

Hallazgos 2018

Seguimiento y evaluación
del sistema de justicia penal
en México



México 2019

D.R. 2019, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

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

Contenido

2	Presentación
4	Introducción
6	1. Acceso a la información
6	1.1 Proceso de envío de solicitudes
7	1.2 Nivel de acceso a la información en el sistema penal
7	1.3 Principales problemas para acceder a la información pública en materia de justicia
9	2. Condicionantes ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?
11	2.1 Sistema Nacional de Coordinación Técnica
14	2.2 Sistema Institucional de Coordinación Técnica
16	2.3 Proceso de planeación integral, continuo y público
18	2.4 Sistemas de registro, seguimiento y evaluación integral
19	2.4.1 Registro y reporte de información
20	2.4.2 Seguimiento y evaluación
21	2.4.3 De las Unidades de Análisis, Monitoreo y Evaluación (UAME)
22	2.5 Sobre el uso de información del Inegi y el SESNSP
23	2.6 Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
24	2.6.1 Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)
27	2.6.2 Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)
28	2.6.3 Inversión de recursos en instituciones federales
28	2.6.4 Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017
30	2.7 El papel de la cooperación internacional
30	2.8 Elementos de prospectiva
32	3. Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?
33	3.1 Marco legal
33	3.1.1 Análisis de cambios legislativos
40	3.1.2 Análisis de iniciativas
40	3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera
40	3.2.1 Personal suficiente y capacitado
47	3.2.2 Servicio Profesional de Carrera
49	3.3 Investigación criminal
49	3.3.1 De procuradurías a fiscalías: transiciones hacia las autonomías
50	3.3.2 Reorganización y gestión institucional
60	3.3.3 Análisis de casos
69	3.4 Servicios periciales y forenses
69	3.4.1 Ámbito local
71	3.4.2 Ámbito federal
73	4. Resultados: ¿cómo se mide la operación del sistema de justicia penal?
74	4.1 Contexto e incidencia delictiva
76	4.2 Indicadores de resultados estatales
77	4.3 Tubería Procesal Penal 2018

80	4.4 Resultados de las fiscalías y procuradurías
80	4.4.1 Investigaciones iniciadas
81	4.4.2 Tipo de determinaciones del Ministerio Público
83	4.4.3 Tasa de congestión ministerial
83	4.4.4 Vinculación a proceso
84	4.4.5 Justicia alternativa en sede ministerial
85	4.4.6 Medidas cautelares
86	4.4.7 Secuela procesal de la vinculación a proceso
87	4.5 Resultados de los poderes judiciales
87	4.5.1 Causas penales iniciadas con y sin detenido
89	4.5.2 Justicia alternativa en sede judicial
89	4.5.3 Porcentaje de resolución de los casos
90	4.5.4 Tipos de finalización de las causas
90	4.5.5 Congestión de los casos
91	4.5.6 Derivación a juicio oral
91	4.5.7 Medidas cautelares
93	4.5.8 Distribución de las sentencias
93	4.5.9 Duración de las audiencias
94	4.5.10 Diferimiento de audiencias
95	4.6 Resultados de las defensorías
95	4.6.1 Carga de trabajo
96	4.6.2 Porcentaje de finalización de asuntos
96	4.6.3 No vinculaciones a proceso
96	4.6.4 Sentenciados
97	4.7 Resultados de las Secretarías de Seguridad Pública
97	4.8 Resultados de las comisiones de atención a víctimas
98	4.9 Resultados de las UMECA
99	4.10 Población privada de la libertad
100	4.11 Indicadores de resultados federales
100	4.11.1 Contexto e incidencia delictiva
101	4.11.2 Tubería procesal federal
102	4.11.3 Resultados de la Fiscalía General de la República
104	4.11.4 Resultados del Poder Judicial de la Federación
106	4.11.5 Resultados del Instituto Federal de la Defensoría Pública
107	4.11.6 Resultados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
107	4.11.7 Población privada de la libertad del fuero federal
108	5. Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal
111	6. Índice de Impunidad
112	6.1 Construcción del Índice de Impunidad
113	6.1.1 Síntesis de las modificaciones metodológicas del Índice en 2018
113	6.2 Índice de Impunidad Estatal
113	6.3 Índice de Impunidad Federal
117	6.4 Cruce del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal con los resultados obtenidos en el ranking 2018
119	7. Conclusiones y recomendaciones
119	7.1 Conclusiones
121	7.2 Las señales positivas
122	7.3 Recomendaciones

Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA



Es bien sabida la enorme utilidad que tienen los mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el estado de la operación de las políticas públicas y para detectar qué se está haciendo bien, qué no y, sobre todo, cómo se puede mejorar. En lo concerniente al sistema de justicia penal acusatorio, producto de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia, México Evalúa ha sido enfático en recomendar que se desarrollen estos procesos al interior de las instituciones operadoras, pero también se ha dado a la tarea, como organización de la sociedad civil, de realizar su propia evaluación desde 2013. El reporte de *Hallazgos* es el resultado de este esfuerzo, que sostenidamente se ha realizado a lo largo de los últimos seis años.

Hallazgos 2018 llega 11 años después de la publicación de la Reforma Penal y en un contexto nunca antes visto, en el que se verifican grandes cambios políticos –y, en consecuencia, legislativos– impulsados desde la nueva Administración. Esta situación hace aún más urgente la necesidad de evaluar y generar evidencia para una toma de decisiones informada, y a eso pretendemos contribuir con la presente edición, en la que hacemos un balance del estado del sistema de justicia.

Tras el análisis de los diversos factores que impactan en la operación del sistema penal, **este año hemos puesto el énfasis en las capacidades de las instituciones de procuración de justicia para realizar investigaciones criminales confiables y científicas**. Existen aún muchas brechas y rezagos, pero también hemos detectado prácticas exitosas en algunas entidades federativas que, sin duda, merecen ser reproducidas. Nuestro país atraviesa un momento crucial para la procuración de justicia, pues se está efectuando la transición de las procuradurías locales y federal hacia fiscalías autónomas. Esto abre un espacio de oportunidad, no sólo para garantizar que el cambio no sea meramente nominativo, sino también para que la reorganización de estas instituciones se ajuste al criterio del uso estratégico de los recursos disponibles y de su focalización, y lograr así una mayor eficacia en la atención del fenómeno delictivo. El establecimiento de políticas y planes para la priorización en la persecución de los delitos era uno de los ejes de la reforma constitucional de 2008, y continúa siendo una de las grandes tareas pendientes este año.

El sistema de justicia acusatorio mexicano ha sido fuertemente criticado desde diferentes frentes, durante los últimos años. Se le acusa de constituirse como una “puerta giratoria” por la que

los imputados de los delitos salen y entran sin ser sancionados y de no garantizar un equilibrio entre los derechos de las partes dentro del proceso penal. Atendiendo a estas voces, pero sin evidencia contundente que las avale, se han realizado cambios legislativos en los últimos meses que son absolutamente contrarios a la lógica y principios del modelo acusatorio, y que en nada contribuyen a mejorar el acceso a la justicia.

Ante este escenario, se observan dos posibles salidas: **echar marcha atrás y volver al sistema anterior** –que probadamente no funciona– a través de una contrarreforma, o **darle una oportunidad al sistema acusatorio** que, aunque está muy lejos todavía de tener los resultados esperados, comienza a dar algunas señales alentadoras. **Nuestra postura va por la segunda opción**, pues consideramos, tras los resultados presentados en estos *Hallazgos 2018*, que estamos a tiempo de defender la Reforma Penal y de corregir y atender los temas pendientes. Estamos convencidos de que no debemos renunciar a un modelo prometedor sin haber garantizado antes que contó con las herramientas y los recursos necesarios para operar de forma adecuada.

Pero más allá del modelo adoptado o de su denominación, no habrá sistema de justicia que sea sostenible si no se abate la impunidad. Por ello, como parte de la evaluación realizada en *Hallazgos 2018*, se desarrolló y calculó el índice de impunidad del sistema de justicia penal. Podemos adelantar que los resultados son realmente alarmantes, por lo que resulta urgente tomar cartas en el asunto.

Por último, con base en todo lo aprendido tras la evaluación hecha al sistema de justicia, elaboramos una serie de recomendaciones con el objetivo de contribuir al proceso de consolidación del sistema de justicia acusatorio en México, que tan necesario nos parece.

Reconozco y agradezco el compromiso y trabajo del Programa de Justicia de México Evalúa, de su coordinadora María Novoa y de los investigadores Monserrat López Pérez, Chrístel Rosales Vargas, Karen Silva Mora, Mireya Moreno Rodas y Carlos De la Rosa Xochitiotzi. De igual forma, quiero reconocer las valiosas aportaciones que María José Cota Salgado hizo al proyecto. Finalmente, agradezco profundamente a la Fundación Friedrich Naumann por el apoyo para la realización de este esfuerzo; asimismo, a los poderes judiciales, procuradurías, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, comisiones de atención a víctimas e instancias de coordinación, tanto del ámbito federal como el local, por su apertura y colaboración.

Introducción



han transcurrido 11 años desde la publicación de la reforma constitucional en materia penal y tres desde que el sistema de justicia acusatorio opera en todo el territorio y para todos los delitos. En un panorama ideal, esto implicaría que el sistema se encuentra en una

etapa de consolidación a nivel nacional; sin embargo, el proceso de implementación fue tan accidentado y deficiente, que aún existen irregularidades y obstáculos que han imposibilitado satisfacer las altas expectativas generadas por su aprobación.

Con el propósito de enmendar algunas de estas irregularidades, se han llevado a cabo múltiples modificaciones normativas e institucionales, que tendrán consecuencias en la operación de la justicia en el país y que, desgraciadamente, en muchas ocasiones resultan abiertamente contrarias a los postulados y a lógica del modelo acusatorio que establece la Constitución. A esto hay que sumar el inicio de una nueva administración federal y la implementación de una visión de país con diferencias significativas respecto a la de gobiernos anteriores, que ha generado ya algunas reformas sustantivas en el ámbito de la justicia, las cuales sin duda impactarán en el proceso de consolidación del sistema de justicia y en su evolución durante la siguiente década.

Por todo lo anterior, es indispensable persistir en los esfuerzos de evaluación y seguimiento de la operación de la justicia en México, pues **sólo se deberían instrumentar**

los ajustes necesarios a través de políticas públicas sustentadas en información integral y confiable.

Atendiendo a esta necesidad, México Evalúa ha llevado a cabo, por sexta ocasión consecutiva, la evaluación integral del sistema de justicia penal a nivel nacional, con base en la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema Penal en México¹, que responde a una lógica integral y enfocada en resultados, y que se conforma de los siguientes ámbitos:

- ▶ **Condicionantes:** su objetivo es evaluar, desde un enfoque sistémico, las políticas públicas en materia de justicia penal y su integralidad, así como el proceso de toma de decisiones para una adecuada operación.
- ▶ **Habilitantes:** evalúan las capacidades institucionales que se constituyen a partir de la toma de decisiones y que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar los resultados de la gestión.
- ▶ **Resultados:** se conforman por un conjunto de indicadores diseñados específicamente para evaluar cada función e institución, pero que de todas formas mantienen un enfoque sistémico. La metodología parte del supuesto de que sólo es posible lograr resultados satisfactorios si las instituciones operadoras del sistema acusatorio cuentan con las habilitantes institucionales y si éstas, a su vez, se han generado a partir de las condicionantes de política pública.

¹ CIDAC, Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de justicia Penal en México, 2016, México. Disponible: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf

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

Estos componentes, que se integran a su vez por distintos subámbitos, constituyen la columna vertebral de *Hallazgos 2018*.

En el primer capítulo se aborda el proceso con el que se obtuvo la información pública que sirvió de insumo para el presente documento, así como los principales obstáculos que se presentaron a lo largo del mismo y la calidad de las respuestas otorgadas por las instituciones federales y locales. El objetivo de dicha sección es identificar los avances y las brechas que se observaron en relación con el derecho de acceso a la información en materia de justicia en el país. **En el segundo capítulo se evalúan las condicionantes**, partiendo del análisis detallado de diversos aspectos de la política pública. El **tercer capítulo, relativo a las habilitantes, se enfoca en el análisis de las capacidades institucionales** que son necesarias para llevar a cabo investigaciones criminales, en particular aspectos como: gestión institucional, modelo de investigación y capacidades periciales y forenses. Además, se incluye el análisis de cuatro investigaciones criminales que evidencian el despliegue de las capacidades de las fiscalías locales y la federal en el marco del sistema acusatorio. **En el cuarto capítulo se hace un análisis exhaustivo de diversos indicadores de resultados**, con la finalidad de evaluar hasta

qué grado las instituciones están cumpliendo con sus objetivos en el contexto del sistema penal acusatorio. **En el quinto capítulo se incluye el Ranking Nacional de Consolidación de la Reforma Penal**, que da luz, por sexto año consecutivo, sobre los avances de las entidades federativas en sus procesos de consolidación del modelo acusatorio. **En el sexto capítulo se presenta por segunda vez el Índice de Impunidad**, que compara la capacidad de los sistemas de justicia penales para dar respuestas satisfactorias a los asuntos que conoce. **Por último, se incluye un capítulo en el que se exponen las conclusiones más relevantes del reporte**, así como una serie de recomendaciones, elaboradas a partir de los avances y las brechas detectados hasta el momento y, sobre todo, considerando el momento coyuntural del país.

Es necesario vislumbrar cuáles han sido los efectos de las acciones emprendidas en los últimos 11 años sobre las capacidades de las instituciones para proveer justicia, pues a partir de ahí será posible establecer una base para la construcción de la agenda de justicia penal para la siguiente década. **Corregir y ajustar las deficiencias del sistema de justicia dependerá de que se consolide una transformación que hoy se aprecia inacabada y distorsionada.** No hay tiempo para improvisar. Las demandas ciudadanas requieren de la implementación de cambios sustantivos que garanticen una forma distinta de entender los objetivos, medios y estándares de las instituciones de justicia en México. El reporte de *Hallazgos 2018* pretende ser una contribución en esta dirección.

CAPÍTULO 1

Acceso a la información

A

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

1.1 Proceso de envío de solicitudes

Las solicitudes estatales fueron enviadas a las unidades de transparencia de las fiscalías o procuradurías, los poderes judiciales, las secretarías de seguridad pública, las defensorías públicas, las unidades o centros de atención a víctimas, las Unidades de Medidas Cautelares (UMECA), los servicios periciales y forenses, los sistemas penitenciarios locales y, en su caso, a las instancias de coordinación y/o consolidación del sistema de justicia penal.

Para el ámbito federal, las solicitudes fueron realizadas a la Fiscalía General de la República (FGR), al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a la Policía Federal, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), al Consejo de la Judicatura Federal (CJF), al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para la evaluación de este año, en el periodo que comprende del 24 de enero al 11 de marzo de 2019, fueron enviadas 352 solicitudes de

TASA DE RESPUESTA POR INSTITUCIÓN ESTATAL



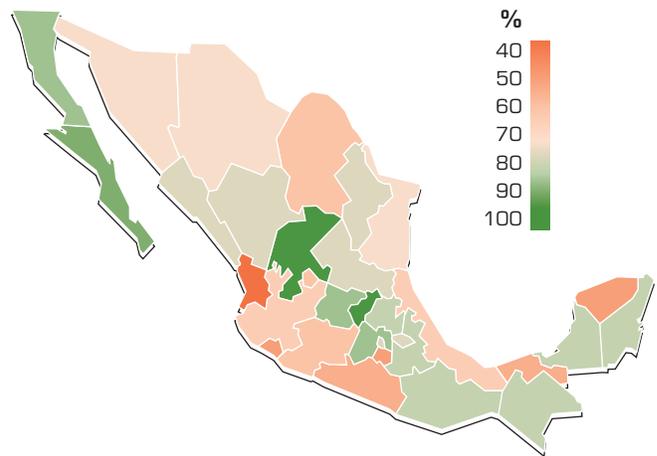
Fuente: Elaboración propia.

información a las instituciones de justicia estatales y 12 solicitudes a las del ámbito federal. Con corte al 30 de mayo, ninguna institución estatal contestó el 100% de las solicitudes enviadas², siendo los poderes judiciales quienes presentaron la mayor tasa de respuesta, en tanto que los sistemas penitenciarios estatales, las UMECA y las instancias de coordinación tuvieron la más baja. En cuanto al ámbito federal, fueron contestadas el 100% de las solicitudes de información enviadas.

1.2 Nivel de acceso a la información en el sistema de justicia penal

Para evaluar las respuestas de las instituciones estatales, éstas fueron calificadas del 0 al 2, en términos de si fueron desahogadas y, de haberlo sido, si en ellas se respondió a todos los cuestionamientos planteados. Se calificó con un "0" cuando las solicitudes no fueron contestadas o cuando la respuesta no contaba con la

RESPUESTA DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información.

información requerida; con "1" cuando sí hubo alguna respuesta, pero la información proporcionada estaba incompleta o resultaba ilegible; y con un "2" cuando la solicitud fue contestada en su totalidad. **Las entidades federativas con mayor número y mejor calidad de respuestas a las solicitudes de información fueron Querétaro, Zacatecas y Baja California Sur, en tanto que los estados con menor calificación fueron Nayarit, Yucatán y Morelos.** En el caso de Nayarit, sólo se respondieron cuatro de las 11 solicitudes enviadas, mientras que Morelos y Yucatán atendieron siete de las 11 solicitudes.

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

Se detectaron algunos problemas durante el proceso de envío de las solicitudes de información:

² Anexo 7. Tablero de folios de solicitudes de información. Disponible en www.mexicoevalua.org

- ▶ Hasta la fecha de elaboración del presente reporte, para el Estado de México y Veracruz no fue posible utilizar la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) para el proceso de envío de solicitudes, por lo que debieron ser presentadas a través de los sistemas INFOMEX estatales.
- ▶ En Colima no se registró ninguna de las solicitudes ingresadas por la PNT y tuvieron que enviarse a través del sistema INFOMEX estatal.
- ▶ En Hidalgo y Nayarit la PNT presentó problemas al adjuntar archivos en las solicitudes.
- ▶ En algunas ocasiones, la PNT notificó errores al generar las solicitudes, impidiendo que quedaran registradas en el sistema.
- ▶ Los operadores tuvieron problemas al adjuntar las respuestas y los anexos en la plataforma, por lo que debieron enviarlas a través de correo electrónico.
- ▶ En algunos casos, no fue posible desahogar las solicitudes de información adicional a través de la PNT. Derivado de ello, algunos folios se perdieron y las solicitudes se tuvieron que enviar nuevamente a través de los sistemas INFOMEX estatales.

Además, se presentaron ciertos problemas de operación, relacionados con malas prácticas, que imposibilitaron el derecho de acceso a la información.

- ▶ **Respuesta final con solicitud de prórroga:** algunos estados como Oaxaca, Chihuahua y Morelos dieron por terminada la solicitud, pero el archivo anexo era un documento en el que se solicitaba una prórroga y una dirección de correo electrónico para el envío posterior de la información.
- ▶ **Ambigüedades en las competencias:** para algunas solicitudes las instituciones se declararon incompetentes y se atribuían la competencia entre

sí. Lo anterior sucedió para la solicitud de instancia de coordinación de Quintana Roo, entre la Secretaría General de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Estado. También ocurrió con la solicitud de UMECA de Michoacán, entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia Estatal.

- ▶ **Falta de sistemas informáticos que permitan agregar la información estadística:** algunas instituciones contestaron las solicitudes de manera separada por municipio, por área dentro de la institución o por distrito judicial. Esta situación se presentó en los estados de Jalisco (Fiscalía, Poder Judicial y Secretaría de Seguridad Pública), Baja California (Procuraduría), Baja California Sur (Poder Judicial), Coahuila (Fiscalía), Durango (Fiscalía y Poder Judicial), Oaxaca (Poder Judicial), Quintana Roo (Poder Judicial), Tabasco (Poder Judicial) y Veracruz (Fiscalía).

Con el objetivo de mejorar la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), durante la primera sesión ordinaria de 2019 del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia³ se presentó su nueva versión, que incluye un nuevo motor de búsqueda y cambios en el diseño e interacción, así como una herramienta de acceso para personas con discapacidad. La rediseñada PNT fue lanzada el 8 de abril de 2019 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Sin embargo, ese mismo día estuvo inactiva durante algunas horas y desde entonces ha presentado fallas técnicas, que han obstaculizado, principalmente, el seguimiento a las solicitudes de información.

Contar con instituciones que garanticen el derecho de acceso a la información es fundamental para el seguimiento y la evaluación del sistema de justicia penal y de cualquier política pública. El ejercicio de este año permitió constatar que, a pesar de las leyes y plataformas que existen en el país para garantizar el derecho de acceso a la información pública, aún falta mucho por hacer en términos de transparencia.

³ Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Orden del Día de la Primera Sesión Ordinaria 2019, celebrada el 28 de marzo de 2019. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/ordendia28marzo2019.pdf>

CAPÍTULO 2

Condicionantes:

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

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Prevalece una perspectiva de seguridad que no se ve articulada con una de justicia, dejando de lado a los poderes judiciales, las defensorías públicas y los asesores jurídicos para las víctimas.
2. Pese a los esfuerzos, sigue siendo inexistente un esquema homologado de información para el seguimiento y evaluación del SJP.
3. Se observa un naciente liderazgo con la creación de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (SEGOB), que exigirá retomar e impulsar las funciones de coordinación, apoyo y evaluación del SJPA a nivel nacional.
4. La inversión destinada al fortalecimiento de las instituciones, no se ha traducido en un cambio de prácticas y, en algunos casos, ha propiciado incentivos negativos para el acceso a la justicia.

Existen elementos que configuran la factibilidad de toda política pública, conocidas como condiciones mínimas o factores que posibilitan su desarrollo. Por supuesto, la operación del sistema de justicia penal acusatorio cuenta también con estos elementos.

En un entramado complejo, en el que se articulan diversas instituciones y se interrelacionan diferentes procesos, se hace aún más necesaria la adopción de estrategias para garantizar que las distintas piezas del engranaje operen de manera armónica y simétrica, las cuales deben estar orientadas hacia objetivos comunes. Esto sólo puede lograrse a través de una adecuada coordinación entre las instancias operadoras, mismas que apoyadas en información de calidad y auxiliadas por ejercicios de priorización, deben ser capaces de llevar a cabo una toma de decisiones informada y oportuna, que involucre de manera integral los procesos de elaboración de presupuestos, planeación, instrumentación y evaluación. El esquema para la implementación de la Reforma Penal previó desde un inicio la construcción de mecanismos de coordinación entre instituciones y entre órdenes de gobierno. Así, involucró recursos financieros y tecnológicos específicos, acciones de capacitación y medidas normativas dispuestas a lograr la transformación y estandarización de los procesos.

Las condicionantes se configuran por medio de siete subámbitos, los cuales sistematizan y ordenan las acciones institucionales de política pública que deben generarse en el sistema de justicia. En principio, deben darse dos niveles de coordinación: uno a nivel nacional –cuyo objetivo sea la generación y el seguimiento de políticas nacionales en materia de justicia, capaces de asegurar la mejora continua del sistema de justicia penal a través de las instancias nacionales existentes del sector justicia–, y uno institucional de coordinación técnica, que tiene los mismos fines pero opera a nivel local, tanto dentro de las instituciones como *entre ellas*. Aunado a ello, deben converger otros elementos, como un proceso de planeación integral continuo y público, la existencia de sistemas de registro de información, la proyección y uso eficiente de recursos financieros y una adecuada y progresiva publicidad, transparencia y participación ciudadana.

Como se muestra en el siguiente esquema, todos estos ejes se determinan por la “simetría institucional” como eje transversal, pues es factor fundamental para la consolidación y el fortalecimiento del sistema de justicia penal, logros que se reflejan en el hecho de que todas las instituciones operadoras cuenten con un grado homogéneo de desarrollo en todos y cada uno de los ámbitos.



Asimismo, los ejes buscan propiciar y verificar que en el sistema de justicia penal confluyan diversos elementos, como se explica a continuación:

- ➔ **Comunicación dinámica y estrecha** que posibilite la coordinación entre las instituciones de justicia penal a nivel nacional y estatal, para mantener las buenas prácticas, detectar áreas de oportunidad y potenciar los procesos de mejora continua en la operación del sistema acusatorio.
- ➔ **Mejora continua del sistema de justicia penal** y priorización eficiente de decisiones.
- ➔ **Fomento del intercambio de información interinstitucional** con el objetivo de generar políticas públicas que sirvan de marco, pero que también respeten el ámbito de atribuciones de cada institución en particular.
- ➔ **Continuidad en los esfuerzos de planeación** entre las instituciones del sector justicia y al interior de ellas, implementando políticas que busquen impactar positivamente en la calidad y eficiencia de la respuesta institucional.
- ➔ **Capacidades y voluntad institucional para poner en marcha sistemas de registro, procesamiento y reporte de información estadística** en materia de justicia, que generen información confiable, actualizada, verificable y oportuna.
- ➔ **Inversión constante, planeada y eficiente de recursos financieros** para mantener los esfuerzos institucionales iniciados durante el proceso de implementación –como la creación y adecuación de infraestructura–, para asegurar el correcto funcionamiento del sistema acusatorio a lo largo del tiempo y viabilizar acciones de mejora continua.
- ➔ **Máxima difusión publicitaria –en términos de comunicación social– de la operación del sistema acusatorio** y en el proceso integral de políticas públicas específicas. Para ello, es indispensable cumplir con los lineamientos y buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de transparencia, publicidad y acceso a la información.
- ➔ **Integración de la sociedad civil**, no sólo para efectos de comunicación social, sino como un elemento potencial para el codiseño de políticas públicas.

2.1 Sistema Nacional de Coordinación Técnica

En el ámbito nacional, es necesario que exista un conjunto de mecanismos de vinculación entre todas las instituciones que integran el sector justicia penal, como policías, defensorías, fiscalías y jueces, entre otros. Ya se ha señalado en ediciones anteriores de *Hallazgos* que esta coordinación debe llevarse a cabo a través de una instancia nacional técnica interinstitucional que opere de manera permanente, con el objetivo de homologar los procesos de planeación y las acciones para el fortalecimiento y la mejora continua del SJP acusatorio. Su objetivo primordial debe ser fomentar una perspectiva integral entre todas las instancias y establecer puentes de comunicación y colaboración con cada una de ellas. Los requisitos mínimos que tendría que cubrir son:

- ➔ **Capacidad de coordinación y colaboración con todas las instituciones operadoras del SJP**, tanto del ámbito federal como estatal.
- ➔ **Establecimiento de procesos de planeación de corto, mediano y largo plazo** que contribuyan a la articulación de políticas públicas nacionales.
- ➔ **Capacidad técnica y de liderazgo para formular las políticas nacionales en materia de justicia penal**, así como para establecer lineamientos y estándares de operación y emprender acciones para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- ➔ **Impulsar el registro, producción, sistematización y flujo de la información para el diseño de políticas**, y para la planeación y la definición de proyectos específicos de mejora y consolidación.
- ➔ **Realizar el seguimiento y la evaluación** periódicos y permanentes del SJP de manera integral.

De esta manera, cada una de las instituciones estarían en posibilidad de adaptar y ajustar las políticas y lineamientos a sus contextos y necesidades específicos, para implementarlos de manera más precisa.

A lo largo de las etapas de implementación y consolidación de la Reforma Penal, dos instancias han llevado a cabo esta tarea, en un primer momento: el Consejo

de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (COCO) y su Secretaría Técnica (SETEC), en un primer momento; posteriormente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Durante la etapa de la SETEC hubo avances considerables en cuanto a programación del presupuesto, infraestructura y capacitación, pero sobre todo en cuanto al impulso de la armonización normativa y la búsqueda de una operación homologada. Sin embargo, se observaron áreas de oportunidad significativas en términos de planeación, seguimiento y evaluación. Cuando la SETEC suspendió sus funciones y fueron trasladadas al Secretariado Ejecutivo, el proceso fue trastocado por dificultades en la coordinación, con lo cual el ritmo con el que se venía trabajando se vio disminuido y las acciones se desarticularon. Esto acarrió que en 2017 los esfuerzos de coordinación nacional técnica comenzaran a disolverse.

El proceso de consolidación, como se documentó en *Hallazgos 2016*, dio inicio con la firma del Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2016⁴, el cual, entre otras cosas, dispuso: “Los poderes de la Unión acuerdan establecer un canal de comunicación coordinado y permanente, a partir del intercambio de experiencias de todos los actores involucrados y con la colaboración, que en cada caso resulte más adecuada, a fin de lograr la consolidación”. Instruyó también la instalación de una “instancia tripartita coordinadora de la consolidación”, en la que se integrarían órganos representantes de los poderes de la Unión, y que fungirían a su vez como enlace operativo.

El acuerdo, como lo estableció el artículo primero transitorio, estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2018. No obstante, **el proceso de consolidación del sistema de justicia se aprecia aún con riesgos y deficiencias considerables**, quizá debido a que los enlaces operativos ejecutan sus propias acciones de planeación, sin que se lleven a cabo sesiones ordinarias de manera periódica. Tampoco se han establecido a la fecha esfuerzos reales por generar esquemas de información y evaluación para todas las instancias de los distintos ámbitos, ni para los principales procesos. Entre las acciones de coordinación más relevantes que llevó a cabo el SESNSP del 22 de diciembre de 2017 al 30 de noviembre de 2018, se encuentran las siguientes:⁵

⁴ Disponible para su consulta en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441783&fecha=20/06/2016

⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2018), Consejo Nacional de Seguridad Pública, Informe de Actividades Noviembre 2018, México: SESNSP - SEGOB.

a) Simplificar el Informe Policial Homologado

- En junio de 2018 se publicó en la página del SESNSP el Protocolo Nacional de Actuación de Primer Respondiente, actualizado con base en el nuevo Formato del Informe Policial Homologado⁶.

b) Impulsar la atención temprana y el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal

- Se llevó a cabo el evento de lanzamiento del programa Seguridad con Justicia en los estados de Baja California, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Yucatán, con la asistencia de académicos, servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil e iniciativa privada.
- Se elaboró el diagnóstico para la implementación del Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana⁷, en las fiscalías generales de justicia de Durango y Oaxaca.
- Se celebró el Primer Congreso Nacional de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en el que se convocó a las instituciones encargadas de la consolidación del SJP y a los titulares de los órganos de justicia alternativa correspondientes.

c) Fortalecer las unidades estatales de supervisión a medidas cautelares y suspensión condicional del proceso

- Se publicó el Autodiagnóstico Nacional 2017 sobre la implementación del Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso⁸.
- Se instaló la Red Nacional de las Unidades de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares.

d) Fortalecer las unidades estatales de policía en funciones de seguridad procesal

- En junio de 2018 se publicó el Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal en la página web del SESNSP⁹.
- En octubre de 2018 se llevó a cabo el Primer Conversatorio Nacional de Policía Procesal "La seguridad para el Sistema de Justicia Penal", en el que operadores y expertos en el traslado de imputados y la seguridad en salas intercambiaron buenas prácticas, con la finalidad de homologar criterios de actuación con base en los estándares nacionales e internacionales.

e) Avanzar en la implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

- En marzo de 2018 se realizaron el taller Justicia para la Juventud es Justicia para Todos: transformando la justicia juvenil en México, y el foro Retos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, con la participación de servidores públicos federales y locales, así como integrantes de la sociedad civil.¹⁰
- Se han instalado 22 subcomisiones de justicia para adolescentes, encargadas de dar seguimiento a la implementación de la referida Ley Nacional en las entidades federativas.

f) Profesionalizar a los operadores del sistema de justicia penal

- Con la Fiscalía Nacional de Chile se llevó a cabo la primera capacitación, denominada Formación de Relatores para la Capacitación de Litigación Oral Avanzada de Ministerios Públicos en México.¹¹

g) Impulsar un Modelo Nacional de Justicia Terapéutica

⁶ Disponible para su consulta en: <https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/protocolo-nacional-de-actuacion-primer-respondiente-160551>

⁷ Disponible para su consulta en: <https://www.gob.mx/SESNSP/articulos/modelo-homologado-de-mecanismos-alternativos-de-solucion-de-controversias-en-materia-penal-y-unidades-de-atencion-temprana>

⁸ Disponible para su consulta en: <https://www.gob.mx/SESNSP/articulos/implementacion-del-modelo-homologado-de-unidades-estatales-de-supervision-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso>

⁹ Disponible para su consulta en: <https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/modelo-nacional-de-policia-en-funciones-de-seguridad-procesal>

¹⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consolidación del Sistema de Justicia Penal. Informe de Acciones Octubre 2016 – Noviembre 2018, México, 2018, p. 61. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416392/Capitulo_2._Etapa_de_Consolidaci_n_del_Sistema_de_Justicia_Penal.pdf

¹¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018, Ciudad de México, 30 de octubre de 2018, p. 28.

- Se construyó un proyecto de Modelo Nacional de Justicia Terapéutica¹², que tiene como fin prevenir el consumo de sustancias psicoactivas como un factor que incrementa la probabilidad de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas, de manera conjunta entre la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, el SESNSP y la Comisión Nacional Contra las Adicciones. Fue socializado con operadores de las entidades federativas a fin de revisarlo y fortalecerlo.

h) Diseñar e implementar indicadores que evalúen la operación del sistema

- El 11 de mayo de 2018 se llevó a cabo el taller de revisión del Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal en su fase de consolidación¹³ (MES), con el fin de evaluar el desempeño de los operadores de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y sistema penitenciario, mediante 10 indicadores. Se hizo pública la plataforma para su visualización.

Hacerse cargo de la coordinación del sistema de justicia penal a nivel nacional ha representado un reto para el SESNSP, pues es una institución más de corte operativo y de ejecución, que de coordinación y planeación

Para dar respuesta a las necesidades técnicas específicas que implicó su nueva responsabilidad, el SESNSP realizó ajustes en su estructura orgánica, con la finalidad de desarrollar las encomiendas pendientes de la etapa de implementación y llevar a cabo los trabajos para la consolidación. Creó una Dirección de Seguimiento a la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, que funge como enlace con otras instituciones del ámbito federal y local y es la responsable del diseño de proyectos y planes de trabajo, así como de su ejecución, en caso de ser aprobados por el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Hacerse cargo de la coordinación del sistema de justicia penal a nivel nacional ha representado un reto no menor para el SESNSP, pues es una institución más de corte operativo y de ejecución, que de coordinación y planeación. Además, por su propia naturaleza, las acciones que ha llevado cabo para la consolidación del

SJP se han enfocado en las instituciones de seguridad pública, de procuración de justicia (incluyendo asesoría de víctimas) y del sistema penitenciario, pues sus facultades legales se encuentran limitadas y no le permiten tener injerencia en los poderes judiciales, los centros de justicia alternativa y las defensorías públicas. Esto se ha observado consistentemente en los criterios para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP), ya que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 45), sólo las instituciones de seguridad pública pueden ser receptoras de dichos recursos federales. Entre los programas con prioridad nacional para destinar recursos del FASP se encuentra el de Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios; sin embargo, los subprogramas que cubre no involucran a defensorías o tribunales¹⁴. **Como se puede observar, el hecho de que la instancia que está a cargo de la coordinación del sistema de justicia penal tenga una naturaleza eminentemente de seguridad pública, repercute en la reproducción y conservación de asimetrías en cuanto a recursos y, por lo tanto, de capacidades e impulso.**

Como veremos más adelante, otra cuestión a considerar es el hecho de que los esfuerzos para la generación de información relacionada con el sistema de justicia penal también se han diluido e incluso revertido. Concretamente se observa que, aunque no se ha detenido el levantamiento de información en las 32 entidades federativas, únicamente se hace con la correspondiente a las procuradurías o fiscalías, y no al resto de las instituciones operadoras. Es importante aclarar que estas limitaciones no tienen relación con la capacidad del Secretariado Ejecutivo para realizar funciones de coordinación, planeación o seguimiento y evaluación, sino más bien se aprecian como resultado de la falta de voluntad y esfuerzos abocados a transparentar y hacer accesible la información.

El 31 de mayo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento Interior de la Secretaría de

¹² Ibidem, p. 35

¹³ Ídem.

¹⁴ Tal como puede observarse de la lectura de los subprogramas corresponden a instituciones distintas a defensorías y tribunales: Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal, Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, Fortalecimiento de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y las Unidades de Atención Temprana, Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal y finalmente el Fortalecimiento de Asesoría Jurídica de Víctimas.

Gobernación, en el que se aprecia la creación de una **Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia**, bajo cuya responsabilidad se encuentran dos Direcciones Generales, una para el Fortalecimiento de los Tribunales Superiores y las Procuradurías Estatales y otra para la Reconciliación y la Justicia. Entre las principales atribuciones de estas tres unidades administrativas se identifican:

- **Fungir como enlace operativo y de coordinación** entre las autoridades locales y federales para el fortalecimiento y consolidación del SJP.
- **Implementar acciones de coordinación** con las autoridades competentes de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios o de las alcaldías para el fortalecimiento del sistema de justicia.
- **Impulsar programas o estrategias que permitan obtener indicadores de desempeño** en materia del sistema de justicia.
- **Coordinar la celebración de convenios** y otros instrumentos jurídicos que permitan fortalecer el SJP.
- **Establecer criterios técnicos**, jurídicos, de formación y difusión sobre el SJP.
- **Coordinar la emisión de opiniones** con el objeto de unificar criterios en la atención de los asuntos.
- **Establecer acciones de coordinación con las instituciones de procuración e impartición de justicia**, así como con las de seguridad pública, de los tres órdenes de gobierno.
- **Proponer mecanismos en materia de trabajo, educación, salud y deporte** que permitan lograr la reinserción de las personas tras el cumplimiento de una sanción penal.
- **Establecer la adopción de normas sobre la reconciliación social**, a través de la reinserción en la sociedad de las personas que han cumplido con su sentencia.
- **Coordinar el intercambio de información** que permita el diseño y la elaboración de políticas, programas y acciones de apoyo a personas que hayan cumplido con su sentencia.
- **Promover la elaboración de estudios comparativos sobre la legislación nacional e internacional** en materia del SJP, de la reconciliación y apoyo a las personas que han cumplido con su sentencia.

No parece que el diseño de estas nuevas áreas administrativas emule el diseño original de la SETEC ni tampoco contempla facultades que sugieran que sustituirán en sus labores al SESNSP, pues sus facultades están más relacionadas con acciones de coordinación, elaboración de propuestas sobre criterios técnicos y jurídicos, así como acciones para el análisis legal y la generación de información y estudios. Sin embargo, no se consideran acciones de capacitación, evaluación ni de programación y asignación presupuestal, mismas que se desconoce cómo se están contemplando y quién tendrá a su cargo dicha responsabilidad.

Esta situación es inquietante, pues si bien en la etapa actual del sistema puede no ser necesario contar con una réplica idéntica de la SETEC, **sí es necesario contar con una instancia que establezca medidas y procesos estandarizados de planeación y evaluación**, además de llevar a cabo los trabajos de coordinación y colaboración que hagan plausible el desarrollo e instrumentación de una política pública nacional para consolidar el SJP. En vista de esta situación, será necesario observar con atención el rol y desempeño del SESNSP, ente encargado de continuar administrando los recursos financieros federales que son provistos a las distintas instancias, tanto federales como locales, para el fortalecimiento del SJP.

Por lo anterior, es necesario que tanto la nueva Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia dependiente de la SEGOB como el SESNSP, comprendan bien los alcances y expectativas de su facultades y logren actuar de manera coordinada para el fortalecimiento del sistema.

2.2 Sistema Institucional de Coordinación Técnica

Para garantizar una operación eficiente y la mejora continua del sistema de justicia penal, es fundamental contar con un sistema institucional de coordinación técnica, tanto a nivel estatal como federal. Es decir, que al interior de cada institución existan unidades de coordinación y vinculación que brinden apoyo técnico a sus diferentes áreas operativas. Al igual que en la coordinación nacional, la instancia que desempeñe esta tarea tiene que cumplir una serie de atributos mínimos para lograr la interlocución de todas las instancias a las que coordina, así como para desarrollar esquemas de generación de información, planeación conjunta, programación del presupuesto y evaluación interinstitucional. Para ello es necesario que tenga el total respaldo por parte de los titulares de los poderes estatales (al menos del ejecutivo y del judicial), y que establezca mecanismos de comunica-

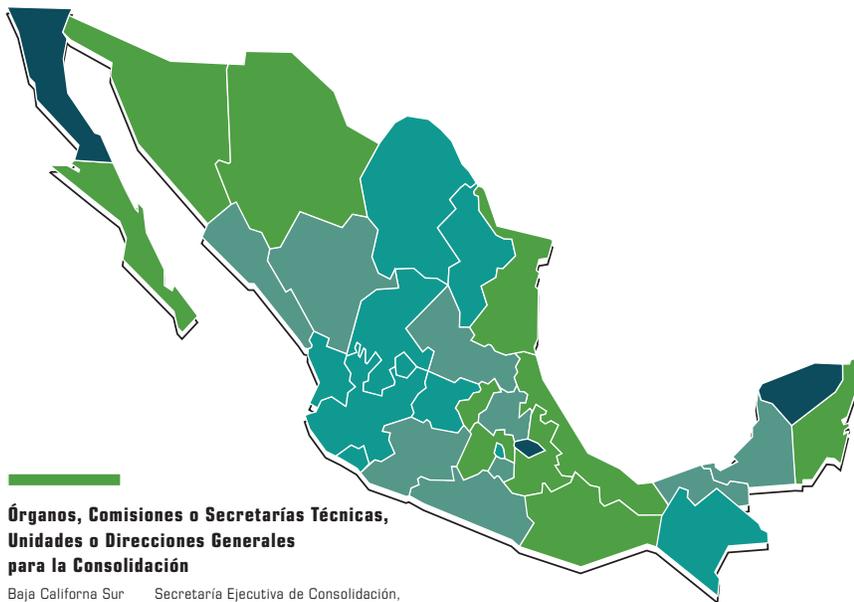
ción con las diversas instancias involucradas. Asimismo, debe tener las siguientes características:

- a) Contar con personal especializado y preferentemente experimentado en el día a día que enfrentan las instituciones de justicia.
- b) Apoyarse de las tecnologías de información para concentrar los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación constantes.
- c) Establecer, de manera periódica, reuniones presenciales tanto con los enlaces como con titulares de las distintas instituciones, a fin de armonizar la visión estratégica con la operativa.
- d) Integrar información para el desarrollo de diagnósticos y evaluaciones, así como propuestas que logren un impacto en la operación y los resultados de desempeño institucional, bajo una lógica de diseño, implementación y segui-

miento de políticas públicas. En este sentido, el seguimiento adecuado se logra con la integración de esquemas de coordinación y generación de información, tanto a nivel nacional como interinstitucional e incluso regional.

Para el proceso de consolidación, se señalaba como prioridad que las distintas instancias encargadas de la coordinación a nivel estatal transformaran su visión, atribuciones y operación hacia esquemas más orientados al fortalecimiento, la mejora continua y la evaluación. Actualmente, en las entidades federativas los esquemas institucionales de coordinación son heterogéneos. En algunas entidades, se establecieron en un primer momento instancias de coordinación que posteriormente se transformaron en instancias de consolidación, ya sea adscritas a la misma institución u otra. Mientras que en otros casos, una vez concluida la fase de implementación del Sistema, fueron disueltas. El estado general que guardan estos órganos a nivel nacional es el siguiente:

SISTEMA INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN TÉCNICA



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

Baja California Sur	Secretaría Ejecutiva de Consolidación, Evaluación y Seguimiento
Chihuahua	Centro Estatal para la Consolidación
México	Órgano de Consolidación (Secretaría de Justicia y Derechos Humanos)
Oaxaca	Unidad de consolidación del Poder Judicial
Puebla	Comisión Ejecutiva para la Actualización y Modernización
Querétaro	Comisión para la Evaluación de la Operación
Quintana Roo	Órgano de Consolidación
Sonora	Coordinación para la consolidación
Tamaulipas	Secretaría Técnica para la Consolidación
Veracruz	Dirección General para la Consolidación

Otras oficinas adscritas al Ejecutivo

Baja California	Subsecretaría de Enlace para asuntos de justicia
Tlaxcala	Dirección de Evaluación y Seguimiento
Yucatán	Centro de Instituciones Operadoras del Sistema Penal Oral y Acusatorio

Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública

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

Órganos, Comisiones o Consejos para la Implementación

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

Fuente: Información proporcionada por órganos de coordinación estatales, a través de solicitudes de información.

2.3 Proceso de planeación integral, continuo y público

El proceso que conlleva la formulación de políticas públicas es bastante complejo. Sin embargo, usualmente toma en cuenta el cumplimiento de una secuencia de acciones enfocadas a la identificación de un problema, el establecimiento de una propuesta de política para solucionarlo, la ejecución de la implementación de la propuesta y, finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos.

El proceso de formulación se relaciona, por otra parte, con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones que determinan un escenario heterogéneo, en el que confluyen intereses, prácticas, vicios e incentivos. Por lo tanto, involucra un profundo análisis de la realidad sobre la cual se quiere incidir y comprender de la determinación de actores capaces de garantizar el funcionamiento de la política. La planeación se encuentra estrechamente relacionada con la ejecución y con la evaluación de los sistemas de coordinación, tanto nacional como locales, pues una planeación integral únicamente puede llevarse a cabo en la medida en que existan mecanismos efectivos de comunicación y coordinación entre las instituciones. Asimismo, debe garantizarse que todas las acciones de los programas institucionales, especiales, sectoriales y nacionales sean viables y se orienten a objetivos comunes.

Durante 2018 se implementó el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), que fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria, y consta en su primera etapa de diez indicadores estratégicos. Dichos indicadores fueron diseñados para medir los resultados de la operación estratégica del proceso penal, con base en la información proporcionada por las procuradurías y fiscalías locales, a fin de fortalecer el desempeño institucional. De esta manera, junto con el modelo se diseñó una Plataforma de Visualización¹⁵, cuyo objetivo es el uso de la información recabada por parte de todos los actores interesados, principalmente las instancias de coordinación.

El análisis de dicha información se presenta en la sección de resultados del presente documento; sin embargo, en términos de planeación se advierte que **el enfoque continúa centrándose en la capacitación de operadores y en la reasignación de personal, sin que se contemplen estrategias integrales de mediano**

y largo plazo para favorecer la operación. A la fecha se aprecian acciones de planeación derivadas de procesos más producto de la inercia que de una toma efectiva de decisiones, enfocada a lograr cambios paulatinos pero ambiciosos y a corregir las deficiencias actuales. De igual manera, **la asignación y distribución de recursos no son resultado de estos procesos de planeación, sino de la aplicación de criterios específicos más enfocados en seguridad que en justicia.**

De la lectura sobre el estado de ejecución de las acciones que el SESNSP tiene contempladas como plan para la consolidación, no se identifican acciones con objetivos claros, en espacios de tiempo determinados y con mecanismos e indicadores de medición de resultados. Si bien los modelos homologados que a la fecha han sido publicados establecen los requerimientos institucionales para su implementación, no se prevé un plan cronológico ni metas definidas. Asimismo, salvo para algunos temas, no se proyectan recursos para lograr que las acciones sean financieramente viables.

En el ámbito local la situación es similar, pues como resultado de la disolución de las instancias de coordinación no existe planeación integral en las entidades federativas. En todo caso, son las instituciones operadoras las que de forma individual desarrollan planes de infraestructura o capacitación. **México Evalúa ha conocido a detalle ejercicios de planeación en Guanajuato, Querétaro, Estado de México y, más recientemente, en Hidalgo que ilustran las acciones seguidas y se exponen a continuación.**

GUANAJUATO



Se encuentra en desarrollo un Plan Integral de Mejora del Sistema de Justicia Penal del Estado de Guanajuato, que se realizó con base en un diagnóstico integral de la operación en la entidad, con el apoyo técnico de

México Evalúa. El plan contempla indicadores medibles para dar seguimiento a las acciones derivadas del plan, con la finalidad de medir sus resultados y evaluar posibles ajustes en el tiempo. Un aspecto innovador es el establecimiento de reuniones semanales con representantes de todas las instancias involucradas en el SJP, en las que se realizan propuestas de estrategias y se identifican posibles espacios de colaboración entre

¹⁵ Disponible en: <http://www.mes-sjp.com.mx/>

ellas. En cuanto al sistema de evaluación, el plan integral contempló indicadores de resultado e indicadores de proceso por cada uno de los ejes que lo componen. De esta manera, permite el seguimiento periódico y la toma de decisiones oportuna.

Otro elemento destacable es la integración de ejes, tanto de seguridad pública como de justicia penal, lo que apoya el desarrollo y perfeccionamiento de una visión sistémica. Entre sus ejes temáticos incorpora el fortalecimiento de las UMECA, la protección de víctimas y testigos, la difusión del SJP acusatorio entre audiencias específicas, la transformación del órgano de coordinación en uno de consolidación, el fortalecimiento de las policías en su labor de primer respondiente y el mejoramiento del desarrollo de audiencias. Al respecto, habrá que hacer un seguimiento puntual del trabajo tanto de coordinación como de planeación, a fin de identificar si se van adaptando a las necesidades o requerimientos específicos y si en el tiempo logran dar los resultados esperados.

QUERÉTARO



Es de resaltar la publicación de la Ley Cosmos, que entró en vigor el 3 de octubre de 2018, y que busca asegurar a los ciudadanos que todos los operadores del SJP trabajarán de manera coordinada y sistémica, y no a través de esfuerzos aislados e inconexos.

Para lograr la implementación de la ley, se ha contemplado la transformación de la Comisión para la Implementación de la Reforma Penal y la Modernización de la Justicia –creada originalmente en el 2010– hacia una Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

La propuesta es sumamente interesante por el enfoque sistémico que privilegia, en el cual, a partir de una visión clara sobre la forma de establecer un modelo transversal y plenamente operativo entre instituciones, se desarrolló un modelo que establece los roles y objetivos por institución, al igual que se definieron objetivos y resultados esperados de manera sistémica. Una vez que se contó con tal modelo, se integró a la legislación en la materia y se definió el proceso de transformación de la comisión, así como la ruta a seguir por parte de la entidad federativa en su conjunto. Por lo tanto, la comisión define las políticas públicas del SJP y a la vez es responsable de su evaluación, realizando ejercicios transversales de monitoreo por procesos e incidiendo en la asignación y ejercicio presupuestal, con enfoque de derechos humanos.

Entre los aspectos que deben destacarse del modelo se encuentra la construcción de un sistema informático único –empleado por todas las instituciones integrantes–, y el desarrollo de un marco jurídico integral y de un modelo de formación única, así como de nueve modelos de operación en los que se ve reflejada la reingeniería de procesos institucionales e interinstitucionales. En este sentido, y dados los esfuerzos por contemplar un proceso de planeación sistémico y paulatino, también se requerirá observar si con el tiempo éste va logrando los resultados esperados.

HIDALGO



En esta entidad **se ha observado un proceso de creación y disolución de instancias encargadas de la consolidación del SJP**. Tan es así que, a la fecha, a pesar de mencionarse en el acuerdo de creación del Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de

Seguridad Pública, no existe ninguna instancia o comisión interinstitucional. La ausencia de un órgano que involucre a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en la toma de decisiones integrales del SJP limita a la instancia coordinadora para fungir como un órgano técnico de consolidación, por lo que en la actualidad no se llevan a cabo tareas relacionadas con planeación, programación y evaluación. Al respecto, se observa que la identificación de necesidades y propuestas de solución es responsabilidad de cada una de las instituciones, sin que exista una visión conjunta y sistémica.

Considerando lo anterior, a partir de marzo de 2019 Hidalgo solicitó apoyo a México Evalúa para la elaboración de un diagnóstico sobre el estado que guarda la implementación del SJP, así como sobre los esfuerzos que tendrían que desarrollarse para lograr una mejora visible en su operación. Derivado de estos trabajos se detectó que, pese a la inversión financiera que se ha hecho para generar y sistematizar información estadística, existe una problemática consistente y generalizada en las instituciones operadoras del SJP para el registro de la información. Entre las diversas deficiencias se cuenta la duplicidad de registros entre áreas. Además, se usan libros de gobierno y no existe algún mecanismo institucional para aprovechar la información en la toma de decisiones, elaborar informes o incluso transparentar información.

No obstante, a partir del diagnóstico que se está integrando será posible detonar un proceso sistémico de pla-

neación y toma de decisiones que podrá ser institucionalizado, por lo que en los próximos meses la entidad podrá contar con un plan interinstitucional de fortalecimiento y consolidación del SJP, que involucre igualmente un proceso de generación y procesamiento de información y que posibilite el seguimiento continuo.

ESTADO DE MÉXICO



La instancia encargada de la coordinación es el **Órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de México**, concebido como un órgano colegiado de carácter interinstitucional para el análisis y propuestas de ejecución y evaluación de planes, programas y acciones para la consolidación del SJP, encargado de la coordinación de las diversas áreas involucradas y de la relación interinstitucional. Entre sus principales atribuciones tiene la de establecer un canal de comunicación permanente con todos los actores involucrados, por lo que sus integrantes se reúnen una vez al mes para compartir experiencias y detectar áreas de oportunidad dentro del sistema, así como para crear acuerdos que permitan llevar un seguimiento y cumplimiento de cada una de las acciones. Esta instancia también es la responsable de establecer y coordinar acciones de intercambio y sistematización de información entre los operadores, con el apoyo de la Dirección General del Sistema Estatal de Informática del Estado de México (DGSEI).

La DGSEI se encuentra desarrollando (a junio de 2019) un sistema informático único que contendrá la información de cada uno de los operadores jurídicos, con el fin de complementar una base de datos general. Para tal efecto, se integró un diagnóstico a cada operador jurídico para el desarrollo del sistema, buscando la posibilidad de interconexión informática entre los operadores.

El Órgano de Consolidación cuenta con un Plan de Trabajo que fue diseñado para su implementación durante 2019, el cual comprende los ejes de capacitación, normatividad, tecnologías de la información, indicadores, gestión e infraestructura. Abarca información específica que es aportada por cada instancia integrante del SJP. Si bien en el caso del Estado de México pueden apreciarse esfuerzos de coordinación, la buena práctica identificada más bien se refiere al desarrollo del sistema informático y a la base de datos conjunta, por parte de todas las instancias del sistema.

Para lograr la consolidación del SJP acusatorio es urgente realizar una planeación sistémica basada en el seguimiento y la evaluación periódicas, pues de lo contrario todo esfuerzo que se realice puede no tener un impacto real en los resultados y en la eficiencia del sistema, al ser acciones no institucionalizadas y sin garantía de continuidad. Además, las acciones aisladas promueven asimetrías entre las instituciones, generando inevitablemente un estancamiento de la operación.

2.4 Sistemas de registro, seguimiento y evaluación integral

Durante años se ha discutido ampliamente sobre la importancia de la evidencia para tomar decisiones y formular políticas. Para que eso pueda ocurrir, el punto de partida obligado es contar con información confiable, accesible, oportuna y de calidad, a disposición de todos los actores del Estado. Tras un breve repaso de las fuentes de información existentes, es posible advertir que México ha sido reconocido internacionalmente por sus avances en la producción, sistematización e institucionalización de estadísticas de seguridad y justicia.

Este reconocimiento no ha sido fortuito. Al menos en la última década se han desarrollado proyectos de interés nacional, con encuestas de victimización como la ENVIPE (población) y la ENVE (empresas). Gracias a estos instrumentos hoy tenemos una aproximación confiable y periódica sobre aspectos que anteriormente eran desconocidos: la cifra negra, el número y características de las víctimas, los costos de la inseguridad, la percepción ciudadana sobre seguridad, la confianza en las autoridades, la incidencia de tortura en el proceso penal, por nombrar sólo algunos. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, la historia sobre la producción de información a partir de registros administrativos no ha sido igualmente exitosa¹⁶. Sin lugar a dudas es mejor contar con los censos de gobierno que no tenerlos, pero debemos cuestionarnos sobre su calidad y alcances. Dicho de otra manera, su aporte es considerable, pero también lo son sus áreas de oportunidad.

Por otra parte, el SESNSP mensualmente recaba información sobre los delitos y las víctimas registradas en las carpetas de investigación, con el propósito de medir la incidencia y prevalencia delictivas, con base en una metodología que definió para estandarizar los criterios de clasificación y registro de las distintas procuradurías y fiscalías locales.

¹⁶ Además durante el último año se decidió reducir el presupuesto para realizar diversos ejercicios de recolección de información, entre estos la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL).

2.4.1 Registro y reporte de información

► **Del diseño de las variables y sus indicadores no se identifica una visión que contemple armónicamente los principios del modelo acusatorio**

(la igualdad procesal tanto de víctimas como de imputados, las diversas salidas previstas por el sistema, etcétera). Tanto la información del Inegi como la del SESNSP sigue respondiendo a una lógica del sistema inquisitivo –cuyo centro son los expedientes y no las audiencias, y en el que prevalece el uso de la prisión sobre otro tipo de conclusiones–. Por ejemplo, el Censo de Procuración de Justicia continúa registrando el número de actas circunstanciadas, aun cuando la figura no se encuentra prevista en el sistema acusatorio.

► **Prevalece un enfoque de seguridad sobre una visión sistémica que articule también a la justicia.**

Esto se observa tanto en el diseño de los instrumentos de captación de información como en el establecimiento de las prioridades y los ejercicios de planeación. Por ejemplo, la información del Secretariado continúa enfocada en el registro de delitos considerados prioritarios –anteriormente denominados “de alto impacto”–, como son: robo, secuestro, homicidio y extorsión. Entretanto, otros fenómenos criminales que pueden causar graves afectaciones, que son de interés público (desaparición, otras formas de violencia de género y violencia feminicida, etcétera) o que interesan en términos de efectividad del sistema de justicia, no son puestos sobre la mesa. La pregunta no es si es necesario dejar de medir la incidencia de ciertos delitos, sino si son éstos los únicos que reflejan la realidad nacional. Esto abarca no sólo contemplar los tipos de delitos, sino también a las distintas instancias operadoras del sistema de justicia penal que debieran corresponsabilizarse en la generación de información.

► **No es posible identificar un compromiso real para registrar y visibilizar la información de las víctimas del delito.**

Aun cuando la metodología del SESNSP ha promovido el registro del número y género de las víctimas, la información que ingresan las procuradurías es incipiente y de baja calidad. Por ejemplo, se mantiene un promedio de una víctima por carpeta de investigación, independientemente del delito de que se trate. Si bien esta situación es probable en algunos tipos de delitos, para otros es más bien atípica. Esto permite inferir que el registro puede atender más a una lógica inercial de carpetas y no de víctimas efectivamente involucradas, con posibles características diferenciadas. Al respecto,

vale la pena apuntar que las fiscalías no tienen necesariamente los mejores incentivos para registrarlas, dado que su reconocimiento, al momento de abrir una carpeta de investigación, puede involucrar posteriormente la activación de los fondos de reparación y apoyo.

► **Prevalen diferencias en cuanto a los criterios para el registro y clasificación de información.**

Pese a los esfuerzos para la estandarización –como el uso de la Norma Técnica– tanto en entidades federativas como a nivel federal, existen factores que afectan a su homologación y que pueden significar riesgos de “reclasificación”. Por ejemplo, la tipificación de los delitos en cada código penal puede sugerir diversos supuestos, con sus correspondientes formas de registro y protocolos de atención, como es el caso de los feminicidios.

► **La indefinición de competencias entre ámbitos de gobierno abre también riesgos de posible impunidad.**

En casos en los que no se define adecuadamente un hecho delictivo, se incide directamente en la posible indefinición de competencias entre el fuero federal y el local, lo que genera riesgos de subregistro y potencial impunidad.

Además, la poca o nula claridad en los criterios de registro de información conlleva otra consecuencia crítica: el desconocimiento de lo que realmente sucede con los casos al interior de las instituciones.

Por poner un ejemplo concreto, mientras en algunos estados se registran los asuntos que se resuelven por justicia alternativa como “carpetas de investigación iniciadas”, en otros se registran como “asuntos conocidos”. Esta situación sesga la información sobre el desempeño y las cargas de trabajo de los operadores en esas instituciones. Lo anterior responde a que la incidencia delictiva (medida por el SESNSP) se basa en el número de carpetas de investigación reportadas por las procuradurías o fiscalías estatales, lo que puede generar incentivos perversos, pues entre mayor número de investigaciones se registren, mayor será la incidencia delictiva en un estado.

Entonces, se debe interpretar con sumo cuidado el comportamiento de la información registrada por las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia, pues **un aumento en las investigaciones no necesariamente implica un incremento en los delitos ocurridos**. La incidencia delictiva, además de reflejar la ocurrencia del crimen, también muestra en qué medida las víctimas se acercaron a las instituciones de justicia para solucionar los conflictos penales y en

qué grado los ministerios públicos iniciaron un proceso de investigación. Visto así, el aumento en las investigaciones podría ser una señal positiva sobre el uso del sistema de justicia penal como una alternativa para la solución de conflictos penales. No obstante, al existir un posible subregistro de los asuntos que son conocidos por el sistema penal, difícilmente se está en posibilidades de identificar patrones en la operación y tomar decisiones.

Estos son algunos de los aspectos que afectan la generación de información, pero no son los únicos riesgos latentes para la calidad de la misma. Tanto en el proceso penal como en el procesamiento de información estadística, existen peligros de subregistro, “errores” de registro y manipulación de datos, respecto de los cuales es necesaria su identificación, prevención y contención.

En general, se advierten dos tipos de peligros: 1) los que se desarrollan en una primera etapa y que inducen al subregistro o a “errores” de registro y, 2) los que se desarrollan en una etapa más avanzada, que alientan la manipulación deliberada de los datos.

a) Primera etapa: subregistro o errores de registro

Principalmente son dos los factores que pueden dar lugar a este problema:

➤ **La toma de decisiones o determinaciones procesales por parte de los operadores.** Por ejemplo, cuando un ministerio público conoce un hecho delictivo toma una primera decisión: abrir una carpeta de investigación, levantar un acta circunstanciada o asignarle un número de atención. En los dos últimos casos, los delitos no quedarán registrados como parte de la incidencia delictiva; quizá generen algún registro, pero no será el estadístico ni uno que permita su trazabilidad y seguimiento. Otro caso de toma de decisiones que ejemplifica esta situación es cuando se decide remitir el asunto a un Centro de Justicia Alternativa, en el que se le asignará algún otro número de seguimiento, sin que éste se sume a las estadísticas delictivas. Nos bastó una encuesta¹⁷ levantada a mujeres víctimas del delito y atendidas en estos centros, para encontrar casos de intento de feminicidio, abuso sexual de menores, violación y otros, que no se encontraban reflejados en los delitos registrados en las carpetas de investigación.

➤ **Prácticas en la operación, que también inciden en la forma de registrar la información.**

Por ejemplo, la adopción de modelos de gestión específicos en las fiscalías locales (como el de los “tres pisos”, el de atención diferenciada de la demanda u otros) pueden privilegiar el descongestionamiento de las instituciones e incentivar la canalización de casos, sin que se guarde un registro específico de los delitos. El ejercicio de la facultad de abstenerse de investigar, bajo el supuesto de que los hechos no sean constitutivos de delito, puede propiciar el registro de información inexacta o incompleta.

b) Segunda etapa: alteración de cifras en momentos posteriores

➤ **Los propios cauces del proceso penal pueden implicar cambios en la información originalmente registrada.**

Por ejemplo, el mismo Ministerio Público puede solicitar la reclasificación del delito, o bien requerir ajustes derivados del proceso de investigación complementaria. En tales casos requiere valorarse la forma en que los cambios se llevarán a cabo –que debiera ser bajo estrictos controles y no como parte de alguna estrategia para reducir la incidencia delictiva–. Aun cuando pueden existir cambios posteriores de manera justificada, es indispensable prever un mecanismo de vigilancia para que no se abran ventanas de arbitrariedad estadística, a fin de evitar inconsistencias o vacíos.

2.4.2 Seguimiento y evaluación

Uno de los aspectos ausentes desde el inicio de la operación del SJP, y que ha sido constantemente señalado en *Hallazgos* anteriores, es el seguimiento. Esto es resultado de la convergencia de distintos factores:

- **Los inexistentes criterios y los deficientes mecanismos para el registro de la información,** que resultan en un registro heterogéneo y arbitrario.
- **La ausencia de sistemas informáticos interconectados** y de bases de datos compartidas que permitan el intercambio de información. Esta condición impide contar con una fotografía integral y confiable de la operación del SJP.
- No se ha concretado un esfuerzo por parte de las instancias de coordinación para realizar **una evalua-**

¹⁷ México Evalúa, Derechos de los usuarios en el sistema de justicia, 2018. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/10/Derechos_usuarios_SJ.pdf

ción y seguimiento sectorial, que sirva de insumo para la toma de decisiones y la definición de políticas.

La estrategia para el desarrollo del Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal atiende a tres premisas:¹⁸

- ➔ **Que cuente con indicadores pertinentes para evaluar la operación del SJP en su fase de consolidación.** Es decir, que a través de métricas o indicadores se reflejen los principales resultados del proceso penal y el estatus de las capacidades institucionales, de manera que puedan ser comparados en el tiempo, de manera regional, entre instituciones y con estándares definidos.
- ➔ **Que existan mecanismos de recopilación de información sistémica**, que proporcionen información actualizada, suficiente y sistematizada.
- ➔ **Que se cuente con un esquema de difusión de los resultados**, que garantice la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones instrumentadas y recursos invertidos.

Considerando la situación crítica en que se encuentran los mecanismos de registro de la información a nivel nacional, sería razonable acotar los indicadores para el seguimiento y la evaluación de la operación del SJP, con la finalidad de contar con la información más completa y confiable posible. Sin embargo, incluso haciéndolo, no existen las capacidades para generar información confiable.

El propio SESNSP ha reconocido la necesidad de generar, en el interior de las instituciones operadoras en todos los estados, las capacidades para la recopilación de la información de manera confiable, oportuna y sistémica¹⁹. Ante este panorama, es necesario que se desarrollen indicadores que den cuenta de la operación del SJP en su conjunto, pero que al mismo tiempo permitan identificar áreas de oportunidad o cuellos de botella en cada una de las etapas del proceso. Por ello, es fundamental que paralelamente al desarrollo e implementación de los indicadores, se establezcan los criterios que vinculen las instituciones a un registro homologado de la información.

Ya que 2018 se trata del segundo año de consolidación del sistema de justicia penal, los procesos para la reco-

pilación de la información se encuentran aún en desarrollo. En un primer esfuerzo, el 11 de agosto de 2017 inició operaciones el módulo correspondiente al Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (RNMASC), el cual ha empezado a generar los primeros reportes de información estadística sobre la justicia alternativa en todo el país. Asimismo, se encuentra en desarrollo el módulo de registro de información sobre medidas cautelares. Sin embargo, los módulos de información desarrollados hasta el momento no permiten contar con una fotografía completa y sistémica de lo que está sucediendo con la operación del SJP, por lo que su seguimiento y evaluación aún están en pausa. Esto implica un alto riesgo para la consolidación pues, como hemos insistido, estas acciones resultan fundamentales para la mejora continua del sistema.

2.4.3 De las Unidades de Análisis, Monitoreo y Evaluación (UAME)

Las Unidades de Análisis, Monitoreo y Evaluación, mejor conocidas como UAME, son instancias creadas con la finalidad de generar información y dar seguimiento al desempeño de las instancias que integran el SJP en el ámbito local. Surgieron como una iniciativa del Proyecto Promoviendo la Justicia (Projusticia), financiado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID). Sus principales objetivos son identificar áreas de oportunidad, proponer e implementar soluciones y proveer de información estratégica a los tomadores de decisiones de la institución. En este sentido, implican la creación de una unidad por instancia operadora a nivel estatal y su adaptación al modelo general propuesto y a las necesidades particulares de cada institución. De acuerdo con la información disponible, hasta marzo de 2018 se encontraban instaladas y operando en el país un total de 14 UAME y es posible inducir que a la fecha (*junio de 2019*) estén en proceso de instalación alrededor de 25. En este sentido, hasta el momento sus resultados nos llevan a considerarlas como esfuerzos limitados²⁰, por las razones siguientes:

- ➔ La creación de estas unidades puede considerarse en algunos casos como una superposición de estructuras dispuestas para el mismo fin, que pueden entrar en tensión con la dinámica de la institución. En otros, su creación es una cuestión meramente nominal,

¹⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Informe de Acciones Octubre 2016 a Noviembre 2018, México, op. cit.

¹⁹ Idem.

²⁰ USAID, Reporte de evaluación de medio término del Proyecto Promoviendo la Justicia en México (Projusticia). Disponible para descarga en idioma inglés en https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TF1Z.pdf

pues fueron habilitadas en unidades administrativas previamente existentes que mantuvieron sus funciones originales y que ya asumieron las nuevas, como las unidades de transparencia.

- ▶ Aunque la falta de buena información es un problema común en todas las UAME, su principal limitación es el grado de capacitación del personal. Se ha observado que no se realizaron procesos de selección rigurosos, enfocados en la contratación de personal competente y especializado en manejo estadístico. De hecho, la mayoría responde más a un perfil de abogado, que en este caso no es el idóneo, pues puede no contar con las habilidades cuantitativas necesarias. Otro problema persistente es la alta rotación de personal.
- ▶ Los resultados evidentemente serán limitados, dados los escasos esfuerzos que se han hecho para mejorar las estadísticas institucionales, los sistemas de seguimiento de casos y las tecnologías de información a su disposición. Sin embargo, según se indica en una de sus evaluaciones, esto atiende más a que el personal no cuenta con las capacidades necesarias y a que su diseño institucional no es el adecuado.
- ▶ Se observa una ausencia de modelos o protocolos para la generación, clasificación, sistematización y análisis de información estandarizada tanto a nivel institucional como interinstitucional, lo que ha impedido que se establezcan estrategias con una visión integral sobre la información que se requiere, la que se produce y la manera en que ésta puede ser procesada.

En virtud de lo anterior, es preciso revisar el diseño de estas unidades y sus resultados para analizar la pertinencia de su continuidad. En dado caso, se deben identificar las áreas de mejora y explorar la necesidad de replantear su gestión con un enfoque sistémico que, de manera adicional a la generación de información estadística, se oriente al desarrollo de evaluación precisa que apoye la toma de decisiones. En este mismo sentido, es necesario evaluar los criterios de asignación de los fondos que provienen de financiamiento internacional en relación con los resultados obtenidos, pues se ha observado que si bien pueden servir para fortalecer las capacidades institucionales de las instancias operadoras, también pueden implicar la generación de estructuras de incentivos perversos.

Es innegable que los mecanismos de cooperación internacional son esenciales para la consolidación del SJP. Sin embargo, es importante realizar un análisis exhaustivo sobre los mecanismos óptimos para la asignación y ejecución de los recursos, a fin de lograr la corresponsabili-

dad por parte de las instituciones y asegurar un compromiso real que derive en la reingeniería de los procesos y la generación y aprovechamiento de la información.

2.5 Sobre el uso de información del Inegi y el SESNSP

La aplicación de la metodología de evaluación de *Hallazgos* ha involucrado el uso y aprovechamiento de diversas fuentes de información, principalmente de las de carácter oficial, público y de fácil acceso, como las bases de datos generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). De manera complementaria y con la finalidad de contar con información más actualizada –tal como se documenta en el primer capítulo de este reporte–, se realizan solicitudes de información a las distintas instancias operadoras, tanto en el ámbito federal como local.

Acudir a estas fuentes oficiales ha permitido identificar una serie de aspectos de mejora que consideramos importante atender para futuros levantamientos, si la pretensión es brindar información más precisa, que sea congruente con la lógica de transformación del SJP acusatorio y que sea comparable, entre otros aspectos. Por tal motivo, México Evalúa ha hecho algunas sugerencias, tanto al Inegi como al SESNSP, para la mejora de su información, mismas que se señalan a continuación:

a) Recomendaciones al Inegi

Si bien en el marco conceptual del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal se establecen los supuestos por los que una carpeta de investigación puede concluir en el “no ejercicio de la acción penal” (NEAP), es necesario visibilizar las razones que motivaron ese tipo de determinación, pues de lo contrario no es posible distinguir si dentro de esos casos algunos fueron resueltos a través de mecanismos alternativos de solución de controversias y cerrados posteriormente bajo el NEAP. Asimismo, sería de utilidad que el censo distinguiera las investigaciones que fueron cerradas en virtud de un sobreseimiento de las que se resolvieron vía acuerdos reparatorios.

Por otra parte, se ha observado en los censos del Inegi el uso de distintas unidades de medida, lo que dificulta la trazabilidad y comparabilidad de la información entre el ámbito de procuración y el de impartición de justicia. Por ejemplo, en sede ministerial se habla de carpetas de investigación (expedientes), que pueden involucrar “N” delitos, “N” víctimas y “N” imputados registrados. Sin

embargo, la información de la sede judicial registra las conclusiones en términos de sentencias individualizadas, por lo que la unidad de medida es el número de imputados registrados en las causas penales. Algo similar podría estar ocurriendo con los criterios de registro de los acuerdos reparatorios que reporta la sede ministerial, ya que por el comportamiento estadístico de la variable se puede inferir que la unidad de medida es el número de delitos y no el de las investigaciones o, en su caso, los imputados. En este mismo sentido, respecto a los procesos de validación de las cifras se debe verificar que los acuerdos reparatorios que reporta la sede judicial no contengan los que hayan tenido lugar en sede ministerial, sino que se trate de universos excluyentes, a fin de no duplicar los registros.

De la exploración de la información se destacan algunos casos de entidades federativas que registraban únicamente ceros ("0") en los microdatos, situación que parece poco probable. Por ello, se debería garantizar que los valores reportados por las entidades efectivamente sean ceros y no se trate de vacíos o de respuestas de la categoría "No Sabe", a las que se les atribuyó esa calificación.

b) Recomendaciones al SESNSP

En lo que toca al sistema para el monitoreo de la asignación y el ejercicio de los recursos federales, se detectaron inconsistencias en la información reportada, desde situaciones en las que la suma de los subconjuntos no corresponde al conjunto total, hasta casos en los que las cifras de los subconjuntos eran idénticas entre sí y no guardaban relación alguna con la suma total. La recomendación en este caso es instrumentar procesos mínimos de validación de la información, con el objeto de cerrar posibles espacios de error, subreporte o desactualización.

2.6 Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros

Durante el proceso de implementación y consolidación de la reforma penal, un factor determinante para que los operadores en el ámbito local y federal emprendieran acciones de transformación y fortalecimiento institucional, fue el apoyo a las entidades federativas mediante la inversión de recursos federales. Como lo hemos documentado durante los últimos años, a pesar de las enormes cantidades de recursos que han sido destinados específicamente para el sistema de justicia acusatorio, esta inversión no

necesariamente se ha visto reflejada ni en la calidad del desempeño institucional ni en los resultados obtenidos por el sistema para garantizar el acceso a la justicia a los ciudadanos. Además, no se han generado mecanismos eficientes para el seguimiento y la evaluación del gasto realizado, con base en indicadores de resultados.

La distribución de los recursos para la consolidación ha sido un aspecto en el que claramente se ha impuesto el enfoque de seguridad pública. Eso, adicionalmente a la disolución de las instancias interinstitucionales de coordinación, devino en un proceso de debilitamiento de las fuentes de inversión para el SJP. Como se ha documentado en *Hallazgos* anteriores, durante el proceso de implementación de la Reforma Penal existieron dos fuentes principales de recursos para el financiamiento de proyectos en las entidades federativas:

- a) **Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal (administrado por SETEC).** Se trataba de un subsidio federal que fue clave para la ejecución de proyectos para la implementación del sistema acusatorio en las entidades federativas. Fue retirado del Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2017, una vez que la SETEC, órgano que lo administraba, fue disuelta. A pesar de tratarse de la fuente de recursos más importante para fomentar el desarrollo de capacidades institucionales para una operación óptima del sistema de justicia, su administración y monitoreo fue bastante deficiente. No contaba con mecanismos sólidos para la ejecución de los proyectos financiados, ni mucho menos para la evaluación de su impacto. De hecho, como se documentó en *Hallazgos 2017*, había proyectos que no fueron concluidos y cerrados, sin que hubiera claridad sobre su estatus. Esta ausencia de transparencia sigue sin ser solventada. Para la elaboración del presente reporte se solicitó al SESNSP (órgano que retomó las funciones de la SETEC) la información acerca de los proyectos que fueron financiados con el subsidio, pero señalaron que dichos datos no se encontraban en sus archivos.²¹
- b) **Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (5 mil millones de pesos).** Junto con el subsidio que era administrado por la SETEC, este fideicomiso representó una fuente importante de recursos para el financiamiento de proyectos de equipamiento tecnológico e infraestructura. Dicho fideicomiso es administrado por la Unidad de Política y Control Presupuestario

²¹ Respuesta a solicitud de información con folio 2210300024319.

(UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para junio de 2019, la SHCP reportó que todos los recursos autorizados por el Comité Técnico para la implementación de proyectos ya habían sido transferidos a las entidades federativas correspondientes²². Durante 2018 se aprobaron recursos para Chiapas, Durango y Guanajuato; los montos totales de dichos proyectos fueron de \$3,345,059, \$6,400,000, y \$6,300,000, respectivamente²³. Asimismo se reportó que no hay recursos pendientes de ejecutar. Al 30 de abril de 2019, los intereses generados por la inversión del patrimonio ascendían a 573.2 millones de pesos²⁴.

Como ya se mencionó, la inversión de recursos para el SJP se ha visto condicionada por el enfoque de seguridad pública que ha adoptado el proceso de coordinación. Actualmente los únicos recursos federales que prevalecen, y que potencialmente podrían ser aplicados de manera específica al sistema penal acusatorio, son los administrados por el SESNSP. Específicamente, en el caso del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública (FASP), únicamente las instituciones de seguridad pública (incluidas las de procuración de justicia y sistema penitenciario) pueden ser receptoras de dichos recursos federales.²⁵ Es el mismo caso para el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). Es decir, la inversión de recursos federales para el fortalecimiento del SJP no involucra ni a los poderes judiciales ni a las defensorías, generando asimetrías presupuestales y, por lo tanto, debilitamiento en las capacidades de las instituciones operadoras. Esto, en el mediano y el largo plazo, puede impactar negativamente en la consolidación del sistema. Ambas fuentes de recursos del Secretariado se analizan a continuación:

2.6.1 Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)

Es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. Dicho fondo atiende a los cinco ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se orienta a los diez Programas con Prioridad Nacional, de los cuales únicamente uno está específicamente relacionado con el sistema de justicia penal (**el programa 4**):

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

Además del programa 4, otros programas también impactan o pueden incluir inversión en acciones relacionadas con la operación del sistema penal. Sin embargo, las limitantes con las que la información es reportada no permiten determinar la cantidad de recursos que se destinan para ese ámbito en otros programas de prioridad nacional, ni los proyectos específicos a los que son destinados (como el relacionado con ciencias forenses o con el fortalecimiento del sistema penitenciario).

Según el avance FASP 2018²⁶, para 2018 fue convenido un monto total de \$9,039,943,659.32, de los cuales han sido pagados \$8,548,941,614, lo que representa un 95% de lo convenido. De estos, 79% fue de aportación federal y 21% de aportación estatal.

²² Respuesta a solicitud de información con folio 0601300000919

²³ Ídem

²⁴ Ídem

²⁵ Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal

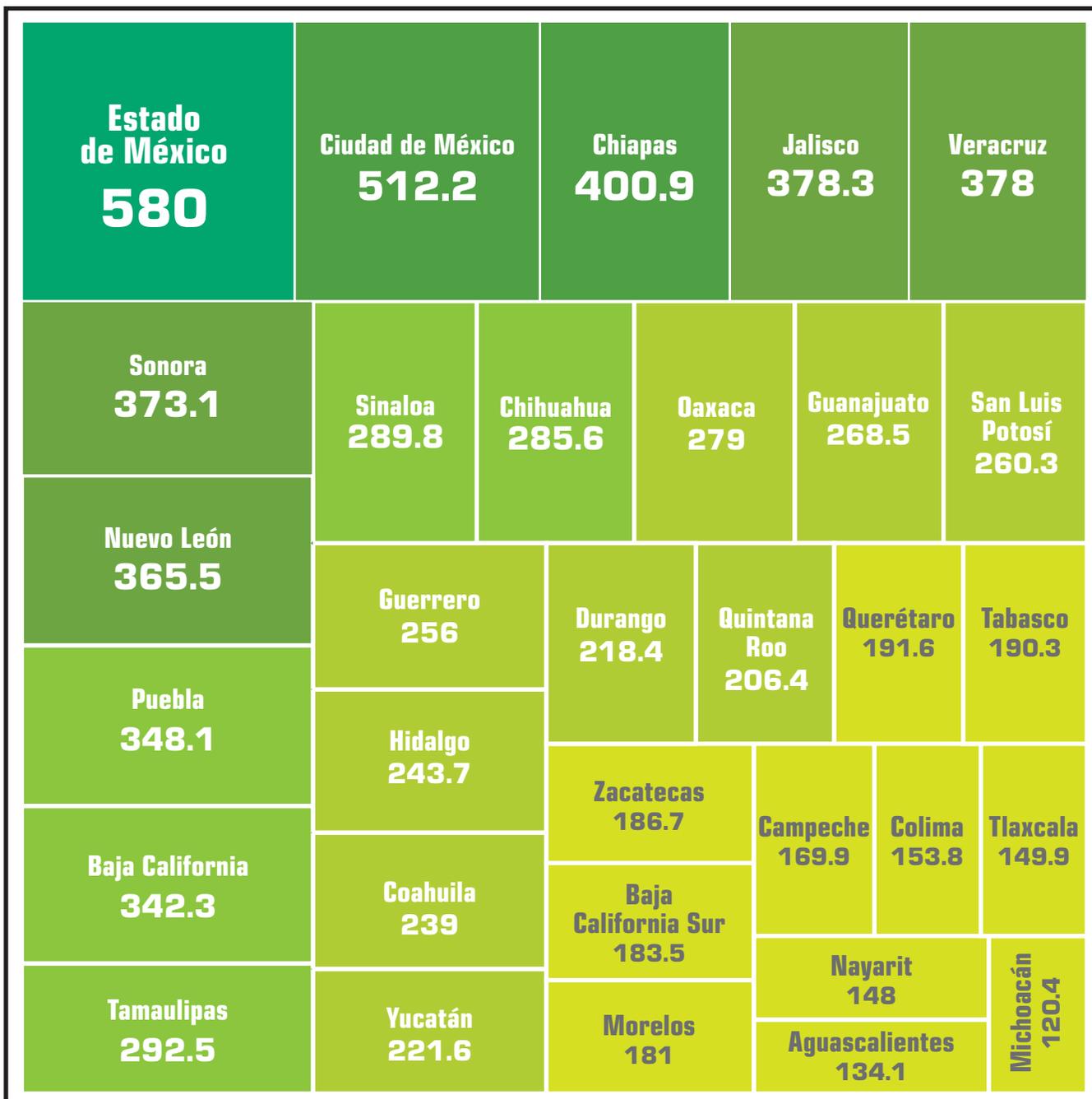
²⁶ Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/avance-fasp>

PRESUPUESTO FASP 2018

(MILLONES DE PESOS)

TOTAL GENERAL

8,549

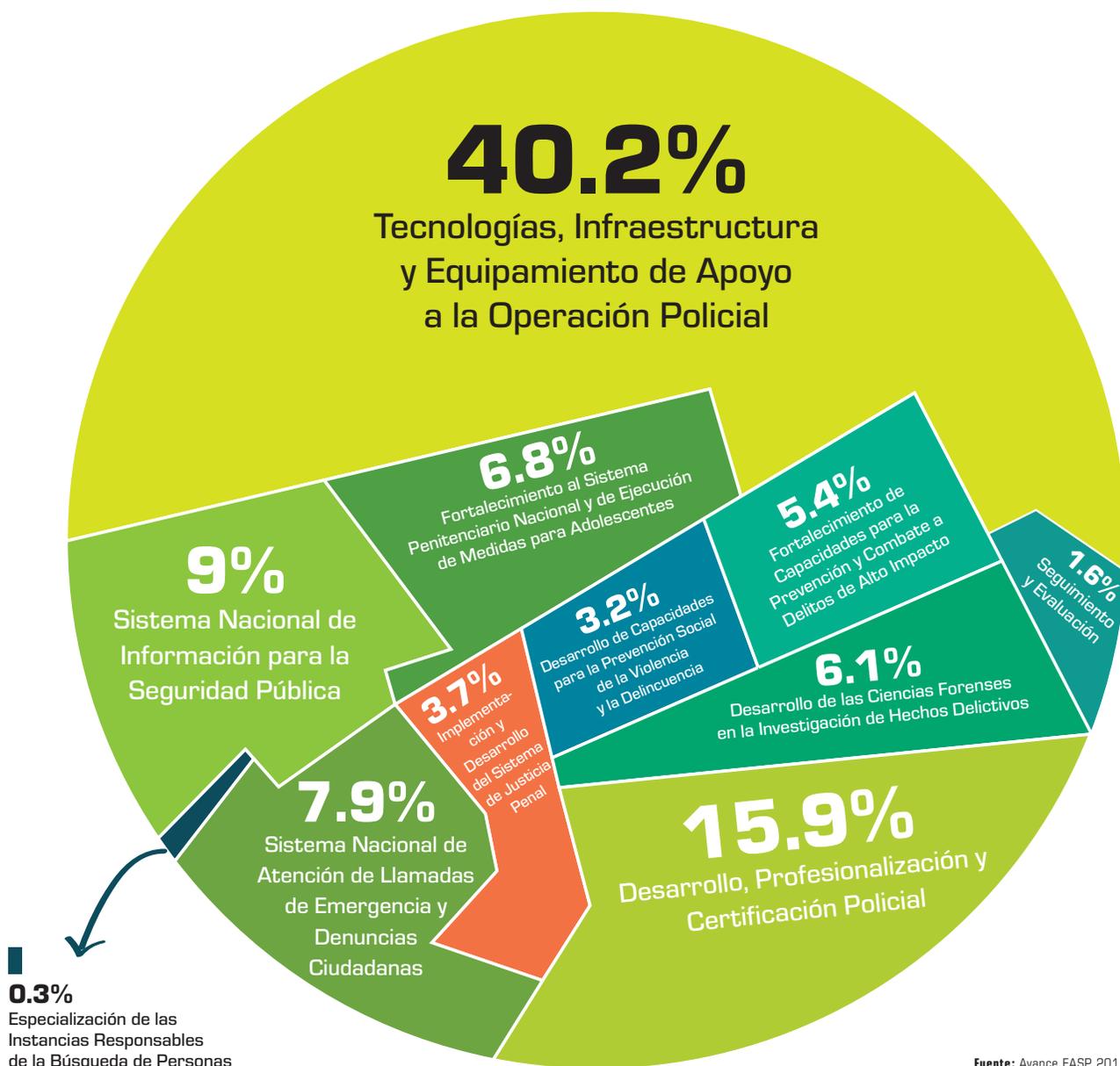


Fuente: Avance FASP 2018, SESNSP.

Como el año anterior, el Estado de México y la Ciudad de México fueron las entidades mayormente beneficiadas con la distribución de estos recursos (6.8% y 6.0% respectivamente), como se muestra en la página anterior. En el caso del Estado de México, fue pagado un total de \$580,087,792.2, y \$512,177,656.2 para la Ciudad de México. En contraste, Michoacán fue el estado que menor cantidad de recursos recibió del FASP en 2018, con \$120,377,599.9, lo que representó 1.4% del total de los recursos pagados durante ese año.

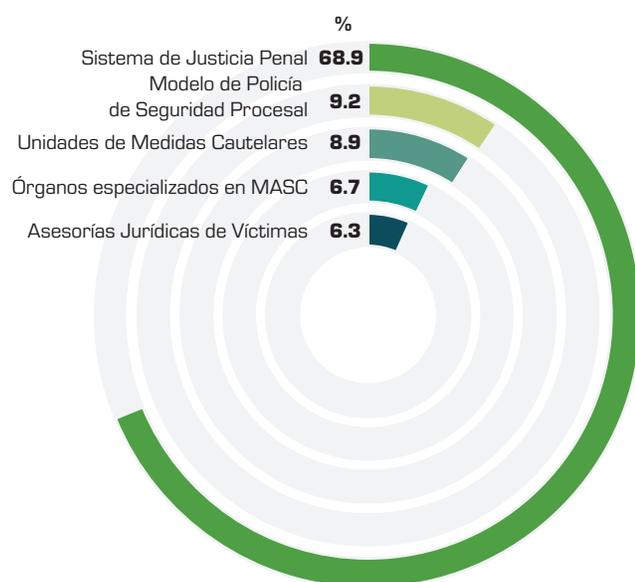
Por lo que respecta a la distribución de los recursos entre los distintos programas de prioridad nacional en 2018, al igual que en el año anterior la mayoría de los recursos (40.2%) fueron asignados para "Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial" y para "Desarrollo, profesionalización y certificación policial" (15.9%), mientras que para el programa "Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios" únicamente fueron asignados \$315,192,894.8, equivalentes al 3.7% del total.

PROGRAMAS DE PRIORIDAD NACIONAL FASP



Ahora bien, según el Mecanismo de Evaluación y Transparencia de Recursos Federales en materia de Seguridad Pública (MET)²⁷, de los casi 350 millones que fueron convenidos para el programa de "Sistema de justicia penal", el 68.9% de los recursos se etiquetó para el subprograma con la misma denominación, por lo que no es posible conocer o desagregar el tipo de proyectos, ejes o acciones a los cuales pueden ser dirigidos. Únicamente el 6.3% de los recursos de dicho programa fue asignado para asesorías jurídicas de víctimas, en tanto que el 9.2% fue etiquetado para el subprograma "Modelo de policía de seguridad procesal", el 8.9% para "Unidades de medidas cautelares" y el 6.7% al subprograma "Órganos especializados en MASC", como se aprecia en la siguiente gráfica.

FASP | PROGRAMA "SISTEMA DE JUSTICIA PENAL" PORCENTAJE



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia de Recursos Federales en materia de Seguridad Pública (MET).

2.6.2 Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

Es un subsidio que se otorga a los municipios y a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública. Fue creado en 2016 como resultado de una reestructuración del Subsidio para la Seguridad en los Muni-

cipios (SUBSEMUN), y se trata de un recurso meramente relacionado con temas de seguridad. De acuerdo con la información pública sobre FORTASEG, la diferencia esencial con el SUBSEMUN radica en que el primero se basa en el desarrollo de los operadores en las instituciones de seguridad pública, mientras que el segundo se enfocaba en temas de seguridad de manera más general. Con estos recursos se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos, capacitación, acciones para la mejora de las condiciones laborales de los policías y, en general, apoya la profesionalización, la certificación y el equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública. Los programas de prioridad nacional que contempla este subsidio son:

1. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
2. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
3. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.
4. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
5. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
6. Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

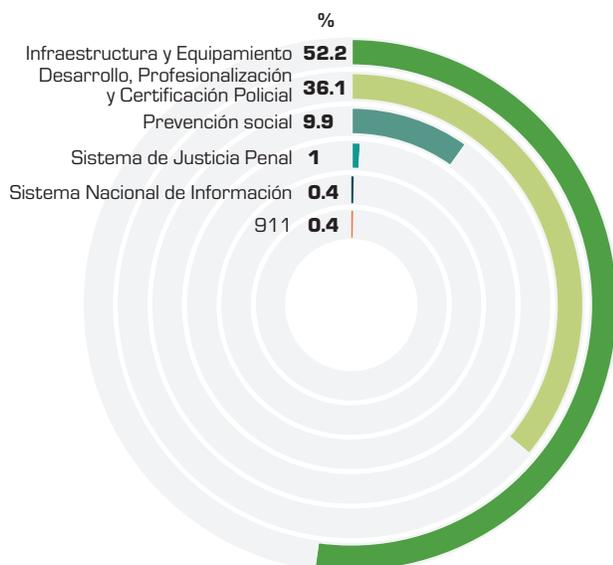
Para el ejercicio fiscal 2018, el FORTASEG asignó \$5,906,040,004 entre los distintos programas de prioridad nacional. Como se observa en la siguiente gráfica, de estos recursos únicamente el 1% fue etiquetado para el programa "Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal", reduciéndose en más de 3% respecto del monto convenido en 2017. Una vez más "Tecnologías, infraestructura y equipamiento" recibió la mayor cantidad de recursos (52.2%), junto con "Desarrollo, profesionalización y certificación policial". De acuerdo con el MET, el monto de este último programa incluye lo destinado a la capacitación en materia de SJP. Sin embargo, no es posible determinar qué proporción de estos recursos fueron efectivamente destinados a ella y cuántos a capacitación en temas de seguridad pública y prevención del delito.

Nuevamente el análisis de los recursos disponibles para las entidades federativas pone en evidencia el hecho de que **se continúa beneficiando a las instituciones**

27 Disponible en: <http://www.mes-sjp.com.mx/met/>

FORTASEG | PROGRAMAS DE PRIORIDAD NACIONAL

PORCENTAJE



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia de Recursos Federales en materia de Seguridad Pública (MET)

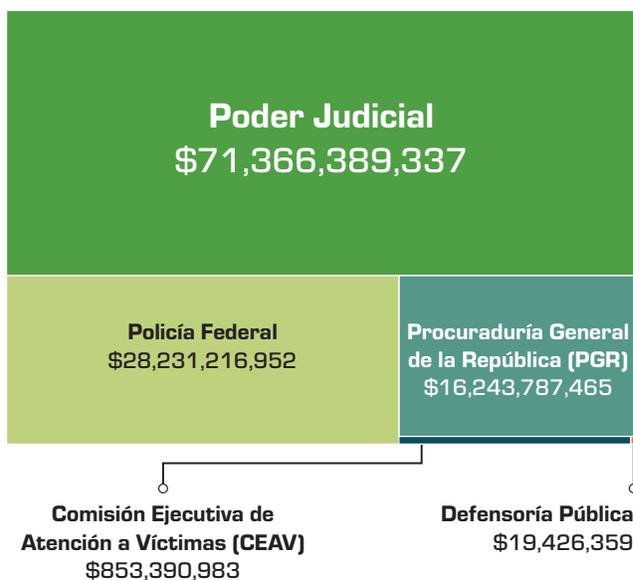
de seguridad pública y procuración de justicia dejando de lado a los poderes judiciales y a las defensorías públicas. De esta manera se preservan y reproducen las ya existentes asimetrías, no sólo entre instituciones sino también entre entidades federativas. Aunado a esto, los recursos se etiquetan a favor de programas preestablecidos que no siempre responden a las prioridades y necesidades locales en materia de justicia.

2.6.3 Inversión de recursos en instituciones federales

Por lo que respecta a la inversión de recursos para el SJP en el ámbito federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 refleja que el Poder Judicial continúa siendo la institución a la que se le asigna la mayor cantidad de recursos, lo cual seguramente atiende al hecho de que las funciones del Poder Judicial de la Federación no se limitan a la materia penal. Las diferencias presupuestales entre las instituciones del sistema de justicia son enormes, como se aprecia en la siguiente gráfica.

La Policía Federal recibió el 24.2% de los recursos, mientras que la PGR el 13.9%. En contraste, los recursos

RECURSOS ASIGNADOS A INSTITUCIONES FEDERALES | 2018



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Defensoría Pública: Respuesta a solicitud de información con número de folio 0320000143419.

asignados en 2018 a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y al Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) son considerablemente menores –el .02% del total de los recursos y el .03% del presupuesto del Poder Judicial Federal, para este último–.

Es importante señalar que en años anteriores el IFDP proporcionaba información de los recursos etiquetados dividida en dos rubros: "capítulo 1000" y "capítulos 2000-3000", pero para este año sólo proporcionó la información relacionada con el segundo rubro. **Ahora bien, respecto del año anterior, el presupuesto asignado al Poder Judicial aumentó 2.7%; el de la PGR, 2.2%; el de la CEAV, 6.1%, mientras que el de la Policía Federal se incrementó en 17.2%.** Esto pone de manifiesto las importantes y persistentes asimetrías en la inversión de recursos entre las distintas instituciones.

2.6.4 Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017²⁸

Más allá del monto de los recursos asignados, lo fundamental es que éstos sean aplicados lo más eficiente posible para propiciar las condiciones que permiten la

óptima operación del SJP. En febrero de 2019, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) emitió el informe de resultados de la fiscalización de la cuenta pública 2017. Observó, en términos generales, que las instituciones federales han aplicado de forma deficiente los recursos asignados para la operación del SJP. Las principales conclusiones de la ASF fueron las siguientes:

a) Poder Judicial de la Federación (PJF)²⁹

- La operación del PJF careció de indicadores, metas e información para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias y atención de la saturación y dilación en la impartición de justicia, lo que fue una limitante para determinar si las acciones emprendidas contribuyeron a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, y para ejercer el presupuesto con base en resultados.
- Lo anterior impidió realizar un seguimiento de la operación del sistema de justicia acusatorio, orientado a evaluar si el PJF fue capaz de impartir justicia de manera más eficiente, y si se hizo un uso eficiente de los recursos destinados para la operación del sistema.
- El PJF careció de elementos que permitieran determinar si con el modelo acusatorio se avanzó en la resolución de la problemática estructural del sistema de justicia, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, defensoría pública rebasada y deficiente, vinculación entre policía y Ministerio Público, entre otros.

b) Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República)³⁰

- En 2017, la PGR, aun cuando alcanzó las metas establecidas en materia de actos de investigación de peritos y policías, operó de manera inercial al no contar con un parámetro de medición que le permitiera evaluar si el desempeño del MP fue eficiente en la conducción y coordinación de la investigación, o conocer el grado de avance en los mandamientos ministeriales solicitados por la policía. Con ese parámetro estaría en condiciones de avanzar en el esclarecimiento de los hechos delictivos, podría obtener los medios de prueba e indicios.

- En general, la PGR no definió indicadores ni metas para establecer un parámetro de lo que pretendía hacer para contribuir a que la procuración de justicia sea eficaz y eficiente. Por ello, tras año y medio de la puesta en operación del sistema de justicia acusatorio, la institución no contó con información suficiente para evaluar su contribución a una mejor procuración de justicia en el país.
- Según las observaciones de la ASF, en 2017 las deficiencias en la capacidad de la PGR para contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente persistieron. En efecto, la institución continuó con la determinación y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del sistema inquisitivo, pero no culminó con la totalidad. Se proyecta que en 2027 la PGR aún tendrá el 16.3% de las averiguaciones previas en trámite registradas al cierre de 2017. Por ello, requiere implementar mecanismos para reducir su rezago a fin de cumplir con el mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y así finalizar las actividades del sistema de justicia anterior a la reforma.
- La PGR no promovió el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, componente esencial del sistema acusatorio (reparación del daño) y desconoció el avance de la profesionalización del personal sustantivo.

c) Policía Federal (PF)³¹

- En 2017 la PF mostró debilidades en la implementación del Programa Presupuestario E903 ("Operativos para la prevención y disuasión del delito"), relacionado con la operación del SJP acusatorio. Los protocolos de actuación relativos al primer respondiente, policía procesal y cadena de custodia, no cumplieron con su objetivo, que era dotar al policía de lineamientos que homologuen su actuación en las detenciones en flagrancia, en las actuaciones previas, durante y posteriores al procesamiento del lugar de la intervención. Tales protocolos permitirían, además, la integración de la cadena de custodia, la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictivo.
- La PF no acreditó avances en la atención al problema de inseguridad pública, pues desconoció en qué medi-

²⁹ Auditoría de desempeño 2017-0-03110-07-0008-2018.

³⁰ Auditorías de desempeño 2017-0-17100-07-0116-2018 y 2017-0-17100-07-0117-2018.

³¹ Auditoría de Desempeño: 2017-5-04L00-07-0023-2018

da contribuyó en la operación del SJP, pues no dispuso de objetivos, indicadores y metas para evaluarlo.

- La PF no contó con un indicador para evaluar sus logros en materia de capacitación del personal en sus divisiones, en relación con la operación del SJP, a fin de establecer la profesionalización y fortalecer las capacidades y competencias de la policía.

2.7 El papel de la cooperación internacional

Desde el inicio de la implementación de la reforma en materia de justicia penal, e incluso desde antes de 2008, la cooperación internacional ha jugado un papel crucial en la inversión de recursos para impulsar la implementación y consolidación del SJP acusatorio. Las fuentes de apoyo de la cooperación internacional han sido diversas; entre ellas se encuentran la Unión Europea y la Embajada Británica. Sin embargo, es el Gobierno de Estados Unidos el que ha tenido un papel preponderante en el impulso del sistema de justicia penal acusatorio en México, especialmente a través de la Oficina Internacional de Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Bajo la Iniciativa Mérida –una estrategia de cooperación entre Estados Unidos y México en el área de seguridad regional–, la asistencia de USAID apoyó la realización de la transición del sistema inquisitivo al nuevo sistema de justicia penal adversarial-oral,³² y ha brindado apoyo técnico y financiero a instituciones federales y estados³³, trabajando estrechamente con la desaparecida SETEC y en la actualidad con el SESNSP. Con más de 2.3 mil millones de dólares de fondos asignados por el Congreso de los Estados Unidos, la Iniciativa Mérida ha entregado, a la fecha, 1.4 mil millones de dólares en equipo y entrenamiento³⁴.

El marco estratégico para implementar la gran variedad de programas y actividades de la Iniciativa Mérida se conoce como los Cuatro Pilares, cada uno de los cuales

agrupa programas bajo objetivos estratégicos. Si bien esta estrategia ha operado desde diciembre de 2008 como un mecanismo de cooperación internacional orientado al fortalecimiento institucional, también es necesario advertir que ha impuesto una agenda entre ambos países cuya continuidad se condiciona al establecimiento de medidas de seguridad y justicia que pueden atender a las prioridades estadounidenses, sin necesariamente definir cuáles son las prioridades del contexto nacional. Dado lo anterior, el actual titular del Ejecutivo Federal ha considerado la posible cancelación del acuerdo con el propósito de orientar dichos recursos al desarrollo social y la creación de empleos.

En 2016, el portafolio de USAID sobre el Estado de Derecho ascendió aproximadamente a 94 millones de dólares.³⁵ El programa Projusticia³⁶, por su parte, ha sido el principal canal para brindar asistencia técnica a las instituciones operadoras del sistema de justicia en determinadas entidades federativas³⁷, en materia de armonización normativa, reorganización institucional y asesoría sobre sistema de justicia penal, así como en asesoría de víctimas.

En octubre de 2018 se celebró el Primer Congreso Nacional de Órganos Especializados de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias organizado por el SESNSP, en coordinación con la Fiscalía General de Justicia del Estado de Oaxaca y Projusticia. En él se convocó a los titulares de las instituciones encargadas de la consolidación del Sistema de Justicia Penal de las entidades federativas, titulares de los órganos encargados de justicia alternativa y unidades de atención temprana de las procuradurías y fiscalías del país, así como de la PGR.

2.8 Elementos de prospectiva

En el balance, la asignación de recursos presupuestales federales para el ámbito local fue permeada por una visión más orientada a las labores de seguridad pública y de procuración de justicia que a defensorías, asesorías de víctimas, UMECA y tribunales. Esto generó incentivos perversos en las entidades federativas para bajar los

³² USAID, México. *Estado de Derecho*, 7 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.usaid.gov/es/mexico/estado-de-derecho>

³³ Las instituciones federales y los estados varían en función de cada pilar considerado por la Iniciativa Mérida. Por ejemplo, para el Pilar IV se incluyen el Estado de México, Ciudad de México, Chihuahua, Nuevo León, Morelos y Durango.

³⁴ Información publicada por la Embajada de los Estados Unidos en México. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

³⁵ USAID, México. *Estado de Derecho*, 9 de marzo de 2016. Disponible en: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO2FactSheet_09Mar2016_Sp.pdf

³⁶ Implementado en México por la agencia Management Systems International (MSI) y cuya evaluación es pública. Disponible en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TF1Z.pdf

³⁷ Por ejemplo, Zacatecas, San Luis Potosí, Tabasco, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Tabasco, Morelos, Nayarit, Michoacán, Querétaro y Sonora.

recursos sin planificar su ejecución con una visión sistémica, basada en sus necesidades específicas.

Se observa, en suma, que las entidades se han adherido aparentemente a modelos y políticas nacionales, pero sin los consecuentes cambios en los procesos. Esta misma situación provocó que los órganos de consolidación locales, al no encontrar cabida para el diálogo y colaboración conjunta con una instancia nacional, comenzaran a disipar los esfuerzos de coordinación interinstitucional en sus propios ámbitos de gobierno, lo que limitó su rol en la operación del propio SJP. Así, son contadas las instancias locales cuya labor haya sido determinante para iniciar procesos de planeación y seguimiento conjuntos. En este sentido se destacan Guanajuato, Querétaro, Colima, Estado de México y, más recientemente, Hidalgo, cuya iniciativa propia los llevó a integrar diagnósticos que involucran a todas las instancias responsables y a definir medidas específicas.

Aunado a lo anterior, entre los operadores de todos los ámbitos de gobierno es posible identificar la ampliación de brechas en las capacidades para generar, sistematizar y vincular información estadística con la toma de decisiones. Esto ha implicado una disminución en la calidad y accesibilidad de la información que generan las instancias integrantes del SJP, y que se hace evidente en la información pública disponible, comparada con ejercicios previos. En efecto, la necesidad de contar con información estadística completa, de calidad y oportuna para el seguimiento y evaluación del SJP no ha sido resuelta ni con las denominadas Unidades de Análisis y Monitoreo (UAME) ni con los ejercicios de integración de información que desarrollan el Inegi y el SESNSP. Prevalen las deficiencias al no existir mecanismos y capacidades reales para generar, clasificar, sistematizar y aprovechar información estadística.

Se continúa beneficiando a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, dejando de lado a los poderes judiciales y defensorías públicas

En términos de cooperación internacional, es necesaria la reflexión sobre cómo optimizar la asignación y ejercicio de recursos, con miras a priorizar lo que requiere el sistema y la conjunción de esfuerzos entre instancias. En el balance, los montos de inversión internacional que han sido asignados al fortalecimiento institucional no han logrado traducirse en el cambio de prácticas y paradigmas entre operadores ni en la mejora de las capacidades y resultados institucionales. Los recursos se bajaron sin la previa definición de prioridades y sin un claro enfoque a corto, mediano y largo plazo.

En la actualidad se observa un riesgo: la existencia de tres posibles liderazgos en la coordinación de la praxis del SJP, sin que necesariamente guarden visiones compatibles entre ellos. Por un lado está la visión desde la Fiscalía General de la República, que desde su autonomía puede perseguir cambios legislativos, la posible creación de un Código Penal Único y el impulso de medidas específicas de justicia cívica que no le corresponden. Por el otro se identifica el rol del SESNSP en su impulso al Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica, que no terminan por consolidarse (además, habrá que dar seguimiento a su perfil de operador, ya que en las diversas agendas institucionales el Secretariado puede incidir fuertemente y promover sus propios criterios de efectividad). Finalmente, la Secretaría de Gobernación, a través de la naciente Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, puede constituirse como un posible espacio facilitador y promotor de la coordinación y diálogo entre poderes, instancias y ámbitos de gobierno; por añadidura, puede identificar, socializar y promover experiencias locales que enriquezcan el debate, socialicen buenas prácticas y difundan sus propios procesos y herramientas como mecanismos aleccionadores.

CAPÍTULO 3

Habilitantes:

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

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. Se han aprobado y anunciado reformas constitucionales y legales que tendrán un impacto significativo en la operación del sistema de justicia; algunas, abiertamente incompatibles con el modelo acusatorio.
2. Persiste el reto de modificar la lógica de capacitaciones aisladas por la profesionalización de los operadores del sistema de justicia.
3. Se ha consolidado la autonomía en la procuración de justicia como el modelo a seguir en el país. No obstante, no hay evidencia de que la autonomía por sí sola tenga efectos positivos en el acceso a la justicia. Es necesario definir modelos de investigación efectivos y políticas de priorización.
4. La operación de políticas de priorización en la persecución delictiva es incipiente; la investigación de los delitos responde, en la mayoría de los casos, a la voluntad de las autoridades.

P

ara que el SJP pueda generar resultados satisfactorios requiere de un andamiaje institucional sólido, que soporte su operación. Siguiendo la lógica secuencial de la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema Penal en México, las habilitantes definen la calidad y la cantidad de los resultados de la operación del sistema de justicia, mismas que, a su vez, dependen directamente de la ejecución cabal de las condicionantes para la consolidación. Los habilitantes responden a la necesidad de congruencia entre el marco normativo y el conjunto de los elementos físicos, humanos, administrativos o de gestión, indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia.

Lo anterior implica que deben confluír diversos factores: la presencia de un marco normativo alineado con los principios del sistema acusatorio; personal operativo con las capacidades necesarias y suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones y que, a su vez, trabaje bajo modelos de gestión que optimicen su labor, apoyados en sistemas tecnológicos eficientes.

Este año, el análisis de los habilitantes –particularmente los referidos a modelos de gestión– se enfocó en las labores vinculadas con la investigación de los delitos, con el objetivo de identificar los factores que contribuyen a una mayor capacidad de respuesta en las instituciones.

3.1 Marco legal

La reforma de 2008 modificó un total de diez artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 115, fracción VII y 123, apartado B, fracción XIII), lo cual detonó un proceso de armonización normativa que implicó la expedición o modificación de 352 leyes (federales, generales y locales) en el país³⁸. Para finales de mayo de 2016, prácticamente se había culminado con la armonización normativa necesaria para operar el SJP, pues sólo estaban pendientes diez leyes³⁹.

Durante los años posteriores a la aprobación de la reforma constitucional, el ámbito normativo se ha caracterizado por su dinamismo. Por ejemplo, en 2013 se aprobaron reformas constitucionales que otorgaron al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes nacionales vinculadas con la justicia penal, y en 2014 se aprobó la reforma que dotó de autonomía a la ahora Fiscalía General de la República. El inicio de la nueva Administración Federal no ha sido la excepción a este cambiante entorno legislativo: en los últimos meses se aprobó una serie de modificaciones, tanto constitucionales como legales, que han impactado de forma directa en

la configuración de la justicia penal en el país. Asimismo, se han presentado algunas iniciativas y se han colocado en la agenda pública diversas propuestas normativas relacionadas con el tema. A continuación presentamos un análisis de los cambios más relevantes –aprobados y en discusión– y sus probables efectos en la operación de la justicia nacional.

3.1.1 Análisis de cambios legislativos

a) Prisión preventiva oficiosa

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

El 12 de abril de 2019, tras el aval de 21 legislaturas locales, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) una reforma al artículo 19 constitucional, que amplió el

³⁸ Ver México Evalúa, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2018.

³⁹ Ídem.

catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa (PPO). Ya el catálogo original de la reforma de 2008 había sido duramente criticado por resultar incompatible con los postulados y la lógica del SJP de corte acusatorio, cuyo propósito fundamental es garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas involucradas en los procesos penales. Así, la reforma de 2019 representó un retroceso aún mayor.

NUEVO CATÁLOGO DE DELITOS CON PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA⁴⁰ (ARTÍCULO 19 CPEUM)

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

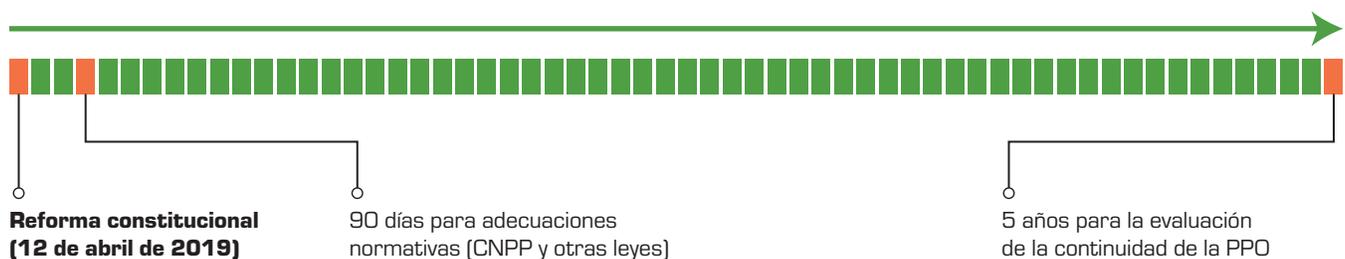
La reforma fue impulsada por el grupo mayoritario del Congreso, que adujo que la ampliación del catálogo resultaba crucial para combatir la inseguridad en el país.

La iniciativa fue duramente criticada por diversos sectores de la sociedad civil y la academia, principalmente por carecer de evidencia que respaldara sus argumentos. La exposición de motivos de la reforma y las participaciones legislativas que la defendieron ahondaron en los costos asociados al delito, pero no aportaron datos que demostraran una relación significativa entre encarcelar imputados y disminuir la incidencia delictiva o la impunidad.⁴¹ De acuerdo con los transitorios de la reforma, el Congreso cuenta con un lapso de 90 días a partir de su publicación en el DOF para realizar los ajustes necesarios al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y a otras normas relacionadas. Para finales de mayo de 2019 no habían realizado modificaciones. Asimismo, los transitorios establecen que la continuidad de la prisión preventiva oficiosa deberá evaluarse en un lapso de cinco años.

La evaluación para determinar la continuidad de la medida cautelar a la que nos hemos referido, deberá realizarse a partir de los siguientes criterios:

- Desempeño de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA).
- Eficacia de las medidas cautelares aplicadas.
- Creación y desempeño de instancias de atención integral a víctimas.
- Implementación de sistemas de información criminal y de judicialización.
- Resultados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (MASC).

RUTA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE AMPLÍA EL CATÁLOGO DE DELITOS CON PPO



⁴⁰ Se señalan con asterisco (*) los delitos incluidos en el catálogo en virtud de la reforma constitucional de 2019.

⁴¹ López, Monserrat; de la Rosa, Carlos, "Prisión preventiva oficiosa ¿más cárcel, menos víctimas?" en *Nexos*. Prevención y castigo. Blog sobre la política de seguridad, diciembre 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1144>

► Avances de la implementación de elementos críticos, como la capacitación de operadores de poderes judiciales y del Ministerio Público, peritos, policía de investigación y policía preventiva, entre otros.

En un contexto caracterizado por la ausencia de información periódica, sistematizada y confiable, parece difícil contar con datos suficientes para evaluar la idoneidad de la PPO en los términos establecidos en los transitorios.

b) Guardia Nacional

En noviembre de 2018 se anunció la intención de reformar la Constitución para crear una Guardia Nacional que agrupara a fuerzas militares y policía federal en tareas de seguridad pública⁴². La iniciativa, presentada el 20 de noviembre por el grupo mayoritario de la Cámara de Diputados, proponía la reforma de más de una decena de preceptos constitucionales para establecer una Guardia Nacional con mando militar. Del 11 al 15 de febrero de 2019 se realizó un ejercicio de “parlamento abierto”, en donde la mayoría de los expertos y académicos se pronunciaron en contra de la iniciativa en sus términos, por considerarla una vía de militarización de la seguridad pública.

El 26 de marzo de 2019, tras la validación del Congreso y la totalidad de las legislaturas locales, se publicó la reforma constitucional que estableció la creación de una Guardia Nacional⁴³ de carácter civil. La reforma implicó la modificación de diez artículos constitucionales, entre los que se encuentran el 21, que da origen a la Guardia Nacional y establece su finalidad y características principales; el 76, que otorga al Senado facultades para analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional y el 89, que otorga al Presidente la facultad para disponer de esta nueva institución, en los términos que señale la ley⁴⁴.

De acuerdo con la reforma, la Guardia Nacional estará integrada por elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval y su composición específica se determinará a partir de un acuerdo de carácter general del Presidente de la República. Asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones que se encontraban previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, de

forma que se asegure la continuidad de las operaciones y la transferencia de los distintos recursos. Asimismo, el Ejecutivo Federal establecerá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías militar y naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional, que estará conformada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, el 27 de marzo, el Congreso contaba con 60 días naturales para expedir la Ley de la Guardia Nacional y para hacer las demás adecuaciones legales que fueran necesarias. Asimismo, se establecieron 90 días naturales para la expedición de las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de las detenciones⁴⁵. Además, se estableció que los poderes ejecutivos estatales deberán presentar al Consejo Nacional de Seguridad Pública un diagnóstico y programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus policías estatales y municipales, en un plazo que no podrá exceder de 180 días a partir de la entrada en vigor de la reforma.

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

A finales de mayo de 2019, tras un proceso expedito y sin la publicidad de las reformas constitucionales que le precedieron, el Congreso de la Unión aprobó las leyes secundarias de la Guardia Nacional, que fueron publicadas en el DOF el 27 de mayo. En particular, se expidieron cuatro normas que constituyen el marco legal de la reforma constitucional publicada el 26 de marzo de 2019: 1) Ley de la Guardia Nacional, 2) Ley sobre el Uso de la

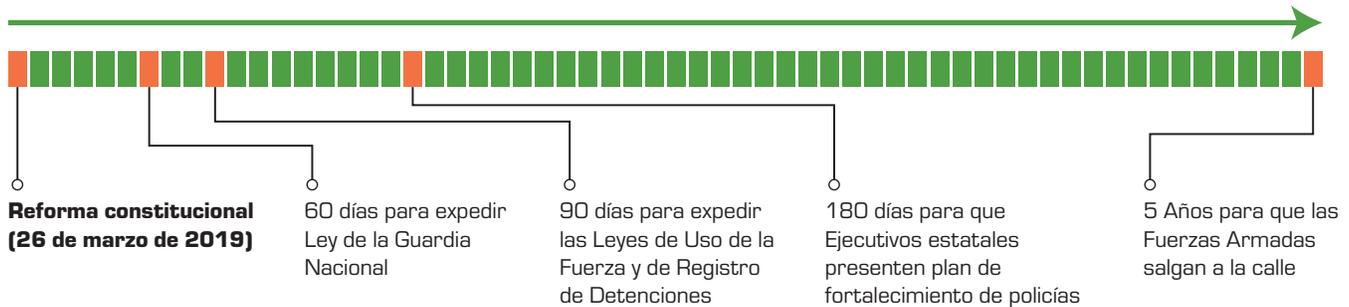
⁴² El 15 de noviembre de 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad de la muy criticada Ley de Seguridad Interior, publicada en el DOF el 21 de diciembre de 2017, que buscaba legalizar la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

⁴³ La reforma modificó los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno y décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII. Asimismo, se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21 y se derogaron la fracción XV del artículo 73 y la fracción I del artículo 78.

⁴⁴ Kánter Coronel, Irma; Palazuelos Covarrubias, Israel; Gómez Macfarland, Carla Angélica, “Componentes de la Reforma Constitucional que da origen a la Guardia Nacional” en *Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas No. 35*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2019.

⁴⁵ Causa en Común, *Lineamientos mínimos para una Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza*, México, 2019. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/03/USO-DE-FUERZA-1.pdf>

RUTA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA LA GUARDIA NACIONAL



Fuerza, 3) Ley Nacional del Registro de Detenciones y 4) Reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A continuación, en la parte inferior de esta página se presentan algunas de las características más relevantes de estos instrumentos normativos, seguidos de algunas críticas que han surgido tras su publicación.

La publicación de estas leyes no estuvo exenta de críticas⁴⁶. Si bien es cierto que el marco regulatorio de la Guardia Nacional incluye aciertos –como establecer con claridad que se trata de una institución de carácter civil, sujeta al fuero civil y cuyos elementos provenientes de las fuerzas armadas deberán separarse y someterse a las reglas civiles–,

Ley de la Guardia Nacional (Reglamentaria del artículo 21 de la Constitución)

- ➔ Establece el carácter civil de la corporación y la adscribe como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- ➔ Establece que el objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.

Ley sobre el Uso de la Fuerza

- ➔ Regula el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de las fuerzas armadas, cuando actúen en tareas de seguridad pública.
- ➔ Estipula que el uso de la fuerza estará graduado de la siguiente manera: persuasión, restricción de desplazamiento, sujeción, inmovilización, incapacitación, lesión grave y muerte.

Ley Nacional del Registro de Detenciones

- ➔ Regula la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, que consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades de proceso penal o procedimiento administrativo sancionador.

- ➔ El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objeto prevenir la violación de los derechos humanos de las personas detenidas, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes o la desaparición forzada.
- ➔ Establece que los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia. Subraya que la ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización.
- ➔ De acuerdo con el decreto, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Modificación)

- ➔ En virtud de las reformas a este ordenamiento legal se sustituye al actual Sistema Nacional de Información por el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, que tiene por objeto unificar las bases de datos y concentrarlas en una sola matriz.
- ➔ Establece la obligación de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia en los tres órdenes de gobierno de generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos, documentos y cualquier tipo de datos con que cuenten en las bases informáticas.

⁴⁶ En la Ley sobre el Uso de la Fuerza, específicamente en el capítulo sobre la "Actuación de las policías en manifestaciones y reuniones públicas", resulta preocupante lo relativo a la idea de "controlar multitudes", en lugar de privilegiar la protección del ejercicio de derechos humanos en el contexto de la protesta social, así como la inclusión del "objeto lícito" –un concepto sin una definición clara– como una restricción al uso de armas; lo que interpretado en forma inversa podría implicar que en las manifestaciones públicas que la autoridad considere que se producen bajo un "objeto ilícito" el uso de las armas estaría justificado. Ver Knapp, Luis, "La Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza es un riesgo para la protesta social" en *El Plumaje, Animal Político*, 27 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/la-ley-nacional-sobre-uso-de-la-fuerza-es-un-riesgo-para-la-protesta-social/>

hay muchos aspectos cuya ambigüedad o falta de definición preocupan, pues pueden posibilitar abusos por parte de las autoridades⁴⁷. **El tema en torno a la Guardia que genera más dudas no es necesariamente normativo, y se refiere a los desafíos que plantea su operación.** Aún cuando la Ley define su carácter civil, se advierte un fuerte componente militar en su operación reflejado en su liderazgo y el origen de la mayoría de sus integrantes. Observamos que la Guardia Nacional tiene facultades vastas, que van desde la prevención e investigación del delito, operaciones encubiertas y de usuarios simulados, vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de sitios web, hasta la georreferenciación. En este particular, deberán evaluarse sus interacciones con el resto de las instituciones de seguridad y justicia, y analizar sus resultados como una nueva institución integrante de este sistema.

Otro tema preocupante es la ausencia de mecanismos de supervisión que garanticen publicidad, transparencia y rendición de cuentas de una institución con amplias facultades y márgenes de discrecionalidad significativos. Si bien se contemplan órganos de disciplina⁴⁸, una Unidad de Asuntos Internos y la obligación del secretario de Seguridad de presentar un informe anual ante el Senado⁴⁹, no parecen suficientes –al menos como están en la ley– 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 realizará, según los planes, en instituciones de formación policial y de educación militar y naval. Se plantearon dos años para realizar la evaluación de confianza de los integrantes de la nueva corporación.

c) Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR)

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF la reforma constitucional en materia político-electoral, en virtud de la cual el Congreso de la Unión aprobó –entre otras cosas– la creación de una Fiscalía General de la República (FGR)

con autonomía constitucional⁵⁰. El decreto determinó que dicha autonomía entraría en vigor tras la expedición de la Ley Orgánica de la institución. Cuatro años más tarde, el 27 de agosto de 2018, se modificó el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma en mención, estableciéndose que una vez que dé inicio la vigencia de la autonomía de la FGR, el Senado deberá designar de forma inmediata a su titular, con lo cual se eliminó la posibilidad de que el procurador general transitara de forma automática al cargo de primer fiscal general de la República.

A partir del análisis de dos proyectos de ley y de mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, las comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos desarrollaron la propuesta que sirvió de base para la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), que fue publicada el 14 de diciembre de 2018. El 20 de diciembre siguiente se expidió la declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General.

El objetivo de la LOFGR es reglamentar la organización, el funcionamiento y el ejercicio de las facultades de la Fiscalía como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tras el estudio de la nueva ley se ha detectado una serie de riesgos potenciales que podrían desvirtuar los propósitos de la reforma constitucional de 2014. En general, se advierte el peligro de crear estructuras paralelas adicionales a las actuales, sin que sean reformuladas o reorganizadas para la focalización de recursos, lo que incrementaría la burocracia administrativa, en lugar de reducirla⁵¹. En particular, se observan riesgos vinculados a los siguientes temas puntuales: *(Para mayores detalles, ver Anexo 1)*

- Concentración de facultades en el fiscal general.
- Falta de definiciones respecto de la estrategia de despliegue territorial.
- Ausencia de definiciones claras en el modelo de investigación y de gestión, en específico en cuanto a la relación entre fiscales y personal de investigación.
- Saturación de funciones sustantivas y administrativas en ciertas unidades, que puede obstaculizar una operación eficiente.

⁴⁷ Pérez Correa, Catalina, "Guardia nueva, viejas prácticas" en *El Universal*, 28 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/catalina-perez-correa/nacion/guardia-nueva-viejas-practicas>

⁴⁸ Junta de Comisarios, Consejo de Honor Superior, los Consejos de Honor Ordinarios.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, México, 2019.

⁵¹ Ídem.

En este sentido, **se considera indispensable discutir el contenido de LOFGR a la luz de los objetivos perseguidos originalmente por la reforma constitucional de 2014, a fin de que las precisiones o adecuaciones sean armónicas y enriquezcan el texto.** Además de la armonización legislativa necesaria para la adecuada operación de la FGR y las posibles mejoras a su ley orgánica, está pendiente llevar a cabo una reforma al artículo 102 constitucional, con el objetivo de garantizar que la FGR sea efectivamente un órgano público autónomo, pues persisten algunas condiciones –tanto en la Constitución como en la ley orgánica– que impiden considerar que la Fiscalía cuente con autonomía plena:

➔ **Autonomía limitada en relación con el Ejecutivo:** el presidente de la República conserva una influencia significativa en la designación del titular de la Fiscalía General e incluso tiene la facultad de designarlo directamente, si no se logra una mayoría calificada en el Senado⁵².

➔ **Perfil del titular de la FGR:** los requisitos que se encuentran establecidos actualmente en la Constitución y en la LOFGR⁵³ no aseguran que la persona que encabece la FGR cuente con la experiencia y las capacidades necesarias para desempeñar el cargo con plena autonomía y de forma óptima.

➔ **Subordinación de fiscales especializados:** el fiscal general tiene la facultad de designar y remover a los titulares de las fiscalías especializadas, con la posibilidad de que el Senado objete la decisión. No obstante, tanto la designación como la remoción de estos funcionarios debería ser una facultad del Senado de la República.

d) Extinción de dominio

El 14 de marzo de 2019, tras la aprobación del Congreso de la Unión y de 17 congresos locales, se publicó en el DOF una reforma en materia de extinción de dominio, que modificó los artículos 22 y 73, fracción XXX de la Constitución. A través de esta reforma se ampliaron los alcances de la figura de extinción de dominio, disponien-

do que será procedente sobre bienes patrimoniales cuya procedencia no pueda acreditarse y que se encuentren relacionados con investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Además, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una norma nacional en la materia. A partir del inicio de su vigencia (15 de marzo de 2019), el Congreso cuenta con 180 días para expedir la legislación nacional única en la materia. En tanto eso ocurre, la Ley Federal de Extinción de Dominio y sus homólogos locales seguirán en vigor.

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

e) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El viernes 30 de noviembre de 2018 se publicaron en el DOF las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de las cuales se modificaron, entre otros, aspectos relacionados con la seguridad pública, que están vinculados con el sistema acusatorio. En particular resulta relevante la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual implicó, en términos amplios, la remoción de las funciones de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación para trasladarlas a esta nueva dependencia. Entre éstas se encuentran las relativas a formular y ejecutar las políticas, programas y acciones vinculadas a la seguridad pública, aquéllas rela-

⁵² Esta facultad podría incentivar que el partido del presidente impidiera que se alcanzara una mayoría calificada en el Senado, con la finalidad de que el titular del Ejecutivo realizara el nombramiento de forma directa. Ver "¿Por qué México necesita una reforma al 102 constitucional?", en la iniciativa #Reforma102. Por una fiscalía autónoma, eficaz e independiente. Disponible en: https://coparmex.org.mx/downloads/prensa/Por_que_Mexico_necesita_una_reforma_al_102_Constitucional_.pdf

⁵³ Artículo 16. De la designación de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

Quienes aspiren a ocupar la titularidad de la Fiscalía General de la República deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos de elegibilidad:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Contar, con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- Gozar de buena reputación, y
- No haber sido condenado por delito doloso.

cionadas con la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la organización, dirección y supervisión de la Policía Federal y la ejecución de penas y administración del sistema penitenciario federal, además de quedar bajo su adscripción el Centro Nacional de Inteligencia.

La reforma le otorgó a la misma Secretaría la facultad para proponer al titular del Ejecutivo la “política criminal” y las “medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal”, así como proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública acciones y estrategias para delinear la política criminal. Esto último es crucial para la operación del SJP, porque la LOFGR establece que el plan de persecución penal deberá considerar las prioridades nacionales establecidas en la política criminal para orientar las atribuciones institucionales. Hasta junio de 2019 continúa ausente una definición clara de la política criminal, al menos entendida como la articulación de las instituciones de seguridad y justicia, en términos de ámbitos y acciones de incidencia. Esto resulta preocupante porque la FGR tendría que articular su plan de persecución penal con un instrumento que todavía no existe.

3.1.2 Análisis de iniciativas

Además de las reformas aprobadas, se han anunciado o presentado iniciativas –incluso algunas ya aprobadas por una de las cámaras del Congreso de la Unión– vinculadas con la operación del sistema de justicia penal acusatorio. Para mediados de 2019 se han identificado distintas iniciativas respecto de los mismos temas (por ejemplo, justicia cívica) provenientes de distintas instancias de gobierno, y que probablemente expresan visiones distintas. Estas diferencias sustantivas habrán de ser discutidas y resueltas a profundidad en los foros legislativos pertinentes. A continuación abordamos las más destacadas, en función del impacto que podrían tener en la articulación de las instituciones de seguridad y justicia en el país.

a) Iniciativas de reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales

La Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma, presentada por el grupo legislativo del PAN, a los artículos 187 y 192 del CNPP, con el objetivo de restringir la procedencia de salidas alternas (acuerdos reparatorios y suspen-

sión condicional del proceso) en el caso de los delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas, en su modalidad de casa habitación. Similar a lo ocurrido con la reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa, esta iniciativa carece de justificación empírica en cuanto a sus posibles efectos disuasivos y resulta contraria a los principios del sistema acusatorio.

b) Ley de Justicia Cívica

El 6 de mayo de 2019 se hizo público un diagnóstico de la FGR denominado “Informe General, Primeros Cien Días” que, además de dar cuenta de la situación de la institución, incluyó la intención de presentar un paquete de reformas para la creación de nuevas leyes de carácter nacional. Entre estas normas, destaca la Ley Nacional de Cultura y Justicia Cívica que, de acuerdo con el informe, buscaría facilitar la atención de conductas de bajo impacto social y cuyo objetivo es dar respuesta al 70% de la carga cotidiana de la FGR, al colocar el énfasis en tres premisas: 1) prontitud, 2) reparación inmediata del daño y 3) establecimiento de controles sociales para prevenir delincuencia. El informe no provee mayores detalles de la iniciativa, ni de sus contenidos o alcances, por lo que, aunque a primera vista podría parecer una idea positiva que contribuiría a focalizar recursos y a rearticular a las distintas instituciones de seguridad y justicia, **no existen elementos que permitan evaluar su idoneidad hasta que sea presentada en sus términos.**

En el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica también se planteó, con mayor detalle, la necesidad de legislar en materia de justicia cívica⁵⁴. De acuerdo con el modelo, esta legislación contribuiría a la prevención terciaria del delito, por medio de intervenciones oportunas dirigidas a cierto tipo de conductas sociales para evitar que escalen a hechos de mayor gravedad. Además, implicaría la despenalización de un catálogo de conductas que hoy son consideradas delitos (sin pena privativa de la libertad, que se persigan por querrela y culposos), para que puedan atenderse a través de mediación o justicia restaurativa. Esto, con el objetivo principal de aliviar la saturación de los ministerios públicos y poderes judiciales. Como se señaló, no es claro que ambas versiones se ajusten al mismo modelo de justicia cívica.

La reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa carece de justificación empírica en cuanto a sus posibles efectos disuasivos, y resulta contraria a los principios del sistema acusatorio

⁵⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, 2019.

c) Código Penal Único

Otra iniciativa destacada es la del Código Penal Único (CPU), que también fue anunciado en el informe de la FGR, con el que se pretende unificar la tipificación de las distintas conductas criminales, actualmente contenidas en diversas leyes. Esta idea no es nueva y lleva en la discusión pública varios años. Su adopción se ha considerado contraria al carácter federal del país y se han señalado varios riesgos inherentes, relacionados con **la posibilidad de que de su deliberación derive en la criminalización de ciertas conductas que ahora se encuentran despenalizadas en algunas entidades federativas** (como la interrupción legal del embarazo). De nuevo, resulta aventurado calificar su idoneidad sin antes conocer sus contenidos específicos, pues en el informe de la FGR únicamente se anuncia la intención de incluir la imprescriptibilidad de los “delitos graves” (sic). Además, el informe anuncia la intención de realizar reformas al CNPP, con el objetivo de “fortalecer los derechos de las víctimas”, combatiendo la reincidencia y agilizando los procesos. **Esto, en los términos generales en los que está planteado, podría ser una justificación para reducir derechos de los imputados.** El 3 de julio de 2019 se presentó una iniciativa de reforma constitucional al artículo 73 fracción XXI en la Cámara de Diputados. Esta iniciativa planteó facultar al Congreso de la Unión para expedir legislación única en materia penal o un Código Penal Único.

3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

La operación satisfactoria del sistema penal depende, en gran medida, de las personas que intervienen en el quehacer diario de las instituciones de justicia. El andamiaje normativo del sistema de justicia no basta por sí solo para que se cumplan sus objetivos, pues es indispensable que los operadores cuenten con las competencias y aptitudes necesarias para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y efectiva, así como para desarrollarse y adaptarse a las estructuras de un sistema que, pese a tener 11 años operando, aún se encuentra en proceso de maduración.

En ese sentido, **la profesionalización de los operadores en el SJP, como en cualquier política pública, es esencial para el fortalecimiento institucional.** Sólo a través de la formación y el desarrollo

profesional constantes de los servidores públicos se generarán resultados satisfactorios para el sistema de justicia y se promoverá la mejora continua. La profesionalización implica capacitación que, además de continua, debe ser integral y coordinada, de manera que impacte en todo el andamiaje institucional del sistema. Ahora bien, la sola capacitación no garantiza que los operadores desarrollen las capacidades, habilidades y aptitudes necesarias; también es necesaria la garantía de condiciones laborales estables e idóneas. Por ello, se debe establecer un servicio profesional de carrera que provea de seguridad y estabilidad a los operadores, de manera que puedan realizar sus funciones con certidumbre y confianza.

3.2.1 Personal suficiente y capacitado

a) Acciones de capacitación

La capacitación de los operadores ha sido un tema central en los esfuerzos institucionales desde la fase de implementación del SJP y también durante su consolidación. Sin embargo, a partir de la información proporcionada por el SESNSP⁵⁵ se observa que durante 2018 las acciones de capacitación no tuvieron la misma magnitud que en años anteriores, pues únicamente se llevaron a cabo siete proyectos de capacitación en los estados de Campeche, Ciudad de México, Jalisco, Michoacán, Nuevo León (2) y Tamaulipas, en beneficio de un total de 256 operadores, de los cuales la mayoría (70.3%) se concentraron entre la Ciudad de México (31.3%) y Jalisco (39.1%).⁵⁶

Adicionalmente, derivado del Programa Rector de Profesionalización 2017, entre diciembre de 2017 y octubre de 2018 el SESNSP realizó la validación de 3,032 programas de capacitación (725 de formación inicial y 2,307 de formación continua), que alcanzarían a 218,838 elementos de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales y que serían financiados con recursos federales. Sin embargo, además de los proyectos de capacitación antes mencionados, no hay claridad por parte del SESNSP sobre el estatus de los programas validados, en el sentido de si fueron implementados y, en su caso, con qué resultados. Por otro lado, el Secretariado impulsó la capacitación de replicadores adicionales, quienes a su vez proporcionaron capacitación a 76,519 elementos de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y sus municipios, en las temáticas que se muestran en la siguiente gráfica:

⁵⁵ Respuesta a solicitud de información con número de folio 2210300024319

⁵⁶ Ídem.

CAPACITACIÓN DE REPLICADORES A ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP.

Como se puede observar, la capacitación se concentró en instituciones de seguridad pública, como consecuencia lógica de la naturaleza jurídica del SESNSP que, una vez más, limitó la integralidad de las acciones de fortalecimiento y mejora del sistema de justicia generadas desde el ámbito de coordinación nacional. Sin embargo, como resultado de la coordinación interinstitucional, se emprendieron acciones conjuntas de capacitación con poderes judiciales y defensorías públicas, aunque fueron aisladas e insuficientes. Como ya se había dicho, **esta disparidad y ausencia de complementariedad entre las instituciones genera asimetrías que rompen con la visión sistémica que requiere el SJP**, e impactan negativamente en el desarrollo de sus capacidades.

b) Inversión de recursos para la capacitación

A pesar de que la capacitación constante se ha considerado prioritaria para el fortalecimiento institucional y la mejora continua del sistema de justicia, la inversión de los recursos no se ha hecho con la visión sistémica y coordinada que debería. Por lo tanto, no ha sido suficiente para garantizar la generación de capacidades simétricas, tanto entre las instituciones del sistema de justicia como entre las entidades federativas. Como se ha documentado, los recursos federales del SESNSP⁵⁷ han dejado fuera de los proyectos de capacitación a las defensorías y a los poderes judiciales.

De acuerdo con la información del mecanismo de evaluación y transparencia (MET)⁵⁸ sobre la situación presupuestaria en materia de seguridad pública, para 2018 el 16.5% del monto convenido en el FASP fue etiquetado para el Programa con Prioridad Nacional denominado "Desarrollo, profesionalización y certificación policial", el cual incluye lo destinado a capacitación en materia de SJP. En el caso del FORTASEG, dicho programa representó 36.1% del monto convenido a nivel nacional para el ejercicio fiscal 2018. Entre los programas con prioridad nacional, se encuentran otros directamente relacionados con el SJP, pero no es posible determinar en qué medida corresponden a acciones de capacitación, pues la información disponible en el MET no muestra de manera transparente y detallada los proyectos en los que fueron invertidos los recursos etiquetados para cada uno de los programas y subprogramas. A estas limitaciones se suma la marginación de los poderes judiciales y de las defensorías, que quedan supeditados a la asignación de recursos estatales o a la implementación de capacitaciones coordinadas con otras instituciones.

Aunque el MET no permite conocer de manera desagregada los recursos convenidos para proyectos de capacitación en los distintos programas y subprogramas, el SESNSP, en su más reciente informe de acciones sobre la consolidación del sistema de justicia penal,⁵⁹ detalló los montos de inversión para capacitación en el FASP 2018, y que se aprecian en la siguiente tabla. De acuerdo con el informe, el Secretariado brindó acompañamiento a las entidades federativas a fin de que destinaran recursos del FASP al fortalecimiento de las condiciones operativas de las instituciones del SJP, a través de los subprogramas

⁵⁷ Art 45 de la Ley de Coordinación Fiscal

⁵⁸ Mecanismo de Evaluación y Transparencia. Situación presupuestaria del FASP y FORTASEG. Disponible en: <http://www.mes-sjp.com.mx/met/>

⁵⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Informe de acciones para avanzar en la consolidación del sistema de justicia penal (octubre 2016 - noviembre 2018), México, 28 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/SESNSP/documentos/informe-de-acciones-para-avanzar-en-la-consolidacion-del-sistema-de-justicia-penal-octubre-2016-agosto-2018?state=published>

MONTOS DE INVERSIÓN PARA CAPACITACIÓN EN EL FASP 2018

Tipo de capacitación	Monto convenido	Operadores para capacitar	Estados beneficiados	
Capacitación de facilitadores y ministerios públicos orientadores para el fortalecimiento de los Órganos Especializados en Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) y Unidades de Atención Temprana (UAT).	\$12,157,867 ⁸⁰	968 Facilitadores	362 Ministerios públicos	20
Capacitación de policías en funciones de seguridad procesal.	\$5,433,480 ⁰⁰	490 Policías procesales		13
Capacitación de los evaluadores de riesgo procesal y supervisores de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso.	\$7,919,321 ⁰⁰	917 Evaluadores y supervisores de UMECA		22
Capacitación de los asesores jurídicos de víctimas	\$5,772,817 ¹⁴	381 Asesores de víctimas		12

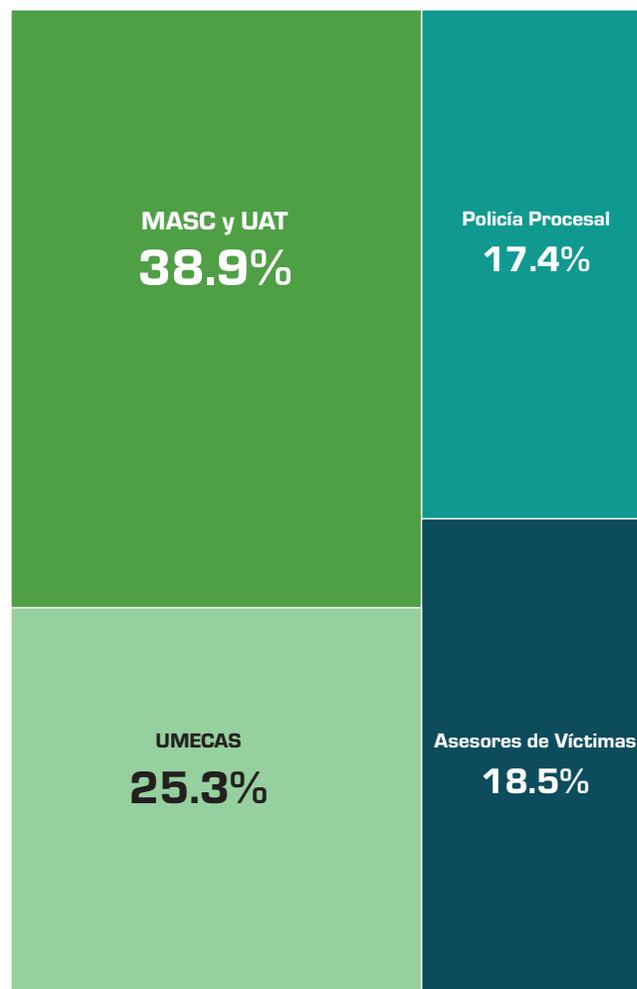
especializados del Programa con Prioridad Nacional denominado "Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios", para el ejercicio fiscal 2018.

Sin embargo, al analizar la información presentada en el informe de manera desagregada por estado, se observa una diferencia de recursos de \$60,000, así como 44 operadores, en la capacitación relacionada con MASC y UAT (Ver Anexo 2). Es decir, el monto de la inversión que, de acuerdo con el informe, fue convenido para la capacitación de ministerios públicos y facilitadores no coincide con la información que se muestra desagregada por estados.

Más allá de esa inconsistencia, se observa que las entidades federativas que fueron mayormente beneficiadas en la concertación de recursos para los proyectos de capacitación fueron: Chiapas (16.9%), Guerrero (9.1%), Ciudad de México (6.4%), Hidalgo (5.5%) y Michoacán (5.1%). **Como era de esperarse, ninguno de los proyectos involucra a personal de poderes judiciales o defensorías públicas.** En la siguiente gráfica se muestra la 'composición' de operadores capacitados.

Desde luego, la simple inversión de recursos no es suficiente. Debe ponerse especial cuidado en que la capacitación sea de calidad, para que se traduzca efectivamente en una mejora del desempeño de los operadores. No obstante, no existe información que dé cuenta de este importante aspecto y detalle si los programas de capacitación establecen objetivos generales y metas específicas para el corto y largo plazo; si están ligados a las habilidades, capacidades y conocimientos que debe tener cada operador para desempeñar satisfactoriamente

CAPACITACIÓN DE REPLICADORES A ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP.

su rol en el proceso, en coordinación con otros operadores. Por descontado, tampoco se cuenta con indicadores que permitan evaluar los resultados de los esfuerzos de capacitación. **En todo caso, se trata de proyectos focalizados a determinados operadores y para funciones específicas, sin que se observe una intención de que la capacitación sea integral.** Esta visión sistémica no debe perderse en la etapa de consolidación, si bien, en teoría, durante esta fase los esfuerzos tendrían que enfocarse a la especialización y al perfeccionamiento de las habilidades y capacidades específicas de los operadores.

e) Personal suficiente

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema,

sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia. Aunque no existe un estándar definido sobre la tasa de personal necesario para la operación del sistema, se observan divergencias importantes en la proporción de operadores entre una y otra entidad federativa. Para este *Hallazgos 2018*, con el objetivo de superar las inconsistencias e insuficiencia de información en las ediciones de Hallazgos anteriores, acudimos a los censos del Inegi, que brindan una fotografía más completa del panorama nacional.⁶⁰ Como se observa en las siguientes gráficas, la tasa⁶¹ de agencias del Ministerio Público y operadores en las instituciones de procuración de justicia es notablemente dispar.

Baja California Sur tiene la tasa más alta de agencias del MP, con 11.1 por cada 100 mil habitantes, seguida de Colima, con una tasa de 9.9, y Zacatecas, con 7.5. En contraste, en Veracruz no existe ni siquiera una agencia del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, pues tiene una tasa de 0.3%. Otras entidades, como el Estado de México (1.1), Puebla (1.1) o Yucatán (1.4), entre otras, apenas rebasan la tasa de una agencia. Como resultado de esto, **el promedio nacional es de 2.8 agencias del MP por cada 100 mil habitantes.**

AGENCIAS DEL MP POR 100 MIL HABITANTES



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 y Proyecciones de Población de CONAPO.

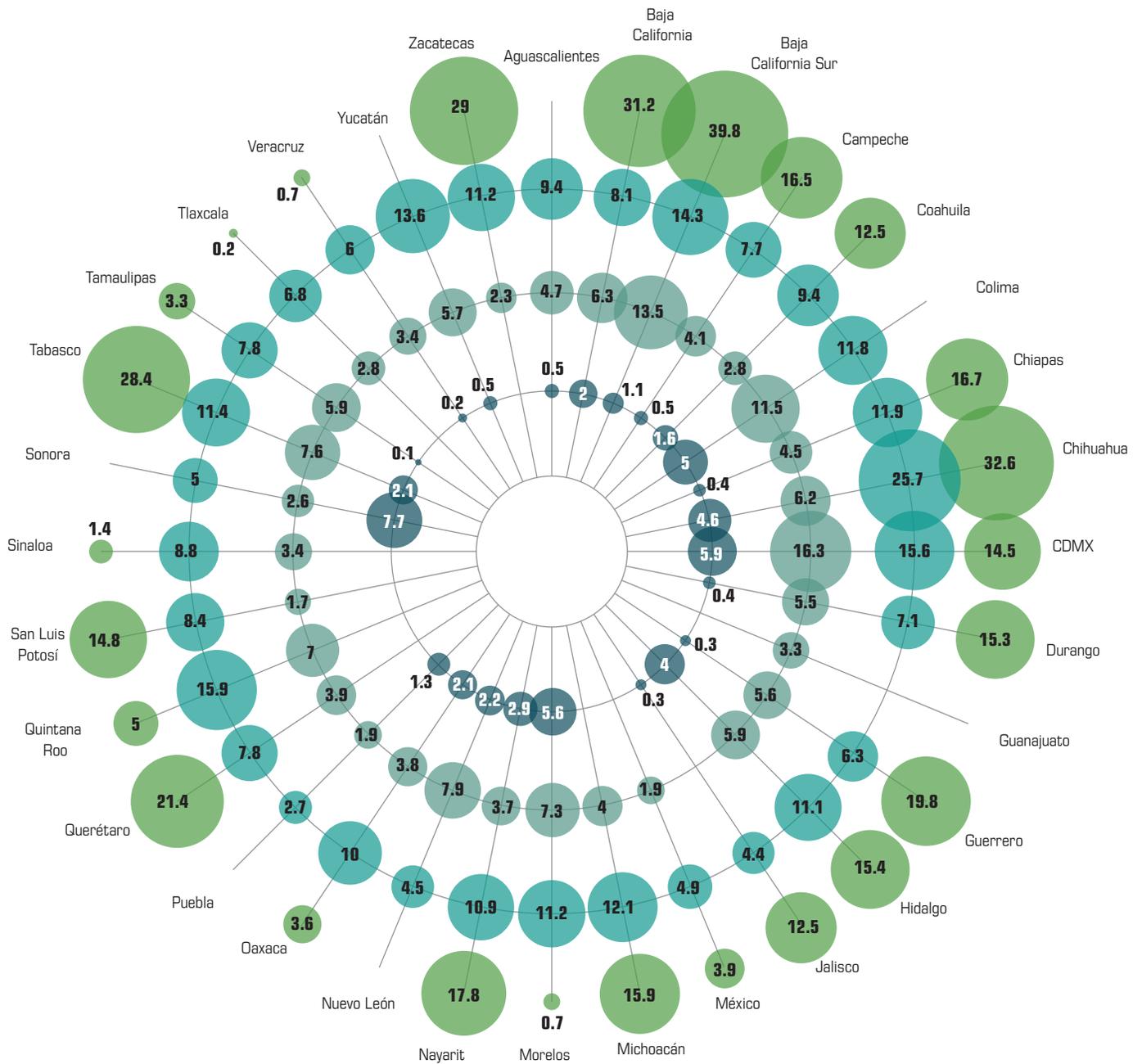
Por lo que respecta al personal de atención a víctimas, mucho se ha insistido en que es una de las figuras más debilitadas no sólo en términos de capacidades, sino también en suficiencia para cubrir las necesidades de los millones de víctimas que cada año hay en el país. **Como muestran los datos, el personal para brindar atención a las víctimas resulta insuficiente, pues el promedio nacional alcanza tan solo 2.2 por cada 100 mil habitantes.** El estado que cuenta con la tasa más alta es Sonora (7.7), seguido de la Ciudad de México (5.9), Morelos (5.6) y Colima (5). Si bien no existe un estándar definido sobre el número adecuado para atender con calidad y eficiencia las necesidades de las víctimas, resulta alarmante el hecho de que varias entidades federativas no alcancen la tasa de 1. Tal es el caso de Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Guerrero, Chiapas, Durango, Yucatán, Aguascalientes y Campeche. En cuanto a los jueces del Poder Judicial, se encuentran tasas más bajas que las de los operadores del MP e incluso menores que las de atención a víctimas, como se aprecia en la gráfica de la página 45.

⁶⁰ Para este año igualmente fue solicitada la información directamente a las instituciones. Sin embargo, dicha información presenta inconsistencias que la hacen poco útil para la elaboración de análisis completos y a nivel nacional.

⁶¹ Número de operadores por cada 100 mil habitantes

PERSONAL EN LAS PROCURADURÍAS O FISCALÍAS ESTATALES POR 100 MIL HABITANTES

- Policias Ministeriales o Investigadores
- Fiscales y agentes del Ministerio Público
- Peritos
- Atención y/o protección a víctimas del delito



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 y Proyecciones de Población de CONAPO.

JUECES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO POR 100 MIL HABITANTES



Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018 y CONAPO.

Como se puede observar, Zacatecas es el estado con la tasa más alta de jueces dentro del sistema de justicia penal (2.8 por cada 100 mil habitantes), mientras que Michoacán (0.2), Puebla (0.2) y Chiapas (0.3) tienen la tasa más baja. Si se compara el número de jueces con el promedio en la región, se aprecia un rezago importante, pues **la tasa de jueces en Latinoamérica es de diez por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio nacional en el país es de 0.9.**

A nivel nacional, la tasa de defensores públicos es de apenas 2 por cada 100 mil habitantes,⁶² las cifras son preocupantemente bajas; incluso en el caso de Nayarit⁶³, que presenta la tasa más alta (5.9 defensores por cada 100 mil habitantes), seguido de Baja California Sur (3.6), Chihuahua (3.5) y Colima (3.3). Los estados de Chiapas (0.2), Puebla, (0.4), Veracruz (0.5) y Tlaxcala (0.8) no alcanzan la tasa de 1 defensor por cada cien mil habitantes. Esto deja en evidencia que no se han generado avances para revertir la insuficiencia de personal, lo que repercute negativamente en el acceso a la justicia.

DEFENSORES PÚBLICOS POR 100 MIL HABITANTES



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

d) Instituciones federales

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

El PJF informó que opera el SJP con 1,370 funcionarios. De éstos, 94 son jueces de Distrito especializados, que pueden desempeñarse como jueces de control o enjuiciamiento; 41 son jueces de Distrito que fungen como administradores y 21 son jueces de Distrito dedicados a ejecución de penas. Las 1,214 plazas restantes corres-

⁶² No se consideran los estados de Campeche, Jalisco, Tabasco y Yucatán ya que no contestaron la información requerida para calcular el indicador.

⁶³ En Nayarit los defensores públicos fungen como asesores de víctimas, a esta situación se puede atribuir el número tan alto de defensores públicos por cien mil habitantes.

ponden a personal de apoyo administrativo jurisdiccional. La Defensoría Pública Federal reportó contar con 1,342 funcionarios, de los cuales 671 son defensores públicos y 671 es personal de apoyo para funciones administrativas. El personal se encuentra distribuido en 41 oficinas, ubicadas en cada uno de los Centros de Justicia Penal Federal.

Por su parte, la Fiscalía General de la República (FGR) reportó que para el 13 de diciembre de 2018 (el día previo a la publicación de su Ley Orgánica), la institución contaba con 23,013 servidores públicos contratados, de los cuales 5,526 eran operativos (ministerios públicos, peritos y facilitadores), 9,448 administrativos y 3,957 "otros". Del total, 13,246 eran hombres y 9,757 mujeres; y respecto al tipo de contratación, 2,053 eran personal de base, 7,393 empleados de confianza y 13,567 pertenecían a "otras categorías". Estos datos se modificaron en el presente año, pues para abril de 2019 la FGR reportó contar con 21,622 servidores públicos: 5,375 operativos, 8,468 administrativos y 3,717 "otros"⁶⁴. Del total, 12,437 son hombres y 9,185 son mujeres. En cuanto a los esquemas de contratación, 1,993 son de base, 6,743 son de confianza y 13,156 entran en otras categorías.

Como se puede observar, **entre diciembre de 2018 y abril de 2019 hubo una reducción de 1,391 funcionarios en la FGR, equivalente al 6% del personal.** El número de expedientes atendidos en promedio por cada ministerio público y perito, por unidad, se presenta en las gráficas de la derecha.⁶⁵

De acuerdo con la información proporcionada por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), la institución cuenta con 9,732 servidores públicos considerando mandos, enlaces y operativos. De éstos, 5,776 son mujeres y 4,456 son hombres. **Destaca el hecho de que todos se encuentran contratados en plazas de confianza y que ninguno está incorporado al Servicio Profesional de Carrera.** De acuerdo con el OADPRS, durante 2018 fueron capacitados en el sistema de justicia penal 3,466 servidores públicos y 1,163 se capacitaron específicamente en materia de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Finalmente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) reportó contar con 441 servidores públicos, entre asesores jurídicos, psicólogos, personal administrativo, trabajadores sociales y personal de atención médica. De

EXPEDIENTES ATENDIDOS EN PROMEDIO POR CADA MINISTERIO PÚBLICO



COORDINACIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES

CASOS PROMEDIO POR PERITO



SUBPROCURADURÍA DE DERECHOS HUMANOS, PREVENCIÓN DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD

CASOS PROMEDIO ATENDIDOS



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la FGR.

⁶⁴ Será importante dar seguimiento con detalle al impacto que las políticas de austeridad de la Administración federal puedan tener en el número de operadores de las instituciones federales.

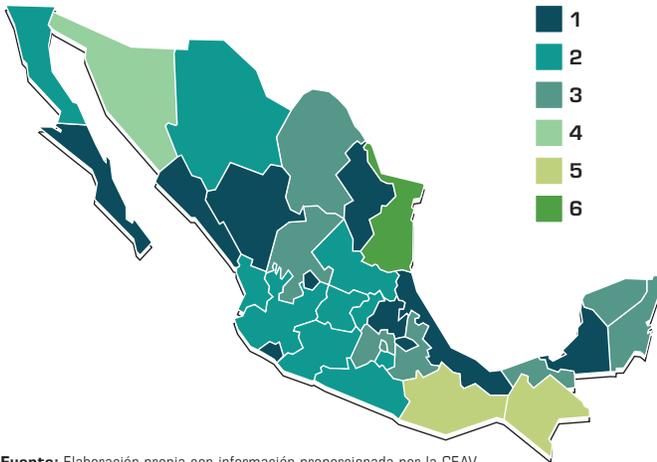
⁶⁵ Para consultar la información de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, ver Anexo 3 en www.mexicoevalua.org. La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada reservó la información.

PERSONAL ACTIVO EN LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CEAV.

NÚMERO DE ASESORES JURÍDICOS POR ESTADO



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CEAV.

los 74 asesores jurídicos distribuidos por todo el país, 40 son hombres y 34 son mujeres, mientras que 67 tienen licenciatura y siete maestría.

3.2.2 Servicio Profesional de Carrera

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

El panorama a nivel nacional en esta materia continúa siendo heterogéneo, pues aunque en la mayoría de las instituciones de justicia del país el SPC se encuentra previsto por la ley, no opera efectivamente. En el universo de las 28 entidades federativas que proporcionaron información, se observa que sólo se encuentra operando para la selección, ingreso y desarrollo de los servidores públicos en nueve procuradurías o fiscalías, 18 poderes judiciales, ocho defensorías públicas, 19 instituciones policiacas y 14 órganos del sistema penitenciario, ámbitos en los que se registran avances respecto de reportes anteriores. Por el contrario, tanto en asesoría de víctimas como en UMECA, se observa un importante rezago en la materia, pues únicamente cuatro comisiones de atención a víctimas y seis UMECA reportaron contar con SPC vigente y operando. El detalle se muestra en la tabla de la siguiente página.

3.3 Investigación criminal

Probablemente el aspecto más ambicioso de la reforma constitucional en materia penal es la instauración de un nuevo modelo procesal con estándares altos y nuevos y mejores controles. Esto trae consigo la necesidad de perfeccionar procedimientos, técnicas y protocolos de actuación, para garantizar un alto grado de especialización y pericia en las labores de los operadores del sistema de justicia. **Al interior de las instituciones de procuración de justicia, esto ha implicado un tránsito accidentado hacia el fortalecimiento de las capacidades de investigación, en el que se han emprendido algunas acciones, no necesariamente articuladas, que han obtenido resultados diversos.** Así, por ejemplo, se ha dado la transición de las procuradurías hacia fiscalías, con el objetivo de asegurar su autonomía política y técnica; se han desarrollado distintos modelos de gestión —documentados desde el año pasado— para focalizar recursos y lograr una mayor eficiencia y, por último, se han planteado distintas definiciones para la conformación de los equipos de investigación.

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

3.3.1 De procuradurías a fiscalías: transiciones hacia las autonomías

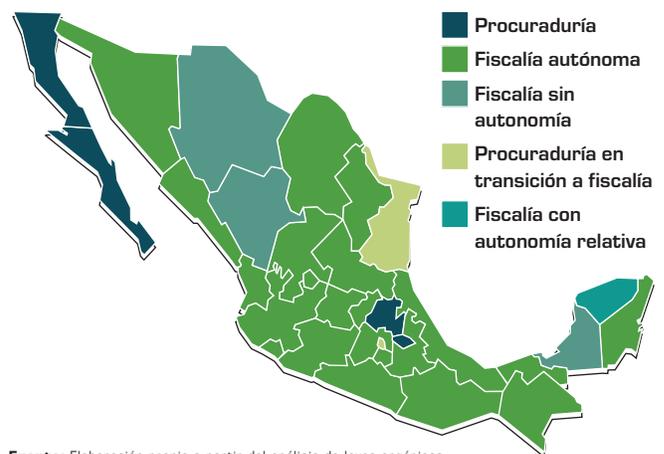
Hasta mediados de 2019, son 28 las entidades federativas que han transitado o iniciado procesos de transición de procuradurías a fiscalías, con la finalidad de contar con órganos autónomos y profesionales. Únicamente Baja California, Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala continúan con un esquema de Procuraduría. Estos procesos de transformación institucional han despertado,

hasta ahora, más interrogantes que certezas, pues vienen acompañados de múltiples modificaciones al marco normativo, pero de cambios menores en el diseño organizacional y en los modelos de gestión. En cuanto a la autonomía, ésta puede tener diferentes grados, que vale la pena explicar:

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

Con base en la revisión normativa, fue posible identificar que, en el universo de los procesos locales de transformación, en tres no se cumple ningún criterio de autonomía; en uno se cumple sólo con uno y en 22 se cumple con ambos. Adicionalmente, se observa que la Ciudad de México, Tamaulipas⁶⁶ y la Federación se encuentran actualmente en el proceso de transición.

TRANSICIÓN HACIA FISCALÍAS AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de leyes orgánicas.

⁶⁶ Tamaulipas publicó una reforma a su Constitución en noviembre de 2018 para establecer una Fiscalía autónoma; para mediados de 2019 no se ha publicado la Ley Orgánica de la nueva institución.

La autonomía es una gran oportunidad para construir legitimidad y credibilidad institucional, pero será insuficiente por sí sola para garantizar una transformación efectiva en la operación de la procuración de justicia. La autonomía mal entendida podría incluso ser fuente de conflictos e inestabilidad política, por ello el diseño institucional y los esquemas de rendición de cuentas son cruciales⁶⁷. En la experiencia nacional, no existe una relación clara entre la capacidad de resolver la carga de trabajo y el grado de autonomía en las fiscalías⁶⁸.

Para que la función de procuración de justicia resulte exitosa, es necesario que se garanticen ciertas condiciones, como la independencia en la labor de los operadores y su permanencia en el empleo, así como modelos de investigación funcionales y políticas de priorización en la persecución delictiva⁶⁹. A partir de un ejercicio de comparación de experiencias internacionales, Voigt y Wulfhan han identificado dos tipos de indicadores de independencia: *de jure* y *de facto*⁷⁰. Entre los indicadores *de jure* se encuentran: la persecución de delitos de oficio –*mandatory prosecution*, que contrasta con sistemas con mayores grados de discrecionalidad–; el monopolio en el ejercicio de la acción penal; la estabilidad laboral de los fiscales y el hecho de si el Poder Ejecutivo tiene o no la facultad de dar instrucciones directas a esos fiscales⁷¹. Entre los indicadores *de facto* se encuentra: la permanencia de los instrumentos normativos bajo los que operan los fiscales, sus ingresos y el presupuesto de las fiscalías⁷².

3.3.2 Reorganización y gestión institucional

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

recursos y la atención diferenciada de los distintos tipos de fenómenos delictivos.

a) Modelos de gestión

➔ Ámbito estatal

De cierta forma, ya algunas procuradurías habían desarrollado modelos de gestión que respondían a la necesidad de utilizar los recursos limitados de forma estratégica. En el reporte anterior⁷³ se identificaron y desarrollaron a profundidad tres modelos de gestión operados en el país y que, a grandes rasgos, operan como se muestra en la tabla de la siguiente página.

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

Paralelamente a la operación de estos modelos, durante el último año se identificó el uso de metodologías que pretenden contribuir a mejorar la eficiencia en el desempeño de las instituciones del sistema de justicia. La más significativa es la desarrollada por el *Rapid Results Institute* (RRI)⁷⁴, que en México ha sido implementado en alianza

⁶⁷ Un ejemplo de esto es lo recientemente ocurrido en el estado de Veracruz, en donde se dio un enfrentamiento abierto, derivado de diferencias políticas, entre el gobernador electo y el fiscal general autónomo, que ha imposibilitado cualquier intento de coordinación efectiva entre las instituciones de seguridad y justicia, con el consecuente resultado negativo para la ciudadanía del estado.

⁶⁸ México Evalúa, AC. De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición, op. cit.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Voigt, Stefan & Wulf, Alexander, "What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial Independence", *Journal of Institutional Economics*, 2017.

⁷¹ Ídem.

⁷² Ídem.

⁷³ México Evalúa, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, op. cit.

⁷⁴ Organización sin fines de lucro con sede en Estados Unidos, surgida en 2007 de Schaffer Consulting, una firma asesora de gestión de cambios con 50 años de antigüedad, que fue pionera en el uso de proyectos de 100 días para estimular y acelerar cambios importantes en grandes corporaciones en Estados Unidos y Europa.

Atención diferenciada de la demanda	Tres pisos	Atención temprana
<p>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).</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Demanda 1: Delitos patrimoniales en los que se desconoce la identidad del imputado. ➔ Demanda 2: Delitos susceptibles de un acuerdo por medio de MASC. ➔ Demanda 3: Delitos del artículo 19 constitucional o de alto impacto. ➔ Demanda 4: Delitos susceptibles de resolverse por medio de MASC o, si no es posible, son judicializables. 	<p>Primer piso. Unidad de Atención Temprana (UAT): Es la encargada de recibir los reportes que se canalizarán ya sea a las unidades de investigación, al Centro de Solución de Controversias o, en su caso, a otras instancias de gobierno.</p> <p>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. 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 lograr su integración, se remite a la UIL.</p> <p>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.</p>	<p>Centro de Atención Temprana (CAT)</p> <p>Se recibe al solicitante del servicio y se inscribe en un Registro de Atención Ciudadana (RAC). Dependiendo del asunto se iniciará un acta circunstanciada por hechos que no requieran investigación o en los que por el momento no existan los datos suficientes para generar una carpeta de investigación (NAC). También puede generarse una constancia de extrávan (NCE) por hechos que sólo requieran un trámite administrativo o bien porque el asunto sea de otra materia, en cuyo caso será derivada a la instancia correspondiente.</p> <p>En caso de que se requiera iniciar una carpeta de investigación, se turna con un Ministerio Público Orientador.</p> <p>Ministerio Público Orientador (MPO)</p> <p>El MPO generará un número único de caso (NUC) e iniciará la investigación ministerial, recabando la entrevista de la persona víctima o agraviada del delito y ordenando la intervención de los servicios periciales y de los agentes de investigación, según corresponda. Se dictan las medidas de protección que se requieran, en su caso, y se turna el expediente a la unidad de investigación competente.</p>

con el Proyecto Promoviendo la Justicia (Projusticia)⁷⁵. La metodología del RRI tiene como objetivo cerrar la brecha entre las aspiraciones y el impacto vinculado con problemas sociales críticos, a través del apoyo y desarrollo de acciones colaborativas y articuladas en un periodo de 100 días para acelerar la obtención de resultados. Estos proyectos de 100 días posibilitan obtener “resultados rápidos” e impulsar una inercia de cambio institucional.

En el contexto de la reforma penal, Projusticia impulsó el uso de la metodología de resultados rápidos en varias instituciones de cinco ciudades (Chihuahua, Monterrey, Tijuana, Villahermosa y Zacatecas) entre septiembre de 2017 y marzo de 2018⁷⁶. Entre las instituciones incluidas estu-

vieron las procuradurías/fiscalías, defensorías públicas, los poderes judiciales y las UMECA, así como organizaciones de la sociedad civil e instituciones del sector público. La implementación del modelo buscó incidir en mejorar la eficiencia en la solución de casos de violencia familiar y robos a casa habitación, negocios y vehículos, así como brindar mejores servicios a las víctimas de violencia familiar. La metodología se implementó en una segunda ronda entre julio y noviembre de 2018, en la que se incluyeron siete ciudades (Chihuahua, Ciudad Juárez, Fresnillo, Mexicali, Saltillo, Tijuana y Villahermosa), nuevamente con el objetivo de mejorar los niveles de respuestas institucionales a diversos delitos⁷⁷. En específico, se reportaron los resultados que se muestran en la tabla de la siguiente página.

⁷⁵ Programa de apoyo técnico de Management System International (MSI) financiado por USAID.

⁷⁶ Ver RRI *Catalyzing reform in Mexico's criminal justice systems*, 2019. Disponible en: <https://www.rapidresults.org/blog/tag/Anti-Corruption>

⁷⁷ Ídem.

TIJUANA

Tipo de delito	Antes	Después	Incremento en casos solucionados	Resultados	Ronda
Robo a comercio	33	113	240%	ND	Primera
Robo de vehículo	11	250	2173%	ND	
Robo en flagrancia	44	346	692%	<ul style="list-style-type: none"> ● 117 días ● Comunicación entre Procuraduría y Defensoría Pública. ● Capacitación sobre Informe Policial Homologado ● Facilitación de audiencias ● 6 de cada 10 en suspensión condicional y procedimiento abreviado 	Segunda
Robo con imputado desconocido	66	103	57%	<ul style="list-style-type: none"> ● 117 días ● Mejora en procesos de recepción de denuncias ● Capacitación interinstitucional ● Difusión al público ● 103 personas identificadas 	

MEXICALI

Robo	410	698	70%	<ul style="list-style-type: none"> ● 120 días ● Comunicación efectiva entre operadores ● Registro de representantes legales ● Orden y seguimiento de carpetas ● Audiencias efectivas ● 3 de cada 10 en procedimiento abreviado 	Segunda
Violencia familiar	28	283	922%	<ul style="list-style-type: none"> ● 120 días ● Calidad de datos ● Canalización inmediata ● Atención a víctimas ● 9 de cada 10 por suspensión condicional 	

CHIHUAHUA

Robo a casa	18	173.3	863%	ND	Primera
Robo a comercio	25	250	888%	ND	
Robo	335	480	43%	<ul style="list-style-type: none"> ● 120 días ● Conversatorios entre operadores ● Difusión ● Audiencias eficientes ● Uso de tecnología ● Estrategia en persecución e identificación de comportamientos delictivos 	Segunda
Violencia familiar	162	282	74%		

CIUDAD JUÁREZ

Tipo de delito	Antes	Después	Incremento en casos solucionados	Resultados	Ronda
Violencia familiar	104	306	193%	<ul style="list-style-type: none"> ● 117 días ● Especialización de operadores ● Homologación de criterios ● Educación colaborada ● 8 de cada 10 por suspensión condicional 	Segunda
Robo	29	148	413%	<ul style="list-style-type: none"> ● 117 días ● Mejores tiempos de respuesta por el primer respondiente ● Bases de datos compartidas ● Homologación ● 5 de cada 10 por acuerdo reparatorio 	

SALTILLO

Robo	25	250	896%	<ul style="list-style-type: none"> ● 116 días ● Recuperación de más de 1 millón de pesos ● Calidad de la información del Informe Policial Homologado ● Procesos eficientes y mejor uso de salas ● 9 de cada 10 por acuerdo reparatorio 	Segunda
Violencia familiar	36	301	746%	<ul style="list-style-type: none"> ● 116 días ● Recuperación de más de 3 millones de pesos ● Método de supervisión a imputados ● Innovación judicial en gestión ● Policías capacitados en temas de género ● Todos por suspensión condicional 	

VILLAHERMOSA

Robo a comercio	14	47	243%	ND	Primera
Robo a casa habitación	12	14	21%	<ul style="list-style-type: none"> ● 132 días ● Coordinación entre Fiscalía y Servicios periciales ● Procesos de identificación ● Análisis de incidencia ● 4 de cada 10 por acuerdo reparatorio 	
Robo de vehículo	19	101	437%	<ul style="list-style-type: none"> ● 132 días ● Coordinación entre Defensoría y Fiscalía ● Procesos de identificación para la Unidad de análisis de imputado desconocido ● Análisis de patrones ● 5 de cada 10 por no ejercicio de acción penal 	

MONTERREY

Violencia familiar	67	213.3	220%	ND	Primera
Robo a comercio	83	193.3	132%	ND	

➔ ZACATECAS

Tipo de delito	Antes	Después	Incremento en casos solucionados	Resultados	Ronda
Violencia familiar	4	146.6	3309%	ND	Primera

➔ FRESNILLO

Robo	8	69	735%	<ul style="list-style-type: none"> • 116 días • Mayor infraestructura (vehículos y equipos de computo) • Coordinación desformalizada • Uso eficiente de salas • 8 de cada 10 por acuerdo reparatorio 	Segunda
Violencia familiar	14	124	787%	<ul style="list-style-type: none"> • 116 días • Capacitaciones focalizadas • Análisis criminal • Enfoque integral de políticas pública • 99% por suspensión condicional 	

Fuente: Arzubide, Jorge, ¿Se pueden obtener resultados rápidos en problemas tan complejos como seguridad y la justicia?, Ágora, 2019 e información presentada por USAID.

De acuerdo con el proyecto, además de los resultados específicos en términos de eficiencia, se lograron otros como el establecimiento de canales de coordinación y colaboración interinstitucionales entre los distintos actores del sistema de justicia, capacitación de operadores, así como más capacidades para atender a las víctimas. Si bien la metodología tiene un enfoque innovador y permite la articulación de metas y acciones de distintas instituciones, más allá de los incrementos radicales existen algunos elementos que deben señalarse y que deberían considerarse para evaluar de forma justa y completa su impacto. En primer lugar, tenemos que el principal indicador de éxito de muchas de las acciones instrumentadas consiste en alcanzar un mayor número de casos resueltos, lo que puede ser problemático si no se atiende al tipo de resolución que puso fin al asunto y al hecho de si con éste se garantizó efectivamente el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos de las partes.

En otras palabras, privilegiar la eficiencia sobre otro tipo de indicadores más cualitativos –como acceso efectivo a la justicia– podría derivar en situaciones problemáticas. De hecho, el aumento en el porcentaje de asuntos de violencia familiar finalizados ha sido dramático durante la primera ronda en Monterrey (220%) y Zacatecas (3,309%) y durante la segunda ronda en Mexicali (922%), Chihuahua (74%), Ciudad Juárez

(193%), Saltillo (746%) y Fresnillo (787%)⁷⁸. Con base en la información disponible de la segunda ronda para el delito de violencia familiar, en Mexicali 9 de cada 10 asuntos se resolvió en suspensión condicional, en Chihuahua y Ciudad Juárez 8 de cada 10, y en Saltillo y Fresnillo prácticamente todos los asuntos se resolvieron por esta vía. Al respecto, puede resultar riesgoso para las víctimas determinar suspensiones provisionales por considerarla un resultado “satisfactorio” sin que existan mecanismos de seguimiento y monitoreo que garanticen la protección de las personas involucradas, el cumplimiento de las condiciones de la suspensión y la inclusión de perspectiva de género. Este tipo de variable debe necesariamente ser considerado en ejercicios subsecuentes.

Además, si bien la metodología propicia la comunicación interinstitucional, no se sabe en qué grado ayuda a institucionalizar esta comunicación para traducirla en acciones de coordinación sustentables en el tiempo. Aunque se destaca cierta inercia posterior a los ejercicios –dado que su enfoque es detonar o iniciar procesos–, tampoco queda claro si la comunicación propiciada por la metodología se concretó en políticas institucionales que garanticen su sustentabilidad más allá del periodo de 100 o más días. Por lo anterior, existe el riesgo de que estos esfuerzos, producto de la voluntad política de un tiempo determinado, no sean adoptados por los actores de las distintas instituciones y, por lo tanto, se traduzcan

⁷⁸ Arzubide, Jorge, “¿Se pueden obtener resultados rápidos en problemas tan complejos como seguridad y la justicia?”, Ágora, 2019. Disponible en: <https://jorgearzubide.com/2019/05/12/se-pueden-obtener-resultados-rapidos-en-problemas-tan-complejos-como-la-seguridad-y-la-justicia/>

en ejercicios aislados sin efectos en el mediano o largo plazo. No obstante, probablemente la mayor carencia de estas metodologías –como ocurre con los modelos de gestión mencionados– sea que no están sustentadas en una política de priorización penal que, a su vez, derive de una política criminal definida. En este sentido, ante un escenario de recursos limitados, la elección de determinados delitos, resultado de un acuerdo político pero no necesariamente producto de la planeación estratégica, puede derivar en comprometer las capacidades institucionales para atender otros delitos de mayor impacto. Asimismo, cabría explorar la posibilidad de reorientar este tipo de metodologías a otros ámbitos de incidencia (profesionalización, reorganización institucional) más allá de la eficiencia institucional.

➔ **Ámbito federal**

En el ámbito federal, el cambio más notorio en relación con la organización y gestión institucionales ha sido la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), en la que se define una estructura orgánica distinta, con nuevas coordinaciones, unidades y

fiscalías⁷⁹. De acuerdo con el artículo noveno transitorio, la FGR tendrá un plazo de un año para definir un Plan Estratégico de Transición (PET). Este documento aporta elementos –en particular, programas y líneas estratégicas generales– que sirven de insumo para trazarlo⁸⁰. La LOFGR establece que el PET deberá contar con la definición específica de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados para el proceso de transición. En la siguiente tabla se presentan las unidades que integraban la estructura orgánica de la extinta PGR frente a las unidades de la nueva FGR.

En este contexto, **la reorganización de la FGR debería privilegiar la coordinación y organización de las personas que operan las actividades sustantivas de la institución**. El gran desafío de reorganización institucional para la nueva FGR es garantizar una transformación efectiva, que se ajuste a los objetivos del plan de persecución penal y que evite repetir los errores de la PGR, sobre todo los que generaron el crecimiento innecesario de su aparato burocrático y terminaron obstaculizando la efectiva investigación de los delitos.

PGR	FGR
➔ Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales	➔ Coordinación General
➔ Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo	➔ Coordinación de Investigación y Persecución Penal
➔ Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales	➔ Coordinación de Métodos de Investigación
➔ Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios de la Comunidad	➔ Coordinación de Planeación y Administración
➔ Oficialía Mayor	➔ Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos
➔ Visitaduría General	➔ Fiscalía Especializada en Delitos Electorales
➔ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	➔ Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
➔ Agencia de Investigación Criminal	➔ Fiscalía Especializada de Asuntos Internos
➔ Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional	➔ Órgano Interno de Control
➔ Unidades Especializadas	➔ Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera
➔ Direcciones Generales	➔ Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
➔ Órganos desconcentrados	➔ Las Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la FGR, de acuerdo con la Ley, su reglamento y el Plan de Persecución Penal.

⁷⁹ Ver México Evalúa. *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, 2019. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2019/03/PGRaFGR.pdf>

⁸⁰ Ídem

Si bien el énfasis de este *Hallazgos* se encuentra en la investigación criminal, es necesario señalar el escenario en términos de reorganización institucional en el Poder Judicial Federal. De acuerdo con el Manual de Organización y de Puestos del Centro de Justicia Penal (CJP), el perfil de la persona a cargo de la administración de los Centros de Justicia es el “administrador del CJP”. No obstante, no se han realizado aún los cambios necesarios para ajustar la operación al manual, y se continúa con la figura del juez administrador, es decir, un juez de distrito especializado desempeña las funciones de administración de estos centros. Durante 2018, de acuerdo con lo reportado por el Consejo de la Judicatura Federal, los cambios en la gestión únicamente incluyeron acciones para mejorar el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), el sistema de gestión integral de los centros. Al respecto, el Consejo de la Judicatura Federal creó un grupo de trabajo integrado por la Dirección General de Estadística Judicial, la Unidad de Consolidación para el Nuevo sistema de Justicia Penal y la Dirección General de Tecnologías de la Información.

b) Modelo de investigación

La Reforma Penal derivó en más de 30 formas de entender la configuración de los recursos humanos y materiales disponibles para llevar a cabo la investigación de los delitos; en otras palabras, más de 30 modelos de investigación. Mucha de esta disparidad continúa hasta el día de hoy, a pesar de los intentos por homologar el modelo de investigación en el país; es decir, establecer bases mínimas para una operación estandarizada, pero que, al mismo tiempo, sea flexible y permita su adaptación a los distintos contextos subnacionales⁸¹. En este sentido, probablemente los mayores obstáculos para la operación efectiva de las instituciones de procuración de justicia sean los siguientes:

- ➔ **Uso excesivo de esquemas de especialización** (tanto por tipo penal como por etapa procesal). Si bien la especialización es necesaria para cierto tipo de delitos complejos, las fiscalías mantienen equipos de trabajos separados investigando delitos muy similares, con lo que en lugar de propiciar mejores investigaciones las obstaculizan al fragmentar la información.
- ➔ **Ausencia de desarrollos tecnológicos para la operación.** Con determinadas excepciones, aún es incipiente el desarrollo de sistemas informáticos

integrales que permitan la interoperabilidad y el registro de información para facilitar y documentar la investigación de los delitos.

- ➔ **Ausencia de coordinación efectiva.** Ante la diversidad de prácticas, las instituciones del sistema de justicia han sido incapaces de desarrollar mecanismos de comunicación y coordinación efectivos que les permitan superar los retos que les presenta –por ejemplo, la fragmentación de la información o los obstáculos jurídicos que generan las indefiniciones o ambigüedades en términos de competencia–.
- ➔ **Ausencia de políticas de priorización.** Si bien el desarrollo de políticas de priorización en la persecución penal parece inminente, aún son muy incipientes. En la inmensa mayoría de las instituciones se carece de criterios para focalizar los recursos en función de los fenómenos delictivos, lo que significa que en realidad la priorización se hace de forma discrecional y con base en la voluntad política de las autoridades.

No obstante, **el mayor conflicto proviene de las distintas interpretaciones que se hacen sobre la relación entre los fiscales y la policía, en las labores de investigación.** Como se observará en el análisis de casos de investigación subsecuente, aún en los estados que cuentan con mayores capacidades de investigación, los fiscales retienen la preeminencia en la conducción de la investigación e incluso en la ejecución material de la misma.

Existen dos interpretaciones distintas de lo estipulado por el artículo 21 constitucional en este sentido, en relación con los conceptos de conducción y mando⁸²:

1. La policía cuenta con una autonomía relativa, que se acompaña de un control posterior por parte del fiscal.
2. El fiscal retiene el control estricto de todos los actos de investigación, lo que implica que la actuación policial se encuentra supeditada, en todo momento, a su autoridad.

La propuesta de México Evalúa apunta hacia la consolidación de un modelo en el que la planificación, dirección y ejecución de la investigación de los delitos corresponde a la policía o agentes de investigación, quienes realizan estas actividades de

⁸¹ CIDAC, *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*, 2017, México. Disponible en: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/11/lineamientos.pdf>

⁸² CIDE, *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, Informe Ejecutivo 2017, p. 30. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267793/Informe_consulta_nacional_2017_-_PublicacionWeb.pdf

forma autónoma⁸³. El fiscal no interviene directamente en la investigación y su labor consiste en el control jurídico posterior de la misma, 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; es decir, que su participación tiene preponderantemente un carácter litigioso⁸⁴. De forma orgánica, puede plantearse la existencia de dos células: una de investigación, que incluya policías investigadores, peritos y analistas; y una de conducción legal, integrada por uno o más fiscales⁸⁵.

c) El papel de la policía en la investigación

A pesar de que entre los objetivos de la Reforma Penal de 2008 se encontraba el de fortalecer las capacidades de investigación de las policías, hasta la fecha, son escasos los avances en este rubro en el país. Si bien desde 2014 el CNPP establece de forma explícita la obligación de las policías de recibir denuncias, en la práctica muy pocas corporaciones policiales locales han asumido esa función y desarrollado mecanismos para hacerla efectiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya se ha pronunciado sobre la facultad de todas las policías –no sólo de las adscritas a fiscalías– para llevar a cabo actos de investigación, pero en la práctica su participación se ha limitado a las funciones del “primer responsable”. Esto obedece a que en el sistema de justicia anterior la investigación y persecución de los delitos era una facultad exclusiva de los ministerios públicos, lo que ha establecido una inercia que no ha logrado romperse pese a que ya ha transcurrido más de una década desde de la aprobación de la Reforma Penal.

En este sentido, desde el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se ha propuesto el desarrollo de un nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica⁸⁶. De acuerdo con este modelo, se plantea construir capacidades en las policías no adscritas a fiscalías, particularmente en las estatales y municipales, para que puedan participar activamente en la investigación de los delitos. Esta participación estará sujeta a una adecuada capacitación, certificación y se dará bajo la “conducción y mando” del Ministerio Público⁸⁷. La articulación de los distintos órdenes de gobierno

debe darse en un esquema subsidiario que parte de los municipios, con la responsabilidad primaria de la policía local, apoyada en lo subsecuente por la policía estatal y finalmente por la Guardia Nacional, como se muestra en el siguiente esquema:

MODELO NACIONAL DE POLICÍA (ESQUEMA SUBSIDIARIO)



Fuente: Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, SESNSP.

De acuerdo con el modelo nacional, el dotar de mayores capacidades de investigación a las policías municipales y estatales tiene la ventaja de que éstas cuentan con un mayor estado de fuerza y se encuentran en contacto permanente con las comunidades, lo que posibilita la obtención de información relevante para la investigación de delitos⁸⁸. En estos términos, **el modelo policial es una apuesta interesante que puede potencializar las capacidades del SJP, sobre todo si se empara con la aprobación de una Ley de Justicia Cívica**

⁸³ México Evalúa. *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, op. cit.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, 2019.

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ SESNSP, *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*, op. cit.

que permita descriminalizar conductas y ofrecer respuestas distintas a las penas. Además, muchos de los componentes del modelo son operables sin la necesidad de realizar cambios legislativos. El artículo 21 constitucional, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en sus artículos 75 y 76), el CNPP y la Suprema Corte⁸⁹ reconocen la facultad de las policías no ministeriales para recibir denuncias, atender víctimas y realizar actos de investigación, bajo la conducción del Ministerio Público. Como señala el SESNSP, la operación exitosa del modelo está principalmente condicionada al desarrollo de un sistema de medición y evaluación de resultados efectivo, a la viabilidad financiera, a una definición estructural y de participación social que lo hagan operable, así como a elementos legales y normativos⁹⁰.

La implementación correcta del modelo policial en estos términos contribuiría a mejorar la procuración de justicia en el país, al incrementar significativamente el personal facultado para la investigación y al generar confianza y vínculos con la ciudadanía, por medio del enfoque de proximidad. **No obstante, las capacidades actuales de las policías locales en el país plantean un escenario adverso. Y la situación empeora con la recién creada Guardia Nacional** que, si bien retoma varias facultades de la Policía Federal, es una institución nueva con personal proveniente de las fuerzas armadas, que deberá incorporarse y articularse con el sistema de justicia, sin que necesariamente cuente de inicio con las capacidades necesarias para ajustarse a los estándares requeridos.

Por todo lo anterior, la voluntad política para impulsar el modelo desde la Federación será crucial para poder articular los esfuerzos institucionales y financieros de las más de 30 entidades de seguridad pública.

d) Política de priorización en la persecución de delitos

Una de las mayores novedades de los últimos meses en materia de procuración de justicia es el desarrollo de planes de persecución penal. El concepto es consistente con los objetivos iniciales de la reforma constitucional de 2008: lograr una mejor aplicación de los recursos y una mayor eficiencia en la investigación

de los delitos. De hecho, el Plan de Persecución Penal (PPP) es la manifestación concreta de la política de priorización, entendida como “el diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación y el ejercicio de la acción penal (...)”⁹¹. En otras palabras, **se trata de hacer más efectiva la investigación y la litigación penal por medio del uso adecuado de los recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos disponibles.**

En México, los PPP son de reciente adopción. En el ámbito federal, apenas en diciembre de 2018, con la publicación de la Ley Orgánica, se determinó la obligación para la FGR de contar con un Plan de Persecución Penal, que deberá establecer las prioridades en la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal, las responsabilidades de los distintos operadores, así como los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. El plan de persecución, por otra parte, debe responder a las prioridades establecidas en la política criminal. A partir de la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de noviembre de 2018, se determinó que corresponde a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana desarrollar la propuesta de política criminal. Como se ha planteado en ediciones anteriores de *Hallazgos*, **México Evalúa entiende la política criminal como la articulación de las instituciones de seguridad y justicia para definir ámbitos de incidencia y un conjunto de respuestas para prevenir y sancionar delitos.** No obstante, hasta la fecha de elaboración del presente reporte continúa ausente la definición de la política criminal en estos términos.

En el ámbito local, únicamente cinco entidades contemplan la obligación de establecer lineamientos para la priorización en la persecución de los delitos. De estos, sólo dos, Michoacán y San Luis Potosí, mencionan expresamente la herramienta de un “plan de persecución penal”; mientras que Morelos y la Ciudad de México se refieren a un “plan de política criminal” y el Estado de México a un “plan de gestión institucional”. Con distintas denominaciones, todos atienden a la necesidad de establecer prioridades, de forma estratégica, en la persecución de los delitos. El detalle se aprecia en el apartado de la siguiente página.

⁸⁹ Acción de Inconstitucionalidad 134/2015

⁹⁰ SESNSP, Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, op. cit.

⁹¹ Fiscalía General de la Nación, Componentes Básicos de la Política de Priorización, Cartilla 1, 2015, Colombia.

POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN EN LA PERSECUCIÓN PENAL

► CIUDAD DE MÉXICO

Artículos: Constitución: art. 44-2

Ley de transición: art. 18, I

Observaciones: El fiscal general deberá presentar un **plan de política criminal** cada año al Congreso, el primer día del segundo periodo de sesiones, que consistirá en un diagnóstico de la criminalidad y la calidad del trabajo del Ministerio Público; criterios sobre los delitos que se atenderán de manera prioritaria, y metas de desempeño para el siguiente año.

► ESTADO DE MÉXICO

Artículos: Ley de la FG: art. 26

Observaciones: El **plan de gestión institucional** contendrá entre otros, los objetivos estratégicos, las metas, las principales líneas de acción, los indicadores de desempeño o elementos de similar naturaleza que posibiliten la medición del cumplimiento en sus distintas líneas de acción, junto con la evaluación y la mejora continua.

► MICHOACÁN

Artículos: Ley Orgánica de la FG: art. 66

Observaciones: **Plan de persecución penal** [...] contendrá una estrategia de atención y trámite a través del análisis de la incidencia delictiva, de los diagnósticos situacionales, de las estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía, de los análisis de información elaborados por instancias especializadas, de los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles, de los informes sobre la situación de las víctimas del delito, de los informes sobre violaciones a los derechos humanos, así como

cualquier otro instrumento que sea fuente certera de información relacionada con los fenómenos criminales, permitiendo con ello la orientación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Fiscalía General, la estrategia de despliegue territorial y la emisión de lineamientos operativos para su función.

► MORELOS

Artículos: Ley Orgánica de la FG: art. 22, XVIII

Observaciones: Dentro de las atribuciones del fiscal está la de coadyuvar en la definición y aplicación de la **política de persecución** de los delitos en el Estado.

► SAN LUIS POTOSÍ

Artículos: Ley Orgánica de la FG: art. 24

Observaciones: La Fiscalía General deberá seguir un proceso de planeación institucional en el cual establecerá las prioridades estatales respecto de la persecución penal, y así formulará una estrategia para abordar dichas prioridades, a través del análisis de la situación de la incidencia delictiva estatal; la orientación de los recursos de la Fiscalía General; y la emisión de lineamientos operativos para la aplicación de las facultades discrecionales de los fiscales.

Para lo anterior, el fiscal general deberá emitir un **plan de persecución penal**, el cual será el documento que establezca las prioridades y fije las metas de persecución estatal, orientando la aplicación de los recursos de la Fiscalía General y sentando los lineamientos generales de la actuación de los fiscales, para la consecución de las mismas.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión normativa.

La definición de un PPP no implica un simple ejercicio de prelación entre fenómenos delictivos, sino una labor que incluya el uso de diversas herramientas de gestión administrativa y de investigación criminal, que considere al menos los siguientes factores⁹²: 1) Las cargas de trabajo, es decir, el conjunto de casos, situaciones y fenómenos criminales que son competencia de las fiscalías; 2) Criterios de priorización, entendidos como parámetros lógicos que guían la acción investigativa; 3) Herramientas de ponderación entre criterios, que permitan aplicarlos de forma articulada y 4) La ejecución de la política, entendida como el despliegue de actividades concretas para la priorización. En la operación se busca que los planes de persecución se traduzcan en una aplicación homogénea, pero descentralizada, por parte de los distintos operadores. Además, deben estar en constante reconfiguración a

partir del establecimiento de indicadores y de ejercicios de evaluación.

Los PPP se configuran como un instrumento innovador que puede contribuir de forma significativa a atender los problemas de saturación e impunidad de los sistemas de justicia locales y federal. El mayor desafío será articular los desarrollos en materia de gestión institucional y de capacidades investigativas con los lineamientos establecidos en los planes, para que no se constituyan como esfuerzos aislados, cuyos resultados puedan ser contraproducentes para el SJP. Contar con planes contribuiría a reducir la incertidumbre y discrecionalidad en el sistema de justicia, pues el despliegue de recursos para resolver un asunto dependería de criterios claros y justificados, y no del interés político de las autoridades.

⁹² Ídem.

3.3.3 Análisis de casos

El sistema acusatorio ha sido objeto de varias críticas en el sentido de que favorece a los imputados y no proporciona las herramientas necesarias para procurar justicia de forma eficaz. En el último año, estos señalamientos se han traducido en reformas constitucionales (por ejemplo, al artículo 19) que pretenden resolver lo que no se ha logrado con la operación del SJP acusatorio: reducir la impunidad en delitos de alto impacto. En este contexto, es relevante analizar con cierto detalle algunos ejemplos de investigaciones criminales, a fin de identificar aciertos y brechas que vayan más allá de los lugares comunes y provean evidencia para una evaluación justa del modelo acusatorio.

A continuación, se presentan cuatro investigaciones criminales por delitos de alto impacto en los estados de Chihuahua, Querétaro y Guanajuato, así como en la Federación. Las investigaciones, si bien lograron resultados variables –algunos más satisfactorios que otros–, permiten evaluar el despliegue de las herramientas contempladas por el modelo acusatorio y la identificación de los elementos que las facilitaron, así como de los factores que deben ser atendidos para mejorar la capacidad de las fiscalías. Los casos analizados revelan el desarrollo de las capacidades investigativas de las fiscalías; un aspecto positivo cuando se compara con el desempeño histórico de la procuración de justicia en México: una investigación prácticamente inexistente.

La coordinación destaca como el elemento común en estas investigaciones, misma que se ve reflejada en una comunicación desformalizada y cercana entre los distintos operadores al interior de la institución y con otras instituciones. Asimismo, se evidencian los beneficios de contar con modelos de gestión que permiten focalizar los recursos disponibles de una forma estratégica y, en todos los casos, queda clara la relevancia del uso de las tecnologías en la investigación. También evidencian la necesidad de establecer esquemas institucionales que permitan focalizar y priorizar, sin que la decisión pase únicamente por voluntades políticas y la urgencia de invertir en el desarrollo de capacidades policiales para la investigación del delito. La documentación de los casos fue resultado de entrevistas con los operadores involucrados.

CHIHUAHUA: CASO MIROSLAVA BREACH

Antes de iniciar la descripción y análisis del caso, es importante señalar que la Fiscalía de Chihuahua presenta diferencias significativas con otras del país. En primer lugar, engloba a las instituciones de procuración de justicia y a las de seguridad pública (Comisión Estatal de Seguridad y Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública). Aunque éstos últimos funcionan como órganos desconcentrados (lo que les da cierta autonomía), orgánicamente se encuentran ubicados dentro de la Fiscalía y, por tanto, dependen presupuestalmente de ella. Esto es importante

porque un esquema así facilita la “coordinación” entre los distintos operadores y provee de un mayor número de recursos, tanto humanos como tecnológicos y de capacidades, a la institución. Además, la Fiscalía de Chihuahua es una de las instituciones con mayor experiencia en la operación del sistema de justicia de corte acusatorio. **De hecho, el primer código procesal acusatorio de la entidad entró en vigor en 2007, hace ya más de 12 años y un año antes de la reforma constitucional.**

Los casos analizados revelan el desarrollo de las capacidades investigativas de las fiscalías; un aspecto positivo cuando se compara con el desempeño de la procuración de justicia en México: una investigación prácticamente inexistente

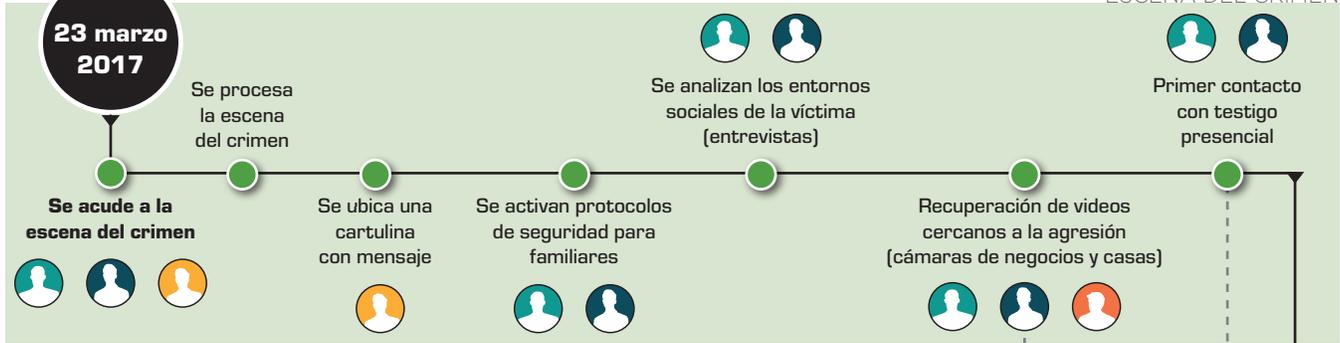
En la mañana del 23 de marzo de 2017 se reportó el homicidio de la periodista Miroslava Breach en la ciudad de

Chihuahua. Sufrió un ataque armado en el exterior de su casa, justo cuando iba a iniciar sus actividades del día. Este homicidio merece ser analizado por distintos elementos, como el hecho de que se trató de un ataque perpetrado a una persona en virtud de sus labores periodísticas, el despliegue institucional que se detonó a partir de la noticia criminal y la vinculación del caso con el ámbito federal. Se entrevistaron a cuatro ministerios públicos, dos policías ministeriales, cuatro analistas y dos peritos que estuvieron involucrados en distintos momentos de esta investigación. El caso permite observar la investigación criminal en el marco del sistema acusatorio e identificar tanto las ventajas como las brechas, en un sistema “maduro”, con más de una década de operación.

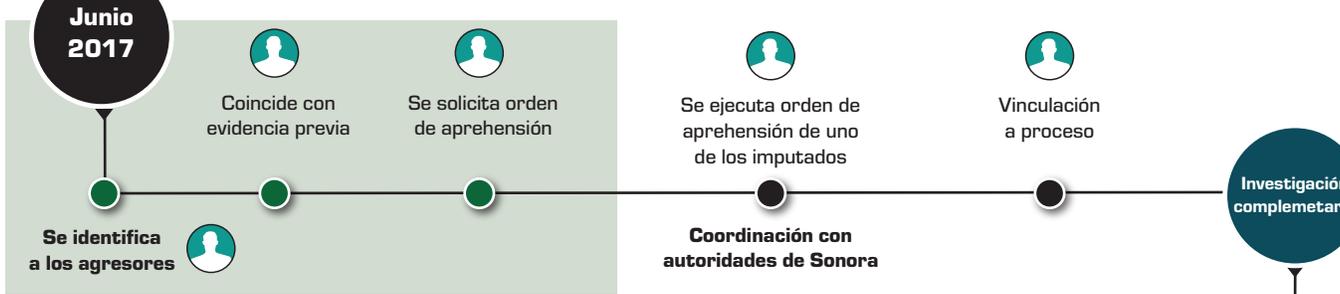
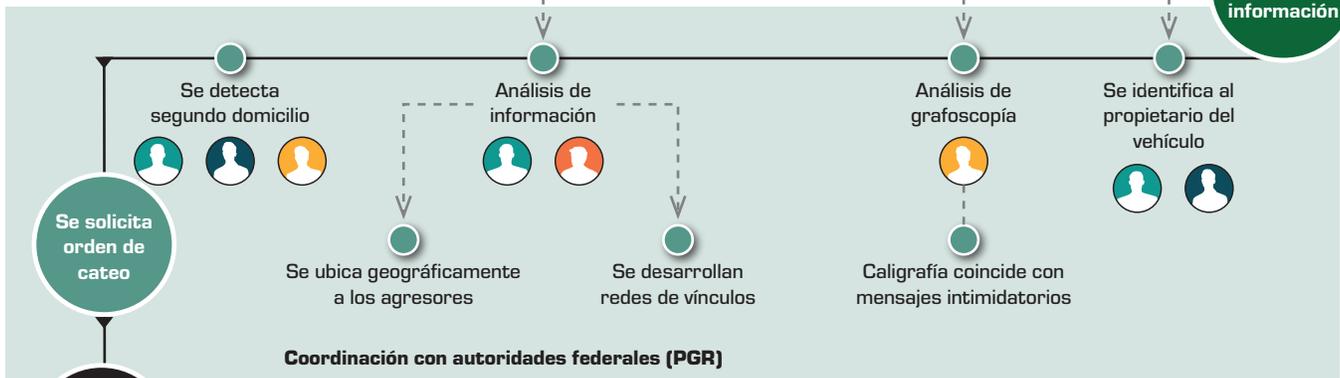
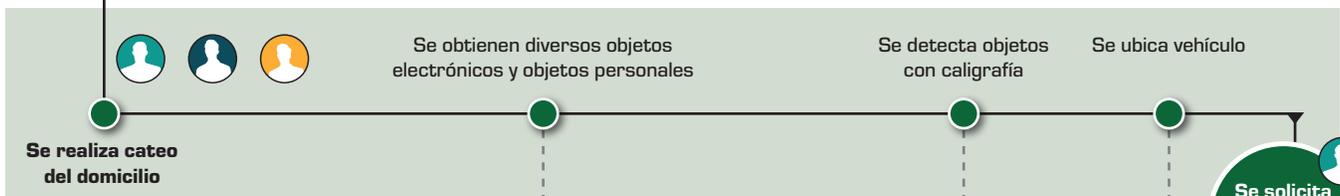
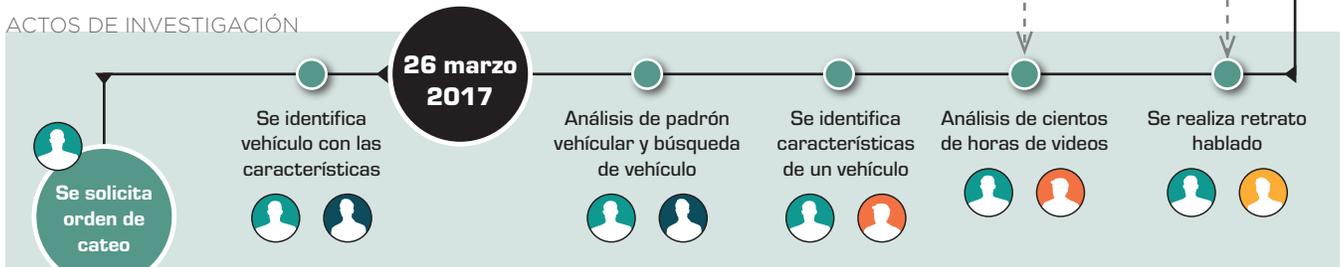
En la siguiente página se presenta de forma gráfica la investigación con énfasis en los primeros tres días que derivaron en la ubicación de un domicilio y en la solicitud de una orden de cateo. La preeminencia de los agentes del Ministerio Público es evidente: su participación no se limita a la conducción jurídica del caso, pues intervienen activamente en ciertos actos de investigación, a pesar de tener más de una década operando el sistema acusatorio.

CASO MIROSLAVA BREACH

ESCENA DEL CRIMEN



ACTOS DE INVESTIGACIÓN



Agente del Ministerio Público
 Policía Ministerial
 Peritos
 Analistas

Por razones de espacio, se incluyen los actos de investigación más significativos. Es probable que algunos se hayan dejado de lado porque fueron complementarios o porque no necesariamente condujeron a resultados útiles.



Es importante destacar que en tres días la Fiscalía logró localizar un vehículo involucrado en el incidente, tras horas de análisis de videograbaciones y búsqueda de campo. De acuerdo con los entrevistados, se realizaban reuniones diarias –las primeras con más de 20 personas–, que eventualmente se fueron reduciendo en periodicidad y número de asistentes. Asimismo, las acciones de investigación, principalmente las de los primeros tres días, involucraron a un gran número de operadores. La búsqueda del vehículo identificado en los videos implicó la participación de casi todos los policías ministeriales, que fueron divididos en grupos para buscar entre un universo de 160 vehículos posibles. Los entrevistados atribuyeron este hecho a la relevancia del caso y a la existencia de voluntad política para su resolución, expresada tanto en los ámbitos del Gobierno Estatal como de la Fiscalía Regional y la General. De acuerdo con los entrevistados, la prontitud en los resultados de la investigación (sobre todo en los primeros tres días) se debió principalmente a tres factores:

- 1. Coordinación.** Tanto al interior de la Fiscalía como con otras instancias de gobierno. Los entrevistados destacaron la coordinación con la instancia encargada del padrón vehicular, el cual proporcionó información de forma rápida para iniciar la búsqueda del vehículo identificado.
- 2. Voluntad política.** Desde el Gobierno Estatal se dio prioridad a la resolución del asunto. No se limitó la cantidad de personal desplegado para lograr los primeros resultados.
- 3. No fragmentación de actos de investigación.** De acuerdo con los entrevistados, el hecho de que el personal que se involucró desde el inicio diera seguimiento al asunto permitió que trabajaran con información completa y no se fragmentara u obstaculizara de forma innecesaria la investigación.

La instrucción de la Fiscalía fue solicitar orden de aprehensión hasta que se asegurara un “caso sólido”. Cuando esto se hizo, los agentes del Ministerio Público ya contaban con un móvil (el asesinato respondió a las tareas periodísticas que realizaba Breach, principalmente las dirigidas a evidenciar los vínculos entre el crimen organizado y la política local de Chihuahua) y calificación jurídica del hecho (homicidio calificado y agravado). Desgraciadamente, la eficacia de los primeros tres días no continuó en el resto de la investigación, por lo que a más de dos años del incidente únicamente ha sido detenido uno de los imputados.

Otro aspecto a evaluar en este asunto es el involucramiento de las autoridades del ámbito federal. Por una parte, los entrevistados reportaron que se compartió información con la entonces PGR desde el principio, institución que inició investigaciones al conocer la noticia. De acuerdo con los ministerios públicos, la principal interacción con el ámbito federal se produjo en las actividades necesarias para analizar la información obtenida a partir del primer cateo, específicamente para solicitar actos de investigación que requerían autorización judicial federal y para compartir tecnologías con las que únicamente contaba la PGR. La PGR decidió atraer el asunto sólo tras la vinculación a proceso, durante los meses de investigación complementaria; y fue entonces que la Fiscalía local entregó toda la información a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Actualmente, el caso se encuentra en el ámbito federal y los operadores que fueron entrevistados desconocen el estado del asunto.

Este asunto, nos lleva a la necesidad **de plantear la redefinición de las competencias en la procuración e impartición de justicia en el país.** El actual diseño ha derivado en una obstaculización innecesaria y en la fragmentación en la investigación de los delitos, lo que puede generar impunidad. Si bien el tipo de criminalidad cuya persecución es competencia de la Federación se encuentra delimitado en la CPEUM y en las normas federales, para aquellos casos en los que la competencia no es exclusiva no hay criterios claros para su atracción. **Existen espacios de discrecionalidad y arbitrariedad que tienen un impacto negativo en las posibilidades de acceder a justicia,** como lo demuestra el caso Miroslova, pues les coloca cargas de trabajo inapropiadas y les exige actuar de manera coyuntural⁹³. Atender esta necesidad podría pasar por la expedición de una ley o derivar en una reforma a la legislación vigente.

QUERÉTARO: LA ATENCIÓN DIFERENCIADA, A PRUEBA

La Fiscalía General de Querétaro es un organismo autónomo, de acuerdo con el artículo 30 bis de la Constitución Política del estado, y se ha destacado en los últimos años como una de las instituciones con mejor desempeño en el SJP acusatorio. Opera con el modelo de gestión de “atención diferenciada de la demanda”, que responde a una lógica de focalización de los recursos,

⁹³ CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Informe Ejecutivo 2017, Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, México, 2017, p. 30. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267793/Informe_consulta_nacional_2017_PublicacionWeb.pdf

con base en una priorización de los fenómenos criminales. La canalización de los asuntos es determinada por un Fiscal Decisor, quien recibe el asunto directamente del primer respondiente.

Es importante recordar que en Querétaro se estableció el Modelo de Justicia Cosmos, que articula a las distintas instituciones del sistema de justicia y que fue diseñado a partir de procesos. El modelo pretende responder a un enfoque integral y sistémico que tenga como objetivo el desarrollo organizacional. Uno de sus elementos cruciales –y el que más ha contribuido en la operación– ha sido el desarrollo y aplicación de un Sistema de Información Único (SIU), a través del cual se realiza la gestión de los casos de forma electrónica y en el que a partir del conocimiento del hecho se le asigna un Número Único de Caso (NUC), que será el mismo durante todo el proceso.

El 14 de agosto de 2017 la policía municipal de Querétaro recibió el reporte de tres cuerpos sin vida, una mujer y dos menores de edad, en el interior de una casa. Este caso es relevante porque además de su gravedad, permite ver la operación del modelo de atención diferenciada y el despliegue de las unidades de investigación especializadas (en este caso, para homicidio). Para conocer los detalles de la operación, se entrevistó a tres fiscales, tres policías ministeriales y tres peritos, que estuvieron involucrados en distintas capacidades en esta investigación. Este caso permite observar la investigación criminal en el marco del sistema acusatorio e identificar las ventajas y las brechas de uno de los sistemas locales con mayores capacidades del país.

A continuación, se presenta de forma gráfica la investigación que derivó en la identificación de tres personas que eventualmente resultaron imputadas. El esquema identifica como el primer acto de investigación las labores realizadas en la escena del crimen; sin embargo, de acuerdo con el modelo de gestión de Querétaro, el conocimiento del caso por parte de la Fiscalía se produjo una vez que la policía municipal lo notificó al Fiscal Decisor, quien remitió el asunto a Demanda 3, la unidad especializada en homicidios⁹⁴.

Como se observa, los policías de investigación desarrollaron un papel crucial. A diferencia de otros estados, su participación no se limita a ejecutar los actos de investigación que le solicitan los agentes del Ministerio Público, sino que en gran parte del proceso la conducen, desde el establecimiento de las líneas de investigación, hasta la recopilación, análisis y comunicación de la información obtenida. De hecho, tanto ministerios públicos como policías coincidieron en que la definición de las líneas y la determinación de los actos de investigación fueron en su mayoría facultades que asumieron los policías en el desarrollo del proceso, lo que evidencia un arreglo prácticamente horizontal entre ambos operadores y no una relación de estricta subordinación, como ocurre en muchas otras entidades federativas.

En Querétaro se estableció el Modelo de Justicia Cosmos, que articula a las distintas instituciones del sistema de justicia y pretende responder a un enfoque integral y sistémico que tenga como objetivo el desarrollo organizacional

La respuesta rápida por parte de la unidad de homicidios y el despliegue de recursos permitió que la Fiscalía identificara a los tres imputados en tan sólo cuatro días. Los entrevistados destacaron que el modelo de atención diferenciada de la demanda permitió focalizar todos los recursos de la unidad de homicidios (alrededor de 20 policías de investigación) y consolidar una línea de investigación que produjo resultados significativos en un tiempo breve. Explicaron también que el

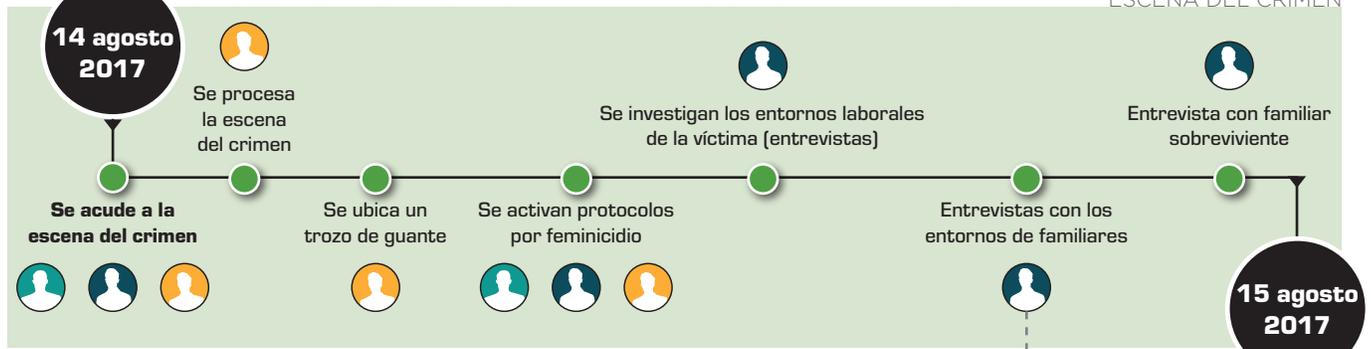
SIU fue un complemento determinante para lograr la coordinación efectiva entre los actores involucrados en la investigación, pues a través de él los MP realizan las solicitudes a peritos y policías y también permite la conexión directa con jueces, para gestionar audiencias sobre actos que requieren control judicial. No obstante, si bien el SIU permitía “formalizar” las solicitudes y las comunicaciones entre los operadores, la comunicación siempre se produjo en tiempo real y de manera desformalizada en reuniones personales o vía telefónica. En estas reuniones, a las que acudía todo el personal de investigación de la unidad, se definían las líneas y los actos de investigación a realizar, en una estrecha comunicación entre agentes del Ministerio Público, policías de investigación y peritos.

Tras la detención de dos de los tres imputados, se continuaron las labores de investigación para ubicar a la tercera persona, quien fue rastreada por autoridades de

⁹⁴ La unidad está integrada por un grupo de agentes del Ministerio Público y policías de investigación o ministeriales. Cada grupo tiene, a su vez, un líder que define la cantidad de personal necesario y les asigna tareas específicas.

CASO: HOMICIDIO MÚLTIPLE Y EL GUANTE PERDIDO

ESCENA DEL CRIMEN



ACTOS DE INVESTIGACIÓN



Agente del Ministerio Público
 Policía Ministerial
 Peritos
 Analistas

Por razones de espacio, se incluyen los actos de investigación más significativos. Es probable que algunos se hayan dejado de lado porque fueron complementarios o porque no necesariamente condujeron a resultados útiles.

Coordinación con autoridades de Michoacán

varios estados de la República y finalmente localizada en Michoacán, varios meses después. Su detención se produjo en coordinación con las autoridades de dicho estado.

Es importante mencionar que, a diferencia de Chihuahua y Guanajuato, en la Fiscalía de Querétaro no existe la figura de “analista”, que en otras instituciones realiza análisis de gabinete, como la identificación de redes de vínculos o la evaluación de material audiovisual, entre otras tareas. Ahí son los policías de investigación o ministeriales –al menos los de la unidad de homicidios– quienes realizan labores de recolección de información en campo, así como el análisis de información en gabinete. De acuerdo con los policías entrevistados, todos los integrantes de la unidad tienen capacidades para analizar información; sin embargo, se desarrollan de manera informal ciertas “especialidades” dependiendo de los intereses y habilidades de los distintos miembros. Los entrevistados manifestaron que la prontitud con la que se consiguieron resultados en la investigación se debió principalmente a dos factores:

- 1. Coordinación.** Hubo una estrecha coordinación entre los agentes del Ministerio Público y el personal de investigación (policías y peritos), facilitado por la interconexión tecnológica y una comunicación en tiempo real.
- 2. Modelo de gestión.** El modelo de atención diferenciada permitió focalizar recursos y, en este caso, desplegar al personal de investigación de la unidad de homicidios.

Asimismo, todos los entrevistados destacaron el papel de los peritajes que sirvieron para consolidar la línea de investigación y permitieron contar con evidencia contundente para lograr sentencias condenatorias. Las muestras genéticas recolectadas en la escena del crimen corroboraron mucho del material genético obtenido en los distintos cateos. De esta forma, se obtuvieron sentencias de 40, 75 y 105 años de prisión para los imputados. La pena menor fue determinada para un imputado, que optó por un procedimiento abreviado, en tanto que las otras fueron dictadas en juicio oral.

GUANAJUATO: EL MODELO NACIONAL DE COMBATE AL SECUESTRO

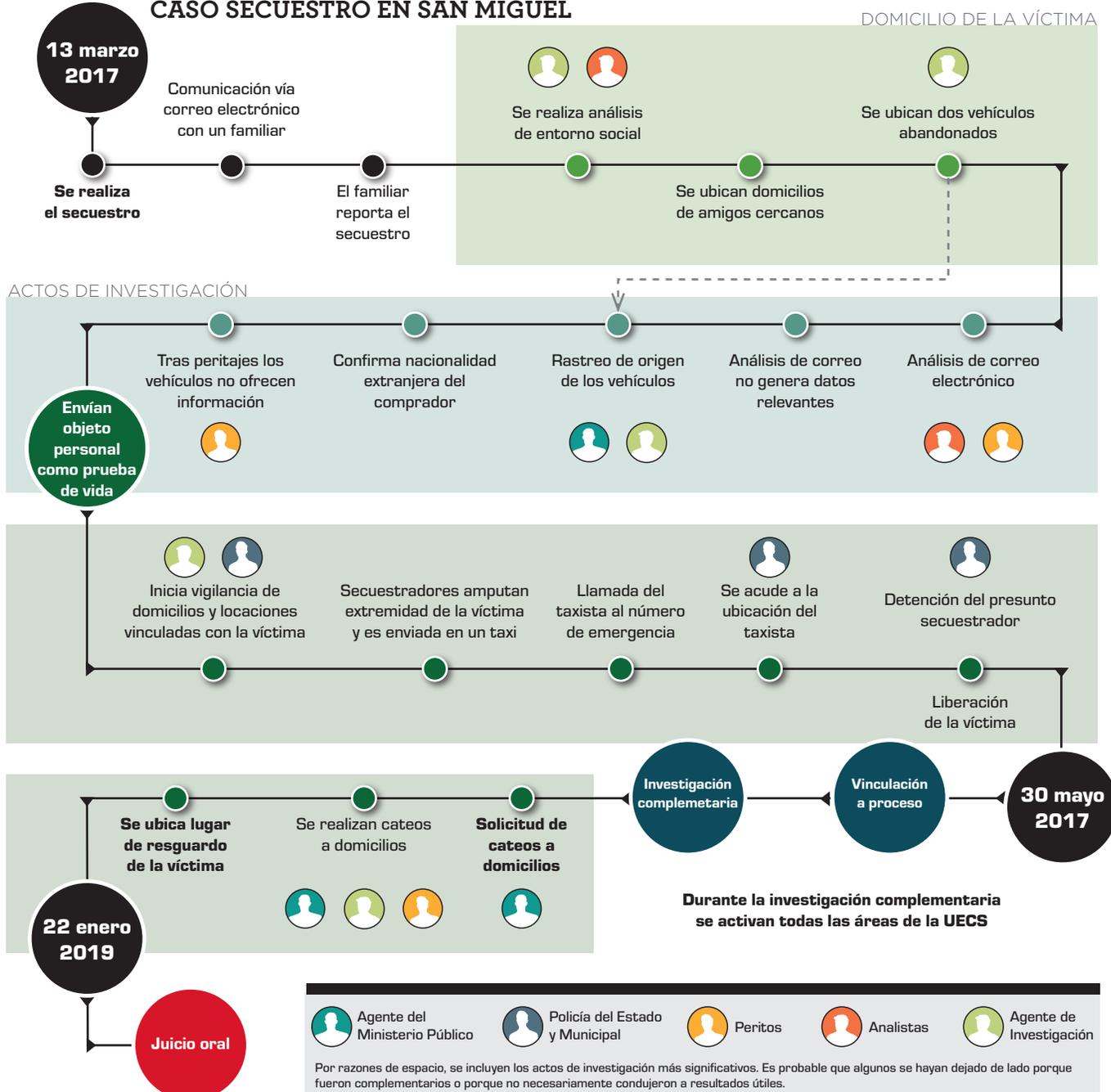
Antes de iniciar la descripción y análisis del caso, es importante señalar que la Fiscalía de Guanajuato presenta características que la diferencian del resto del país, como el desarrollo de una Agencia de Investigación Criminal (AIC) que tuvo como finalidad impulsar la creación de herramientas y esquemas de inteligencia táctica y de estrategia que permitan situar a la institución en un plano de ventaja analítica, y que permitan identificar, perseguir e investigar cualquier modalidad del delito. En cada unidad de investigación, los equipos de trabajo están integrados por los agentes del MP y por una célula de la AIC que, a su vez, se conforma por un agente de investigación, un perito y un analista. Este equipo de trabajo se reúne para realizar análisis de los asuntos y establecer estrategias de investigación, lo que sienta las bases para una cooperación eficaz y expedita. La incorporación de analistas de información, el establecimiento de un certificado de competencia laboral y, particularmente, la homologación de un procedimiento único para la cadena de custodia, constituyen buenas prácticas al plantear anticipadamente soluciones a posibles problemas relacionados con la investigación. Además, el caso que se expondrá consiste en un secuestro, por lo que se involucró la Unidad Especializada en Combate al Secuestro (UECS) de la Fiscalía⁹⁵. Para conocer los detalles de la investigación se entrevistó al coordinador de la UECS de Guanajuato, al fiscal que se encuentra litigando el asunto y a personal de investigación que estuvo involucrado en distintas capacidades en esta investigación.

El 13 de marzo de 2017 se perpetró el secuestro de una mujer de nacionalidad extranjera en la localidad de San Miguel de Allende. El esposo de la víctima, tras ser alertado del hecho por medio de un correo electrónico, acudió a reportar el secuestro a la Fiscalía del estado. De inmediato se activó la UECS, y se localizaron dos vehículos abandonados que habían sido utilizados en el momento del secuestro. Con estas pistas se establecieron líneas de investigación, mien-

Los entrevistados destacaron el papel de los peritajes que sirvieron para consolidar la línea de investigación y permitieron contar con evidencia contundente para lograr sentencias condenatorias

⁹⁵ Las UECS fueron creadas a partir de 2009 como parte de una estrategia nacional de combate al secuestro. Están integradas por un área ministerial, un área policial, un área pericial y de atención a víctimas, y tienen como función atender a las víctimas de secuestro y extorsión telefónica. Actualmente hay una UECS en cada entidad federativa y 15 subsedes en los estados. Para conocer su distribución en el país, consultar el Anexo 4.

CASO SECUESTRO EN SAN MIGUEL



tras se llevaba a cabo, de forma paralela, el proceso de negociación con los captores. El diagrama muestra de forma gráfica la investigación del caso que derivó en la detención de una persona y la liberación de la víctima.

El caso permite observar el despliegue de capacidades de las UECS en un caso de "secuestro industrial" o profesional particularmente complejo, dadas las vías en las que transcurrió la negociación y experiencia de los captores. De acuerdo con los entrevistados, las negociaciones se

dieron por correo electrónico y continuaron desde el 13 de marzo hasta el día de la detención (30 de mayo). Además, el caso demuestra la importancia y los beneficios de focalizar recursos en delitos de alto impacto. Aquí la Fiscalía se coordinó con la policía municipal de San Miguel de Allende para realizar una vigilancia de distintos domicilios vinculados con las víctimas. La interconexión institucional que posibilita el C5 de Guanajuato permitió que la llamada de emergencia fuera identificada por personal de la Fiscalía y se pudiera dar respuesta prácticamente inmediata con

el apoyo de las policías municipales. De acuerdo con los entrevistados, los factores que posibilitaron los buenos resultados en la investigación fueron los siguientes:

- 1. Coordinación con policía estatal y municipal.** La coordinación de la Fiscalía del estado con la policía local, particularmente la municipal de San Miguel de Allende, posibilitó un despliegue operacional por medio del cual se logró la vigilancia de los domicilios y una respuesta inmediata a la llamada de emergencia que derivó en la detención.
- 2. Conexión interinstitucional.** El C5, que comunica a las instituciones de seguridad y justicia del estado, permitió que ante una llamada de emergencia, la Fiscalía identificara elementos probablemente vinculados en el caso y coordinara una reacción inmediata.
- 3. Coordinación con el ámbito federal.** Facilitada por la Estrategia Nacional Antisecuestro, se dio una comunicación estrecha entre las UECS locales y la FGR. Los entrevistados destacaron el intercambio de información entre los dos ámbitos como un elemento crucial para entender el *modus operandi* y prever las acciones que se llevarían a cabo.

Por último, el caso permite observar las ventajas de contar con un modelo homologado a nivel nacional, que contempla herramientas comunes para estandarizar la actuación del personal. La Coordinación Nacional Antisecuestro, creada en 2014, tiene como objetivo la coordinación, vinculación, evaluación y seguimiento de las acciones de las distintas UECS del país, con marco en la Estrategia Nacional Antisecuestro. De hecho, los entrevistados destacaron las reuniones nacionales y regionales que se realizan entre las UECS y que han contribuido no sólo a compartir información, sino también a generar confianza interinstitucional, que es crucial para la colaboración entre entidades federativas. La Coordinación Nacional Antisecuestro es un ejemplo positivo de la articulación de los esfuerzos locales y federales para el combate al delito, que podría ser replicable para otros delitos con particularidades similares.

Entre los aspectos preocupantes está el tiempo excesivo que ha llevado el juicio (medio año). De acuerdo con los entrevistados, la prolongación del plazo (originalmente de cuatro meses para la investigación complementaria) se debió a solicitudes de prórrogas por parte de la defensa, así como a procesos que lo retardaron (como una solicitud de extradición). Asimismo, el juicio iniciado en enero de 2019 ha incluido el desahogo probatorio de más de 60 testigos,

que han sido entrevistados de forma exhaustiva tanto por el Fiscal como por la defensa, lo cual también retrasó la finalización del asunto⁹⁶. Finalmente, a mediados de junio de 2019 la persona detenida fue sentenciada a 60 años de prisión.

FEDERACIÓN: EL CASO VALLARTA

En vista de la importante transición que enfrenta la Fiscalía General de la República (FGR), se consideró oportuno incluir un caso del ámbito federal. Es importante destacar que desde 2013 la FGR cuenta con una Agencia de Investigación Criminal (AIC) –que subsiste hasta el momento, pese a la transformación en marcha de la institución–, cuya naturaleza es ser un órgano desconcentrado adscrito a la oficina del procurador (ahora fiscal) general, con el fin de planear, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones para combatir el fenómeno delictivo por medio de la inteligencia y de servicios científicos y forenses. La AIC pretende resolver las deficiencias en la operación y coordinación de la Policía Federal Ministerial, la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el combate a la Delincuencia.

El 5 de febrero de 2018 dos suboficiales de la Agencia de Investigación Criminal de la entonces PGR fueron vistos por última vez en Puerto Vallarta. Cinco días después se publicó un video de 2:20 minutos en YouTube, que confirmaba el secuestro de las víctimas y constituía la única pista disponible para establecer una línea de investigación que permitiera dar con el paradero. En el diagrama se presentan de forma gráfica las acciones de investigación que se desplegaron una vez que fue conocida la desaparición de los agentes. Para conocer los detalles del caso, se entrevistó al 95% de los funcionarios que intervinieron en las investigaciones.

El 15 de febrero, diez días después de la desaparición, los cuerpos sin vida de los agentes fueron localizados al interior de un vehículo en el municipio de Xalisco, en el estado de Nayarit, a casi 160 kilómetros de Puerto Vallarta. Las investigaciones continuaron y 39 días después de la desaparición se logró la detención de 18 personas presuntamente involucradas en el secuestro y el homicidio de los agentes de la AIC.

En un primer momento, la Fiscalía de Personas Desaparecidas –adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Hu-

⁹⁶ La Fiscalía de Guanajuato mantiene un esquema no lineal de trabajo, es decir, se separan las labores de investigación y litigación en fiscales distintos.

CASO VALLARTA

5 febrero 2018

Los agentes son vistos por última vez en Puerto Vallarta

La Fiscalía de Personas Desaparecidas asume la investigación

10 febrero 2018

Difusión de un video de YouTube que confirma el secuestro de las víctimas

La SEIDO decide atraer el caso por los vínculos con crimen organizado

12 febrero 2018

ACTOS DE INVESTIGACIÓN

Se decide llevar la investigación desde la CDMX y usar policía encubierta

Se solicitan intervenciones a 22 líneas telefónicas

Se ubica un domicilio y un número telefónico

Se realiza análisis con autorización judicial y se obtiene IP

Se identifican miembros de la policía local probablemente vinculados con el crimen

Se evalúan los videos del lugar de la desaparición

Se identifican nombres, domicilios, autos

Se identifican probables vínculos con un grupo criminal

15 febrero 2018

Se ubican los cuerpos de las víctimas

17 febrero 2018

Los cuerpos son trasladados al Centro Médico Forense

Se ubican y analizan armas, sustancias equipo de telefonía, pasaportes, computadoras discos duros

Se ejecutan cateos simultáneos en 10 domicilios

15 marzo 2018

Se solicita orden de aprehensión y cateos

Se entregan cuerpos a familiares

19 febrero 2018

Se detienen a 18 personas

Se realiza la identificación de las personas detenidas por medio de un sistema biométrico, tonal y espectrográfico

Vinculación a proceso



Agente del Ministerio Público Federal



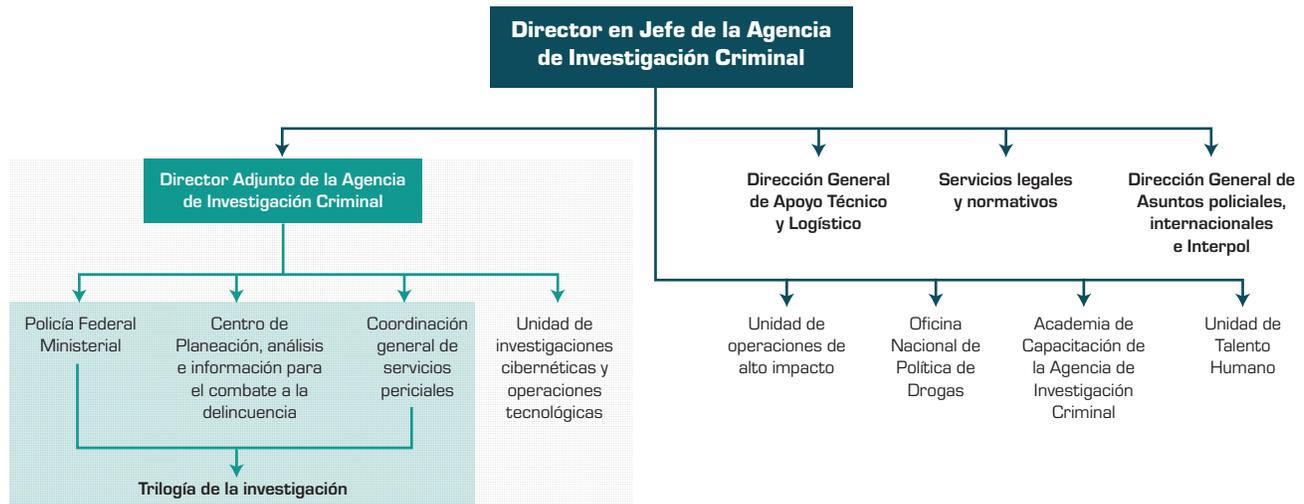
Agencia de Investigación Criminal



Atención a Víctimas

Por razones de espacio, se incluyen los actos de investigación más significativos. Es probable que algunos se hayan dejado de lado porque fueron complementarios o porque no necesariamente condujeron a resultados útiles.

ORGANIGRAMA DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL



Fuente: Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

manos-, asumió la investigación del caso, pero después fue la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) quien condujo la investigación, con apoyo del personal de investigación de la AIC. Al preguntar sobre los factores que posibilitaron la identificación y detención de las personas que presuntamente participaron en el crimen, los entrevistados destacaron los siguientes:

- 1. Coordinación.** De acuerdo con las personas a cargo de la investigación en la AIC y la Unidad de Secuestro de la SEIDO, se estableció una comunicación estrecha y directa para compartir hallazgos y desarrollar líneas y actos de investigación. Los entrevistados destacaron una coordinación efectiva entre el Ministerio Público, la unidad de investigación y el trabajo de inteligencia y campo.
- 2. Equipo multidisciplinario y especializado.** La investigación se realizó por un equipo multidisciplinario integrado por policías, peritos, criminalistas, psicólogos, expertos en tecnología, analistas e investigadores con alto grado de especialización.

Evidentemente, el hecho de que las víctimas hayan sido agentes de la AIC tuvo un papel preponderante en la respuesta de la institución. En palabras de los propios entrevistados, el secuestro implicaba una "vulneración a la institución" que no podía quedar impune, pues enviaría una "muy mala señal". El asunto no ha concluido y continúa en litigio.

3.4 Servicios periciales y forenses

Como se observó en el análisis de los casos anteriores, 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 las primeras fueron útiles para establecer y confirmar líneas de investigación, las pruebas más contundentes para fincar responsabilidades fueron 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.

3.4.1 Ámbito local

Con la finalidad de conocer las capacidades institucionales en materia de servicios periciales y forenses, se recabó la siguiente información por parte de las fiscalías y procuradurías de 29 entidades federativas⁹⁷:

- ➔ 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 un sistema de información y registro, que genera información estadística.
- ➔ 17 reportaron contar con indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de sus labores.

⁹⁷ Los estados de Coahuila, Morelos y Nayarit no proporcionaron información.

- ▶ 16 reportaron contar con mecanismos de colaboración interinstitucionales.
- ▶ 18 reportaron contar con protocolos para el tratamiento de restos humanos y cadáveres.
- ▶ 15 reportaron contar con un modelo de gestión y asignación de casos.
- ▶ 18 reportaron contar con un manual de organización y operación.

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

● Si ● No ○ ND

	Manual de organización y operación	Modelo de gestión de casos	Mecanismos de colaboración	Sistema de registro y procesamiento de información	Sistema de información y registro que genera información estadística	Indicadores para el seguimiento, monitoreo o evaluación	Protocolos para tratamiento de restos humanos y cadáveres	Base de datos o registro de información genética
Aguascalientes	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Baja California	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Baja California Sur	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Campeche	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Colima	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	Si
Chiapas	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Chihuahua	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Ciudad de México	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Durango	No	No	Si	No	No	No	Si	Si
Guanajuato	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Guerrero	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Hidalgo	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Jalisco	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
México	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Michoacán	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Nuevo León	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si
Oaxaca	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si
Puebla	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	No
Querétaro	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Quintana Roo	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
San Luis Potosí	Si	Si	Si	No	No	No	Si	Si
Sinaloa	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	Si
Sonora	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si
Tabasco	Si	Si	No	No	Si	Si	No	No
Tamaulipas	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tlaxcala	No	No	Si	Si	No	Si	Si	Si
Veracruz	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Yucatán	No	No	No	Si	Si	No	No	Si
Zacatecas	Si	Si	Si	No	No	No	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INFOMEX.

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

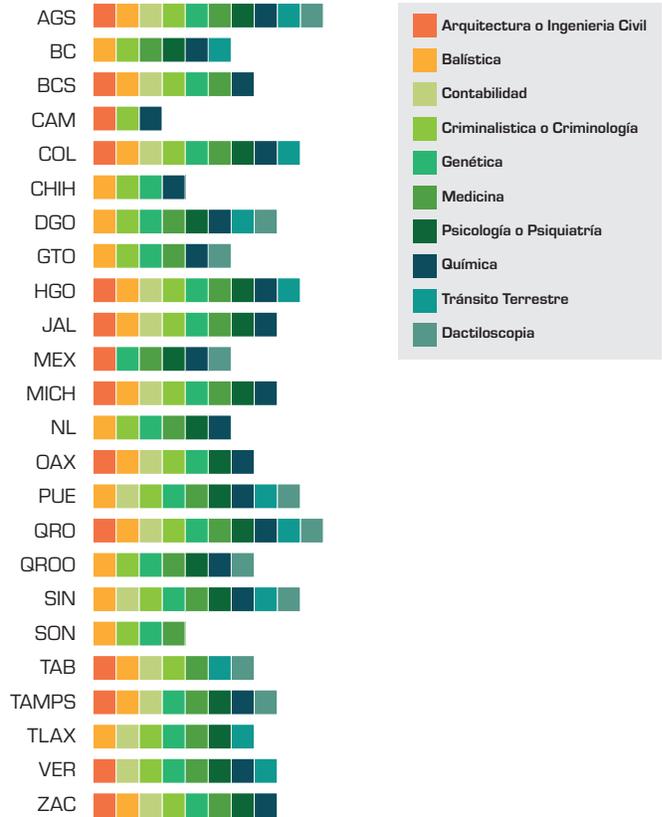
Asimismo, se solicitó a las fiscalías estatales información sobre los tipos de especializaciones que integran sus servicios periciales. De las 24 fiscalías que proporcionaron información, 22 reportaron contar con criminalística o criminología; 21 con balística, genética, química y medicina forense; 18 con psicología o psiquiatría; 15 con contabilidad, así como con grafoscopia y documentoscopia; 14 con informática y con arquitectura y/o ingeniería civil; 11 con tránsito terrestre, diez con dactiloscopia y con valuación de inmuebles; ocho con retrato hablado y con antropología forense; siete con identificación vehicular y con topografía forense; y cinco con lofoscopia, entomología y agronomía. Fueron reportadas otras especialidades, pero en menor medida. En la tabla de la derecha se aprecian los reportes por entidad federativa.

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

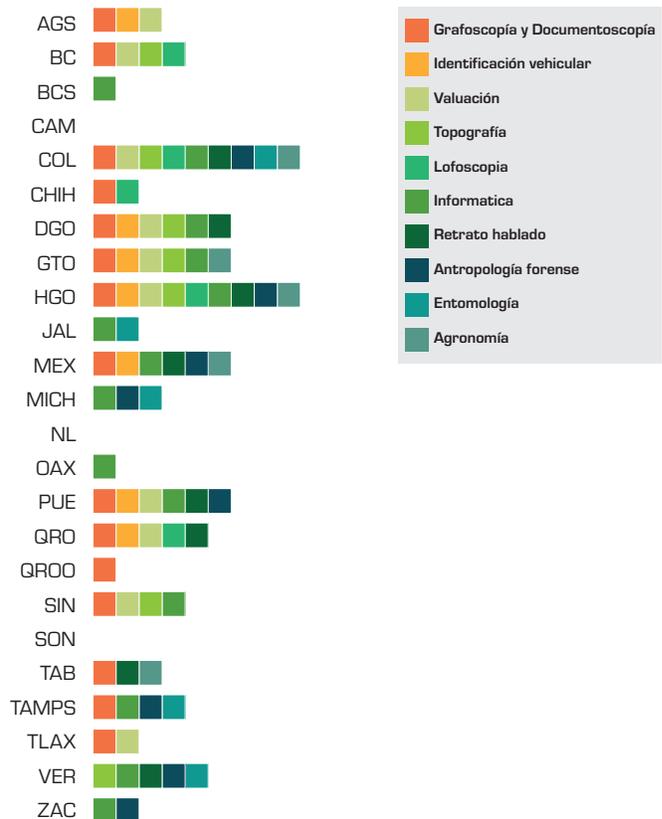
Es importante señalar que únicamente ocho de 29 estados que proporcionaron información (Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz) reportaron que el Servicio Profesional de Carrera se encuentra operando efectivamente en la institución. Esto es grave dado que los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

3.4.2 Ámbito federal

Se solicitó información a la Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) de la FGR, quien manifestó estar integrada por las siguientes direcciones: 1) Dirección General de Especialidades Periciales Documentales,



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INFOMEX.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por INFOMEX.

2) Dirección General de Especialidades Médico Forenses, 3) Dirección General de Ingenierías Forenses y 4) Dirección General de Laboratorios Criminalísticos. Estas áreas tienen a su cargo los siguientes laboratorios, distribuidos por el territorio nacional:

Número de laboratorios

Delitos ambientales | 1

CGSP (Sector central)

Ingeniería mecánica y eléctrica | 1

CGSP (Sector central)

Informática y telecomunicaciones | 1

CGSP (Sector central)

Incendios y explosivos | 1

CGSP (Sector central)

Tránsito terrestre | 1

CGSP (Sector central)

Valuación | 1

CGSP (Sector central)

Documentos cuestionados | 1

CGSP (Sector central)

Balística | 13

Uno en CGSP (sector central) y el resto en: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

Química | 62

Uno en CGSP (Sector central) y el resto en: Aguascalientes, Baja California (3), Baja California Sur, Campeche, Coahuila (3), Colima, Chiapas (3), Chihuahua (2), Durango, Guanajuato (2), Guerrero (2), Hidalgo (2), Jalisco (2), Estado de México (3), Michoacán, Morelos (2), Nayarit, Nuevo León, Oaxaca (2), Puebla, Querétaro (2), Quintana Roo (2), San Luis Potosí (2), Sinaloa (3), Sonora (5), Tabasco, Tamaulipas (4), Tlaxcala, Veracruz (4), Yucatán, Zacatecas.

Genética | 2

EN LA CGSP (Sector central) y en Jalisco.

Además, se cuenta con el Centro Médico Forense Federal para el resguardo de cadáveres. De acuerdo con la información proporcionada, la Coordinación cuenta con 1,750 peritos (786 mujeres y 964 hombres) y 210 personas para funciones administrativas (101 mujeres y 109 hombres); es decir, 1,960 personas en total. Por lo que hace a los esquemas de contratación, el personal está catalogado de la siguiente manera: 1,733 de confianza, 28 de base y 199 por designación especial. A su vez, reportan que 1,551 se encuentran incorporados al servicio profesional de carrera. Del total del personal, 558 funcionarios (512 peritos y 46 administrativos) fueron capacitados en el SJP acusatorio durante 2018. Se reportaron las siguientes especialidades con las que cuenta la CGSP:

- Antropología
- Contabilidad
- Delitos ambientales
- Electrónica y telecomunicaciones
- Fiscales y financieros
- Genética
- Informática y telecomunicaciones
- Ingeniería mecánica
- Ingeniería y arquitectura
- Medicina
- Odontología
- Poligrafía
- Propiedad intelectual
- Psicología
- Química

Se requiere Licenciatura y Especialidad

- Análisis de voz
- Audio y video
- Balística
- Criminalística
- Dactiloscopia
- Documentos cuestionados
- Fotografía
- Incendios y Explosivos
- Retrato hablado
- Traducción
- Tránsito terrestre
- Valuación

En relación con la carga de trabajo, el promedio anual para un perito es de 187 intervenciones periciales. La Coordinación reportó que sí cuentan con un modelo de gestión, dado que la Subdirección de Control Documental es la encargada de recibir y asignar las solicitudes de servicios periciales y dicha labor se encuentra regulada por el Instructivo de Trabajo y, en general, por el llamado "Modelo de sistema de gestión basado en procesos".

CAPÍTULO 4

Resultados:

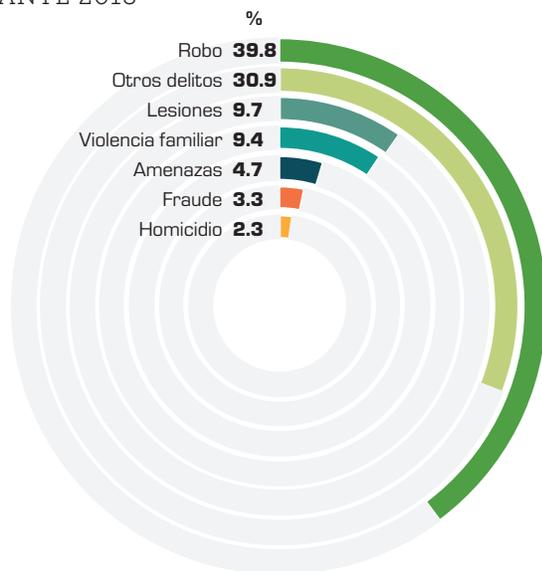
¿cómo se mide la operación del sistema de justicia penal?

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. El porcentaje de delitos no denunciados continúa por encima del 90% a nivel nacional.
2. A pesar de que el porcentaje de determinación ministerial es relativamente alto, tanto en el ámbito estatal como federal se sigue utilizando el archivo temporal como principal forma de finalización de las investigaciones.
3. Siguen existiendo importantes cuellos de botella, principalmente en la investigación complementaria.
4. Existen deficiencias en la gestión de las causas, las cuales se evidencian por el alto diferimiento y segmentación de las audiencias.
5. La prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más utilizada. Esto resulta patente al observar el alto porcentaje de población privada de la libertad procesada, tanto del fuero común como del federal.

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

INVESTIGACIONES INICIADAS POR LAS PROCURADURÍAS Y FISCALÍAS ESTATALES DURANTE 2018



Fuente: Elaboración propia con información de Incidencia Delictiva del Fuero Común (SESNSP, 2018).

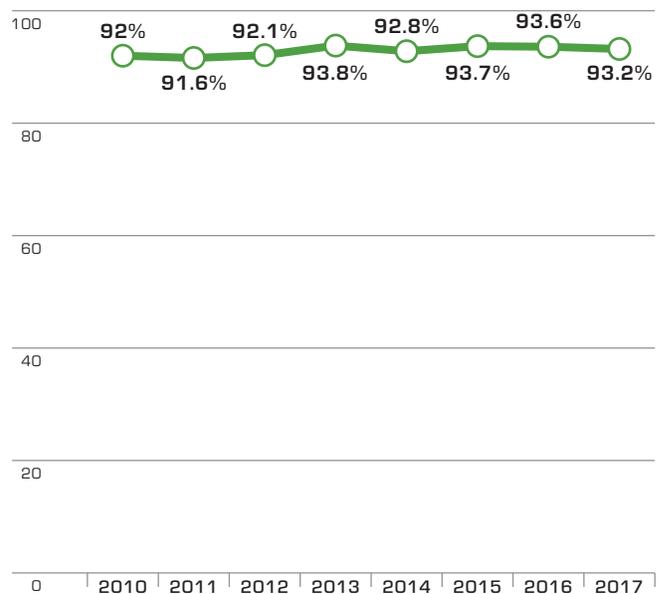
4.1 Contexto e incidencia delictiva

En 2018 a nivel nacional se registró la comisión de 1,918,352 delitos en el fuero común, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁹⁸. Los más frecuentes fueron el robo, las lesiones y la violencia familiar.

La información proporcionada por el SESNSP resulta insuficiente, pues deja afuera la cifra negra, es decir, la cantidad de delitos que no fueron denunciados o que habiéndolo sido no dieron lugar a que se iniciara una carpeta de investigación. Por lo anterior, para contar con un panorama más claro sobre la realidad delictiva en el país, es necesario analizar de manera adicional la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE), a pesar de que registre la información ocurrida el año anterior de su levantamiento (en este caso, 2017).

A manera de ejemplo, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el SESNSP, en 2017 se registraron 1,884,807 delitos, mientras que de acuerdo con la EN-

EVOLUCIÓN DE LA CIFRA NEGRA



Fuente: Elaboración propia con información de las ENVIPE 2011 a 2018.

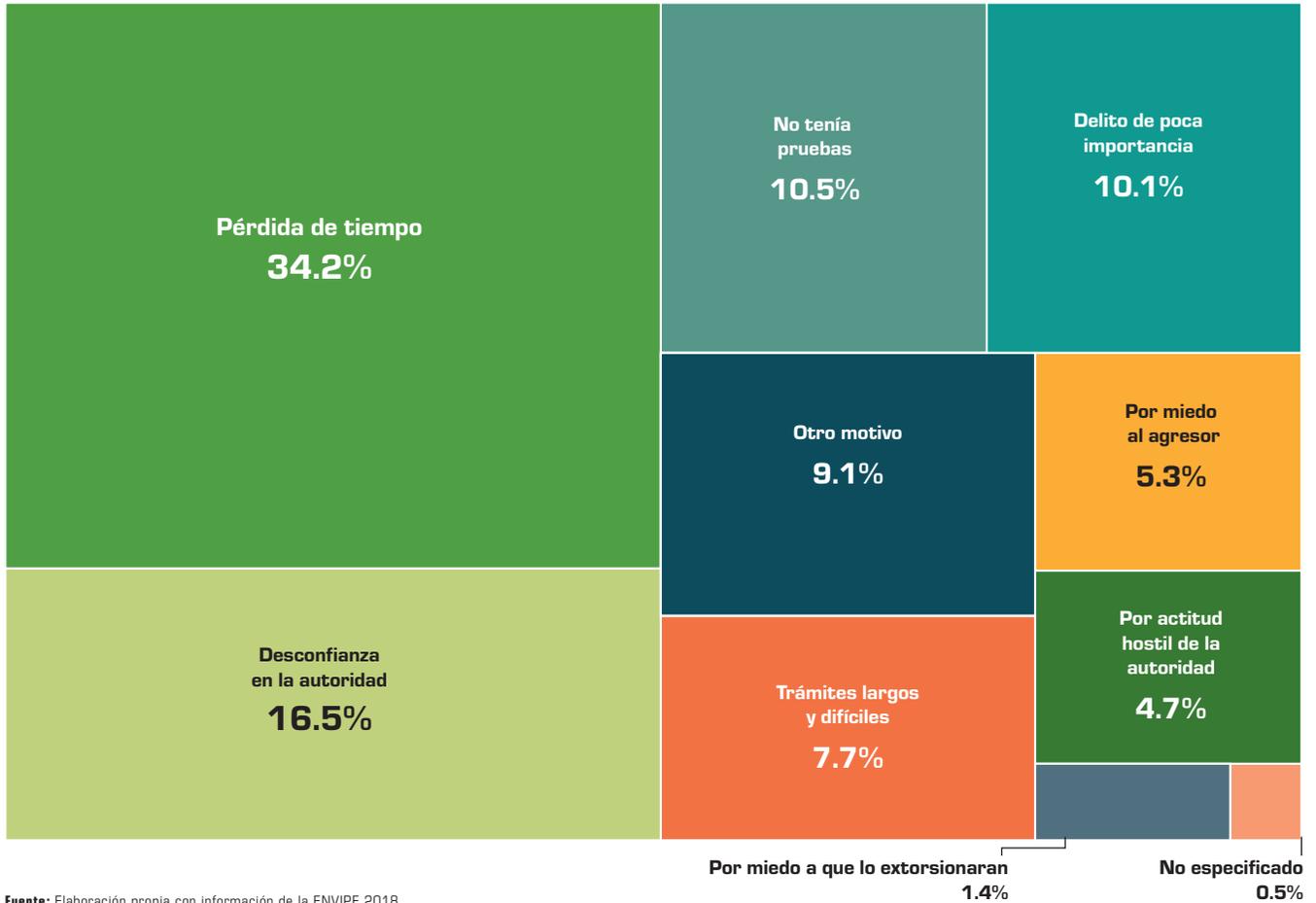
VIPE durante el mismo periodo se estimó la ocurrencia de 33,614,307⁹⁹ delitos. Esta diferencia en los datos se explica porque la fuente de información de la ENVIPE son las personas entrevistadas, en tanto que la del SESNSP considera las investigaciones iniciadas por las procuradurías o fiscalías estatales. Precisamente, la cifra negra comprende aquellos delitos que fueron cometidos pero no denunciados o investigados, cuya estimación es posible conocerla a través de la misma ENVIPE. En los últimos siete años, la cifra negra se ha mantenido por encima del 91% en nuestro país, como se muestra en el gráfico de arriba.

Uno de los objetivos principales de la reforma de justicia fue el de aumentar el nivel de confianza en las instituciones de procuración y administración de justicia, lo que debería reflejarse en la disminución de la cifra negra. Sin embargo, a nivel nacional el 64.5% de las víctimas declararon no haber denunciado por causas atribuibles a la autoridad, es decir, "por miedo a que lo extorsionaran", "pérdida de tiempo", "trámites largos y difíciles", "desconfianza en la autoridad" y "por actitud hostil de la autoridad".

⁹⁸ SESNSP, Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018, corte a abril de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>

⁹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018, INEGI, México, 2018. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

MOTIVO DE LA NO DENUNCIA



Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2018.

Como se puede observar, la desconfianza a las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia (sólo superado por el de “pérdida de tiempo”). Esta circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza¹⁰⁰ hacia las autoridades del sistema de justicia penal¹⁰¹ a nivel nacional es del -7.8%. El índice de confianza por entidad federativa se presenta en la siguiente página.

Estas cifras son alarmantes. Decir que las autoridades que están encargadas de proteger a la población, investigar y perseguir la comisión de los delitos no cuentan con la confianza ni el apoyo ciudadano, es quedarse corto. El fenómeno se caracteriza, más bien, por una profunda

desconfianza por parte de la ciudadanía. Esto explica que la cifra negra no baje de 90% desde que se tiene registro.

La Ciudad de México se encuentra en el primer lugar de falta de confianza en las autoridades, con un -28.2%, y presenta una cifra negra de 93.4%. En contraste, Yucatán es la entidad federativa que tiene mayor confianza en sus autoridades, con 11.4%, y tiene una cifra negra de 90.4%, y se encuentra dentro de los siete estados con porcentaje más bajo de cifra negra¹⁰². Del total de delitos estimados a nivel nacional, los encuestados por la ENVIPE declararon haber denunciado sólo en el 10.4%¹⁰³ de los casos. De éstos, en el 65.3% se inició

¹⁰⁰ 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 “muchoa” y “nada de confianza” (o entre “muchoa confianza” y “muchoa desconfianza”) de las cifras de la ENVIPE desde 2011 hasta 2018.

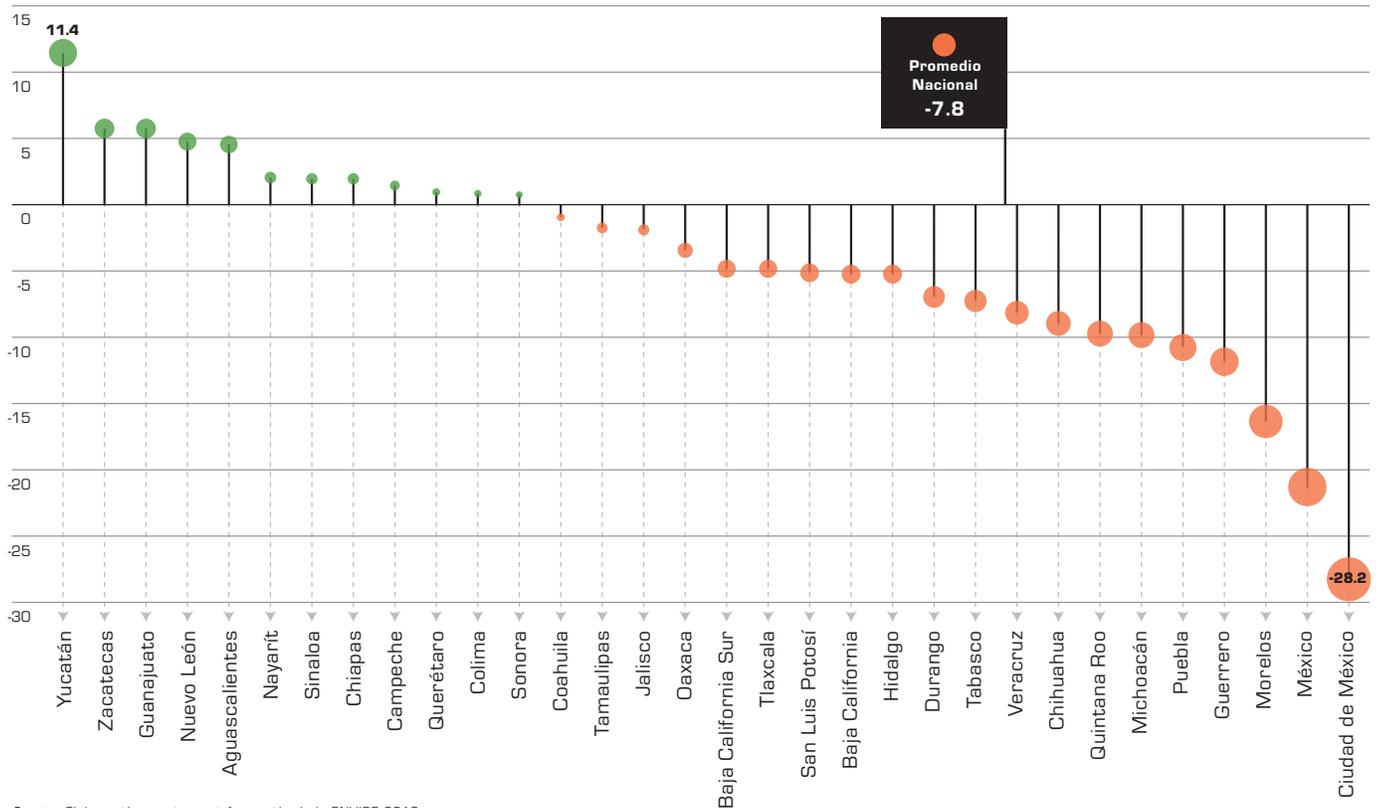
¹⁰¹ Incluyendo a la policía estatal, policía ministerial o judicial, ministerios públicos y jueces.

¹⁰² Sólo superado por Baja California Sur (85.7%), Colima (88.3%), Hidalgo (89%), Baja California (89.2%), Aguascalientes (89.4%) y Campeche (89.6%).

¹⁰³ El porcentaje de denuncia se calcula con base en las veces en que las víctimas declararon haber denunciado en el MP, se haya iniciado o no una investigación. Por esta razón, el porcentaje de denuncia es más alto que el complemento de la cifra negra (6.8% para 2018).

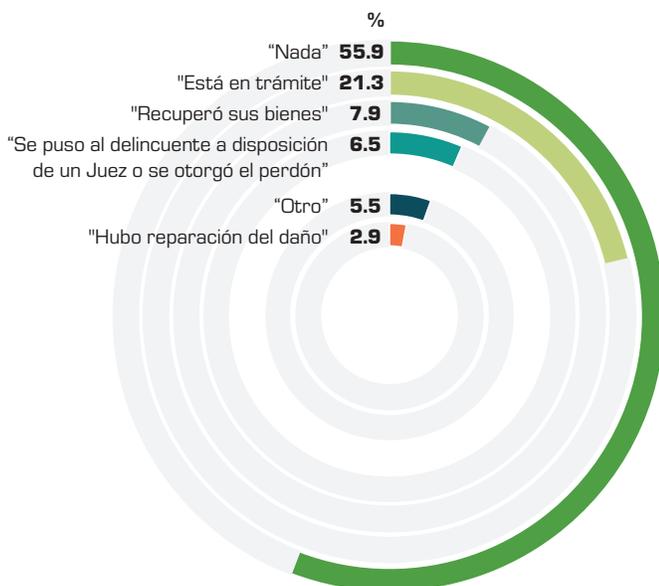
ÍNDICE DE CONFIANZA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

(2010-2017) %



Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2018.

DELITOS DENUNCIADOS SEGÚN EL RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia con información de la ENVIPE 2018.

una investigación; pero de ellos, en el 55.9% no ha ocurrido nada en la investigación, mientras que el 21.3% sigue en trámite.

Estos resultados no son alentadores pues revelan, además de la desconfianza ciudadana, que las autoridades no están realizando su trabajo como deberían, lo que se traduce en impunidad. Por ello, no resulta asombroso que el Índice de Impunidad¹⁰⁴ en el SJP, elaborado por México Evalúa, arroje un total de 96.1% a nivel nacional.

4.2 Indicadores de resultados estatales

Una vez que se ha planteado el contexto del SJP, es posible entrar al análisis de los resultados de su operación en cada una de las instituciones involucradas. La información que sirvió de insumo para este capítulo fue obtenida a partir del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) y del conjunto de indicadores desarrollados

¹⁰⁴ Ver el Capítulo 6 de este reporte.

en la Metodología de Seguimiento de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México, elaborada en 2016 por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CI-DAC). El análisis de los indicadores fue realizado con base en la información estadística de 2018, la cual fue proporcionada por las entidades federativas a través de respuestas a solicitudes de información. No todas las instituciones atendieron las solicitudes ni brindaron toda la información que fue requerida, como se menciona en el apartado de acceso a la información, por lo que en el estudio de cada indicador sólo están considerados los estados que sí lo hicieron.

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

1. Porcentaje de carpetas de investigación abiertas.
2. Índice de carpetas de investigación determinadas por el Ministerio Público.
3. Resolución de carpetas de investigación por acuerdos reparatorios.
4. Índice de carpetas de investigación sin determinar en su fase inicial.
5. Índice de carpetas de investigación vinculadas a proceso.
6. Resolución de carpetas de investigación por órgano jurisdiccional.
7. Índice de carpetas de investigación vinculadas a proceso en trámite.
8. Índice de sentencias condenatorias.

9. Índice de medidas cautelares impuestas.

10. Tasa de internamiento de imputados en prisión preventiva.

4.3 Tubería Procesal Penal 2018

Del total de delitos que fueron conocidos por las autoridades de procuración de justicia, en el 96% se inició una investigación. De éstas, únicamente en el 49.6% se dio algún tipo de determinación, siendo el “archivo temporal” la figura más usada (60.5%), seguido por el “no ejercicio de la acción penal” (16.4%). El 40% se encuentra en proceso de investigación, el 6.1% se derivó a algún órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias y sólo en un 3.9% se vinculó a proceso. De los asuntos vinculados a proceso, 0.4% se derivaron a procedimiento abreviado y sólo 1.24% a soluciones alternas en sede judicial. De éstas, más de la mitad (68.2%) fueron suspensiones condicionales. Por último, 0.27% de los asuntos fueron derivados a juicio oral, de los cuales 74% se encontraron en trámite, mientras que sólo el 26% se resolvieron durante el año.

Si se contrasta esta información con la del año anterior, se puede observar una reducción en el empleo del archivo temporal (que en 2017 fue de 66.2%), pero también en el número de investigaciones que tuvieron algún tipo de determinación (58.4% en 2017). Por otra parte, se aprecia un leve incremento en el uso del no ejercicio de la acción penal y en la facultad que tiene el Ministerio Público de abstenerse de investigar (13.8% en 2017).

Resulta relevante el hecho de que más de la mitad de los asuntos que se determinan (seis de cada 10), se mandan a archivo temporal, es decir, se “guardan” en el escritorio del Ministerio Público, quedando detenida cualquier actividad investigadora. Del 100% de las causas penales que estuvieron en trámite en el Poder Judicial durante 2018, se finalizaron el 30.5% y sólo en el 13.6% de los casos existió alguna sentencia. Los estados que más sentencias dictaron en relación a las causas penales iniciadas fueron la Ciudad de México (26%), el Estado de México (24.7%) y Sonora (26%).

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS

2,031,045

(96%)

CON DETENIDO: 233,040 (11.5%)

SIN DETENIDO

1,798,005

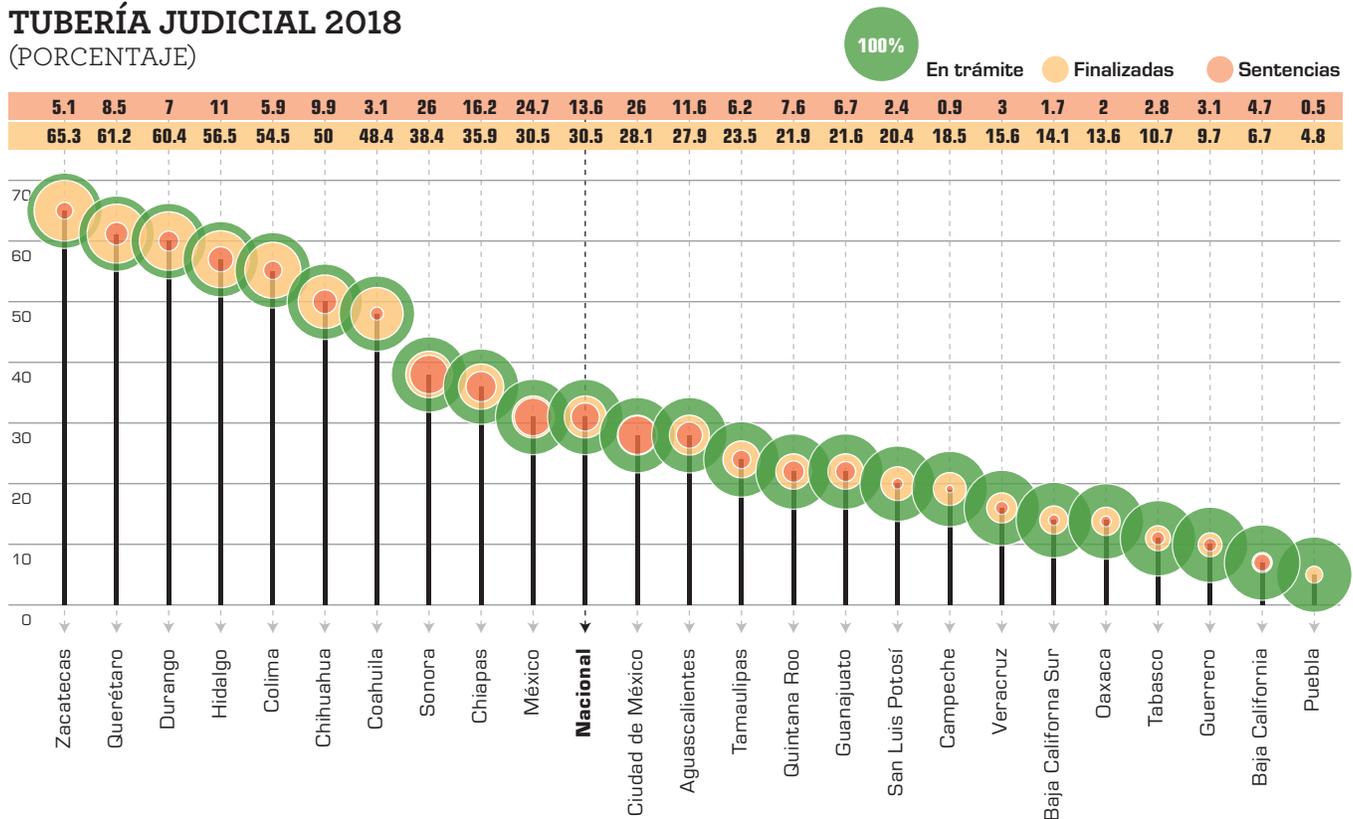
(88.5%)

DENUNCIAS Y QUERELLAS

2,118,612

TUBERÍA JUDICIAL 2018

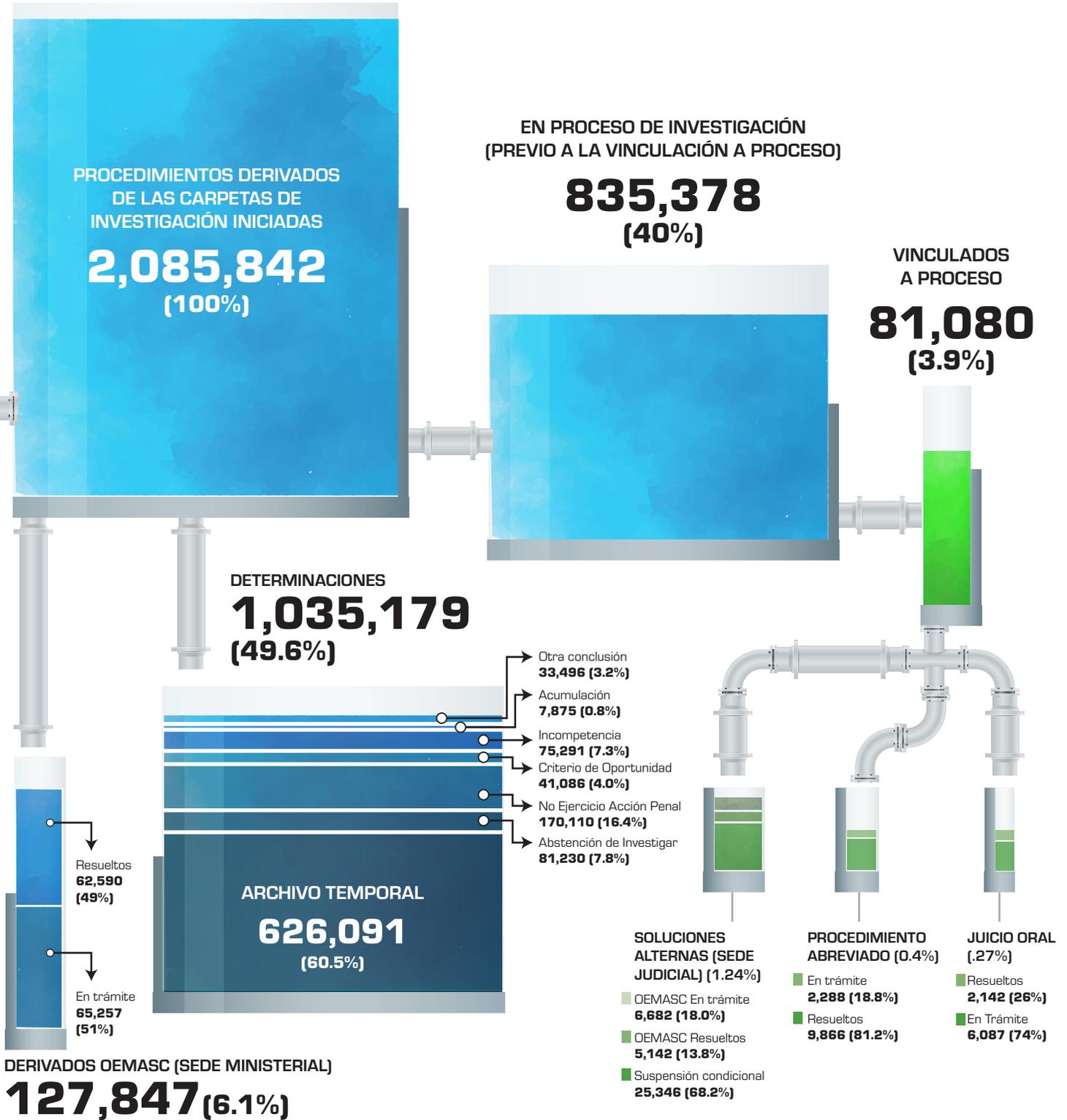
(PORCENTAJE)



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa a los Poderes Judiciales estatales.

TUBERÍA PROCESAL PENAL 2018

Fuente: Elaboración propia con información del MES.



4.4 Resultados de las fiscalías y procuradurías¹⁰⁵

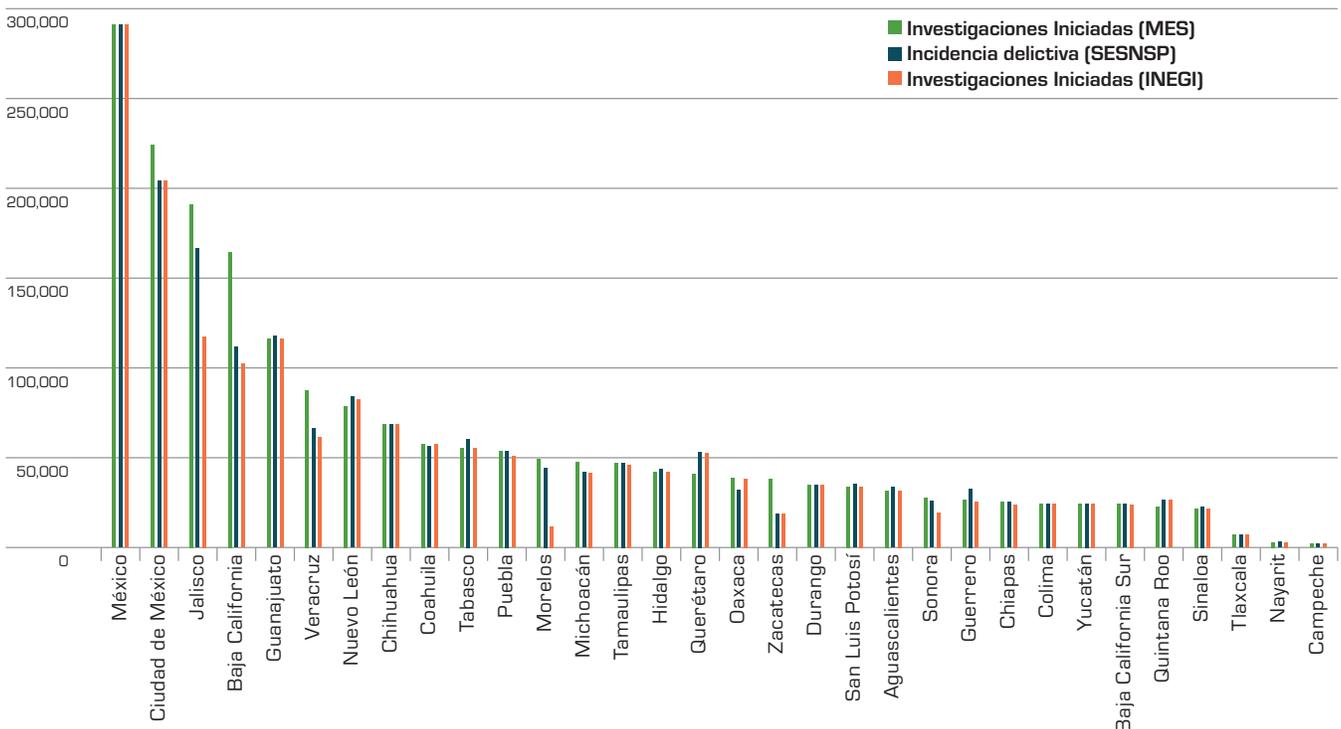
Las fiscalías o procuradurías son las encargadas de iniciar y dirigir la investigación, con la finalidad de esclarecer hechos delictivos y encontrar a la persona responsable de su comisión. Para el cumplimiento de sus objetivos, estas instituciones deben tomar las determinaciones tempranas que resulten pertinentes sobre los asuntos que conocen, ya sea para judicializar la investigación o para hacer uso de alguna forma de terminación anticipada o de salida alterna. **Es importante destacar que existe disparidad en la información sobre el número de investigaciones iniciadas, dependiendo de la fuente que se utilice.** Por ejemplo, en el 2017 el MES reporta que a nivel nacional se iniciaron 2,002,664 investigaciones; mientras que según las cifras de Incidencia Delictiva del SESNSP, fueron 1,884,807. El Inegi, por su parte, reporta 1,760,063 investigaciones iniciadas.

Como se puede observar en el gráfico de esta página, sólo el Estado de México, Chihuahua, Durango y Yucatán reportan información coincidente en cada una de las fuentes. En cambio, en 17 estados¹⁰⁶ se reportó información diferente al menos en una fuente. Esto evidencia los problemas existentes en el registro de información estadística dentro de las instituciones de procuración de justicia, los cuales son descritos en el Capítulo 2 de este reporte.

4.4.1 Investigaciones iniciadas

De acuerdo con el MES, para 2018 a nivel nacional el 88.5% de las investigaciones iniciadas durante 2018 lo hicieron sin detenido. En 19 entidades federativas¹⁰⁷ esta circunstancia se dio en más del 90% de las investigaciones, mientras que sólo en cuatro estados el porcentaje fue menor a 75%¹⁰⁸. En contraste, los estados que iniciaron un mayor número de investigaciones con detenido fueron Campeche, Coahuila y Chihuahua.

DIFERENCIA EN LAS INVESTIGACIONES INICIADAS DURANTE 2017



Fuente: Elaboración propia con información de MES, Incidencia Delictiva del SESNSP y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (Inegi, 2018).

¹⁰⁵ En esta sección analizaremos algunos indicadores construidos con información del MES para las investigaciones iniciadas durante 2018 con corte a diciembre de este mismo año. A pesar de que el MES es una herramienta útil para el seguimiento y la evaluación del SJP, existen algunas inconsistencias en la información proporcionada, que serán analizadas en este mismo capítulo.

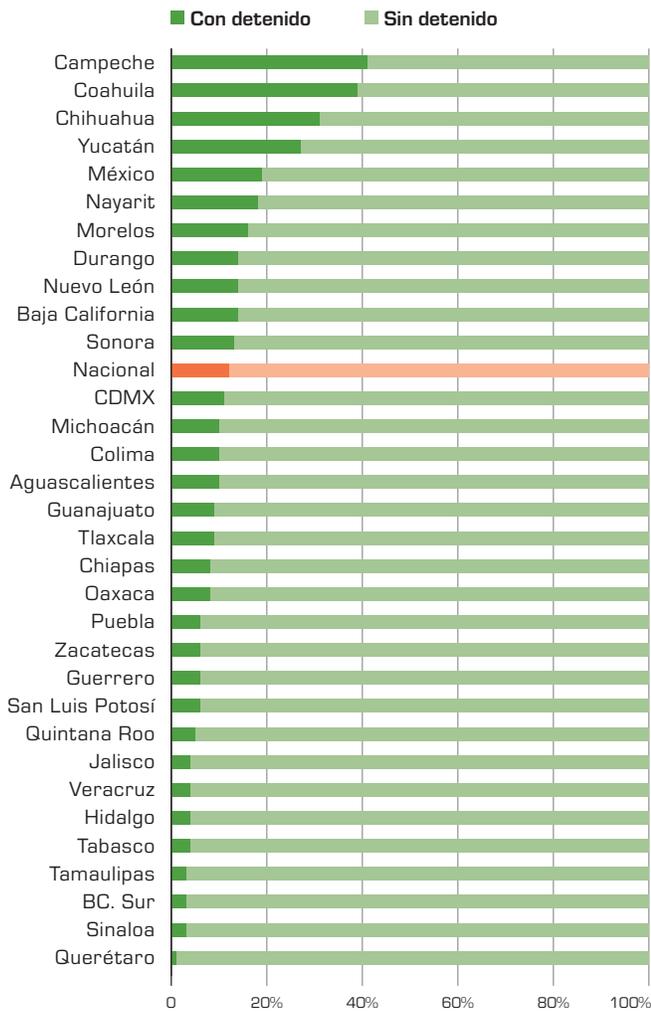
¹⁰⁶ Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

¹⁰⁷ Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

¹⁰⁸ Yucatán (73.5%), Coahuila (60%), Chihuahua (69.2%) y Campeche (59%).

Las investigaciones iniciadas con detenido representan únicamente el 11.5% y, por regla general, se trata de casos en los que existió flagrancia, es decir, en los que se detuvo al sujeto al momento de cometer el ilícito o inmediatamente después. Estos asuntos requieren diligencias de investigación mucho menores, a diferencia de las que se inician sin detenido, en las que en su mayoría se desconoce la identidad del imputado, por lo que las fiscalías tienen una carga investigativa considerablemente mayor. Para entender la capacidad institucional de las fiscalías y policías para investigar, es necesario analizar el porcentaje y el tipo de determinaciones que realiza el Ministerio Público.

INVESTIGACIONES INICIADAS DURANTE 2018

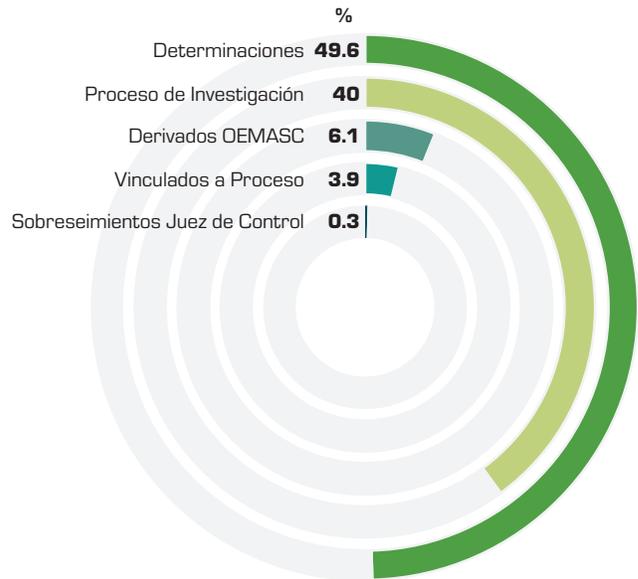


Fuente: Elaboración propia con información del MES.

4.4.2 Tipo de determinaciones del Ministerio Público

Como ya se ha apuntado, a nivel nacional las fiscalías determinaron el 49.6% de las investigaciones, en tanto que el 40% continúa en proceso de investigación, tal como se observa en la siguiente gráfica.

ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DERIVADOS DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN 2018



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

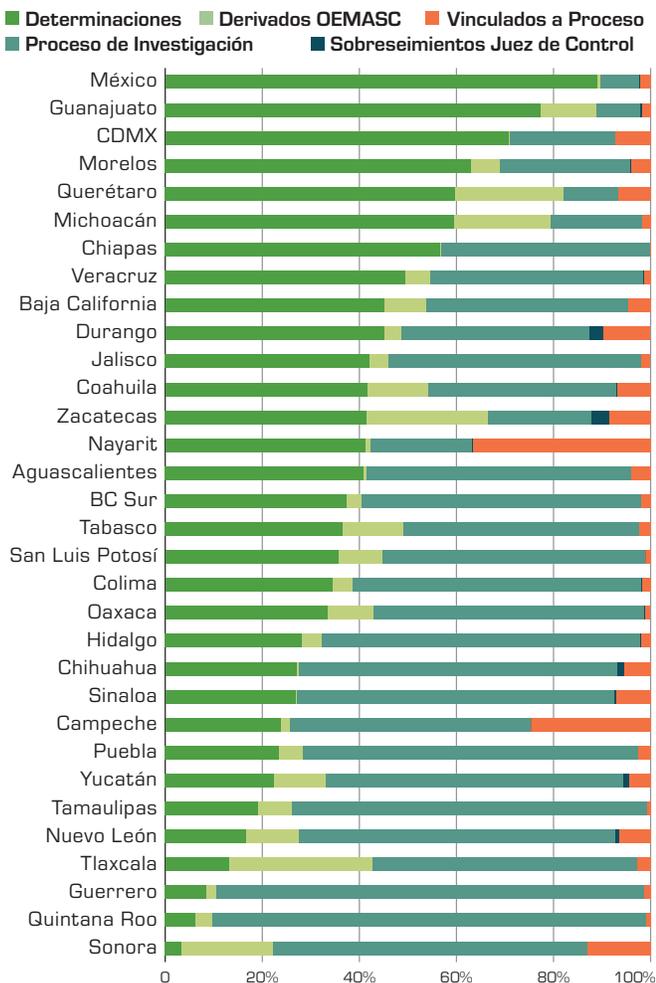
Las entidades federativas que presentaron el mayor porcentaje de determinaciones fueron Estado de México, con el 88.9%; Guanajuato, con el 77.3% y la Ciudad de México, con el 70.8%. Los estados con menor número de determinaciones fueron Sonora, con el 3.3%; Quintana Roo, con el 6.2% y Guerrero con el 8.5%.

Del total de las investigaciones determinadas a nivel nacional, el 60.5% se hicieron a través de "archivo temporal". **Esto implica que 6 de cada 10 investigaciones que fueron determinadas, en realidad no fueron resueltas.**

Al hacer un análisis desagregado por entidad federativa, se descubre que el archivo temporal fue utilizado por 21 estados¹⁰⁹ en más del 50% de sus determinaciones. Destacan los estados de Baja California, Coahuila y Querétaro como los que menos utilizaron esta figura, con 9.2, 12.2 y 12.8 por ciento, respectivamente.

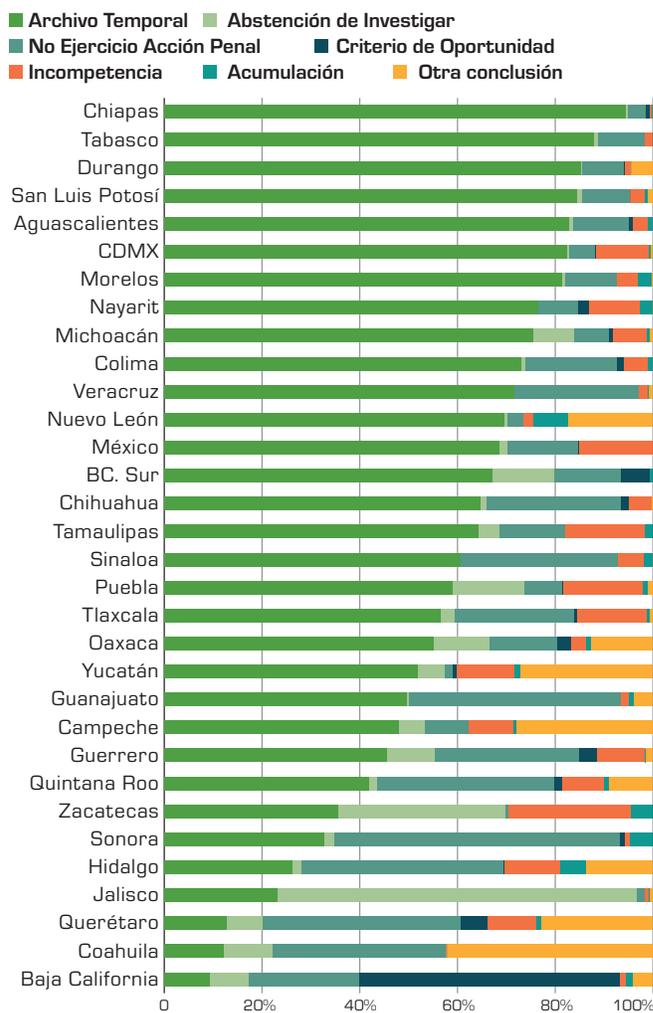
¹⁰⁹ Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DERIVADOS DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN 2018



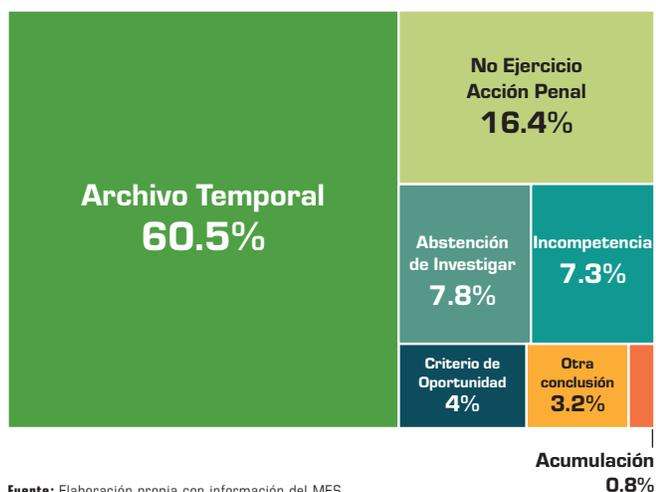
Fuente: Elaboración propia con información del MES.

PROCEDIMIENTOS DETERMINADOS POR EL MINISTERIO PÚBLICO ESTATAL 2018



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

PROCEDIMIENTOS DETERMINADOS POR EL MINISTERIO PÚBLICO NACIONAL 2018



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

El archivo temporal tiene como finalidad detener provisionalmente o dejar en pausa una investigación, cuando se considera que no hay indicios para esclarecer los hechos o no se cuenta con las pruebas suficientes para avanzar en ella. No se trata de una determinación definitiva, pues si posteriormente se obtienen los elementos, se podrá solicitar la reapertura de la investigación. Sin embargo, **pareciera que esta figura está siendo utilizada como un mecanismo para ocultar el rezago institucional de las fiscalías**, derivado de su ineficiencia para las labores de investigación. Para entender este fenómeno, es necesario analizarlo a la luz de la cifra de rezago o carga de trabajo acumulada en las fiscalías.

El uso del archivo temporal por sí solo no es malo, pero si viene acompañado de una tasa de congestión¹¹⁰ alta puede revelar ineficiencia y una mala gestión por parte de las instituciones de procuración de justicia y de las policías. Por ejemplo, es notable el caso de Chiapas, que tuvo un porcentaje de resolución de casos de 59.6% y al mismo tiempo fue el estado con el uso más alto de archivo temporal, con 94.3%, mientras que 43.1% de las investigaciones continúan en trámite. Estos datos hacen suponer que se usa con exceso la figura del archivo temporal para ocultar carencias en la labor investigativa.

4.4.3 Tasa de congestión ministerial

La tasa de congestión en sede ministerial a nivel nacional fue de 40%. Si consideramos que casi el 60% de las resoluciones fueron por archivo temporal, resulta que el porcentaje de actividad investigativa es mínimo cuando, por el contrario, las tareas y diligencias de investigación tendrían que ser mucho más intensas, toda vez que la mayoría de las investigaciones son iniciadas sin detenido.

Como se puede ver, el estado con mayor tasa de congestión fue Quintana Roo, con un 89.5% de casos que continúan en trámite y un porcentaje de resoluciones

CONGESTIÓN EN SEDE MINISTERIAL 2018 (PORCENTAJE)



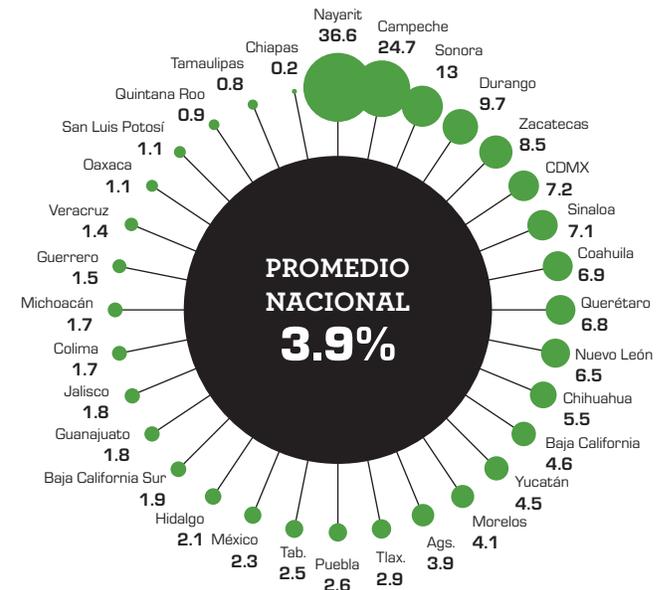
Fuente: Elaboración propia con información del MES.

de sólo 6.2%, del cual el 41.8% corresponde a archivo temporal y el 36.2% al no ejercicio de la acción penal¹¹¹. Es importante continuar observando las cifras de carga de trabajo o congestión ministerial en los próximos años, pues se corre el riesgo de que vayan en aumento, generando un mayor rezago.

4.4.4 Vinculación a proceso

Cuando como resultado de su investigación el ministerio público considera que cuenta con los datos de prueba que determinan la existencia de un hecho que la ley señala como delito, y la probable participación del imputado, judicializará la investigación, solicitando al juez de control la vinculación a proceso. El porcentaje de asuntos que fueron vinculados a proceso a nivel nacional fue del 3.9%. A continuación, se muestran los datos en ese rubro de cada una de las entidades federativas.

PROCEDIMIENTOS VINCULADOS A PROCESO DURANTE 2018 (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

Los estados con porcentajes de vinculación más altos durante 2018 fueron Nayarit (36.6%), Campeche (24.7%) y Sonora (13%), en tanto que los estados con el menor número de asuntos vinculados a proceso fueron Chiapas (0.2%), Tamaulipas (0.8%) y Quintana Roo (0.9%).

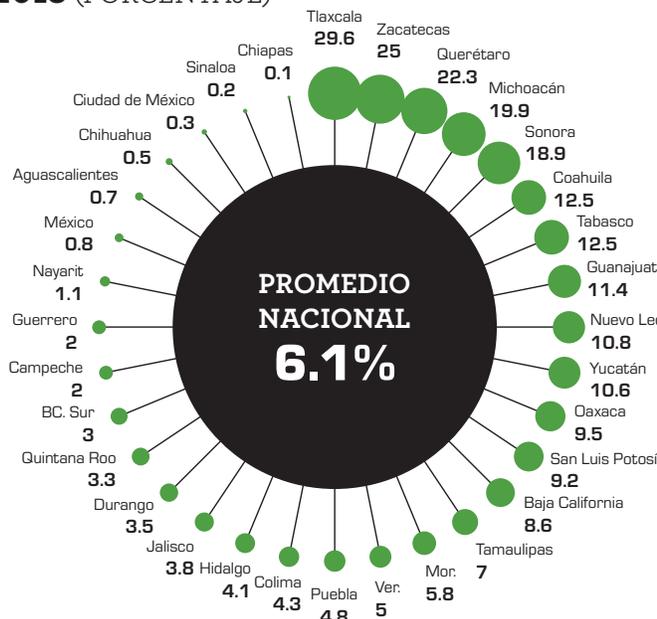
¹¹⁰ Procedimientos cuyas investigaciones se encuentren en trámite o sin resolver.

¹¹¹ De acuerdo con la información proporcionada por el MES.

4.4.5 Justicia alternativa en sede ministerial

La justicia alternativa es uno de los mecanismos más eficaces para concluir una investigación, no sólo por su utilidad para descongestionar el sistema, sino también porque ofrece una manera distinta al juicio para resolver un conflicto penal y contribuir al restablecimiento del tejido social.

ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DERIVADOS A JUSTICIA ALTERNATIVA 2018 (PORCENTAJE)

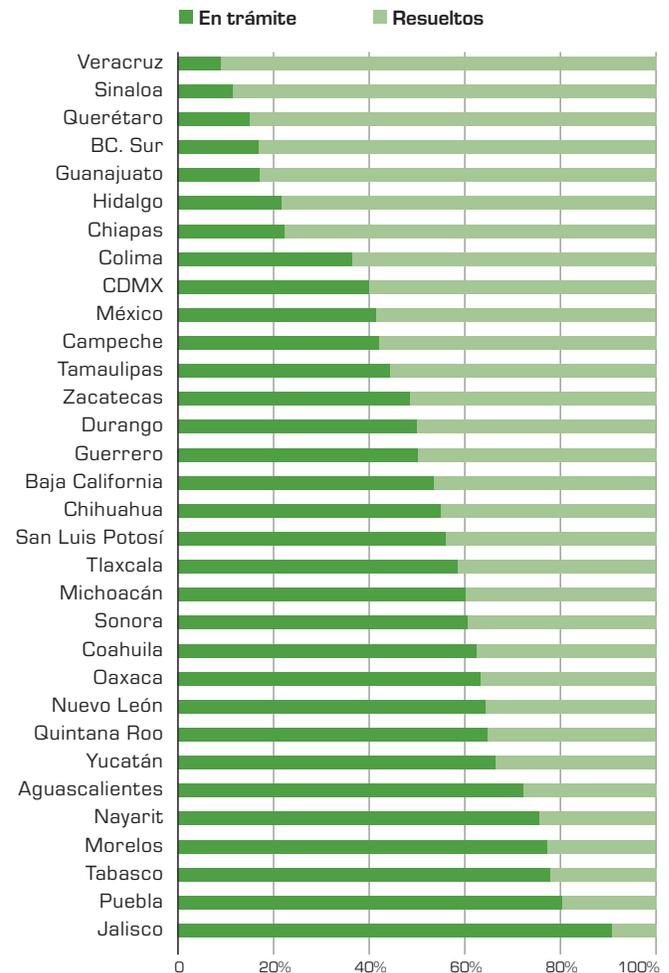


Fuente: Elaboración propia con información del MES.

Los estados que durante 2018 hicieron mayor uso de la justicia alternativa en sede ministerial fueron Tlaxcala, con 29.6%; Zacatecas, con 25% y Querétaro, con 22.3%. Los que menos la utilizaron fueron Chiapas, con 0.1%; Sinaloa, con 0.2% y la Ciudad de México, con 0.3%. Resulta notable el hecho de que las entidades federativas que más usaron esta figura muestran un incremento de entre el 11% y el 20% respecto del año anterior.

Los estados que presentaron el mayor porcentaje de procedimientos derivados a justicia alternativa resueltos fueron Veracruz, Sinaloa y Querétaro; mientras que Jalisco, Puebla y Tabasco son los que tuvieron la tasa de resolución más baja. En cuanto al tipo de procedi-

DIFERENCIA EN LAS INVESTIGACIONES INICIADAS DURANTE 2017

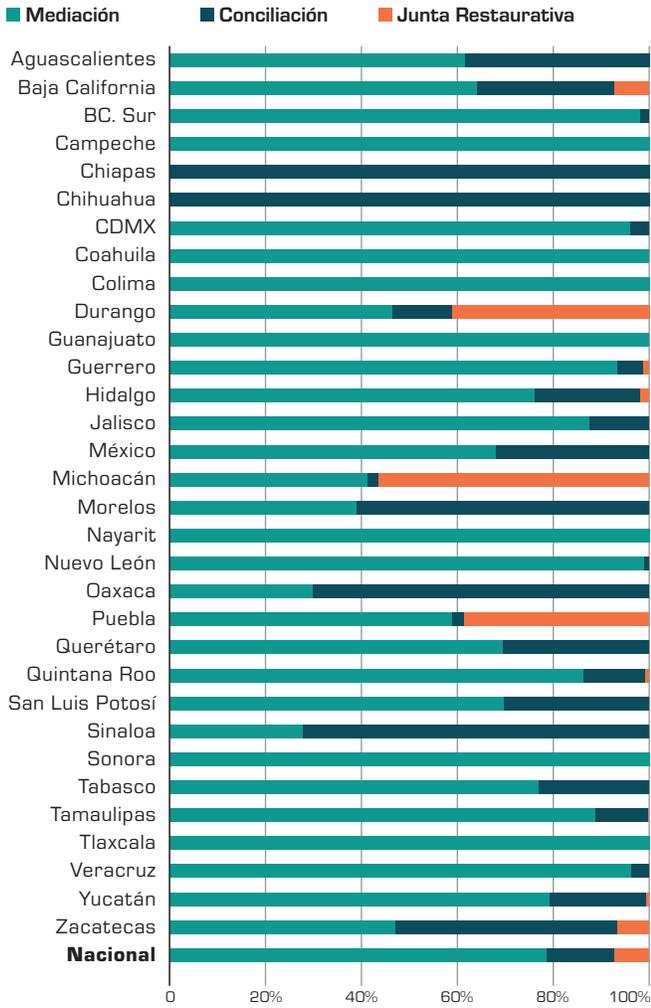


Fuente: Elaboración propia con información del MES.

miento, en la mayoría de los estados predomina el uso de la mediación, seguida por la conciliación y, en menor medida, por las juntas restaurativas. Destacan los casos de Chiapas y Chihuahua, en donde únicamente se utiliza la conciliación.

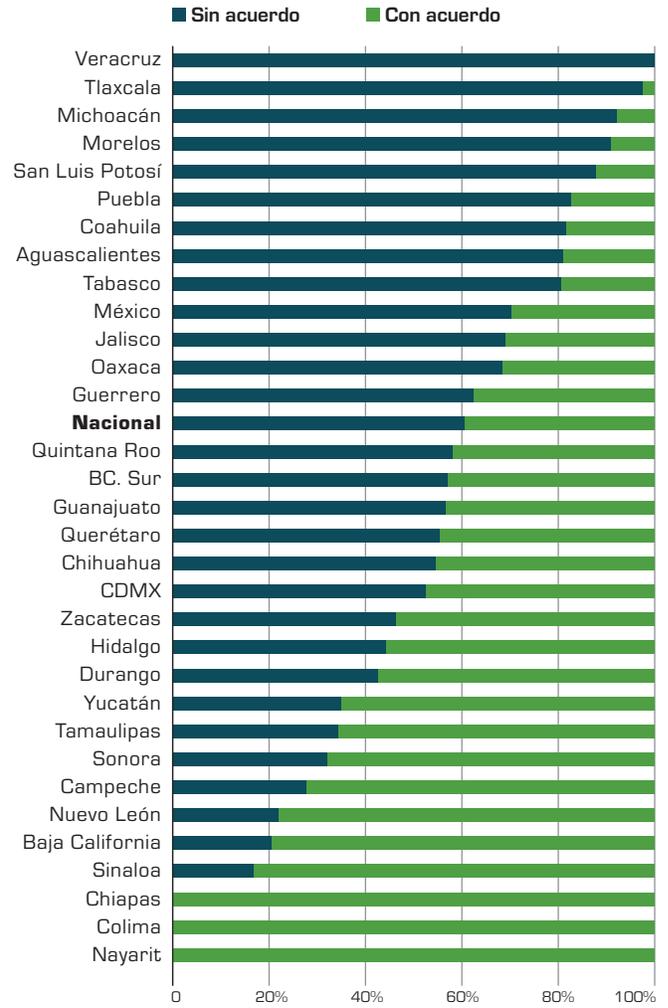
El estado de Veracruz tuvo el porcentaje más alto de procedimientos en trámite (sin acuerdo), con 100%, seguido de Tlaxcala, con 97.6%; Michoacán, con 92.1% y Morelos, con 90.8%. Es importante destacar que Tlaxcala y Michoacán fueron las entidades federativas que mayor número de asuntos remiten a MASC (29.5% y 18.9%, respectivamente), lo que podría explicar su alto porcentaje de asuntos sin acuerdo. En el lado

TIPO DE RESOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DERIVADOS A JUSTICIA ALTERNATIVA EN SEDE MINISTERIAL, 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DERIVADOS A JUSTICIA ALTERNATIVA MINISTERIAL EN TRÁMITE, 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

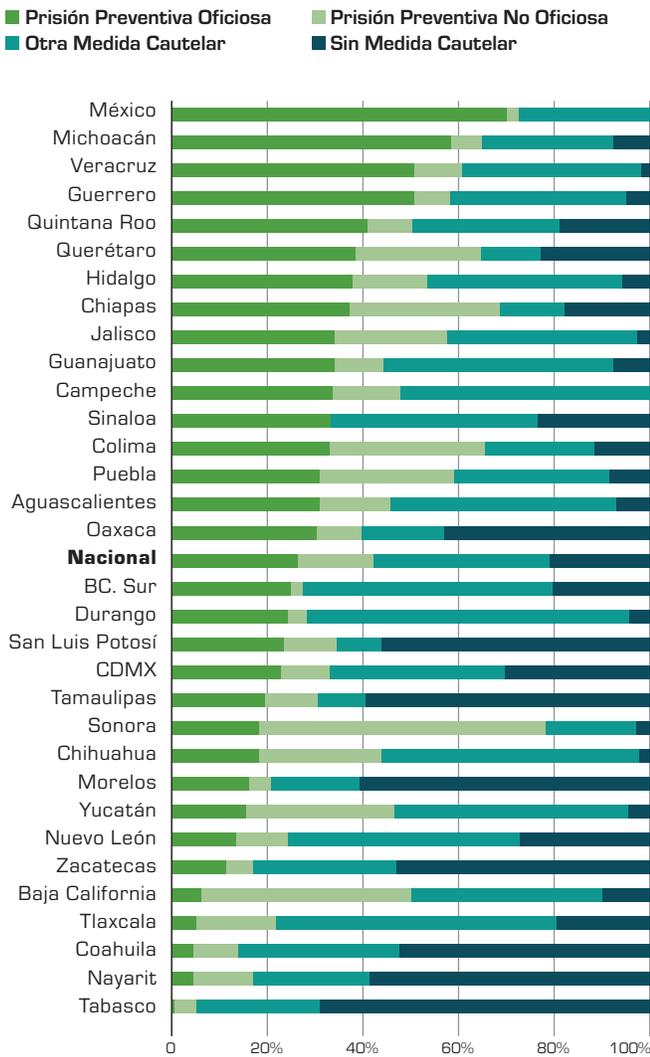
opuesto se encuentran Chiapas, Nayarit y Colima, con el 100% de asuntos con acuerdo, pero con un bajo porcentaje de derivación de asuntos a justicia alternativa en sede ministerial (0.10%, 1.05% y 4.34%, respectivamente).

4.4.6 Medidas cautelares

Las medidas cautelares son determinaciones del juez de control impuestas al imputado para asegurar su presencia en el procedimiento, así como para salvaguardar a la víctima y los fines del procedimiento. Estas medidas deben estar justificadas en el riesgo cautelar, ser excepcionales y proporcionales.

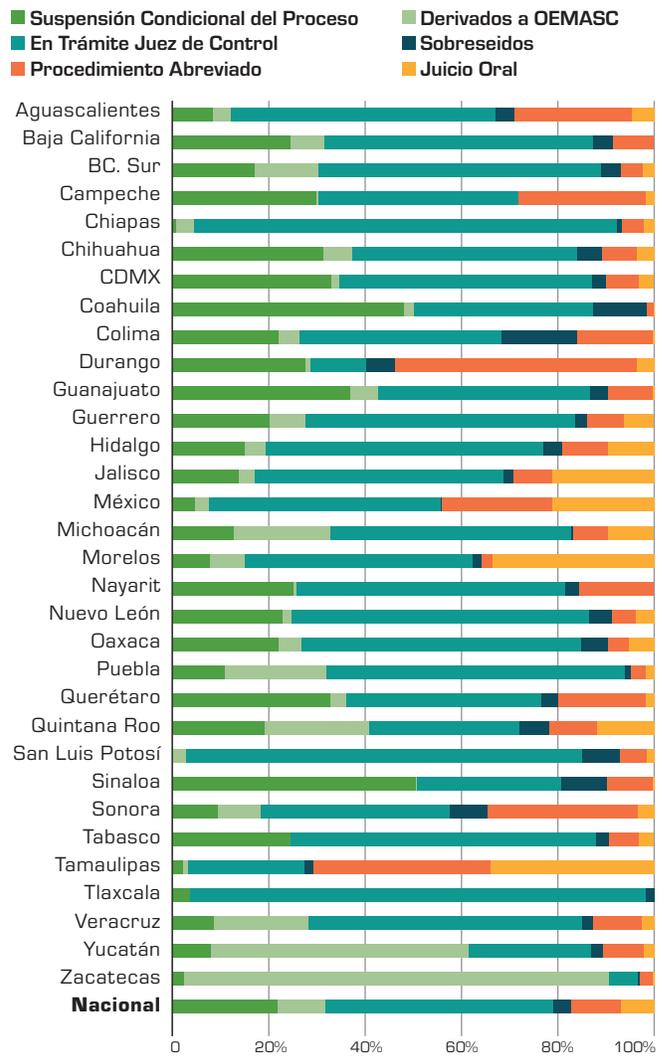
Destaca el hecho de que en los estados de Coahuila, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas más del 50% de los imputados se encuentran sin una medida cautelar impuesta. Por otra parte, observamos que las entidades federativas que más utilizaron la prisión preventiva oficiosa fueron el Estado de México (70%), Michoacán (58.3%) y Veracruz (50.7%); mientras que las que menos la usaron fueron Tabasco (0.6%), Nayarit (4.4%) y Coahuila (4.5%). **La oficialidad en la prisión preventiva atiende al catálogo de delitos establecido en el artículo 19 constitucional, por lo que el uso tan alto de esta figura en dichos estados deriva de la incidencia delictiva.**

IMPUTADOS BAJO MEDIDA CAUTELAR EN 2018



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

ESTADO DE LOS ASUNTOS VINCULADOS A PROCESO EN 2018



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

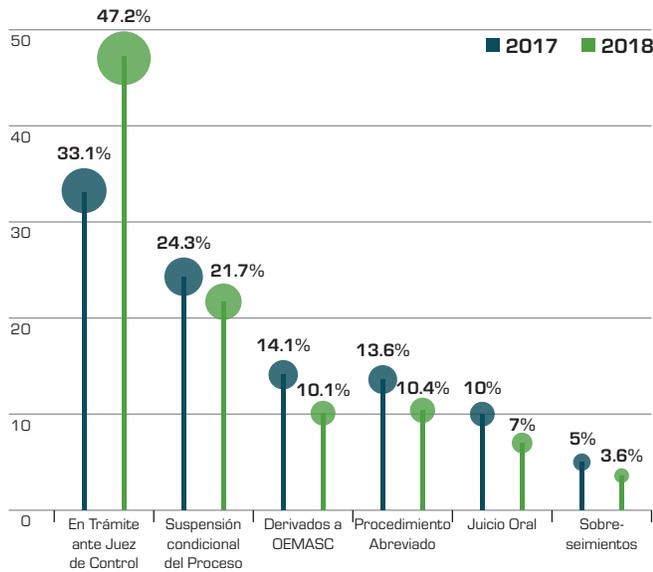
4.4.7 Secuela procesal de la vinculación a proceso

Del porcentaje nacional de los asuntos que fueron vinculados a proceso, en el 21.7% se determinó suspensión condicional del proceso; el 10.1% se derivó a algún mecanismo alternativo de solución de controversias; el 47.2% se encuentra en trámite ante el juez de control; el 10.4% se fue a procedimiento abreviado y el 7% a juicio oral, mientras que sólo un 3.6% se ha sobreseído. El detalle por entidad federativa se muestra en la gráfica de la columna a la derecha.

Como se puede observar, existen estados en los que el mayor número de casos se encuentra en trámite

con el juez de control, como Tlaxcala (94.6%), Chiapas (87.9%) y San Luis Potosí (82.2%). Esto resulta relevante porque durante 2018 se presentó un incremento en este rubro respecto del año anterior, así como una reducción en los porcentajes de asuntos en suspensión condicional, procedimiento abreviado, enviados a juicio oral, derivados a MASC y sobreseídos. Tenemos aquí otro foco rojo, pues si este comportamiento persiste se corre el riesgo de que el sistema se sature por la carga de trabajo de los jueces de control. **Todo parece indicar que el cuello de botella se da después de la vinculación a proceso y antes del juicio oral**, es decir, durante la investigación complementaria y en la etapa intermedia.

ESTATUS DE LOS ASUNTOS VINCULADOS A PROCESO NACIONAL



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

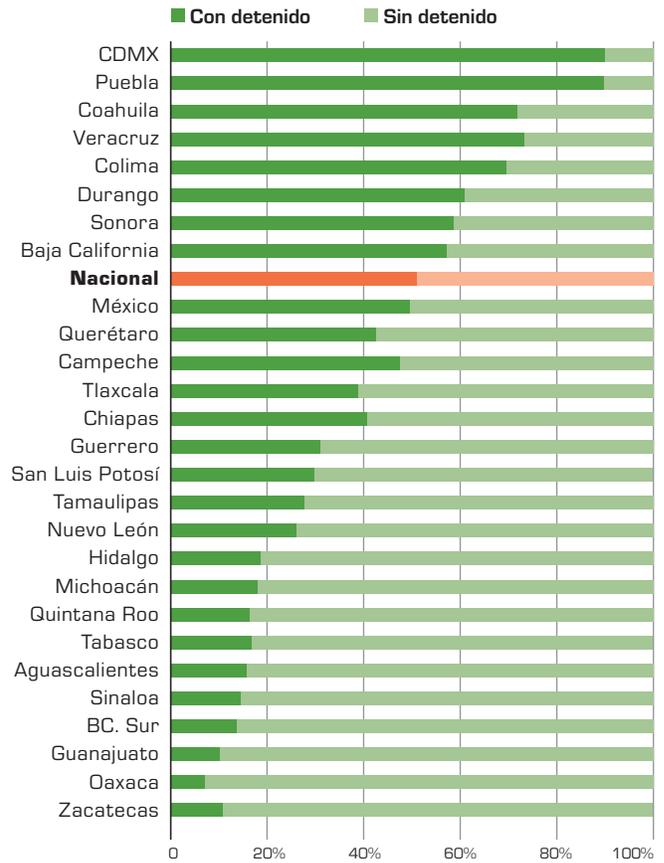
4.5 Resultados de los poderes judiciales¹¹²

Una vez que el ministerio público determina que tiene suficientes datos de prueba para acreditar la existencia del hecho que la ley señala como delito y la probable responsabilidad del imputado, solicita al juez de control una audiencia inicial para formular imputación¹¹³. Aquí es cuando los poderes judiciales, por regla general, tienen su primera intervención en las investigaciones¹¹⁴ y es lo que comúnmente se conoce como “judicializar la investigación”. A partir de ese momento, lo que suceda dentro de la causa penal será supervisado por el juez de control o tribunal de enjuiciamiento, en caso de que llegue audiencia de juicio.

4.5.1 Causas penales iniciadas con y sin detenido

Hay dos maneras en que las investigaciones son judicializadas: con detenido y sin detenido. En caso de que la audiencia inicie con detenido, el primer acto procesal será el control de la detención; y si inicia sin detenido, será el de la formulación de imputación.

CAUSAS PENALES INICIADAS 2018



Fuente: Solicitudes de información de México Evalúa.

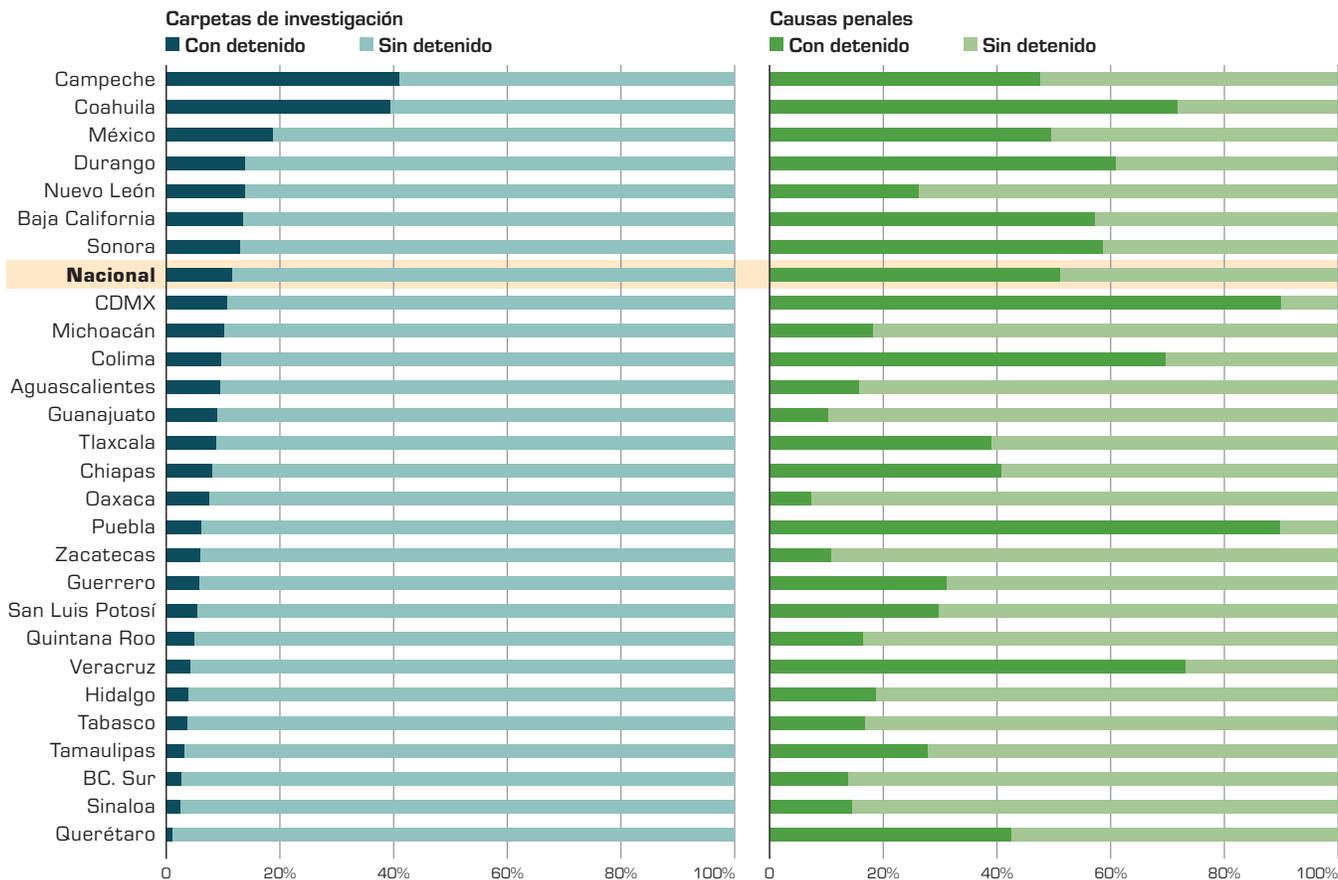
Como se puede observar, a nivel nacional, el 51% de las investigaciones judicializadas iniciaron con detenido. Los estados que iniciaron más causas penales con esa característica son Ciudad de México (89.9%), Puebla (89.7%), Coahuila (71.7%) y Veracruz (71.2%). Estos números llaman la atención por dos motivos: el primero es que pareciera que la facultad de investigación de dichos estados es deficiente y sólo logran judicializar los asuntos en donde la persona fue detenida al momento de la comisión del hecho; y el segundo es que en la mayoría de los estados las investigaciones iniciadas con detenido representan un porcentaje poco significativo. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México iniciaron 10.7% de las investigaciones con detenido, mientras

¹¹² En esta sección se excluyen los estados de Jalisco, Nayarit, Morelos y Yucatán, ya que no proporcionaron la información que les fue requerida. De igual manera, se señalará por cada indicador los estados que no fueron incluidos en dicho cálculo por ausencia de información. Además, se habla del “promedio nacional” únicamente para los indicadores que fue posible calcularlos al menos para 24 estados. Para los indicadores que fueron calculados con menos de 24 estados, se trata únicamente de promedio.

¹¹³ En caso de que la investigación se haya llevado a cabo con detenido, la solicitud de audiencia se debe dar dentro de las 48 horas siguientes a la puesta a disposición al ministerio público, para verificar la legalidad de la detención y realizar después la formulación de la imputación.

¹¹⁴ Salvo que los fiscales soliciten realizar diligencias que requieran autorización judicial, como determinados actos de investigación o la liberación de una orden de aprehensión.

INVESTIGACIONES Y CAUSAS PENALES INICIADAS

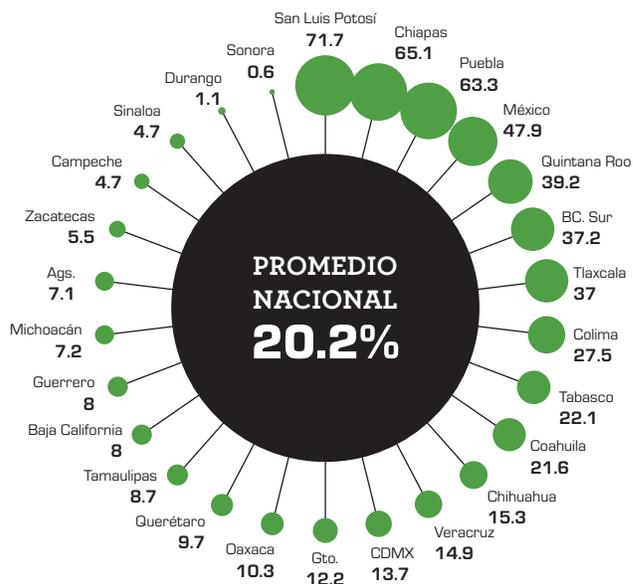


Fuente: Con información del MES y solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

que la mayoría (89.3%) las iniciaron sin detenido. Sin embargo, de las investigaciones que se lograron judicializar, la gran mayoría fueron con detenido (89.9%), mientras que sólo 10.1% se judicializaron sin detenido, lo que parece ilustrar la poca eficiencia en la investigación de los delitos. Lo mismo sucede con Puebla y Veracruz, en donde sólo iniciaron con detenido el 6.2% y el 4.2% de las investigaciones, respectivamente. En contraste, Campeche tuvo el porcentaje de investigaciones con detenido más alto con 41%, mientras que inició la misma proporción de causas con detenido (47.5%).

Llama la atención el hecho de que el 21% de las detenciones a nivel nacional fueron calificadas como ilegales; es decir, que el juez determinó que no fueron realizadas en apego a los requisitos constitucionales y legales. Los estados en donde mayor número de detenciones fueron calificadas como ilegales fueron San Luis Potosí (71.7%), Chiapas (65.1%) y Puebla (63.3%). Si bien, en el caso de San Luis Potosí, únicamente se inició el 5.5% de las causas penales con detenido, las determinaciones de ilegalidad fueron muy

DETENCIONES CALIFICADAS COMO ILEGALES POR EL JUEZ DE CONTROL



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

altas, lo que refleja el mal desempeño de las policías para llevarlas a cabo y una deficiente determinación preliminar del ministerio público, quien debe realizar un control previo cuando el detenido es presentado y, en su caso, ordenar su retención. En contraste, los estados con el menor número de liberaciones por ilegalidad en la detención fueron: Sonora (0.6%), Durango (1.1%), Sinaloa y Campeche (ambos con 4.7%). **Como se puede observar, la brecha entre los estados con mayor y menor porcentaje es particularmente notable.**

4.5.2 Justicia alternativa en sede judicial¹¹⁵

Una de las principales características del SJP acusatorio es que introduce y privilegia la solución de los conflictos penales a través de mecanismos alternos, tanto en sede ministerial como en sede judicial, que tienen como objetivo el restablecimiento del tejido social. En apego a esta lógica, los jueces tienen la obligación de dar prioridad al uso de estos métodos, cuando las circunstancias lo permitan y las partes estén

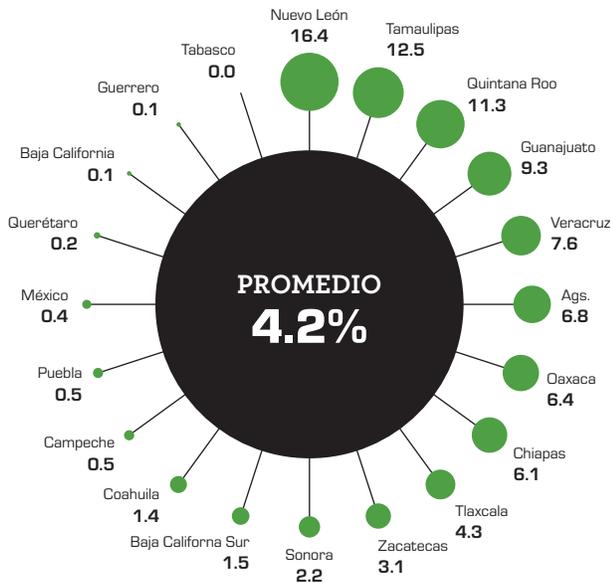
de acuerdo¹¹⁶. El promedio de causas penales que fueron derivadas a MASC o a justicia alternativa en sede judicial fue de 4.2%. Los estados que más recurrieron a estas figuras fueron: Nuevo León (16.4%), Tamaulipas (12.5%) y Quintana Roo (11.3%). En el otro extremo están Tabasco (0%), Guerrero y Baja California (ambos con 0.1%).

4.5.3 Porcentaje de resolución de los casos¹¹⁷

El porcentaje de resolución de casos en sede judicial a nivel nacional, es decir, las causas penales que fueron finalizadas durante 2018, fue de 30.5%. Esto significa que el 69.5% continúa en trámite en los poderes judiciales estatales.

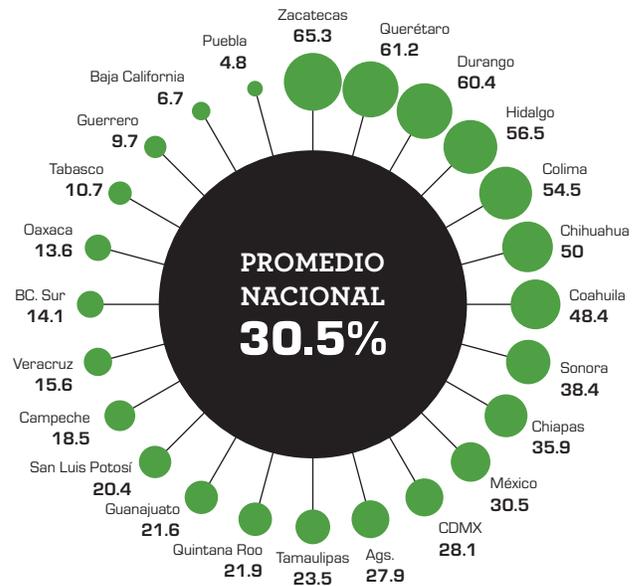
Los poderes judiciales estatales que más casos resolvieron en 2018 fueron: Zacatecas (65.3%), Querétaro (61.2%) y Durango (60.4%), en tanto que los que tuvieron el porcentaje más bajo fueron: Puebla (4.8%), Baja California (6.7%) y Guerrero (9.7%).

CAUSAS PENALES REMITIDAS A MASCP (2018)



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

PORCENTAJE DE RESOLUCIÓN DE LOS CASOS



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

¹¹⁵ El promedio considera sólo los estados en los que fue posible calcular el indicador, excluyendo a Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Sinaloa.

¹¹⁶ Los requisitos de procedencia se encuentran contemplados en el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales y se rigen por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

¹¹⁷ El promedio considera sólo los estados en los que fue posible calcular el indicador, excluyendo a Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Sinaloa.

4.5.4 Tipos de finalización de las causas¹¹⁸

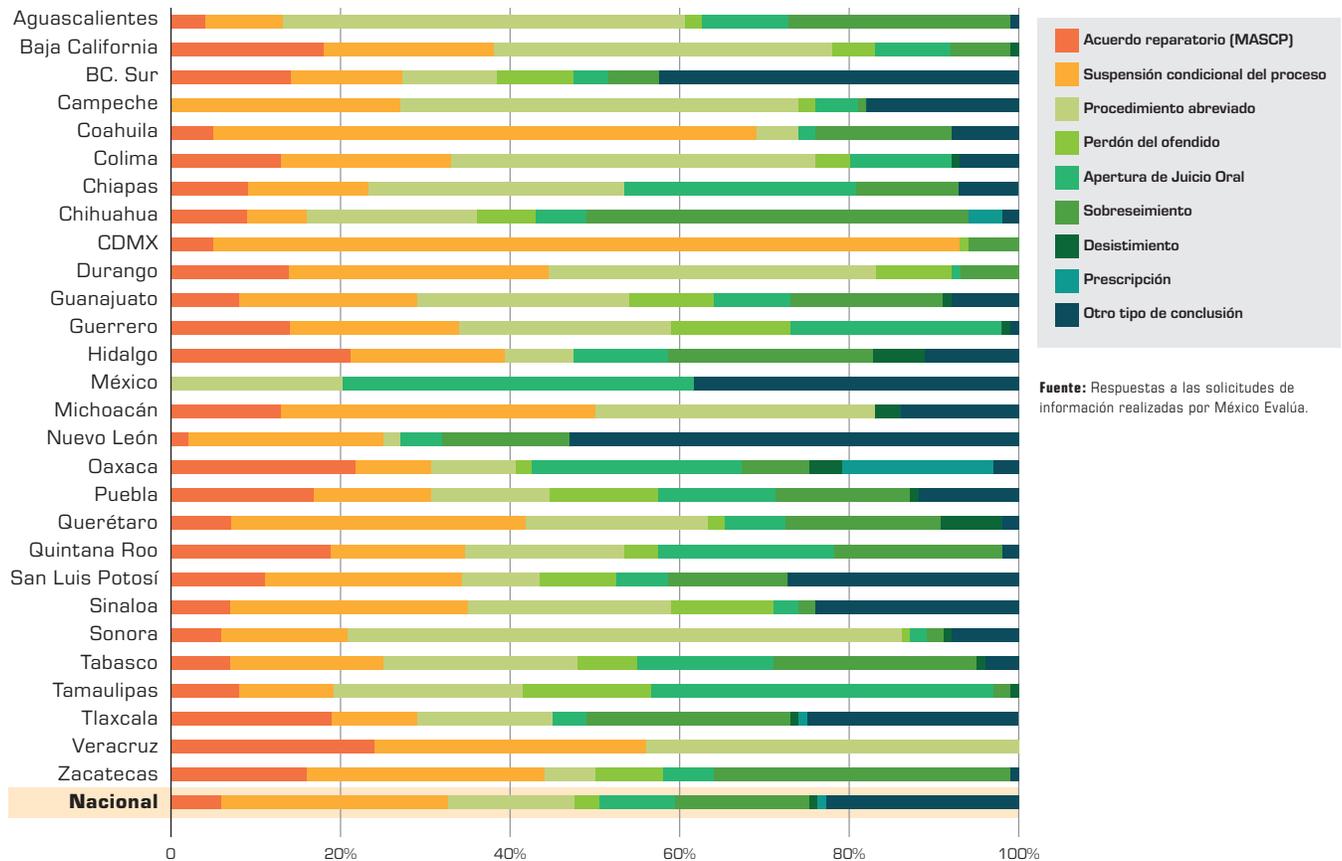
Las figuras más utilizadas para la resolución de las causas penales a nivel nacional fueron la suspensión condicional del procedimiento, con 26.8%; el procedimiento abreviado, con 15%; el juicio oral, con 9%; y el acuerdo reparatorio, con el 6.3%. A nivel nacional, el 33.1% de los asuntos concluyen por una salida alterna al procedimiento. Es decir, tres de cada diez casos son resueltos ya sea mediante acuerdo reparatorio¹¹⁹ o suspensión condicional del procedimiento. La Ciudad de México resolvió el 88.3% de sus asuntos mediante suspensión condicional del procedimiento, seguida por Coahuila (63.7%) y Michoacán (36.6%). Por lo que hace al procedimiento abreviado, Sonora terminó el 66.1% de sus asuntos de esa manera, mientras que Aguascalientes y Campeche lo hicieron en el 47.4%.

4.5.5 Congestión de los casos¹²⁰

Este indicador es calculado dividiendo el número de causas penales que se encontraron pendientes al finalizar el año entre el número de causas que se encontraron activas en el poder judicial durante el año. **Es decir, refleja el porcentaje de casos en trámite o que no fueron resueltos y que se sumarán a la carga del trabajo del año siguiente.**

Como se puede observar en el gráfico de la siguiente página, los estados con mayor porcentaje de congestión de casos en 2018 fueron Puebla (96.4%) y Tamaulipas (82.6%); mientras que los del menor porcentaje fueron Tabasco (8.8%) y Campeche (12.3%). Esta información es congruente con la de las fiscalías (que se determinó como un foco rojo), debido al gran aumento de casos

CAUSAS PENALES FINALIZADAS POR TIPO DE CONCLUSIÓN



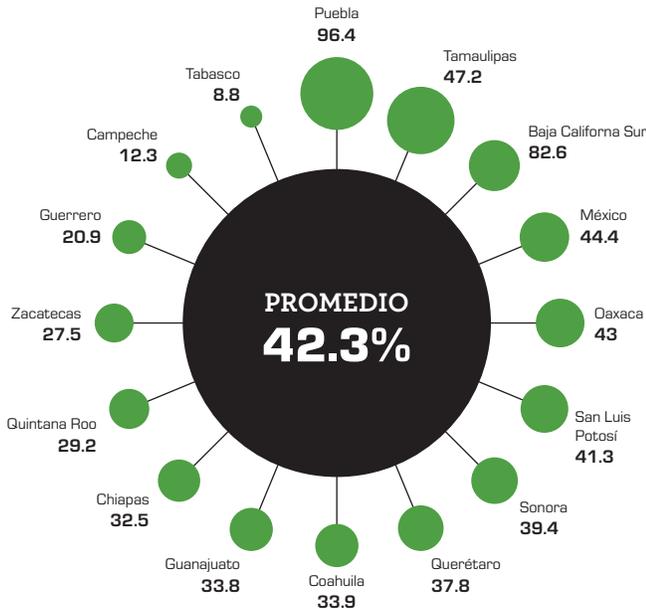
Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

¹¹⁸ Al calcular este indicador nos encontramos que de la información proporcionada la desagregación de las causas penales no suma el 100% de las conclusiones en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Puebla Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Para graficar los tipos de finalización, se tomó como total la suma de cada una de las desagregaciones.

¹¹⁹ De acuerdo con la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal se puede llegar a un acuerdo reparatorio mediante mediación, conciliación y junta restaurativa.

¹²⁰ El promedio nacional se calculó sólo con los estados en los que fue posible calcular el indicador, excluyendo a Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz.

PORCENTAJE DE CONGESTIÓN DE LAS CAUSAS



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

DERIVACIÓN A JUICIO ORAL



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

que se encuentran en trámite ante el juez de control, en donde observamos que el 44.6% se encontró ya sea en investigación complementaria o en actos pendientes¹²¹. **Debe prestarse atención a esta circunstancia, pues la carga de trabajo de los jueces de control va en aumento, lo que puede generar rezago en el sistema de justicia.**

4.5.6 Derivación a juicio oral

Del total de las causas penales que iniciaron o continuaron su tramitación durante 2018, únicamente el 4.3% se derivó a juicio oral, lo que es consistente con la lógica y principios del sistema acusatorio. De manera desagregada tenemos que los estados con mayor porcentaje de derivación a juicio oral fueron: Chiapas (16.7%), Hidalgo (15.9%) y Michoacán (15%), en tanto que los estados que menos derivaciones tuvieron fueron: Puebla (0.3%), Baja California y Durango (ambos con 0.5%).

4.5.7 Medidas cautelares

El número de medidas cautelares solicitadas por el ministerio público contrasta con las que fueron concedidas por el juez de control. En promedio se solicitó en el 35.2% la prisión preventiva y fue concedida en el 33.4%¹²². Visto de manera individual, en la mayoría de los estados¹²³ los porcentajes de concesión de prisión preventiva fueron inferiores a los de solicitud, como en San Luis Potosí, en donde se solicitó en el 77.2% de los casos, pero sólo fue concedida en el 47.2%, o en Guerrero, en donde el porcentaje de solicitudes fue de 39.8% y sólo se concedió en el 25.6%. **Estas variaciones pueden significar que los ministerios públicos no están justificando el riesgo cautelar adecuadamente o que la defensa está proponiendo y justificando medidas cautelares menos invasivas.** Por el contrario, existen algunos estados como Campeche, en donde el porcentaje de solicitudes de prisión preventiva fue del 32.4% pero fue concedida en un 67.6%; y Michoacán, que solicitó esta medida en el 28.3% de los casos,

121 Sin que se especifique qué actos se comprenden.

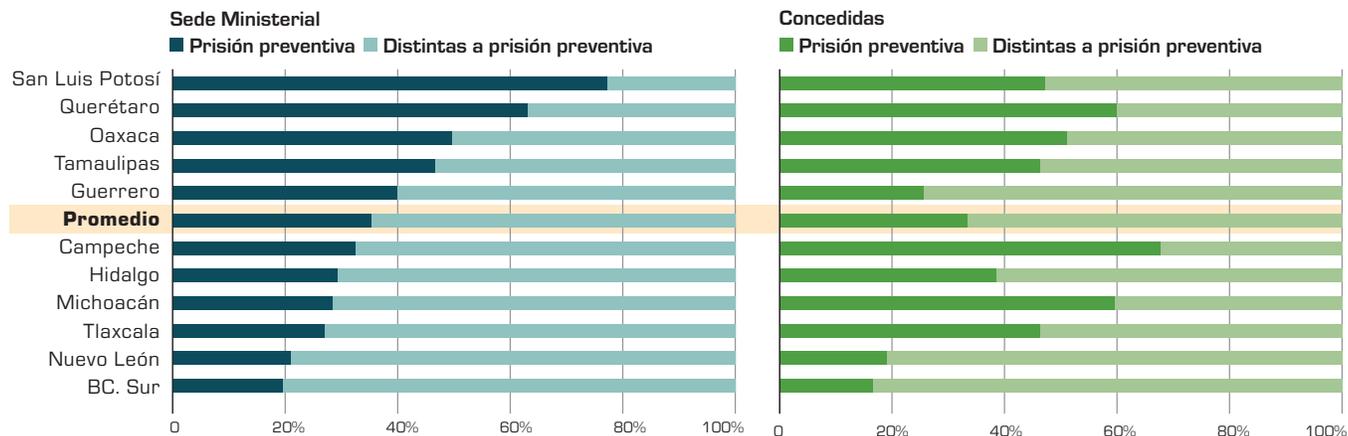
122 El promedio se calculó considerando sólo los estados en los que fue posible obtener el indicador, excluyendo a Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

123 En seis de los 11 estados que fueron analizados en este indicador.

pero fue impuesta en un 59.6%. Esta circunstancia llama la atención, ya que existe la prohibición expresa para el juez de control de imponer medidas cautelares más graves que las solicitadas por el ministerio público o la defensa, y la prisión preventiva es la medida cautelar más lesiva para el imputado. La disparidad también puede explicarse por fallas en el registro estadístico.

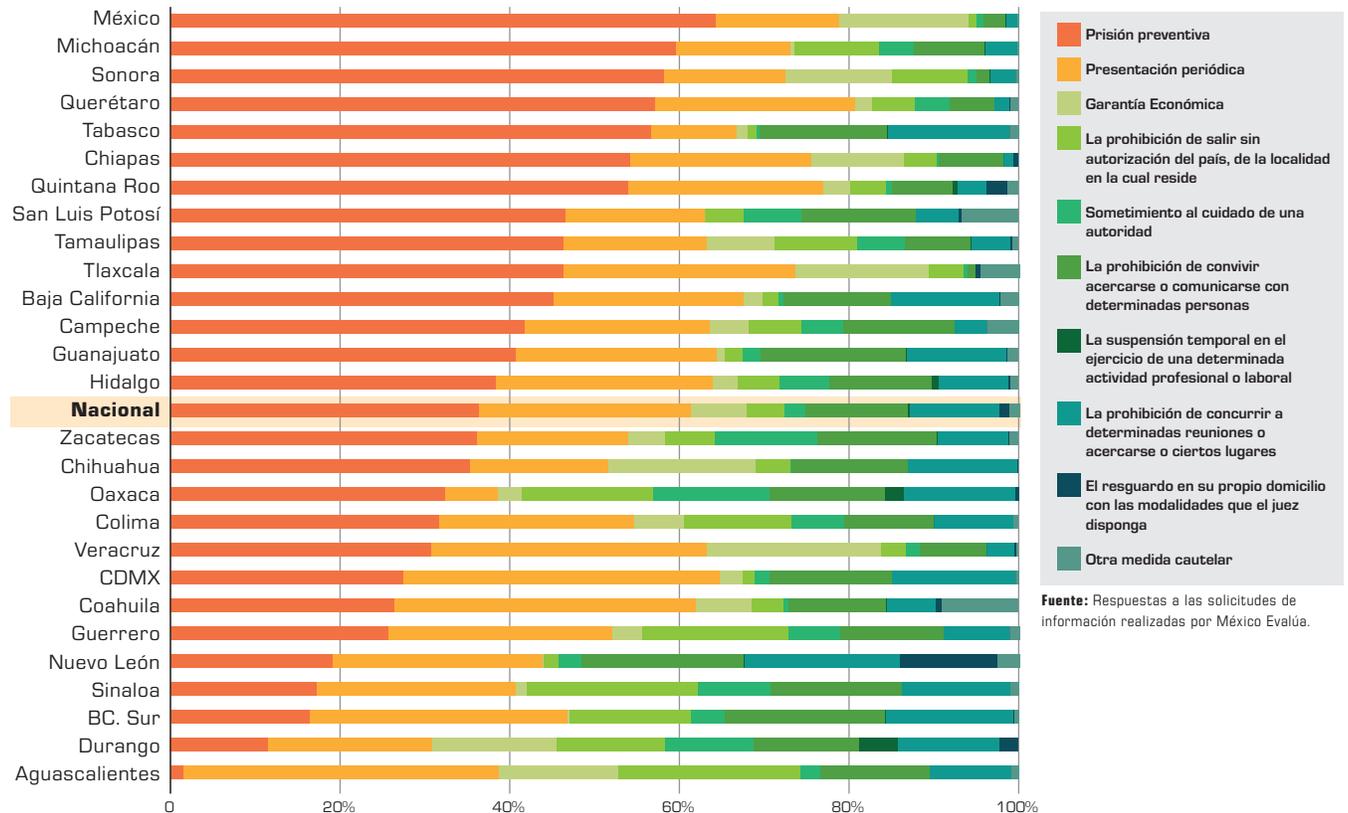
El porcentaje de uso de medidas cautelares a nivel nacional fue de 36.3% para la prisión preventiva, 25% para la presentación periódica y 12.1%¹²⁴ para la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas. El estado que mayor uso hizo de la prisión preventiva fue el Estado de México, con 64.2%, seguido de Michoacán con 59.6% y Sonora con 58.2%. Por el contrario, las entidades

MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS Y CONCEDIDAS



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

MEDIDAS CAUTELARES CONCEDIDAS POR TIPO



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

124 El promedio nacional se calculó considerando solo los estados en los que fue posible obtener el indicador.

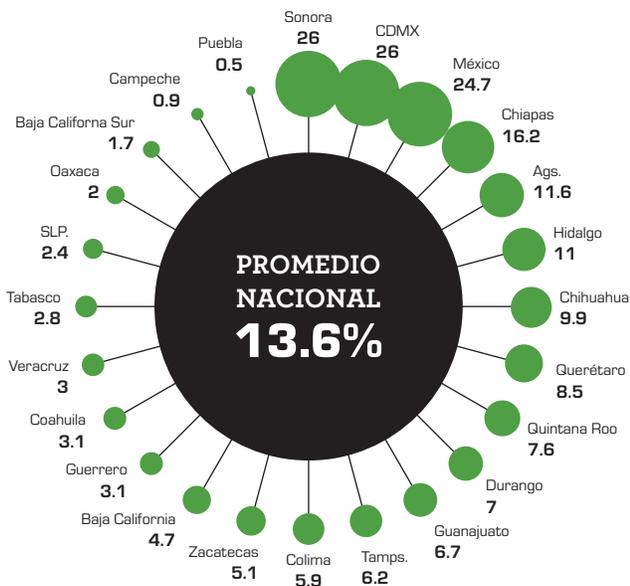
que tienen el menor porcentaje de uso de esta medida cautelar –lo que significa que los imputados se encuentran en libertad durante el desarrollo del proceso– fueron Aguascalientes, con 1.5%; Durango, con 11.5%; Baja California Sur, con 16.4% y Sinaloa, con 17.2%.

Cabe resaltar que no existe concordancia entre la información proporcionada por las procuradurías generales de justicia y la de los poderes judiciales. Por ejemplo, de acuerdo con el MES, en los estados de Coahuila, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Ciudad de México más del 50% de los imputados se encontraban sin medida cautelar impuesta, pero dicha circunstancia no concuerda con la información proporcionada por los poderes judiciales, como tampoco lo hacen los porcentajes obtenidos por tipo de medidas cautelares.

4.5.8 Distribución de las sentencias

Durante 2018, del total de los asuntos en trámite a nivel nacional, se emitieron sentencias en el 13.6% de los casos. De éstas, el 88.7% fueron condenatorias, el 9.3% absolutorias y 2% mixtas. Los estados con mayor porcentaje de sentencias emitidas durante el mismo periodo fueron: Sonora, con 26%; Ciudad de México, con 26%; el Estado de México, con 24.7% y Chiapas con 16.2%. Por

SENTENCIAS EMITIDAS RESPECTO A LAS CAUSAS EN TRÁMITE

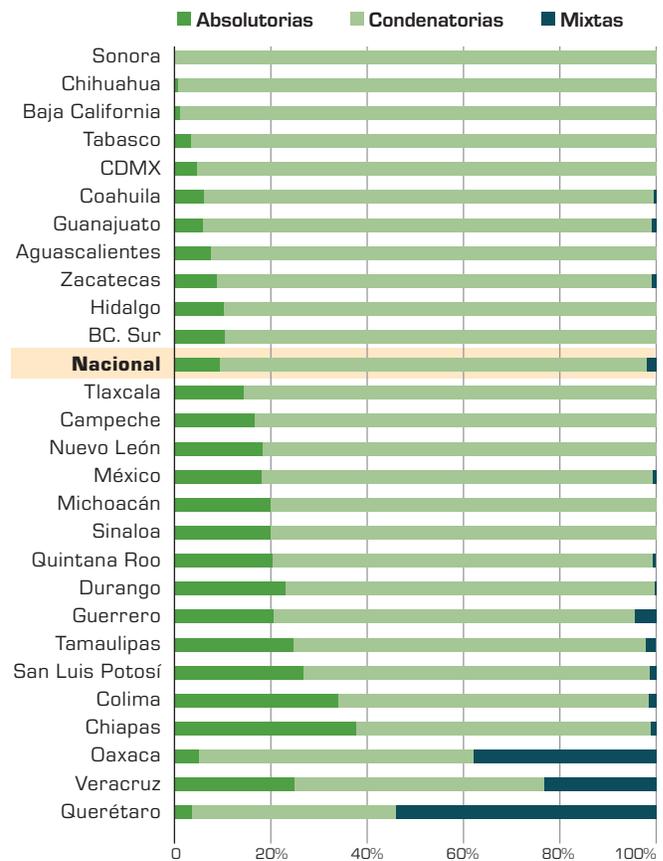


Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa. Este indicador fue calculado tomando en cuenta las sentencias emitidas respecto a las causas en trámite durante 2018. El promedio nacional se calculó considerando sólo los estados en los que fue posible obtener el indicador.

su parte, los estados que emitieron menos sentencias fueron: Puebla, con 0.5%; Campeche, con 0.9% y Baja California Sur, con 1.7%.

Por otro lado, los estados que mayor número de sentencias condenatorias emitieron fueron: Sonora (99.8%), Chihuahua (99.3%) y Baja California (98.9%). Por lo que hace a las sentencias absolutorias, los estados con mayores porcentajes fueron Chiapas (37.8%), Colima (33.9%) y San Luis Potosí (26.7%). Existen también estados que reportaron sentencias mixtas, es decir, en las que se condena y absuelve, ya sea a diferentes imputados o al mismo imputado por diferentes delitos, como Querétaro, Oaxaca y Veracruz.

TIPO DE SENTENCIA EMITIDA



Fuente: Elaboración propia con información del MES.

4.5.9 Duración de las audiencias¹²⁵

La duración de las audiencias es uno de los factores a los que debe prestarse atención para entender si el modelo de gestión utilizado es el adecuado, pues tiene un impacto directo en la buena administración

125 El promedio nacional se calculó sólo con los estados en los que fue posible calcular el indicador, excluyendo a Baja California, Chihuahua, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

de los poderes judiciales, particularmente en cuestiones como la planeación de audiencias, la asignación de salas y la determinación de los jueces que las presidirán. El promedio de duración de las audiencias a nivel nacional en los dos últimos años ha sido el siguiente:

PROMEDIO DE DURACIÓN DE LAS AUDIENCIAS A NIVEL NACIONAL



Como se puede observar, hay una disminución en la duración promedio de las audiencias con respecto al año anterior. Los poderes judiciales estatales que reportaron mayor promedio de duración en la audiencia inicial durante 2018 fueron Oaxaca e Hidalgo, ambos con dos horas con 30 minutos, seguidos de Guerrero, con dos horas y 28 minutos. Por su parte, los que reportaron ser más ágiles en la tramitación de las audiencias fueron

Coahuila, con 27 minutos; Colima, con 53 minutos, así como Sinaloa y Chiapas, ambos con una hora.

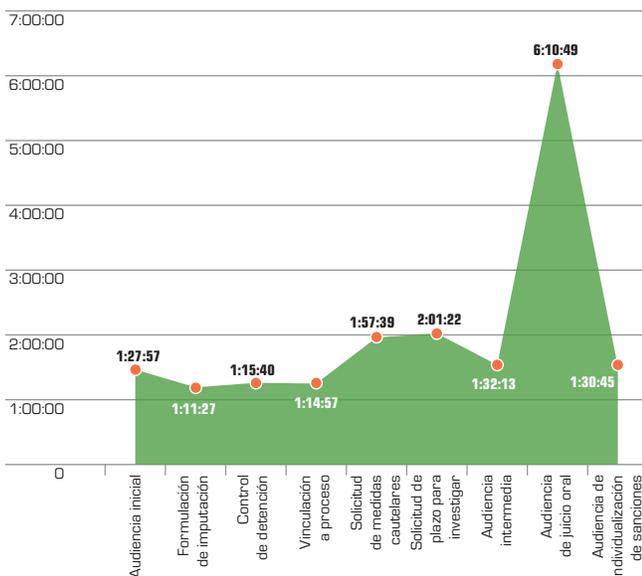
Respecto a los actos procesales en particular, los promedios nacionales de duración durante 2018 fueron los siguientes:

- Formulación de imputación: 1 hora con 11 minutos
- Control de detención: 1 hora con 15 minutos
- Vinculación a proceso: 1 hora con 14 minutos
- Solicitud de medidas cautelares: 1 hora con 57 minutos
- Audiencia de individualización de sanciones: 1 hora con 30 minutos

4.5.10 Diferimiento de audiencias

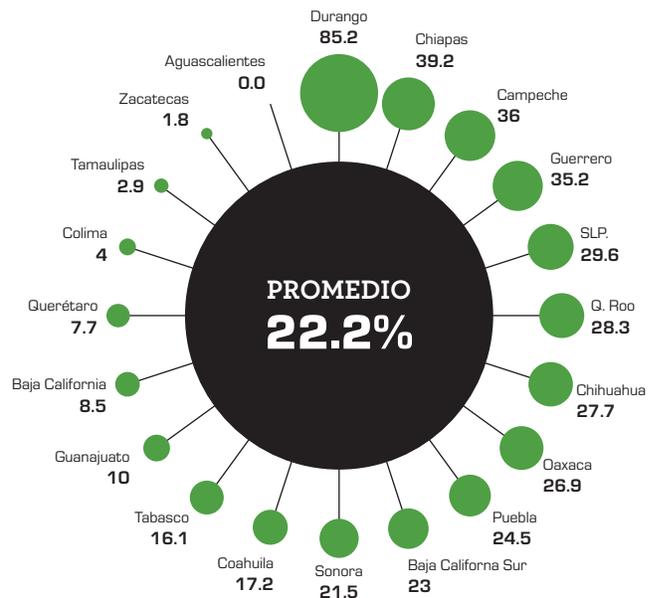
Conocer el promedio de duración de las audiencias facilita su programación eficiente, de forma que no tengan que ser constantemente diferidas por falta de tiempo para su desahogo. Sin embargo, éste es todavía un problema común en la operación del SJP y, por lo tanto, hay que prestarle atención. El promedio de diferimiento de audiencias es de 22.2%. Los estados con mayor tasa de diferimiento fueron Durango, con el 85.2%; Chiapas, con el 39.2% y Campeche, con el 36%. En cambio,

TIEMPO PROMEDIO DE DURACIÓN DE UNA AUDIENCIA (HORAS)



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

PORCENTAJE DE DIFERIMIENTO DE AUDIENCIAS



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

Aguascalientes no reportó ningún diferimiento de sus audiencias, en tanto que Zacatecas y Tamaulipas manifiestan porcentajes de 1.8% y 2.9%, respectivamente.

Las causas del diferimiento de las audiencias no siempre son atribuibles a los poderes judiciales, pues puede deberse, por ejemplo, a la inasistencia o retraso de las partes. No obstante, la mayoría de las veces obedece a una deficiente gestión judicial, como la mala programación de audiencias, la distribución deficiente de las cargas de trabajo o la insuficiencia de jueces o de salas para el desahogo de las audiencias iniciales.

4.6 Resultados de las defensorías

Una de las garantías, dentro del debido proceso, es la de contar con una defensa técnica y de calidad. Para que la defensoría pública pueda garantizar esto a los imputados, se requiere de profesionales capacitados, que cuenten con las habilidades necesarias y, sobre todo, que puedan dedicarle el tiempo suficiente a la preparación de los asuntos que les son asignados.

4.6.1 Carga de trabajo

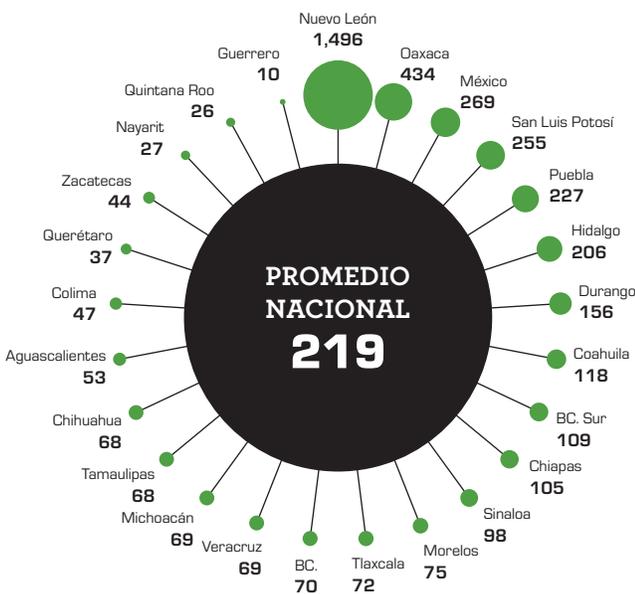
La carga de trabajo de los defensores públicos tiene un impacto directo en las posibilidades de brindar

una defensa de calidad, pues, como ya se explicó, la adecuada preparación de los asuntos requiere tiempo. La carga de trabajo se calcula dividiendo el número de imputados representados entre el número de los defensores públicos que operan en el estado. Es decir, en función de la distribución de los asuntos por cada defensor.

En promedio, durante 2018 cada defensor público representó a 219 imputados. En el estado de Nuevo León la proporción es de 1,496 imputados por cada defensor público, en tanto que en Oaxaca es de 434 por defensor. **Estas cargas de trabajo, claramente excesivas, ponen en duda que los defensores puedan dedicarles suficiente tiempo a cada asunto para su preparación.** En contraste, los estados con menor carga de trabajo fueron Guerrero en donde cada defensor representó 10 personas, Quintana Roo, con 26 personas; Nayarit, con 27 representados y Zacatecas, con 44. Ahora que se conoce la carga de trabajo de las defensorías, es importante analizar la eficiencia en su operación y si esta carga tiene algún impacto en sus resultados. En cuanto al control de detención –que es la primera participación que tiene el defensor público en audiencia, cuando la causa penal inicia con detenido– el promedio de liberaciones derivadas de haberse decretado ilegal la detención fue de 3.1%¹²⁶.

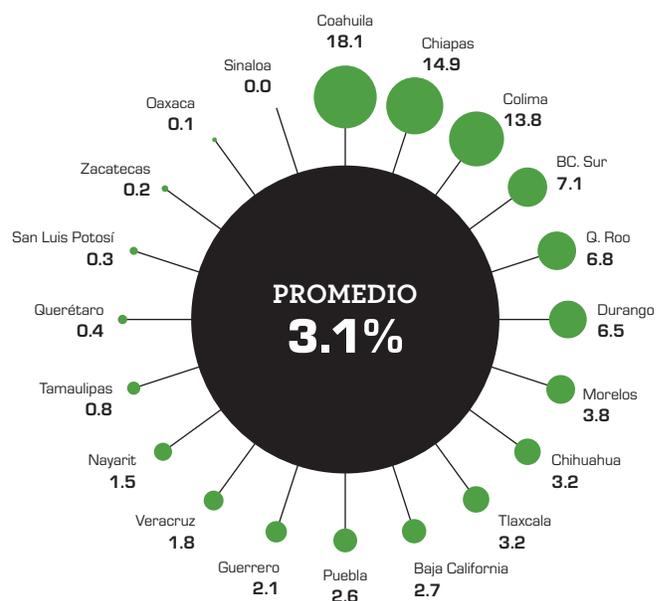
Los estados con mayor número de imputados puestos en libertad, que han sido representados por defensores

IMPUTADOS REPRESENTADOS POR DEFENSOR



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

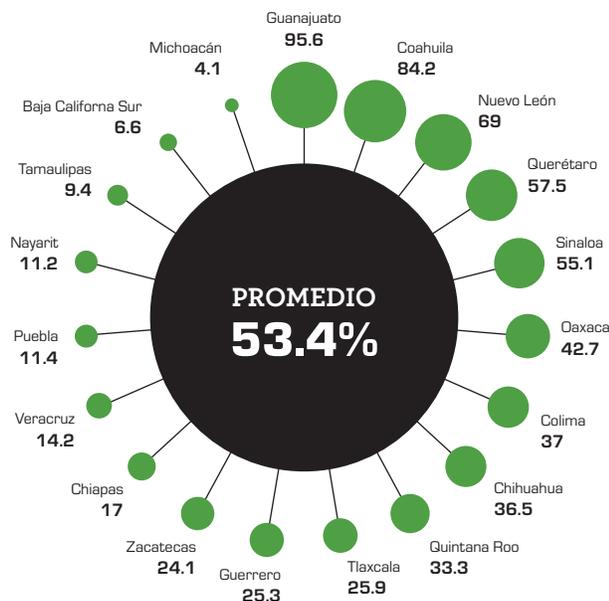
IMPUTADOS REPRESENTADOS PUESTOS EN LIBERTAD POR CALIFICARSE NO LEGAL LA DETENCIÓN



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

¹²⁶ El promedio se calcula únicamente considerando a las entidades federativas que brindaron la información requerida para la construcción del indicador, excluyendo a Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Sonora.

PORCENTAJE DE FINALIZACIÓN DE ASUNTOS EN LAS DEFENSORÍAS PÚBLICAS ESTATALES



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

públicos, fueron: Coahuila (18.1%), Chiapas (14.9%) y Colima (13.8%); mientras que los estados con menor porcentaje fueron: Sinaloa (0%), Oaxaca (0.1%) y Zacatecas (0.2%).

4.6.2 Porcentaje de finalización de asuntos

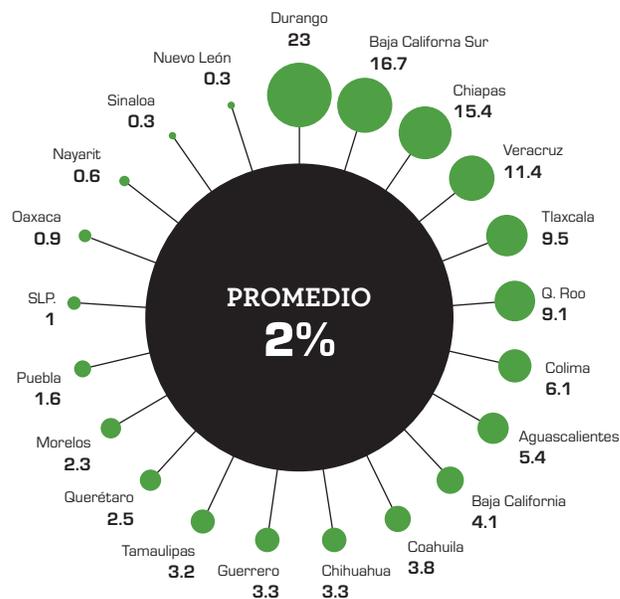
Este indicador se calcula con base en el número de casos finalizados por los defensores públicos durante 2018, dividido entre el número de casos activos en el mismo periodo. En promedio, el porcentaje de asuntos finalizados en defensorías públicas fue de 53.4%¹²⁷.

Los estados que registraron un mayor porcentaje de finalización de casos fueron: Guanajuato (95.6%) y Coahuila (84.2%); mientras que Michoacán (4.1%), Baja California Sur (6.6%) y Tamaulipas (9.4%) tuvieron los más bajos.

4.6.3 No vinculaciones a proceso

La determinación de no vinculación a proceso la hace el juez cuando el ministerio público no logra acreditar la existencia del hecho que la ley señala como delito o la

PORCENTAJE DE IMPUTADOS REPRESENTADOS NO VINCULADOS A PROCESO



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

participación del imputado en su comisión; o bien, cuando se actualiza alguna causa de extinción penal o alguna excluyente de un delito. Aunque la carga de la prueba la tiene el ministerio público, la defensa puede aportar elementos para desacreditar la existencia del hecho o de la probable participación del imputado. El promedio de determinaciones de no vinculación a proceso fue de sólo 2%¹²⁸. Los estados con mayores porcentajes en este rubro fueron Durango (23%), Baja California Sur (16.7%) y Chiapas (15.4%); en tanto que los que menos usaron esta figura fueron Nuevo León y Sinaloa (ambos con 0.3%) y Oaxaca (0.6%).

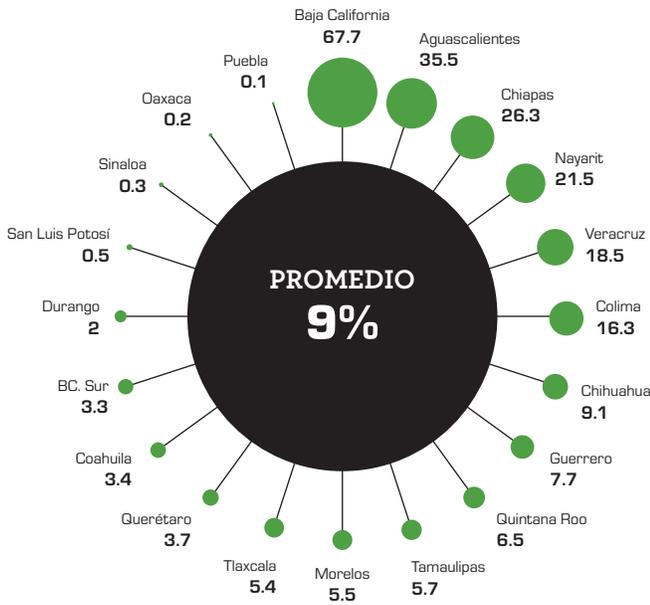
4.6.4 Sentenciados

El promedio de personas representadas por defensores públicos que recibieron una sentencia, ya sea condenatoria o absolutoria, fue de 9%. Los porcentajes más altos los tienen los estados de Baja California (67.7%), Aguascalientes (35.5%) y Chiapas (26.3%), mientras que los estados con el menor porcentaje de representados sentenciados fueron Puebla (0.1%), Oaxaca (0.2%) y Sinaloa (0.3%).

¹²⁷ El promedio se calcula considerando únicamente a las entidades que brindaron la información requerida para la construcción del indicador, excluyendo a Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

¹²⁸ El promedio se calcula considerando únicamente a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador, excluyendo a Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

NÚMERO DE PERSONAS REPRESENTADAS QUE FUERON SENTENCIADAS



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa

PORCENTAJE DE DETENIDOS PUESTOS A DISPOSICIÓN ANTE EL MP



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

Cabe resaltar que la carga de trabajo puede ser un factor que impide a los defensores públicos resolver los asuntos a su cargo. Tenemos como ejemplo el estado de Puebla, en donde cada defensor representa a 227 imputados por año, y el de Oaxaca, en donde la proporción es aún mayor: de 434 a uno. Sin duda, esta situación puede explicar los bajos porcentajes de sentencias que tienen estos estados.

4.7 Resultados de las Secretarías de Seguridad Pública¹²⁹

Dentro del SJP acusatorio, el policía, como primer respondiente, juega un papel fundamental en las acciones que ocurren inmediatamente después de la comisión de un ilícito, pues se encuentra facultado para realizar las detenciones en flagrancia y para poner al detenido a disposición del Ministerio Público.

La gráfica de arriba a la derecha representa el número de detenidos que fueron puestos a disposición del Ministerio Público. Idealmente, estos números deberían coincidir en

todos los casos, pero no es así, salvo en los estados de Baja California Sur y Querétaro. **Esto quiere decir que en el resto de las entidades federativas la policía está deteniendo a muchas más personas de las que pone a disposición**, lo que puede estar evidenciando deficiencias en el registro de las detenciones o, peor aún, una situación irregular que puede comprometer los derechos humanos de los detenidos. El promedio nacional fue de 20.9%¹³⁰. Los estados que menos números coincidentes tienen son Nuevo León (6.30%), Tamaulipas (7.7%) y Durango (8.8%).

4.8 Resultados de las comisiones de atención a víctimas¹³¹

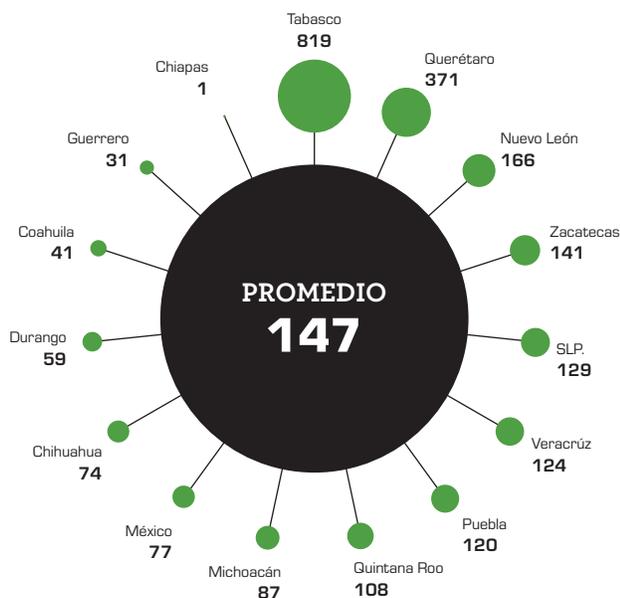
Las comisiones estatales de atención a víctimas deben proveer asesoría jurídica y psicológica a las víctimas del delito. Este indicador mide la carga de trabajo de los asesores jurídicos, dividiendo el número de víctimas representadas por los asesores jurídicos de cada estado durante 2018 entre el número de asesores jurídicos. De esta manera, tenemos que el promedio de víctimas que

¹²⁹ Se excluyen del análisis en esta sección los estados de Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, ya que no contestaron la información solicitada.

¹³⁰ El promedio se calcula únicamente considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador.

¹³¹ No se consideran a los estados de Baja California Sur, Colima, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán, ya que no respondieron la información requerida.

VÍCTIMAS ATENDIDAS POR ASESOR JURÍDICO



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

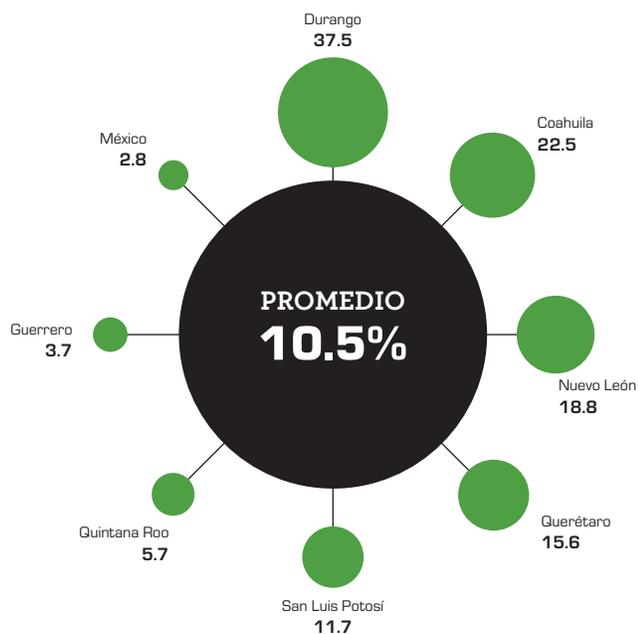
fueron representadas por cada asesor jurídico fue de 147¹³². El estado que presentó la mayor carga de trabajo es Tabasco, con una relación de 819 víctimas por cada asesor jurídico; le siguen, de lejos, Querétaro, con 371 y Nuevo León, con 166 víctimas por asesor. En el extremo opuesto, se encuentra Chiapas, en donde cada asesor jurídico atendió a sólo una víctima.

En cuanto a la reparación del daño, del total de casos atendidos por los asesores jurídicos, en promedio se reparó el daño al 10.5% de las víctimas. A nivel estatal, las mejores cifras las tuvo Durango, con 37.5%, y Coahuila, con 22.5%, en tanto que el Estado de México tuvo el porcentaje más bajo, pues sólo reparó el daño al 2.8% de las víctimas.

4.9 Resultados de las UMECA¹³³

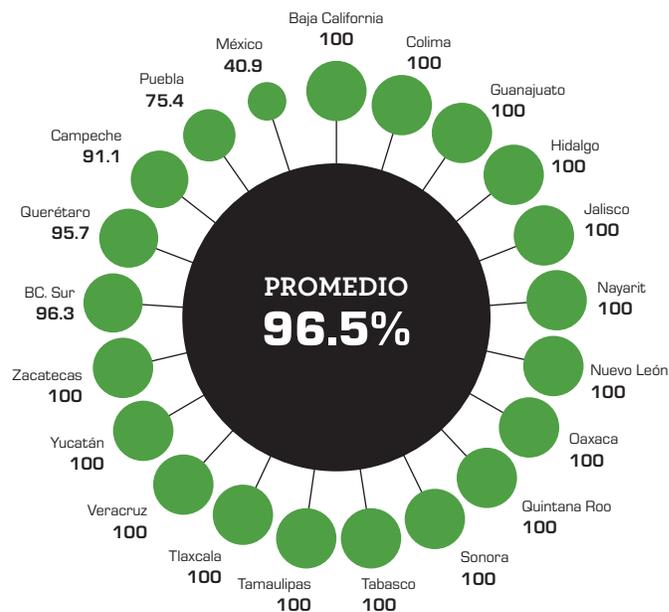
El cumplimiento de las medidas cautelares, con excepción de la prisión preventiva, son supervisadas por las UMECA estatales. De acuerdo con la información que fue reportada, el promedio de supervisión de las medidas cautelares que le fueron solicitadas fue de 96.5%¹³⁴. El Estado de México tiene el porcentaje de supervisión más bajo, con sólo el 40.9%.

VÍCTIMAS DEL DELITO A QUIENES SE REPARÓ EL DAÑO EN PROCESOS PENALES



Fuente: Respuestas a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

MEDIDAS CAUTELARES EN LAS QUE SE SOLICITÓ LA SUPERVISIÓN Y FUERON SUPERVISADAS POR LA UMECA ESTATAL



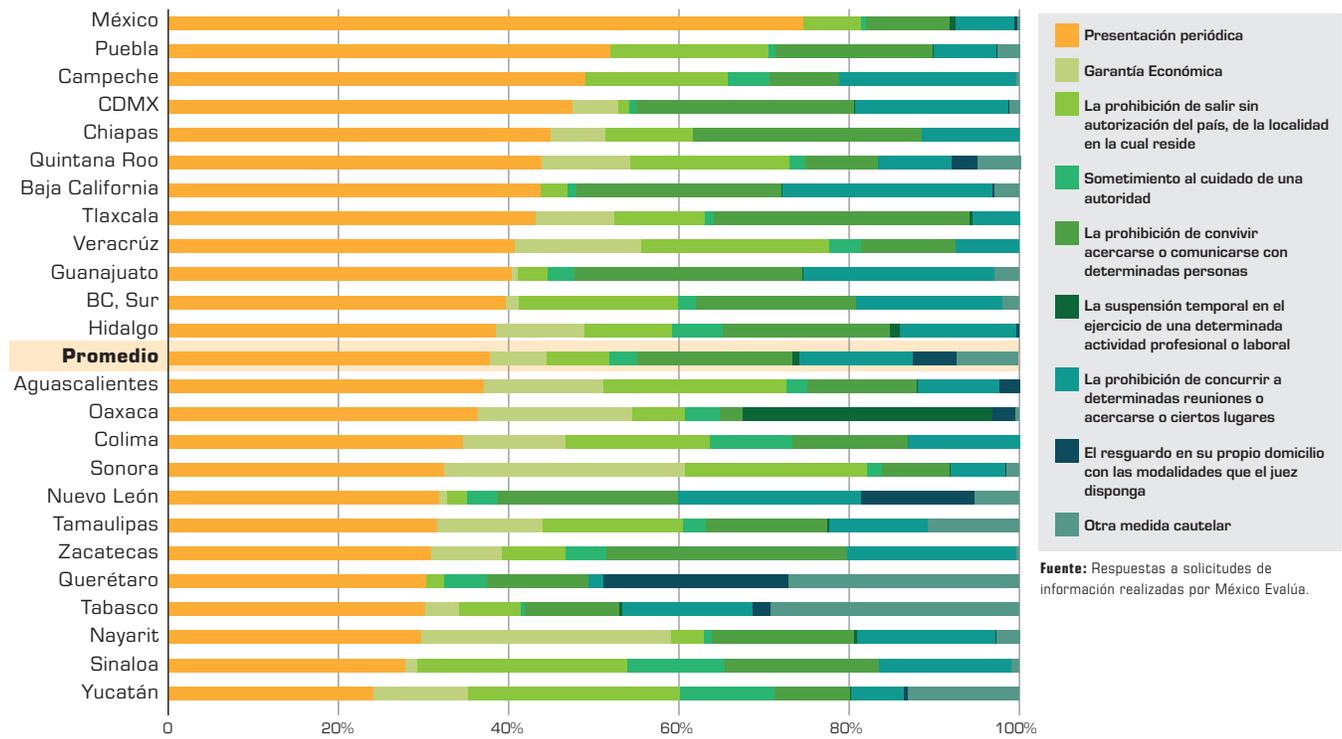
Fuente: Respuestas a solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

¹³² El promedio nacional se calcula únicamente considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador.

¹³³ No se consideran los estados de Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Morelos y Durango, ya que no contestaron la información solicitada.

¹³⁴ El promedio se calcula únicamente considerando a las entidades que contestaron la información requerida para la construcción del indicador, excluyendo a Aguascalientes, San Luis Potosí y Sinaloa. En este indicador también se excluyó a la Ciudad de México, ya que la información proporcionada no era consistente.

MEDIDAS CAUTELARES SUPERVISADAS POR LA UMECA DEL ÁMBITO ESTATAL



Fuente: Respuestas a solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

La medida cautelar cuya supervisión fue la más solicitada es la de presentación periódica, con un promedio nacional del 37.8%, seguida de la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con 18.3% y la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares (13.4%).

4.10 Población privada de la libertad

A nivel nacional la población penitenciaria es de 131.8 internos por cada 100 mil habitantes. Los estados que mayor población penitenciaria tienen son Baja California (287.7), la Ciudad de México (255.1) y Sonora (224.9), en tanto que los estados con la tasa de población penitenciaria por cada 100 mil habitantes más baja son Tlaxcala (35.5), Yucatán (56.1) y Chiapas (60.2). La población penitenciaria en el fuero común durante 2018 estuvo distribuida entre un 36.7% de personas que se encontraron en prisión preventiva, y un 63.3%¹³⁵ que han sido sentenciadas. **Como se puede ver, el promedio de internamiento por prisión preventiva continúa siendo muy alto.**

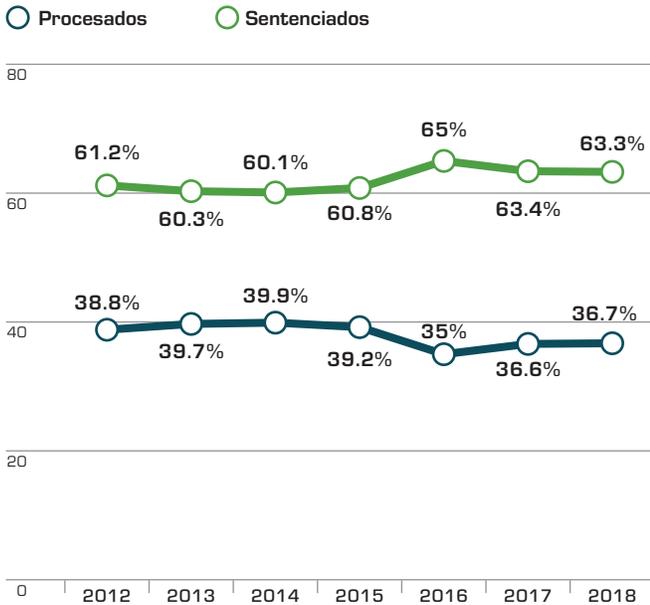
POBLACIÓN PENITENCIARIA DEL FUERO COMÚN POR CIENTO MIL HABITANTES



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (corte a diciembre, 2018) OADPRS.

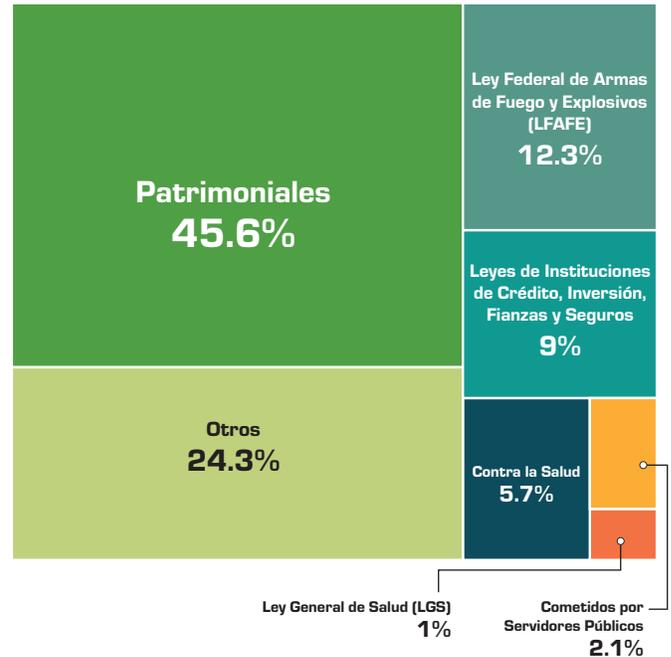
135 De acuerdo con los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (2018) del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

POBLACIÓN PENITENCIARIA DEL FUERO COMÚN



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (corte a diciembre, 2018) DADPRS.

INCIDENCIA DELICTIVA FEDERAL 2018



Fuente: Incidencia delictiva de carpetas de investigación (FGR, 2018).

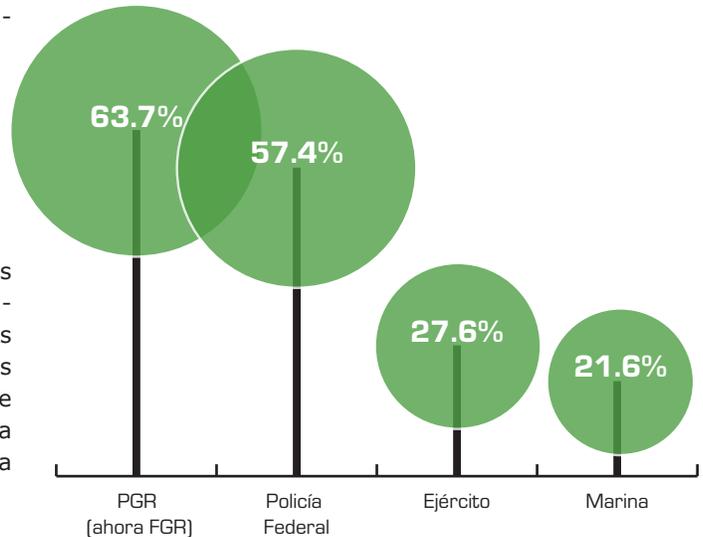
4.11 Indicadores de resultados federales

En esta sección analizaremos el desempeño de las autoridades federales que intervienen en el SJP, como la Fiscalía General de la República (FGR), el Poder Judicial de la Federación (PJF), el Instituto de la Defensoría Pública Federal (IDPF), el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y Servicios Periciales y Forenses. La información utilizada fue recabada a través de las respuestas a las solicitudes de información presentadas por México Evalúa a las instituciones federales. Los resultados aquí presentados fueron obtenidos a través del análisis de dicha información y de la aplicación de los indicadores desarrollados en la citada Metodología de Seguimiento de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México.

4.11.1 Contexto e incidencia delictiva

De acuerdo con información proporcionada por la FGR, durante 2018 se cometieron 112,635 delitos federales, distribuidos de la siguiente manera: 45.6%, delitos patrimoniales; 12%, delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego; 5.7%, delitos contra la salud.

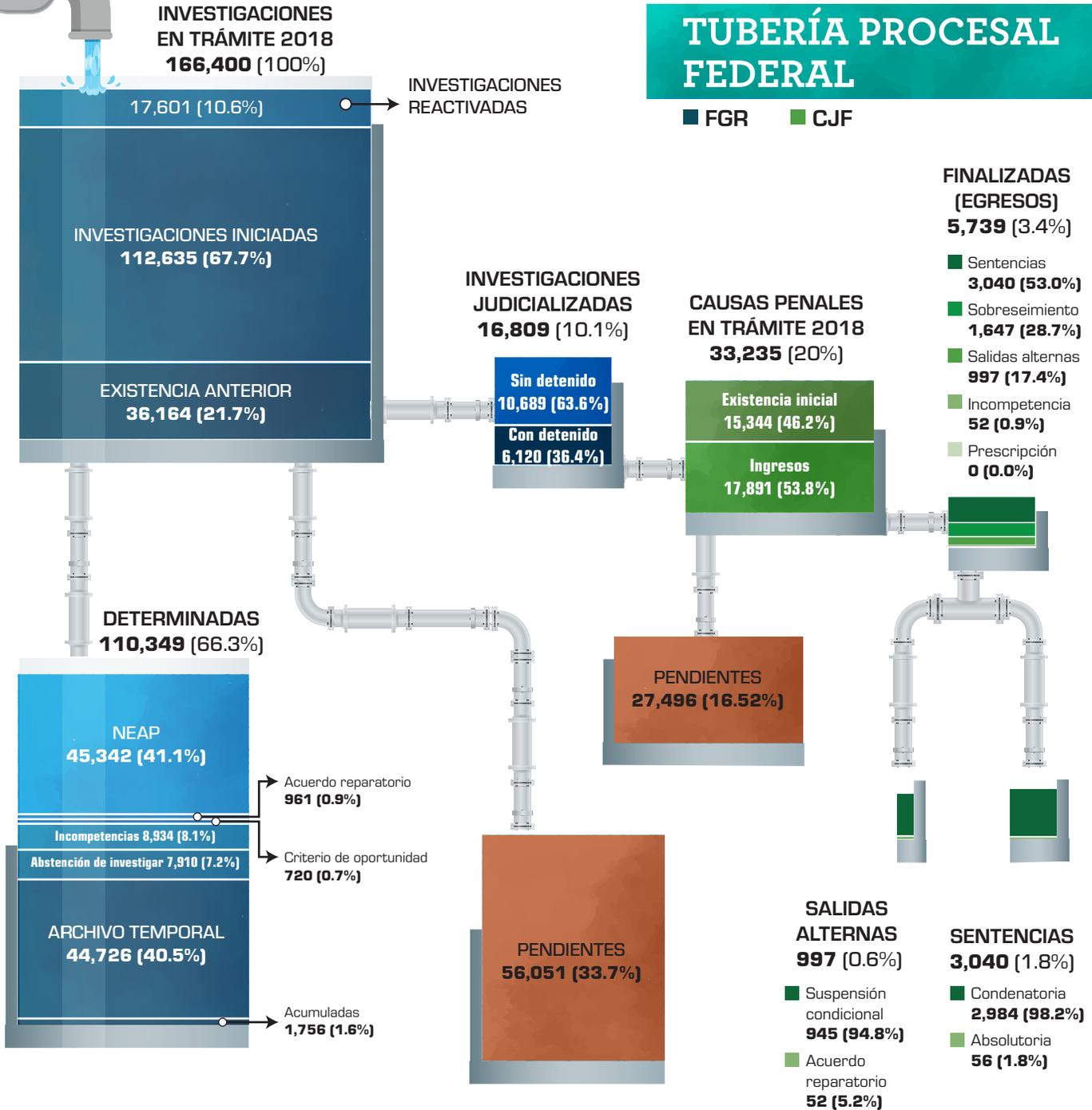
PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN INSTITUCIONES FEDERALES



Fuente: Elaboración propia con información de ENVIPE.

Por otro lado, de acuerdo con la ENVIPE, a nivel federal la percepción ciudadana sobre la corrupción de las autoridades es menor que la que se tiene sobre las autoridades estatales, sin que por ello deje de ser alta, como se muestra en el gráfico anterior¹³⁶.

136 Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, op. cit.



Fuente: Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa a la FGR y al CJF.

4.11.2 Tubería procesal federal

En el ámbito federal, en 2018 se iniciaron 112,635 investigaciones. Sin embargo, a ellas hay que añadir el número de investigaciones rezagadas y las que fueron reactivadas¹³⁷, resultando para 2018 un total de inves-

tigaciones en trámite de 166,400. De éstas, el 66.3% fueron determinadas; en un 40.5% por archivo temporal y en el 41.1% por no ejercicio de la acción penal. Se judicializaron el 10.1% de dichas investigaciones, de las cuales 36.4% lo hicieron con detenido, mientras que 63.6% sin detenido. Por otra parte, fueron finalizadas

¹³⁷ 36,164 y 17,601 investigaciones, respectivamente.

sólo el 3.4% de las causas penales en trámite: 17.4% a través de salidas alternas, 28.7% por sobreseimiento y 53% por sentencias. Del total de investigaciones iniciadas, 0.6% de las causas penales en trámite terminaron por salidas alternas, mientras que 1.8% terminaron por sentencias. Las sentencias fueron condenatorias en un 98.2%, y absolutorias en el 1.8% restante.

4.11.3 Resultados de la Fiscalía General de la República

Durante 2018, el 83.9% de las investigaciones en la FGR fueron iniciadas sin detenido, mientras que el 16.1% con detenido. Esta proporción fue muy similar en los años anteriores, como se muestra a continuación:

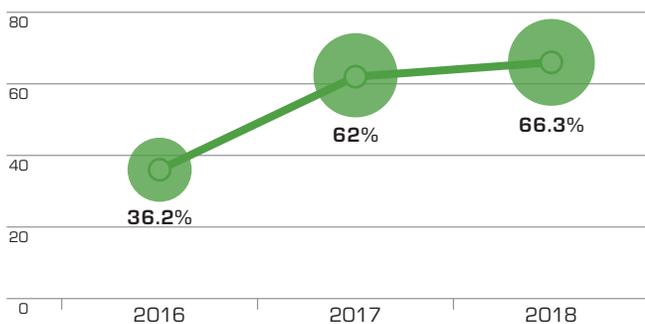
INVESTIGACIONES INICIADAS



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

Se determinó un 66.3% de investigaciones, lo que representa un incremento del cuatro puntos porcentuales con respecto al año inmediato anterior y del 30 puntos porcentuales respecto de 2016.

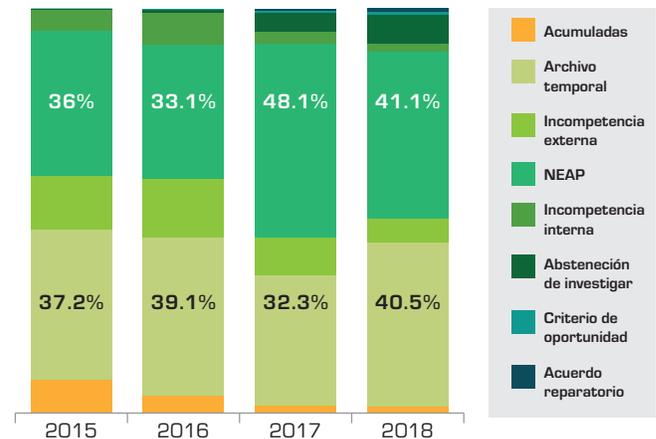
PORCENTAJE DE DETERMINACIÓN FGR



Fuente: Respuesta a solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

Los dos tipos de determinaciones más utilizadas fueron el archivo temporal, con 40.5%, y el no ejercicio de la acción penal (NEAP), con 41.1%¹³⁸. Como se observa en la siguiente gráfica, de 2017 a 2018 se dio un incremento del 8.3 puntos porcentuales en el uso del archivo temporal.

INVESTIGACIONES POR TIPO DE DETERMINACIÓN

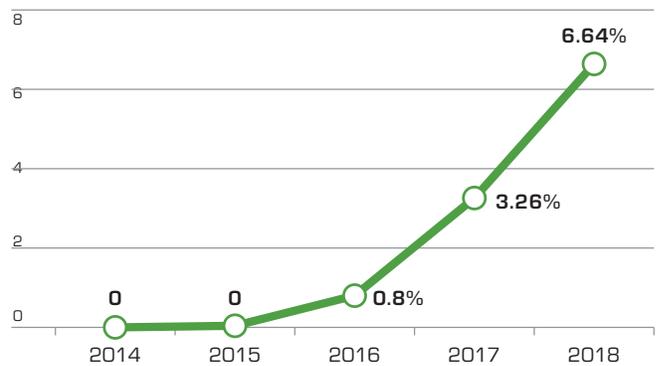


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

Dentro de las investigaciones iniciadas se incluyen las reactivadas, es decir, las que habían sido enviadas a archivo temporal pero fueron reabiertas al haberse encontrado nuevos elementos. Esta reactivación representa el 6.64% de las investigaciones en trámite.

INVESTIGACIONES REACTIVADAS DEL ARCHIVO TEMPORAL

RESPECTO DEL TOTAL EN TRÁMITE

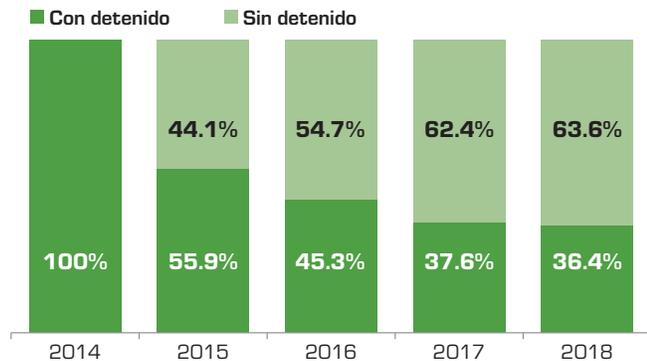


Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

¹³⁸ La preferencia por el uso de estas dos figuras también se observa en el ámbito local, en donde el archivo temporal representa el 60.5% de las determinaciones y el NEAP el 16.4%.

Por otra parte, se observa en 2018 un aumento del 3.38 puntos porcentuales en la reapertura de las investigaciones, con respecto al año anterior. **Si bien la cifra no es significativa en relación con el número de investigaciones que se archivan temporalmente, resulta positivo el hecho de que las investigaciones sí sean en ocasiones reactivadas y que la cifra vaya en aumento;** y no se trate sólo de un tipo de determinación que es utilizado arbitrariamente para dejar en el olvido a las investigaciones, lo que genera mayor impunidad. Como ya se había dicho, el 10.1% de las investigaciones fueron judicializadas. De este universo, el 36.4% se hace con detenido y 63.6% sin detenido. **El número de investigaciones que se judicializan sin detenido ha aumentado en los últimos dos años, lo que podría interpretarse como síntoma de mejoría en las capacidades investigativas del Ministerio Público federal y de las policías.**

INVESTIGACIONES JUDICIALIZADAS

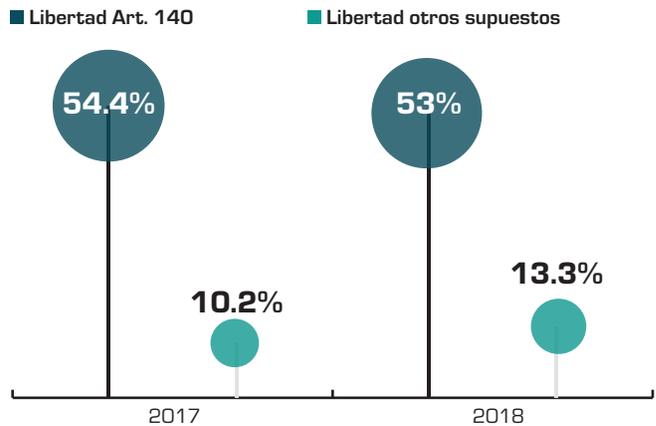


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

Si bien el incremento en el número de investigaciones judicializadas sin detenido es un buen indicador, es importante analizarlo a la luz de la facultad discrecional que tiene el ministerio público para dejar en libertad a una persona detenida en flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y determine que no solicitará prisión preventiva justificada como medida cautelar (artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales). Estos supuestos deben ser considerados puesto que, aunque la judicialización se da sin detenido, los actos de investigación se llevaron a cabo, en la mayoría de los casos, al momento en que se cometía el ilícito, es decir, con el imputado identificado, por lo que las tareas investigativas son menores. Como se observa en la primera gráfica de la siguiente columna, el porcentaje

de investigaciones con detenido en las que se aplicó la facultad contenida en el artículo 140 del CNPP es alto.

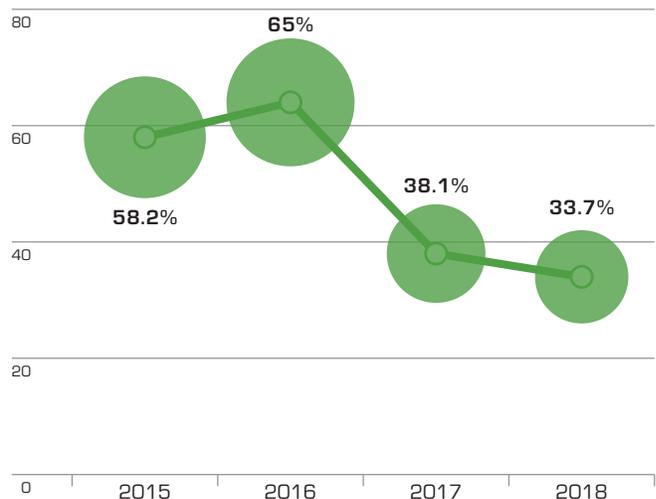
INVESTIGACIONES INICIADAS CON DETENIDO POR LAS QUE SE DECRETÓ LA LIBERTAD



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

El rezago en la FGR¹³⁹ durante el 2018 alcanzó un 33.7%. A pesar de que esta cifra ha disminuido desde 2016, como ya se ha mencionado, las determinaciones por archivo temporal han aumentado, lo que podría simular efectividad.

REZAGO DE LA FGR

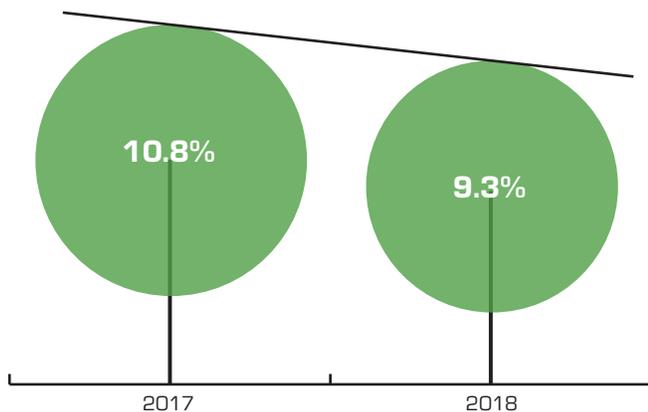


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

¹³⁹ Las investigaciones que quedaron pendientes de alguna determinación más las investigaciones judicializadas entre las investigaciones en trámite durante el periodo.

Del total de investigaciones iniciadas durante 2018, únicamente el 9.3% fueron vinculadas a proceso. Esto representa una reducción de casi 1.5 puntos porcentuales respecto al año anterior, pero es casi tres veces mayor al porcentaje nacional de vinculación a proceso en el ámbito estatal (3.9%).

INVESTIGACIONES VINCULADAS A PROCESO

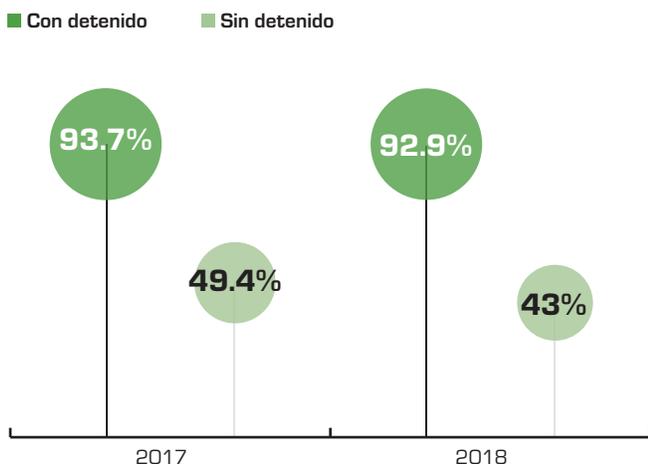


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

La información proporcionada para la elaboración de esta gráfica cataloga los datos como investigaciones vinculadas a proceso con origen en el control de detención (con detenido) y origen en otra forma de conducción a proceso (sin detenido, mediante citación, orden de comparecencia o de aprehensión).

Ahora bien, de las investigaciones que fueron judicializadas con detenido o iniciando con el control de la detención, el 92.9% se vincularon a proceso, a diferencia de las que se judicializaron sin detenido o por citatorio,

INVESTIGACIONES VINCULADAS A PROCESO



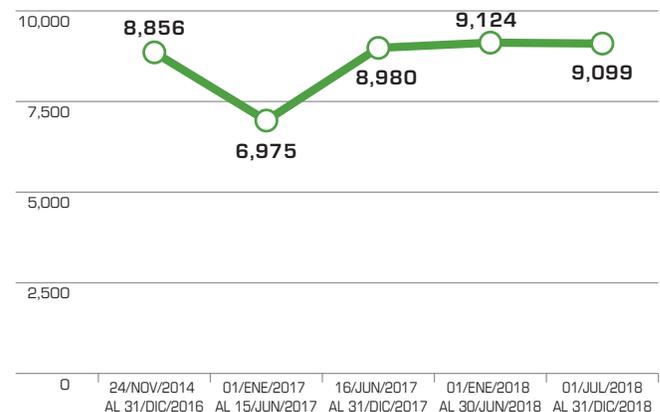
Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

orden de comparecencia o aprehensión, en donde solo se vinculó el 43%. Esto quiere decir que el Ministerio Público no logró acreditar la existencia del hecho que la ley señala como delito –y la probabilidad de que el imputado lo cometió– en el 57% de estas audiencias. El porcentaje de vinculaciones de las investigaciones judicializadas sin detenido tuvo un decremento de 6.3 puntos porcentuales respecto a 2017.

4.11.4 Resultados del Poder Judicial de la Federación

Durante 2018 ingresaron 18,223 causas penales en los centros de justicia federal. Esta cifra se ha mantenido estable desde el segundo semestre de 2017, cuando presentó un aumento considerable respecto del periodo anterior.

INGRESO DE CAUSAS PENALES



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

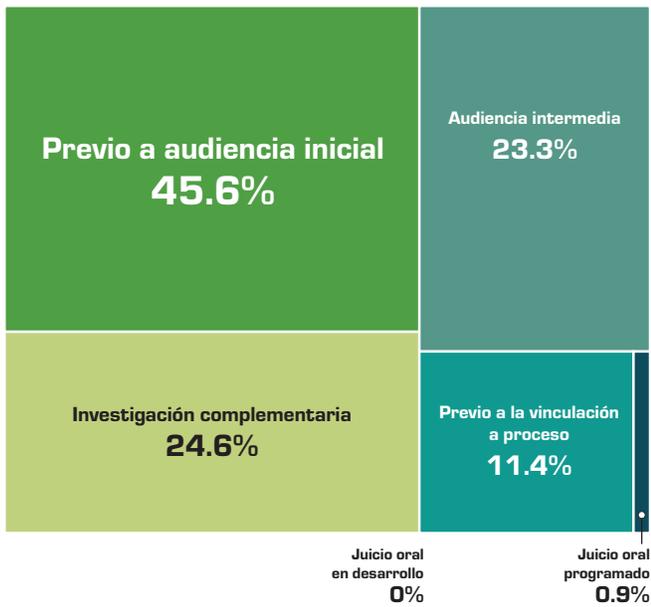
Durante 2018 el 39.7% de los procesos penales por persona imputada se encontraron finalizados; 33.3% se encontraban en trámite; 10.4% en suspensión condicional (en proceso); 8% en no vinculación; 5.1%, suspendidos; 3.3% en detención ilegal y 0.2% en incompetencias. El estado de los procesos penales en trámite con corte al 31 de diciembre de ese mismo se observa en la página siguiente.

Es de hacer notar que el 48% de los procesos en trámite se encontraron entre investigación complementaria y audiencia intermedia, lo que implica que casi la mitad de los asuntos en trámite se encontró entre esos dos actos procesales. Éste es un comportamiento que hay que seguir de cerca, porque ocurre de forma muy similar en el ámbito local y parece que está generando un cuello de botella, que podría tener como consecuencia la sobrecarga de trabajo de los jueces de control. En cuanto a las causas penales finalizadas, que ascienden al 39.7%

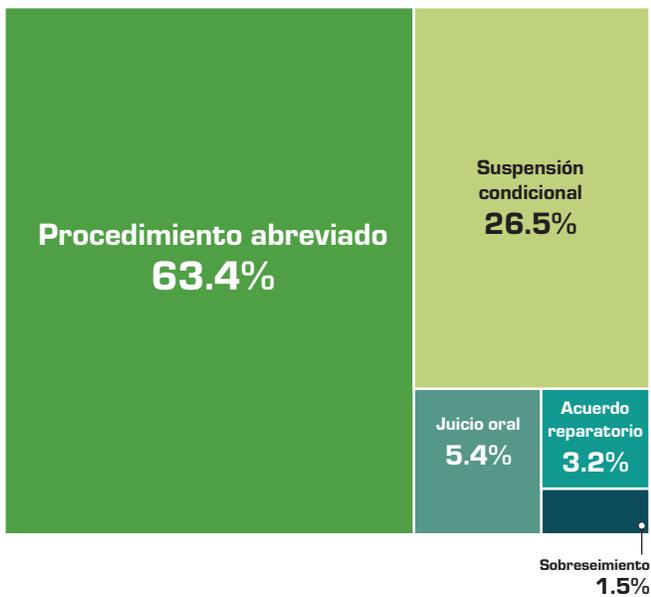
de las iniciadas en 2018, las formas más comunes de resolución fueron las siguientes: 63.4% en procedimiento abreviado y 29.7% en salidas alternas (26.5%, suspensión condicional y 3.2%, mediante acuerdos reparatorios), mientras que sólo el 5.4% concluyó por juicio oral.

ESTADO DE LOS PROCESOS PENALES EN TRÁMITE POR PERSONA IMPUTADA

24 DE NOVIEMBRE DE 2014 - 31 DE DICIEMBRE DE 2018 (INICIO DE OPERACIONES HASTA DICIEMBRE)



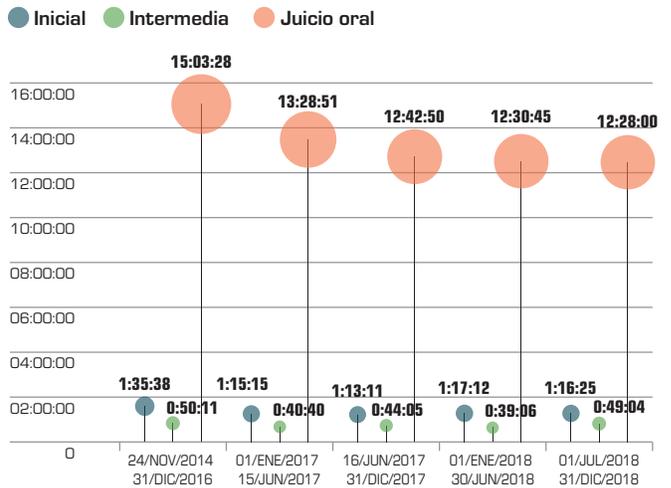
ESTADO DE LOS PROCEDIMIENTOS PENALES FINALIZADOS POR PERSONA IMPUTADA



Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, 5° Informe al Congreso de la Unión (diciembre 2018).

Como analizamos en el ámbito local, para una adecuada gestión judicial es necesario conocer la duración de las audiencias. Los promedios de duración en diferentes periodos han sido los siguientes:

PROMEDIO DE DURACIÓN DE LAS AUDIENCIAS



Fuente: Consejo de la Judicatura Federal, 5° Informe al Congreso de la Unión (diciembre 2018).

Se observa que la duración de las audiencias iniciales e intermedias se ha mantenido casi igual desde el inicio de la vigencia del SJP acusatorio en el ámbito federal; mientras que el promedio de tiempo de la audiencia de juicio oral ha tenido una reducción significativa de tres horas, aproximadamente. Haciendo un análisis comparativo entre el ámbito local y el federal, se aprecia que tanto la audiencia inicial como la intermedia son más cortas (11 minutos y 43 minutos menos, respectivamente) en el PJF, en tanto que la audiencia de juicio oral es la mitad de tiempo más corta en los poderes judiciales de los estados.

Por lo que respecta a las audiencias canceladas, el porcentaje es de 26.3%. Los centros de justicia federales en donde más audiencias se cancelan son los de Guanajuato (62.4%), Chihuahua (42.9%) y Estado de México (37.8%), en tanto que en los que presentan los porcentajes más bajos de cancelación son Hidalgo (6%), Campeche (6.3%) y Baja California (9.3%).

PORCENTAJE DE AUDIENCIAS CANCELADAS 2018

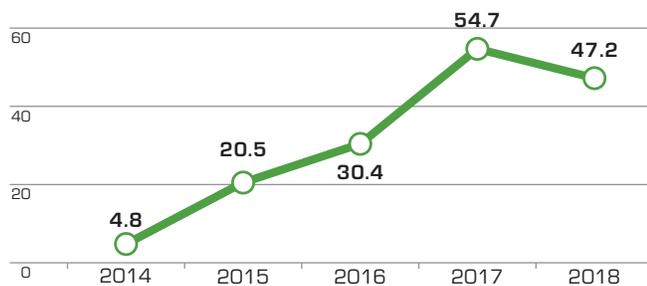


Fuente: Consejo de la Judicatura Federal. Tabla sin título, disponible para consulta en: <https://www.cjf.gob.mx/cjpf/reportes/2018/14.pdf>

4.11.5 Resultados del Instituto Federal de la Defensoría Pública

Como ya se había apuntado, la carga de trabajo de los defensores públicos se determina en virtud del número de imputados que representa cada uno de ellos. Así, tenemos que durante 2018 cada defensor representó en promedio a 47.2 personas. Esta cifra implica una reducción de 3.7% imputados representados con respecto al año anterior y se debe a que el número de defensores públicos aumentó en 20.3% en el mismo período.

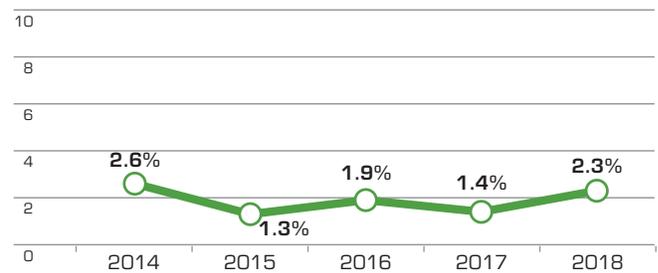
IMPUTADOS REPRESENTADOS POR DEFENSOR FEDERAL



Fuente: Solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

El desempeño de los defensores públicos en el ámbito federal parece ir mejorando¹⁴⁰, pues en 2018 el número de imputados que fueron puestos en libertad por decretarse ilegal la detención aumentó casi un punto porcentual en relación con el año anterior.

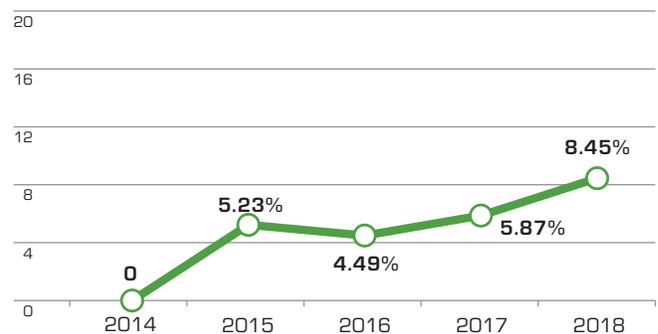
IMPUTADOS REPRESENTADOS PUESTOS EN LIBERTAD POR CALIFICARSE DE NO LEGAL LA DETENCIÓN



Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

La misma tendencia se observa en las vinculaciones a proceso, en donde hubo un incremento en las determinaciones de no vinculación a proceso de 2.6 puntos porcentuales, con respecto del año anterior.

IMPUTADOS REPRESENTADOS NO VINCULADOS A PROCESO

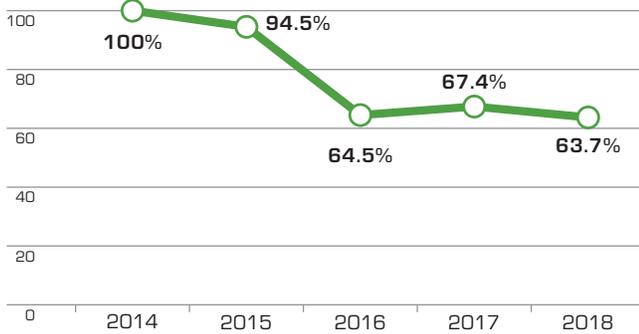


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

En cuanto a las sentencias, el 13.5% de las personas que fueron representadas durante el 2018 obtuvieron una sentencia y de éstas, en el 63.7% de los casos, fue condenatoria. **Es importante decir que desde el inicio del SJP acusatorio en 2014, ha habido una reducción de casi 36.3 puntos porcentuales en este tipo de sentencias.**

¹⁴⁰ Es importante señalar que estos indicadores también se ven afectados por factores externos, como la actuación de las policías y ministerios públicos, por lo que el incremento porcentual puede deberse a que se hayan realizado más detenciones que no respetan los extremos constitucionales y legales.

PERSONAS REPRESENTADAS CON SENTENCIA CONDENATORIA

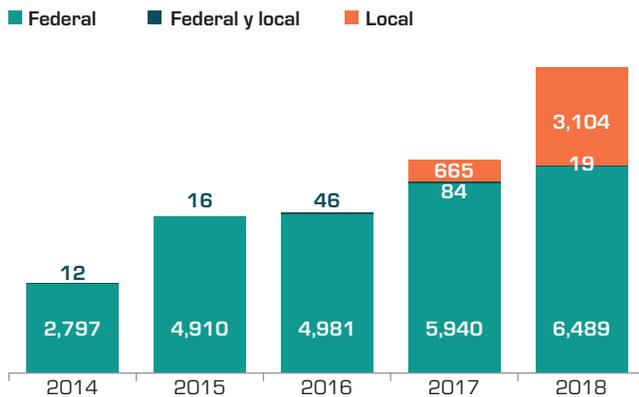


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

4.11.6 Resultados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

La CEAV cuenta con 74 asesores de víctimas y cada uno de ellos atendió a 31 víctimas y representó a 5.3 personas en los procesos penales. Del total de víctimas representadas, al 16.6% se les reparó el daño. El Registro Nacional de Víctimas colabora con la autoridad para garantizar a éstas su derecho de acceso a la justicia, a la asistencia y a la reparación integral. Desde su creación, el número de solicitudes de inscripción ha ido en aumento día con día, tanto en el ámbito federal como local. De 2017 a 2018, el número de solicitudes aumentó 43.7%.

NÚMERO DE SOLICITUDES PARA INSCRIPCIÓN DE PERSONAS EN EL REGISTRO DE VÍCTIMAS DESDE SU CREACIÓN

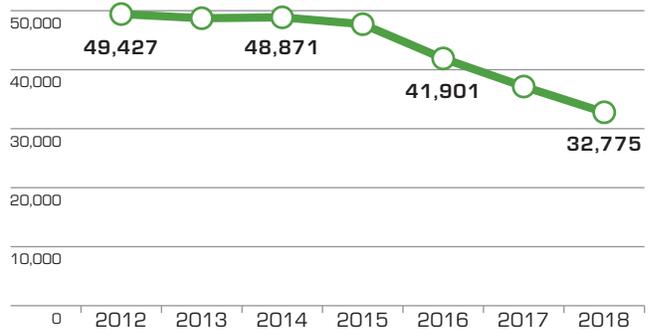


Fuente: Respuesta a las solicitudes de información realizadas por México Evalúa.

4.11.7 Población privada de la libertad del fuero federal

La población penitenciaria en el fuero federal durante 2018 fue de 32,775 personas. Esta cifra ha tenido una disminución de 11.8% con respecto a 2017 y de 33% desde el inicio de vigencia del SJP acusatorio.

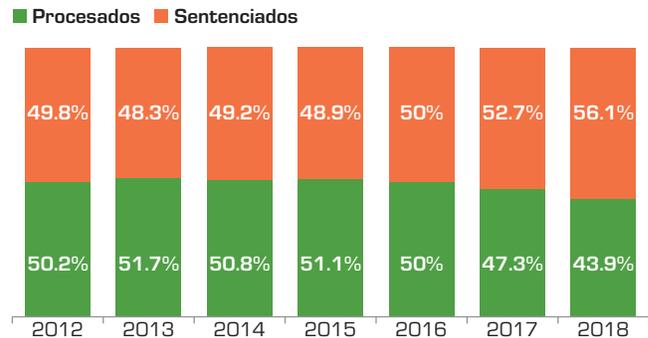
POBLACIÓN PENITENCIARIA DEL FUERO FEDERAL



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (2012-2018) DADPRS.

En 2018, la población penitenciaria federal estuvo compuesta por un 43.9% de internos que están siendo procesados, es decir, que se encuentran en prisión preventiva, y un 56.1% de sentenciados. El porcentaje de procesados privados de la libertad por delitos de fuero federal disminuyó 18.2% respecto del año anterior, y 42.1% desde 2014.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA DEL FUERO FEDERAL



Fuente: Información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria (2012-2018) DADPRS.

- **Ámbito 1.** Sistema nacional de coordinación técnica
- **Ámbito 2.** Sistema institucional de coordinación técnica
- **Ámbito 3.** Proceso de planeación integral, continuo y público
- **Ámbito 4.** Sistemas de registro, procesamiento y reporte de información
- **Ámbito 5.** Proyección adecuada y utilización eficiente de recursos financieros
- **Ámbito 6.** Publicidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana
- **Ámbito 7.** Simetría institucional

CAPÍTULO 5

Ranking Nacional

de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal

A

dos años de la consolidación del sistema de justicia penal, resulta indispensable evaluar si las entidades federativas cuentan con las condiciones necesarias para operar las distintas instituciones de justicia y lograr resultados efectivos. Bajo una perspectiva de política pública, la consolidación del sistema de justicia penal requiere la instrumentación de acciones coordinadas que contemplen la planeación integral y continua, la existencia de sistemas de registro, procesamiento y reporte de información integrales, la proyección adecuada y eficiente de los recursos, la simetría institucional y la transparencia y rendición de cuentas.

El Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal evalúa las “condicionantes”, descritas en el segundo capítulo del presente reporte, las cuales se conforman por siete grandes 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 800 puntos, siendo el estándar ideal 1,000 puntos.**

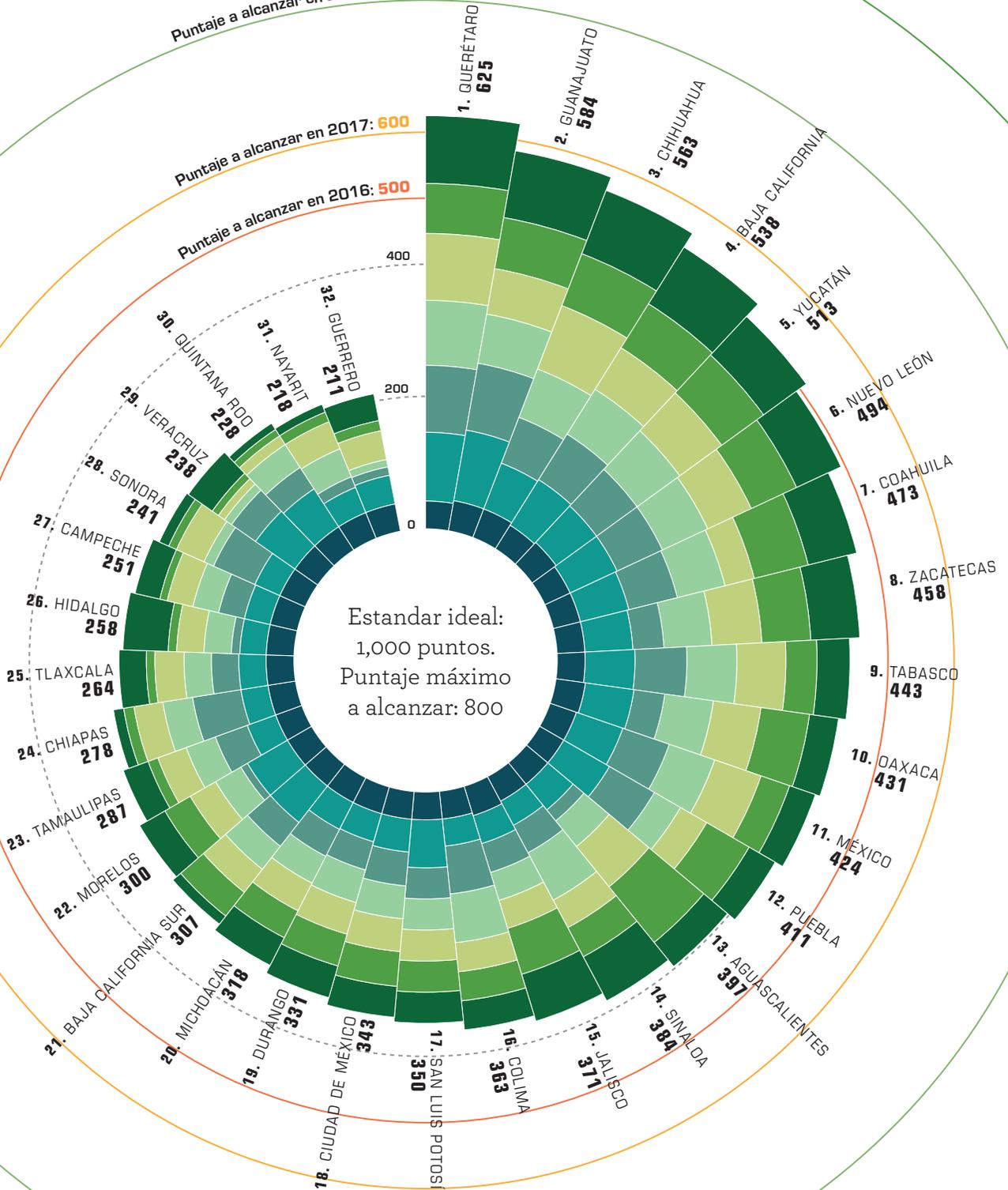
Estandar ideal: 1,000

RANKING

Puntaje a alcanzar en 2018: 800

Puntaje a alcanzar en 2017: 600

Puntaje a alcanzar en 2016: 500



Estandar ideal:
1,000 puntos.
Puntaje máximo
a alcanzar: 800

En 2018 se observa un rezago a nivel nacional en la consolidación del sistema de justicia penal, ya que ninguna de las entidades federativas logró alcanzar el estándar mínimo. Querétaro fue la entidad con mayor avance en la consolidación del sistema de justicia penal, seguido de Guanajuato, Chihuahua, Baja California, Yucatán y Nuevo León. Por otro lado, las entidades peor evaluadas en términos de sus condicionantes fueron Guerrero, Nayarit y Quintana Roo.

Querétaro, al igual que en la medición anterior, fue la entidad con mayor avance en la consolidación del sistema de justicia penal. El modelo de justicia Cosmos sigue siendo un referente a nivel nacional en cuanto a su sistema informático único y su coordinación interinstitucional. Como ya se ha mencionado, la "Ley Cosmos" creó la Comisión para la Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, que es la encargada diseñar políticas públicas, propuestas y recomendaciones para lograr una consolidación eficiente.

Por otra parte, la existencia de una instancia de coordinación interinstitucional es uno de los pilares más importantes para el desarrollo de políticas públicas integrales. La Comisión para la Implementación de la Reforma del estado de Guanajuato se encuentra elaborando un Plan Integral de Mejora del Sistema de Justicia Penal, que tiene como característica básica la integralidad. Sin embargo, el estado aún presenta algunas áreas de oportunidad en cuanto a la interoperabilidad de sus sistemas de información, y todavía no logra dotar de personalidad jurídica a su instancia de coordinación.

Por otro lado, algunas entidades que demostraron importantes esfuerzos hacia la consolidación del sistema

de justicia penal fueron el Estado de México, Baja California Sur, Hidalgo y Colima, los cuales, a través de sus instancias de coordinación, están elaborando o ya tienen elaborados planes institucionales de mejora. Destaca el caso del Estado de México; su Órgano de Consolidación del Sistema de Justicia Penal cuenta con un plan de trabajo que comprende los ejes de capacitación, normatividad, tecnologías de la información, indicadores, gestión e infraestructura. Por su parte, en Baja California Sur la Comisión de Consolidación, Evaluación y Seguimiento

del Sistema de Justicia Penal desarrolló su propio plan para la consolidación, que contiene las acciones y estrategias en materia normatividad, capacitación, tecnología, infraestructura y difusión para todas las instituciones del sector justicia.

A pesar de los diversos esfuerzos hacia la consolidación, siguen existiendo rezagos en la operación del sistema. El impacto de una falta de coordinación y articulación de políticas entre instancias ha derivado en esfuerzos aislados y resultados incipientes

Como se ha mencionado en ediciones anteriores de Hallazgos, las entidades más rezagadas en la consolidación son aquellas en las que el Secretario Ejecutivo Estatal de Seguridad Pública ha quedado como el responsable de la coordinación interinstitucional.

A pesar de que en estados como Sinaloa, el SESESP ha desarrollado diversas acciones para la consolidación, estados como Guerrero, Morelos y Michoacán reportan que los esfuerzos se han limitado a cumplir con las diez acciones del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública.

A pesar de los diversos esfuerzos hacia la consolidación, siguen existiendo importantes rezagos en la consolidación del sistema. Una de las principales brechas es la inexistencia de sistemas informáticos que permitan la interconexión interinstitucional, así como de sistemas de evaluación y seguimiento que permitan la mejora continua.

CAPÍTULO 6

Índice de Impunidad

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables, la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. **Cuando el propósito del sistema de justicia no es cumplido, surge la impunidad, que se traduce en “el principal indicador del fracaso de la justicia”.**¹⁴¹

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito; sin embargo, **el castigo penal (entendido como prisión) no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno.** El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

¹⁴¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Defensor. Revista de Derechos Humanos*. Número 11, “Impunidad: síntomas de un Estado ausente”, noviembre de 2011. Disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_11_2011.pdf

Por lo tanto, **en un sentido más amplio, la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna**¹⁴². Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es¹⁴³. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados “son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver”¹⁴⁴.

6.1 Construcción del Índice de Impunidad

México Evalúa se ha 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 ante la comisión de delitos y cómo los resuelven. Por ello, se desarrolló un índice que permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.

Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015¹⁴⁵, se planteó un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano¹⁴⁶, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, fueron utilizados los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales 2018 para el ámbito local y la información entregada por las propias autoridades, para el ámbito federal. El Índice de Impunidad se calcula de la siguiente manera:

A mayor porcentaje se considera que hay una mayor impunidad, pues significa que el sistema no logró ofrecer una respuesta satisfactoria a un mayor número de los casos. El cálculo se refiere a la “impunidad directa”, entendida como la capacidad de responder de forma efectiva a los hechos delictivos que son conocidos y procesados por las autoridades, en comparación con la “impunidad indirecta”, que contempla la totalidad de delitos cometidos, incluso los que quedaron sin denunciar (cifra negra).

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.

Es importante señalar que se realizaron ajustes a la versión de la metodología del Índice de Impunidad utilizada en *Hallazgos 2017*. Estos ajustes constituyen mejoras significativas en el ‘poder explicativo’ y de precisión del Índice, por lo que se buscará construir una serie estadística a partir del dato correspondiente a 2018. **En este sentido, no debe realizarse una comparación entre los resultados de 2017 y 2018, pues metodológicamente no son comparables.** Sin embargo, a pesar de las diferencias en términos cuantitativos, los resultados del Índice de este año sugieren de manera consistente un ordenamiento de las entidades federativas similar al del año pasado, lo que permite inferir que la construcción metodológica actual únicamente responde a mejoras en el cálculo, pero no significa una transformación profunda del propio Índice.



¹⁴² Calvet Martínez, Elisenda, “Impunidad (Ausencia de castigo)”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, número 10, abril-septiembre de 2016, pp. 144-157. Disponible en: <http://e--revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/download/3054/1751>

¹⁴³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, op. cit.

¹⁴⁴ Ídem

¹⁴⁵ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Sistema de Medición de la Impunidad en Guatemala, julio de 2015. Disponible en: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/Docto_SisMedImp_20160414.pdf

¹⁴⁶ Para la descripción de la metodología, ver Anexo 7.

6.1.1 Síntesis de las modificaciones metodológicas del Índice en 2018

Si bien los detalles de los ajustes pueden ser consultados en el anexo (Ver **Anexo 5**, en la versión web de este documento), aquí se exponen los cambios principales que tomaron lugar en esta edición, así como las razones por las que se incorporaron.

1. Contabilización específica de acuerdos reparatorios (AR). El primer cambio sustantivo es que los casos resueltos a través de algún mecanismo alternativo de solución de conflictos –y que derivaron en el logro de un acuerdo reparatorio entre las partes involucradas– sean considerados como salidas satisfactorias. En el cálculo anterior no se tenía la certeza de contar con ese dato específico, por lo que se consideró emplear las determinaciones como “No ejercicio de la acción penal”, mismas que entre sus supuestos podrían abarcar, como un subconjunto, los casos resueltos por acuerdo reparatorio. Esta precisión se hizo en la nota metodológica del año pasado, con la acotación de que sobrevendría un cambio en cuanto pudiera identificarse la cifra de acuerdos reparatorios. Este año se ha logrado identificar el número de casos resueltos por acuerdo reparatorio, por eso podrá considerarse este dato de manera diferenciada para el cálculo del Índice.

2. Desestimación de las determinaciones del tipo “No ejercicio de la acción penal” (NEAP). Como consecuencia del cambio anteriormente descrito, se requirió el análisis sobre las determinaciones del tipo NEAP, por lo que se consideró que éstas no deberían ser contempladas en el cálculo, dado que responden a supuestos similares a los del sobreseimiento. De esta manera, se realizó el ajuste en la fórmula para desestimar el conjunto de esas determinaciones del universo de investigaciones sujetas a evaluación.

3. Inclusión de las sentencias del tipo mixto (SM), tanto aquéllas que hayan derivado de tribunales de enjuiciamiento como las derivadas de

procedimientos abreviados. En el cálculo previo se contemplaron exclusivamente las sentencias condenatorias, por considerar que lograron con efectividad identificar al responsable, y comprobaron la existencia de un hecho delictivo. Sin embargo, existen sentencias denominadas mixtas que contienen resoluciones condenatorias para algunos delitos y absolutorias para otros; por lo tanto, también deben ser consideradas como una respuesta efectiva por parte de las autoridades. En consecuencia, se sumaron como salidas satisfactorias las sentencias mixtas, tanto las provenientes de tribunales de enjuiciamiento como las derivadas de procedimientos abreviados.

4. Inclusión de las investigaciones de años previos existentes al inicio del año (EA). Al tomar en cuenta que el cálculo del índice se realiza anualmente, y que los casos concluidos por las diversas salidas pueden corresponder también a asuntos iniciados en años previos, se consideró pertinente abarcar también las investigaciones pendientes al cierre del año inmediato anterior. El universo contempla ahora tanto las investigaciones iniciadas ese año como las existentes de periodos previos.

Estos ajustes añaden precisión al cálculo, tanto en temporalidad como en la identificación de las salidas consideradas como satisfactorias para los casos conocidos por la autoridad.

Se trata de un índice que mide el nivel de impunidad derivada de la inefectividad de las instituciones para la atención de los casos que conoce

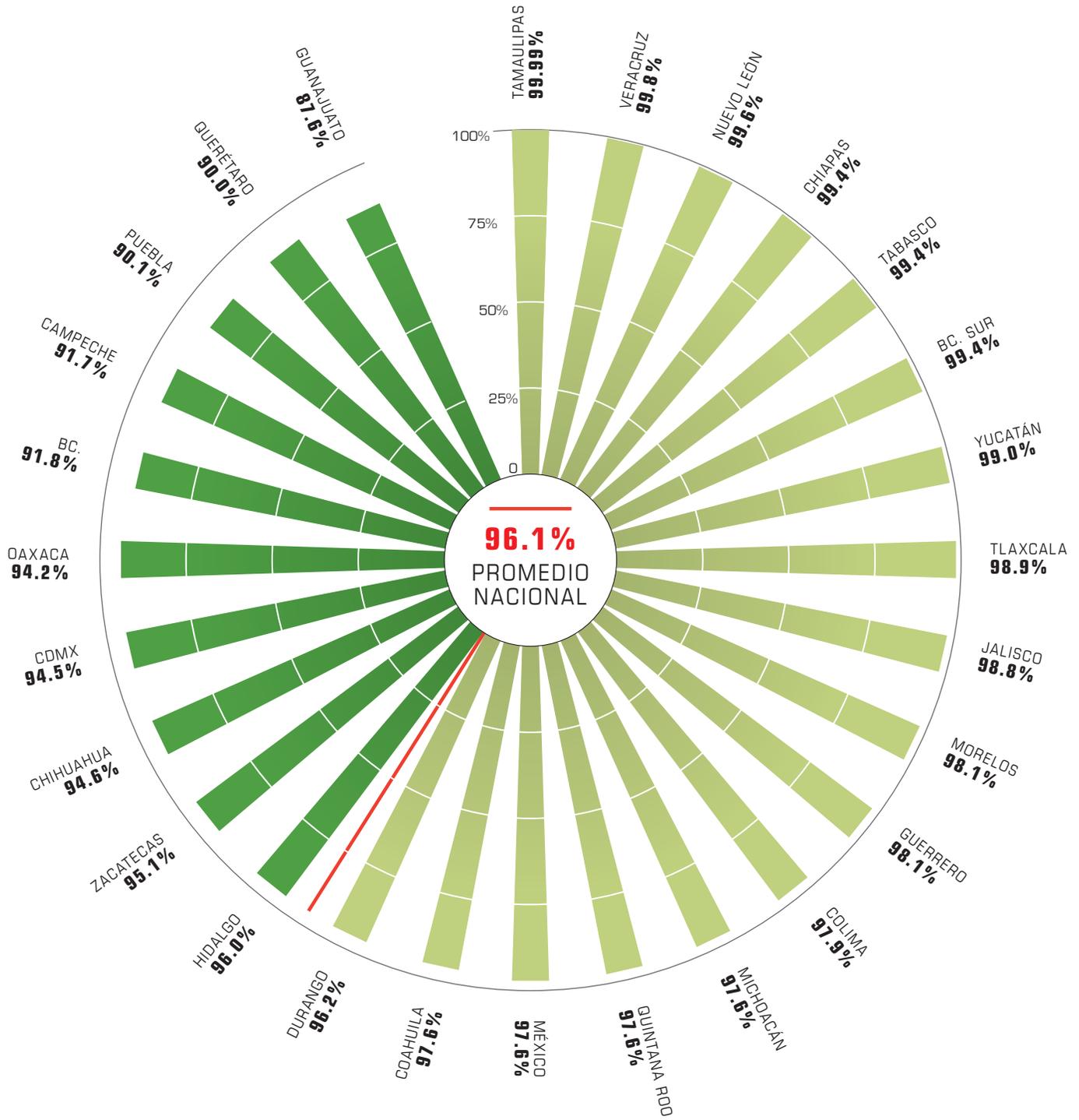
6.2 Índice de Impunidad Estatal

La medición del Índice de Impunidad para 2018¹⁴⁷ muestra que, en términos generales, el SJP todavía contiene niveles importantes de impunidad. **La media nacional es de 96.14%¹⁴⁸, e incluso las entidades federativas que presentan los niveles de impunidad más bajos alcanzan niveles superiores al 87%.** Los estados que tienen los menores niveles de impunidad son Guanajuato, Querétaro, Puebla, Campeche y Baja California, en tanto que las tasas más altas corresponden a Tamaulipas, Veracruz, Nuevo León, Chiapas, Tabasco y Baja California Sur.

¹⁴⁷ Con información de 2017 (Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018)

¹⁴⁸ Los estados de Aguascalientes, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa fueron excluidos del cálculo, por no haber proporcionado la información requerida para la construcción del Índice. De hecho, varios estados tuvieron incidencias en la información, a razón de las cuales se aplican determinados criterios que se describen en el Anexo 6 en la versión web de este documento.

ÍNDICE DE IMPUNIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL



Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia 2018.

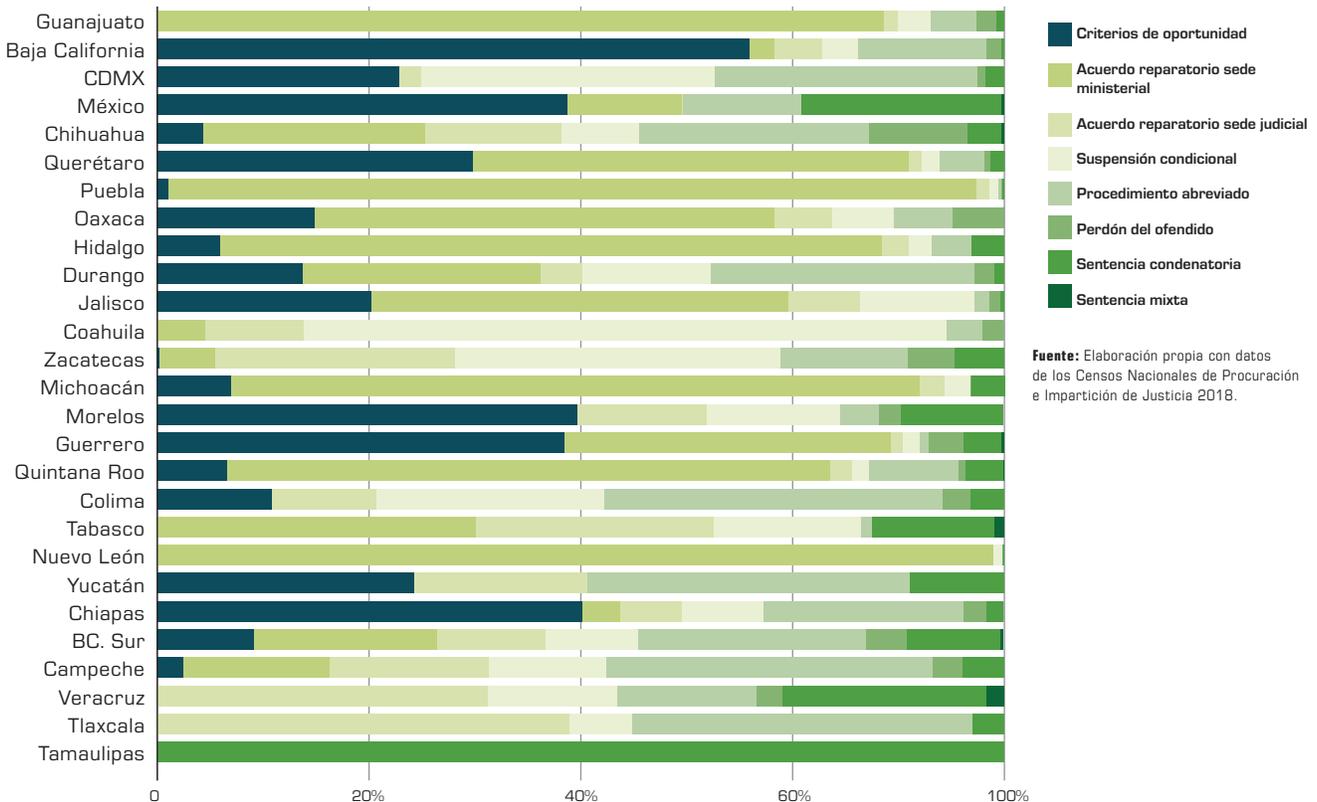
Vale la pena analizar en específico a los estados con los mayores y menores índices de impunidad para entender las razones de sus posiciones. En cuanto a los mejor calificados, observamos que:

- ▶ En **Guanajuato** el mayor número de asuntos concluidos fue por acuerdos reparatorios en sede ministerial (85.7%).
- ▶ En **Querétaro**, la mitad de los asuntos fueron concluidos de la misma forma.
- ▶ En **Puebla** se identificó un uso considerable de acuerdos reparatorios (95.3%).
- ▶ En **Campeche**, hay porcentajes considerables tanto en acuerdos reparatorios en sede ministerial (17.3%) como judicial (18.8%), y un mayor número de asuntos resueltos por procedimiento abreviado (38.6%).
- ▶ En **Baja California** hay un uso significativo de criterios de oportunidad, pues prácticamente siete de cada diez asuntos se resuelven así.

Por el contrario, Baja California Sur, Tabasco, Chiapas, Nuevo León, Veracruz y Tamaulipas presentan una efectividad menor al 1%, debido al uso mínimo de salidas alternas, anticipadas y sentencias respecto del total de casos conocidos. En particular, Tamaulipas reporta únicamente cuatro sentencias condenatorias y ningún otro tipo de conclusión, lo que representa una efectividad prácticamente nula.

Como se señaló en la edición anterior de Hallazgos, persiste un uso considerable del archivo temporal. Las entidades federativas que más uso hacen de este recurso son: Chihuahua (89.6%), Baja California Sur (89.09%), Tabasco (87.09%), Michoacán (86.92%) y Jalisco (86.23%). Si bien se trata de una determinación contemplada por el modelo acusatorio, el problema radica en que apenas se reactiva el 3.7% de estas investigaciones a nivel nacional. Con excepción de Colima, Nayarit y San Luis Potosí, el porcentaje de casos reactivados es menor al 10% en todos los estados; y en Chiapas, Tlaxcala y Aguascalientes es de 0%. **En este sentido, el archivo temporal podría estar distorsionando gravemente los índices de eficiencia de las instituciones y obstaculizando el acceso a la justicia para las víctimas.**

SALIDAS ALTERNAS, ANTICIPADAS Y SENTENCIAS



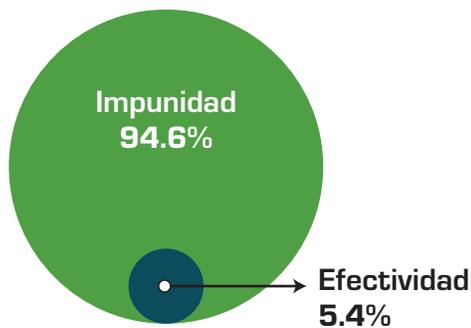
Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia 2018.

En suma, el Índice de Impunidad 2018 demuestra que no se ha presentado una mejoría en las condiciones de eficiencia y eficacia de las instituciones del SJP para proporcionar justicia a los ciudadanos. Aunque algunos estados han logrado avances para dar una salida satisfactoria a los asuntos que conocen, el porcentaje de casos no resueltos es muy alto y, de manera preocupante, a veces corresponde casi a la totalidad de los asuntos. Si pensamos en la cantidad de delitos ocurridos que ni siquiera llegan al conocimiento de las autoridades, **las alarmas deben seguir encendidas para buscar la implementación de mecanismos que logren revertir la impunidad generalizada que hoy impera en todo el país.**

6.3 Índice de Impunidad Federal

Para 2018 el **Índice de Impunidad Federal, es decir, la proporción de casos que son conocidos pero no son satisfactoriamente resueltos por la Fiscalía General de la República y el Poder Judicial Federal, es de 94.6%**¹⁴⁹. Se observa un nivel de impunidad en las instituciones federales realmente preocupante, consistente con los índices reportados en el ámbito estatal.

IMPUNIDAD Y EFECTIVIDAD FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por FGR y CJF.

Existen algunas consideraciones específicas que se tuvieron presentes para el cálculo del Índice en el ámbito federal:

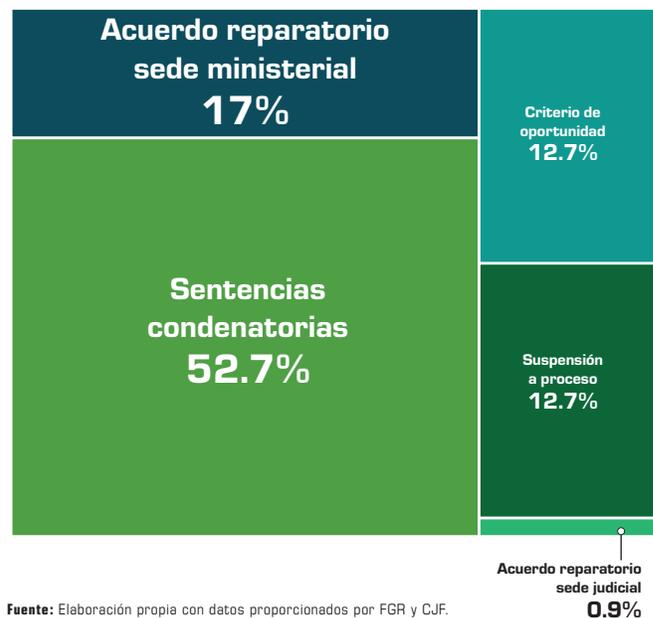
1. Además de las investigaciones iniciadas durante 2018 y las existentes de años previos (la existencia anterior), se consideraron las que fueron reportadas como reactivadas por la FGR. Esto, a diferencia del Índice 2017, que calculaba la impunidad federal a partir de la entrada en vigor del sistema acusatorio oral (Noviembre de 2014) a diciembre de 2017.

2. No fue necesario emplear algún ponderador (como sí lo fue a nivel estatal), dado que la información proveniente del ámbito de procuración de justicia presenta la misma unidad de medida que la del ámbito de impartición de justicia.

La información proporcionada por el PJF no distingue las sentencias mixtas, sino que únicamente reporta las sentencias condenatorias y las absolutorias, tanto provenientes de tribunales de enjuiciamiento como las derivadas de procedimientos abreviados. Por ello, para el cálculo federal sólo fueron consideradas como salidas satisfactorias las sentencias condenatorias.

3. Con respecto al tipo de respuestas satisfactorias (efectividad) por parte de las instituciones federales, poco más de la mitad de los casos son resueltos en virtud de sentencias condenatorias (52.7%), en tanto que el 17% es concluido por acuerdos reparatorios en sede ministerial, el 16.7% por suspensiones condicionales del proceso y el 12.7% por criterios de oportunidad. Los acuerdos reparatorios en sede judicial son mínimos, pues representan tan sólo el 0.9%. Las diferencias significativas que se observan entre el ámbito federal y el estatal respecto del tipo de soluciones pueden deberse al tipo de asuntos que se conoce en cada fuero.

SALIDAS ALTERNAS, ANTICIPADAS Y SENTENCIAS CONDENATORIAS FEDERALES



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por FGR y CJF.

¹⁴⁹ El cambio significativo respecto de *Hallazgos 2017* se debe principalmente a las modificaciones en la metodología previamente descritas.

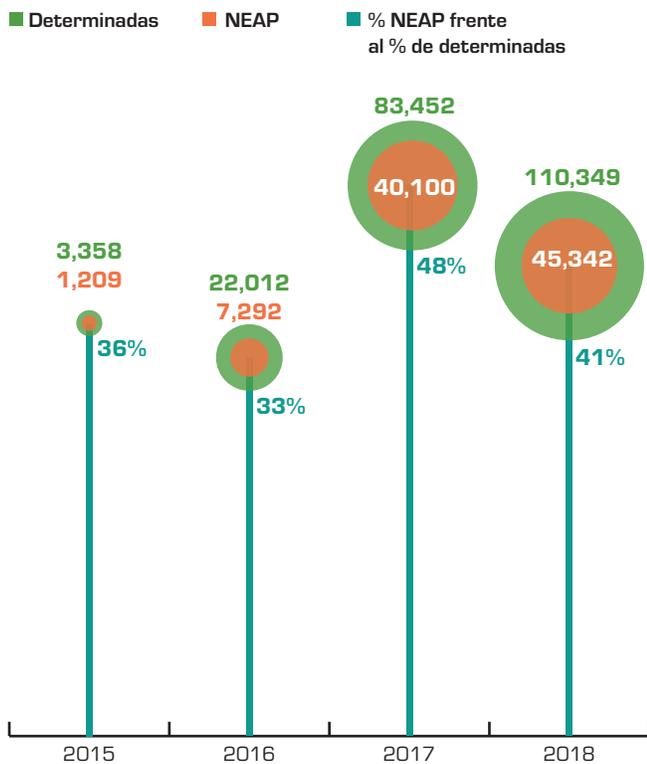
En el ámbito federal es importante destacar una situación que ya ha sido señalada en el capítulo 4. Desde 2015 se ha dado un aumento significativo en el número de casos determinados con “no ejercicio de la acción penal” (NEAP). **Si bien era previsible un aumento, debido a que un mayor número de casos son iniciados en el sistema acusatorio, de 2015 a la fecha el incremento está fuera de toda proporción, pues asciende al 3,750%.** En otras palabras, en 2015 fueron determinados como NEAP 1,209 casos de un total de 3,358 (36%), mientras que en 2018 recibieron esta determinación 45,342 casos de un total de 110,349 (41%), con un salto considerable entre 2016 y 2017, cuando se pasó de 33% a 48%. Aunque rebasa los alcances de este reporte, sería interesante evaluar los criterios y procesos al interior de la FGR para determinar el NEAP. Tanto el NEAP como muchas otras determinaciones contempla-

das en el modelo acusatorio, si no se aplican con criterios claros y consistentes podrían generar el espejismo de que se está abatiendo el rezago y, por lo tanto, aumentando la eficiencia del SJP, cuando la realidad sería muy distinta, pues no se estaría atendiendo el fondo de los asuntos ni cumpliendo con el fin último del sistema, que es el de garantizar el acceso a la justicia de las partes.

6.4 Cruce del Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal con los resultados obtenidos en el ranking 2018

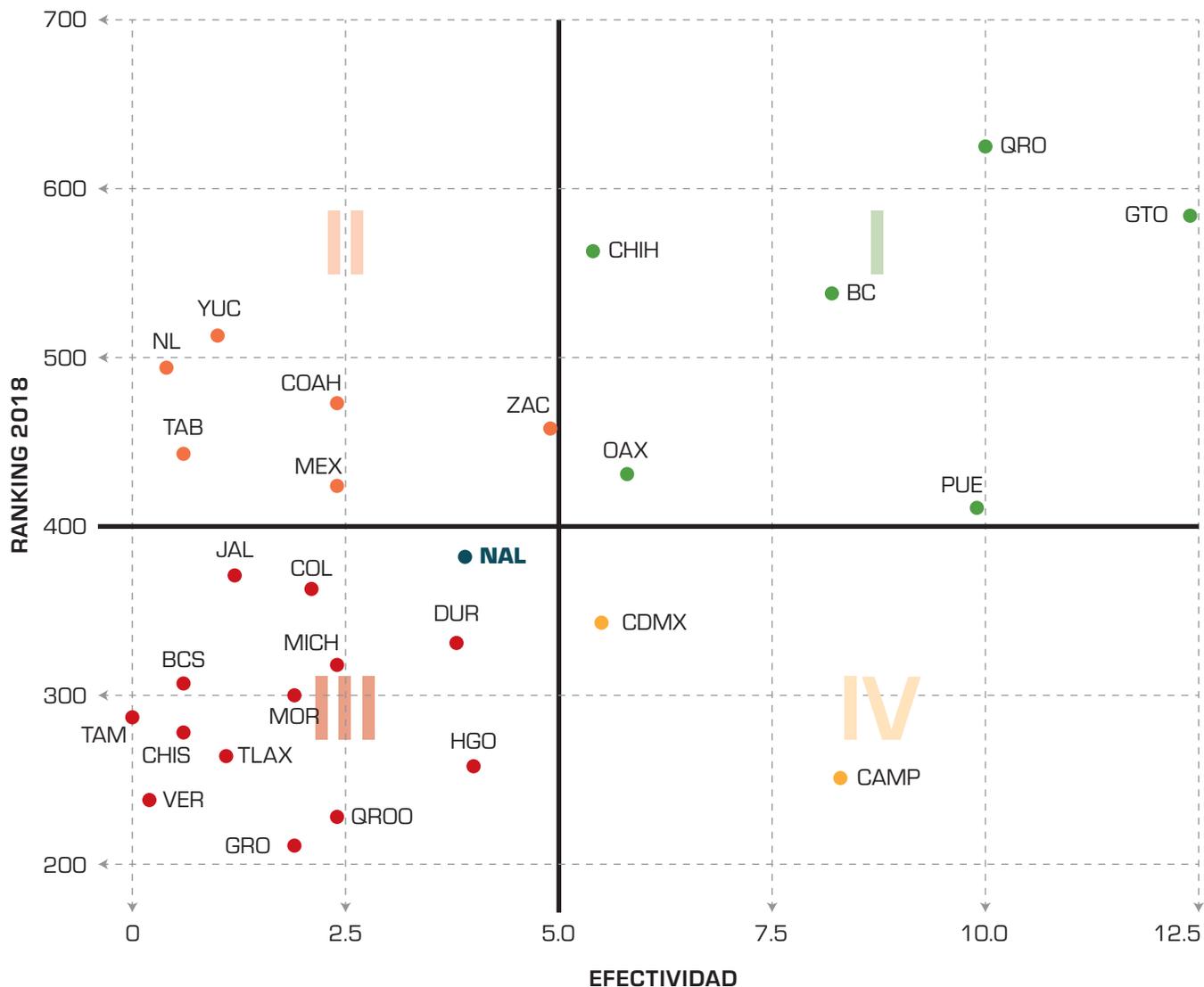
Se esperaría que un mayor nivel de avance en las condicionantes para la operación del SJP estuviera relacionado con una mayor capacidad institucional para responder a las demandas ciudadanas y, por tanto, un menor nivel de impunidad o mayor efectividad. A partir del Ranking 2018 y el Índice de Impunidad del Sistema de Justicia Penal se realizó un cruce para identificar si se confirma la siguiente relación: **a mayor avance en las condiciones de política pública, una mayor efectividad.**

Se identificaron estados como Guanajuato, Querétaro, Baja California, Puebla, Oaxaca y Chihuahua –ubicados en el cuadrante superior derecho (Cuadrante I)– que se ajustan a la lógica mencionada; es decir, sus avances en materia de condiciones para la operación se encuentran relacionados con mejores resultados en la operación. No obstante, algunos estados como Nuevo León, Yucatán, Coahuila, Tabasco y el Estado de México –ubicados en el cuadrante superior izquierdo (Cuadrante II)– no se ajustan a esta dinámica. **En estos estados los avances en condicionantes para la operación no se ven reflejados en una mayor efectividad.** Habría que profundizar en el análisis para determinar si esto se debe a deficiencias en la operación. La mayor parte de los estados, así como el promedio nacional, se ubican en el cuadrante inferior izquierdo (Cuadrante III), es decir, presentan avances insuficientes en las condicionantes para la operación y simultáneamente su desempeño en términos de efectividad es deficiente. Por último, Campeche y la Ciudad de México se encuentra en el cuadrante inferior derecho (Cuadrante IV), el cual refleja resultados efectivos, pero pocas capacidades institucionales.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la FGR.

SALIDAS ALTERNAS, ANTICIPADAS Y SENTENCIAS



* No se incluyen los estados de Aguascalientes, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa y Nayarit porque no entregaron la información requerida al Inegi para la construcción del Índice de Impunidad.

Conclusiones y recomendaciones

Por sexto año consecutivo, el reporte *Hallazgos* presenta una evaluación amplia de la operación del sistema de justicia penal en México. No obstante, este año el reporte se produce en condiciones distintas a los anteriores, pues a 11 años de la reforma constitucional en materia penal, y en un contexto de transición política en el ámbito federal y local, el SJP se encuentra en un momento crucial. El inicio de un nuevo Gobierno Federal y una serie de reformas constitucionales durante los últimos meses plantean un escenario dicotómico respecto del futuro del sistema acusatorio en el país. En este sentido, parece haber dos escenarios divergentes en el mediano plazo: **1) la apuesta por la consolidación del modelo acusatorio, que implicaría atender las brechas de la última década o; 2) asumir como verdadera la narrativa del "fracaso" del modelo y dar inicio a un proceso de contrarreforma.**

Antes del inicio de la nueva administración federal se anunció la intención de implementar mecanismos de justicia extraordinaria para atender las crisis de derechos humanos e inseguridad, pero ahora esta iniciativa parece haber sido relegada frente a otros temas. Si bien la implementación de mecanismos extraordinarios es necesaria para hacer frente a ciertos fenómenos criminales, la garantía de no repetición siempre deberá acompañarse de una apuesta seria por la justicia ordinaria. La información incluida en el reporte no evidencia esta intención, pues hasta ahora los cambios legislativos van en el sentido contrario. La ampliación del catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa, así como varias

de las iniciativas anunciadas durante el último periodo de sesiones y en el discurso de las autoridades federales, parece apuntar hacia el segundo escenario planteado anteriormente, es decir, la contrarreforma.

CONCLUSIONES

La principal herencia de Administración Federal 2012-2018 es la falta de gobernanza en el SJP, puesto que en su periodo transcurrieron cuatro años del proceso de implementación y dos del proceso de consolidación, sin que se imprimiera una visión integral que conectara armónicamente la seguridad pública con la justicia penal. **Los esfuerzos de coordinación técnica a nivel nacional, para el ámbito local, se encuentran en un estado de desamparo.** Son contadas las instancias locales cuya labor ha sido determinante para iniciar procesos de planeación y seguimiento conjuntos, y que han logrado apropiarse de la idea de "coordinación interinstitucional" en la operación del SJP.

Si bien se le había asignado al SESNSP la responsabilidad de continuar con el proceso de consolidación del SJP, lo cierto es que su naturaleza y la conducción del tema no le han permitido alcanzar el objetivo. Actualmente, el entramado de instituciones y políticas públicas se caracteriza por la ausencia de mecanismos específicos para impulsar la consolidación. Esto afecta una multiplicidad de procesos, desde la planeación y programación presupuestal, hasta la evaluación y la definición de mejoras. La ausencia de liderazgo también se percibe en el **ámbito federal**, donde cada instancia se ha visto obligada a avanzar en su propia definición de prioridad, sujetándose a la voluntad de sus titulares y a la falta de comprensión

integral del SJPA. Por tanto, más que elementos de regresión explícita, se observan esfuerzos desarticulados que no implican medidas transversales y sustentables de solución.

La reciente creación de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, es una noticia positiva en este tema. Al ser de reciente creación, será necesario evaluar el respaldo político e institucional con el que contará, pero podría ayudar a impulsar la consolidación del sistema de justicia en los siguientes años. En este contexto, la evaluación integral del sistema de justicia es una condición necesaria para generar evidencia que posibilite la toma de decisiones adecuadas. Como se desprende del reporte, persisten muchas brechas en términos de desarrollo de capacidades en las instituciones del SJP, pero también existen ejemplos de que el cambio es posible. A continuación, se incluyen las conclusiones pormenorizadas.

1. Recursos. Más allá del monto, lo fundamental es que los recursos asignados sean aplicados de la manera más eficiente posible para el cumplimiento de las condiciones de operación óptima del SJP. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, las instituciones federales han aplicado de forma deficiente los recursos asignados para la operación del SJP, pues no han logrado ofrecer resultados óptimos en términos del acceso a la justicia. Esta situación es similar en los estados, donde además prima la desarticulación de esfuerzos, con contadas excepciones. En el ámbito federal prevalecen las asimetrías en cuanto a la inversión de recursos. La defensoría pública y la CEAV sufren las mayores desventajas.

2. Disponibilidad y acceso a información. Entre los operadores de todos los ámbitos de gobierno es posible identificar la ampliación de brechas en las capacidades para generar, sistematizar y vincular información estadística con la toma de decisiones. Esto ha implicado el detrimento en la calidad y accesibilidad de la información que generan las instancias integrantes del SJP y que se hace evidente en la información disponible públicamente, con respecto a ejercicios previos.

La necesidad de contar con información estadística completa, de calidad y oportuna para el seguimiento y evaluación del SJP no ha sido resuelta ni con las denominadas Unidades de Análisis y Monitoreo (UAME) ni con los ejercicios de integración de información

que desarrollan el Inegi y el SESNSP. Ya que al no existir mecanismos y capacidades reales para generar, clasificar, sistematizar y aprovechar información estadística, en los esfuerzos de concentración de información prevalecen las deficiencias inherentes a la propia información.

3. Enfoque de seguridad sobre justicia. En el ámbito nacional el enfoque de seguridad en el proceso de consolidación ha impactado de manera significativa en distintos ámbitos. La inversión para la consolidación en las instituciones a nivel local proveniente de recursos federales se concentra en instituciones de seguridad pública, dejando a los poderes judiciales y a las defensorías públicas supeditadas a la inversión de recursos en lo local.

La existencia de tres posibles liderazgos que asuman la coordinación en la praxis del SJPA, sin que necesariamente entre ellos guarden visiones compatibles, representa un riesgo en la actualidad. Por un lado, tenemos la visión desde la Fiscalía General de la República, que desde su autonomía podría pretender cambios legislativos; por otro lado, hay que tomar en cuenta el papel que pueda asumir el SESNSP en el impulso del Modelo Nacional Policial y de Justicia Cívica. Finalmente, la Secretaría de Gobernación, a través de la naciente Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, puede constituirse como un espacio facilitador y promotor de la coordinación y diálogo entre poderes, instancias y ámbitos de gobierno.

4. Profesionalización. Durante 2018 las acciones de capacitación no tuvieron la misma magnitud que en años anteriores, y las acciones llevadas a cabo por el SESNSP se focalizaron en instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, por lo que no se generaron acciones coordinadas interinstitucionales. Esto dejó fuera de los proyectos de capacitación a poderes judiciales y defensorías. Persisten las brechas en materia de servicio profesional de carrera, y también se mantiene el reto de modificar la lógica de “capacitaciones” desarticuladas por el de profesionalización.

5. Marco Legal. Se han aprobado cambios constitucionales y legales que tendrán un impacto no menor en la operación del SJP, como la Guardia Nacional y el aumento del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Algunos, como la reforma al artículo 19 constitucional, son abiertamente incompatibles con un modelo

acusatorio. Asimismo, se ha anunciado la intención de reformar el CNPP y de aprobar nuevas leyes que podrían distorsionar los objetivos de la Reforma Penal bajo la falsa premisa de que son necesarias para la persecución delictiva. La práctica común ha sido legislar sin evidencia y, en este sentido, los cambios legislativos probablemente terminarían siendo contraproducentes.

6. Autonomía. Se ha consolidado la autonomía en la procuración de justicia como el modelo a seguir en el país. Tanto en el ámbito federal como en el local, las fiscalías autónomas se configuran como la gran apuesta de la procuración de justicia. No obstante, no hay evidencia de que la autonomía por sí sola tenga efectos positivos en la persecución de los delitos. Al contrario, autonomías “nominales” o carentes de diseños, capacidades institucionales y mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia que les permitan ejercer su autonomía de forma efectiva, pueden terminar obstaculizando el acceso a la justicia.

7. Persecución estratégica de los delitos. La operación efectiva de modelos de gestión y priorización es incipiente. La focalización de los recursos como uno de los objetivos primarios de la Reforma Penal sigue pendiente. La investigación de los delitos no se encuentra articulada con base en planes estratégicos, sino que responde, en la mayoría de los casos, a la voluntad política de las autoridades.

8. Investigación criminal. A 11 años de la Reforma Penal, las capacidades para realizar investigación criminal han alcanzado un desarrollo mediano. Es cierto que hay avances en relación con la situación que existía antes de 2008 –como la apuesta por el desarrollo de nuevos perfiles (analistas) e inversiones importantes en servicios periciales y forenses–, pero aún no son suficientes. La articulación efectiva entre fiscales y personal de investigación no se ha consolidado y la falta de una definición clara de dicha relación, así como la ausencia de profesionalización de los operadores, juegan en contra de este objetivo.

9. Resultados en sede ministerial. Se identificó un alto número de rezago en sede ministerial, lo que se suma al uso excesivo de archivo temporal. Del total de investigaciones que son determinadas en el orden local el 60.5% se va a archivo temporal, y 40.5% en el orden federal. Es im-

portante continuar observando las cifras de carga de trabajo o congestión ministerial en los próximos años, pues se corre el riesgo de que vayan en aumento, generando un mayor rezago y, con ello, incrementando la sensación de impunidad en el país.

10. Resultados en sede judicial. La carga de trabajo en los poderes judiciales, en específico para los jueces de control, ha aumentado significativamente. Se identificó un cuello de botella durante la investigación complementaria. El 47.2% de las investigaciones a nivel nacional que fueron vinculadas a proceso continúan en trámite ante el juez de control. Mientras que en el orden federal el 48% de los procesos en trámite se encuentran entre investigación complementaria y audiencia intermedia.

11. Impunidad. Se mantiene en niveles inaceptables. En el ámbito estatal el promedio nacional de impunidad directa, es decir, de aquellos casos que conocen las autoridades, es de 96.14%, mientras que en el ámbito federal es de 94.6%. Es el gran síntoma de las dolencias del SJP. No obstante, su combate no debe recurrir a reformas legales sin sustento empírico, sino a redefiniciones en las metas y estrategias de las instituciones. Asimismo, deberá atenderse la impunidad “disfrazada” o “institucionalizada”, es decir, aquellas determinaciones ministeriales que, privilegiando la eficiencia, pueden dar por concluido un asunto, pero que no necesariamente resuelven el fondo.

LAS SEÑALES POSITIVAS

A pesar de las brechas y las deficiencias heredadas de un proceso de implementación con altibajos, existen también rasgos valiosos que vale la pena destacar. Como lo demuestran los casos documentados, sí es posible hacer investigación criminal seria en el país. Estos casos prueban que un despliegue institucional coordinado y articulado puede dar resultados satisfactorios, si se acompaña de personal capacitado y con condiciones institucionales óptimas. **Los avances de aquellas entidades que han optado por apostar por la coordinación y comunicación interinstitucional son evidentes** y se traducen en la mayoría de los casos en mayores capacidades y mejores resultados. No obstante, el gran desafío es lograr que esto no sea la excepción sino la regla en el país. Hacia este objetivo apuntan nuestras recomendaciones.

RECOMENDACIONES

El siguiente gran desafío para la Reforma Penal es potencializar los cambios legales y las capacidades que se han ido construyendo en una década de operación, por medio de transformaciones institucionales. La articulación de objetivos, medios y estrategias en la procuración e impartición de justicia es la siguiente frontera. La reforma constitucional se construyó a partir de las premisas de la focalización de recursos, la priorización en la persecución y la elevación de los estándares en el desempeño, en particular en el respeto y la protección de los derechos humanos. México Evalúa apuesta por garantizar estos objetivos en la operación, y para ello propone atender los siguientes ámbitos:

➤ **Articulación de instituciones de seguridad y justicia.** Es necesario impulsar una instancia nacional desde la cual se puedan articular los esfuerzos de las instituciones de seguridad y justicia en el país. Esta articulación habrá de definir objetivos, estrategias, responsabilidades y áreas de incidencia consensuados entre las distintas instituciones involucradas, para atender de diferentes formas y por medio de acciones específicas al fenómeno criminal. Además, deben desarrollarse instrumentos normativos, operativos y presupuestales que hagan viables los acuerdos en la materia. Esto también exige una distribución clara de competencias entre el ámbito federal, estatal y municipal.

➤ **Desarrollo de política de priorización penal.** En la procuración de justicia ha existido siempre *de facto* la priorización en la persecución delictiva; no obstante, la focalización de los recursos se ha basado en criterios subjetivos y opacos, en un alto margen de discrecionalidad y en la voluntad política de las autoridades. El combate a la impunidad está condicionado al desarrollo de planes de persecución penal –la expresión material de políticas de priorización–, que determinen de forma estratégica, bajo mecanismos y criterios específicos y consistentes, la focalización de recursos para el combate de los delitos. Los planes de persecución penal contribuirán además a fortalecer la rendición de cuentas, al contar con objetivos claros y periódicos a partir de los cuales se podrá evaluar el desempeño institucional.

➤ **Fortalecimiento de las capacidades de investigación.** La articulación institucional, así como la definición de prioridades en la persecución delictiva, sólo será efectiva si es implementada por personal con condiciones institucionales óptimas y las capacidades necesarias. El fortalecimiento de capacidades implica tomar en serio el papel de las policías en las labores de investigación, e invertir en el desarrollo de perfiles específicos para la investigación científica de los delitos. Sin policía profesional no hay investigación de calidad.

➤ **Fortalecimiento del ámbito local.** Durante 2018, de todas las investigaciones iniciadas en el país, el 94.3% fueron del fuero local, mientras que sólo 5.7% iniciaron en el federal. El grueso de los delitos son responsabilidad de las autoridades locales y la apuesta por el mejoramiento de la justicia debe considerar este hecho. Se requieren, de inicio, dos cosas: primero, una redefinición de las competencias federales y locales que corrija muchas de las ambigüedades actuales y los márgenes de discrecionalidad; segundo, revisar la asignación de recursos para que sea proporcional a las necesidades y cargas de trabajo.

➤ **Legislar con evidencia.** Durante los últimos meses se ha aprobado una serie de modificaciones legislativas carentes de cualquier respaldo empírico (por ejemplo, la reforma al artículo 19 constitucional), que terminarán afectando la operación del sistema de justicia acusatorio. Por ello, se recomienda insistir en la evaluación oportuna y exhaustiva de la operación y realizar ajustes necesarios en términos de operatividad, antes de proponer nuevos cambios normativos. Aquellos cambios legislativos estrictamente necesarios, deberán acompañarse de una evidencia sólida y estudios previos que garanticen su viabilidad en términos financieros y operativos.

➤ **Aprovechar la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia.** Esta nueva instancia, adscrita a la Secretaría de Gobernación, podría cubrir la ausencia de una instancia articuladora de los distintos esfuerzos en la materia. El gran desafío para la Unidad será hacer uso de sus facultades para dotar de gobernanza a un proceso que particularmente en los últimos tres años se ha desarticulado, y reimpulsar el posicionamiento de la consolidación de la Reforma Penal en la agenda pública.

El documento *Hallazgos 2018: 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

María Novoa

Coordinadora del Programa de Justicia

Carlos De la Rosa Xochitiotzi

Christel Rosales Vargas

Karen Silva Mora

Mireya Moreno Rodas

Montserrat López Pérez

Investigadores

María José Cota Salgado

Asistente de investigación

Janet Kuri

Pablo García

Editores

Miguel Cedillo

Diseño gráfico

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

Los anexos que contienen las bases de datos (como los folios con las solicitudes de información) se encuentran disponibles en: www.mexicoevalua.org y proyectojusticia.org

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

 **México Evalúa** es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.



www.mexicoevalua.org

