

Resumen Ejecutivo

Desde 2017, el primer lugar en los rankings de evaluación del sistema penal elaborados por México Evalúa, lo ha ocupado el Estado de Querétaro. En 2023, la entidad alcanzó un puntaje de 947 sobre 1,000 en el Índice de Capacidad. Esto lo convierte en uno de los referentes nacionales en la implementación del sistema de justicia penal acusatorio. Su desempeño sobresaliente ha sido posible gracias a una visión sistémica y a una sólida coordinación interinstitucional, que se refleja en la instauración del modelo COSMOS. Se trata de una comisión legalmente constituida que articula a los tres poderes del estado, la Fiscalía, la Defensoría de Derechos Humanos y otras instituciones estratégicas para diseñar políticas, promover colaboración y dar seguimiento conjunto al funcionamiento del sistema penal.

El modelo COSMOS se caracteriza por una estructura robusta que incluye nueve subcomisiones sustantivas y tres transversales, enfocadas en temas clave como atención a víctimas, defensoría penal, justicia para adolescentes y uso de tecnologías. Una de sus innovaciones más destacadas es el Sistema Informático Único, que permite la trazabilidad completa de los casos desde la denuncia hasta su resolución judicial, asegurando eficiencia, transparencia y coordinación.

Gracias a su enfoque integral, COSMOS ha permitido resultados concretos: el 92.94% de las detenciones son calificadas como legales por los jueces, lo que habla de una adecuada coordinación entre policías y fiscalías. Además, el modelo de operación policial permite tomar denuncias de robo vía tabletas, de las cuales el 48.8% son recibidas en tiempo real por la Fiscalía. Asimismo, la mayoría de los casos se conducen por órdenes de aprehensión (40.97%) y citatorios (34.04%), en lugar de flagrancia, lo que indica una capacidad investigativa fortalecida. También, de cada tres medidas cautelares aplicadas en Querétaro, dos son prisión preventiva justificada, mientras que la oficiosa es casi inexistente, con menos del 1% de aplicación.

En conjunto, estos avances convierten a COSMOS en un modelo a considerar por otras entidades que buscan mejorar su justicia penal mediante una gestión moderna, basada en datos, tecnología, coordinación y derechos humanos.

Introducción

Durante más de una década, desde México Evalúa hemos valorado y dado seguimiento a la implementación de la reforma penal en el país a través de la serie *Hallazgos* (México Evalúa, 2017–2024). Este ejercicio ha puesto de relieve



ve cambios sustanciales en la forma en que se organizan, surgen o se agotan algunas instituciones que conforman el sistema de justicia a nivel federal y en los estados. Vimos surgir a las unidades de análisis criminal en fiscalías y policías, también la creación de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas y las comisiones estatales de búsqueda de personas desaparecidas, así como el impulso a la justicia cívica. También, en algunas entidades, presenciamos retrocesos como la eliminación de órganos implementados o coordinadores de la reforma penal.

Asimismo, documentamos las fluctuaciones en el respeto institucional hacia algunos derechos humanos como la legalidad de las detenciones o la imposición de la prisión preventiva oficiosa. Otra dimensión, que también ha sido parte de los estudios de México Evalúa, es el seguimiento sobre el uso de ciertas figuras procesales, como las salidas alternas en sede ministerial o judicial.

En este amplio panorama de observación, hay algunas entidades federativas que a lo largo de los años han destacado por innovaciones que potencian el funcionamiento del sistema penal acusatorio. Una de ellas es Querétaro. Aunque existe actualmente un sólo Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para todo el país, la forma en que las instituciones de justicia se organizan para coordinarse son distintas en cada entidad y enfrentan fenómenos criminales particulares de cada región. En esta diversidad de formas de organización, Querétaro ha resaltado por obtener resultados consistentemente altos en las evaluaciones de México Evalúa. Por ello, un estudio de caso enfocado a esta entidad es pertinente para entender los mecanismos institucionales que sustentan estas altas mediciones y, en su caso, promover su difusión y viabilidad en otros estados.

La observación de México Evalúa sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia de todas las entidades federativas, nos permite identificar dos factores clave que están presentes en Querétaro y cuya réplica en otros lugares constituyen un reto mayor: primero, la voluntad y continuidad política y, segundo, el montaje de la operación de todas las instituciones del sistema de seguridad y justicia en un sistema informático único.

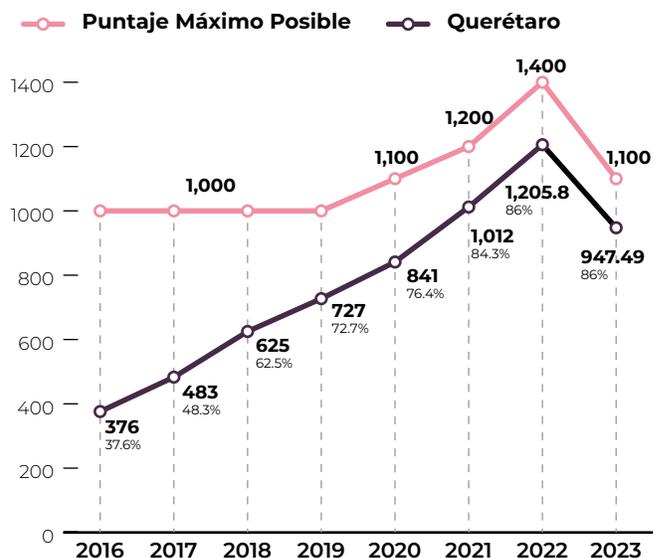
En particular, este último elemento técnico requiere de una cirugía mayor a los procesos de todas las instituciones y que éstos se articulen en una misma plataforma digital sobre la que trabajen directamente los operadores. Lo que se ha documentado en *Hallazgos* desde sus primeras ediciones es que, en la mayoría de los estados, las instituciones

de justicia llevan por separado su sistema de gestión y las herramientas tecnológicas con las que el personal trabaja de manera cotidiana, en particular las fiscalías. Aunado a ello, los sistemas informáticos de las instituciones no están interconectados. Este esfuerzo de vinculación institucional y tecnológica constituye una diferencia radical entre Querétaro y el resto del país.

Querétaro, en 2016, —año de la implementación obligatoria en todo el país del sistema acusatorio— ocupó en el “Ranking del avance de consolidación del NSJP” de México Evalúa el cuarto lugar nacional con 376 de 1000 puntos posibles, sólo después de Guanajuato, Chihuahua y Baja California. A partir del siguiente año, Querétaro se ha ubicado año con año en el primer lugar con una puntuación ascendente en la mayoría de los casos.

En 2017 obtuvo 483 puntos de un máximo posible de 1000 (48.3%). Subió a 625 (62.5%) en 2018 y en 2019 fueron 727 (72.7%). En 2020, bajo una metodología más completa y sobre una escala de 1100 puntos, alcanzó 841 (76.4%). En 2021 la medición siguió evolucionando, de manera que la puntuación máxima fue de 1200 y logró 1,012 (84.3%). Para 2022, la escala aumentó a 1400 y obtuvo 1,205.8 (86%). Por último, en 2023, en el Índice de Capacidad también ocupó el primer lugar con 947 puntos de 1100 posibles (86%).

Gráfica 1. Referencia de puntajes y escalas alcanzadas por Querétaro en la serie *Hallazgos*





En el Ranking y el Índice de Capacidad,¹ México Evalúa combina una serie de variables que permiten comparar los 32 sistemas de justicia estatal a partir de su fortaleza institucional. En estas evaluaciones, Querétaro se ha mantenido como estado puntero y pionero. Lo anterior, sin dejar de lado el complejo contexto de violencia e impunidad que vivimos en México y en el cual Querétaro también está inmerso. También se deben abordar los retos nacionales actuales que también afectan a la entidad. Por ejemplo, el crecimiento de redes de delincuencia organizada, la militarización de la seguridad pública y la elección mediante voto directo de jueces y magistrados.

Dentro del panorama de observación, se constató que una de las claves del éxito del sistema de justicia penal en Querétaro, es la instauración de la Comisión COSMOS. Este organismo abordó, desde un inicio, la implementación de la reforma con una visión sistémica. Es decir, la transición a un proceso penal oral y acusatorio se consolidó de forma coordinada por todas las instituciones del sistema de seguridad pública y justicia penal, comenzando por las policías hasta el sistema penitenciario.

En estos momentos en que como país reconocemos que la impunidad y las fallas en la justicia penal en México siguen siendo una constante, y que la solución no es dismantelar instituciones de manera aislada y sin contexto, Querétaro ofrece una experiencia exitosa. Constatamos que una visión sistémica y esfuerzos coordinados sí pueden mejorar la seguridad pública y la justicia penal.

Metodología

El objetivo de este estudio es profundizar en algunas de las prácticas institucionales o mecanismos característicos de las instituciones de justicia penal del Estado de Querétaro que explican por qué ha obtenido buenos resultados año con año. Pretendemos que este análisis sirva para inspirar cambios en otras entidades que busquen mejorar su desempeño.

En diciembre de 2024 el equipo de justicia de México Evalúa realizó una visita de campo (Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS [CESC], 2025a) a las distintas instituciones que componen el sistema de justicia penal en Querétaro. La finalidad fue observar directamente cómo se gestionan los casos y conocer de primera mano la experiencia de las personas operadoras del sistema de justicia para comprender a detalle su funcionamiento.

Este estudio de caso es descriptivo, y además parte de datos cuantitativos. A partir de la recopilación y análisis de datos que México Evalúa ha realizado a lo largo de los años, el equipo constató la operación y mecanismos de coordinación en el sistema de justicia penal de la entidad.

Esta visita también nos permitió explicar cualitativamente algunas de las prácticas que se considera pueden haber aportado a los indicadores reflejados en los ejercicios anuales de la serie *Hallazgos*. Pudimos constatar las condiciones de las instalaciones en diversas instituciones del sistema de justicia penal queretano: salas de audiencias del Tribunal, sistema carcelario, C4 y juzgados cívicos, así como de Fiscalía estatal. También se realizaron entrevistas y se observó la operación cotidiana de las autoridades.

Estos ejercicios de terceros imparciales son importantes para evaluar si las instituciones de justicia de una entidad operan de manera correcta, o bien, identificar brechas en el desempeño esperado.

La selección de Querétaro como objetivo del estudio responde, como se mencionó anteriormente, a que de manera consistente ha obtenido resultados sobresalientes en los indicadores de *Hallazgos* desde sus inicios. Es además una de las pocas entidades que mantuvo un espacio colaborativo enfocado en la coordinación interinstitucional. En contraste, la mayoría de las entidades perdieron esa capacidad luego de finalizar la reforma del sistema de justicia penal acusatorio y tras la desaparición de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), en 2016.

Estado actual del sistema de justicia penal en Querétaro

El Estado de Querétaro se localiza en la región centro de México. Limita con Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México y Michoacán. De acuerdo a otra investigación de México Evalúa también centrada en Querétaro, aunque enfocada en las áreas de oportunidad regulatoria para el *nearshoring*, durante 2024 la entidad mantuvo un crecimiento estimado del 1.9% del producto interno bruto (PIB). Esto es derivado del dinamismo de sectores como la manufactura, los servicios y la construcción, aunque a un ritmo menor que el 4.2% registrado en 2023, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México Evalúa, 2025). En materia de comercio, Querétaro se ve favorecido por su posición estratégica como cruce de cami-

¹ Entre 2016 y 2021 este Índice se llamó Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. En 2022 y 2023 tuvo varias modificaciones metodológicas y se denominó Índice de Capacidad Institucional. En esencia, la idea detrás de estos índices siempre ha sido medir la capacidad instalada de las instituciones gubernamentales para poder operar adecuadamente el sistema de justicia penal acusatorio. Ver en el Anexo 1 la Fórmula de cálculo de Índice de Capacidad, para *Hallazgos* 2023.

nos que facilita el comercio y la conexión con otros estados y mercados. Justo esta posición geográfica favorable al paso de rutas de comercio, sumada al crecimiento poblacional de 29.4% entre 2010 y 2020 (Secretaría de Economía, 2024), se ha vuelto fuente de riesgos y retos en términos de seguridad pública y justicia.

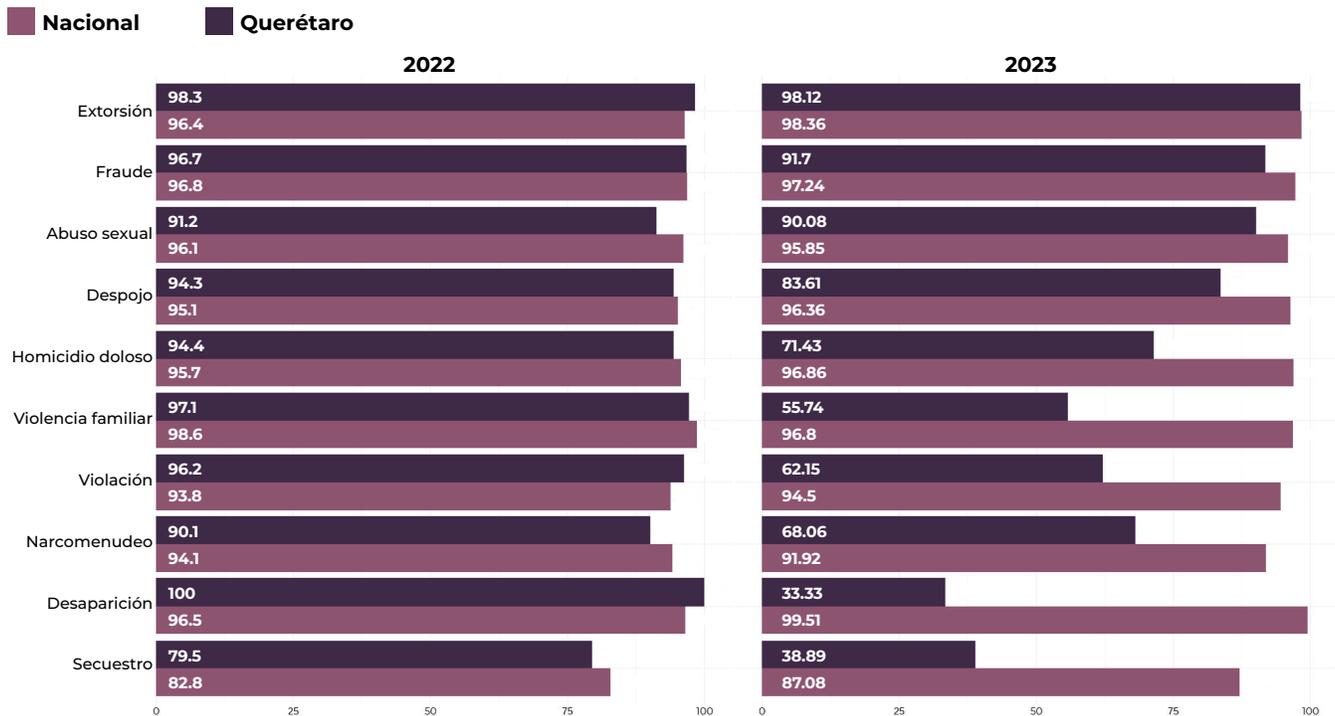
En ese sentido, observamos un comportamiento diferenciado entre Querétaro y los estados circundantes. Por ejemplo, tratándose de delitos de alto impacto, de acuerdo a datos de 2024 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del INEGI, la tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes fue, para Querétaro, de 7.3. En contraste, Hidalgo tuvo 8.2; el Estado de México, 11.2; San Luis Potosí, 13.2; en Michoacán, 25.4; y en Guanajuato, 39.9.

En cuanto a las respuestas del sistema de justicia, entre 2022 y 2023 Querétaro tuvo una mejora considerable en el Índice de Impunidad calculado por México Evalúa. Este Índice nos permite observar las respuestas efectivas del sistema de justicia². En algunos delitos como la desaparición forzada, Querétaro ha alcanzando tasas de impunidad tan bajas como 33.33%, o secuestro con 38.89%. Esto significa que la mayoría de los casos iniciados por esos delitos alcanzan una salida en el proceso penal.

Mapa 1. Situación geográfica y municipios del Estado de Querétaro



Gráfica 2. Índice de impunidad por tipo de delito en Querétaro Querétaro vs Nacional



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

2 Ver Anexo 2. Fórmula de cálculo de Índice de Impunidad



Los datos permiten observar cómo en esta entidad se focalizan de un año a otro los esfuerzos institucionales para sancionar delitos de alto impacto como el homicidio, la desaparición forzada de personas, el narcomenudeo, el secuestro, la violación y la violencia familiar.

Sin embargo, también encontramos delitos como la extorsión que, en Querétaro, presenta cifras de impunidad del 98%, muy similar a la cifra nacional de impunidad es del 98.3%. En el contexto actual de la estrategia nacional contra la extorsión —que involucra la participación de autoridades federales, estatales y municipales—, será pertinente monitorear el aprovechamiento de las herramientas que Querétaro ha logrado articular para incentivar la denuncia, investigación, persecución y justicia aplicada a este fenómeno delictivo y las redes criminales que lo operan.

Los resultados en la entidad permiten inferir que las instituciones de seguridad y justicia de Querétaro priorizan fenómenos criminales a partir del análisis de datos. A su vez, articulan sus procesos con enfoques comunes orientados a disminuir la impunidad e incrementar las soluciones efectivas para los delitos prioritarios.

Sistema COSMOS

Para entender la forma en que se aborda la investigación, persecución e impartición de justicia para sancionar delitos en Querétaro es indispensable conocer el modelo COSMOS.

La vigencia del sistema acusatorio en Querétaro se declaró a partir de marzo de 2014. COSMOS tiene como antecedente histórico la Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, creada en junio de 2017. Sin embargo, la Comisión COSMOS sólo se institucionalizó a partir de la publicación de la “Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, denominada COSMOS”, el 3 de octubre de 2018 (Gobierno del Estado de Querétaro [GEQ], 2018).

Es de destacar que desde la creación de la Comisión, se enfatizó el respeto a la independencia del Poder Judicial, la imparcialidad y objetividad de la Fiscalía en la investigación y procuración de justicia, así como el equilibrio entre poderes. En ese sentido, entre los considerandos de la ley encontramos (GEQ, 2018, p. 35705):

47. Que la consolidación del Sistema de Justicia Penal exige en las entidades federativas la implementación de políticas públicas integrales que, mediante una coordinación interinstitucional, in-

cluyan procesos de planeación articulados, mecanismos efectivos de seguimiento y evaluaciones permanentes y continuas, así como una proyección y gasto de recursos eficientes.

Obedeciendo a ello, fue necesario crear un espacio de colaboración interinstitucional con objetivos comunes en materia de eficiencia y calidad de la justicia penal. Por este motivo, en esta Comisión se integraron representantes de todos los poderes que tendrían una responsabilidad en la implementación del sistema judicial penal.

Así, desde su creación, COSMOS se integra por el Gobernador del Estado de Querétaro, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso estatal, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Seguridad Ciudadana y el Presidente del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción. La Secretaría de Gobierno es el enlace operativo e instancia de coordinación entre los integrantes y responsable de la ejecución de las resoluciones de la Comisión.

Desde el punto de vista estructural, COSMOS es “un modelo de gestión institucional con un enfoque sistémico de la justicia penal y la seguridad, cuyo objetivo es que se hagan efectivos los derechos humanos, que garanticen el procedimiento penal acusatorio y oral, ocupándose de la administración, organización y funcionamiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Querétaro” (CESC, 2025b).

Las instituciones de seguridad pública y justicia penal que se articulan mediante COSMOS son:

- Centro de Capacitación, Formación e Investigación para la Seguridad del Estado de Querétaro (CECAFIS).
- Centro de Información y Análisis para la Seguridad, Coordinación Querétaro (CQ-CIAS).
- Fiscalía General del Estado de Querétaro (FGEQ).
- Poder Judicial del Estado de Querétaro.
- Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC).
- Centro Estatal de Atención a Víctimas (CEAV).
- Defensoría Penal Pública (DPP).
- Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC).



- Unidad de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA).
- Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro (CESPQ).
- Centro de Internamiento y Ejecución de Medidas para Adolescentes (CIEMA).
- Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Querétaro (CECCQ).

Por ley, la Comisión es convocada de manera ordinaria semestralmente por la secretaría técnica que corresponde a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo —que realiza funciones de enlace operativo e instancia de coordinación entre los integrantes— con el fin de que sean ejecutados los acuerdos y resoluciones de la Comisión. No obstante, se enfatiza que sus integrantes “tienen asegurada la libertad, independencia y autonomía en las determinaciones y atribuciones que funcional y constitucionalmente les corresponden, por lo que no existe intromisión o sustitución en las decisiones legalmente exclusivas a favor de las instituciones.” (GEQ, 2018, p. 35711) Es decir, se respeta el equilibrio de poderes, la autonomía de la Fiscalía y la independencia judicial, aún cuando el convocante es parte del Poder Ejecutivo.

En el marco de COSMOS se han generado proyectos concretos que involucran a diversas instituciones del sistema de justicia, entre ellos: planeación conjunta (GEQ, 2019, p. 16138), proyectos tecnológicos como la implementación del Sistema Informático Único (CESC, 2025c) que permite el seguimiento en tiempo real de los casos que ingresan a las instituciones de seguridad y justicia penal y, más recientemente, la adición de la justicia cívica (CESC, 2025d) como un primer nivel de justicia para resolver conflictos cotidianos y de fácil resolución.

El elevado puntaje en la evaluación de la justicia penal de Querétaro a lo largo de los años, y que desde 2018 está vinculado al trabajo de la Comisión COSMOS, nos lleva hacia una primera reflexión sobre la importancia de generar espacios de cooperación entre poderes e instituciones con objetivos comunes y específicos.

La tecnología como herramienta de articulación

En la visita de campo emprendida a finales de 2024 por el equipo de Justicia de México Evalúa, constatamos que desde la concepción del Modelo COSMOS, la tecnología fue clave para articular a las instituciones involucradas.

Así, el modelo de gestión de las instituciones se montó a la par que el sistema informático; no fueron concebidos de forma separada. Esto les ha permitido contar con la trazabilidad de cada caso desde la denuncia recabada por la policía hasta la resolución ministerial o judicial. La trazabilidad consiste en la posibilidad de dar seguimiento a un caso desde su ingreso hasta la salida correspondiente en el sistema de seguridad y justicia, ya que todo queda registrado en el sistema informático. Esta característica ha sido fundamental para contar con información confiable y dar seguimiento a cada caso. Al mismo tiempo, permite el control en las labores cotidianas de los operadores de las instituciones de justicia.

La trazabilidad de casos judiciales es fundamental para garantizar un sistema de justicia eficiente, transparente y confiable. En materia de transparencia y rendición de cuentas permite conocer en todo momento en qué etapa se encuentra un caso, quién ha intervenido y qué decisiones se han tomado, ayuda a prevenir actos de corrupción, discrecionalidad o manipulaciones indebidas. También contribuye a reducir retrasos y cuellos de botella al identificar dónde se detiene el avance de un expediente. Facilita, por añadidura, la planeación de recursos, la asignación de cargas de trabajo y la supervisión del desempeño institucional.

La trazabilidad asegura, además, que los procesos se sigan conforme a los plazos legales y con las debidas garantías procesales. Esto ayuda a proteger los derechos de las víctimas, imputados y demás partes involucradas. Al mismo tiempo, permite contar con información confiable, histórica y ordenada sobre cada caso, de manera que jueces, defensores, fiscales y otros actores pueden tomar decisiones mejor fundamentadas y coherentes.

Cuando las personas pueden dar seguimiento a sus casos o ver que los expedientes se mueven de forma regular y ordenada, aumenta la percepción de justicia y legitimidad del sistema judicial. Así, la trazabilidad judicial no sólo es una característica tecnológica o administrativa, sino un componente esencial para asegurar un acceso real y efectivo a la justicia.

En particular, la aplicación de tecnología en Querétaro ha llamado la atención en procesos tan básicos como la recepción de denuncias mediante tabletas electrónicas por la policía estatal y las municipales. Esta medida, por sí sola, ha marcado una gestión diferenciada con el resto del país por diversas razones:

1. Involucra a la policía como parte del sistema de seguridad pública y justicia penal.



2. Amplifica la posibilidad de denuncia —lo cual, desde el enfoque ciudadano, representa una ventaja importante de acceso a la justicia.
3. Implica coordinación entre policías y Fiscalía.
4. Implica un modelo de gestión de la entrada al sistema de justicia y manejo de casos completamente diferente a la recepción física (o de ratificación) sólo en las sedes de la Fiscalía.
5. Permite dar seguimiento a los casos de manera ágil mediante el control digital.

Ejemplos de resultados interinstitucionales en Querétaro

La colaboración entre policías, Fiscalía, el Tribunal Superior de Justicia y el sistema penitenciario, es emblema del modelo COSMOS. Para entender cómo impacta esta coordinación interinstitucional en los resultados, identificamos algunos indicadores que dan muestra de ello.

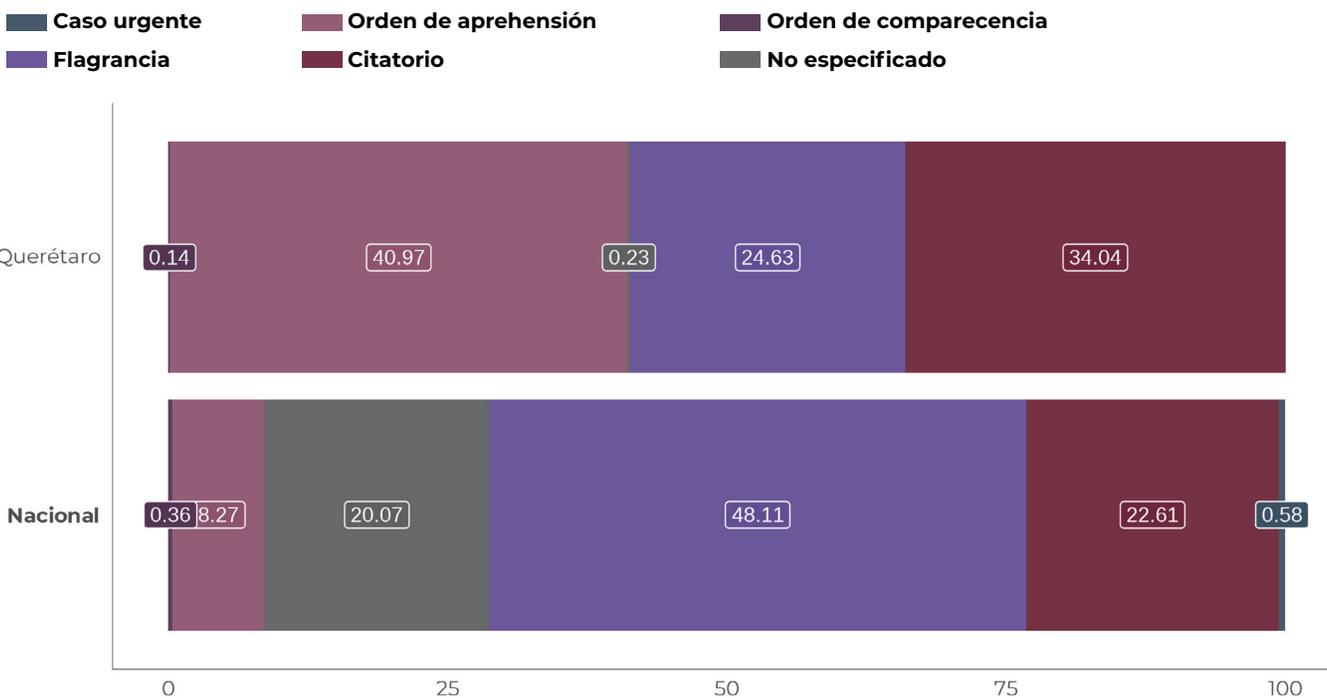
Esta gráfica muestra las distintas formas de conducción de las investigaciones con información de la Fiscalía. Compa-

ra los resultados de Querétaro con los promedios a nivel nacional. Como se puede observar, Querétaro reporta menos dependencia hacia los casos por flagrancia (24.63%) en comparación con el promedio nacional (48.11%). La existencia de un alto porcentaje de casos por flagrancia suele señalar insuficiencia en la capacidad de investigación en las fiscalías.

En el caso de Querétaro, la mayoría de los casos se conducen a partir de órdenes de aprehensión (40.97%) y citatorios (34.04%). Estas dos formas de conducción al proceso, implican que la investigación de la Fiscalía ha pasado incluso filtros judiciales, y que las y los jueces advierten una causa probable para aprehender o citar a la persona imputada. Cuando, en cambio, la forma de presentación ante los tribunales es por detención en flagrancia, significa que las personas llevadas ante los tribunales fueron aprehendidas en el momento mismo de cometer el delito, es decir, sin que mediara una investigación previa.

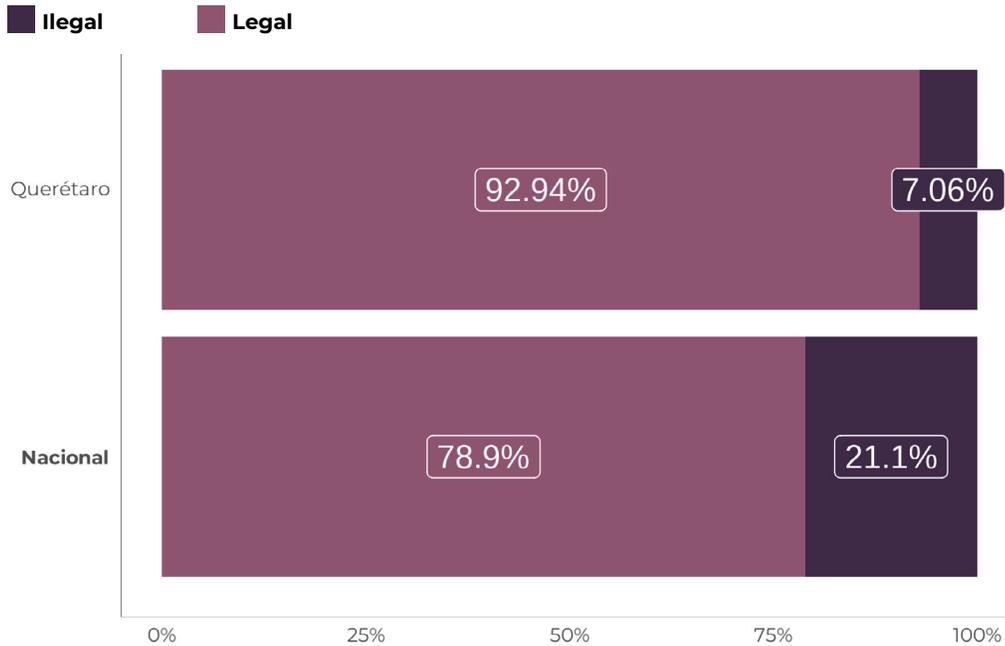
De acuerdo a estos datos, encontramos en Querétaro una buena capacidad de investigación, lo que sugiere un trabajo de coordinación entre ministerios públicos, policías, peritos y analistas. Además, un 75% de las investigaciones han pasado por revisión judicial.

Gráfica 3. Formas de conducción al proceso penal en el fuero común



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 4. Determinaciones en los controles de la detención por flagrancia



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Por otro lado, en la entidad la mayoría de los casos (92.94%) el Juez de Control determinó como legal la detención. En las entrevistas con el personal de la policía y la fiscalía, atribuyen este resultado, en parte, al uso de tecnología (fotografías, videos y audios) que permite a los jueces verificar que las circunstancias en las que se realizaron las detenciones y su apego a protocolos y leyes. Esto refleja la coordinación entre policías y fiscalías. Al mismo tiempo, indica una selección estratégica de los casos en que se ejerce la acción penal. Es decir, este indicador podría señalar que los ministerios públicos y las policías están realizando un filtrado correcto de los casos que se presentan ante el tribunal, al verificar que los casos que llegan a los jueces son producto de detenciones legales.

Como podemos ver en la Tabla 1, entre 2021 y 2023 ha aumentado el número de audiencias, tanto a nivel nacional como en el Estado de Querétaro (47.4%). También se puede ver que las audiencias de Querétaro representan un porcentaje mínimo del total nacional. Al analizar, en la Tabla 2, el porcentaje de diferimiento de audiencias, se observa que Querétaro tiende a estar por debajo de la media nacional. Es decir, a pesar de que año tras año ha aumentado el número de audiencias, la entidad se ha logrado mantener por debajo de la media de diferimiento nacional.

En las entrevistas realizadas a la Magistrada Presidenta de la Sala Penal y los jueces coordinadores del área penal

señalaron que están organizados en lo que denominan “Modelo Celular”. Cada célula está integrada por cinco jueces entre los que se reparten o gestionan las audiencias. Mientras que en 2021 tenían dos células, al identificar un aumento de audiencias, en 2023 crearon una célula adicional. Lo que les permitió gestionar este incremento. Por otra parte, también señalaron que en el edificio de audiencias cuentan con 15 salas, y dado que actualmente hay 11 jueces de control y tres de ejecución, disponen de casi una sala por juez. Esto les ha permitido no tener diferimientos o empalmes de audiencias, incluso este factor les ha permitido acortar tiempos en los procesos.

Tabla 1. Diferimiento de audiencias y duración de procesos

Total de audiencias programadas en el fuero común, 2021-2023			
Querétaro vs Nacional			
	2021	2022	2023
Nacional	573,894.0	656,736.0	719,286.0
Querétaro	5,257.0	6,878.0	7,751.0
Porcentaje del nacional	0.9	1.0	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información pública.

Tabla 2. **Porcentaje de diferimiento de audiencias**

Porcentaje de diferimiento de audiencias			
Querétaro vs Nacional			
	2021	2022	2023
Nacional	20.74	17.62	18.91
Querétaro	14.32	12.39	18.68

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información pública.

Lo anterior nos indica que el Poder Judicial del Estado tiene entre sus consideraciones el control de que no se abuse de los diferimientos de audiencia. Esto contribuye a no gastar innecesariamente dinero y tiempo de los operadores y hace una justicia más pronta y expedita.

En la Gráfica 5 se corrobora que en Querétaro, comparado con el promedio nacional, los procesos se han logrado reducir entre 80 a 125 días. Hablamos de aquellos que se resuelven mediante suspensión condicional, procedimiento abreviado y juicio oral. La excepción es cuando hay mujeres imputadas en los acuerdos reparatorios. En tales casos, los procesos se

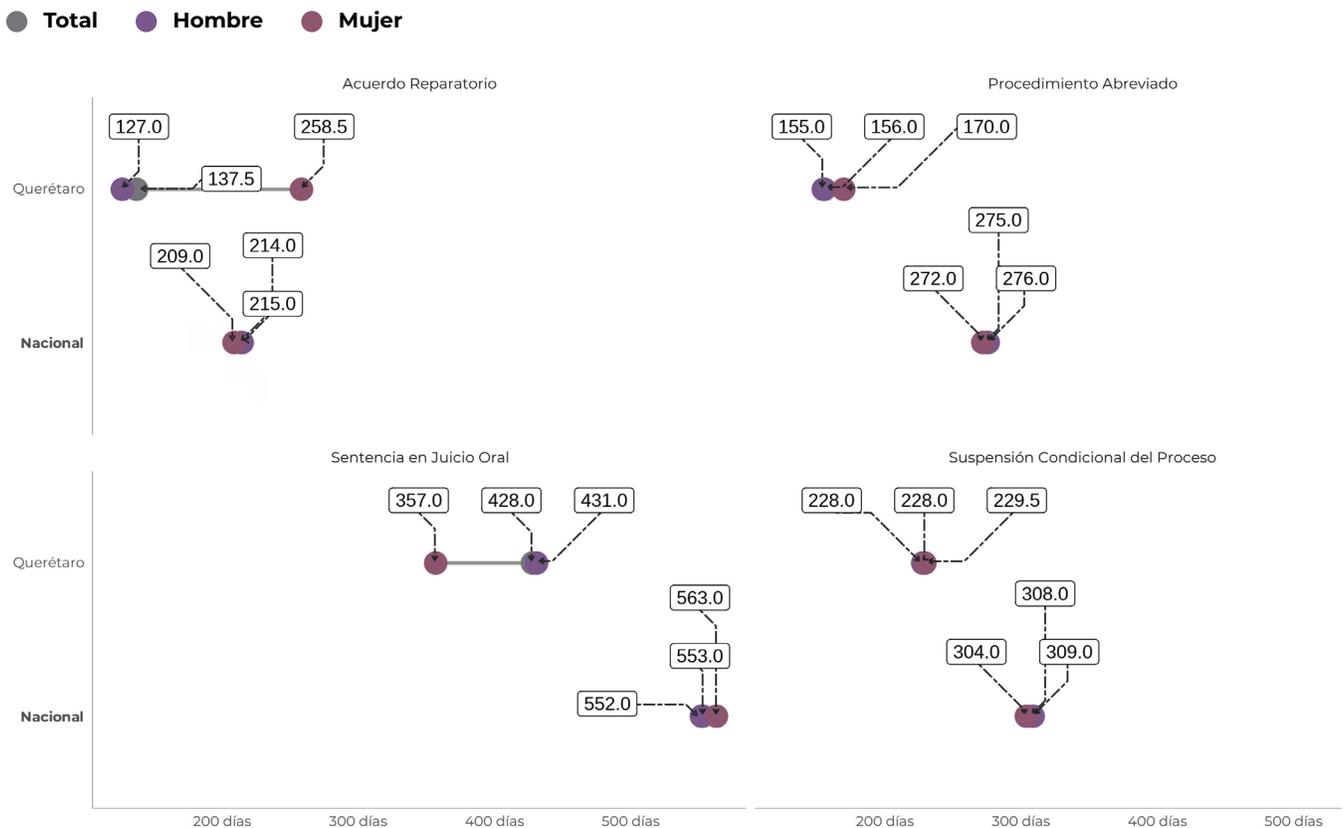
prolongan 44 días respecto del promedio nacional (aunque el promedio que suma a hombres y mujeres sigue siendo muy inferior). Esto podría depender del tipo de condiciones y los plazos para su cumplimiento. Al respecto, es importante revisar las causas de la prolongación de los procesos penales cuando se trata de mujeres. Si bien, es un patrón que identificamos se reproduce a nivel nacional, Querétaro podría diseñar estrategias para que este sesgo de género no persista.

Tratándose de los acuerdos reparatorios, las condiciones se imponen según las necesidades de cada caso y se busca un cumplimiento satisfactorio a las obligaciones impuestas. Todo ello puede ampliar la duración de las audiencias. Es preferible un acuerdo reparatorio de calidad, aunque dure más tiempo su cumplimiento, que simplemente reducir la duración procesal.

Prisión preventiva

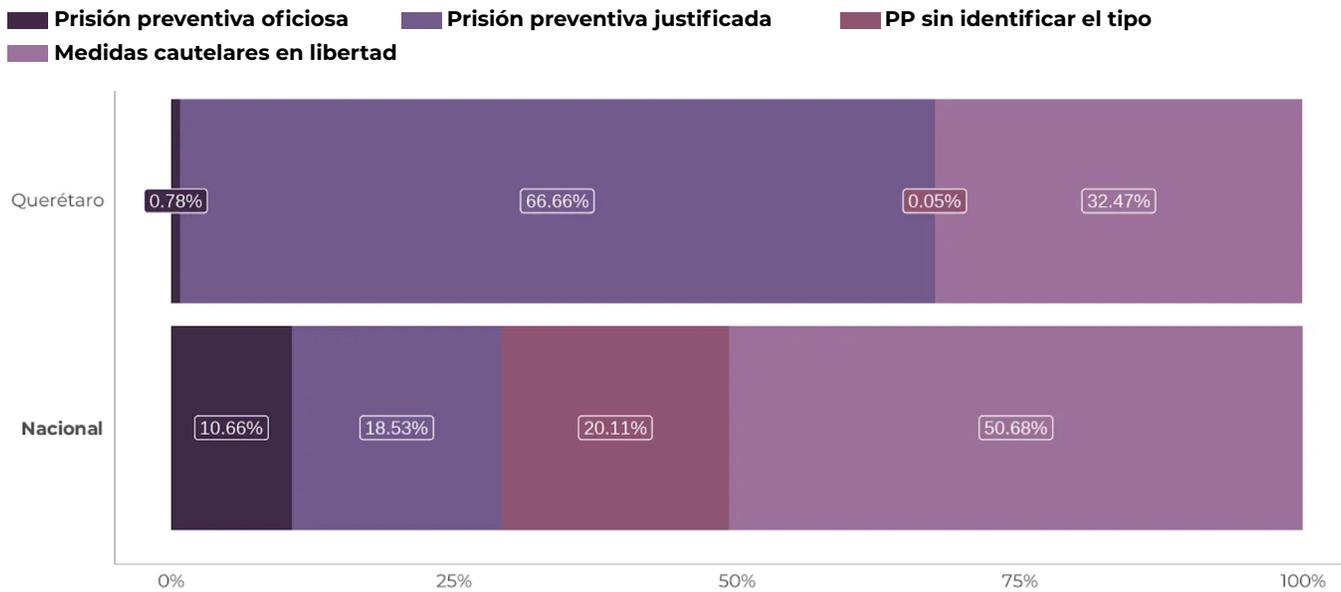
En el sistema penitenciario de Querétaro, se observa un uso marcado de la prisión preventiva justificada sobre la oficiosa y un uso reducido de las medidas cautelares en libertad comparado con los promedios nacionales.

Gráfica 5. **Duración de procesos penales según el tipo de conclusión**



Para este cálculo no se toman en cuenta los procesos con duraciones mayores a los 27 años (10,000 días) por presentar posibles inconsistencias. Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 6. Medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso en el fuero común



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

El promedio nacional de prisión preventiva justificada es de 18.53%, mientras que en Querétaro suele ser la medida cautelar predominante con un 66.6% de las acciones judiciales. Por su parte, en el país las medidas cautelares en libertad alcanzan el 50.68% de las causas, y en el estado sólo llegan a 32.4%. Es relevante mencionar que la prisión preventiva oficiosa o automática aún se aplica en el ámbito nacional en un 10.6% de los procesos, cuando en Querétaro es una figura prácticamente en desuso aplicada en menos del 1% de los casos.

Este dato tiene impacto en el sistema penitenciario —al contrastarlo con el porcentaje de personas privadas de la libertad— y confirma que en Querétaro hay un menor número de indiciados en espera de sentencia (27.74%) respecto del promedio nacional (37.8%). De éstos sólo se identificaron a 34 hombres y ocho mujeres que cumplen

el indicador, con un total de 42 personas que están bajo prisión preventiva con más de dos años privadas de la libertad sin sentencia. Comparado con el promedio de 20 entidades donde obtuvimos este dato —que es de 2,371—, resulta que las cifras de Querétaro son bajas. Es decir, tratándose del caso de estudio, esta medida cautelar se ajusta generalmente a los plazos establecidos en la Constitución como máximos de duración de los procesos.

Estos datos podrían sugerir que en Querétaro hay un filtro más riguroso de casos que se procesan en el sistema judicial y que ameritan medidas cautelares. Sólo casos complejos llegan a instancia judicial —en donde se busca que las medidas cautelares se justifiquen plenamente—. De esta forma, los casos de resolución más sencilla o de menor conflictividad penal se solucionan en sede ministerial o a través de la justicia cívica.

Tabla 3. Personas privadas de la libertad según su estatus jurídico

Querétaro vs Nacional			
Entidad	Total de personas procesadas	Total de personas sentenciadas	Porcentaje de personas procesadas del total de personas privadas de la libertad
Querétaro	839	2,186	27.74
Nacional	87,812	144,094	37.87

Fuente: Elaboración propia con base en los datos Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional 2023.

Descripción del caso

El Modelo de la Comisión COSMOS de Querétaro

Derivado de la visita de campo, el equipo de justicia de México Evalúa pudo corroborar que los resultados —reflejados en los datos anteriores— son en buena medida producto de la implementación del Modelo COSMOS.

En materia penal, la Ley COSMOS es única en su tipo. En su creación participaron los tres poderes locales, así como la Fiscalía General, la Defensoría de los Derechos Humanos y el Sistema Estatal Anticorrupción. Este involucramiento interinstitucional, junto con un gran respaldo político, permitió que dicha Ley fuera aprobada por unanimidad en el Congreso del Estado. Sin embargo, es ausente el componente de participación ciudadana, que podría contribuir a definir prioridades y a mejorar el desempeño institucional desde un enfoque de las personas usuarias.

De acuerdo con su diseño normativo, la Comisión COSMOS es una instancia interinstitucional responsable de tres objetivos:

1. **Diseñar** políticas públicas, propuestas y recomendaciones en materia de justicia penal.
2. **Promover** la celebración de instrumentos jurídicos y demás acciones de coordinación e intercambio de información entre las autoridades.
3. **Fomentar** la colaboración y capacitación interinstitucional entre los Poderes del Estado y las demás instituciones públicas y privadas.

La consolidación, coordinación, capacitación y evaluación del sistema de justicia penal se estructura a partir de nueve ejes, cada uno con una subcomisión permanente y tres subcomisiones transversales.

Los nueve ejes y sus subcomisiones permanentes son:

1. **Atención a víctimas.** Se encarga de brindar a la víctima u ofendido la atención inmediata, desde un enfoque ecológico, de tipo médico y psicológico, así como la asesoría jurídica para la defensa de sus derechos y para la reparación del daño.
2. **Defensoría penal pública.** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas, así como la revisión de acciones a través de la especialización, profesionalización y certificación de operadores.

3. **Justicia para adolescentes.** Su objetivo es elaborar propuestas de acciones que garanticen los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los procesos jurisdiccionales en materia penal.
4. **Mecanismos alternativos de solución de controversias y conflictos en materia penal.** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones en materia de solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo.
5. **Medidas cautelares.** Se encarga de proporcionar información de calidad, confiable y objetiva, mediante la evaluación de riesgos procesales a una persona imputada facilitando la toma de decisiones a la autoridad judicial en la resolución de medidas cautelares, así como en la supervisión de las medidas cautelares, suspensiones condicionales, libertades condicionadas o medidas de seguridad impuestas en libertad.
6. **Operación policial en el sistema de justicia penal.** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y acciones necesarias para garantizar la legibilidad y eficiencia de la evidencia derivada de la investigación de los hechos delictivos.
7. **Procesos judiciales.** Su objetivo es mantener un sistema de gestión judicial administrativa sano para evitar el colapso.
8. **Procuración de justicia.** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y revisión de acciones ejecutadas en materia de investigación y persecución de los delitos.
9. **Sistema penitenciario.** Se encarga de organizar la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Las subcomisiones transversales son:

10. **Normatividad.** Tiene a su cargo la construcción de propuestas para la adecuación, actualización y reformas del marco jurídico para la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
11. **Tecnologías de la información.** Tiene a su cargo la atención de las actividades necesarias para lograr la interconexión, uso de tecnología y coordinación de las Instituciones y autoridades que operan el Sistema de Justicia Penal Acusatorio a través del Sistema Informático Único (SIU).

Gráfica 7. Subcomisiones de la Comisión COSMOS



Fuente: Página de la Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS.

12. **Capacitación.** Tiene a su cargo la elaboración de estudios, propuestas y acciones necesarias para garantizar la legalidad y eficacia de la evidencia derivada de la investigación de los hechos delictivos.

Para orientar su operación, la Comisión COSMOS diseñó un Plan Estratégico Multianual. En él se establecieron cuatro objetivos entendidos como metas comunes para todas las instituciones que conforman el sistema de justicia penal, los cuales se desglosan en 14 líneas estratégicas:

Objetivo 1. Fortalecimiento institucional.

- 1.1. Consolidación del Marco Normativo Interno.
- 1.2. Diseño e Innovación de Tecnologías.
- 1.3. Servicio Profesional de Carrera.

Objetivo 2. Protección de la integridad del servicio público.

- 2.1. Certificación de operadores conforme a sus competencias.
- 2.2. Sistemas institucionales de evaluación del desempeño.
- 2.3. Análisis de comportamientos sistémicos mediante uso de tecnologías.
- 2.4. Conversatorios de operadores.
- 2.5. Promoción de códigos de conducta.

Objetivo 3. Medición de los modelos de operación.

- 3.1. Definición de estándares de actuación.
- 3.2. Desarrollo de instrumentos de medición institucional por procesos constitucionales.

Objetivo 4. Comunicabilidad concurrente.

- 4.1. Potenciar el uso de tecnologías para desarrollar progresivamente diversos aplicativos que permitan servicios personalizados.
- 4.2. Establecer un sistema de gestión que permita captar las opiniones, expresiones, críticas y propuestas de los usuarios del sistema o ciudadanos que participen.
- 4.3. Generar estudios interdisciplinarios que hagan posible procesos evolutivos de conocimiento del sistema.

Además, se consideran tres objetivos de la colaboración interinstitucional:

- 1. **Evaluación sistémica.**
- 2. **Elaboración de presupuestos.**
- 3. **Proceso legislativo y normativo.**

El trabajo de coordinación interinstitucional desarrollado por la Comisión COSMOS ha sido clave para alcanzar los resultados sistémicos en justicia penal en el Estado de Querétaro. En otras entidades existen mesas de seguridad o mesas de justicia que agrupan de forma similar a algunas de las instituciones, pero que carecen del marco normativo y/o de la organización que muestra la Comisión COSMOS para impulsar sus objetivos. Además, en las entidades federativas que cuentan con estos mecanismos interinstitucionales, la colaboración no se ha logrado aterrizar a modelos de gestión que estén montados sobre un sistema informático común que permita a todos los operadores del sistema de seguridad y justicia contar con una plataforma de trabajo que articule su trabajo cotidiano.

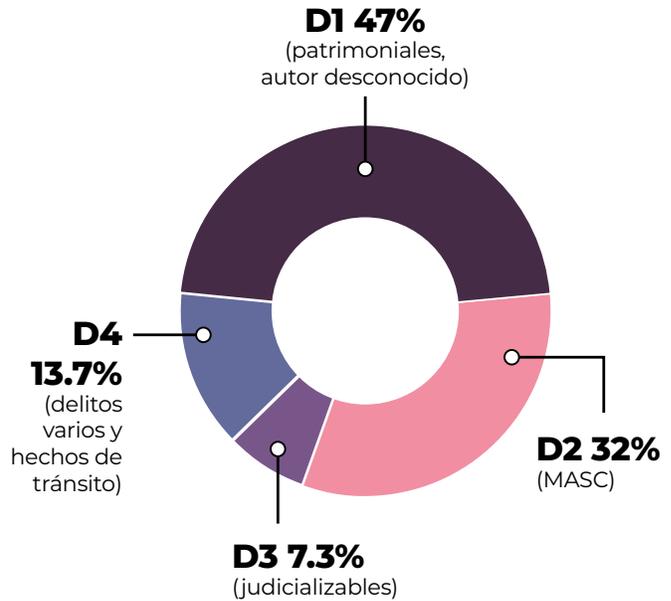
Policía y Fiscalía General del Estado de Querétaro

Durante la visita, se destacó que el Modelo de Operación Policial (MOP) permite la recepción de denuncias vía tableta electrónica en el lugar de los hechos para el delito de robo. Esto se realiza a través de un cuestionario inteligente que recaba los datos necesarios para esclarecer el hecho delictivo. Gracias a esta tecnología, estas denuncias se recaban en tiempo real. Actualmente, el 48.8% de las denuncias conocidas por la Fiscalía provienen de estas tabletas y el restante 51.2% se registra de manera presencial en las diferentes unidades de la misma Fiscalía.

Por su parte, la Fiscalía depende del Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda (MADD), el cual lleva nueve años operando en la institución. La clasificación de la demanda permite definir procesos de operación diferenciados. Esta distinción entre demandas o tipología de casos atiende a la forma de entrada al sistema (por la policía, denuncia ante la Fiscalía, delitos de oficio), la posible solución pertinente acorde al tipo de delito (archivo, acuerdo reparatorio, investigación especializada, judicialización) y al número de casos por cada tipo de demanda. El resultado es que cada tipo de demanda tiene un camino o proceso que optimiza recursos y mejora la eficiencia institucional y el servicio para las personas usuarias del sistema de justicia. De esta manera el Modelo parte de cuatro grupos de delitos para los que se identificaron necesidades de demandas particulares:

- **Demanda 1:** Delitos patrimoniales en los que se desconoce la identidad del imputado. Principalmente robos en todas sus modalidades, así como el delito de falsificación y uso indebido de documentos. Representa alrededor del 47% de las carpetas de investigación iniciadas. Si después de desarrollar líneas de investi-

Gráfica 9. Tipo de demanda en el MADD



gación se cuenta con datos para detonar una judicialización, ésta se realiza. De lo contrario, la determinación ministerial que reciben estos casos es el archivo temporal. El grueso de las denuncias provienen de denuncias que se atienden vía tableta electrónica de la policía. Debido a la facilidad de realizar denuncias por medio de esta tecnología, la cifra de “incidencia delictiva” aumentó en un 40%. Es decir, la delincuencia no necesariamente aumentó en esa proporción, pero sí el número de denuncias.

- **Demanda 2:** Delitos patrimoniales o de querrela (abuso de confianza, amenazas, daños, despojo, fraude, robo e incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar) que pueden ser resueltos mediante un acuerdo reparatorio, a través del uso de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC). Representa alrededor del 32% de los casos.
- **Demanda 3:** Delitos de alto impacto, para los que la única determinación ministerial posible es la judicialización. Representa cerca del 7.3% de los casos. Estos casos requieren una investigación especializada.
- **Demanda 4:** Delitos para los que se puede requerir una investigación o que pueden ser resueltos mediante MASC, como el homicidio culposo y las lesiones dolosas y culposas. Representa el 13.7% de las carpetas de investigación.



La clasificación de las demandas se realiza por medio del operador especializado denominado “Fiscal Decisor”. Este funcionario tiene la encomienda de identificar, jurídica y técnicamente, las necesidades de las personas para luego turnar de manera inmediata el caso a las áreas que darán seguimiento a su carpeta de investigación de inicio a fin. El Fiscal Decisor hace el registro inicial del caso y solicita al personal operativo los actos de investigación que se requieran. Las características de los criterios que distinguen a cada una de las demandas, y que corresponden de conocer a las unidades por su especialización, están contenidas en el documento que da estructura al modelo de gestión.

Tanto el MADD como el MOP están conectados mediante el Sistema Informático Único (SIU), mismo que en general enlaza a todas las instituciones de justicia en Querétaro. Este mismo sistema también funciona al interior de la Fiscalía y facilita el envío de solicitudes tanto a la policía de investigación como a las áreas de servicios periciales. A su vez, el SIU permite también que la Fiscalía realice el dictado de medidas de protección y que se activen a la par las corporaciones policiales e incluso los centros de Comando, Control, Comunicación y Cómputo (C4).

Por otra parte, se mencionó que en la Fiscalía están trabajando en la integración de unidades de análisis criminal que permitan investigar y sistematizar información sobre las redes de delincuencia organizada que operan en la región. Si bien Querétaro no ha sido impactado tan violentamente como entidades vecinas (especialmente Guanajuato y Michoacán), ya se detecta la operación de delincuencia organizada. Para Querétaro es urgente que este tipo de ilícitos sean investigados y sancionados, enviando el mensaje de que los delitos cometidos en territorio queretano sí tienen consecuencias. Esto contribuiría a contener la expansión de la violencia delictiva del crimen organizado.

Para iniciar la desarticulación de estas redes, se requieren herramientas de investigación y procesamiento penal diferenciadas. Por ello, es fundamental trabajar en el desarrollo de herramientas diferenciadas de análisis criminal, persecución penal y procesamiento penal. Por ejemplo, el uso de criterios de oportunidad y juicios abreviados para la obtención de información de personas que encabezan estas redes delictivas o el uso de la prueba anticipada y mecanismos de protección a testigos y personal del sistema de justicia penal (policías, fiscales, jueces, peritos) que permitan el desahogo del proceso penal sin intervenciones indebidas.

Poder Judicial del Estado de Querétaro

En la visita se explicó que la operación del Tribunal Superior de Justicia se basa —como mencionamos anteriormente— en un “Modelo Celular”. En él, por cada cuatro personas juzgadoras hay un coordinador. Además, cada persona juzgadora tiene a su cargo cinco personas de apoyo; dos auxiliares de causa o de sala, un auxiliar de actas y un auxiliar jurídico. Gracias a este modelo no ha sido necesario implementar otras herramientas de gestión pues los equipos de jueces se apoyan y complementan para avanzar en las causas. Para la distribución de cargas y solucionar temas de carácter administrativo, cada célula de jueces celebra una reunión mensual de coordinación y también se realiza una reunión anual del Modelo COSMOS.

Uno de los objetivos que se impuso el Poder Judicial del Estado a raíz de acuerdos en la Comisión COSMOS, es evitar los diferimientos de audiencia imputables a los juzgadores. Por este motivo, cuando se da el diferimiento audiencias generalmente es por causas atribuibles a las partes.

El Poder Judicial cuenta con 14 salas de audiencia penal y 15 jueces, es decir, una por persona juzgadora. Tienen una sala reservada para audiencias de ejecución penal. Cada juez tiene su propia agenda, aproximadamente desahogan de cinco a siete audiencias por día, y se deja espacio para audiencias urgentes. Se cuenta con 11 jueces de oralidad y tres especializados en ejecución penal. Adicionalmente, hay cuatro juezas especializadas en violencia contra la mujer a quienes se canalizan estos casos por turno. Estas juzgadoras son de competencia mixta, por lo que pueden resolver también sobre otros temas civiles como custodia o alimentos, reduciendo la necesidad de nuevas audiencias específicas de materia familiar.

En el Edificio de Audiencias hay un equipo de defensores y asesores jurídicos adscritos, pero no con fiscales adscritos. Es decir, que la misma arquitectura del edificio agiliza los procesos, ya que los operadores de la defensoría y asesores de víctimas están disponibles en cualquier momento en que sea necesario celebrar una audiencia.

En cuanto a la radiación de la causa, la misma persona juzgadora que conoce un caso en la audiencia inicial lleva el proceso hasta el auto de apertura a juicio oral. Así se reduce el tiempo que necesitan los jueces para familiarizarse con el caso.

La distribución de cargas de trabajo se realiza mediante el SIU, y de manera equitativa. El sistema comparte la informa-

Gráfica 8. Facsímil del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2024



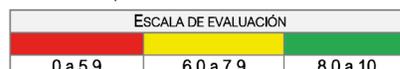
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2024

Calificaciones Ceresos

Estado	Calificación Estatal 2024**	Población Penitenciaria*	
Estado de México	6.57	35,557	Grupo "F" (POBLACIÓN DE 20,001 PPL, en adelante)
Ciudad de México	6.91	25,419	
Jalisco	7.29	13,239	Grupo "E" (POBLACIÓN DE 10,001 a 20,000 PPL)
Baja California	5.97	12,704	
Sonora	7.27	11,032	Grupo "D" (POBLACIÓN DE 6,001 a 10,000 PPL)
Nuevo León	7.79	10,090	
Chihuahua	7.19	8,688	
Veracruz	6.31	8,273	
Puebla	5.83	7,442	
Michoacán de Ocampo	5.98	6,534	
Guanajuato	7.62	6,364	
Chiapas	5.44	5,401	Grupo "C" (POBLACIÓN DE 4,001 a 6,000 PPL)
Hidalgo	5.79	5,126	
Coahuila	5.86	4,376	
Durango	7.26	4,163	
Sinaloa	6.59	4,098	
Tabasco	4.94	4,083	
Tamaulipas	6.55	3,998	Grupo "B" (POBLACIÓN DE 2,001 a 4,000 PPL)
Guerrero	5.16	3,922	
Oaxaca	6.50	3,825	
Quintana Roo	6.54	3,692	
Morelos	7.40	3,679	
San Luis Potosí	5.95	3,154	
Querétaro	9.10	3,058	
Nayarit	5.23	2,825	
Zacatecas	5.38	2,353	
Aguascalientes	6.38	1,971	
Yucatán	7.34	1,816	
Colima	7.20	1,201	
Baja California Sur	6.61	1,184	
Tlaxcala	6.46	1,055	
Campeche	6.23	971	

*Fuente: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, junio 2024.

**Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2024.





ción en tiempo real y permite la interconexión con el resto de partes y autoridades. Por la reforma al CNPP que aumenta los supuestos que son apelables —por ejemplo, legalidad de la detención y admisión o exclusión de medios probatorios— se prevé un incremento en el número de audiencias.

La suma de todas estas eficiencias, ha permitido que los procedimientos difícilmente se entorpezcan. De esta manera, el tiempo promedio para la resolución de un caso por juicio oral es de doce meses, contados desde la vinculación a proceso. Si se interpone apelación o amparo, puede incrementar tres meses más.

Sistema Penitenciario

Durante la visita de campo, el equipo de Justicia visitó el Centro de Detención No. 1 del Sistema Penitenciario de Querétaro. Este Centro está diseñado para un cupo de 3,552 personas y al cierre de 2023 tenía una población de 2,913. De acuerdo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que anualmente publica el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP, 2024), Querétaro se ubica en el primer lugar del ranking nacional en materia de respeto a los derechos humanos de las PPL. Desde 2022, de acuerdo a estos diagnósticos el sistema penitenciario estatal de Querétaro se ha ubicado como el mejor calificado del país. Esta evaluación de la CNDH está basada en una supervisión in situ de los centros de readaptación estatales y federales en la que verifica los aspectos que garantizan la integridad de las personas privadas de la libertad; las condiciones que garantizan una estancia digna de las PPL; las condiciones de gobernabilidad; los programas y actividades de reinserción social de las personas privadas de la libertad; y la situación de grupos de personas privadas de la libertad con necesidades específicas.

En la visita del equipo de México Evalúa se corroboró la limpieza y orden de las instalaciones. Desde los filtros de seguridad para el ingreso, la revisión no se sintió intrusiva. Por medio de un escáner de rayos X de cuerpo entero se evitan cateos físicos. Se nos explicó que todas las visitas están agendadas de forma que nunca hay saturación ni esperas largas. Además de la revisión de seguridad, las visitas deben registrar sus huellas dactilares.

Las personas privadas de la libertad (PPL) estaban en su hora de recreo en el patio, algunos estaban haciendo deporte, otros participaban en honores a la bandera y otros más estaban con sus visitas.

Se pudo conocer el área de atención médica donde se apreciaban elementos médicos necesarios y en buenas condiciones; además cuenta con un área de urgencias

básicas, dispensario médico e incluso tienen una zona de fisioterapia.

El centro dispone de una sala donde las PPL pueden tener videollamadas con su persona defensora. Esto debido a que se identificó que en ocasiones se agendan visitas que podrían ser resueltas con una simple llamada.

La tasa de reincidencia, según nos indican, es muy baja. Esto se debe, en parte, a que tienen un programa enfocado en el acompañamiento durante la búsqueda de empleo y durante el primer año laboral. También cuentan con convenios con algunas empresas para que contraten a las PPL al cumplir sus penas. Por último, mencionaron que formarán una “escuela” para guardias penitenciarios.

Justicia cívica

De acuerdo al Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Justicia Cívica se orienta a resolver de manera efectiva y ágil problemas comunitarios de baja lesividad social que disminuyen la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo, promueve una cultura de la legalidad y del estado de derecho (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2019).

Son materia de justicia cívica las faltas administrativas — como las infracciones de tránsito y vialidad—. Ya que en la audiencia al infractor se le concede el uso de la voz para manifestar cualquier maltrato o abuso al que pudo haber sido sometido, es posible conocer los posibles comportamientos inadecuados del personal policial. Si el Juez Cívico encuentra válidos los señalamientos de mala conducta, entonces canaliza el caso a la Dirección de Asuntos Internos de la policía para su investigación.

En la visita de campo por los juzgados cívicos de Querétaro, los secretarios de seguridad municipal, personal de las áreas de prevención del delito, policías de proximidad y de desarrollo tecnológico explicaron al equipo de México Evalúa que la implementación del Modelo de Justicia Cívica implicó una revisión de las conductas inapropiadas más comunes en policías municipales, estatales y jueces cívicos. Ello requirió la coordinación y homologación de las capacitaciones de cada uno de estos grupos para atender estas contravenciones. También fue necesario despenalizar ciertas conductas para solventarlas de manera pronta.

El objetivo del Modelo de Justicia Cívica en Querétaro es promover la convivencia social y procurar la cultura cívica con participación comunitaria. El Modelo de Justicia Cívica está fundamentado en el trabajo a favor de la comunidad, como

una sanción que prioriza la reinserción cívica de los infractores, la reparación del daño causado a la comunidad y el fortalecimiento del sentido de pertenencia. Además, busca prevenir el delito y las conductas antisociales en etapas tempranas.

También se recalcó que este Modelo ha logrado un retorno de justicia inmediato en lo local. Esto es así dado que el trabajo comunitario es apreciado tanto por las partes del conflicto como por la población que directamente percibe las consecuencias de las infracciones cívicas y una mejora en su comunidad.

El diseño de las instalaciones de los juzgados de Justicia Cívica es a la vez sencillo y sumamente eficiente. Cuentan con una infraestructura de equipamiento básica pero que a la vez cubre las necesidades de documentación y publicidad de las audiencias. Estas salas de audiencias se encuentran al lado de las instalaciones de la policía. Lo que permite que, una vez que se ha detenido o citado a las personas involucradas en el conflicto, los casos se resuelvan mediante justicia cívica de forma prácticamente inmediata.

Recomendaciones de política pública

Las instituciones de seguridad y justicia penal en el país deberían considerar las buenas prácticas que se implementaron en Querétaro a través de la Comisión COSMOS. Permite una coordinación interinstitucional que muchas entidades necesitan, además de que las instituciones por sí mismas cuentan con esquemas de gestión innovadores que les permiten alcanzar mejores resultados.

Desde las políticas y guías que en su momento se plantearon por parte de la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma Penal (SETEC) a la fecha, el caso de Querétaro se ha destacado por implementar y mantener un esquema de mejora continua en el sistema de seguridad pública y justicia penal. También se advierte que las recomendaciones que desde México Evalúa hemos planteado en los reportes de *Hallazgos* han sido consideradas para la mejora de algunos procesos.

Derivado del análisis del comportamiento de los indicadores en materia de justicia penal que México Evalúa ha recopilado a lo largo de más de una década y la visita de campo realizada a Querétaro en diciembre de 2024, consideramos que entre las medidas que destacan en este Modelo para su replicabilidad en otras entidades están las siguientes:

1. **Establecer una comisión interinstitucional formal y permanente:** Replicar un modelo como COSMOS (con base legal y representación de los tres poderes del estado, fiscalías, defensorías, seguridad pública y organismos de derechos humanos), permite alinear objetivos, coordinar esfuerzos y diseñar políticas públicas conjuntas.
2. **Adoptar un sistema informático único e interoperable:** La trazabilidad total de los casos —desde la denuncia hasta su resolución— facilita la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Este sistema debe vincular a todas las instituciones del sistema penal (policías, fiscalías, defensoría, poder judicial, sistema penitenciario).
3. **Incluir a las policías como parte del sistema de seguridad y justicia penal:** Las policías municipales y las estatales deben coordinarse con fiscalías y tribunales para eficientar el sistema de seguridad y justicia desde la toma de denuncia, hasta la ejecución penitenciaria, pasando por la justicia cívica como primer punto de resolución de conflictos.
4. **Fortalecer la capacidad de investigación de las fiscalías:** Reducir la dependencia de detenciones en flagrancia (como logró Querétaro, con solo 24.6% de casos por esta vía) y aumentar el uso de órdenes de aprehensión y citatorios, requiere invertir en análisis criminal, personal capacitado y procesos sólidos de investigación.
5. **Digitalizar la recepción de denuncias en campo:** Facilitar que la policía pueda levantar denuncias vía tabletas electrónicas —como se hace en Querétaro— mejora el acceso a la justicia, agiliza el procesamiento de casos y genera datos desde el primer contacto.
6. **Implementar modelos de gestión diferenciada de casos en fiscalías:** Clasificar las denuncias por tipo de delito y canalizarlas a rutas especializadas, como el Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda (MADD), mejora la eficiencia, evita saturación y permite priorizar los casos más graves o complejos.
7. **Consolidar modelos judiciales con gestión colaborativa:** Como en Querétaro, adoptar un modelo de “equipos de jueces” con apoyos administrativos fijos y coordinadores de gestión, permite desahogar más audiencias, disminuir diferimientos y asegurar justicia pronta.



8. **Usar racionalmente la prisión preventiva y la detención de personas:** Fomentar el uso justificado de medidas cautelares y evitar la prisión preventiva oficiosa (menos del 1% en Querétaro) permite cumplir con los estándares constitucionales y evita el uso excesivo de la cárcel como respuesta automática.
9. **Fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC):** Promover acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales y justicia restaurativa para delitos no graves ayuda a descongestionar el sistema y a atender a las víctimas de manera más efectiva.
10. **Expandir la justicia cívica como vía de resolución temprana de conflictos:** La instalación de juzgados cívicos cercanos a la ciudadanía permite atender infracciones administrativas y conflictos vecinales con rapidez, reforzando la legalidad y evitando la judicialización innecesaria.
11. **Promover el uso estratégico de datos para la planeación del sistema:** Utilizar información confiable para priorizar delitos de alto impacto, diseñar políticas públicas basadas en evidencia y monitorear desempeño institucional debe ser una práctica permanente de todos los actores del sistema.

Por otra parte, se advierten a nivel nacional problemáticas de coyuntura que también están siendo abordadas en Querétaro:

1. **Desarrollar unidades de análisis criminal para fenómenos criminales complejos:** La investigación de la operación de redes de delincuencia organizada en la región y la colaboración con autoridades federales y de otras entidades son clave para que los delitos cometidos en esos contextos no queden impunes.
2. **Contexto de reforma judicial:** Aunque la reforma judicial en el plano local en Querétaro será implementada hasta 2027, se deberá dar seguimiento al impacto en la calidad judicial en materia penal y diseñar soluciones que permitan mitigar en la medida de lo posible la pérdida de personal calificado y con experiencia en esta materia. Al mismo tiempo deberá blindarse al Tribunal para evitar influencia de otros poderes en las decisiones penales.

3. **Implementación del Sistema Nacional de Inteligencia en Materia de Seguridad Pública** —previsto en la nueva Ley de Inteligencia— que estará vinculado con el Sistema Nacional de Información (SNI) y que pretende conectar a los sistemas informáticos de todo el país en materia de investigación e inteligencia. En este contexto, se advierte que el sistema de Querétaro tendrá que hacer ajustes a su plataforma para integrarse a este mecanismo de coordinación nacional. Por su parte, el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública podría acercarse a conocer la manera en que está diseñado el SIU de Querétaro para potenciar este modelo a nivel nacional.

Finalmente, sintetizamos los retos y oportunidades que se presentan en Querétaro, de los cuales hemos dado cuenta a lo largo de este documento, y cuyo abordaje es relevante para continuar el proceso de mejora del sistema de justicia en esta entidad:

1. **Participación ciudadana.** Si bien es cierto que COSMOS fue diseñado como sistema de coordinación entre autoridades, podría incorporarse un componente de participación ciudadana que también guíe los trabajos de las instituciones de seguridad y justicia en el Estado.
2. **Prisión preventiva.** También se recomendaría revisar el uso de la prisión preventiva, aún cuando sea justificada en el 99% de los casos, ya que es impuesta como medida cautelar en dos terceras partes de los casos, así como explorar la posibilidad de impulsar otras medidas cautelares menos invasivas en la esfera de derechos de las personas procesadas.
3. **Duración de procesos contra mujeres.** Aunque los procesos penales de mujeres representan sólo una pequeña proporción del total, estos suelen ser más largos, por lo que se recomienda tener una política de enfoque de género tratándose de procesos contra mujeres.
4. **Impunidad en casos de extorsión.** Tratándose de delitos, un fenómeno criminal que no es exclusivo de Querétaro, pero que tampoco ha sido abordado en esta entidad es la extorsión, cuya cifra negra ronda el 98% de impunidad. Será relevante observar el rumbo de Querétaro, también en el contexto de la estrategia nacional contra la extorsión que es coordinada desde instituciones federales.



Conclusiones

El caso de Querétaro y su modelo COSMOS abre una ventana valiosa para explorar cómo la coordinación interinstitucional y el uso estratégico de la tecnología pueden transformar el sistema de justicia penal. Para México Evalúa es importante dar seguimiento —como líneas de investigación— al análisis comparativo de los efectos de la trazabilidad digital de casos y la interoperabilidad institucional en la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

Igualmente, el impacto de la recepción de denuncias por medios digitales — como las tabletas electrónicas utilizadas por policías— puede investigarse en relación al aumento en la denuncia, la calidad de las investigaciones y la confianza ciudadana. Otro foco de análisis es el uso racional de la prisión preventiva en Querétaro, que contrasta con el promedio nacional, y que podría vincularse con un sistema más eficiente, respetuoso de los derechos humanos y con menor saturación penitenciaria.

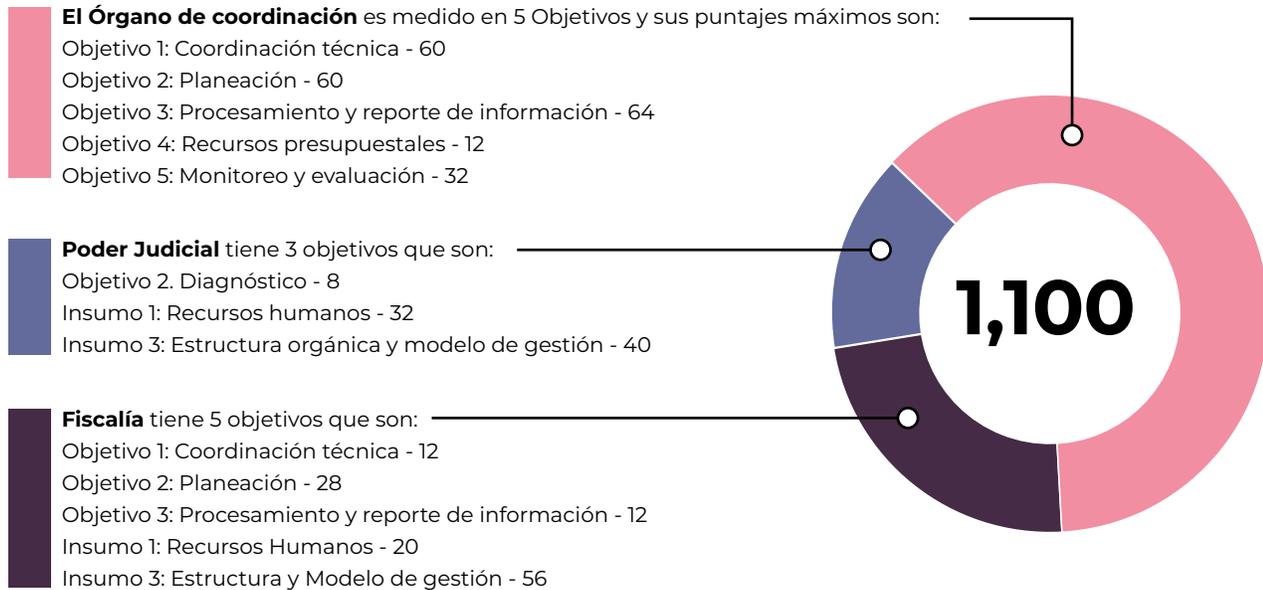
Además, resulta pertinente estudiar la eficacia de los MASC en la descongestión del sistema judicial queretano y en la satisfacción de las víctimas, así como el papel emergente de la justicia cívica en la prevención del delito y la resolución ágil de conflictos comunitarios.

También será importante dar seguimiento al impacto de factores políticos, institucionales y legales que han permitido consolidar el modelo COSMOS, con el fin de identificar su potencial de réplica en otras entidades. En conjunto, estas líneas permiten evaluar no solo resultados cuantitativos, sino también la cultura organizacional, la calidad del servicio público y la legitimidad del sistema de justicia penal ante la ciudadanía.

Anexo 1. Fórmula de cálculo de Índice de Capacidad, Hallazgos 2023

Gráfica 10. Fórmula del Índice de Capacidad 2023

El índice de capacidad 2023 estuvo enfocado en tres instituciones. El puntaje máximo fueron 436 puntos que ponderados sumaban 1,100. Las ponderaciones son que las variables del Órgano Consolidador tienen un peso de 3 mientras que las variables del Poder Judicial y de la Fiscalía tienen un peso de 2.



Interpretación	A mayor puntaje mayor capacidad instalada, significa que la institución tiene mejores condiciones para implementar el sistema de justicia penal acusatorio.
Variabes	Órgano Consolidador: 57 variables. Poder Judicial: 20 variables. Fiscalía: 32 variables.
Sistema de Justicia	Sistema Acusatorio Adversarial. No incluye el sistema inquisitivo mixto ni el sistema de justicia para adolescentes.
Fuentes de información	Solicitudes de información.
Cobertura geográfica	Nacional y por Entidad Federativa.
Cobertura temporal	Ejercicio 2023.



Anexo 2. Fórmula de cálculo de Índice de Impunidad, Hallazgos 2023

Tabla 4. Fórmula, variables y principales metadatos

Fórmula del Índice de Impunidad. (Un mejor sistema de justicia penal es posible. Caso Querétaro)			
$\text{Impunidad} = \frac{1 - \text{Medios alternos} + \text{Salidas anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Casos remitidos} - \text{desestimaciones}}$			
Interpretación	A mayor porcentaje se considera que hay una mayor impunidad, pues significa que el sistema no logró ofrecer una respuesta satisfactoria a un mayor número de los casos. El cálculo se refiere a la "impunidad directa", entendida como la capacidad de responder de forma efectiva a los hechos delictivos que son conocidos y procesados por las autoridades. El cálculo se plantea bajo la lógica del sistema acusatorio, por lo que acepta como respuestas satisfactorias no sólo las sentencias, sino también otras posibles salidas previstas por el SJP (salidas alternas y anticipadas). Asimismo, se excluyen del universo a analizar o se desestiman los casos cuya resolución no es atribuible al sistema de justicia, por no constituir hechos delictivos o por no ser competencia de la autoridad.		
Sistema de Justicia	Sistema Acusatorio Adversarial. No incluye el sistema inquisitivo mixto ni el sistema de justicia para adolescentes.		
Fuero Común: Fuentes de información	Censo Nacional de Procuración Estatal (Inegi), Información provista a México Evalúa por parte de las Fiscalías Generales de Justicia y Tribunales Superiores de Justicia mediante solicitudes de acceso a la información.		
Fuero Federal: Fuentes de Información	Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (Inegi) y Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (Inegi).		
Fuero Común: Cobertura geográfica	Nacional y por Entidad Federativa.	Fuero Común: Cobertura temporal.	Ejercicio 2023.
Fuero Federal: Cobertura geográfica	Nacional.	Fuero Federal: Cobertura temporal.	Ejercicio 2022.

Fuentes consultadas

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2024). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/DNSP_2024.pdf
- Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS. (2025a). *México Evalúa realiza estudio de campo del Modelo de Justicia Cívica de Querétaro*. <https://cosmos.gob.mx/boletin-prensa/noticia?id=9f0f5e46-cd39-11ef-af8a-00090faa0001#gsc.tab=>
- Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS. (2025b). *¿Qué es COSMOS?*. <https://cosmos.gob.mx/sistema-cosmos?param=queEs#gsc.tab=0>
- Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS. (2025c). *Tecnologías de la Información SIU*. <https://cosmos.gob.mx/sub-comisiones/tecnologias#gsc.tab=0>
- Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS. (2025d). *Comparte Querétaro buenas prácticas en Justicia Penal y Justicia Cívica con Human Rights Watch*. <https://cosmos.gob.mx/boletin-prensa/noticia?id=d-b27eac2-efc6-11ef-b158-00090faa0001#gsc.tab=0>
- Comisión para la Evaluación del Sistema COSMOS. (2025e). *Atención a Víctimas*. <https://cosmos.gob.mx/sub-comisiones/mave#gsc.tab=0>
- México Evalúa. (2025). *Estudio de Caso Querétaro, A romper barreras*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2025/08/caso-estudio-nearshoring-queretaro.pdf>
- México Evalúa. (2017). *Hallazgos 2016*. https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2017/06/LI-BRO-COMPLETO-HALLAZGOS-SIN-CORTES-_-DIGITAL.pdf
- México Evalúa. (2018). *Hallazgos 2017*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>
- México Evalúa. (2019). *Hallazgos 2018*. <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos2018/>
- México Evalúa. (2020). *Hallazgos 2019*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/10/hallazgos2019-27oct.pdf>



- México Evalúa. (2021). *Hallazgos 2020*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/10/hallazgos2020-7octubreok.pdf>
- México Evalúa. (2022). *Hallazgos 2021*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>
- México Evalúa. (2023). *Hallazgos 2022*. <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2022-evaluacion-de-la-justicia-penal/>
- México Evalúa. (2024). *Hallazgos 2023*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/10/HALLAZGOS2023.pdf>
- Gobierno del Estado de Querétaro. (2018, 3 de octubre). Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, denominada “COSMOS”. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”*, p. 35700. https://cosmos.gob.mx/archivos/trabajo_comision/ley_que_crea_la_comision_para_la_evaluacion.pdf
- Gobierno del Estado de Querétaro. (2019, 2 de agosto). Plan Estratégico “COSMOS”. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”*, p. 16138. https://cosmos.gob.mx/archivos/trabajo_comision/plan_estrategico_cosmos_3.pdf
- Secretaría de Gobernación. (s.f.). *Libro blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009-2012*. http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Secretaria_Tecnica_del_Consejo_de_Coordinacion_para_la_Implementacion_del_Sistema_de_Justicia_Penal.pdf
- Secretaría de Economía. (2024). *Plataforma DataMéxico: Querétaro*. <https://www.economia.gob.mx/data-mexico/es/profile/geo/queretaro-qt>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2019). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. Gobierno de México. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- World Justice Project. (2022). *Evaluación Diagnóstica del Sistema de Justicia Penal COSMOS en Querétaro*. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2022/08/WJP_EvalCosmosQro.pdf

Un mejor sistema de justicia penal es posible. Caso Querétaro 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:

Mariana Campos

Directora General de México Evalúa

Susana Camacho

Coordinadora del Programa de Justicia

Jorge Carbajal, Valeria Campuzano, Diego Labougle y Alejandra Hernández

Investigadores del Programa de Justicia

Felipe Soto

Edición

Miguel Cedillo

Edición gráfica

Priscila García

Coordinadora de Comunicación

Mariana Villalobos, Kenia Chávez y Cinthia Galán

Equipo de comunicación

Agradecemos sinceramente a las autoridades del Estado de Querétaro por su disposición y apertura para recibir al equipo de Justicia de México Evalúa durante la visita de campo realizada a finales de 2024. En particular, reconocemos la colaboración del Tribunal Superior de Justicia, la Fiscalía General del Estado, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario, así como de la Coordinación del Sistema COSMOS. Especial mención para el Dr. Juan Martín Granados, asesor en políticas públicas del Gobierno del Estado de Querétaro y fundador de COSMOS.

Este documento fue posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Naumann y NED.

**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

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.

[mexevalua](#)[mexicoevalua](#)[mexico-evalua](#)[mexicoevalua](#)[mexevalua](#)[mexeval](#)