra la ciudadanía con las instituciones de justicia penal destaca Ciudad de México, entidad en la que seis de cada 10 personas (63%) afirman haber escuchado hablar “algo” o “mucho” de ellas. En contraste, en Jalisco sólo cuatro de cada 10 (41%) afirma lo mismo. Otras entidades en las que más de la mitad de los entrevistados asegura haber escuchado “algo” o “mucho” sobre las instituciones de justicia son Nuevo León, Baja California, Coahuila, Nayarit y Tabasco. Entre los estados en los que dicha proporción es inferior a la mitad están Zacatecas y San Luis Potosí (Gráfica 87).

¿Con qué instituciones está más familiarizada la ciudadanía? Dentro de la medición del nivel de identificación ciudadana consideramos a seis autoridades relacionadas con la seguridad y la justicia: 1. la policía municipal, 2. la policía estatal, 3. la Guardia Nacional, 4. la policía ministerial, 5. el Ministerio Público y 6. los jueces. Se puede afirmar que, en promedio, ocho de cada 10 habitantes de las entidades analizadas han escuchado hablar de estas autoridades, pero la policía estatal es la institución identificada con porcentajes más altos.

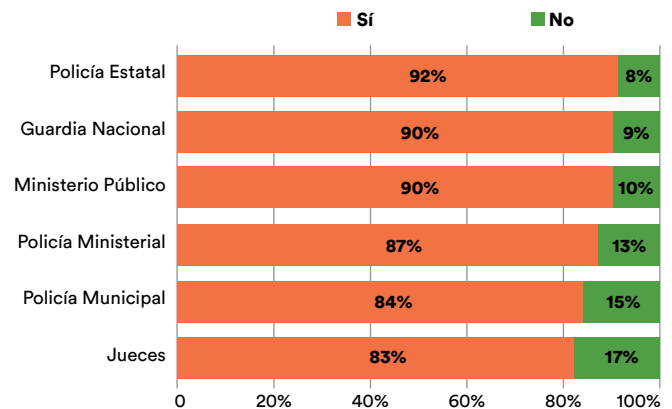
Gráfica 87. ¿Qué tanto ha escuchado hablar de las instituciones de justicia penal: mucho, algo, poco o nada?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta “No sabe”, “No contestó”.

Gráfica 88. De las siguientes autoridades que le mencionaré, dígame de cuáles ha escuchado usted hablar...



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta “No sabe”, “No contestó”.



Cuadro 9. De las siguientes autoridades que le mencionaré, dígame: ¿de cuáles ha escuchado usted hablar?

| | Policía preventiva municipal | Policía estatal | Guardia nacional | Policía ministerial | Ministerio público | Jueces | Índice |
|------------------|------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|--------------------|--------|--------|
| Jalisco | 80% | 87% | 92% | 80% | 85% | 79% | 0.84 |
| Ciudad de México | 68% | 84% | 94% | 84% | 94% | 87% | 0.85 |
| Nuevo León | 79% | 91% | 81% | 92% | 86% | 80% | 0.85 |
| Coahuila | 89% | 95% | 89% | 89% | 89% | 77% | 0.88 |
| Baja California | 87% | 91% | 90% | 92% | 88% | 79% | 0.88 |
| San Luis Potosí | 86% | 94% | 88% | 87% | 91% | 83% | 0.88 |
| Nayarit | 90% | 93% | 90% | 81% | 93% | 86% | 0.89 |
| Tabasco | 88% | 94% | 94% | 86% | 94% | 85% | 0.90 |
| Zacatecas | 93% | 96% | 96% | 95% | 93% | 88% | 0.93 |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Por otra parte, la autoridad de la que menos han escuchado hablar son los jueces, seguidos de la policía municipal (Gráfica 88). Que esta última autoridad genere tan poca familiaridad es llamativo, pues se supone que el Gobierno municipal es una de las autoridades más cercanas a la ciudadanía, aunque la falta de identificación podría asociarse con la dificultad de diferenciar el tipo de cuerpo policiaco.

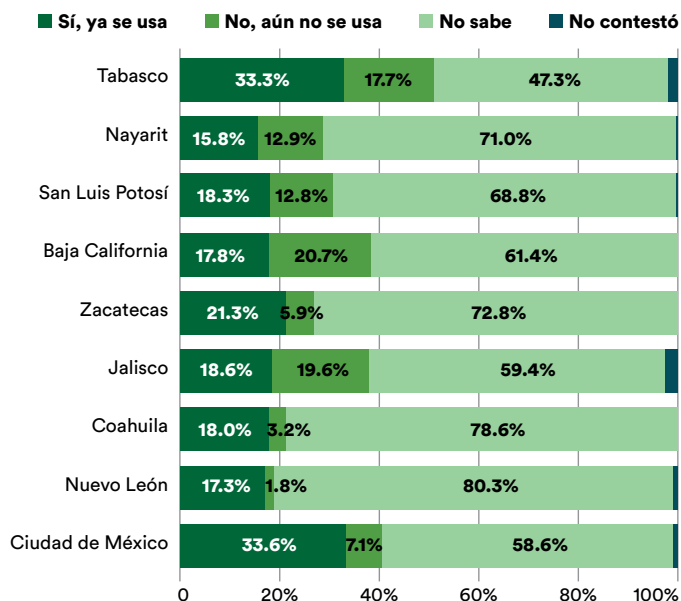
Considerando de manera global a las seis autoridades examinadas, Zacatecas obtiene el índice de conocimiento institucional más alto (0.93); eso quiere decir que es el estado donde más se conoce a las autoridades del SJP. En contraparte, Jalisco tiene el índice más bajo (0.84).

Un análisis comparado por tipo de autoridad, nos arroja que en Ciudad de México las autoridades menos conocidas son la policía preventiva municipal y la policía estatal. No obstante, hay que tener en cuenta que en esta entidad el servicio de seguridad pública no está descentralizado en alcaldías, dado que existe un mando unificado a cargo del Gobierno central. Por su parte, en Nuevo León la autoridad menos conocida es la Guardia Nacional. En Jalisco, las dos autoridades menos conocidas son la policía ministerial, así como el Ministerio Público. Finalmente, los jueces son la autoridad menos conocida en Coahuila (Cuadro 9).

6.1.2 Conocimiento de los procesos de justicia

El SJP tiene como objetivo la solución de conflictos de una manera pronta, justa, transparente y respetuosa de las garantías individuales. Por ello, la encuesta buscó identificar el nivel de conocimiento de las diversas opciones o salidas que ofrece el sistema.

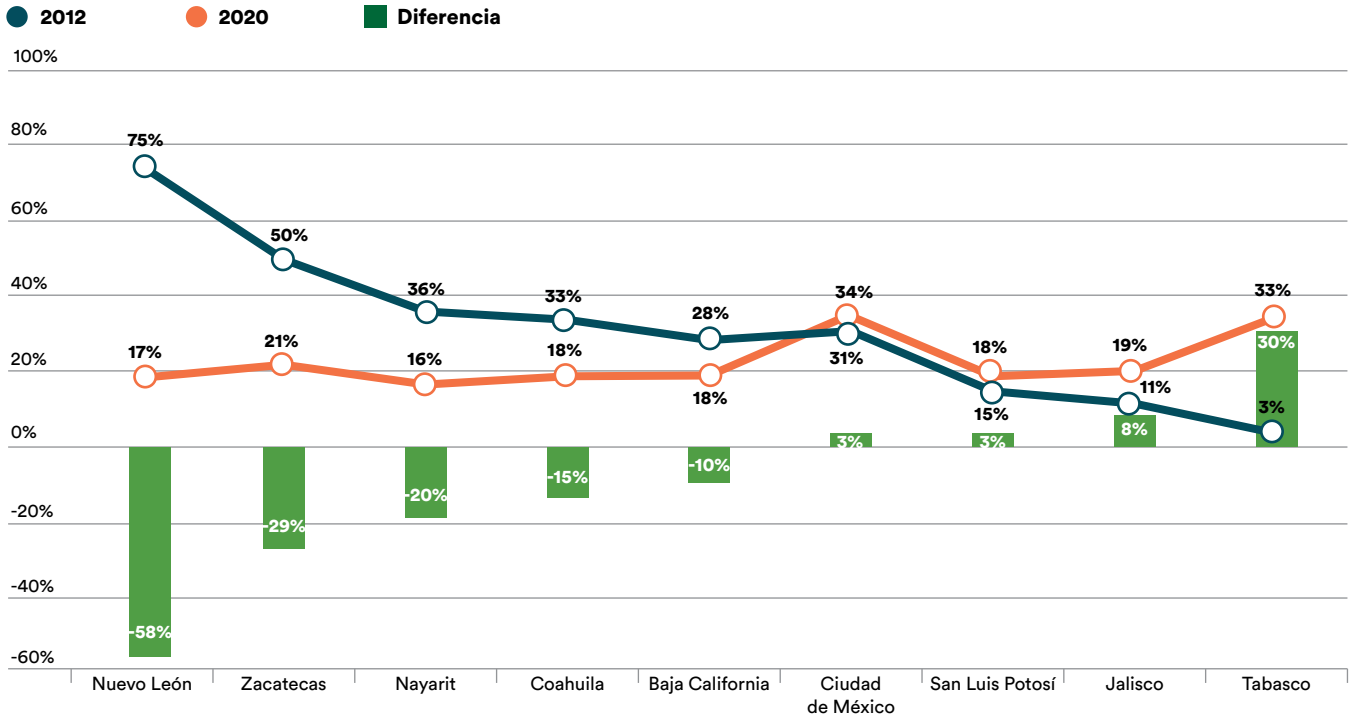
Gráfica 89. En 2008 hubo una reforma a la Constitución para crear un nuevo proceso de justicia penal en México. ¿Sabe usted si ya se usa el nuevo proceso de justicia en este estado?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Ciudad de México y Tabasco son las dos entidades donde una mayor cantidad de personas afirma que ya se usa el "nuevo" proceso de justicia penal. Por el contrario, en Baja California y Jalisco un mayor porcentaje de perso-

Gráfica 90. En 2008 hubo una reforma a la Constitución para crear un nuevo proceso de justicia penal en México. ¿Sabe usted si ya se usa el nuevo proceso en este estado? (2012 y 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

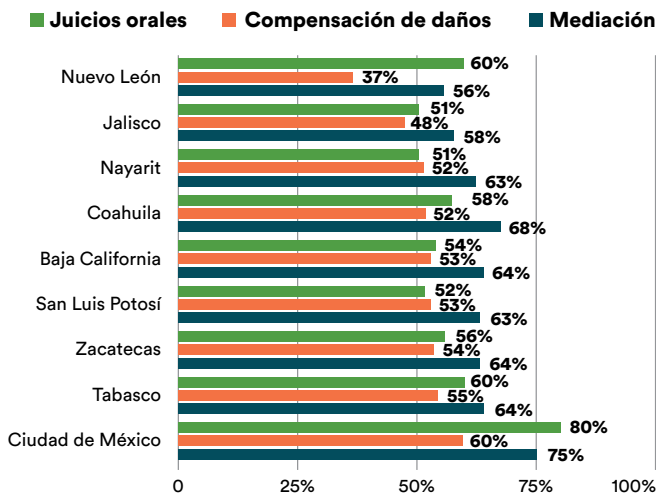
nas respondió que aún no se usa. En general, es posible apuntar que el sistema adversarial aún es poco conocido. De las personas encuestadas, entre 47.3% y 80.3% “no sabe” si ya se usa un nuevo proceso de justicia penal en su estado (Gráfica 90). Por otro lado, al comparar el nivel de conocimiento que existía en 2012 con el de 2020, emergen algunos casos interesantes. Por ejemplo, en Nuevo León el conocimiento del proceso de justicia penal adversarial descendió notablemente pasando, de 75% a 17%. Otros casos de un declive del nivel de conocimiento son Zacatecas, Nayarit y Coahuila. Por el contrario, los dos estados que exhibieron el aumento más notable en este sentido fueron Tabasco (pasó del 3% al 33%) y Jalisco (pasó del 11% al 19%) (Gráfica 89).

El “nuevo” SJP pretende agilizar la solución de los conflictos. Ofrece varias posibilidades para que los involucrados puedan llegar a acuerdos antes de enfrentarse en el juicio oral; por ejemplo, la compensación del daño y la mediación como solución de controversias. Por este rasgo es muy necesario explorar el nivel de conocimiento acerca de los procesos específicos del SJP. Ofrecemos un panorama en la Gráfica 91.

En los estados analizados, 64% de las personas encuestadas ha escuchado hablar de la mediación, 58% de los juicios orales y 52% de la compensación de daños. Es posible constatar que la mediación es la forma más conocida para solucionar conflictos penales; destacan Ciudad de México (con 75%) y Coahuila (68%), junto con Tabasco, Baja California y Zacatecas (las tres con 64%) como las entidades donde más se ha escuchado hablar de ella. Los juicios orales son el segundo mecanismo más conocido de resolución de conflictos; nuevamente destaca Ciudad de México, donde ocho de cada 10 (80%) capitalinos ha escuchado hablar de ellos. En Nuevo León, Tabasco, Coahuila y Zacatecas los identifican seis de cada 10 personas (entre 56% y 60%), mientras que en Baja California, San Luis Potosí, Jalisco y Nayarit una proporción apenas superior a la mitad (entre 51% y 54%) los reconoce. Finalmente, el mecanismo menos conocido es la reparación de daños: 60% en Ciudad de México y con 55% Tabasco destacan como las entidades donde más se ha escuchado hablar sobre ese mecanismo, y en Nuevo León apenas un tercio de las personas han escuchado hablar ella.



Gráfica 91. ¿Ha escuchado usted hablar sobre los juicios orales, la posibilidad de compensar por el daño que le haya provocado un delito y la mediación entre las partes para solucionar conflictos penales?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la opción de respuesta "Sí".

Como hemos enfatizado en ediciones anteriores de *Hallazgos*, **en el sistema de justicia penal no toda pena es sinónimo de prisión**. Ante la comisión de un delito, existen sanciones diferentes al encarcelamiento, que bajo un análisis de riesgos procesales pueden privilegiarse. De hecho, una serie de delitos, considerados como no graves, pueden resolverse a través de soluciones alternas. Por lo anterior, también es importante averiguar si las personas saben de la existencia de otro tipo de sanciones y soluciones cuando alguien comete un delito. **En promedio, dos de cada cinco personas encuestadas (41%) siguen pensando que la única sanción o castigo posible cuando una persona comete un delito es que vaya a prisión**. En Ciudad de México (66%), Coahuila (60%), Nuevo León (57%), Jalisco (54%) y Baja California (53%) el conocimiento de que existen otras sanciones que no implican ir a prisión está por arriba del promedio. En contraste, en Tabasco la mayor parte de las personas considera que el único castigo posible es ir a prisión: 57% así lo piensan (Cuadro 10).

6.1.3. Conocimiento de los derechos de víctimas y personas imputadas

Con el nuevo SJP no sólo las víctimas del delito, sino también los probables responsables de cometerlo, debe-

Cuadro 10. Y, por lo que usted sabe, si una persona comete un delito: A) la única sanción o castigo posible es que vaya a prisión; o B) existen otras sanciones para ella que no implican ir a prisión

| | A | B | NS/NC |
|------------------|------------|------------|-----------|
| Ciudad de México | 26% | 66% | 8% |
| Nuevo León | 35% | 57% | 8% |
| Coahuila | 32% | 60% | 8% |
| Jalisco | 39% | 54% | 7% |
| Bacatecas | 48% | 48% | 4% |
| Baja California | 41% | 53% | 6% |
| San Luis Potosí | 46% | 47% | 7% |
| Nayarit | 48% | 47% | 5% |
| Tabasco | 57% | 38% | 5% |
| Promedio | 41% | 52% | 6% |

NS/NC: No sabe/No contestó.

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

rían saber desde un inicio cómo funciona la justicia, qué esperar del proceso penal y entender con toda claridad lo que sucede durante un juicio. Así, la situación jurídica del imputado, conocida como *presunción de inocencia*, se reconoce con mayor énfasis en el sistema penal acusatorio, al grado de constituirse como un pilar que, en conjunto con el debido proceso y el respeto a los derechos fundamentales de las personas, integra parte del *garantismo procesal* que caracteriza al sistema.

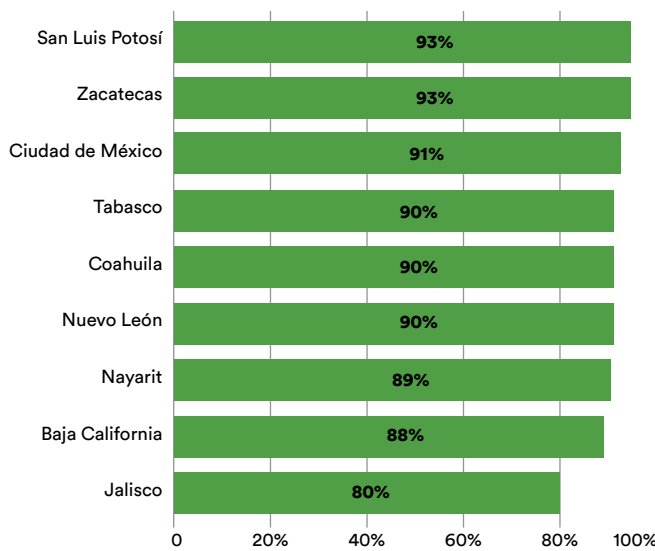
¿Qué tan familiarizadas están las personas con este derecho que tienen todos los individuos que han sido señalados como posibles autores o partícipes de un delito? Sin duda, la presunción de inocencia es bastante conocida: en promedio, nueve de cada 10 personas encuestadas han escuchado que los imputados tienen derecho a ser considerados inocentes hasta que se demuestre lo contrario. San Luis Potosí y Zacatecas (93%) tienen los niveles más altos de conocimiento sobre este derecho. Jalisco es la entidad donde un menor porcentaje de personas (80%) conoce la presunción de inocencia.

Asimismo, otra premisa básica del sistema de justicia penal acusatorio es que existan controles entre los distintos operadores del sistema. De ahí la institución de los *jueces de control*. Como hemos advertido ya, uno de los mayores retos actuales tiene que ver con la debilidad de la investigación criminal por parte de policías y ministerios públicos, dado que se opera mayormente por



flagrancia, es decir, se detiene a la persona cometiendo el delito o huyendo del mismo. Sin embargo, con el sistema de justicia acusatorio, **un proceso penal implica reunir pruebas plausibles y que éstas sean una verdadera evidencia contra el imputado.**

Gráfica 92. ¿Ha escuchado que todas las personas tienen derecho a ser consideradas inocentes hasta que, si es el caso, se demuestre lo contrario?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la opción de respuesta "Sí".

Por otra parte, en el 'nuevo' SJP el juez está siempre presente en las audiencias, junto con los intervinientes en el proceso: litigantes, testigos y personas imputadas. En el antiguo sistema, muchas veces se emitían las sentencias sin que el juez estuviera presente y sin la participación de los demás actores. Así, el Ministerio Público operaba sin contrapesos; testimonios falsos y meras sospechas bastaban para emitir una sentencia condenatoria. En virtud de lo anterior, es importante indagar sobre el conocimiento de los pasos que tienen que seguir las personas en caso de ser víctimas de un delito o ser señalados como posibles autores de un delito.

Las respuestas que desplegamos en el Cuadro 11 indican que en las entidades federativas examinadas la mayoría de las personas encuestadas conocen algunos elementos básicos del proceso penal. Saben qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito, y conocen algunos de los derechos, tanto para las víctimas como para los imputados. No obstante, es posible observar que Jalisco es la entidad federativa donde un menor porcentaje de personas está familiarizada con estos aspectos del proceso penal. No obstante, **en todas las entidades analizadas, y en casi todos los rubros, arriba del 80% de los encuestados tiene conocimiento sobre dichos aspectos.** Por ejemplo, entre 93 y 100% de las personas encuestadas sabe que tanto víctimas como acusados deben tener acceso a un abogado; Jalisco es la entidad con una proporción comparativamente menor en este sentido (83%).

De manera similar, nueve de cada 10 personas afirman que el responsable de investigar un delito es el Ministerio Público, excepto en Jalisco, donde la proporción baja a ocho de cada 10 (78%). La presencia del juzgador en

Cuadro 11. Por favor, conteste sí o no a las siguientes afirmaciones a partir de lo que usted ha escuchado

| | En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía | El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público | Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público | El juez debe estar presente en todas las audiencias | Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público |
|------------------|---|---|--|---|--|
| Ciudad de México | 84% | 90% | 95% | 86% | 96% |
| Nuevo León | 91% | 93% | 99% | 91% | 99% |
| Coahuila | 81% | 92% | 100% | 88% | 99% |
| Jalisco | 83% | 78% | 83% | 74% | 83% |
| Zacatecas | 84% | 93% | 96% | 88% | 95% |
| Baja California | 87% | 90% | 94% | 88% | 94% |
| San Luis Potosí | 84% | 91% | 97% | 90% | 97% |
| Nayarit | 84% | 93% | 97% | 91% | 97% |
| Tabasco | 85% | 90% | 93% | 88% | 95% |
| Promedio | 85% | 90% | 95% | 87% | 95% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la opción de respuesta "Sí".



las audiencias es un aspecto que nueve de cada 10 identifica en todas las entidades federativas, a excepción de Jalisco, en el que la proporción es de solo tres de cada cuatro personas (74%). Finalmente, el hecho de pedir auxilio a un policía en caso de ser víctima o testigo de un delito es el aspecto que, comparativamente, se identifica menos en cada una de las entidades federativas. Con todo, 85% de las personas encuestadas lo conoce.

En otro orden de ideas, una víctima es la persona física o moral afectada directamente en sus derechos por la comisión de un delito; estos derechos pueden ser sobre su vida, libertad, patrimonio, seguridad entre otros. De hecho, los derechos de la víctima se encuentran garantizados en la Constitución y también están contemplados en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Por ejemplo, la víctima tiene derecho a recibir asesoría jurídica, a ser informado de los derechos que a su favor establece la Constitución y a ser informado del desarrollo del procedimiento penal. También puede comunicarse con un familiar o asesor jurídico inmediatamente después de haberse cometido el delito, y debe ser tratado con respeto, dignidad y sin discriminación. Incluso, debe recibir atención médica y psicológica de urgencia, desde la comisión del delito. De la misma forma, también puede contar con asesoría jurídica gratuita para saber a dónde acudir a denunciar un delito. Los delitos pueden denunciarse ante una agencia del Ministerio Público, pero también la policía tiene la obligación legal de levantar la denuncia. El Cuadro 12 contempla las respuestas sobre el conocimiento que tienen las personas encuestadas acerca de dónde denunciar un delito.

En términos generales, la mayoría de las personas encuestadas sabe que debe denunciar un delito en la

Cuadro 12. ¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?

| | Sí, al ministerio público | Sí, a la policía | Sí, a otro | No sabe |
|------------------|---------------------------|------------------|------------|---------|
| Ciudad de México | 72% | 4% | 13% | 11% |
| Nuevo León | 38% | 6% | 27% | 29% |
| Coahuila | 60% | 3% | 16% | 21% |
| Jalisco | 62% | 14% | 8% | 16% |
| Zacatecas | 69% | 9% | 5% | 17% |
| Baja California | 73% | 11% | 6% | 10% |
| San Luis Potosí | 71% | 9% | 4% | 16% |
| Nayarit | 72% | 13% | 4% | 10% |
| Tabasco | 72% | 8% | 6% | 14% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

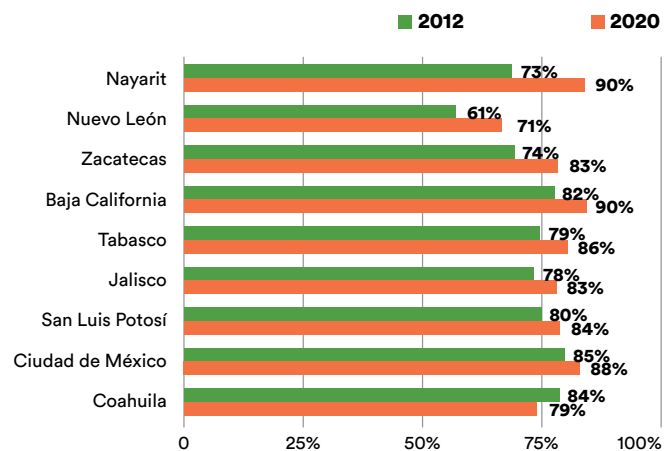
agencia del Ministerio Público. Sin embargo, **el caso de Nuevo León llama la atención, porque es muy bajo el porcentaje de personas (38%) que tiene certeza de dónde denunciar**. Incluso, es la entidad donde un mayor porcentaje de personas (29%) contestó que “no sabe” dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito. Así, la proporción de personas que dijeron saber en dónde denunciar un delito –sea que haya especificado “al ministerio público” o “a la policía”– fue de ocho de cada 10 en Baja California, Ciudad de México, Nayarit, San Luis Potosí y Tabasco; de siete de cada 10 en Jalisco, Zacatecas y Coahuila; y únicamente en Nuevo León fue cuatro de cada 10.

Por otra parte, como señalamos ya en el capítulo de Habilitantes, llama la atención que **una proporción muy reducida de personas tiene conocimiento sobre las facultades de la policía para recibir denuncias, lo cual es crítico**, pues es el primer momento en que se debería involucrar a este actor del sistema, como primer eslabón en la investigación.

Hay que destacar que el nivel de conocimiento sobre este tema ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En un comparativo entre 2012 y 2020 observamos que casi en todas las entidades federativas ha aumentado el porcentaje de personas que saben dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito; es decir, que respondieron que en agencias del Ministerio Público. Por ejemplo, en

Gráfica 93. ¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?

Comparativo entre 2012 y 2020



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la respuesta “Sí, al ministerio público”.

Cuadro 13. ¿Sabe usted quién podría brindarle asesoría o acompañamiento, en caso de ser víctima o ser acusado de cometer un delito?

| | Sí, alguna institución pública | Sí, la CNDH | Sí, organizaciones de la sociedad | Sí, otro | No sabe | No contestó |
|------------------|--------------------------------|-------------|-----------------------------------|----------|---------|-------------|
| Ciudad de México | 16% | 2% | 0% | 49% | 31% | 2% |
| Nuevo León | 12% | 1% | 0% | 38% | 49% | 0% |
| Coahuila | 11% | 1% | 1% | 47% | 40% | 0% |
| Jalisco | 47% | 9% | 2% | 22% | 20% | 0% |
| Zacatecas | 22% | 9% | 1% | 29% | 39% | 0% |
| Baja California | 27% | 4% | 3% | 40% | 26% | 0% |
| San Luis Potosí | 21% | 5% | 1% | 39% | 33% | 1% |
| Nayarit | 43% | 3% | 2% | 22% | 30% | 0% |
| Tabasco | 42% | 3% | 3% | 27% | 25% | 0% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nayarit aumentó de 73 a 90%; en Nuevo León de 61 al 71%; en Zacatecas de 74 a 83%, y en Baja California de 82 a 90%. En general, **en todas las entidades federativas aumentó el nivel de conocimiento sobre dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito**; la única excepción es Coahuila, donde la respuesta positiva descendió de 84 a 79% (Gráfica 93).

Además de conocer dónde denunciar un delito, es deseable que las personas tengan información básica sobre qué hacer en caso de ser víctima o ser acusado de cometerlo. Sobre el particular, el sistema acusatorio establece que un asesor jurídico puede guiar y asesorar jurídicamente a la víctima u ofendido de un delito durante el proceso penal. Su designación puede darse en cualquier etapa del proceso. El asesor jurídico puede ser un particular designado por la propia víctima u ofendido, y si no lo puede designar, tendrá derecho a un abogado de oficio. Como el asesor jurídico puede ser público o privado, existe una gran oportunidad para que las comisiones de atención a víctimas se sumen al proceso penal. Independientemente de su carácter público o privado, el asesor jurídico debe ser un licenciado o licenciada en derecho titulado(a), y deberá acreditar su profesión desde el inicio de su intervención con cédula profesional.

Entre los derechos sustanciales que deberá vigilar el asesor jurídico que se le garanticen a la víctima destacan que el fiscal del Ministerio Público y, en su caso, el juez de control le faciliten el acceso a la justicia; su derecho a ser informada sobre sus prerrogativas constitucionales y legales, así como a ser informada del procedimiento. También es importante que se le informe a la víctima sobre su presencia o participación en cual-

quier procedimiento alternativo de solución al conflicto, a participar en el proceso penal e, incluso, a interponer medios de impugnación. La información en el Cuadro 13 nos permite confirmar que, en todas las entidades federativas analizadas, aún es muy alto el porcentaje de personas que no sabe quién podría brindarle asesoría o acompañamiento en caso de ser víctima o ser acusado de cometer un delito, aunque destaca Nuevo León como la entidad federativa con mayor nivel de desconocimiento (49%).

En cada entidad federativa las personas mencionan a la CNDH como una institución que podría brindarles asesoría o acompañamiento en caso de ser víctima o ser acusado de cometer un delito, pero son menos de 10% en todos los casos analizados. Por otro lado, **quienes piensan que las organizaciones de la sociedad civil pueden apoyarlos apenas alcanzan 3% de las personas encuestadas en algunos estados**; de hecho, en Ciudad de México y Nuevo León es de 0%. Entretanto, las personas que contestaron sobre otro tipo de instituciones van de 22% en Jalisco y Nayarit a 47% en Coahuila y 49% en Ciudad de México. Finalmente, casi la mitad de las personas en Nuevo León (49%) dice no saber de quién acompañarse; cuatro de cada 10 en Coahuila y Zacatecas dan esta misma respuesta, y hacen lo propio tres de cada 10 en las demás entidades federativas, excepto en Jalisco, donde el porcentaje es más bajo aún (20%).

En el SJP la figura de asesor jurídico victimal está orientada a brindarle apoyo sobre sus derechos, los cuales se encuentran garantizados en la Constitución. Así, la víctima u ofendido tienen derecho, entre otras cosas, a...



(Las incisos de estos derechos corresponden a los del Cuadro 14)

- A. Contar con un intérprete o traductor si no entiende español.
- B. Ser escuchada.
- C. Participar activamente en el juicio contra el acusado.
- D. Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio.
- E. Protección y auxilio inmediato.
- F. Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio
- G. Ser informado de la situación de su caso.
- H. Declarar sin estar frente a la persona acusada.
- I. Que se le compense el daño que sufrió por el delito.
- J. Recibir atención médica y psicológica inmediata.

En general, la mayoría de las personas encuestadas han escuchado hablar de los derechos de las víctimas (Cuadro 14); no obstante, hay algunos elementos de interés que se abordarán más adelante.

Como se advierte, el promedio de conocimiento de los derechos de las víctimas, por cada entidad federativa, es cercano o superior a 80% (destaca Nayarit, con un nivel del 84%), a excepción de Jalisco, el estado con un mayor desconocimiento de los derechos de las víctimas, con un resultado de 73%. A pesar de ello, todos y cada uno de los derechos de las víctimas son conocidos por la mayor parte de los entrevistados. **En términos generales, los que concentran un mayor nivel de conocimiento son los derechos de audiencia y que las víctimas sean informadas de la situación de su caso** (ambos con 88%), a diferencia de los derechos a "participar activamente en el juicio contra el acusado" (70%) y "declarar sin estar frente a la persona acusada" (66%). Esto resulta interesante, pues dentro de las innovaciones del sistema penal acusatorio se amplió el margen de maniobra para que la víctima tenga una participación más activa en el proceso. Por ejemplo, si el imputado decide declarar en la audiencia inicial, dentro de la formulación de la imputación que se le haga la víctima puede dirigirle preguntas sobre lo declarado, aunque el imputado no está obligado a responder aquéllas que puedan ser en su contra.

Por otra parte, el derecho a contar con una persona intérprete o traductora, en caso de que la víctima no entienda español, es conocido por nueve de cada 10 personas (89%) tanto en Ciudad de México como en Nayarit, y por ocho de cada 10 en las demás entidades federativas (de 76% a 85%), siendo Jalisco la que presenta el menor porcentaje (76%). El derecho de audiencia se identifica de manera prácticamente homogénea por nueve de cada 10 personas (entre 86% y 91%) en cada una de las entidades federativas observadas, a excepción de Jalisco, donde la proporción es de ocho de cada 10 (80%).

Cuadro 14. De los siguientes derechos de una persona que fue víctima de un delito, ¿de cuáles había escuchado hablar antes?
(las cifras representan porcentajes)

| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | Promedio por entidad |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| Ciudad de México | 89 | 90 | 67 | 81 | 78 | 82 | 91 | 65 | 81 | 84 | 81 |
| Nuevo León | 85 | 89 | 67 | 81 | 79 | 85 | 90 | 62 | 79 | 86 | 80 |
| Coahuila | 83 | 90 | 65 | 82 | 74 | 84 | 90 | 58 | 81 | 83 | 79 |
| Jalisco | 76 | 80 | 64 | 72 | 71 | 76 | 79 | 69 | 69 | 73 | 73 |
| Zacatecas | 83 | 86 | 71 | 81 | 80 | 77 | 86 | 64 | 77 | 81 | 79 |
| Baja California | 83 | 86 | 69 | 81 | 78 | 83 | 87 | 68 | 76 | 81 | 79 |
| San Luis Potosí | 85 | 89 | 75 | 84 | 80 | 84 | 88 | 66 | 80 | 85 | 81 |
| Nayarit | 89 | 91 | 77 | 85 | 84 | 84 | 89 | 73 | 84 | 84 | 84 |
| Tabasco | 81 | 88 | 75 | 84 | 76 | 86 | 88 | 72 | 85 | 86 | 82 |
| Promedio de cada derecho | 84 | 88 | 70 | 81 | 78 | 82 | 88 | 66 | 79 | 83 | |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la respuesta "Sí".



En lo que respecta a participar activamente en el juicio contra la persona imputada, al ser uno de los derechos de la víctima con niveles de conocimiento comparativamente menores, obtenemos que siete de cada 10 (entre 67% y 75%) lo habían escuchado en la mayoría de las demarcaciones, con las salvedades de Nayarit, donde la proporción es de ocho de cada 10 (77%), y Coahuila y Jalisco, entidades en las que sólo seis de cada 10 (65% y 64%, respectivamente) conocen este derecho. Mientras tanto, el hecho de acudir a una autoridad competente si la víctima tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio es identificado por ocho de cada 10 individuos en cada entidad federativa (entre 81% y 85%), a excepción, nuevamente, de Jalisco, en la que dicha relación es de siete de cada 10 (72%). El derecho de protección y auxilio inmediato había sido escuchado con anterioridad por ocho de cada 10 personas (de 76% a 84%) en cada una de las entidades federativas, sin contar a Coahuila y Jalisco, donde la proporción cambia a siete por cada 10 (74% y 71%, respectivamente). Por otra parte, la identificación de la persona que la víctima señala como responsable, sin que ello implique la exposición a un riesgo, es conocida en cada entidad federativa por aproximadamente ocho de cada 10 personas. En este derecho destaca positivamente Tabasco, estado donde el nivel es de 86%.

Ser informadas de la situación de su caso es un derecho de las víctimas del que habían escuchado nueve de cada 10 individuos (86% a 91%) en todas las entidades estudiadas, con excepción de Jalisco, donde la proporción es de ocho de cada 10 (79%). El derecho de declarar sin estar frente a la persona acusada –siendo éste, como dijimos, uno de los relativamente menos conocidos– se reconoce por siete de cada 10 (entre 73% y 66%) en Nayarit, Tabasco, Jalisco, Baja California y San Luis Potosí, mientras que en Ciudad de México, Zacatecas, Nuevo León y Coahuila la proporción es de seis por cada 10 (65% a 58%). La compensación del daño causado por el delito es un derecho conocido por ocho de cada 10 personas entrevistadas (76% a 85%), con la salvedad de Jalisco, en donde es de siete por cada 10 (69%). La inmediata recepción de atención médica y psicológica para la víctima es un derecho identificado por ocho de cada 10 personas, exceptuando en Nuevo León y Jalisco, estados en los que es de 86% y 73%, respectivamente.

En síntesis, **el estado donde hay un mayor desconocimiento de los derechos de las víctimas es Jalisco, seguido de Coahuila, Zacatecas y Baja California**. En contraparte, Nayarit y Tabasco son los estados donde un mayor porcentaje de personas respondieron afirmativamente haber escuchado sobre los derechos de las víctimas. Ahora bien, con el paso del tiempo la identificación de los principales derechos de las víctimas ha

ido cambiando en casi todas las entidades federativas. En 2012, el derecho de las víctimas mejor identificado era el de “protección y auxilio inmediato”, seguido por el derecho a “ser escuchado”. No obstante, para 2020 el derecho mejor identificado es “ser informado de la situación de su caso”, seguido por el derecho a “ser escuchado”. Únicamente en Nayarit el derecho de las víctimas mejor identificado en 2020 es el de “contar con un intérprete o traductor si no entiende español”.

Al igual que las víctimas, **el SJP garantiza el respeto de los derechos de las personas imputadas de cometer un delito, porque ambas partes se encuentran en igualdad procesal, partiendo de la presunción de inocencia para el acusado**. Lo anterior fortalece el debido proceso y el pleno respeto a los derechos humanos de todos aquellos involucrados en un procedimiento penal. De hecho, ésa fue una de las razones por las que el sistema de justicia se tuvo que adecuar y transformar ya que, muchas veces, se daba por hecho la culpabilidad del imputado, dejándolo en un estado de indefensión, con procesos judiciales que se realizaban desde la prisión y por escrito. Así, la persona imputada tiene derecho a...

(Los incisos de estos derechos corresponden a los del Cuadro 15)

- A.** Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario.
- B.** Ser informada de lo que se le acusa.
- C.** Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida.
- D.** Decidir si declara o guarda silencio.
- E.** Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado.
- F.** Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor.
- G.** Contar con un abogado titulado que lo defienda.
- H.** Presentar pruebas que lo favorezcan.
- I.** Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra.
- J.** Ser oída ante un juez competente.
- K.** No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones.



- L. Tener un proceso rápido.
- M. Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista.

De esta forma, resulta importante saber cuál es el grado de familiaridad de la ciudadanía con los derechos de las personas que han sido acusadas de cometer un delito. En el Cuadro 15 presentamos el análisis de las respuestas sobre los derechos de las personas acusadas, las cuales fueron obtenidas a partir de la encuesta aplicada en 2020.

Observamos que el promedio de conocimiento de los derechos de las personas acusadas de cometer un delito, por cada entidad federativa, es superior a 80% (nuevamente destaca Nayarit con un nivel del 88%). En los demás estados el promedio se encuentra en torno a 85% (Nuevo León y San Luis Potosí) o están alrededor de 80% (Ciudad de México, Coahuila, Zacatecas, Baja California y Tabasco). Jalisco, con un resultado de 77%, es el estado donde hay un mayor desconocimiento de los derechos de las personas acusadas.

En ese sentido, los 13 derechos de las personas imputadas o acusadas son identificados en las entidades federativas por entre ocho y nueve de cada 10 personas. Entre los más conocidos se encuentran contar con un abogado que defienda a la persona acusada (92%) y ser informada de las causas de la denuncia (91%). En tanto, entre los derechos relativamente menos identificados están tener un proceso rápido (74%) y no ser sometida a torturas o intimidaciones (73%). La presunción de inocencia es conocida como un derecho por nueve de 10

personas (entre 85% y 90%) en cada una de las entidades, exceptuando Jalisco, donde ocho de cada 10 personas lo conocen. El derecho de ser informada de qué se le acusa es reconocido por nueve de cada 10 personas; únicamente en Jalisco el nivel de conocimiento es de 85%. Asimismo, que la persona detenida sea presentada ante el ministerio público de manera inmediata luego de su detención es un derecho reconocido por ocho de cada 10 individuos (76% a 85%) en casi todas las entidades federativas; sólo en Ciudad de México la proporción se incrementa a nueve de cada 10 (87%).

Por otra parte, decidir entre declarar o guardar silencio es un derecho de las víctimas que se conoce por ocho de cada 10 personas en las entidades federativas en cuestión, a excepción de Nuevo León y Nayarit, donde nueve de cada 10 (87% y 90%, respectivamente) lo había escuchado mencionar previamente. Declarar con su abogado es un derecho conocido por nueve de cada 10; únicamente en Jalisco es de 80%. Mientras tanto, recibir asistencia de un intérprete o traductor se identifica por ocho de cada 10 encuestados, salvo Tabasco, donde la proporción es de 76%. Los derechos de contar con un abogado defensor y de presentar pruebas que favorezcan al acusado habían sido escuchados por nueve de cada 10 personas en todas las entidades, con la excepción, nuevamente, de Jalisco, donde la proporción disminuye a ocho por cada 10 personas. Conocer las pruebas en contra de la persona acusada también se reconoce por nueve de cada 10, aunque disminuye a ocho en Tabasco y Jalisco (83% y 77%, respectivamente). El derecho de audiencia es conocido por 77% en Jalisco y por nueve de cada 10 en el resto de las entidades federativas.

Cuadro 15. De los siguientes derechos de una persona que fue acusada de cometer un delito, de cuáles había escuchado hablar antes? (las cifras representan porcentajes)

| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | Promedio por entidad |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| Ciudad de México | 86 | 91 | 87 | 85 | 90 | 86 | 92 | 89 | 84 | 88 | 77 | 71 | 76 | 85 |
| Nuevo León | 90 | 94 | 83 | 87 | 93 | 83 | 95 | 91 | 90 | 91 | 69 | 74 | 78 | 86 |
| Coahuila | 90 | 95 | 79 | 83 | 89 | 78 | 94 | 90 | 87 | 88 | 69 | 72 | 74 | 84 |
| Jalisco | 80 | 85 | 76 | 77 | 80 | 77 | 83 | 81 | 77 | 77 | 71 | 71 | 72 | 77 |
| Zacatecas | 89 | 92 | 82 | 80 | 91 | 77 | 92 | 90 | 86 | 87 | 76 | 70 | 72 | 83 |
| Baja California | 85 | 92 | 82 | 82 | 89 | 79 | 91 | 89 | 86 | 86 | 74 | 75 | 74 | 83 |
| San Luis Potosí | 90 | 92 | 81 | 84 | 90 | 83 | 93 | 92 | 88 | 90 | 69 | 79 | 87 | 86 |
| Nayarit | 90 | 92 | 85 | 90 | 92 | 88 | 93 | 93 | 90 | 91 | 74 | 81 | 88 | 88 |
| Tabasco | 86 | 90 | 82 | 82 | 89 | 76 | 92 | 91 | 83 | 87 | 73 | 73 | 82 | 84 |
| Promedio de cada derecho | 87 | 91 | 82 | 83 | 89 | 81 | 92 | 89 | 86 | 87 | 73 | 74 | 78 | |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la respuesta "Sí".

Que la persona a la que se imputa un delito no sea coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones es uno de los derechos relativamente menos conocidos: únicamente en Ciudad de México y Zacatecas lo ubican ocho de cada 10 personas (77% y 76%), mientras que en los demás estados la proporción es de siete de cada 10. Caso similar es el derecho de tener un proceso rápido, sólo que en éste la excepción es Nayarit, donde es conocido por ocho de cada 10 (81%), y en los otros únicamente por siete de cada 10. Finalmente, que el acusado esté presente en el momento en que se desahogan las pruebas en su contra, se reconoce como un derecho por nueve de cada 10 en Nayarit y San Luis Potosí; por ocho de cada 10 en Tabasco, Nuevo León y Ciudad de México, y por siete de cada 10 en Baja California, Zacatecas y Jalisco.

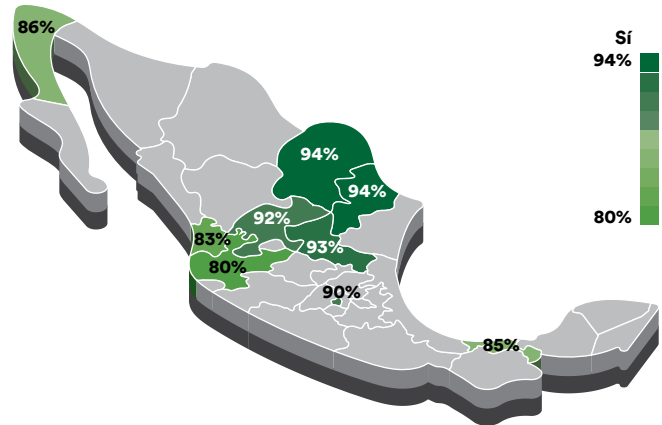
Así, en el análisis por entidad federativa el estado donde hay un mayor desconocimiento de los derechos de las personas imputadas es, nuevamente, Jalisco, seguido de Zacatecas y Baja California. En contraste, Nayarit, San Luis Potosí y Nuevo León son los estados donde más se conocen los derechos de las personas imputadas.

En una tendencia similar a lo ocurrido con los derechos de las víctimas, con el paso del tiempo la identificación de los principales derechos de las personas acusadas de cometer un delito ha ido cambiando. En 2012, el derecho de las personas imputadas más conocido era la presunción de inocencia, seguido por "ser informado de lo que se le acusa". En cambio, para 2020 el derecho más conocido es "ser informado de lo que se le acusa", seguido por el derecho a "contar con un abogado titulado que lo defienda". Ahora bien, las personas que se ven involucradas en un proceso penal, ya sea como víctimas o imputadas, suelen tener preguntas perentorias relacionadas con el SJP. Para ellos es crucial contar con esta información. Por esa razón, en el siguiente apartado analizaremos cuáles son las fuentes de información a las que la ciudadanía tiene acceso.

6.1.4 Acceso a la información

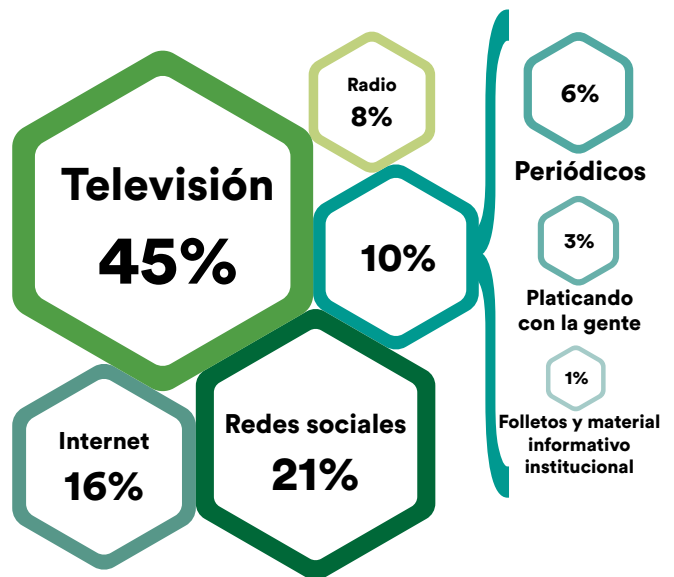
El acceso a información sobre el proceso penal es un tema de incipiente desarrollo en México. Hay avances, pero todavía existe un largo trecho por recorrer. De hecho, en los estados analizados la mayoría de las personas encuestadas (entre 80% y 94%) considera importante tener más información sobre el SJP; sobre sus procesos e instituciones (Mapa 1).

Mapa 1. ¿Consideraría usted importante tener más información sobre las instituciones y procesos de justicia penal en su estado?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: Sólo se incluyeron en la gráfica los porcentajes de la respuesta "Sí".

Gráfica 94. ¿Cuál es el principal medio de comunicación por el que usted se entera usted de las cosas que suceden en su estado?



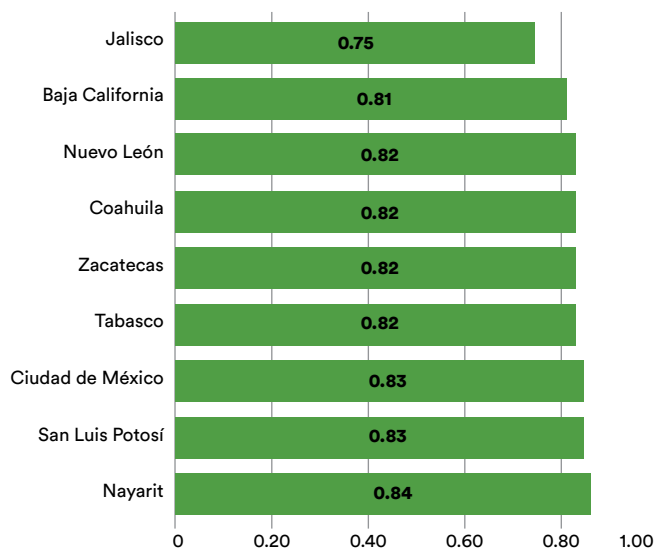
Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa/Investigación Estratégica Social (2020).



Si esta necesidad de información es patente, cobra sentido averiguar cuáles los medios que la proveen a la ciudadanía. Al respecto, la fuente de información más popular entre las personas encuestadas es la televisión (45%), seguida de las redes sociales (21%). Lo anterior indica que, a pesar de la popularidad y penetración que han tenido las redes sociales, la ciudadanía todavía no las considera fuentes de información que superen al medio masivo de comunicación por excelencia, aunque sí han desplazado a la radio y a los periódicos tradicionales (Gráfica 94).

Para cerrar este apartado sobre el nivel de conocimiento del SJP, a continuación presentaremos los resultados del Índice General de Conocimientos del Sistema de Justicia Penal⁵³. Son 39 elementos los que integran este índice, y se refieren a las preguntas de la encuesta sobre el conocimiento de instituciones de justicia, derechos de las víctimas y de las personas acusadas, así como otros aspectos del proceso penal. Pues bien, en casi todas las entidades este índice oscila en torno al 0.8, siendo Nayarit el estado con el puntaje más alto (0.84) y Jalisco con el más bajo (0.75) (Gráfica 95).

Gráfica 95. Índice General de Conocimientos del Sistema de Justicia Penal



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

⁵³ Los puntajes del Índice General de Conocimientos se obtienen a partir de la siguiente fórmula: $IGC = (Suma\ de\ respuestas\ positivas\ (P4-P8) + suma\ de\ índices) / (Número\ total\ de\ preguntas)$. En otras palabras, se obtiene a partir de la sumatoria de respuestas positivas a las preguntas sobre el proceso de justicia penal, más la suma de los índices correspondientes a las preguntas sobre el nivel de conocimiento de las autoridades del SJP, así como de los derechos de las víctimas y de las personas acusadas de cometer un delito, entre número total de preguntas.

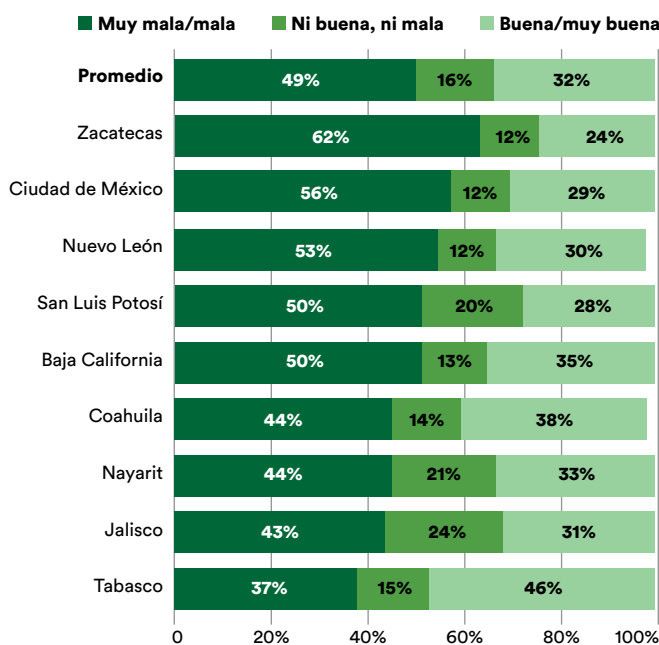
6.2 Percepción del Sistema de Justicia Penal

6.2.1 Confianza en el SJP

En los estados analizados la percepción de los encuestados acerca de las instituciones de justicia es mayoritariamente negativa. En promedio, la mitad de los encuestados (49%) tiene una "muy mala" o "mala" opinión de ellas. Zacatecas destaca con el mayor porcentaje de opinión negativa (62%). En contraparte, en Tabasco, 46% de los encuestados tiene una "buena" o "muy buena" opinión de las instituciones de justicia (Gráfica 96).

En efecto, las instituciones de justicia son valoradas negativamente y dicha valoración ha cambiado poco con el paso de los años: 41% de las personas encues-

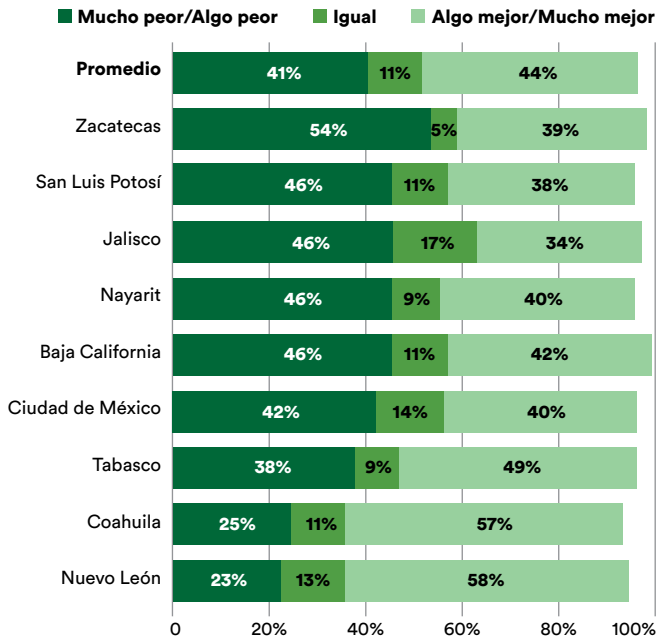
Gráfica 96. A partir de lo que usted sabe o ha escuchado, ¿cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado: muy buena, buena, mala o muy mala?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".

Gráfica 97. Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día?



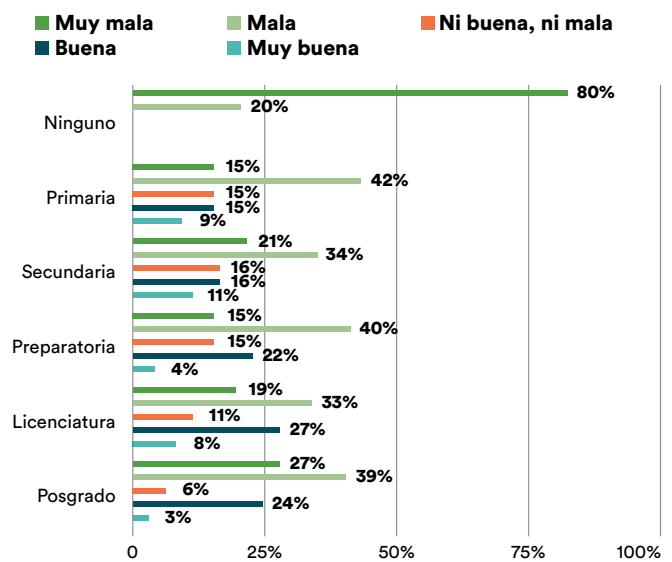
Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta “No sabe”, “No contestó”.

tadas cree que las instituciones de justicia penal en su estado funcionan “mucho peor” o “algo peor” en la actualidad que hace 10 años. Los cambios más notables en la evolución de una percepción negativa sobre las instituciones de justicia se encuentran en Zacatecas (54%). En contraparte, en Nuevo León la valoración positiva se incrementó en 58% en los últimos 10 años (Gráfica 97).

Existe una correlación entre el nivel de estudios y la opinión que tienen las personas sobre las instituciones de justicia. Por ejemplo, en Ciudad de México las personas que no tienen estudios valoraron muy mal (80%) o mal (20%) a las instituciones de justicia. Por el contrario, las personas con licenciatura tienen buena (27%) o muy buena opinión (8%) de dichas instituciones. Lo mismo ocurre con las personas con nivel de posgrado, pues 24% de ellas tienen buena opinión de las instituciones de justicia y 3% tienen muy buena opinión (Gráfica 98).

Gráfica 98. Opinión de instituciones de justicia en Ciudad de México por nivel de estudios (porcentajes)

A partir de lo que usted sabe o ha escuchado, ¿cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado: muy buena, buena, mala o muy mala?



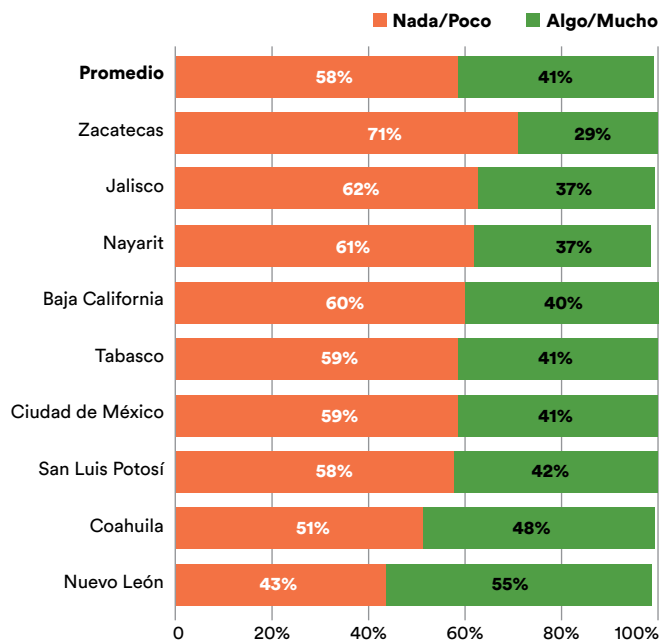
Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta “No sabe”, “No contestó”.

6.2.2 Confianza en el respeto a los derechos de víctimas y personas imputadas

La Encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal también intenta capturar la opinión ciudadana sobre el respeto de los derechos de las víctimas. En ocho de las nueve entidades federativas la proporción de quienes creen que los derechos de las víctimas son respetados “nada” o “poco” es mayoritaria en comparación con los que opinan que se respetan “algo” o “mucho”. Zacatecas sobresale, ya que dicha mayoría llega a siete de cada 10 personas (71%). En Coahuila, 51% cree que se respetan, y en las demás entidades entre 58% y 62% considera lo mismo. La excepción se encuentra en Nuevo León, donde 55% de los encuestados sostiene que se respetan “algo” o “mucho”



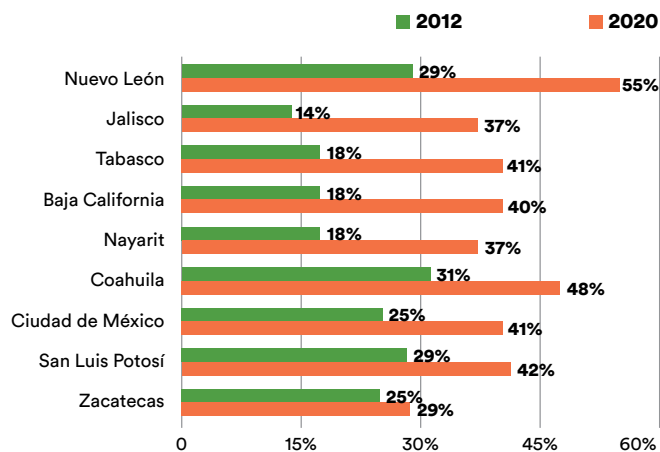
Gráfica 99. ¿Qué tanto cree usted que las autoridades respetan los derechos de las personas víctimas en su estado?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".

Gráfica 100. Evolución del respeto a los derechos de las víctimas por entidad federativa, 2012 y 2020



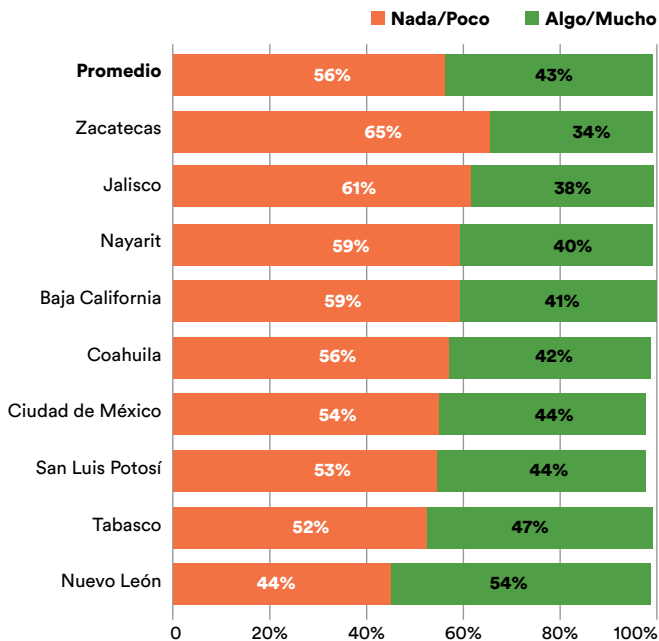
Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Se incluyeron en la gráfica sólo las opciones de respuesta "Algo" o "Mucho".

(Gráfica 99). Cuando se compara cómo ha evolucionado esta opinión a lo largo del tiempo, se observa que en todos los estados el porcentaje de personas que opina que se respetan "algo" o "mucho" ha aumentado significativamente. El mayor incremento ocurre en Nuevo León: la percepción positiva aumentó en 26% de 2012 a 2020. Le siguen Jalisco y Tabasco, con 23%. Por el contrario, en Zacatecas la percepción positiva tuvo el menor crecimiento (4%).

En una situación similar a la opinión sobre los derechos de las víctimas, en todas las entidades federativas más de la mitad de los encuestados considera que los derechos de las personas acusadas de cometer un delito se respetan "nada" o "poco", excluyendo a Nuevo León, donde sólo cuatro de cada 10 personas (44%) opina en este sentido. También destaca Zacatecas, donde la proporción negativa corresponde prácticamente a las dos terceras partes de las personas encuestadas (65%) (Gráfica 101).

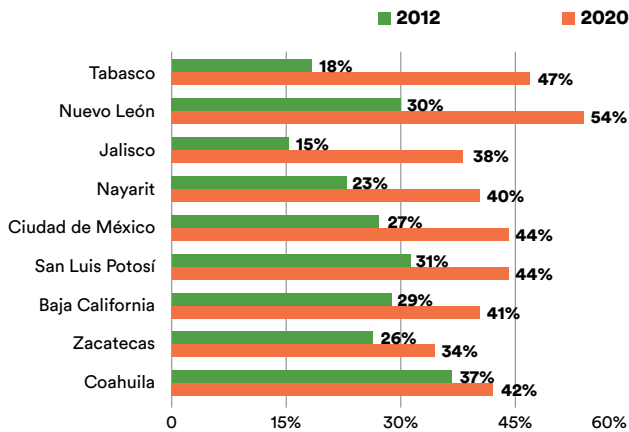
Gráfica 101. ¿Qué tanto cree usted que las autoridades respetan los derechos de las personas acusadas en su estado?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en el cuadro las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".

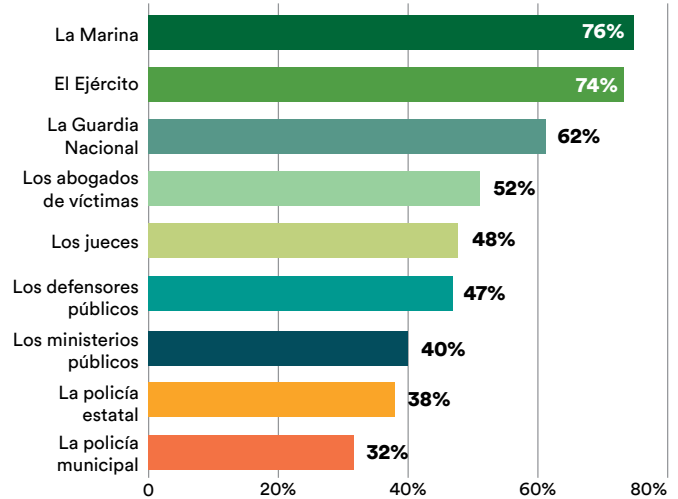
Gráfica 102. Evolución del respeto a los derechos de las personas acusadas por entidad federativa, 2012 y 2020



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: Se incluyeron en la gráfica sólo las opciones de respuesta "Algo" o "Mucho".

Ahora bien, la percepción sobre el respeto a los derechos de las personas acusadas ha aumentado de forma favorable con el paso del tiempo. En las entidades federativas analizadas el porcentaje de personas que opina que se respetan "algo" o "mucho" sus derechos se ha incrementado de 2012 a 2020. Tabasco es el estado con el mayor incremento de la percepción positiva acerca del respeto a los derechos de las personas acusadas: aumentó 29% de 2012 a 2020. Le siguen Nuevo León y Jalisco, con un aumento de 24% y 23%, respectivamente. En contraste, la entidad federativa donde la percepción positiva tuvo el menor crecimiento fue Coahuila con 5% (Gráfica 102).

Gráfica 103. ¿Qué tanta confianza tiene usted en cada una de las siguientes instituciones?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: Se incluyeron en la gráfica sólo las opciones de respuesta "Algo" o "Mucha".

6.2.3 Confianza en las instituciones de justicia

La confianza ciudadana en las instituciones es importante para el buen funcionamiento del SJP, pues condiciona su legitimidad y utilidad. La confianza, en ese sentido, puede considerarse un recurso para ciudadanos y gobiernos. Para los primeros, la confianza en las instituciones reduce el temor de que sus derechos sean vulnerados; para los segundos, la confianza institucional les brinda certeza de que serán utilizados los canales institucionales para resolver la conflictividad.

Cuadro 16. ¿Qué tanta confianza tiene usted en cada una de las siguientes instituciones: mucha algo, poca o nada? (las cifras representan porcentajes)

| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | Índice de confianza (0 a 1)* |
|------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------------------------|
| Ciudad de México | 27 | 36 | 26 | 29 | 38 | 44 | 68 | 74 | 53 | 0.44 |
| Nuevo León | 54 | 63 | 46 | 55 | 61 | 64 | 84 | 85 | 70 | 0.65 |
| Coahuila | 45 | 57 | 35 | 43 | 49 | 53 | 84 | 85 | 70 | 0.58 |
| Jalisco | 43 | 43 | 36 | 41 | 41 | 43 | 66 | 67 | 59 | 0.49 |
| Zacatecas | 29 | 46 | 13 | 23 | 51 | 64 | 80 | 83 | 58 | 0.50 |
| Baja California | 46 | 58 | 39 | 39 | 60 | 62 | 72 | 77 | 64 | 0.57 |
| San Luis Potosí | 39 | 45 | 29 | 37 | 47 | 48 | 76 | 77 | 67 | 0.51 |
| Nayarit | 37 | 36 | 31 | 38 | 37 | 41 | 66 | 65 | 60 | 0.46 |
| Tabasco | 43 | 48 | 30 | 37 | 41 | 45 | 71 | 71 | 56 | 0.49 |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: Se muestra el porcentaje de personas que respondieron "Algo" o "Mucha" confianza.



Con base en el número de personas que dijeron confiar “algo” o “mucho” en las instituciones analizadas, descubrimos que los mayores porcentajes de confianza ciudadana se encuentran depositados en la Marina (76%), el Ejército (74%) y la Guardia Nacional (62%), mientras que los menores se observan en las policías estatal (38%) y municipal (32%).

Asimismo, a la hora de examinar a todas las instituciones, el índice de confianza institucional más bajo se observa en la Ciudad de México (0.44) y el más alto en Nuevo León (con 0.65) (Cuadro 16).

Como se observa, el Ministerio Público es confiable para más de la mitad de las personas encuestadas en Nuevo León (54%); en las demás entidades federativas, entre tres y cinco de cada 10 confían, siendo Ciudad de México donde se registra el menor porcentaje (27%). Por otra parte, más de la mitad de los encuestados confía en los jueces en Nuevo León, Baja California y Coahuila (63%, 58% y 57%, respectivamente); en las demás entidades únicamente lo hacen entre cuatro y cinco de cada 10 personas (entre 36% y 48%). En este rango, la Ciudad de México y Nayarit son las que tienen valores inferiores.

Ya hemos visto que la policía municipal es la institución con menor confianza entre las personas. Sólo en Nuevo León se acerca a la mitad (46%), y en Baja California y Jalisco únicamente cuatro de cada 10 personas confían en ella (39% y 36%, respectivamente). En las demás entidades federativas dicha confianza se manifiesta sólo en tres de cada 10 personas (entre 26% y 35%), a excepción de Zacatecas, donde la proporción es muy inferior (13%). La confianza en la policía estatal, por su parte, se presenta en cuatro de cada 10 individuos (entre 37% y 43%), salvo en tres entidades federativas: Nuevo León, donde se observa la proporción más alta (55%), Ciudad de México (29%) y Zacatecas, donde se obtiene la más baja (23%). Recordemos que, como señalamos en el capítulo de Habilitantes, la confianza y conocimiento de las policías municipales puede verse afectada por el hecho de que la ciudadanía suele confundirlas con la policía estatal.

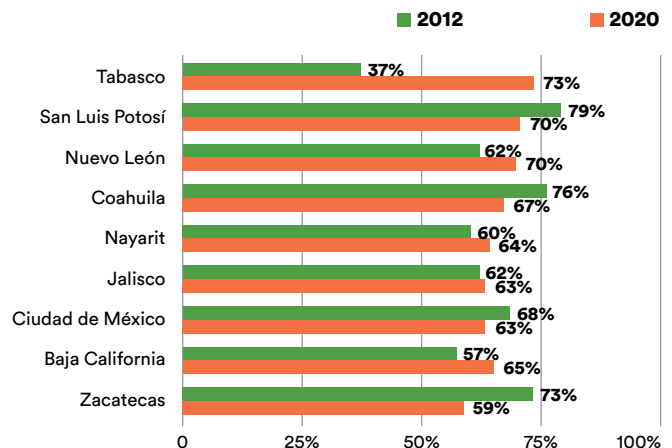
En lo que respecta a las figuras de los defensores públicos y los abogados de las víctimas, en los estados de Nuevo León, Baja California, Zacatecas, Coahuila y San Luis Potosí más de la mitad (o prácticamente la mitad: desde 47% y hasta 64%) deposita su confianza en ellos. En las demás entidades federativas la proporción es de cuatro de cada 10, siendo Nayarit la que presenta los porcentajes más bajos: 37% para los defensores públicos y 41% para los abogados de las víctimas.

Como ya adelantamos, la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional, en ese orden, son las instituciones en las que más personas confían. Los dos primeros cuerpos son confiables para ocho de cada 10 personas (entre 76 y 85%) en Nuevo León, Coahuila, Zacatecas y San Luis Potosí (y en estos mismos términos, la Marina en Baja California), y para siete de cada 10 en las demás entidades federativas (entre 65% y 74%). Asimismo, la Guardia Nacional resulta confiable para siete de cada 10 individuos en Nuevo León, Coahuila y San Luis Potosí (70, 70 y 67%, respectivamente), y para seis de cada 10 en los demás estados (entre 56 y 64%).

6.2.4 Recursos presupuestales

Averiguar qué tantos recursos, en opinión de los encuestados, se deberían invertir en las instituciones de justicia es otra forma de evaluar la confianza en ellas. Sobre el particular, en todas las entidades federativas, en 2020, una importante mayoría de personas (entre 59% y 73%) están de acuerdo en que se inviertan más recursos públicos para tener un mejor SJP, aun a cambio de disminuir la inversión en otras áreas. Las mayores proporciones se registran en Tabasco (73%), San Luis Potosí (70%) y Nuevo León (70%), mientras que la menor es observable en Zacatecas (59%). Esta opinión a favor de invertir más recursos en el SJP ha cambiado

Gráfica 104. ¿Estaría dispuesto a que se invirtieran más recursos públicos para tener un mejor sistema de justicia penal en su estado aún a cambio de invertir menos en otras áreas: sí o no?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

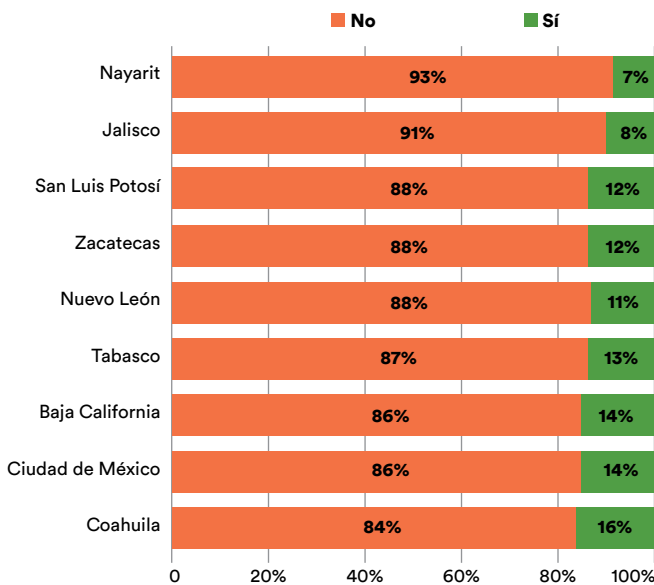
Nota: Se incluyeron en la gráfica sólo los porcentajes de la opción de respuesta “Sí”.

con el tiempo de manera diferenciada en las entidades federativas analizadas. Por ejemplo, en Tabasco, Nayarit, Baja California y Nuevo León aumentó, de 2012 a 2020, la intención de invertir más recursos públicos para tener un mejor sistema de justicia. De hecho, Tabasco fue la entidad federativa con mayor crecimiento de este favorecimiento por una mayor inversión (pasó de 37% a 73%). Sin embargo, en cuatro entidades federativas –San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Ciudad de México– disminuyó la ‘intención’ de invertir más recursos públicos para mejorar el SJP. En Jalisco no hubo prácticamente ningún cambio en este rubro.

6.3 Experiencia como usuarios del Sistema de Justicia Penal

La consolidación del SJP acusatorio se encuentra condicionada a que sus usuarios encuentren una experiencia satisfactoria en la operación diaria de las instituciones que lo conforman. Esta sección brinda, entonces, un breve panorama de la interacción que han tenido las personas encuestadas con las instituciones de justicia. Al respecto, en las entidades federativas analizadas una

Gráfica 105. En el último año, ¿ha acudido con alguna de las instituciones de justicia penal con motivo de un delito?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: No se incluyeron en la gráfica las opciones de respuesta “No sabe”, “No contestó”.

sustancial mayoría de personas (entre 84% y 93%) no se presentó ante ninguna instancia de justicia penal con motivo de un delito. Sin embargo, entre 7% y 16% sí acudieron a estas instituciones.

Dentro las personas que sí se presentaron ante las instancias de justicia penal, una mayoría que varía entre 50 y 73% lo hizo en su calidad de víctima, con excepción de Jalisco, estado donde se observa un equilibrio entre esta razón y quienes acudieron acusados de cometer un delito (38 y 41%, respectivamente). Asimismo, dos de cada 10 en Coahuila, Nayarit y Tabasco (20, 18 y 17%, respectivamente), así como uno de cada 10 en Baja California y San Luis Potosí (12 y 10%) acudieron también por haber sido señalados de delinquir. Por otro lado, entre el 7% y el 20% de quienes se presentaron lo hicieron como testigos. Finalmente, entre 3% y 18% lo hicieron por motivos de trabajo.

Cuadro 17. ¿Cuál de las siguientes modalidades se acerca más a la situación que usted enfrentó con las instituciones de justicia penal?

| | Fue víctima de un delito | Fue acusado de cometer un delito | Fue testigo de un delito | Por motivos de trabajo |
|------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|------------------------|
| Ciudad de México | 68% | 2% | 18% | 11% |
| Nuevo León | 63% | 4% | 20% | 13% |
| Coahuila | 57% | 20% | 20% | 3% |
| Jalisco | 38% | 41% | 15% | 6% |
| Zacatecas | 59% | 2% | 20% | 18% |
| Baja California | 68% | 12% | 7% | 11% |
| San Luis Potosí | 73% | 10% | 8% | 8% |
| Nayarit | 50% | 18% | 11% | 18% |
| Tabasco | 55% | 17% | 14% | 14% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.
Nota: No se incluyeron en el cuadro las opciones de respuesta “No sabe”, “No contestó”.

En otro orden de ideas, la gran mayoría de quienes no acudieron a las instituciones de justicia fue porque “no lo necesitó” (entre 84% y 95%). Lo llamativo es que entre las otras razones sostenidas por este grupo de personas, uno de cada 10 –en Ciudad de México– dijo no haber acudido ante estas instancias ya que “no sirve de nada”.

En el mismo sentido, para conocer cómo fue la experiencia de los usuarios ante las instituciones de justicia penal, planteamos seis rubros para que los encuestados se colocaran de lado positivo o negativo de cada uno:



Cuadro 18. ¿Por qué razón diría que no ha acudido con alguna autoridad de las instituciones de justicia penal para resolver un caso de delito?

| | No lo ha necesitado | No sirve de nada | El proceso es muy difícil | No sabe cómo hacerlo | No confía en las autoridades ni el sistema de justicia |
|------------------|---------------------|------------------|---------------------------|----------------------|--|
| Ciudad de México | 84% | 10% | 1% | 0% | 3% |
| Nuevo León | 95% | 2% | 1% | 0% | 1% |
| Coahuila | 93% | 2% | 0% | 0% | 2% |
| Jalisco | 85% | 6% | 4% | 2% | 2% |
| Zacatecas | 93% | 3% | 1% | 0% | 3% |
| Baja California | 89% | 6% | 0% | 0% | 4% |
| San Luis Potosí | 93% | 2% | 1% | 1% | 3% |
| Nayarit | 92% | 6% | 0% | 0% | 2% |
| Tabasco | 88% | 6% | 3% | 1% | 1% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en el cuadro las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".

la facilidad en la resolución del caso, honestidad, trato, lapsos ocupados, instalaciones y satisfacción general. Por ejemplo, la mayor parte de las personas en cada una de las entidades federativas percibe dificultad para llegar a una solución: en Ciudad de México, Coahuila, Baja California y San Luis Potosí. Quienes tienen esta opinión representan aproximadamente tres cuartas partes del total (entre 71% y 77%). El estado de Jalisco es la excepción, ya que sólo 41% piensa de esta manera.

Las opciones de respuesta fueron: A) Fácil de resolver - difícil de resolver, B) Honesta - se dio con corrupción, sobornos o extorsión, C) Amable y con buen trato - con trato violento, insensible o intimidatorio, D) Implicó un tiempo de ágil a razonable - implicó un proceso largo y tardado, E) Las instalaciones eran confortables y accesibles - las instalaciones no resultaban agradables, y F) Muy satisfactoria - nada satisfactoria.

Ahora bien, como se puede observar en el Cuadro 19, la mayoría de las personas usuarias en Zacatecas, Nuevo León, Nayarit y Coahuila reporta una experiencia honesta, a diferencia de Baja California, Tabasco, Ciudad de México y Jalisco, donde una mayor parte reporta corrupción, sobornos o extorsión. En San Luis Potosí, por su parte, se reportan una y otra postura con una proporción idéntica (46%). En cuanto al trato que las personas usuarias recibieron, **en prácticamente todas las entidades federativas aquí encuestadas la mayoría percibió amabilidad y buen trato, destacando Zacatecas, Nayarit y Nuevo León, estados donde más de 75% tiene esta impresión.** Las demás entidades reportan lo propio con niveles de entre 55 y 71%, con la salvedad de Ciudad de México, entidad donde se observan proporciones idénticas entre las personas que reportan un trato amable (48%) y quienes dicen que recibieron un trato violento, insensible o intimidatorio (48%).

Cuadro 19. ¿Diría que su experiencia con las instituciones de justicia penal fue...?

| | P12B. ¿Diría que su experiencia con las instituciones de justicia penal fue...? | | | | | | | | | | | |
|------------------|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | A | | B | | C | | D | | E | | F | |
| Ciudad de México | 20% | 77% | 43% | 52% | 48% | 48% | 16% | 82% | 38% | 57% | 14% | 82% |
| Nuevo León | 35% | 61% | 65% | 24% | 76% | 22% | 37% | 57% | 87% | 13% | 39% | 59% |
| Coahuila | 24% | 74% | 47% | 42% | 55% | 46% | 27% | 71% | 46% | 55% | 23% | 76% |
| Jalisco | 59% | 41% | 47% | 50% | 62% | 38% | 29% | 71% | 56% | 44% | 21% | 79% |
| Zacatecas | 35% | 65% | 71% | 29% | 86% | 14% | 37% | 63% | 76% | 25% | 45% | 55% |
| Baja California | 23% | 75% | 42% | 56% | 56% | 40% | 39% | 60% | 46% | 49% | 30% | 70% |
| San Luis Potosí | 25% | 71% | 46% | 46% | 60% | 35% | 25% | 73% | 52% | 46% | 25% | 75% |
| Nayarit | 39% | 61% | 61% | 32% | 82% | 18% | 54% | 43% | 61% | 39% | 32% | 64% |
| Tabasco | 45% | 53% | 41% | 55% | 71% | 28% | 53% | 47% | 57% | 43% | 39% | 61% |

Las opciones eran: A) Fácil de resolver - difícil de resolver, B) Honesta - se dio con corrupción, sobornos o extorsión, C) Amable y con buen trato - con trato violento, insensible o intimidatorio, D) Implicó un tiempo de ágil a razonable - implicó un proceso largo y tardado, E) Las instalaciones eran confortables y accesibles - las instalaciones no resultaban agradables, y F) Muy satisfactoria - nada satisfactoria.

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.



En Nayarit y Tabasco se observa una mayoría de personas que reportan haber ocupado un tiempo razonable en un proceso ante la justicia, no así en las demás entidades federativas, donde son más quienes dicen que implicó un proceso largo. Destaca negativamente Ciudad de México, ya que ocho de cada 10 personas (82%) perciben estos tiempos demorados. En cuanto a las instalaciones en las instancias de justicia, en seis estados se reportan como confortables y accesibles; incluso en Nuevo León nueve de cada 10 personas (87%) opina lo propio. Sin embargo, en Ciudad de México, Coahuila y Baja California, una mayoría de personas considera que las instalaciones no resultan agradables.

A pesar de la amplia variedad en los resultados anteriores, hay un rubro en el que las nueve entidades federativas presentan mayoría en un solo lado del balance: se trata de una insatisfacción general con las instituciones de justicia penal, que va de 55% en Zacatecas a 82% en Ciudad de México.

6.4 Conclusiones

Nuestra encuesta Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal explora las actitudes y opiniones de los mexicanos en tres aspectos: 1) conocimiento del Sistema de Justicia Penal (SJP), 2) percepción del mismo, y 3) experiencia como usuarios. **La encuesta reveló la pluralidad de perspectivas de una ciudadanía que conoce y evalúa críticamente los servicios que las instituciones de justicia brindan a la sociedad mexicana.** A continuación, se presenta una síntesis de los principales resultados del presente capítulo y se brindan algunas conclusiones.

En el apartado 6.1 abordamos el tema del conocimiento del sistema, que nos permite concluir que es poco conocido para la mayoría de las personas encuestadas. Cuando indagamos qué tan familiarizada se encuentra la ciudadanía con las autoridades del SJP, descubrimos que la policía estatal es la institución más conocida. En contraparte, **la autoridad de la que menos han escuchado hablar los ciudadanos son los jueces, seguidos de la policía municipal.** Esto último llama la atención, pues se supone que el Gobierno municipal es una de las autoridades más cercanas a la ciudadanía.

La encuesta también buscó identificar el nivel de conocimiento del nuevo proceso de justicia penal. En ese sentido, es posible observar que éste aún es poco conocido en todas las entidades federativas analizadas. Sobre algunos aspectos específicos del proceso penal, **la mayoría de las personas encuestadas ha escuchado**

do hablar de la mediación y de los juicios orales; la reparación del daño, por su parte, es un mecanismo menos conocido. Además, **dos de cada cinco personas siguen pensando que la única sanción o castigo posible cuando una persona comete un delito es que vaya a prisión.**

Un hallazgo positivo de la encuesta es que la mayoría de los ciudadanos entrevistados dice conocer los derechos de las víctimas y de las personas acusadas de cometer un delito. Por ejemplo, la presunción de inocencia es bien conocida: en promedio, nueve de cada 10 personas encuestadas han escuchado que los imputados de cometer un delito tienen derecho a ser considerados inocentes hasta que se demuestre lo contrario. Asimismo, una amplia proporción de ciudadanos es capaz de identificar qué debe hacer una persona cuando sufre un delito y dónde denunciarlo.

Un aspecto preocupante es que **en todas las entidades federativas analizadas aún es muy alto el porcentaje de personas que no sabe quién podría brindarle asesoría o acompañamiento en caso de ser víctima o ser acusado de cometer un delito.** Por otro lado, el acceso a información sobre el proceso penal es un tema de incipiente desarrollo en México. Hay avances, pero todavía existe un largo trecho por recorrer. En los estados analizados, la mayoría de las personas encuestadas considera importante tener más información sobre el SJP.

En el apartado 6.2 analizamos los datos que permiten establecer tendencias respecto a la confianza que tienen las personas encuestadas en el sistema de justicia penal. Los resultados muestran un abanico de opiniones y perspectivas. No obstante, hay una clara tendencia en los estados analizados: **la percepción del SJP es mayoritariamente negativa.** En promedio, la mitad de los encuestados tiene una muy mala o mala opinión de las instituciones de justicia en su estado; además, dicha valoración ha cambiado poco con el paso de los años, pues hace una década también persistía una opinión negativa sobre las instituciones de justicia.

En el mismo tenor, a la hora de examinar a todas las instituciones del sistema se observa que los mayores porcentajes de confianza ciudadana se encuentran depositados en la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional, mientras que los menores se observan en las policías estatal y municipal. Sin embargo, otros datos contrastan con este bajo nivel de confianza en las instituciones de justicia: se trata de la 'disposición' de las personas a invertir en el SJP: en 2020, en todas las entidades federativas una importante mayoría de personas está



a favor de que se inviertan más recursos públicos para tener un mejor SJP, aun a cambio de disminuir la inversión en otras áreas.

En el apartado 6.3 examinamos la experiencia y el grado de satisfacción de las personas encuestadas con el SJP. Un hallazgo interesante es que una sustancial mayoría de personas no ha tenido contacto con las instituciones de justicia penal, ya sea porque no lo necesitó o porque, desde su punto de vista, no sirve de nada. En el grupo de las personas que sí se presentaron ante las instancias de justicia penal la gran mayoría lo hizo en su calidad de víctima. En una menor proporción acudieron aquellos acusados de cometer un delito y quienes se presentaron como testigos o por motivos de trabajo. Asimismo, aunque un porcentaje importante de las personas encuestadas consideran haber tenido una experiencia amable, honesta, ágil y comfortable cuando acudieron a las instituciones de justicia, en general existe una insatisfacción general con los servicios ofrecidos por dichas instituciones.

A partir de esta sección advertimos que tanto el avance en la consolidación como los resultados que ofrece el Sistema de Justicia Penal no son 'parejos' en todos los ámbitos territoriales ni en los diversos rubros. Por ejemplo, mientras que el nivel de conocimiento del proceso de justicia penal adversarial presenta avances en Tabasco y Jalisco, Nuevo León y Zacatecas muestran un declive significativo en el nivel de conocimiento que manifiesta la población. Situaciones como ésta se identifican también en los rubros de confianza ciudadana y experiencia como población usuaria, por lo que se requiere realizar análisis caso por caso y diseñar estrategias *ad hoc*.

Queda claro que las instituciones del sistema de justicia tienen que realizar mayores esfuerzos para superar la desconfianza que los ciudadanos aún tienen en ellas. Pese a que el número de ciudadanos que tiene contacto con ellas es reducido, es imprescindible crear una cultura de servicio y un ambiente de justicia que deje atrás la visión del SJP como un ente burocrático encargado de procesar expedientes y no de resolver algunas de las necesidades más apremiantes de los mexicanos.

También debemos señalar que la cifra negra se ha mantenido alta en los últimos 10 años, y que mayormente ésta se explica por causas atribuibles a la autoridad, como el tiempo que toma presentar la denuncia, la percepción de ineficacia del proceso y/o la expectativa de ser maltratado por las personas operadoras de las propias instituciones. Resulta imprescindible que estos fenómenos sean tomados con seriedad por las autoridades. **Para modificar la percepción y experiencia de las personas que interactúan con el SJP no bastan las campañas de comunicación y socialización; se necesita un cambio de perspectiva y de práctica cotidiana.** Éste, a su vez, sólo será posible con el diseño de políticas institucionales enfocadas en las personas usuarias, orientadas a cerrar brechas y eliminar barreras, así como con el establecimiento de mecanismos de supervisión y control que eviten espacios de riesgo de arbitrariedad y corrupción.

Finalmente, tenemos que reconocer la importancia del acceso a la información, los mecanismos de participación ciudadana y los ejercicios de rendición de cuentas. Mediante ellos diversos sectores de la población pueden vigilar e interactuar con sus instituciones y demandar mejores resultados.



Conclusiones y recomendaciones

E

Esta edición de *Hallazgos* ha resultado particularmente rica en análisis e información, derivados tanto de la experiencia y metodologías que hemos acumulado y perfeccionado años en México Evalúa como por la inclusión de temáticas y herramientas que nos permitieron estar más cerca de las personas operadoras y usuarias del sistema de justicia. En ese sentido, la Encuesta sobre el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal y el apartado de género en el capítulo de Resultados nos han proporcionado un acercamiento más humano a la situación de quienes viven el día a día de la justicia en México. Es el complemento más pertinente de la visión sistémica que hemos planteado desde la primera edición, la cual cada día gana mayor entendimiento por parte de las autoridades, que también son destinatarias de este reporte anual.

El enfoque de género, la centralidad de las personas usuarias y operadoras del sistema de justicia, la visión sistémica y el equilibrio entre instituciones los hemos planteado como ejes transversales. Esperamos que sean recibidos y discutidos por las autoridades y actores no institucionales –organizaciones de sociedad civil, medios de comunicación, universidades, analistas–, para seguir construyendo el sistema de justicia que necesitamos. Desde México Evalúa asumimos el rol y la labor de sistematizar los datos y analizar la información que las instituciones proporcionan, pero también queremos acercar nuestra visión y recomendaciones para abrir la posibilidad de diseñar mejores respuestas.

A continuación, presentamos las conclusiones del ejercicio realizado durante 2020, un año crítico a causa de la pandemia por covid-19, y que evidenció aún más las áreas de oportunidad del sistema y a la vez lo forzó a proveer de soluciones que acercaran la justicia a las personas.



Conclusiones

La **transparencia y el acceso de información** por parte de las instituciones de justicia sigue siendo un tema pendiente, que se focaliza en algunos actores puntuales como la Fiscalía de Morelos y las instancias en Chihuahua, pero sobre todo en las instituciones federales, cuya tasa de respuesta a los cuestionarios de transparencia que enviamos fue de sólo 22%. Esto nos lleva a varias conclusiones: las causales de reserva argumentadas por algunas fiscalías no tienen sustento (basta con fijarnos en las que sí responden); a nivel federal existe una tendencia notable hacia la opacidad, y el nivel de transparencia no necesariamente se vincula con la presencia (o no) de sistemas de información avanzados (allí están, por ejemplo, las defensorías públicas, que comúnmente carecen de ellos, y son las que tuvieron una tasa más alta de respuesta a nuestras solicitudes).

Una práctica que facilita en gran medida la transparencia y el análisis de resultados institucionales es la entrega de información en formatos digitales que permitan un uso flexible por parte de las personas solicitantes. Esto es otra forma de decir que se debe abandonar ya el escaneo o fotocopia de documentos. Queda claro que eso no se logrará unilateralmente: es necesario entablar un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil que monitorean instituciones del sistema de justicia, las áreas institucionales encargadas de responder a las solicitudes de transparencia y las que producen en sí la información, con el fin de generar un entendimiento sobre la importancia de la rendición de cuentas y de la accesibilidad de los datos.

En el renglón de **la coordinación como una de las condicionantes de mayor peso para preservar la visión sistémica de la justicia** observamos una clara debilidad y asimetría, que afectan particularmente a las defensorías públicas y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas. Sin la inclusión de las agendas, presupuestos y necesidades de tales defensorías y comisiones, la consolidación del sistema no puede avanzar equilibrada e integralmente. Seguir concentrando los recursos y las facultades, por ejemplo, en las fiscalías, sin contemplar a las comisiones como entes complementarios que velan por los derechos de las víctimas y a las defensorías como necesario contrapeso de calidad, nos llevará en el mediano y largo plazo a regresar *de facto* al sistema inquisitivo, caracterizado por la ausencia de controles de los fiscales, en detrimento de los derechos de las personas.

Las **instituciones coordinadoras** a nivel estatal también han perdido fuerza. Tienden a estancarse o de plano a desaparecer, como en Zacatecas, Campeche, Ciudad de México, Michoacán, Morelos y Oaxaca. Las debilidades más notables de las Instituciones de Coordinación Técnica Estatal (ICTE), que demuestran una **baja efectividad para la construcción de acuerdos y lineamientos, incidencia presupuestal con visión sistémica, construcción de sistema informáticos y definición de objetivos comunes**. Un factor que parece estar afectando a los órganos de coordinación y fomentando la asimetría institucional es la falta de liderazgo de instancias como la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación.

La **planeación** como ejercicio necesario para proyectar resultados y administrar los recursos es una condicionante 'dispareja' en el país: once estados integran programas sectoriales con indicadores de desempeño; siete estados realizan planes interinstitucionales y el resto de las entidades federativas simplemente no realizan ejercicios de planeación sistémicos. Esta falta de consistencia al momento de planear tiene un resultado: la **discordancia entre la asignación de presupuestos, la definición de metas y la identificación de prioridades**.

Por otra parte, la **inversión en sistemas informáticos** es indispensable para la consolidación de los procedimientos, la generación de información para la toma de decisiones y la agilización de los procesos, y aun así se encuentra disminuida en la mayoría de las instituciones del país. En algunos casos los sistemas informáticos más funcionales han sido desarrollados por los propios equipos de trabajo de las instituciones, sin tener que erogar grandes sumas de dinero para adquirir soluciones tecnológicas. Es conveniente identificar estas buenas prácticas y articular redes de especialistas en tecnologías de la información del sector justicia. A partir de estas comunidades se pueden generar intercambios de experiencias que permitan superar el atraso.

La **disponibilidad de información sobre el Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia** es escasa, y depende del seguimiento de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Por su parte, los esfuerzos de la UASJ para producir el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) tienen ciertos sesgos y discordancias



en torno a las fuentes de información y momentos de actualización. Tanto a nivel estatal como nacional **es necesario generar acuerdos para elevar la calidad de los datos y la información derivada, que además abarque a todas las instituciones de justicia.** Seguir construyendo índices desconectados entre sí no nos permitirá analizar los problemas del sistema en su conjunto, y en consecuencia las decisiones tomadas siempre serán parciales y sin un efecto a largo plazo.

En el apartado de la **normatividad** observamos que se realizaron reformas y emitieron leyes –principalmente en el Congreso de la Unión– que atienden más a **discursos de carácter político-punitivistas** que a realidades y datos que demuestran la necesidad de generar más equilibrios entre operadores.

Esta edición de *Hallazgos* nos permitió comprobar una vez más que **la suficiencia y capacidades de las personas operadoras son la clave principal para la transformación del sistema.** Es decir, las instituciones son las personas que las operan. En los estados identificamos una tendencia hacia el incremento del personal; no obstante, **el ritmo de aumento del personal jurisdiccional es más moderado frente al personal de las fiscalías o procuradurías** –fiscales y policías de investigación–. Una posible explicación: no se ha generado el sentido de urgencia de contar con más jueces, porque tampoco los casos están llegando a sede judicial. **En la medida en que las funciones de las fiscalías se concentren cada vez más en el litigio y menos en la mediación o la investigación, se podrá aspirar a que más casos se judicialicen,** lo que daría pie a un mayor número de jueces que permitan el flujo eficiente del proceso penal. Por otra parte, reiteramos la necesidad de **contrarrestar las limitaciones de personal en defensorías públicas y asesorías de víctimas.** Esta insuficiencia termina impactando en la calidad de los servicios que se proveen a los usuarios, tanto del lado de las personas imputadas como de las víctimas.

En la misma lógica, **es necesario revisar a fondo el servicio civil de carrera.** Hasta ahora los esfuerzos se han concentrado en dos ejes: emisión de normatividad (leyes o reglamentos) y creación de institutos u órganos. Respecto de la institucionalización, en la mayoría de los casos se empieza por construir centros o espacios de capacitación, y poco a poco se va madurando hacia la evaluación del desempeño de los operadores y articulación del Servicio Profesional de Carrera (SPC). Para dar un paso adelante franco e inmediato, las instituciones podrían revisar los patrones de ascensos en los

escalafones de carrera y la permanencia o rotación del personal. Gran parte de las fiscalías, poderes judiciales y defensorías han avanzado en los dos primeros ejes que señalamos; el reto ahora es enfocar la atención en los mecanismos de ascensos e incentivos de carrera.

En lo que toca a la **investigación** observamos que existe cada vez más conciencia por articular una **política criminal integral** que comprenda el quehacer de todas las instituciones, empezando por las policías en labores investigativas, en coordinación con las fiscalías. De ahí que sean tan apreciables los esfuerzos de las fiscalías de Sonora y Nuevo León para emitir **planes de persecución penal** que incluyan la priorización de delitos y visión de fenómenos criminales complejos. Sin embargo, es necesario no perder de vista buenas prácticas internacionales y proyectos en México sobre articulación de investigaciones efectivas, en pos de la identificación de todos los elementos necesarios para lograr el objetivo: **metodologías, perfiles, capacitación de personas, sistemas de gestión y coordinación entre autoridades, presentación en audiencias, estrategias de investigación, construcción de líneas de investigación,** por mencionar algunos. No basta con solucionar ciertos casos; necesitamos construir el andamiaje para que las investigaciones en México sean profesionales y lo suficientemente robustas para someterse al contradictorio que implica el sistema acusatorio.

A partir del enfoque transversal de género observamos que la **discriminación contra las mujeres operadoras** del sistema de justicia penal se refleja en materia de remuneraciones (en varios estados es difícil que superen los 40 mil pesos de salario mensual), a pesar de que constituyen una buena parte de la fuerza de trabajo en las instituciones. Es decir, **muchas mujeres operan el sistema de justicia, pero en puestos inferiores.** Este escenario se observa tanto en fiscalías como en poderes judiciales. **También como usuarias del sistema las mujeres enfrentan discriminación y violencia:** a las detenidas se les amenaza con hacer daño a familiares, no se registran sus lesiones al momento de la detención, su privación de la libertad sin sentencia es más común que entre los hombres, las sanciones que se les imponen son más severas y como víctimas sufren mayores daños psicológicos y tienen más miedo a denunciar por temor a los agresores e incluso a las autoridades. Es decir, el sistema, a pesar de sus reformas, no ha logrado incorporar el enfoque de género como uno de los pilares de acceso a la justicia.

Finalmente, el ejercicio que realizamos en 2020 para profundizar sobre **la confianza ciudadana hacia las**



instituciones del sistema de justicia y el conocimiento de los derechos de las personas imputadas o víctimas arroja en términos generales una mayor conciencia y necesidad de contar con un sistema de justicia penal que funcione. Podemos observar que entre la ciudadanía se generaron altas expectativas por la implementación de la reforma que prometía un sistema más transparente, eficaz y justo. Pues bien, podemos decir que algunos de los objetivos se cumplieron: el mayor conocimiento de derechos de víctimas e imputados – destacando el derecho a la presunción de inocencia– y de las instituciones que intervienen. Sin embargo, se

encuentran asignaturas pendientes. La principal: ganar la confianza ciudadana en las autoridades, con la garantía de que se respetaran sus derechos y sus conflictos tendrán algún tipo de solución. Una respuesta interesante, y que nos debería dar aliento para difundir las buenas prácticas y los esfuerzos por transformar el sistema, es que entre el 59% y 73% de las personas encuestadas están de acuerdo con que se inviertan más recursos públicos en el SJP, con miras a mejorarlo, aun a cambio de disminuir la inversión en otras áreas. **Es decir, la ciudadanía valora la justicia, la está esperando y está dispuesta a invertir en ella.**

Recomendaciones de política pública

A. Respetto a los condicionantes y habilitantes

del sistema como constitutivos de su estructura institucional, recomendamos:

- **Fortalecer las capacidades de las instituciones para sistematizar su información.** Al momento de incorporar herramientas tecnológicas, se deben considerar las características de las bases de datos, para así permitir la respuesta a solicitudes de acceso mediante la entrega de formatos digitales.
 - **Que la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia retomara el apoyo a las defensorías y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas.** De forma paralela, se debe fomentar la discusión y la definición de una agenda con el objetivo de sustentar el fortalecimiento de las defensorías y CEAV, subrayar la relevancia de reducción de asimetrías procesales y promover la igualdad de armas para los derechos de víctimas y probables responsables.
 - **Promover la comprensión sistémica a través de ejercicios locales de planeación y presupuesto,** con la definición de problemas comunes a los sistemas, metas y objetivos, de los cuales se desprendan objetivos estratégicos y tácticos a nivel subnacional.
 - **Promover la articulación vertical entre los estados y la Federación,** principalmente en lo con-
- cerniente a la persecución y combate a los fenómenos criminales que cruzan ambos fueros que y abarcan más de una jurisdicción.
- En cuanto a la coordinación estatal, **se deben realizar ejercicios de difusión e intercambio entre operadores que permitan exponer las buenas prácticas**, como la coordinación que se da en Querétaro y Coahuila. Esperar a que la Federación tome el liderazgo y hasta entonces impulsar la necesaria coordinación interinstitucional implica un gran riesgo de erosión del sistema. Por el contrario, si se realizan estos intercambios de experiencias estatales (en los que las universidades y organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel importante) se podrá reforzar el liderazgo y la innovación, cuya fuente actualmente está más viva en los estados que en la Federación.
 - **Fomentar la integración de planes sectoriales** –un nivel más avanzado de articulación que los planes interinstitucionales, ya que se comparten indicadores de desempeño, resultados y presupuestación más coherentes entre los diversos integrantes del sistema–. En algunas instituciones, antes de llegar a ello sería positivo trabajar para que sus presupuestos sean resultado del análisis de información de calidad, definición de metas, identificación y priorización de necesidades, y no meramente del cabildeo anual y coyuntural de cada ejercicio fiscal.



- **Trabajar en la identificación de las distintas salidas del sistema penal por tipos delictivos o fenómenos criminales.** Este esfuerzo arrojará información esencial para la toma de decisiones al momento de priorizar los delitos que más afectan a la comunidad, así como para el desarrollo de estrategias sistémicas por tipos de delitos o fenómenos delictivos que apunten, incluso, a causas de raíz.
- Recabar la información de personas operadoras y usuarias por sexo, de tal manera que se puedan analizar con enfoques diferenciados los problemas que enfrentan las mujeres dentro del sistema de justicia penal.
- **Actualizar los indicadores estratégicos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES),** para que permitan la visibilización de las interrelaciones de las instituciones y su impacto en el SJP. Es decir, dotarlo de una visión con perspectiva de procuración e impartición de justicia, en lugar la perspectiva de seguridad pública que actualmente tiene.
- *(Entre nuestras recomendaciones en materia de normatividad):* **revisar los impactos positivos y negativos de concentrar facultades legislativas a través de leyes nacionales** en el Congreso de la Unión. Promover la adopción e implementación del protocolo feminicidio en estados faltantes.
- *(En cuanto a la suficiencia de personal):* **hacer proyecciones de cargas de trabajo interinstitucionales** que permitan visualizar las necesidades de crecimiento de cada actor. En particular, los esfuerzos para dotar de personal deberían orientarse a las defensorías públicas y las comisiones de víctimas.
- **Sistematizar la información interna de personal y respecto de las personas usuarias de sus servicios a partir del género,** para analizar a fondo las brechas que existen entre hombres y mujeres, y empezar a implementar políticas que mitiguen la discriminación. Al mismo tiempo, generar esquemas normativos y herramientas de gestión a partir de la experiencia de las mujeres en calidad de operadoras, imputadas o víctimas, que permitan nivelar condiciones de igualdad para hombres y mujeres.

B. Respecto a la operación del sistema con el fin de mejorar los resultados nuestras recomendaciones son las siguientes:

- **Definir políticas claras en las fiscalías al momento de recibir los casos.** Si bien se reporta un

alto índice de “apertura de carpetas” en las fiscalías, lo cierto es que de acuerdo con la tubería procesal una buena parte de los casos se “resuelve” por medio de una determinación –no ejercicio de la acción penal, archivo temporal, acumulación e incompetencia–, que no implica soluciones de calidad. Por otra parte, y con respecto de esas determinaciones, en la mayoría de las fiscalías no existen capacidades instaladas para hacer un análisis de la información contenida en esas carpetas, y que podría ser valiosa para encontrar patrones criminales

- **Hacer un análisis a fondo sobre las determinaciones de las fiscalías, particularmente del archivo temporal y no ejercicio de la acción penal.** Sería útil conocer la tipología de casos que se terminan por esta vía, sobre todo tratándose de los delitos que implican mayor carga de trabajo para el sistema, como son los robos y la violencia familiar. En caso de que las fiscalías no cuenten con capacidades para ello, se podrían generar esquemas de coordinación para que la policía produzca esta clase de análisis. En todo caso, es necesario que las fiscalías analicen lo que está sucediendo en estas determinaciones, diseñen medidas y ejecuten acciones que aumenten las salidas de calidad que proporciona el proceso acusatorio.
- **Abandonar la concepción de que “abrir carpetas” es la función principal y a la que se dedican más recursos en las fiscalías.** La conducción de las investigaciones y el litigio deberían posicionarse como la función primordial de las personas que operan en las fiscalías.
- **Aprovechar los mecanismos alternativos de solución de controversias tanto en sede ministerial como judicial.** No se está potenciado esta salida, pues el promedio nacional de solución por esta vía es de 6.1% de los casos.
- *(En cuanto a la evaluación de riesgos procesales):* **calibrar los casos en que se requiere la evaluación, para no desperdiciar recursos escasos.** Que los operadores del sistema utilicen las evaluaciones de las UMECA para determinar la necesidad y pertinencia de las medidas cautelares en cada caso. Fijar indicadores sobre el uso de las evaluaciones que emiten las UMECA, tanto para fiscales y defensores como jueces.
- *(Para el caso de los estados que reportan un alto nivel de detenciones calificadas como ilegales: Baja California Sur, Chihuahua y Oaxaca):* hacer un aná-



lisis de las causas de dicha determinación y saber si son atribuibles a la policía o al Ministerio Público, a la luz de los criterios judiciales que se están examinando en esta etapa del proceso.

- *(En cuanto a la satisfacción de los derechos de las víctimas):* **tanto las fiscalías como los asesores victimales deben poner mayor atención en la reparación del daño.** Para ello recomendamos igualmente hacer un análisis de las capacidades institucionales, para hacer estas solicitudes y diseñar medidas que en la mayor parte de los casos obtengan reparaciones del daño adecuadas a cada caso, y fijar indicadores en esta materia para fiscales y asesores victimales.
- *(En cuanto a las autoridades federales):* fijar prioridades sobre los delitos de su competencia que mayor impacto social causan, y establecer políticas para procesar los delitos que aunque son federales implican un menor daño social. La recomendación más urgente: **que las autoridades federales no se estanquen en la implementación del sistema acusatorio** y, por el contrario, evalúen y transparenten los resultados obtenidos a la fecha.



Anexo a la encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020

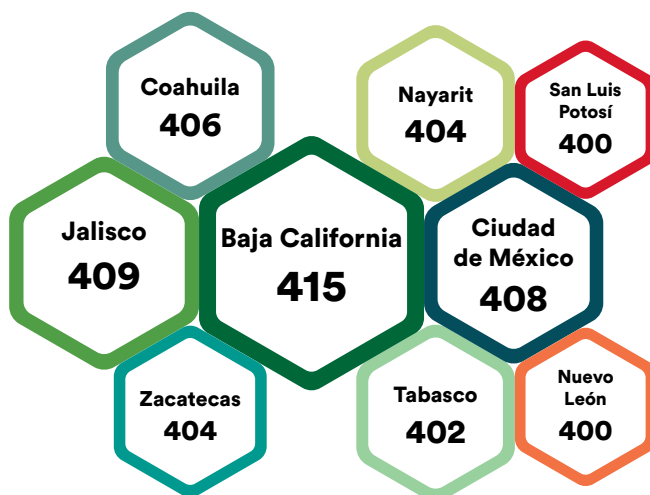
1. Aspectos Sociodemográficos

La muestra que se seleccionó para responder a la encuesta estuvo conformada por 3,648 personas, mayores de 18 años de edad. De ellas, 51% fueron mujeres y 49% hombres. La distribución de las personas por entidad federativa se puede observar en la Gráfica 1. La edad promedio de las personas encuestadas fue de 34

años y su distribución por grupos de edad se puede observar en el Cuadro 1.

Los niveles de escolaridad de las personas entrevistadas se muestran en el Cuadro 2. Un tercio de ellas (33%) tiene una escolaridad máxima entre estudios de primaria y secundaria. Otro tercio tiene estudios de bachillerato (31%) y el resto (33%) tiene estudios de licenciatura y posgrado.

Gráfico 1. Distribución de la muestra por entidad federativa



Cuadro 1. Distribución de la muestra por grupos de edad

| | De 18 a 29 años | De 30 a 39 años | De 40 a 49 años | De 50 a 59 años | 60 y más años |
|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Ciudad de México | 13% | 21% | 19% | 20% | 27% |
| Nuevo León | 20% | 24% | 24% | 15% | 17% |
| Coahuila | 22% | 20% | 20% | 24% | 14% |
| Jalisco | 24% | 23% | 23% | 22% | 8% |
| Zacatecas | 22% | 21% | 21% | 18% | 18% |
| Baja California | 22% | 20% | 20% | 19% | 19% |
| San Luis Potosí | 19% | 18% | 22% | 18% | 23% |
| Nayarit | 16% | 19% | 17% | 21% | 27% |
| Tabasco | 28% | 23% | 22% | 14% | 13% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.



Cuadro 2. Distribución de la muestra por niveles de escolaridad

| | Ninguno | Primaria | Secundaria | Preparatoria | Licenciatura | Posgrado |
|---------------------------------------|-----------|------------|------------|--------------|--------------|-----------|
| Ciudad de México | 1% | 8% | 9% | 30% | 42% | 8% |
| Nuevo León | 2% | 8% | 22% | 28% | 31% | 8% |
| Coahuila | 2% | 10% | 20% | 28% | 31% | 9% |
| Jalisco | 2% | 10% | 20% | 38% | 27% | 2% |
| Zacatecas | 2% | 13% | 24% | 31% | 24% | 6% |
| Baja California | 2% | 14% | 26% | 33% | 21% | 3% |
| San Luis Potosí | 3% | 12% | 26% | 28% | 25% | 5% |
| Nayarit | 4% | 18% | 22% | 26% | 25% | 5% |
| Tabasco | 1% | 10% | 22% | 41% | 24% | 2% |
| Promedio por grado de estudios | 2% | 11% | 21% | 31% | 28% | 5% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Por otra parte, un tercio de las personas encuestadas (32%) tiene un ingreso mensual menor de 5 mil pesos. Un segundo grupo de personas (25%) gana entre 5 mil y 10 mil pesos mensuales. Una de cinco personas entrevistadas (23%) obtiene más de 10 mil pesos mensuales. El resto (19%) no contestó o no quiso indicar su ingreso mensual (Cuadro 3).

La situación ocupacional de las personas entrevistadas al momento del levantamiento de la encuesta se puede observar en el Cuadro 4. Al respecto una de cada cinco personas se dedica a las labores del hogar (22%) o es empleado o empleada en el sector privado (21%). Otro grupo importante de personas encuestadas trabaja por cuenta propia (27%). Asimismo, una de cada 10 de personas encuestadas es empleado o empleada de gobierno. Finalmente, 5% de los encuestados son estudiantes, 8% están jubilados o pensionados y 7% se encontraban desempleados en el momento en que se levantó la encuesta.

Cuadro 3. Distribución de la muestra por niveles de ingreso mensual

| | Menos de 5 mil pesos | Entre 5 mil y 10 mil pesos | Entre 10 mil y 20 mil pesos | Más de 20 mil pesos | Nc |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------|------------|
| Ciudad de México | 22% | 26% | 19% | 12% | 21% |
| Nuevo León | 21% | 23% | 14% | 17% | 25% |
| Coahuila | 26% | 24% | 15% | 12% | 23% |
| Jalisco | 24% | 27% | 24% | 6% | 19% |
| Zacatecas | 40% | 25% | 12% | 6% | 17% |
| Baja California | 30% | 31% | 16% | 7% | 16% |
| San Luis Potosí | 46% | 19% | 10% | 3% | 22% |
| Nayarit | 43% | 23% | 15% | 4% | 15% |
| Tabasco | 40% | 29% | 14% | 4% | 13% |
| Promedio por nivel de ingreso | 32% | 25% | 15% | 8% | 19% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Cuadro 4. Distribución de la muestra por tipo de ocupación

| | Labores del hogar | Estudiante | Pensionado/Jubilado | Desempleado | Trabajo por cuenta propia | Empleado de gobierno | Empleado en el sector privado |
|---------------------------|-------------------|------------|---------------------|-------------|---------------------------|----------------------|-------------------------------|
| Ciudad de México | 17% | 3% | 14% | 5% | 23% | 11% | 26% |
| Nuevo León | 26% | 3% | 7% | 7% | 16% | 8% | 33% |
| Coahuila | 19% | 4% | 8% | 4% | 20% | 12% | 32% |
| Jalisco | 21% | 7% | 4% | 9% | 26% | 9% | 24% |
| Zacatecas | 22% | 5% | 6% | 5% | 36% | 12% | 14% |
| Baja California | 19% | 7% | 7% | 9% | 31% | 8% | 19% |
| San Luis Potosí | 24% | 7% | 9% | 6% | 27% | 18% | 9% |
| Nayarit | 25% | 3% | 12% | 7% | 27% | 9% | 16% |
| Tabasco | 24% | 6% | 4% | 13% | 33% | 8% | 12% |
| Promedio ocupación | 22% | 5% | 8% | 7% | 27% | 11% | 21% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

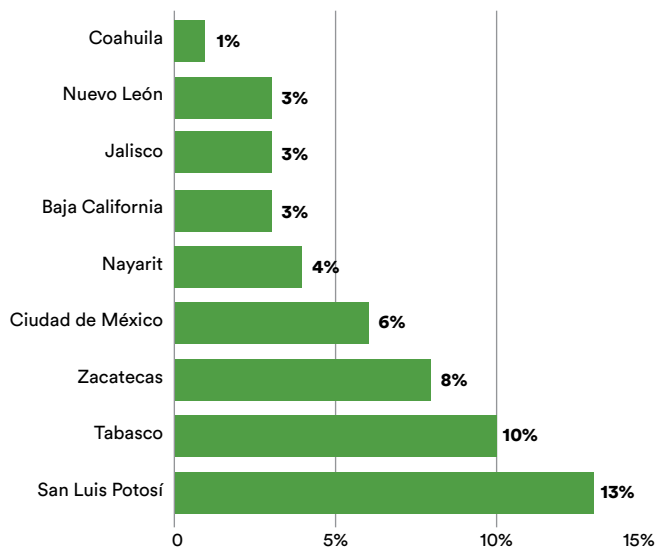
Nota: No se incluyó en el cuadro la opción de respuesta "No contestó".



San Luis Potosí es la entidad federativa con mayor porcentaje de personas encuestadas que se describen como indígenas o afromexicanos (13%). Le siguen Tabasco (10%), Zacatecas (8%) y Ciudad de México (6%). En menor proporción se ubican los estados de Nayarit (4%) Baja California, Jalisco y Nuevo León (con 3% los tres) y, por último, Coahuila (1%) (Gráfica 2). Finalmente, en promedio, 7% de las personas encuestadas considera tener alguna discapacidad. El estado con mayor porcentaje de personas con discapacidad es Tabasco (11%), seguido de la ciudad de México, Zacatecas y San Luis Potosí (los tres con 8%).

Gráfico 2. Distribución de la muestra por adscripción étnica

¿Pertenece usted a alguna comunidad indígena o afromexicana?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Sólo se incluyó en la gráfica la opción de respuesta "Sí".

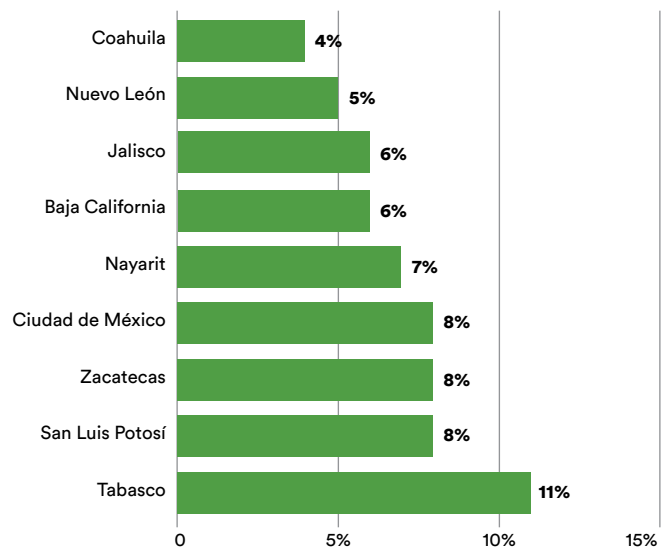
2. Desarrollo metodológico

El objetivo de la encuesta fue obtener información estadística representativa de nueve entidades federativas (Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas) para identificar la percepción, conocimiento y experiencia de la ciudadanía con el Sistema de Justicia Penal.

Gráfico 3. Distribución de la muestra por situación de discapacidad

Una persona con discapacidad es aquella que vive con alguna dificultad para desplazarse, ver, escuchar, comunicarse, poner atención o que vive con alguna condición mental o psicosocial.

¿Se considera usted una persona con discapacidad?



Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: Sólo se incluyó en la gráfica la opción de respuesta "Sí".

Diseño de cuestionario

Los investigadores de *México Evalúa* diseñaron el cuestionario y el equipo de *Investigación Estratégica Social* colaboró en el ajuste de algunos fraseos y en la sugerencia de preguntas sociodemográficas.

Población objetivo

Para esta encuesta, la población objetivo la constituyeron todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos de 18 años o más, que vivía en los estados analizados y que contaba con teléfono fijo en su vivienda.⁵⁴ A cada

⁵⁴ Para garantizar la representatividad de los levantamientos, para cada estado se buscó que la proporción de respondientes por género correspondiera a la distribución de género de la población estatal. Esto significa que en los estados analizados la distribución por género fue de, aproximadamente, 50% mujeres y 50% hombres.



habitante seleccionado en la muestra se le aplicó un cuestionario de opinión que recopila diversas percepciones y actitudes sobre cada uno de los temas dentro de la investigación.

| | N | Tamaño de muestra |
|---------------------------------------|-----------|-------------------|
| Baja California | 2,128,634 | 415 |
| Ciudad de México | 6,478,327 | 408 |
| Coahuila | 1,856,456 | 406 |
| Jalisco | 4,942,169 | 409 |
| Nayarit | 738,086 | 404 |
| Nuevo León | 3,344,059 | 400 |
| San Luis Potosí | 1,684,610 | 400 |
| Tabasco | 1,499,856 | 402 |
| Zacatecas | 968,022 | 404 |
| Total de entrevistas completas | | 3648 |

La muestra y sus elementos

La selección de unidades de muestreo se realizó mediante muestreo aleatorio simple con apoyo del listado de registros de teléfonos residenciales actualizados de cada uno de los estados analizados. Se utilizó la siguiente fórmula para un muestreo de poblaciones finitas:

$$n = \frac{N Z^2 p * q}{r^2 (N - 1) + Z^2 p * q}$$

Donde:

n = tamaño de muestra
 N = tamaño de la población de cada estado
 Z = valor que garantiza realizar las estimaciones con una confianza prefijada
 p = proporción aproximada del fenómeno en estudio en la población de referencia
 $q = (1-p)$
 r = error relativo máximo esperado

Considerando la población que tiene 18 años o más de cada estado (N); un nivel de confianza de 95% ($Z = 1.96$); una probabilidad máxima (.5) y un error relativo máximo esperado del 5%, se obtiene un tamaño de muestra de casos 400 casos por cada entidad federativa.

$$n = \frac{N (1.96)^2 (0.5 * 0.5)}{(0.05)^2 (N - 1) + (1.96)^2 (0.5 * 0.5)} = 400$$

Técnica de recopilación de información

Se trató de una encuesta telefónica. Debido a la emergencia sanitaria de Covid-19, los encuestadores realizaron las entrevistas desde sus hogares a través de la habilitación de un sistema de marcado y captura online. Las entrevistas se llevaron a cabo en los meses de marzo a junio de 2020.

3. Anexo estadístico

Cuadro 5. ¿Ha escuchado usted hablar sobre los juicios orales, la posibilidad de compensar por el daño que le haya provocado un delito y la mediación entre las partes para solucionar conflictos penales?

| | Respuesta | Juicios orales | Compensación de daños | Mediación |
|------------------|-----------|----------------|-----------------------|-----------|
| Baja California | Sí | 54.0% | 53.3% | 64.1% |
| | No | 45.3% | 46.3% | 35.7% |
| Ciudad de México | Sí | 80.1% | 59.8% | 75.2% |
| | No | 19.6% | 39.2% | 24.0% |
| Coahuila | Sí | 57.6% | 52.2% | 67.5% |
| | No | 42.1% | 47.8% | 32.5% |
| Jalisco | Sí | 50.6% | 47.7% | 57.9% |
| | No | 48.2% | 50.4% | 40.3% |
| Nayarit | Sí | 50.5% | 51.7% | 62.6% |
| | No | 49.0% | 47.8% | 36.9% |
| Nuevo León | Sí | 60.0% | 37.0% | 55.8% |
| | No | 39.3% | 62.8% | 44.0% |
| San Luis Potosí | Sí | 51.8% | 53.3% | 63.3% |
| | No | 48.0% | 46.3% | 36.8% |
| Tabasco | Sí | 60.0% | 54.5% | 64.2% |
| | No | 40.0% | 45.0% | 34.8% |
| Zacatecas | Sí | 55.9% | 54.0% | 63.6% |
| | No | 43.6% | 45.5% | 36.4% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en el cuadro las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".



Cuadro 6. Principales derechos identificados de las víctimas de un delito

| | 2012 | 2020 |
|------------------|--------------------------------|---|
| Ciudad de México | Ser escuchada | Ser informado de la situación de su caso |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser escuchada |
| Nuevo León | Ser escuchada | Ser informado de la situación de su caso |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser escuchada |
| Coahuila | Ser escuchada | Ser informado de la situación de su caso |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser escuchada |
| Jalisco | Ser escuchada | Ser escuchada |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser informado de la situación de su caso |
| Zacatecas | Ser escuchada | Ser escuchada |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser informado de la situación de su caso |
| Baja California | Ser escuchada | Ser informado de la situación de su caso |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser escuchada |
| San Luis Potosí | Ser escuchada | Ser escuchada |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser informado de la situación de su caso |
| Nayarit | Ser escuchada | Ser escuchada |
| | Protección y auxilio inmediato | Contar con un intérprete o traductor si no entiende español |
| Tabasco | Ser escuchada | Ser informado de la situación de su caso |
| | Protección y auxilio inmediato | Ser escuchada |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Cuadro 7. Ahora dígame, ¿ha escuchado que todas las personas tienen derecho a ser consideradas inocentes hasta que, si es el caso, se demuestre lo contrario?

| | Sí | No | NS/NC |
|------------------|-----|-----|-------|
| Ciudad de México | 91% | 9% | 0% |
| Nuevo León | 90% | 9% | 1% |
| Coahuila | 90% | 8% | 2% |
| Jalisco | 80% | 19% | 1% |
| Zacatecas | 93% | 6% | 1% |
| Baja California | 88% | 12% | 0% |
| San Luis Potosí | 93% | 7% | 0% |
| Nayarit | 89% | 11% | 0% |
| Tabasco | 90% | 10% | 0% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Cuadro 8. Principales derechos identificados de las personas acusadas de cometer un delito

| | 2012 | 2020 |
|------------------|-------------------------------------|--|
| Ciudad de México | Ser tratado como inocente | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Ser informada de lo que se le acusa |
| Nuevo León | Ser tratado como inocente | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Ser informada de lo que se le acusa |
| Coahuila | Ser tratado como inocente | Ser informada de lo que se le acusa |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| Jalisco | Ser tratado como inocente | Ser informada de lo que se le acusa |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| Zacatecas | Ser tratado como inocente | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Ser informada de lo que se le acusa |
| Baja California | Ser tratado como inocente | Ser informada de lo que se le acusa |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| San Luis Potosí | Ser tratado como inocente | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Ser informada de lo que se le acusa |
| Nayarit | Ser tratado como inocente | Presentar pruebas que lo favorezcan |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| Tabasco | Ser tratado como inocente | Contar con un abogado titulado que lo defienda |
| | Ser informado de lo que se le acusa | Presentar pruebas que lo favorezcan |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.



Cuadro 9. Fuentes de información que usan las personas para enterarse de lo que sucede en su estado

| | Televisión | Radio | Periódicos | Internet | Redes sociales | Platicando con la gente | Folleto y material informativo institucional |
|----------------------------|------------|-----------|------------|------------|----------------|-------------------------|--|
| Ciudad de México | 41% | 11% | 10% | 22% | 12% | 3% | 1% |
| Nuevo León | 51% | 3% | 4% | 18% | 21% | 1% | 1% |
| Coahuila | 36% | 9% | 6% | 19% | 26% | 2% | 1% |
| Jalisco | 55% | 11% | 4% | 13% | 15% | 2% | 0% |
| Zacatecas | 35% | 6% | 3% | 20% | 30% | 5% | 0% |
| Baja California | 44% | 7% | 5% | 19% | 23% | 2% | 0% |
| San Luis Potosí | 48% | 5% | 9% | 16% | 18% | 3% | 0% |
| Nayarit | 55% | 5% | 2% | 14% | 17% | 4% | 2% |
| Tabasco | 41% | 11% | 7% | 12% | 26% | 2% | 1% |
| Promedio por fuente | 45% | 8% | 6% | 17% | 21% | 3% | 1% |

Fuente: Elaboración propia con base en México Evalúa, Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, 2020.

Nota: No se incluyeron en el cuadro las opciones de respuesta "No sabe", "No contestó".

Cuestionario Telefónico

Fortalecimiento del sistema de Justicia Penal – versión final

¿Vive usted en el estado de _____ ?

Sí (1) Continuar

No (2) Dar gracias y terminar

Sociodemográficos

A1. (ANOTAR SIN PREGUNTAR) Sexo del entrevistado (a)

Mujer (1)

Hombre (2)

A2. ¿Cuántos años cumplidos tiene usted?

Registrar: _____

A3. ¿Cuál fue el último nivel de estudios que usted completó?

Ninguno(1)

Primaria (2)

Secundaria (3)

Preparatoria o carrera técnica (4)

Licenciatura (5)

Posgrado (6)

No contestó (99)

A4. ¿Cuál es su ocupación principal? (LEER OPCIONES)

Labores del hogar (1)

Estudiante (2)

Pensionado/Jubilado (3)

Desempleado (4)

Trabajo por cuenta propia (5)

Empleado de gobierno (6)

Empleado en el sector privado (7)

No contestó (99)



A5. ¿Cuál es su municipio de residencia habitual?

Registrar: _____

No contestó (99)

A6. ¿Cuál es su ingreso personal mensual aproximado total por trabajo, rentas, apoyos gubernamentales, etc.)?

Menos de 5 mil pesos (1)

Entre 5 mil y 10 mil pesos (2)

Entre 10 mil y 20 mil pesos (3)

Más de 20 mil pesos (4)

No contestó (99)

A7. ¿Pertenece usted a alguna comunidad indígena o afroamericana?

Sí (1)

No (2)

No contestó (99)

A8. Una persona con discapacidad es aquella que vive con alguna dificultad para desplazarse, ver, escuchar, comunicarse, poner atención o que vive con alguna condición mental o psicosocial. ¿Se considera usted una persona con discapacidad?

Sí (1)

No (2)

No contestó (99)

Conocimiento del sistema de Justicia Penal

P1. De las siguientes autoridades que le mencionaré, dígame de cuáles ha escuchado usted hablar: (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Sí | No | Ns/Nc |
|-----------------------------------|-----|-----|-------|
| a) Policía Preventiva Municipal | (1) | (2) | (99) |
| b) Policía Estatal | (1) | (2) | (99) |
| c) Guardia Nacional | (1) | (2) | (99) |
| d) Policía Ministerial o Judicial | (1) | (2) | (99) |
| e) Ministerio Público (MP) | (1) | (2) | (99) |
| f) Jueces | (1) | (2) | (99) |

P2. ¿Qué tanto ha escuchado hablar de las instituciones de justicia penal: mucho, algo, poco o nada?

Nada (1)

Poco (2)

Algo (3)

Mucho (4)

No sabe/ No contestó (99)

P3. A partir de lo que usted sabe o ha escuchado, ¿cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado: muy buena, buena, mala o muy mala?

Muy mala (1)

Mala (2)

Ni buena, ni mala (espontánea) (3)

Buena (4)

Muy buena (5)

No contestó (99)

**P4. ¿Ha escuchado usted hablar sobre los juicios orales?**

- Sí (1)
No (2)
No sabe/ No contestó (99)

P5. ¿Ha escuchado usted hablar sobre la posibilidad de compensar por el daño que le haya provocado un delito?

- Sí (1)
No (2)
No sabe/ No contestó (99)

P6. ¿Ha escuchado usted hablar de otras formas de justicia como la mediación o negociación entre las partes para solucionar conflictos penales?

- Sí (1)
No (2)
No sabe/ No contestó (99)

P7. Ahora dígame, ¿ha escuchado que todas las personas tienen derecho a ser consideradas inocentes hasta que, si es el caso, se demuestre lo contrario?

- Sí (1)
No (2)
No sabe/ No contestó (99)

P8. Y, por lo que usted sabe, si una persona comete un delito: a) la única sanción o castigo posible es que vaya a prisión; o b) existen otras sanciones para ella que no implican ir a prisión.

- La única sanción o castigo posible es ir a prisión (1)
Existen otras sanciones que no implican ir a prisión (2)
No sabe/ No contestó (99)

P9. En el año 2008 hubo una reforma a la Constitución para crear un nuevo proceso de justicia penal en México. ¿Sabe usted si ya se usa el nuevo proceso de justicia en este estado?

- Sí, ya se usa (1)
No, aun no se usa (2)
No sabe si ya se usa o no (espontánea) (3)
No contestó (99)

P10. Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? (LEER OPCIONES 1 AL 4)

- Mucho peor (1)
Algo peor (2)
Algo mejor (4)
Mucho mejor (5)
Igual (espontánea – NO LEER) (3)
No contestó (99)

P11. Dígame, ¿estaría dispuesto a que se invirtieran más recursos públicos para tener un mejor sistema de justicia penal en su estado aún a cambio de invertir menos en otras áreas: sí o no?

- Sí (1)
No (2)
Depende (espontánea) (3)
No sabe/ No contestó (99)



P12. En el último año, ¿ha acudido con alguna de las instituciones de justicia penal con motivo de un delito?

Sí (1) Se incluye pregunta 23

No (2) Termina cuestionario en pregunta 22

No sabe/ No contestó (99)

PARA QUIENES DIJERON "SÍ"

P12A. ¿Cuál de las siguientes modalidades se acerca más a la situación que usted enfrentó con las instituciones de justicia penal? (LEER OPCIONES 1 AL 4)

Fue víctima de un delito (1)

Fue acusado de cometer un delito (2)

Fue testigo de un delito (3)

Por motivos de trabajo (4)

Otro (Espontánea) (registrar): _____

No sabe/ No contestó (99)

P12B. ¿Diría que su experiencia con las instituciones de justicia penal fue... ?

| | | |
|---|--|------------|
| a) Fácil de resolver (1) | ó difícil de resolver (2) | Ns/Nc (99) |
| b) Honesta (1) | ó se dio con corrupción, sobornos o extorsión (2) | Ns/Nc (99) |
| c) Amable y con buen trato (1) | ó con trato violento, insensible o intimidatorio (2) | Ns/Nc (99) |
| d) Implicó un tiempo de ágil a razonable (1) | ó implicó un proceso largo y tardado (2) | Ns/Nc (99) |
| e) Las instalaciones eran confortables y accesibles (1) | ó las instalaciones no resultaban agradables (2) | Ns/Nc (99) |
| f) Muy satisfactoria (1) | Poco o nada satisfactoria (2) | Ns/Nc (99) |

PARA QUIENES DIJERON "NO"

P12C. ¿Por qué razón diría que no ha acudido con alguna autoridad de las instituciones de justicia penal para resolver un caso de delito? (ESPONTÁNEA. ABIERTA CON PRE- CATÁLOGO)

No lo ha necesitado (1)

No sirve de nada (2)

El proceso es muy difícil (3)

No sabe cómo hacerlo (4)

No confía en las autoridades ni el sistema de justicia (5)

Otra (registrar): _____

No sabe/ No contestó (99)

Conocimiento del proceso

A TODOS LOS ENTREVISTADOS

P13. Por favor, conteste "sí" o "no" a las siguientes afirmaciones a partir de lo que usted sabe o ha escuchado. (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Sí | No | Ns/Nc |
|---|-----|-----|-------|
| a) En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía. ¿Sí o no? | (1) | (2) | (99) |
| b) El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público. ¿Sí o no? | (1) | (2) | (99) |
| c) Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público. ¿Sí o no? | (1) | (2) | (99) |
| d) El juez debe estar presente en todas las audiencias. ¿Sí o no? | (1) | (2) | (99) |
| e) Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público. ¿Sí o no? | (1) | (2) | (99) |



Conocimiento y percepción sobre derechos

P14A y P14B SE PREGUNTAN A TODOS LOS ENTREVISTADOS

P14A. De los siguientes derechos de una persona que fue VÍCTIMA DE UN DELITO, ¿dígame sí o no cuáles de estos había escuchado antes? (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Sí | No | Ns/Nc |
|--|-----|-----|-------|
| a) Contar con un intérprete o traductor si no entiende español | (1) | (2) | (99) |
| b) Ser escuchada | (1) | (2) | (99) |
| c) Participar activamente en el juicio contra el acusado | (1) | (2) | (99) |
| d) Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio | (1) | (2) | (99) |
| e) Protección y auxilio inmediato | (1) | (2) | (99) |

P14B. Y dígame, entre la siguiente lista de derechos de una persona que fue VÍCTIMA DE UN DELITO, ¿dígame sí o no cuáles de estos había escuchado antes? (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Sí | No | Ns/Nc |
|---|-----|-----|-------|
| f) Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio | (1) | (2) | (99) |
| g) Ser informado de la situación de su caso | (1) | (2) | (99) |
| h) Declarar sin estar frente a la persona acusada | (1) | (2) | (99) |
| i) Que se le compense el daño que sufrió por el delito | (1) | (2) | (99) |
| j) Recibir atención médica y psicológica inmediata | (1) | (2) | (99) |

P15A Y P15B SE PREGUNTA A TODOS LOS ENTREVISTADOS

P15A. Ahora, de los siguientes derechos de una persona que fue ACUSADA DE COMETER UN DELITO, ¿dígame sí o no cuáles de estos había escuchado antes? (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Sí | No | Ns/Nc |
|--|-----|-----|-------|
| a) Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario | (1) | (2) | (99) |
| b) Ser informada de lo que se le acusa | (1) | (2) | (99) |
| c) Ser presentada al ministerio público inmediatamente después de ser detenida | (1) | (2) | (99) |
| d) Decidir si declarar o guardar silencio | (1) | (2) | (99) |
| e) Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado | (1) | (2) | (99) |
| f) Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor | (1) | (2) | (99) |



P15B. Y dígame, de los siguientes derechos de una persona que fue ACUSADA DE COMETER UN DELITO, ¿dígame sí o no cuáles de estos había escuchado antes? (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Sí | No | Ns/Nc |
|---|-----|-----|-------|
| g) Contar con un abogado titulado que lo defienda | (1) | (2) | (99) |
| h) Presentar pruebas que lo favorezcan | | | |
| i) Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra | (1) | (2) | (99) |
| j) Ser oída ante un juez competente | (1) | (2) | (99) |
| k) No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones | (1) | (2) | (99) |
| l) Tener un proceso rápido | (1) | (2) | (99) |
| m) Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista | (1) | (2) | (99) |

P16. ¿Qué tanto cree usted que las autoridades respetan los derechos de las personas VÍCTIMAS en su estado: mucho, algo, poco o nada?

- Nada (1)
 Poco (2)
 Algo (3)
 Mucho (4)
 No sabe/ No contestó (99)

P17. ¿Qué tanto cree usted que las autoridades respetan los derechos de las personas ACUSADAS en su estado?

- Nada (1)
 Poco (2)
 Algo (3)
 Mucho (4)
 No sabe/ No contestó (99)

Confianza en autoridades

P18. ¿Qué tanta confianza tiene usted en cada una de las siguientes instituciones: mucha algo, poca o nada? (LEER Y ROTAR OPCIONES)

| | Nada | Poco | Algo | Mucho | Ns/Nc |
|-----------------------------|------|------|------|-------|-------|
| a) Los ministerios públicos | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| b) Los jueces | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| c) La policía municipal | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| d) La policía estatal | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| e) Los defensores públicos | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| f) Los abogados de víctimas | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| g) El Ejército | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| h) La Marina | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |
| i) La Guardia Nacional | (1) | (2) | (3) | (4) | (99) |



Necesidades de información

P19. ¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito? (Espontánea. Si responde "Sí", preguntar "¿a dónde?")

- Sí, al ministerio público (1)
- Sí, al policía (2)
- Sí, a otro. (3) Registrar _____
- No sabe (4)
- No contestó (99)

P20. ¿Sabe usted quién podría brindarle asesoría o acompañamiento, en caso de ser víctima o ser acusado de cometer un delito? (ESPONTÁNEA. ABIERTA CON PRECATÁLOGO)

- Sí, alguna institución pública (1)
- Sí, la CNDH (2)
- Sí, organizaciones de la sociedad (3)
- Sí, otro (4)
- No sabe (5)
- No contestó (99)

P21. ¿Cuál es el principal medio de comunicación por el que usted se entera usted de las cosas que suceden en su estado? (LEER OPCIONES DEL 1 al 7)

- Por televisión (1)
- Por radio (2)
- Por los periódicos (3)
- Por Internet (4)
- Por redes sociales (5)
- Platicando con la gente (6)
- Folletos y material informativo institucional (7)
- No sabe/ No contestó (99)

P22. ¿Consideraría usted importante tener más información sobre las instituciones y procesos de justicia penal en su estado?

- Sí (1)
- No (2)
- No sabe/ No contestó (99)

(SI RESPONDIÓ "NO" A PREGUNTA 12, TERMINA EL CUESTIONARIO. NO PREGUNTAR NOMBRE NI DATOS TELEFÓNICOS)

ESO SERÍA TODO. LE AGRADEZCO POR SUS RESPUESTAS. QUE TENGA UN BUEN DÍA

SOLO PARA AQUELLOS QUE RESPONDIERON "SÍ" EN P12.

P23. ¿Estaría usted interesado en participar posteriormente, de forma anónima y confidencial, en un estudio para conocer la experiencia de personas que han usado el sistema de justicia penal en el último año?

- Sí (1) REGISTRAR NÚMERO TELEFÓNICO
- No (2)
- No he usado el SJP (espontánea) (3)

NOMBRE _____ Número telefónico alternativo _____

El documento *Hallazgos 2020: 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, Enrique Bouchot y Jorge Carbajal

Investigadora e investigadores del Programa de Justicia

Arturo Velázquez y Pedro Lucio López

Asistentes de investigación

**Susana Camacho, Anel Pineda, Diana Pardo, Yenaro Flores,
Alejandro Navarro, Israel Palazuelos y Diana Manuel**

Consultoras y Consultores

IPM, Investigación Estratégica Social A.C.

Levantamiento de la Encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal 2020

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo e Ignacio Fuentes

Diseño

Cynthia Castañeda

Comunicación

Mariana Villalobos

Comunicación para el Programa de Justicia

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 Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, 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