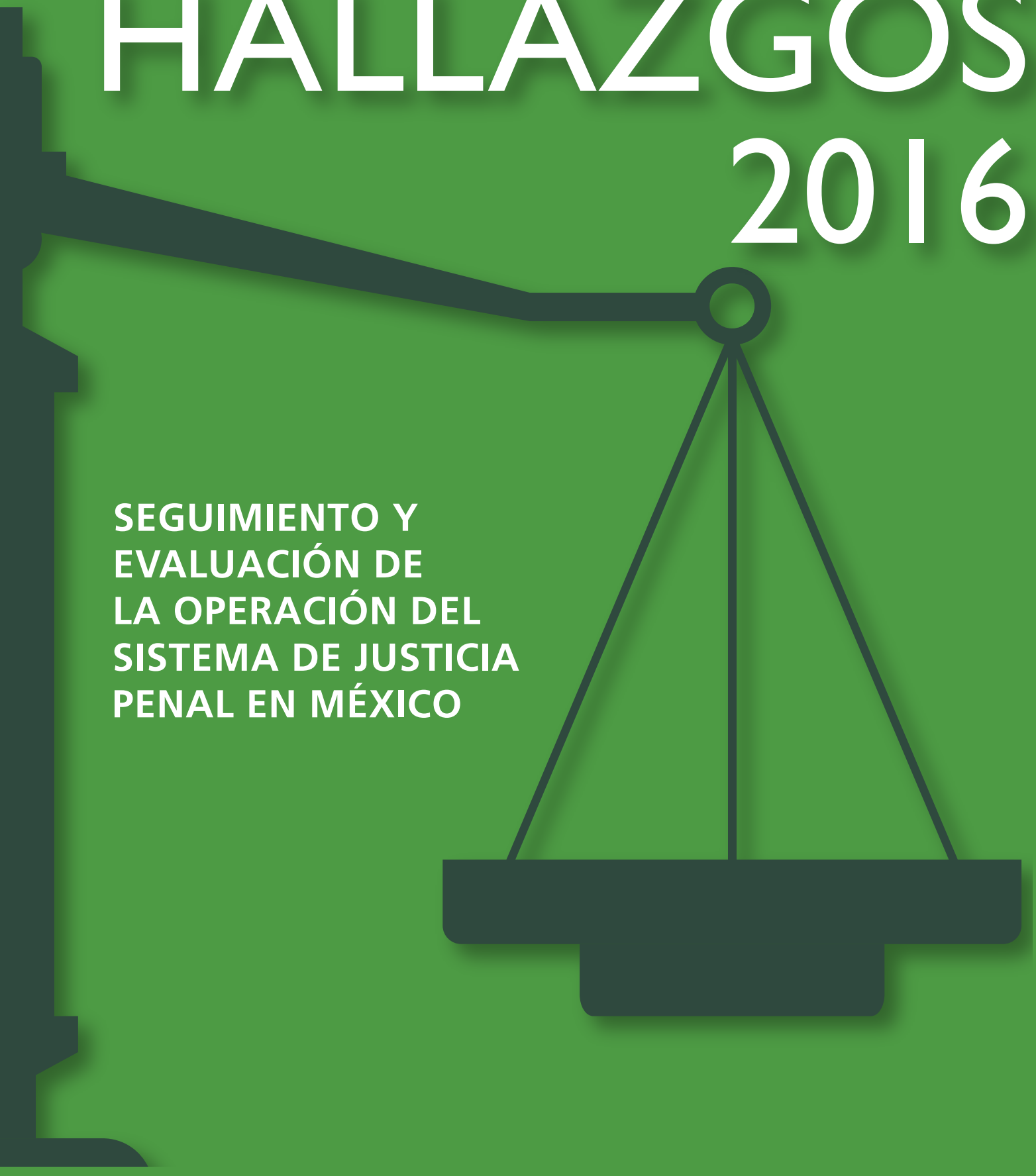
HALLAZGOS 2016

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO



cidac

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

HALLAZGOS 2016: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México

México 2017

D.R. 2017, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)
Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510, México, D.F. T. +52 (55) 5985 1010

www.cidac.org

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 al autor y a CIDAC como fuente de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en:

http://www.cidac.org
"Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de la Fundación."

ACERCA DE CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. es una institución independiente sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio útiles en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

RECONOCIMIENTOS

El documento "Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México" es resultado del esfuerzo de los integrantes del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime
Directora México Evalúa- CIDAC

María Novoa
Directora del Área de Justicia

Karen Silva Mora
Armando Islas Delgadillo
Carlos de la Rosa
Fabiola Mondragón
Investigadores

Andrés Ritter
Experto colaborador
Fiscal Jefe de la Fiscalía de Rostock Alemania

Janet Kuri
Editora

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 6

1. LA "METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO" 8

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN 11

3. CONDICIONANTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL 18
3.1 Sistema Nacional de Coordinación Técnica 19
3.2 Sistema Institucional de Coordinación Técnica 24
3.3 Proceso de planeación integral, continuo y público 27
3.4 Sistemas de registro, procesamiento y reporte de información 28
a) Registro de información 28
b) Sistemas Informáticos 30
c) Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema 31
3.5 Proyección adecuada y utilización eficiente de recursos financieros para el sistema penal acusatorio 32
a) Subsidio de apoyo a las entidades federativas SETEC 32
b) Fideicomiso de apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (5 mil millones de pesos) 39
c) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) 42
d) Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) 44
3.6 Publicidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana 45
3.7. Simetría institucional 46

4.HABILITANTES DE RESULTADOS 47
4.1. Personal capacitado y servicio profesional de carrera 48
a) La capacitación en números 48
b) La calidad de la capacitación 51
c) Servicio profesional de carrera 53
4.2. Tecnologías de la información y comunicación 55
4.3. Marco normativo 57
4.4. Gestión y organización institucional 61
a) Procuración de justicia 62
b) Impartición de justicia 73
c) Defensoría Pública 77
d) Asesoría a víctimas 79
e) Seguridad Pública 80

5. RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO 83
5.1. Situación de contexto 84
5.2. Flujo de casos en procuradurías o fiscalías generales 85
5.3. Flujo de trabajo en el ámbito jurisdiccional en 2016 91
a) Aprovechamiento de Salidas Alternas y Formas de Terminación Anticipada. Porcentaje de carpetas finalizadas por medios alternativos de solución de conflictos. 92

b) Causas en proceso (trámite) 94
c) Decisiones judiciales y efectividad de la acusación 95
d) Audiencias por causa y promedio de duración 96
e) Cargas de trabajo y eficiencia 98

6. RANKING NACIONAL DE AVANCE EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN 100

7. INSTITUCIONES FEDERALES 102
7.1. Condicionantes 102
7.2. Habilitantes 104
a) Procuraduría General de la República 104
b) Consejo de la Judicatura Federal (Poder Judicial de la Federación) 107
c) Defensoría Pública 109
d) Comisión Nacional de Seguridad (y Policía Federal) 110
7.3. Resultados en procuración e impartición de justicia en el sistema de justicia penal acusatorio 111
a) Vista panorámica de 821 días de operación del SJPA en el ámbito federal 111
b) Análisis del flujo de casos en la procuración de justicia 113
c) Análisis del flujo de causas en impartición de justicia 120
d) Juicios orales 122
e) Sentencias absolutorias vs. condenatorias 123
f) Análisis pormenorizado de audiencias: cantidad y duración. 124
g) Revisión agregada final, carga, eficiencia y rezago de los operadores 125

8. CERRANDO LA BRECHA EN EL ÁMBITO LOCAL: EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO 126
8.1. Condicionantes 126
a) Coordinación, simetría interinstitucional y planeación estratégica 127
b) Recursos financieros para el sistema penal acusatorio 128
c) Sistemas de registro, procesamiento y reporte de información para el seguimiento y la evaluación 129
8.2. Habilitantes 130
a) Capacitación y servicio profesional de carrera 130
b) Tecnologías de la información 131
c) Gestión y organización institucional 133

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 139

ANEXOS 143

INTRODUCCIÓN

En junio de 2016, ocho años después de la publicación de la reforma al sistema de justicia penal, culminó un intrincado proceso de implementación a nivel nacional, que implicó una importante inversión de esfuerzos y recursos de todas las instituciones involucradas tanto a nivel local como federal. Hoy el sistema de justicia penal acusatorio opera con plena vigencia en todo el territorio nacional, por lo que la expectativa es que, después del proceso de implementación, en todas las instituciones involucradas se encuentren instaladas las condiciones y capacidades óptimas para una operación eficaz, eficiente y que garantice el acceso a una justicia de calidad de las víctimas e imputados.

Sin embargo, el cumplimiento del plazo establecido en la Constitución, no implicaba en sí mismo que se pusiera fin a acciones encaminadas a fortalecer el andamiaje y las capacidades institucionales, para que el naciente sistema de justicia cumpliese con los más altos estándares.

El proceso de implementación se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error que, en muchos casos, tuvo éxito, pero también significó acciones aisladas, desarticuladas y que, en última instancia, han tenido poco impacto en la operación efectiva del sistema de justicia penal. Por ello, a pesar del enorme esfuerzo institucional para materializar la reforma, aún existen brechas y vacíos en el proceso que representan un obstáculo para el acceso a una justicia de calidad. Por ejemplo, a nivel nacional las unidades de seguimiento a medidas cautelares aún necesitan ser fortalecidas y, a la fecha, esta unidad no existe a nivel federal.

De acuerdo con la última evaluación realizada por CIDAC en su reporte de "Hallazgos 2015"[1], si tomamos en consideración el avance promedio de las entidades federativas en el proceso de implementación desde 2013, frente a la brecha que las separa del estándar ideal nacional, llevaría, en promedio, once años más alcanzar el nivel óptimo para que el sistema de justicia penal opere de manera eficaz y adecuada. Es por ello que, desde CIDAC, insistimos en que la implementación del sistema de justicia penal acusatorio no terminó el 18 de junio del 2016; por el contrario, los esfuerzos deben persistir e, incluso, maximizarse para el proceso de consolidación.

En virtud de lo anterior, a partir de junio de 2016, cuando el sistema acusatorio comenzó su operación de manera total en todo el país, era fundamental que se produjera una estrategia nacional en los ámbitos sectorial, institucional y ciudadano, que coordinara esfuerzos para lograr consolidar el sistema a través de una ruta crítica y actores definidos. Solo de esta forma se logrará homologar la calidad de la justicia en el país y garantizar que los objetivos de la reforma constitucional de 2008 sean finalmente alcanzados. Sin embargo, han sido pocas las instituciones que han llevado a cabo un esfuerzo por consolidad el sistema acusatorio, tal como ha sucedido en el Poder Judicial de la Federación, donde sí se han implementado acciones para entrar en un proceso de mejora, posterior a la implementación.

A partir de 2013 –a cinco años de la publicación de la reforma–- CIDAC realizó la primera versión del Reporte de Hallazgos para medir el avance en la implementación y operación del sistema de justicia, para lo cual elaboró la *Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Implementación y Operación del Sistema Penal en México*. En 2016, una vez concluido el proceso de implementación de la reforma constitucional de 2008, CIDAC se dio a la tarea de actualizarla para mejorar su contenido, a fin de contar con un instrumento idóneo para evaluar y dar seguimiento de manera integral a la operación del sistema de justicia penal.

Hasta el reporte anterior de Hallazgos publicado por CIDAC (2015), el seguimiento y la evaluación se centraron en un proceso de implementación que aún estaba vigente y para el que la Constitución dio un plazo de ocho años. En cambio, el presente reporte de "Hallazgos 2016", es el resultado de la primera evaluación realizada al sistema de justicia penal en plena operación, en la que además se comprenden los asuntos que quedaron pendientes para la implementación, por lo representa una

[1] CIDAC, Hallazgos 2015. *Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal,* CIDAC y USAID, México, 2016. Disponible en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS_2015.pdf

nueva línea base para la evaluación integral del sistema de justicia penal en México.

Manteniendo la lógica de la metodología original, los hallazgos del reporte que ahora nos ocupa son presentados desde un enfoque centrado en los resultados esperados de la operación del sistema de justicia penal, tanto en las entidades federativas como en la Federación. El logro de dichos resultados, solo es posible si las instituciones operadoras del sistema acusatorio han cumplido con una serie de condiciones habilitantes, es decir, con los aspectos mínimos indispensables para dar una respuesta eficaz a lo que el nuevo esquema demanda de ellas. Pero, a su vez, para lograr buenos desempeños de estas habilitantes es necesario que previamente se haya cumplido con ciertas condiciones en la toma de decisiones y en la política pública.

Estos tres ámbitos –resultados, habilitantes y condicionantes–- y sus sub-ámbitos correspondientes, constituyen la columna vertebral del presente reporte y a partir de ellos estaremos en posibilidad de evaluar el estado actual de la operación del sistema de justicia acusatorio y del proceso de consolidación y de presentar los hallazgos encontrados tanto a nivel local, como en las instituciones federales.

En el reporte de Hallazgos anterior, destacó el nivel de avance que, en materia de implementación, había conseguido el Estado de Guanajuato, en comparación el resto de las entidades federativas. De acuerdo con la evaluación realizada, dicho avance se debió, entre otras razones, a las buenas prácticas generadas en materia de simetría institucional, tecnología asociada a la gestión, el uso de medios alternativos de solución de conflictos y un proceso de capacitación integral de los operadores. No obstante, aún existen brechas existen áreas de oportunidad en la operación que deben atenderse, para garantizar una efectiva consolidación del sistema acusatorio en la entidad. Por ello, CIDAC se dio a la tarea de realizar una evaluación exhaustiva de la operación del sistema de justicia penal en el estado de Guanajuato a fin de, por un lado, identificar los modelos y las prácticas exitosas que puedan ser exportadas y adaptadas para su implementación a otras entidades federativas y, por el otro, para identificar las áreas de oportunidad que aún dificultan la eficiencia institucional para alcanzar una operación óptima.

En el presente reporte exploramos el derecho de acceso a la información en México y su ejercicio ciudadano, particularmente el nivel y calidad de la información proporcionada por las instituciones del sistema de justicia penal. Asimismo, en los capítulos tercero, cuarto y quinto evaluamos las condicionantes, habilitantes y resultados a nivel nacional en las entidades federativas. A partir de la evaluación realizada, para este año se elaboró un ranking nacional en el que medimos el avance en el proceso de consolidación de las entidades federativas. Asimismo, el capítulo siete y ocho contienen la evaluación particular que se realizó de las instituciones federales y del estado de Guanajuato. Por último, CIDAC elaboró una serie de conclusiones y recomendaciones con la finalidad de contribuir al avance en el proceso de consolidación del SJPA en México.

1

LA "METODOLOGÍA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO"

Para la elaboración del primer reporte de Hallazgos, en 2013, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), desarrolló una metodología cuyos objetivos principales son *a)* establecer una medición independiente del sistema de justicia penal (SJP) en México, con perspectiva social, a través de un conjunto de indicadores; y, *b)* coadyuvar al establecimiento de estándares que permitan mejorar el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño en la implementación y la operación del sistema de justicia penal.

La metodología desarrollada por CIDAC está basada en instrumentos internacionales que han sido adaptados al caso específico del sistema de justicia penal en México, tomando en cuenta a todas las instituciones que lo conforman como el Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia, la Defensoría Pública y la Policía, tanto a nivel federal como estatal. Los modelos internacionales que le sirvieron de referente, son:

La metodología está basada en instrumentos internacionales adaptados al caso específico del sistema de justicia penal en México

•***International Framework for Court Excellence.*** Su objetivo es el desarrollo de un marco de valores, conceptos y herramientas que los tribunales puedan utilizar de manera voluntaria para evaluar y mejorar la calidad de la justicia y la administración de los tribunales. Al tiempo que evalúa el desempeño de una Corte, proporciona una orientación clara para que mejore su rendimiento, así como un modelo para la evaluación y la mejora continua en la calidad del desempeño judicial.

•***Common Assesment Framework (CAF).*** Diseñado para promover un lenguaje común y conocimiento sobre la gestión de calidad en las organizaciones públicas europeas. El CAF fomenta la transmisión de buenas prácticas y la realización de análisis comparativos en los procesos institucionales. Su objetivo es ayudar a las organizaciones del sector público en la implementación y utilización de técnicas de gestión de calidad, aplicables a organizaciones pertenecientes a la administración estatal, federal, regional o local.

Ambos modelos cuentan con características que resultaron aplicables para la medición del SJP en México, como:

a) Proveer un esquema de evaluación global e integrado de la gestión de una institución, con el fin de brindar servicios de calidad que garanticen la satisfacción de los usuarios.

b) Se reconoce un determinado conjunto de resultados deseados, que son explicados desde distintos ámbitos.

c) Se identifican una serie de prácticas cualitativas que, en caso de ser cumplidas satisfactoriamente, impactan en mejores resultados.

d) La evaluación del grado de cumplimiento de las distintas prácticas se inscribe en la lógica de la mejora permanente dentro de las instituciones.

e) Como resultado de la medición se obtiene una calificación por cada área o criterio de prácticas, vinculada a una escala cualitativa que permite establecer diversas comparaciones, para identificar áreas de oportunidad de mejora en el desempeño de las instituciones.

Desde el diseño y primera publicación de la Metodología en 2013, se han identificado, distintos factores que han sido determinantes para su ajuste y mejora permanentes. El más reciente fue la conclusión del periodo de implementación establecido en la reforma penal, que derivó en la necesidad de un ajuste integral

para garantizar que la metodología continúe siendo un mecanismo óptimo para evaluar, desde la perspectiva de la sociedad civil, el SJP en México.

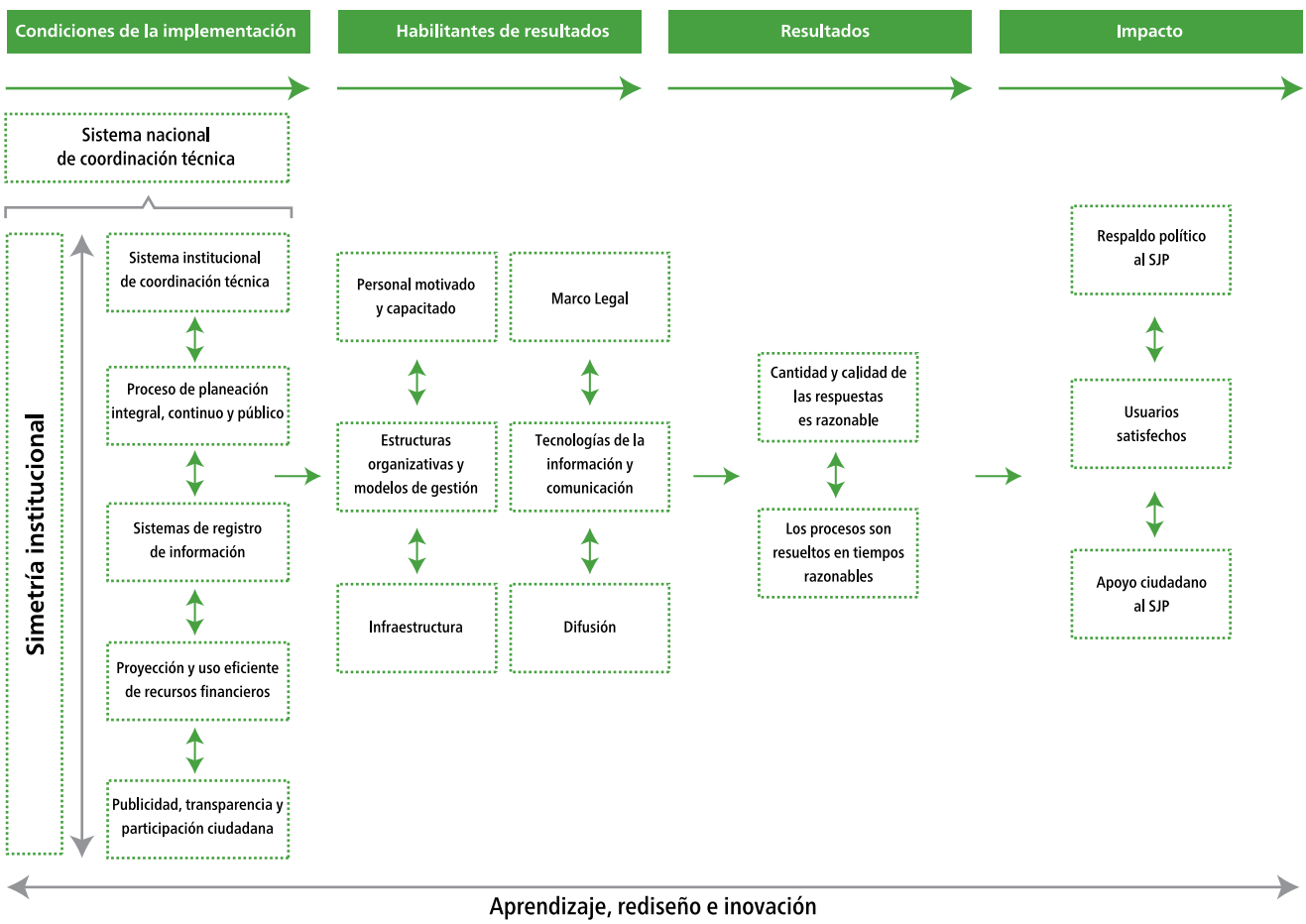
Esta metodología rediseñada, si bien mantiene la lógica sistémica e integral del sector justicia, implicó de forma indispensable que se superara la lógica de implementación, de manera que los ámbitos de evaluación se adaptaran a la operación del sistema y reflejaran un nuevo arreglo de incentivos para homologar esfuerzos y replicar las buenas prácticas, hacia un proceso de consolidación. De esa manera, la metodología ahora permite abordar las funciones de seguimiento y evaluación, así como observar y dimensionar los indicadores de cada institución en lo particular, sin perder de vista que para alcanzarlos es menester que se cumplan una serie de condiciones previas.

Esquema de evaluación

Con base en las características antes expuestas, se estructuró un modelo de seguimiento y evaluación, basado principalmente en 4 módulos:

1. Condicionantes de la implementación. Evalúa las cualidades de la política pública y los procesos de toma de decisiones para la consolidación del SJP. Los indicadores de evaluación se basan en la concepción de que para que se dé una sana operación y maduración del sistema acusatorio es indispensable contar con la acción coordinada, pero independiente, de todas las instituciones del sector justicia, para una comunicación, colaboración y planificación conjunta efectivas. Los indicadores fueron diseñados para evaluar qué tan integrales son las políticas públicas y si cuentan con prácticas positivas como la planeación, proyección de recursos, mecanismos de seguimiento y procesos de homologación, cuando así convenga.

2. Habilitantes de la operación. Evalúan las capacidades institucionales que se constituyen a partir de la toma de decisiones y que, en conjunto, interactúan durante la operación del SJP para generar los resultados de la gestión. Se encuentran conformados por indicadores que permiten evaluar en todas instituciones el nivel de desarrollo en cuanto a personal motivado y capacitado (distinguiendo entre la capacitación dirigida a personal operativo y administrativo y el desarrollo del servicio



profesional de carrera), infraestructura, tecnologías de la información y comunicación, estructuras organizativas y modelos de gestión, así como difusión.

3. Resultados. Se conforman por un conjunto de indicadores diseñados específicamente para evaluar cada función e institución, pero que, sin embargo, mantienen un enfoque sistémico. Los indicadores parten de la premisa de que los resultados de gestión de las causas que atienden las instituciones de justicia son producto, en mayor o menor medida, de una serie de factores de la función pública que interactúan para la determinación de dichos resultados.

4. Impacto de la operación. Para cubrir todos los módulos de la metodología, aún es necesario desarrollar instrumentos específicos que permitan medir de forma completa y unificada el impacto en los distintos usuarios del SJPA en México. Sin embargo, para tener información sobre el impacto de los condicionantes, habilitantes y resultados en la opinión de los usuarios resultaría de gran utilidad retomar estudios específicos de percepción, clima organizacional o encuestas de victimización.

Cada uno de los componentes de la metodología, se integran a su vez por una serie de sub-ámbitos de evaluación y seguimiento que se traducen en las distintas prácticas y estándares a evaluar en las instituciones del SJP.

Escalas de medición

Con el propósito de facilitar la medición, comparación, agregación y seguimiento del desarrollo de las prácticas deseables en las instituciones de justicia, se diseñó una escala a través de la cual es posible asignar a las valoraciones cualitativas un valor numérico para definir el nivel de desarrollo en cada ámbito y sub-ámbito en las "condicionantes" y "habilitantes".

La evaluación tiene dos componentes básicos, el primero corresponde al nivel de desarrollo y complejidad de las prácticas, mientras que el segundo corresponde al nivel de formalización de las mismas. Así, para cada ámbito que tenga características cualitativas se podrá establecer una pareja numérica para facilitar la comparación y agregación.

Nivel de desarrollo		Nivel de formalización
(0-5	,	0-3)

En el caso de los indicadores de resultados, al ser cuantitativos, no es indispensable establecer escalas y se recomienda realizar su monitoreo para las instituciones y entidades federativas en diferentes períodos, así como comparaciones con sus similares en el mismo período.

2

ACCESO A LA INFORMACIÓN

2.1 Derecho de Acceso a la información en México

A nivel internacional, el derecho a la información forma parte de las principales declaraciones, convenciones y pactos; mismos que México ha ratificado[2]. Claro ejemplo de ello es la *Declaración Universal de Derechos Humanos* que, en su artículo 19, establece que "todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye (…) el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

A nivel nacional, la Constitución, en su artículo 6º, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y agrega que "Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión". Por su parte, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*, desde 2015, define el derecho humano de acceso a la información en el mismo sentido que la Declaración Universal de Derechos Humanos a que ha hecho referencia y señala, además, que toda la información generada, obtenida, adquirida o transformada por los sujetos obligados –es decir, por cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos–, será pública y accesible a cualquier persona y solo podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna.

Todo lo anterior implica que, tanto en la esfera internacional como en la nacional, México ha reconocido el derecho al acceso a la información pública de sus ciudadanos y, por lo tanto, está obligado a garantizarlo.

[2] Por ejemplo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, artículo 19.2.; la Convención Americana de Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica" de 1969, artículo 13.1.

Pese a esto, en la actualidad, persisten condiciones que dificultan o impiden el ejercicio de este derecho, entre las que destacan las siguientes: a) las deficiencias en el diseño de las plataformas de acceso a la información; b) los errores técnicos de los sistemas informáticos, y c) la ambigüedad de la ley de transparencia sobre los criterios para reservar información, así como la falta de mecanismos independientes para interponer recursos ante restricciones cuyo fundamento no es completamente claro.

a) Deficiencias en el diseño de las plataformas de acceso a la información.

En la mayoría de los casos, las plataformas de acceso a la información de las entidades federativas no son amigables con el usuario, lo que dificulta hacer una solicitud; especialmente a las personas que no están familiarizadas con el uso de la tecnología.

Otro problema detectado en este sentido, es el hecho de que todos los sistemas solicitan que se indique a qué institución o autoridad se dirige la solicitud; lo que implica que el ciudadano sepa de antemano qué dependencia o autoridad es la poseedora de la información solicitada, lo que en muchas ocasiones no sucede. Pude ocurrir incluso que, aun cuando se tenga el conocimiento sobre las funciones y atribuciones de cada institución, siga sin estar claro qué dependencia es la facultada para la atención de la solicitud. Sirven de ejemplo las solicitudes de información presentadas a los órganos locales para la implementación de la reforma, a los cuales el sistema no ofrecía la posibilidad de enviar solicitudes directamente, debido a que dichos órganos pertenecen ya sea a los poderes ejecutivos locales (como ocurre en la mayoría de los casos) o a los poderes judiciales; por este motivo las solicitudes fueron enviadas por medio de dichas instituciones, sin embargo, en muchos de los casos, los poderes ejecutivos y/o judiciales manifestaron no estar facultados para dar respuesta a las

solicitudes, por lo que algunas simplemente se declararon improcedentes. De hecho, nos encontramos con que es una práctica frecuente que las autoridades se declaren incompetentes para conocer y dar respuesta a una solicitud de información. Una alternativa sería que las unidades encargadas de la recepción de las solicitudes de información revisaran primero el tipo de información solicitada, para determinar a qué institución debe canalizarse para su respuesta.

Por otra parte, también ocurre que el ciudadano requiere información que corresponde a diversas instituciones. En la mayoría de estos casos, nos encontramos con que la solicitud es enviada a una sola institución que responde únicamente con la información que tiene y solicita que las preguntas que no corresponden sean enviadas nuevamente mediante otra solicitud a la autoridad competente. Esto se traduce en que el usuario debe hacer tantas solicitudes de información como instituciones estén involucradas, con el correspondiente desgaste que esto conlleva. Cabe destacar que en algunas entidades se encontraron buenos modelos de acceso a la información que permiten a varias áreas conocer de una misma solicitud, de manera que cada parte aporta la información que le corresponde.

Finalmente, existe un problema respecto a los plazos de respuesta. En general, las distintas leyes locales y federal de transparencia y acceso a la información establecen un número de días hábiles específico para dar respuesta a una solicitud; sin embargo, es común que la autoridad solicite prórrogas, sin que ello signifique necesariamente que la respuesta será positiva o que la información estará completa[3], lo que desincentiva el uso de este tipo de mecanismos de acceso a la información. Estas leyes también establecen diferentes plazos para que el ciudadano aclare preguntas o interponga recursos de revisión ante la negativa de respuesta. En dichos supuestos, para recibir las notificaciones relacionadas con los procedimientos, el solicitante debe estar revisando las plataformas constantemente. Si bien algunas entidades cuentan con sistemas de notificaciones vía correo electrónico, muchas otras no.

b) Errores técnicos de los sistemas de acceso a la información

El segundo reto al que se enfrentó el equipo de CIDAC este año en el proceso de recolección de información fue la transición de los sistemas y plataformas locales de acceso a la información hacia el "Sistema Nacional de Acceso a la Información". Debido a ello, en el proceso se presentaron diversas fallas técnicas:

Primero, muchas plataformas de transparencia Infomex de las diversas entidades federativas dejaron de funcionar en pleno trámite de la solicitud de información, por lo cual, fue imposible darle seguimiento a la misma. Tal fue el caso de Durango, donde se procedió a contactar a la entidad para corroborar si habían recibido la solicitud, sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna. Por tanto, se procedió a interponer un recurso mediante correo electrónico, debido a las fallas previas de la plataforma, pero la respuesta fue solo una llamada telefónica para decir que el medio idóneo para interponer un recurso era, precisamente, la plataforma.

En otros casos, las fallas en los sistemas de Infomex y la plataforma nacional de transparencia llevaron a intercambiar archivos y preguntas de otras solicitudes de información. Por ejemplo, en el caso de Tlaxcala, se contactó a la autoridad vía correo electrónico, mismo al que se le dio respuesta hasta tres semanas después para informar que se asignaría otro folio y se seguiría el proceso de una solicitud de información nueva.

Es común que la autoridad solicite prórrogas, sin que ello signifique necesariamente que la respuesta será positiva o que la información estará completa

Se presentó también una falla generalizada de las plataformas relacionada con los archivos adjuntos, de forma que no permitía que la autoridad los consultara por errores técnicos ni al usuario ver los que se enviaban como parte de la respuesta a su solicitud. Para el primer caso, la autoridad siguió dos estrategias:

a) Responder a la solicitud excusándose en que no había ningún archivo adjunto y dando por terminado el trámite, saltándose incluso el paso de requerir información.

En este supuesto la solicitud se puede resolver de dos formas: i) presentar recursos de revisión (en este caso muchos recursos siguen en trámite o no fueron resuel-

[3] Es el caso del 30% de las solicitudes presentadas por CIDAC, en los que las respuestas no fueron recibidas y procesadas en tiempo y forma debido, en parte, a estas prorrogas.

tos favorablemente debido a que la plataforma falló nuevamente al momento de adjuntar el archivo y únicamente permitía escribir en un espacio de 400 caracteres los agravios), o ii) la autoridad decide iniciar una nueva solicitud de información (no sin antes haber probado el ciudadano que habían fallas técnicas en el sistema), lo que devenga en mayor tiempo para recibir la información, nuevamente sin la certeza del tipo de respuesta.

b) Pedir la información a la que no se pudo acceder, a través de un requerimiento.

En este supuesto, i) se contesta y la autoridad lo recibe y proporciona la información; o bien ii) se da respuesta, pero la autoridad afirma que no cuenta con la información. Cabe señalar que el problema de los archivos adjuntos era insalvable en este caso y de suma importancia, debido a que la plataforma nacional de transparencia no acepta ciertos caracteres o símbolos, por lo que anexar un archivo resulta indispensable.

Finalmente, las páginas reiteradamente salen de funcionamiento o se cae el sistema al momento de buscar la información dentro de las mismas. Otro problema es que la información, constantemente, no aparece tal como lo indican las notificaciones de respuesta de las autoridades o bien, los links que envían para acceder a la respuesta están dañados y no se pueden abrir.

c) Restricciones en el acceso a la información

Por último, un obstáculo para el acceso a la información es la ambigüedad de la Ley General de Acceso a la Información[4] El artículo 116 señala que "se considera información **confidencial** la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable" (misma que no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello), así como "los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."

Por su parte, el artículo 113 establece múltiples condiciones bajo las que se puede clasificar como **reservada** cierta información. Entre estas, y referente a lo ocurrido durante este proceso de recolección de información resaltan: a) Que comprometa la seguridad nacional, pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable (fracción I); b) Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones (fracción VI); y c) Que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada (fracción VIII).

La primera, fue la razón dada por algunas instituciones de seguridad pública para clasificar como reservada la información correspondiente al número de policías y personal capacitado en el nuevo sistema de justicia penal. Cabe destacar que dicha información no tiene un efecto demostrable, de otra manera ninguna institución la habría proporcionado. La segunda fue la razón por la que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reservó información sobre los resultados de la auditoría del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación realizada a la SETEC, en 2016, sin que se esgrimieran argumentos claros sobre por qué proporcionar esta información podía obstruir las actividades de auditoría. El ultimo, fue el motivo por el cual varias instituciones se negaron a responder preguntas referentes al número de recursos humanos que requerían para la operación del sistema penal acusatorio; aun cuando dicha información no tendría por qué constituir una opinión o punto de vista del servidor público, sino simplemente una estimación institucional, basada en evaluaciones de la operación actual del sistema y sus necesidades.

2.2 Estrategias de recolección de información

A pesar de los obstáculos previamente señalados, el equipo de CIDAC logró obtener una gran cantidad de información valiosa para la elaboración de este reporte, incluso más que en ejercicios anteriores. Es importante señalar que toda la información aquí empleada

[4] *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

fue proporcionada por las mismas instituciones locales y federales que conforman el sistema de justicia penal acusatorio (SJPA) y que son evaluadas.

Para acceder a dicha información se emplearon tres estrategias de recolección de manera simultánea. En primer lugar, se hizo uso de las diferentes plataformas de transparencia y acceso a la información pública disponibles en internet; en segundo lugar, se enviaron oficios a los titulares de las instituciones, y finalmente, se sostuvieron reuniones con autoridades de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal (SJP) en México.

Respecto a las solicitudes de información, al igual que en los ejercicios anteriores, en el ámbito local, éstas fueron dirigidas a i) procuradurías o fiscalías, ii) poderes judiciales, iii) defensorías, iv) secretarías de seguridad pública, y v) órganos implementadores. Este año, además, se solicitó información de los Centros de Atención a Víctimas o, en su caso, de las dependencias encargadas de dar atención a víctimas del delito en el ámbito local.

A nivel local, se presentaron 254 solicitudes de información a través de las plataformas de transparencia. El porcentaje de respuesta positiva fue del 42%, lo que representa un incremento considerable comparado con la tasa de respuesta del 20% del reporte anterior. Sin embargo, sigue siendo un porcentaje bajo: el 29% del resto de las solicitudes no alcanzaron a ser respondidas (generalmente porque pidieron una prórroga), en otro 29% ocurrió algún problema técnico con las plataformas y el resto fueron denegadas.

Por su parte, en el ámbito federal, las solicitudes se realizaron a: i) la Procuraduría General de la República (PGR), ii) la Policía Federal (PF), iii) la Comisión Nacional de Seguridad (CNS); iv) el Poder Judicial Federal (PJF), v) el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); y vi) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En total, se enviaron diez solicitudes de información a través de las plataformas de acceso a la información.

Referente a los oficios, a nivel local se enviaron noventa y seis oficios a los diferentes titulares de las procuradurías o fiscalías, a las defensorías públicas y a las direcciones, institutos o centros de atención a víctimas del delito estatales, es decir, tres oficios por cada entidad federativa. A nivel federal se enviaron cinco oficios dirigidos a la Policía Federal, a la CNS (2), al PJF, así como al SESNSP.

Finalmente, sobre las reuniones realizadas, estas incluyeron a varias instituciones, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el SESNSP, el PJF, la CNS y a la PF, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Centro Estatal de Medidas Cautelares del Estado de México, así como las cuatro instituciones operadoras del Estado de Guanajuato.

En estas dos últimas estrategias de recolección de información, es importante señalar que se hizo del conocimiento de los titulares a quien se dirigía el oficio y de las autoridades con quienes nos reunimos que la información proporcionada sería empleada para la elaboración del presente reporte, lo que legítima el uso de información presentada y su publicidad.

2.3 Indicadores de cantidad y calidad de la información

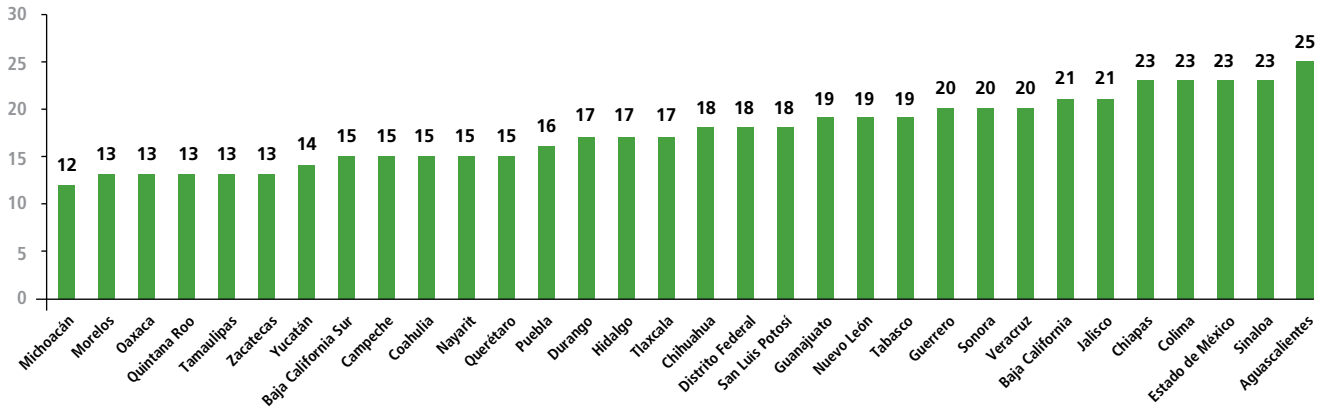
A diferencia de ejercicios anteriores, este año se consideró pertinente presentar una evaluación de la transparencia y el acceso a la información en las entidades federativas, en donde se reconociera no solo la tasa de respuestas positivas sino que evaluara la calidad de las mismas. Para ello, se diseñó un instrumento tipo semáforo, que permite visualizar el número total de solicitudes de información enviadas, tanto por oficio como vía plataforma, así como el tipo de respuestas obtenidas.

Para el ámbito local, las solicitudes de información fueron homologadas, es decir, se solicitó el mismo tipo de información a todas las entidades federativas, pero no así a las instituciones. A todas las instituciones se les preguntó sobre las habilitantes, mientras que solo a procuradurías y defensorías se les solicitó información de resultados, y únicamente a los órganos implementadores o de consolidación se le requirió información sobre condicionantes para la consolidación del sistema. Por su parte, la información correspondiente a los resultados para poderes judiciales, fue obtenida por medio de CONATRIB, por lo que no fue necesario enviar oficios a cada entidad. Los resultados se muestran a continuación:

Entidad federativa	Procuraduría / FIscalía		Poder Judicial	Defensoría		Secretaría de Seguridad Pública	Órgano implementador		Atención a víctimas del delito
	Habilitantes	Resultados	Habilitantes	Habilitantes	Resultados	Habilitantes	Habilitantes	Condicionantes	Habilitantes
Aguascalientes	3	3	3	3	3	3	3	3	1
Baja California	3	3	3	3	1	3	2	2	1
Baja California Sur	1	1	3	3	3	1	1	1	1
Campeche	1	1	1	3	3	3	1	1	1
Chiapas	3	1	3	3	3	1	3	3	3
Chihuahua	1	1	3	3	2	1	3	3	1
Coahuila	3	2	1	1	1	1	3	2	1
Colima	3	3	3	3	1	3	3	3	1
Distrito Federal	3	3	3	1	3	1	1	2	1
Durango	3	3	1	3	1	2	2	1	1
Estado de México	3	1	3	3	3	3	3	3	1
Guanajuato	3	3	3	3	1	3	1	1	1
Guerrero	3	1	3	3	1	2	3	3	1
Hidalgo	3	1	3	1	1	1	3	3	1
Jalisco	3	1	3	3	1	3	3	3	1
Michoacán	3	1	2	1	1	1	1	1	1
Morelos	3	1	1	3	1	1	1	1	1
Nayarit	1	1	1	1	1	3	3	3	1
Nuevo Léon	1	1	3	3	1	1	3	3	3
Oaxaca	3	3	1	1	1	1	1	1	1
Puebla	1	1	2	3	1	1	3	3	1
Querétaro	3	1	1	1	1	1	3	3	1
Quintana Roo	3	3	1	1	1	1	1	1	1
San Luis Potosí	3	1	1	1	1	2	3	3	3
Sinaloa	3	1	3	3	3	3	3	3	1
Sonora	1	1	3	3	3	2	3	3	1
Tabasco	3	3	3	3	1	3	1	1	1
Tamaulipas	1	1	1	3	3	1	1	1	1
Tlaxcala	1	1	3	3	3	1	3	1	1
Veracruz	3	2	3	1	1	1	3	3	3
Yucatán	3	1	1	3	1	2	1	1	1
Zacatecas	1	1	1	1	3	1	1	1	3

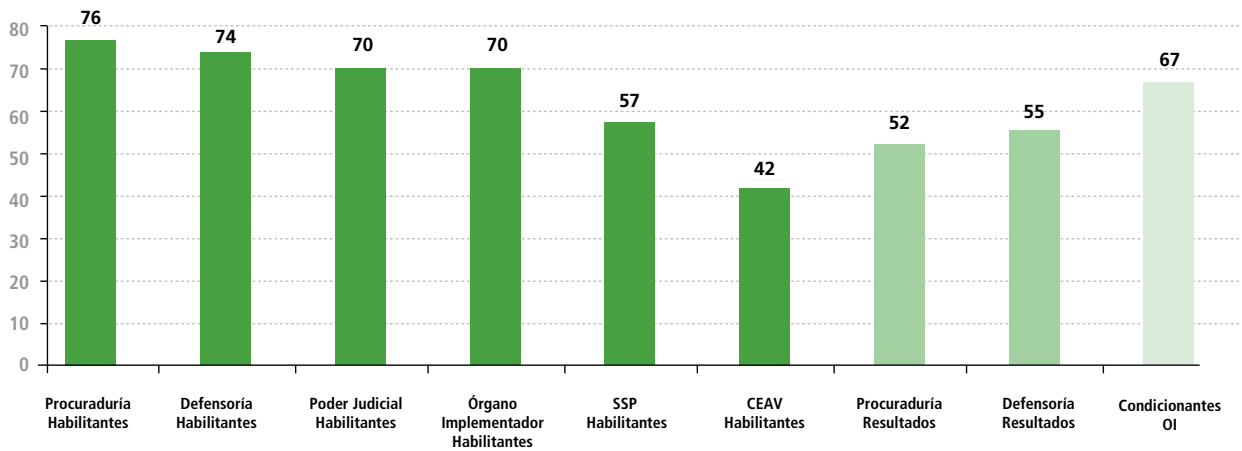
De lo anterior se desprenden dos puntajes, uno a nivel entidad federativa y otro a nivel institucional. Por entidad, el puntaje máximo a obtener es 27 puntos, es decir, si respondieron las nueve solicitudes de información satisfactoriamente. El puntaje mínimo es 9, si no respondieron ninguna solicitud. A nivel institucional, en cambio, el puntaje máximo es 96 y el mínimo 32. Los resultados de ambas evaluaciones se muestran a continuación:

Respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información



A nivel institucional, se encontró un nivel de respuesta similar para el tema de habilitantes, a excepción de seguridad pública.

Respuesta a solicitudes de Información por institución



En el caso de las instituciones federales, el tipo de información requerida a cada una es diferente, por lo que los resultados de las solicitudes no son comparables. Sin embargo, la respuesta a cada solicitud se presenta a continuación:

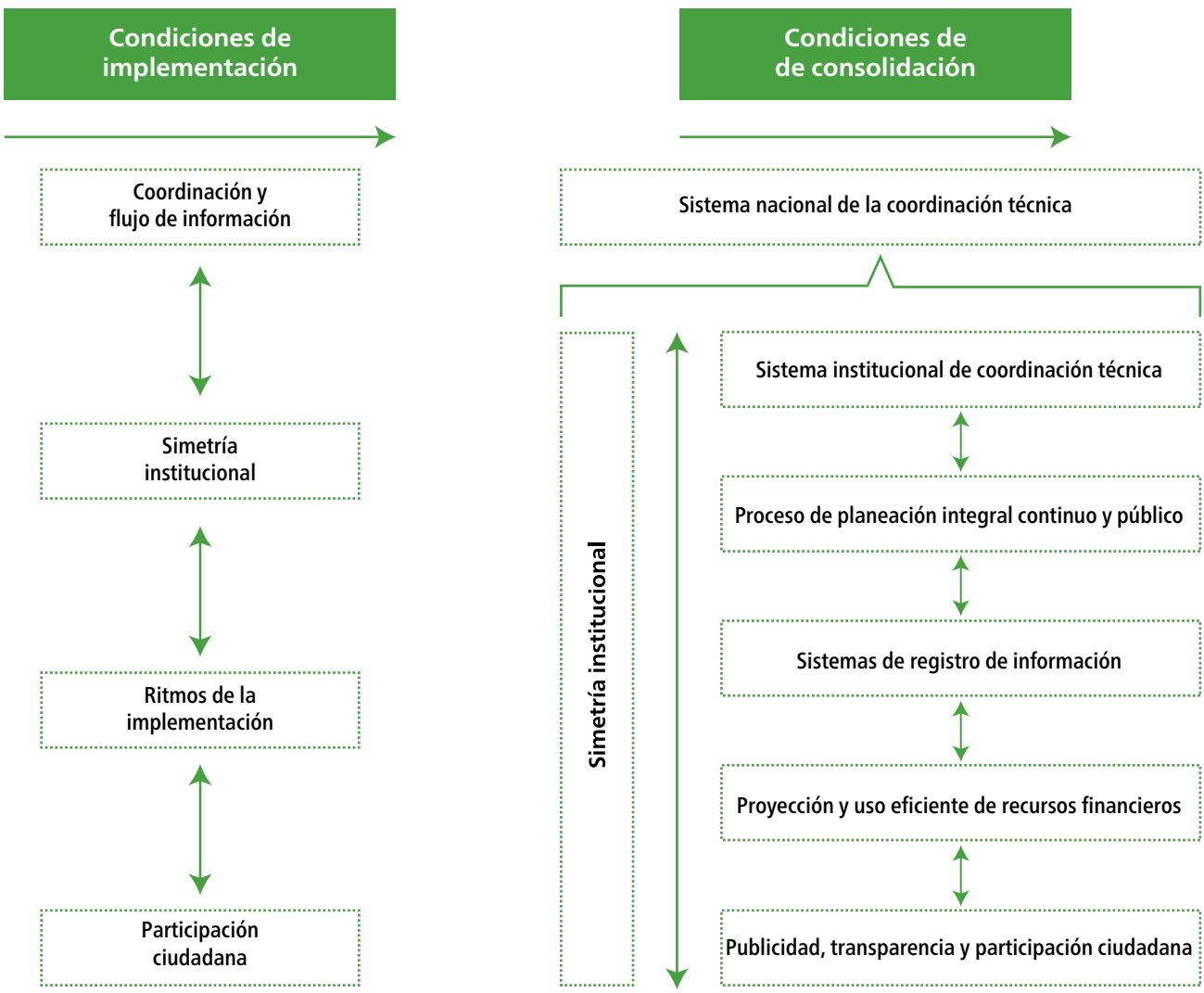
Dependencia	Tema	Estatus
PGR	Unidad de consolidación	3
PGR	Resultados	3
PGR	Asuntos ingresados y determinados	1
Policía Federal	Unidad de consolidación	3
Policía Federal	Condicionantes y Habilitantes	3
CNS	Medidas cautelares	1
CNS	OADPRS-Ley de Ejecución de Sanciones	1
Poder Judicial Federal	Unidad de Consolidación	3
Poder Judicial Federal	Resultados	3
Poder Judicial Federal	Defensoría	1
SESNSP	Condicionantes y Habilitantes	3
SHCP	Fideicomiso 5 mil millones de pesos	3

3

CONDICIONANTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

En la etapa de implementación, CIDAC definió en su metodología para el seguimiento y evaluación los "condicionantes" como la serie de ámbitos que reflejaban las cualidades de la política pública y los procesos de toma de decisiones para la implementación del SJP. Estos ámbitos constituían variables indispensables para entender la dinámica y las principales características de los procesos de implementación locales y federales que, eventualmente, impactarían y explicarían las capacidades, fortalezas y debilidades del SJPA.

Ahora que el plazo constitucional para la entrada en vigor del sistema penal acusatorio se ha cumplido, la metodología está enfocada al seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en una etapa de consolidación. De la misma forma, los ámbitos de condicionantes han sido modificados para ajustarse y responder a esta nueva lógica, de manera que permitan observar el diseño de políticas públicas durante la operación –y ya no en la implementación—del SJPA. El siguiente esquema muestra las modificaciones que se hicieron al eje de "condicionantes".



Entre los principales cambios que se hicieron, estuvo la separación del ámbito de "Coordinación y flujo de información". En la etapa de consolidación se analizan dos niveles de coordinación: el sistema nacional y el sistema institucional de coordinación técnica. El primero tiene como objetivo la generación y seguimiento de políticas nacionales en materia de justicia que aseguren la mejora continua del SJP, a través de las instancias nacionales existentes del sector justicia (Comisión Nacional de Tribunales, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, etc.). La inclusión de este ámbito respondió a la necesidad de evaluar los mecanismos de coordinación en la etapa de consolidación, una vez que instancias como el Consejo de Coordinación para la Implementación del SJP y su Secretaría Técnica (SETEC) han culminado formalmente su periodo de vigencia. El segundo ámbito tiene los mismos fines, pero opera a nivel local, tanto dentro de las instituciones como entre ellas. Específicamente se analiza la transición de los órganos implementadores a la etapa de consolidación, pues, a diferencia de las instancias nacionales, no tenían un periodo definido de vigencia.

El flujo de información entre las instituciones es analizado en el ámbito de "Sistemas de registro de información" y toma en consideración tanto si las instituciones de procuración y administración de justicia generan información sobre su operación, como si están interconectadas y para qué son usados los insumos que generan. Principalmente, se plantea la problemática sobre si el sistema o los diferentes sistemas de registro que se emplean actualmente responden a las nuevas necesidades del sistema de justicia de corte acusatorio y no a uno de corte tradicionalista.

Otro cambio fue la eliminación del ámbito "Ritmos de implementación", pues se asume que las políticas encaminadas a la implementación del sistema ya han sido ejecutadas y el sistema acusatorio opera en todas las entidades federativas. En cambio, se agregaron los ámbitos de "Proceso de planeación integral, continuo y público" y "Proyección y uso eficiente de los recursos", como condiciones necesarias para la correcta operación del SJP.

Finalmente, el ámbito de "Simetría Institucional" se transforma en eje transversal, pues un factor fundamental para la consolidación del sistema de justicia será que todas las instituciones operadoras cuenten con un grado homogéneo de desarrollo de estas condicionantes.

3.1 Sistema Nacional de Coordinación Técnica

Desde la metodología se planteó que la coordinación debería ser el punto de partida para una óptima operación y maduración del sistema acusatorio. En esta lógica, un elemento central de la "Estrategia para la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio", diseñada por CIDAC, es contar con una instancia de coordinación nacional, cuya función es homologar los esfuerzos de las distintas instituciones que conforman el SJP–tanto del orden federal como local—y dictar las bases de su operación. A diferencia de una lógica de "unificación", la homologación de la operación del sistema se logra mediante el establecimiento de "lineamientos y estándares mínimos" de operación, con el fin de que sean las instituciones quienes las adapten y ajusten a sus contextos y necesidades específicos. Además de dictar las políticas nacionales homologadas, esta instancia debe encargarse de dar seguimiento y evaluar la operación del SJP nacional. En este ámbito, por tanto, se analizan las condiciones actuales de coordinación a nivel nacional, una vez que han desaparecido las instituciones encargadas de esta tarea en la etapa de implementación: el Consejo de Coordinación para la Implementación del SJP y la Secretaría Técnica del Consejo.

Del Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica

Las instituciones encargadas de la coordinación nacional del sistema de justicia fueron el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (COCO) y la Secretaría Técnica de dicho Consejo (SETEC), las cuales desaparecieron en el proceso de transición a la etapa de consolidación. El 9 de junio de 2016, a pocos días de cumplirse el plazo para la implementación de la reforma, el Consejo llevó a cabo su última sesión ordinaria. En ésta, se hizo un informe de las actividades de la Secretaría Técnica y de los avances para la implementación del nuevo SJP en todas las entidades del país, dando por cumplidos los acuerdos para la implementación del sistema y el objetivo para el cual fueron creados el Consejo y su Secretaría, cuya operación concluiría oficialmente el 18 de junio de ese mismo año.

Ambas instancias de coordinación fueron creadas por Decreto Oficial el 13 de octubre de 2008. Sin embargo, no fue hasta el 10 de junio de 2009, casi un año

después de la publicación del decreto, que los tres poderes federales suscribieron un acuerdo para su cumplimiento. Esto se debió, en parte, a la falta de voluntad política de los poderes, que retrasó la designación de sus representares para la integración del Consejo.

Posteriormente, en cumplimiento al artículo Tercero del decreto, el Consejo estuvo integrado por representantes del Ejecutivo -el Secretario de Gobernación, el Secretario de Seguridad Pública y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal-; del Poder Legislativo -un Senador y un Diputado-; del Poder Judicial de la Federación -dos representantes designados por la Suprema Corte-; el Procurador General de la República; un representante de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de la Conferencia de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia, así como un representante de organizaciones académicas y civiles.

Acuerdos del Consejo de Coordinación para la implementación del SJP (2009-2016)

Sesión de Origen	Fecha	Acuerdos
I Ordinaria	18-jun-09	1
II Ordinaria	13-ago-09	2
III Ordinaria	08-ene-10	7
IV Ordinaria	18-mar-10	5
I Extraordinaria	25-jun-10	2
V Ordinaria	26-jul-10	4
VI Ordinaria	09-dic-10	6
VII Ordinaria	17-jun-11	8
VIII Ordinaria	23-mar-11	3
IX Ordinaria	23-nov-12	6
X Ordinaria	24-jun-13	10
XI Ordinaria	09-dic-13	7
II Extraordinaria	25-feb-14	11
XII Ordinaria	14-jul-14	11
XIII Ordinaria	10-dic-14	4
XIV Ordinaria	15-oct-15	10
XV Ordinaria	21-ene-16	5
XVI Ordinaria	09-jun-16	0
Total de acuerdos		102

Durante la etapa de implementación, el Consejo estuvo a cargo de decidir las acciones que se ejecutaron en todo el país, con el fin de homologar, en la Federación y en las entidades federativas, la implementación del nuevo SJP. En total, el Consejo celebró dieciséis sesiones ordinarias y dos extraordinarias, en las que se aprobaron un total de 102 acuerdos.

Del total de acuerdos firmados por el Consejo, una tercera parte pertenecieron al ámbito de "Coordinación interinstitucional", entre los que se incluyeron temas sobre la conformación del Consejo y la SETEC, sus reglas de operación, la designación de representantes, así como el establecimiento de medidas para fomentar y mejorar la coordinación con las entidades e instituciones operadoras del sistema. El segundo ámbito con mayor número de acuerdos fue el de "Normatividad", con un total de 28 acuerdos, que incluyeron proyectos de leyes, homologación de la normatividad local y gestiones para agilizar el proceso de legislación necesaria para la implementación de la reforma. El ámbito de "Capacitación" ocupó la tercera posición y sus acuerdos fueron principalmente sobre el diseño, gestión e impartición de programas de capacitación. Por el contrario, los ámbitos con menor número de acuerdos fueron "Difusión", "Tecnologías de información" e "Infraestructura y equipamiento".

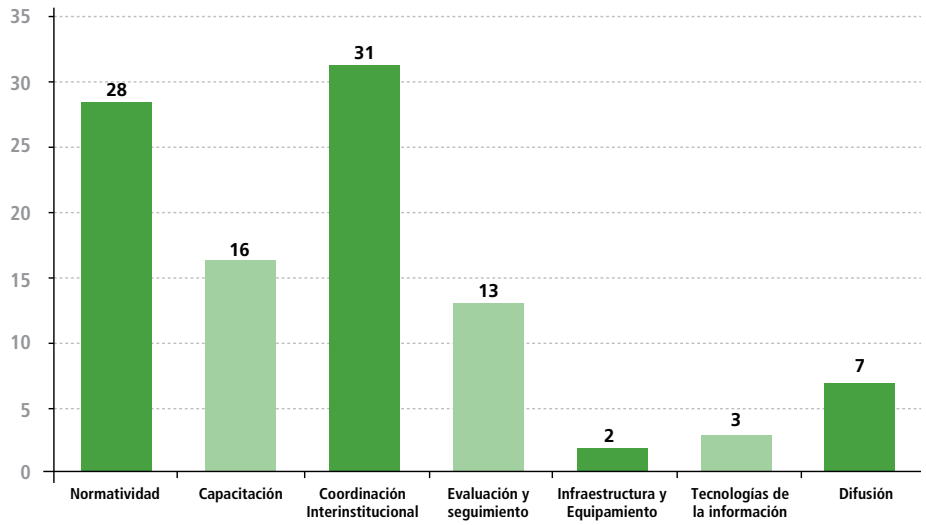
Entre los principales acuerdos logrados por el Consejo, destacan:

- Creación del Grupo de Trabajo para atender la implementación en el ámbito federal.

- Creación del Subgrupo de Armonización Normativa, a cargo del diseño de los criterios para las reformas constitucionales y legales necesarias para la correcta implementación del SJPA, como la ejecución de las penas, la justicia penal para adolescentes, adecuar la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, al SJPA, etc.

- Constitución del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJPA y la

Distribución de Acuerdos aprobados por el COCO por eje (2009-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Libros Blancos de SETEC.

aprobación de los Indicadores de Evaluación elaborados por dicho comité.

• Proyecto de multiplataforma de atención ciudadana para orientación y difusión de la reforma penal.

• Modelo de Lineamientos de Operación de Conversatorios en las entidades.

• Aprobación de los Protocolos de actuación nacionales, conforme a la Metodología de Lineamientos Generales.

• Elaboración de programas de especialización, así como de programas de capacitación para cada uno de los operadores del sistema (asesores jurídicos de víctimas, policías, defensores, abogados privados, jueces, ministerios públicos, conciliadores, mediadores, peritos y personal del sistema penitenciario).

Por su parte, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del SJP, fue creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo; así como para apoyar, a solicitud de las instituciones locales y federales, en la implementación del SJPA. Por cuestiones constitucionales[5] esta Secretaría Técnica fue creada como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, respondía y servía a una instancia tripartita, el Consejo, y, al igual que éste, operó hasta que se cumplió el plazo para la implementación de la reforma.

Durante su operación la SETEC tuvo tres etapas:

La primera, estuvo a cargo de José Vasconcelos, con una duración de dos meses, tras fallecer junto con el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, en un accidente aéreo, el 4 de noviembre del 2008. Su muerte trajo como consecuencia que no se aprobara el presupuesto de 2009 para la SETEC. Por tanto, durante ese año, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se vieron en la necesidad de otorgar un recurso extraordinario para que ésta pudiera nacer y subsistir.

La segunda etapa inició en diciembre de 2008, con la designación de Felipe Borrego Estrada (2009-2012) como titular de la SETEC, quien además del tema presupuestario, se enfrentó a la falta de apoyo político y la desconfianza en la reforma. Esta falta de apoyo fue, en gran medida, reflejo de la agenda nacional del gobierno de Felipe Calderón, en la que el tema de seguridad pública era prioritario; lo que relegó a un segundo plano a la reforma al sistema de justicia penal. Derivado de esto, los principales logros de esta gestión se centraron en el ámbito técnico. Entre estos destacan, en el eje de planeación, el diseño de la clasificación de las entidades federativas por niveles de implementación, la creación del comité de subsidios, así como la definición de reglas y criterios generales para la preparación de proyectos, evaluación y aprobación de los mismos, y la metodología para la evaluación y se-

[5] La ubicación de la SETEC en la Secretaría de Gobernación tuvo su justificación en la Constitución. En ésta, se establece que una de las funciones del poder Ejecutivo, a través de la Secretaría, es fungir como enlace entre el poder Legislativo y Judicial; de ahí que cuente con una Subsecretaria de Enlace Legislativo. De esta manera, el Ejecutivo tiene la función de coordinador general, lo que facilitaría mantener el dialogo directo y la coordinación suficiente con los otros poderes y los estados de la Federación. Por ello, se decidió ubicar a la SETEC como órgano desconcentrado de la Secretaria de Gobernación.

guimiento de la ejecución de estos proyectos. De igual manera, en el área de normatividad, esta gestión realizó proyectos y redactó los lineamientos básicos sobre la Ley de Ejecución de Sanciones, la iniciativa del Código Federal de Procedimientos Penales y códigos de procedimientos penales para las entidades federativas, la Codificación Procesal Única y la Normativa en Materia de Medidas Alternas de Solución de Controversias (MASC), entre otras, precedentes que en la siguiente gestión servirían como referente para la redacción y aprobación de la legislación necesaria para la implementación del SJPA.

Finalmente, la tercera etapa de la SETEC (2013-2016) estuvo a cargo de María de los Ángeles Fromow Rangel. En este periodo, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la reforma al sistema de justicia se posicionó como uno de los temas prioritarios en la agenda política nacional. Este cambio de prioridades se vio reflejada en la operación de la SETEC y, por supuesto, en los logros conseguidos por ésta, entre los que destacan: un mayor apoyo político hacia la reforma; la obtención de más recursos para la implementación de la misma; que se iniciara el proceso de implementación en las instituciones federales; la aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), así como de la legislación faltante para la homologación normativa. Sin embargo, también se enfrentó a grandes retos, principalmente, la incorporación masiva de entidades federativas al sistema penal acusatorio, que tuvo lugar durante los últimos dos años de la etapa de implementación.[6]

Acuerdo tripartita del 20 de junio de 2016

De acuerdo con lo establecido en el Decreto de creación, tanto el Consejo de Coordinación como la Secretaría Técnica operarían hasta el 18 de junio de 2016, fecha en la que culminarían oficialmente las políticas de implementación de la reforma al sistema de justicia.

Posteriormente, el 20 de junio de 2016, se firmó el "Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal". En este acuerdo se reafirmó lo dicho por el Consejo en su última sesión, el 9 de junio de ese año: que la fase de implementación se había logrado en condiciones óptimas, mediante la creación de las instituciones y la habilitación de los operadores mínimos requeridos. También, tomando en consideración la reciente extinción del Consejo de Coordinación, los titulares de los poderes reconocieron la necesidad inminente de darle continuidad a las tareas para la consolidación del sistema, para lo cual la coordi-

Periodo	Titular SETEC	Principales Logros
Septiembre-Noviembre 2008	José Luis Santiago Vasconcelos	
2009-2012	Felipe Borrego Estrada	• Directrices para la aplicación de recursos destinados a la implementación de la reforma • Diseño de la Metodología para la Clasificación y Estratificación de las entidades • Lineamientos para el Seguimiento y Evaluación de la reforma • Levantamiento de información, mediante cuestionarios, sobre la implementación de la reforma en las entidades • Estudio de percepción del sistema de justicia penal en México • Método de Seguimiento de Armonización legislativa en las entidades
2013-2016	María de los Ángeles Fromow Rangel	• Inicio del proceso de implementación de la reforma en las instituciones federal • Incremento de recursos para la implementación a través del subsidio federal, fideicomiso y fondos. • Aprobación y publicación del CNPP, leyes nacionales y protocolos de actuación • Apoyo político para la implementación de la reforma

[6] Para 2014, 10 entidades federativas del país (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sonora y Tlaxcala) aún no operaban con el sistema penal acusatorio, a pesar de haber tenido 77 meses para su planeación. Ese año, el nuevo sistema entró en vigor en 13 entidades; con lo que solo faltaban cuatro entidades más por integrarse (Ciudad de México, Michoacán, Baja California Sur y Sonora), quienes esperaron hasta los seis meses previos al fin del plazo para iniciar la operación del nuevo sistema.

nación interinstitucional sería una condición necesaria. En virtud de lo anterior, se acordó crear una instancia que funcionara como enlace operativo y como integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación. En su primer rol, esta unidad ejercería las funciones de coordinación que, en su momento, llevó a cabo la SETEC; mientras que su segundo rol sería el de representante del Ejecutivo –adscrito a la Secretaría de Gobernación– en el órgano de coordinación tripartita, como, en su momento, fue el Consejo de Coordinación.

Respecto a su primera función, meses antes de culminar el periodo de implementación, la sociedad civil pidió al gobierno reconsiderar la decisión de desaparecer la SETEC e hizo hincapié en la necesidad de contar con un órgano para la evaluación y monitoreo de la reforma en el país. En respuesta a estas peticiones, durante el Séptimo Foro Nacional de Seguridad y Justicia, en mayo de 2016, el Presidente de la República planteó prolongar la vigencia de la SETEC para que, después del vencimiento del plazo constitucional, realizara las labores de seguimiento de la operación del sistema de justicia penal. La perspectiva en ese entonces, era que permaneciera en operación al menos hasta el 30 de noviembre de 2018, buscando de este modo dar continuidad a sus acciones.

Derivado del antecedente de las demandas de la sociedad civil y los compromisos asumidos por el Ejecutivo; así como de lo establecido en el acuerdo del 20 de junio, en su momento, se pensó que el acuerdo llevaba implícita la designación de la Secretaría Técnica como el nuevo órgano de coordinación del Gobierno Federal para consolidar el sistema penal acusatorio.

Incluso la titular de la SETEC, María de los Ángeles Fromow, dijo que ese Acuerdo permitiría a la Secretaría Técnica enfocarse en planificar las acciones para la consolidación del sistema. Éste, dijo, sería un proceso que requeriría como mínimo 5 o 10 años, periodo durante el cual esperaba que el órgano administrativo desconcentrado a su cargo siguiera en funciones.

Sin embargo, pese a las expectativas de la SETEC de proseguir con las funciones de evaluación y seguimiento en la etapa de consolidación, el 30 de agosto de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su cuadragésima sesión ordinaria, aprobó el acuerdo para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) fuera el enlace operativo, integrante de la instancia tripartita coordinadora del SJP y representante del Poder Ejecutivo Federal ante el órgano responsable de la coordinación de la consolidación del sistema.

Posteriormente, el 10 de octubre de 2016, el Secretario de Gobernación dio instrucciones al Secretariado Ejecutivo para recibir todos los asuntos pendientes de la SETEC, de forma que, el 15 de octubre siguiente, se convirtió oficialmente en la instancia encargada de dar seguimiento al SJP acusatorio para la consolidación del mismo.

No existen cuestionamientos sobre la capacidad de dicha institución para llevar a cabo el seguimiento, evaluación y la generación de políticas públicas nacionales de mejora de la operación del sistema de justicia penal. No obstante, persiste el debate en torno a si es la instancia competente y más adecuada para realizar dicha función, pues si bien la mayoría de los operadores del sistema de justicia son, a su vez, miembros del sistema de seguridad, también hay otros actores pertenecientes al Poder Judicial.

Esta condición –que una instancia de seguridad pública sea la encargada de coordinar la operación del sistema de justicia a nivel nacional– trae como consecuencia que la perspectiva de seguridad predomine y prioricen las necesidades de las instituciones de este sector sobre los requerimientos de otros operadores del sistema como son los Poderes Judiciales y la Defensoría Pública.

Un ejemplo de esto es la modificación a los fondos de seguridad pública llevada a cabo en 2016. La nueva asignación de recursos corresponde con las acciones definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, mismas que serán implementas por el Secretariado Ejecutivo durante este año. Cabe destacar que ni los recursos ni las acciones involucran la participación del Poder Judicial o de la Defensoría Pública. Evidentemente, este cambio en la administración de recursos y su etiquetamiento tendrá un efecto directo en la operación del sistema, mediante la generación de asimetrías en capacidades y recursos entre las instituciones, lo que resulta contraproducente para lograr el proceso de consolidación del sistema.

Derivado de estos cuestionamientos, se ha sugerido que debería ser una institución independiente, con representación de todas las instituciones operadoras del siste-

ma de justicia, la encargada del monitoreo, evaluación y mejora del sistema.

Respecto a la instancia de coordinación nacional tripartita, a casi un año de firmarse el acuerdo, éste sigue sin cumplirse. A la fecha, solo los poderes Ejecutivo y Judicial han designado representantes para la conformación de dicho órgano. El primero, designó al Secretariado Ejecutivo, mientras que el segundo, transformó la "Unidad para la Implementación de la Reforma Penal" en la "Unidad para la Consolidación del NSJP". Pese a los esfuerzos del Secretariado por impulsar la conformación del órgano, el Poder Legislativo no ha designado a sus representantes (un senador y un diputado) para integrarlo. En consecuencia, únicamente ha sido posible llevar a cabo reuniones informales entre los representantes el Poder Ejecutivo y el Judicial.

Es importante mencionar que los poderes locales no cuentan con representación en este órgano. Para el 20 de diciembre de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública continuaba invitando a las entidades federativas a adherirse al Acuerdo entre los Poderes de la Unión para la consolidación del SJP, mediante la designación de una instancia que represente a los tres poderes de la entidad y funja como enlace operativo.

Ante la ausencia de un órgano encargado de la coordinación a nivel local, han surgido algunas iniciativas por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial para subsanar la falta de coordinación. Específicamente, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB) está iniciando acciones que conlleven a una evaluación de la operación del sistema acusatorio en las 32 judicaturas locales. Por su parte, la Procuraduría General de la República, mediante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, presentó una iniciativa de homologación estructural para que las 32 procuradurías del país trabajen de manera unidireccional y coordinada. Dicha iniciativa incluye, además de estrategias de inteligencia y la conformación de grupos interinstitucionales regionales para la investigación de delitos específicos, acciones para homologar la estructura y arquitectura institucional de las procuradurías y fiscalías.

Sin embargo, hay un peligro latente en las estrategias de homologación nacional que surgen en el país, pues tal parece que ocurre una asimilación entre los conceptos

Mapa de órganos Implementadores o de Consolidación

Denominación	Entidad Federativa
Órgano / Comisión Interinstitucional/Centro/Coordinación o Secretaría Técnica para la Implementación/Instrumentación del SJP.	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.
Órgano/Unidad de Consolidación.	Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz.
Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.	Campeche, Morelos y San Luis Potosí.
Dirección de Evaluación y Seguimiento.	Tlaxcala.
Comisión Ejecutiva para la Procuración y Administración de Justicia.	Puebla.

Fuente: Información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

de homologación y unificación del sistema de procuración de justicia. Como se estableció en el Reporte de Hallazgos 2015, un elemento central de la Estrategia Nacional para la Consolidación del Sistema sería el desarrollo de una instancia nacional técnica interinstitucional, es decir, la instancia tripartita. Dicha instancia debe ser la encargada de homologar los esfuerzos de las distintas instituciones del SJP y dictar las bases de la operación del mismo, tal como lo establece el decreto. Sin embargo, a diferencia del COCO o la SETEC, el objetivo de esta instancia no debe ser el "unificar" o "centralizar", puesto que, como demostraron los ocho años de implementación, este enfoque no es funcional al no tomar en consideración la heterogeneidad del país.

3.2 Sistema Institucional de Coordinación Técnica

El ámbito del sistema institucional de coordinación técnica evalúa que las instituciones de seguridad y justicia, tanto locales como federales, cuenten con unidades institucionales de coordinación y vinculación técnica. Entre las funciones de estas unidades está: brindar apoyo técnico a las instituciones, realizar diagnósticos periódicos de la operación del sistema, identificar buenas prácticas y monitorear y evaluar la operación del sistema. Además, para contribuir a la consolidación del SJP, estas unidades deben estar vinculadas con las instancias nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas coordinadas.

Durante la etapa de implementación, los órganos implementadores fueron las instituciones encargadas de coordinar los procesos a nivel local, en coordinación con las instancias nacionales, es decir, la SETEC y el COCO. Sin embargo, el inicio de la etapa de consolidación, trajo consigo grandes cambios para las instancias de coordinación, uno de los cuales fue la transformación o, en su caso, la inhabilitación que sufrieron los órganos implementadores.

Las instancias técnicas de coordinación e implementación de la reforma penal, mejor conocidas como "órganos implementadores" (OI), fueron los encargados de la toma de decisiones y de la ejecución técnica en el proceso de implementación. A diferencia del COCO y la SETEC, ningún OI tenía una fecha establecida para el cese de sus funciones. En consecuencia, no había claridad sobre hasta cuándo operarían ni cuáles serían sus actividades o atribuciones después de junio de 2016. En general, se consideraba que la transición más natural sería

su transformación en órganos encargados del monitoreo y la evaluación del SJP, posiblemente bajo esta misma lógica de darle continuidad al sistema y la importancia que tendría el tema de la evaluación y la mejora continua, especialmente, en una etapa de consolidación. No obstante, el proceso de transición de estas unidades no ha sido homogéneo, como muestra el siguiente mapa proporcionado por el Secretariado Ejecutivo, con fecha de actualización a diciembre de 2016.

Actualmente se observan cinco escenarios de transición de los órganos implementadores: a) su reemplazo por Secretariados Ejecutivos del Sistema Estatal de Seguridad Pública, imitando la transición nacional SETEC-SESNSP; b) su transformación en órganos de consolidación; c) una Comisión Ejecutiva para la Procuración y Administración de Justicia; d) una Dirección de Evaluación y Seguimiento, y c) los OI se mantienen sin operar.

Respecto al primer escenario, los Secretariados Ejecutivos Estatales del Sistema de Seguridad Pública son las instancias encargadas de coordinar, planear y ejecutar las acciones derivadas de los programas y acuerdos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los Consejos Estatales en el ámbito local. En algunos estados, en los que los OI desaparecieron, a estos Secretariados se les asignó la función de coordinar las instancias de procuración de justicia, además de las instancias de seguridad pública -que ya era parte de sus funciones-. En estos casos, se llevó a cabo una transición similar a la ocurrió en la esfera nacional, en la que las funciones de la SETEC fueron trasladadas al SESNSP. Por lo tanto, presentan la misma problemática de legitimidad de la que se había hablado, toda vez que una instancia del Ejecutivo local es la encargada de evaluar la operación y resultados del Poder Judicial estatal. Además, esta estructura carece de la representación suficiente y equitativa de todas las instituciones que conforman el sistema de justicia estatal.

La transición de las instancias técnicas de coordinación no ha sido homogéneo.

La segunda tendencia ha sido su transformación en órganos de consolidación. Sin embargo, existen fuertes cuestionamientos sobre si los OI son las instancias más adecuadas para encargarse de la evaluación y el seguimiento del SJP. Por otra parte, existe evidencia de las evaluaciones de hallazgos anteriores de que la labor de dichas instancias durante la etapa previa fue deficiente, lo que impactó negativamente la operación del sistema en las entidades e impidió culminar la etapa de implementación de manera óptima. Entonces, si no cumplieron con los objetivos para las cuales fueron creadas, ¿por qué habría de esperarse que pudieran cumplir con nuevas funciones? Es decir, ¿cuáles son las verdaderas capacidades técnicas que tienen estos órganos como para cumplir funciones tan complicadas como el monitoreo, la evaluación y el seguimiento del sistema?

El tercer escenario es la Comisión Ejecutiva para la Procuración y Administración de Justicia, en Puebla. Esta comisión fue creada por los tres poderes del estado, desde el inicio de la reforma en 2008. En junio de 2016, se firmó un nuevo acuerdo entre éstos para que la Comisión, además de continuar con las atribuciones que se le otorgaron en su momento, fuera la encargada de la consolidación del sistema penal y la coordinación con el órgano de enlace operativo del Ejecutivo Federal. Esta Comisión, a diferencia de los demás esquemas, tiene representación de los tres poderes, de la comunidad jurídica local y del sector académico. Además, cuenta a su vez con una Secretaría Ejecutiva, que es encargada de dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión, manejar sus recursos, realizar estudios y evaluaciones de la operación del sistema, entre otras. Es decir, su organización es similar a la que en la etapa de implementación tuvieron el COCO y la SETEC.

El cuarto escenario, en Tlaxcala, ha sido el reemplazo de las funciones del Órgano para la Implementación por una Dirección de Evaluación y Seguimiento, el 22 de diciembre de 2016. Esta institución es la encargada de evaluar la operación del sistema, así como de la coordinación con el Secretariado Ejecutivo.

El último escenario es el más común a la fecha en el país; se trata de los órganos de implementación que se mantienen intactos y, efectivamente, no están funcionando. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo, para diciembre de 2016, existían todavía 24 OI. Con base en la información recabada proveniente de los propios órganos o de los poderes ejecutivos locales, existen tres razones para esto: En primer lugar, están las entidades que consideran que las facultades otorgadas a estos órganos en la etapa de implementación les permitirán realizar las

tareas para la consolidación del sistema; específicamente las relacionadas con la evaluación y el seguimiento de la operación. La segunda razón, en algunas otras entidades, es que los órganos planean seguir en funciones durante la etapa de consolidación, pero están en espera o en proceso de modificación de sus atribuciones para adecuarse a los requerimientos de esta nueva etapa. Finalmente, en algunas entidades federativas, los OI se mantienen, pero no están operando. Esto debido a que sus atribuciones corresponden solamente a la etapa de implementación, y enfrentan la pérdida del poder de convocatoria política para que los poderes locales decidan si desaparecen o si cambian sus funciones para adaptarse a una lógica de consolidación del SJP.

En conclusión, además del problema de coordinación nacional –debido al retraso en la conformación del órgano tripartita de coordinación para la consolidación del sistema, así como las dudas respecto a la legitimidad del Secretariado Ejecutivo para evaluar el desempeño del sistema, por ser parte del Ejecutivo Federal– se suma la crisis de coordinación técnica en el ámbito institucional. Dos condiciones que, en suma, dificultan la continuidad de la operación del sistema y ponen en peligro su consolidación.

3.3 Proceso de planeación integral, continuo y público

Para conseguir la consolidación del SJP, resulta indispensable darle continuidad a los procesos de planeación, tanto al interior de las instituciones como entre ellas.

En este sentido, la SETEC, como parte de las conclusiones del "Libro Blanco", publicado en mayo de 2016, señaló que el tiempo estimado para lograr la consolidación del sistema –de acuerdo con diversos estudios realizados-- es de 5.7 años. Para lograr dicho objetivo, algunos de los ámbitos que se deberían desarrollar en los siguientes años serían los que se mencionan en la tabla siguiente:[7]

Posteriormente, el Secretariado Ejecutivo, una vez designado como instancia nacional para la consolidación, y por instrucciones del Secretario de Gobernación, diseñó "un plan de trabajo a desarrollar durante el 2017". Este plan –de manera similar a lo planteado por la SETEC– estima un periodo de consolidación de 5.7 años, está basado en diez acciones y atiende temas pendientes de la etapa de implementación (ver siguiente figura).

- Capacitación de todos los operadores del SJP
- Infraestructura y equipamiento de las instituciones.
- Conclusión de los asuntos del sistema tradicional.
- Seguimiento de resultados de operación a través de indicadores de desempeño.
- Modelo de Operación para impulsar las Comisiones de Atención a Víctimas.
- Implementación y operación del sistema de justicia para adolescentes.
- Implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal.
- Modelo de Operación de Áreas de Justicia Alternativa.
- Fortalecmiento de las áreas de Seguimiento de Medidas Cautelares y suspención condicional del proceso.

Derivado de este "Programa de Prioridad Nacional de Implementación y Desarrollo del SJP y Sistemas Complementarios", delineado por el Secretariado Ejecutivo, en las entidades los planes de mejora de los OI consisten en desarrollar proyectos para responder a este mandato. Por ejemplo, desarrollar programas para apoyar los subprogramas de fortalecimiento e implementación del Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, de Implementación del Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal, y de Fortalecimiento de la figura de Asesores Jurídicos de Víctimas.

La problemática respecto a implementar estas acciones a nivel nacional reside en lo siguiente:

a) Las acciones definidas por el SESNSP no constituyen en sí un plan de consolidación.

Un plan de consolidación debe ser a mediano y largo plazo, mientras que el Secretariado afirma que estas acciones son susceptibles de cambio anualmente. Por otra parte, las acciones del Secretariado, tal como están planteadas, responden a la necesidad de cerrar brechas o terminar con los pendientes de la etapa de implementación. La consolidación, en cambio, es un

[7] Libro Blanco, SETEC, 2013-2016. Recomendaciones.

"10 Acciones que impulsará en 2017 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la Consolidación del SJP"	
Informe policial homologado	• Simplificar el formato del IPH con la correspondiete actualización del Protocolo Nacional de Primer respondiente.
Justicia Alternativa	• Promover una mayor eficiacia de la justicia alternativa a través de la consolidación de las Unidades de Atención Temprana y los Órganos especializados en Mecanismos Alternativos de solución de Controversias en materia penal de las procuradurias y fiscalias del pais.
Policía procesal	• Implementar en todo el pais el Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal, que a la fecha son inexistentes en la mayoria de las entidades.
UMECAS	• Implementar el Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso
Justicia para Adolescentes	• Instrumental el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes mediante acciones coordinadas del Grupo de Trabajo Interinstitucional
Modelo Nacional de Ejecución de Sanciones Penales	• Definir e impulsar un Modelo Nacional Homologado de Jsuticia Terapeutica en cumplimiento a la Ley Nacional de Ejecución Penal
Asesores Jurídicos de Vícitmas	• Fortalecer en las entidades federativas la figura de los Asesores Victimales
Profesionalización y actualización de operadores	• Implementar un programa de Actualización y Profesionalización para policías, peritos, agentes del Ministerio Público y personal del sistema penitenciario
Sistema de indicadores	• Diseñar e implementar un sistema de indicadores que permita evaluar el desempeño de todos los operadores del SJP para detectar brechas y estandarizar la operación
Gestión y organización institucional	• Implementar en todo el pais el Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal, que a la fecha son inexistentes en la mayoria de las entidades.

proceso de seguimiento y evaluación posterior, con el fin de poder llevar a cabo los ajustes necesarios para resolver áreas de oportunidad en la operación del sistema, que pueden poner en cuestionamiento la efectividad del mismo. Finalmente, un plan debe estar fundamentado en un diagnóstico y evaluación previos; la definición de metas, objetivos y prioridades; productos y resultados esperados, así como en un esquema de seguimiento y evaluación de resultados.

b) No hay correspondencia entre las acciones planteadas por el Secretariado y las necesidades reales y específicas de cada entidad federativa e institución de seguridad, procuración y administración de justicia operadora del sistema.

Como se puede observar, las acciones no toman en consideración instituciones como el Poder Judicial y la Defensoría Pública, sino que se enfocan en las instituciones de seguridad pública.

3.4 Sistemas de registro, procesamiento y reporte de información

Para consolidar el SJP, será menester poner en marcha sistemas de registro, procesamiento y reporte, que generen información estadística confiable, actualizada, verificable y oportuna. En este eje se toma en consideración si las instituciones cuentan con sistemas de indicadores para evaluar su desempeño; si dichos indicadores están homologados con los de otras instituciones y si sus sistemas están interconectados. Pero, principalmente, se enfoca en analizar si la información generada por las instituciones es utilizada y cuál es el uso que se le da: si se emplea para evaluar los resultados de operación del sistema e identificar áreas de oportunidad para su mejora; si a partir de esto se generan reportes periódicos y si esos reportes son públicos.

a) Registro de información

Sobre el registro de información, actualmente, existen dos problemáticas. La primera es que no existen crite-

rios definidos para llevarlo a cabo; mientras que el segundo es la falta de correspondencia entre los sistemas de registro actuales con los requerimientos de registro de un sistema de corte acusatorio.

Respecto al primer punto, de la información recabada se desprende que no existen criterios definidos homologados sobre cómo se debe llevar a cabo el registro de la operación del sistema; lo que ocurre tanto a nivel federal como a nivel de las instituciones locales.

En cuanto al segundo problema, los criterios de registro actuales de las instituciones operadoras no están adaptados a la lógica de un sistema acusatorio. Esto se puede ver claramente si se comparan los registros de las instituciones de procuración de justicia de ambos sistemas. En el caso de la Procuraduría General de la República, por ejemplo, en el sistema tradicional, el despacho de averiguaciones previas, se registra usando las siguientes categorías.

Delegación	Averiguaciones previas despachadas						
	Acumuladas	Reserva	Incompetencia	N.E.A.P.	Consignaciones		Incompetencia interna	Total
					C / Det.	S / Det.		

Por su parte, el despacho de carpetas de investigación, del sistema acusatorio, se registra bajo las siguientes categorías.

Delegación	Carpetas de investigación despachadas									
	Acumuladas	Archivo temporal	Incompetencia	N.E.A.P.		Judicializadas		Incompetencia Interna	Abstención de investigar	Criterio de oportunidad	Total
				Otros supuestos	MASCP acuerdos cumplidos	C / Det.	S / Det.				

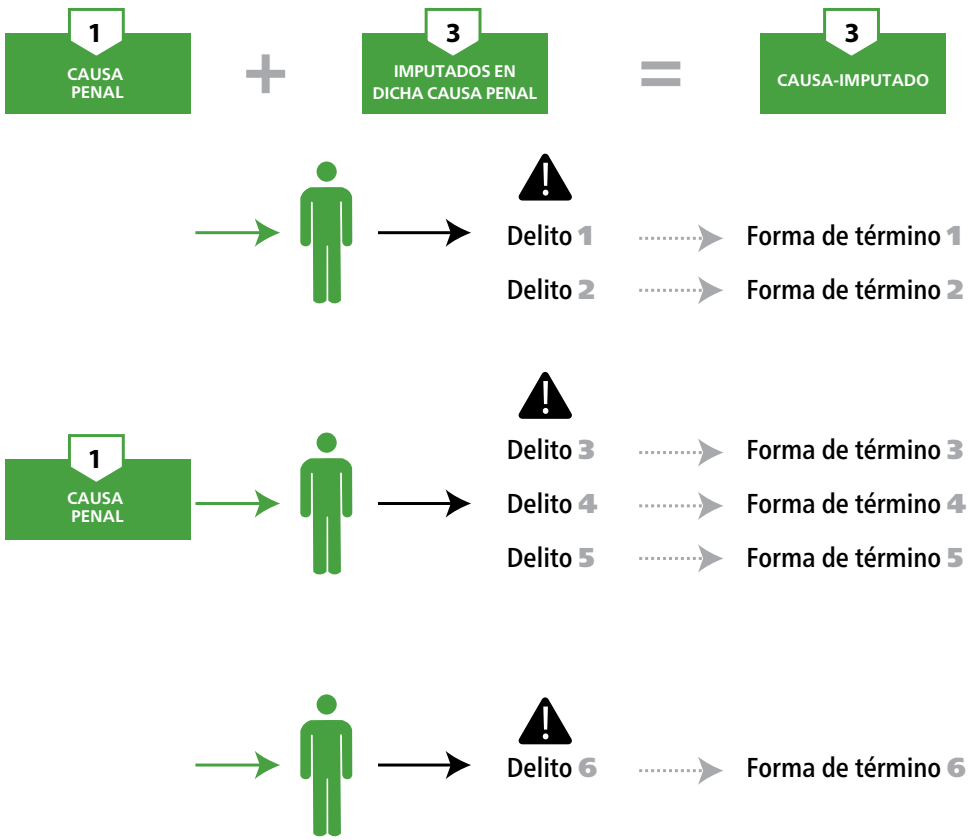
Como se puede observar, el sistema de registro tuvo únicamente dos tipos de cambios: a) el reemplazo de las categorías del sistema tradicional por su equivalente en el sistema acusatorio; por ejemplo, "reserva" por "archivo temporal", "averiguación previa" por "carpeta de investigación", "averiguaciones consignadas" por "carpetas de investigación judicializadas", entre otros; y b) la inclusión de algunas categorías, como por ejemplo, "criterios de oportunidad", "abstención de investigar", así como la división de la categoría de "No Ejercicio de la Acción Penal" (NEAP) en "Mecanismos Alternativos de Solución" y en "Otros supuestos". Aunque el ejemplo es a nivel federal, los criterios de registro a nivel local sufrieron un proceso similar de adaptación del modelo de registro tradicional al del sistema acusatorio.

El problema es que estos cambios no son suficientes; el proceso acusatorio requiere de un sistema de registro totalmente diferente a como se llevaba en el sistema tradicional. El registro actual solo contabiliza por cada ingreso una salida, tal como se hacía en el sistema anterior. Bajo esa lógica, se contempla únicamente un tipo de determinación: la consignación o no consignación de un caso. El sistema acusatorio, en cambio, ofrece para un mismo ingreso múltiples salidas, de acuerdo al número de imputados, por lo que se requiere un sistema de registro que refleje estas alternativas. Lo anterior, se traduce en un problema de sub-registro de la operación del sistema en todas las instituciones.

A modo de ejemplo, en Chile, la Defensoría Penal Pública, cuenta con un sistema de registro del modelo acusatorio, que permite medir tanto el número de imputados involucrados en un caso, como el número de delitos asociados a cada imputado. La primera medida parte de considerar que un caso puede tener una o más personas imputadas, siendo la atención a cada individuo un caso particular y, por lo tanto, necesario de medir de forma diferenciada. Por ello, la unidad de medición es el número de causas por imputado y no únicamente el número de causas. Tal como se muestra en el siguiente esquema, si en un caso hay tres imputados, el sistema de la Defensoría registra las tres relaciones causa-imputado. Respecto a la segunda medida, existe la posibilidad de que un

imputado esté asociado a más de un delito. En el caso, las causas penales o delitos, son contabilizados de modo diferenciado, considerando que cada uno implica procesos distintos y pueden resolverse por salidas diferentes.

Finalmente, el sistema contempla que existen formas de término temporales, por lo tanto, el registro de determinaciones se hace para un periodo de tiempo específico y se contabilizan como "terminadas" únicamente aquellas causa-imputado cuando cada uno de los delitos asociados al imputado tuvo una determinación (sea temporal o definitiva). De esta manera, el modelo de medición permite reflejar fielmente el número real de atenciones desarrolladas por parte de la Defensoría en un periodo de tiempo determinado, y no una cifra mucho menor, como ocurre con el modelo actual mexicano. Este sistema chileno constituye un referente internacional sobre la lógica de registro que debería ser utilizada por las instituciones operadoras del sistema de justicia en México.



Fuente: Defensoría Pública Penal de Chile. Informe Estadístico 2016, p.12 Disponible en http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/e13ac9469ce5710c82c9ceeda16d4d38.pdf

b) Sistemas Informáticos

Para lograr un desempeño homologado y simétrico de los operadores, resulta fundamental contar con sistemas informáticos de apoyo.

A partir de lo anterior, como se indicó en los dos Reportes de Hallazgos anteriores, algunas entidades federativas implementaron el "Sistema Informático de Gestión Integral" (SIGI), mientras que, paralelamente, otras instituciones han desarrollado sistemas informáticos propios, con distintos niveles de intercomunicación, teniendo tanto resultados exitosos, como fallidos. Consecuentemente, los resultados del establecimiento de estos sistemas informáticos -sea SIGI o uno diverso- no son del todo claros, a pesar de que su objetivo es, precisamente, generar insumos para la medición y evaluación.

Lo esperado era que en la etapa de consolidación existieran sistemas informáticos interconectados en todas las instituciones operadoras a nivel entidad federativa, pues de otro modo, el seguimiento, la evaluación y la mejora

continua del SJP –que es objetivo de la etapa de consolidación– es completamente inasequible.

De la información recabada, se desprende que el panorama nacional en materia de sistemas informáticos se mantiene inalterable. A la fecha, persisten dos grandes problemáticas en torno a sistemas informáticos. Por una parte, existen instituciones operadoras del sistema que no cuentan con un sistema informático propio (principalmente policías, defensorías, atención a víctimas) y, por la otra, los sistemas que existen actualmente no están diseñados para permitir la interconectividad de las instituciones operadoras ni la trazabilidad de la gestión de los asuntos.

Respecto al primer problema, a nivel nacional aún existe una enorme disparidad entre los recursos técnicos y humanos de procuradurías, tribunales de justicia, defensorías y policías, lo que dificulta la operación exitosa del SJP. Estas graves asimetrías existen tanto entre instituciones de un mismo estado, como entre las entidades federativas del país. Estas disparidades se reflejan en los sistemas de registro con los que cuentan las instituciones operadoras. En general, se encontró un mayor número de instituciones de procuración y administración de justicia que utilizan sistemas informáticos para generar información; no obstante, tanto la cantidad como la calidad de la misma varía ampliamente.

En cuanto al segundo problema, incluso en aquellas entidades donde todos o casi todos los operadores manejan un sistema de registro, estos no tienen capacidad de interconexión con el resto de los operadores locales, lo que limita la potencialidad de los sistemas. Esto, a su vez, hace imposible llevar un seguimiento de la operación del sistema, en cada una de sus etapas y procesos y limita la coordinación entre las instituciones operadoras. Para asegurar la interconectividad e interoperabilidad, los sistemas informáticos establecidos en las distintas instituciones deben cumplir con dos condiciones: a) simetría de capacidades y b) un número único de registro para cada caso. Un sistema con estas características permite que cada operador involucrado en un caso determinado conozca el estatus actualizado del asunto. Un sistema de información interconectado no solo mejora la gestión de todos los operadores, sino que implica una reducción de los recursos humanos invertidos en procesos de notificación o rastreo; además de que mejora la percepción de la ciudadanía sobre la transparencia del proceso y la eficacia del sistema, pues tanto las víctimas como el imputado pueden estar al tanto del estado de su situación.

De acuerdo con la información analizada, a la fecha, existen pocos sistemas de registro y gestión adecuados para garantizar la eficiencia de la operación del SJP. Muchos menos aún son los sistemas integrales que, además de generar información estadística, permiten la interconectividad de las instituciones operadoras y el intercambio de información. En los reportes de Hallazgos anteriores destacó, por ejemplo, el Estado de Chihuahua con el primer sistema informático interconectado funcional; sin embargo, el Tribunal lo abandonó. Este año, en cambio, el estado de Querétaro se coloca como referente nacional al ser pionero en la implementación de un *Sistema Informático Único* (SIU), el cual no solo interconecta a todas las instituciones del sistema de justicia, sino que genera información que puede ser intercambiada entre las instituciones, a través de una base de datos centralizada.

Este modelo podría y debería ser considerado por el resto de las entidades federativas y por las instituciones federales para mejorar los sistemas de registro con que cuentan. Lo ideal para la consolidación es que cada entidad cuente sistemas de información similares y, en el mejor de los escenarios, que exista un sistema nacional de información sobre la operación del SJPA.

c) Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema

Tanto el deficiente modelo de registro actual, como la ausencia de un sistema informático interconectado representan obstáculos para la generación de información confiable y oportuna, que permita hacer un seguimiento adecuado de la operación del SJP. Lo anterior, pone en riesgo su consolidación pues, como se ha mencionado previamente, solo a través del seguimiento y el monitoreo es posible detectar áreas de oportunidad para ajustar y mejorar continuamente la operación del sistema hasta su perfeccionamiento, que es el objetivo de la etapa de consolidación.

Durante la etapa de implementación, en agosto del 2014, por acuerdo del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (COCO), se constituyó el "Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio". Entre las

aportaciones de este comité estuvo el desarrollo de 41 indicadores para el seguimiento de la operación y el funcionamiento del sistema, tanto a nivel local como federal. Sin embargo, la definición de estos indicadores no estuvo acompañada del desarrollo de una metodología para su aplicación ni se realizó un análisis previo de las capacidades reales de las instituciones operadoras para generar la información necesaria para medir dichos indicadores.

La consecuencia de esto fue que, una vez aprobado el "Sistema de Indicadores de Operación y Resultados del NSJP", el Secretariado Ejecutivo –encargado de su aplicación– únicamente logró medir 23 indicadores. Ello debido, principalmente, a la poca información disponible, lo que implicó que los esfuerzos y el trabajo desarrollados tanto por el Comité, como por el INEGI y las instituciones que participaron en la generación de la información para la aplicación de los indicadores, no fueron productivos debido a una falta de planeación estratégica.

Derivado de estos resultados, el Secretariado Ejecutivo hizo una reclasificación de los indicadores en: a) indicadores que se pudieron calcular con la información que existe, b) indicadores viables pero que requieren la generación de la información necesaria, y c) indicadores que no son viables, pues ni se cuenta con la información necesaria ni son medibles.

Para finales de 2016, la información que se tenía al respecto era que la aplicación de los indicadores y, por consiguiente, la evaluación de la operación del SJP estaría detenida hasta que el SESNSP concluyera con la redefinición de los indicadores y de la metodología de evaluación y seguimiento respectiva. Partiendo de las respuestas de los órganos implementadores, se presume que esta condición se mantiene hasta la fecha.

3.5 Proyección adecuada y utilización eficiente de recursos financieros para el sistema penal acusatorio

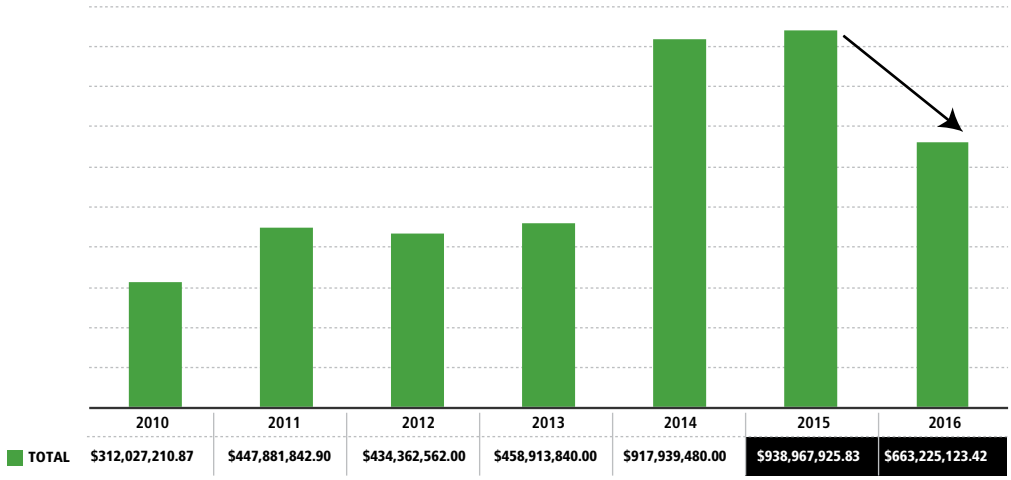
La correcta operación y consolidación del sistema requerirá una inversión constante, planeada y eficiente de los recursos financieros. Esto permitirá mantener los esfuerzos institucionales iniciados durante la implementación –como la creación y adecuación de infraestructura–, asegurar el correcto funcionamiento del sistema y viabilizar acciones de mejora continua.

a) Subsidio de apoyo a las entidades federativas (SETEC)

Analizando los recursos asignados en los últimos años, se observa que, entre 2010 y 2016, la SETEC distribuyó un total de $4,173,317,985.02. De este monto, $663,225,123.07 corresponden al ejercicio fiscal 2016, lo que representó una disminución del 29% respecto al recurso asignado en 2015.

En general, las entidades federativas más beneficiadas con recursos del subsidio en el periodo 2010-2016, fueron el Estado de México, la Ciudad de México, Baja California y Guanajuato, con sumas mayores a los 200 millones de pesos. En cambio, las entidades menos bene-

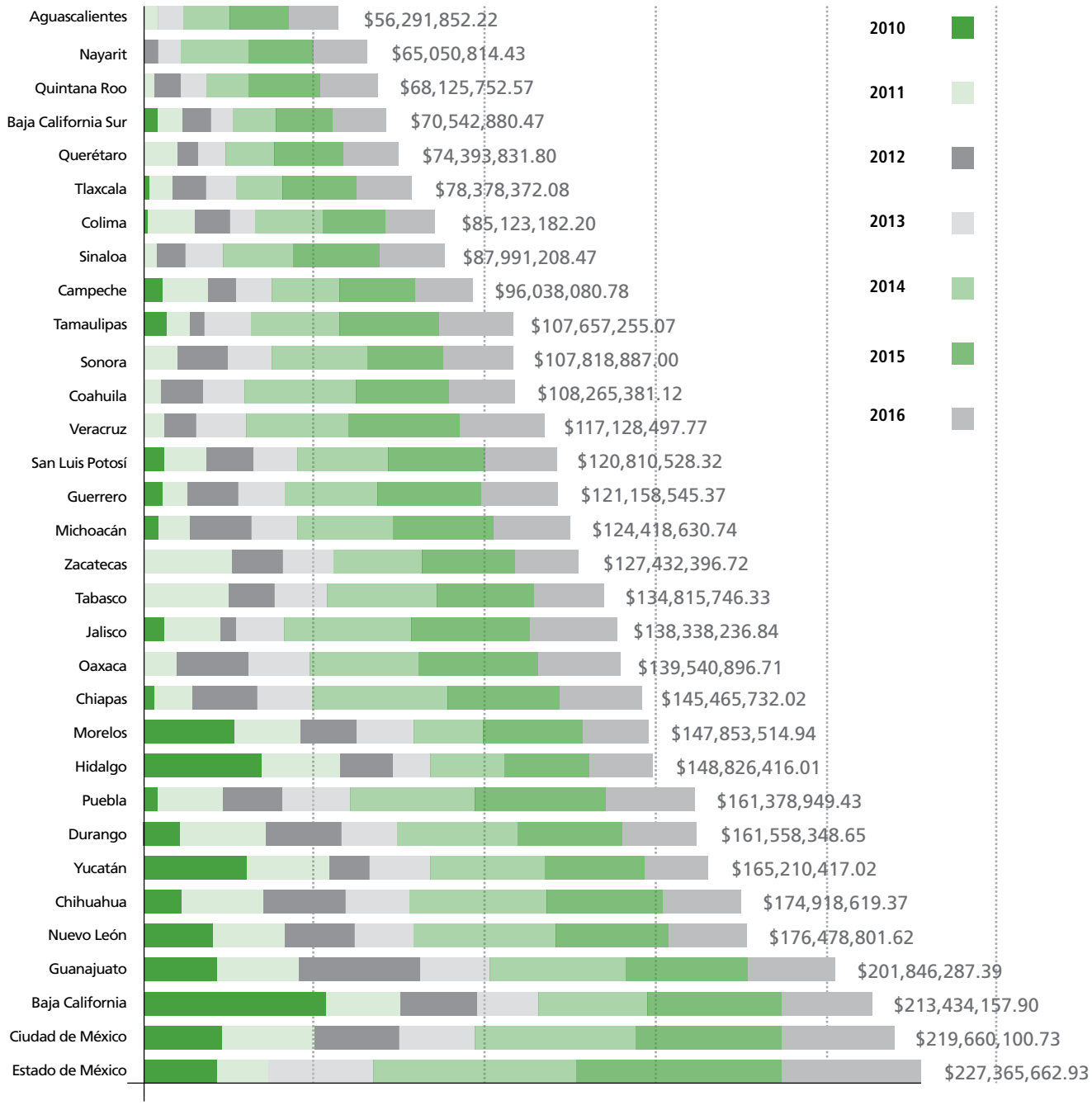
Recursos asignados por la SETEC, por año



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL	$312,027,210.87	$447,881,842.90	$434,362,562.00	$458,913,840.00	$917,939,480.00	$938,967,925.83	$663,225,123.42

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

Distribución del Subsidio Setec (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

ficiadas fueron Aguascalientes, Nayarit y Quintana Roo. Al analizar las cifras, se observa una gran disparidad en la asignación del subsidio entre las entidades. Baste decir, por ejemplo, que el presupuesto asignado por la SETEC al Estado de México, de $227,365,662.93, supera por sí solo el recurso total recibido por las tres entidades menos beneficiadas con un monto total de $189,468,419.22 pesos. La gráfica que se muestra a continuación representa el recurso recibido por cada una de las entidades federativas en el periodo 2010-2016 del subsidio SETEC para la implementación de la reforma, en la que se aprecia con claridad la disparidad a la que se ha hecho referencia.

Es importante mencionar que esta brecha presupuestal ya había sido mostrada en los reportes de hallazgos previos, así como la aparente falta un criterio lógico para la distribución y los resultados que se esperaría que las entidades obtuvieran a partir de esto. La lógica indicaría que entre menos avanzadas estén las entidades fe-

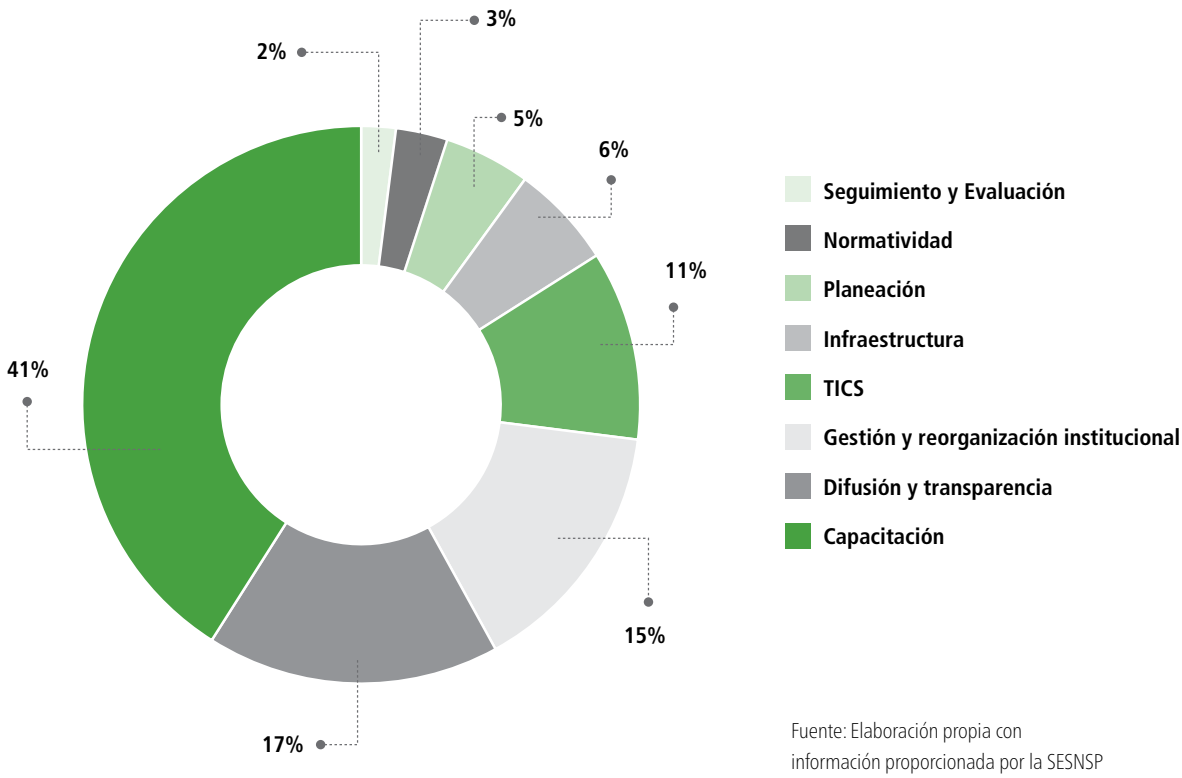
derativas en el proceso de implementación, mayores deberían ser los recursos del subsidio asignados al paso de los años, justo con el propósito de fomentar y contribuir a acelerar la implementación. A su vez, la inyección de recursos tendría que reflejarse directamente en el progreso en la implementación y en un mejor desempeño de los operadores locales. Esto último, de hecho, sí ocurrió en 2013, pues las entidades más beneficiadas fueron las que presentaron un mayor avance en el grado de implementación. En cambio, en el 2014, los cinco estados más beneficiados con el subsidio fueron los que tuvieron el peor desempeño en el ámbito de condicionantes. En 2015, quienes se llevaron el mayor porcentaje de recursos del subsidio –Ciudad de México y Estado de México–, si bien tuvieron un avance respecto al año anterior, siguieron sin superar la media de las entidades federativas, con una evaluación más deficiente. En Baja California, por su parte, ocurrió lo opuesto pues, aunque se encontró entre las entidades mejor evaluadas, mostró un retroceso respecto al año anterior.

Sobre la distribución del recurso, del análisis se desprende que el eje en el qué más se invirtió en este periodo fue capacitación.

Subsidio SETEC 2016

Sobre la distribución de los recursos del subsidio, en el último año, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, las entidades más beneficiadas fueron, al igual que en años anteriores, Estado de México y Ciudad de Mé-

Inversión del recurso SETEC por eje (2010-2016)

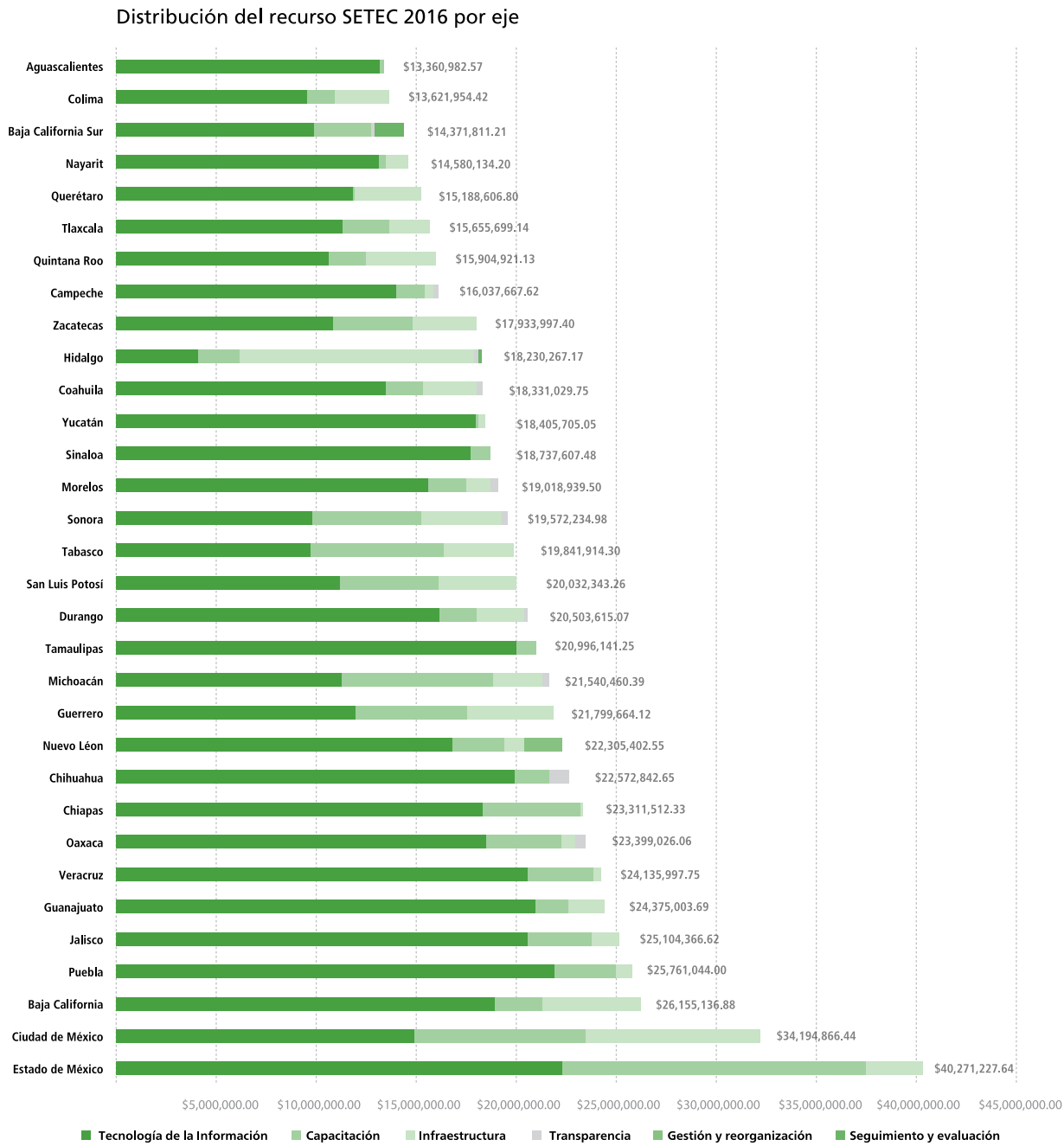


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

xico; seguidos por Baja California, Puebla y Jalisco. En cambio, los estados menos beneficiados fueron Aguascalientes, Colima, Baja California Sur y Nayarit.[8]

Sobre cómo se emplearon esos recursos, para principios del año se aprobaron un total de 665 proyectos. Los ejes con mayor número de proyectos aprobados en enero fueron capacitación, con 295; tecnologías de la información, con 236; e infraestructura, con 107. En cambio, los ejes de difusión, con 24; seguimiento y evaluación, con dos; y gestión y reorganización institucional, con uno, fueron en los que menos se invirtió este año.[9]

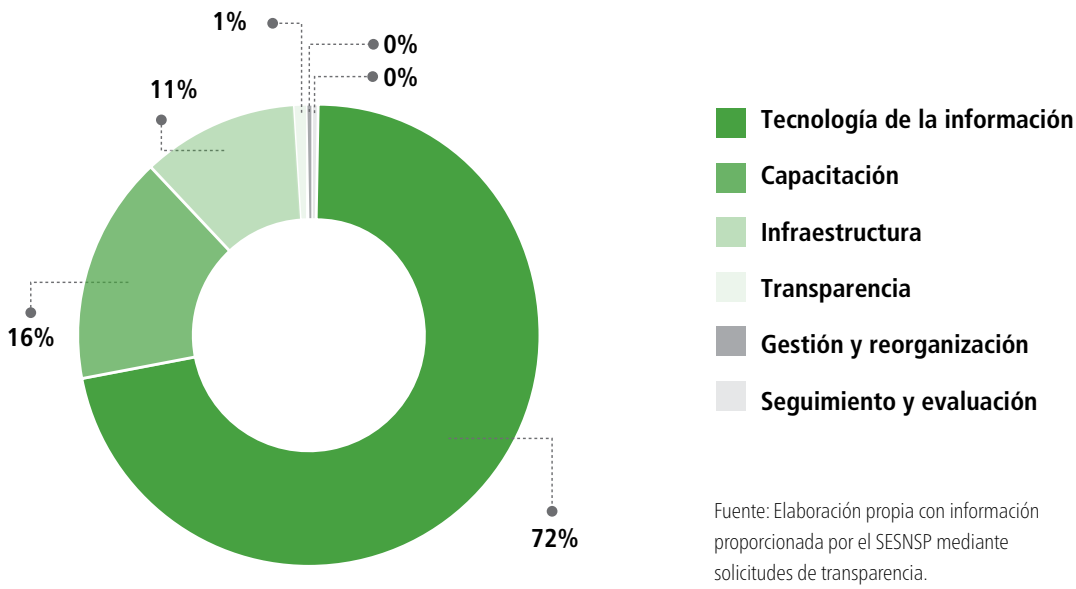
El número de proyectos, sin embargo, no es proporcional al recurso invertido. A continuación se muestra una gráfica con la distribución del subsidio de la SETEC en



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

[8] Información proporcionada por la SESNSP mediante solicitudes de transparencia.
[9] Ibidem.

Distribución por eje subsidio SETEC 2016



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

2016, por eje. Para 2016, el eje en el que más se invirtió fue "Tecnologías de la Información", cuyo costo total fue de $475,533,377.81, es decir 72% del recurso de la SETEC asignado a las entidades. Los ejes de capacitación e infraestructura recibieron, $106,119,707.50 y $74,866.416.92, respectivamente.

Es importante resaltar que durante el año hubieron algunos ajustes, de manera que el número final de proyectos aprobados aumentó a 692. Estos ajustes se presentaron en Guerrero, con un incremento de 16 proyectos; Morelos, con cinco proyectos más, y los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Zacatecas y Sonora con un proyecto adicional. Sobre el estatus de ejecución de estos 692 proyectos aprobados se encontró que solo 534 fueron concluidos; 118 fueron enviados a la Dirección General; dos estaban pendientes de ser enviados (Oaxaca y Campeche), y finalmente 38 proyectos fueron cancelados.[10] Esto significa que, para diciembre de 2016, sólo se logró cumplir con 82% de los proyectos aprobados.

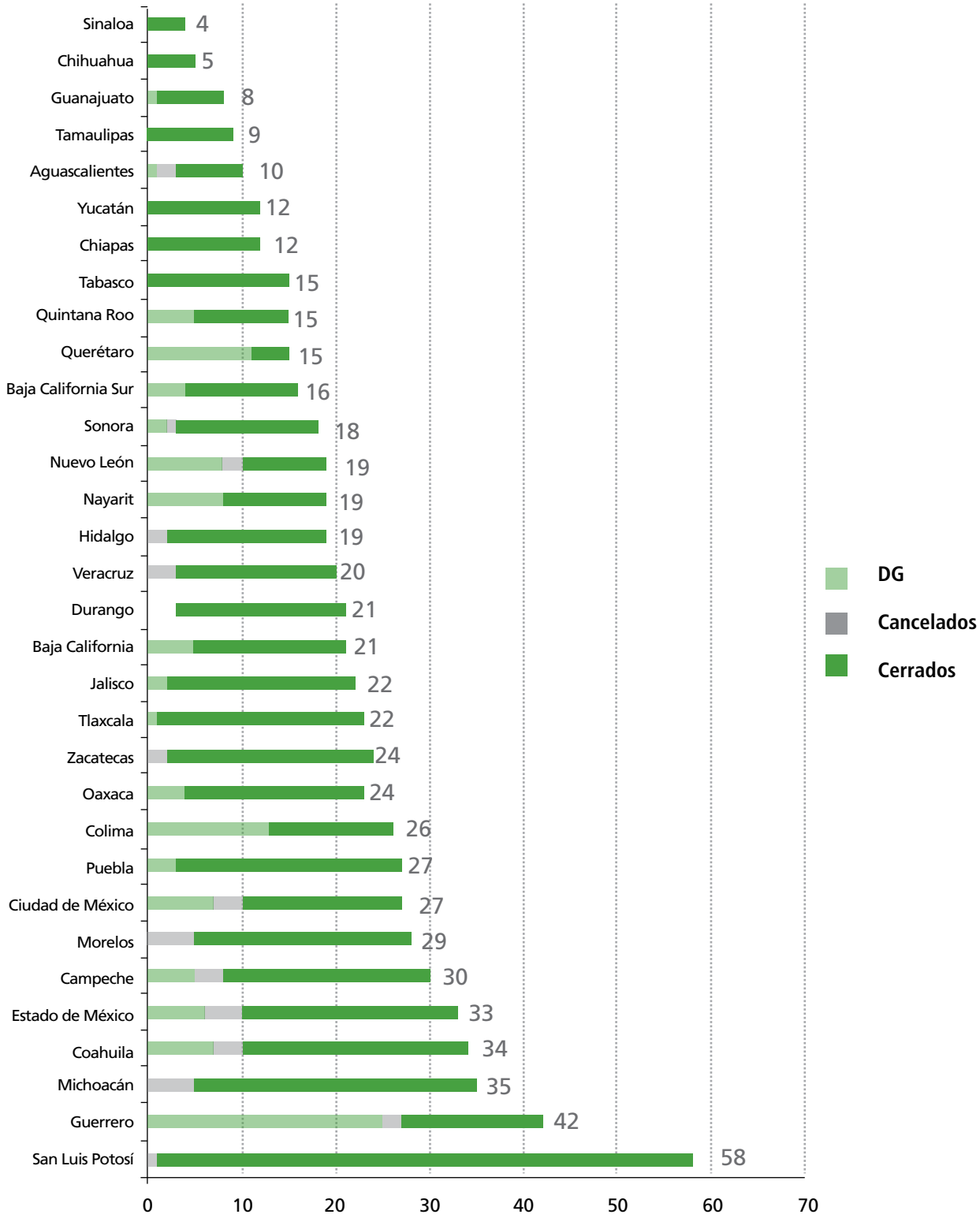
Servicios de asesoría, consultorías y proyectos SETEC

Por otra parte, es importante mencionar que las entidades federativas, entre 2015 y 2016, han sido beneficiadas indirectamente mediante la contratación de servicios de asesoría y consultorías de la SETEC. Sobre el uso de ese recurso este año, se obtuvo información de los proyectos que se enlistan en la siguiente tabla.

De la información se desprende que SETEC invirtió un total de $51,657,598.70 en proyectos de adjudicación directa para el desarrollo de los ejes de capacitación, difusión, seguimiento y evaluación, infraestructura y equipamiento, de las entidades federativas. Cabe señalar que la información sobre los proyectos llamados de "desarrollo del proceso de consolidación del sistema penal acusatorio de las entidades"; en los que se invirtieron casi 30 millones, fue clasificada como reservada.

[10] Información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

Distribución y estatus de ejecución de los proyectos



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

Proyecto	Proveedor	Monto ($)
Análisis técnico-financiero de los proyectos de infraestructura y equipamiento de las 32 entidades federativas, conforme a la normatividad aplicable	Universidad Politécnica de Chiapas (adjudicación directa)	1,566,00.00
Subcontratación de servicios especializados en monitoreo y seguimiento del macroproceso de operación del NSJP	Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan (ITSCO) (adjudicación directa)	16,817,000.00
Desarrollo del proceso de consolidación del sistema penal acusatorio en las entidades de Baja California Sur, Colima, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz y la Federación (Expediente Reservado)	Grupo Asesoría Ingenia, S.A. de C.V. (METHA) (adjudicación directa)	16,817,000.00
Desarrollo del proceso de consolidación del sistema penal acusatorio en las entidades de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí (Expediente reservado)	CO DETALLE, S.C (adjudicación directa)	8,200,000.00
Desarrollo del proceso de consolidación del sistema penal acusatorio en las entidades de Guerrero, Querétaro y Tlaxcala. (Expediente Reservado)	VC Consultoría Estratégica, S.C (adjudicación directa)	3,999,999.00
Desarrollo de contenidos y materiales especializados en la formación técnica operativa del policía como primer respondiente	Full Circle Media, S.A. de C.V. (adjudicación directa)	2,500,000.00
Servicios publicitarios para la estrategia anual de comunicación social	Instituto Tecnológico Superior de Cosamaloapan (ITSCO) (adjudicación directa)	1,964,090.00
Servicio de medios digitales para la estrategia anual de comunicación social	Agavis Digital, S.C (adjudicación directa)	1,202,909.70

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

Reducciones presupuestales y resultados de la Auditoría Superior de la Federación

Finalmente, es necesario mencionar algunos eventos que impactaron negativamente la gestión de recursos del subsidio SETEC en 2016.

En primer lugar, la reducción de 25% de los recursos autorizados, que tuvo lugar en octubre de 2015 y que implicó que se asignaran solo 757.24 millones de pesos al subsidio, sin que se tenga información precisa sobre las razones del ajuste. Derivado de lo anterior, la SETEC se vio obligada a emitir "Cuentas por Liquidar Certificadas" con un valor de $62,757,400.00 para que las entidades pudieran contar con los recursos que ya estaban comprometidos para ese entonces.[11]

En segundo lugar, de acuerdo con el "Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública", de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de 2015, hubo una falta de seguimiento y control por parte de la SETEC en la gestión de recursos[12]. Específicamente, la ASF reportó que la SETEC *"incurrió en inobservancias de la normativa, principalmente en materia del Convenio de Coordinación en el marco del Programa para el Otorgamiento del Subsidio para la Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal; Acuerdo por el que se establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal a*

[11] Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-5-04U00-02-0023, Secretaría Técnica*. Disponible en: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2015_0023_a.pdf

[12] *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*, pp. 7-8

favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2015. SETEC no dispone de un sistema de control interno adecuado para identificar y atender los riesgos que limitan el cumplimiento de los objetivos del subsidio, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los procesos, lo que incidió en las regularidades determinadas en la auditoria.[13]"

Finalmente, en 2016, hubo un recorte al presupuesto de SETEC. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignó únicamente $703,145,294, lo que representó una reducción del 29% respecto al ejercicio fiscal 2015.[14]

b) Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (5 mil millones de pesos)

Adicionalmente al otorgamiento de subsidios administrados por la SETEC y asignados en el PEF anualmente, a nivel federal existe el "Fideicomiso de apoyo para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal". Este instrumento, creado por BANOBRAS en julio de 2014, es resultado de la asignación que se hizo en el PEF 2014 de 5 mil millones de pesos para las entidades federativas, en el ramo general 23, denominado "Provisiones Salariales y Económicas".

La asignación de estos recursos se sujetó a los Lineamientos para apoyar la implementación del SJP en las entidades federativas, emitidos por la SHCP en enero de 2014, mismos que establecen que corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) aprobar los proyectos susceptibles de recibir apoyo, previa opinión técnica de la SETEC. Se trata de proyectos en materia de equipamiento tecnológico (equipo y programas de cómputo para el desarrollo de tecnologías de información, comunicación y servicios periciales) e infraestructura (construcción, ampliación, conclusión y mejoramiento), que son los proyectos más costosos de la reforma.

Desde 2014 a la fecha, las entidades han ejecutado más de 11 mil 200 millones de pesos en 742 proyectos de infraestructura y equipamiento. El costo promedio de los proyectos ejecutados con el fideicomiso fue de $15,160,219. Del número total de proyectos aprobados, 503 –es decir, el 67%– no han sido concluidos, lo que representa un monto de $8,352,220,411. Cabe destacar que la mayoría de los proyectos pendientes fueron aprobados en 2014 y 2015 (113 y 316, respectivamente), mientras que únicamente 74 proyectos de los aprobados en 2016 se encuentran en curso.[15]

La siguiente gráfica muestra la distribución de los recursos del fideicomiso, desde 2014 a 2016, entre las entidades federativas. Como se puede apreciar, los estados con mayor inversión fueron Baja California –con $942,420,643invertidos en 25 proyectos– y Estado de Mé-

Fideicomiso	2014	2015	2016	TOTAL
Proyectos aprobados	239	428	75	742
Recursos aprobados	$4,223,041,438.00	$5,654,580,017.00	$1,371,261,045.00	$11,248,882,500.00
Costo promedio de proyecto	$17,669,629.45	$13,211,635.55	$18,283,480.60	$15,160,219.00
Proyectos sin concluir	113	316	74	503
Recursos de los proyectos inconclusos	$2,630,694,012.00	$4,414,303,484.00	$1,307,222,915.00	$8,352,220,411.00
% del presupuesto aprobado	62.3%	78.1%	95.3%	74.2%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SHCP mediante solicitudes de transparencia

[13] Por ejemplo, se tuvieron que hacer varias modificaciones presupuestales a lo largo del año, entre estas, la disminución o ampliación de recursos para alcanzar las metas de los proyectos. Además, la ASF encontró que en varios estados había diferencias entre los montos ejercidos conforme a las modificaciones y los autorizados por el Comité. Aunque dichas observaciones fueron solventadas, las recomendaciones y conclusiones de la Auditoría remarcaron la necesidad de tener un mejor control sobre la ejecución de recursos se mantuvieron.
[14] Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio fiscal 2010 a 2016.
[15] Información proporcionada por la SHCP mediante solicitudes de transparencia.

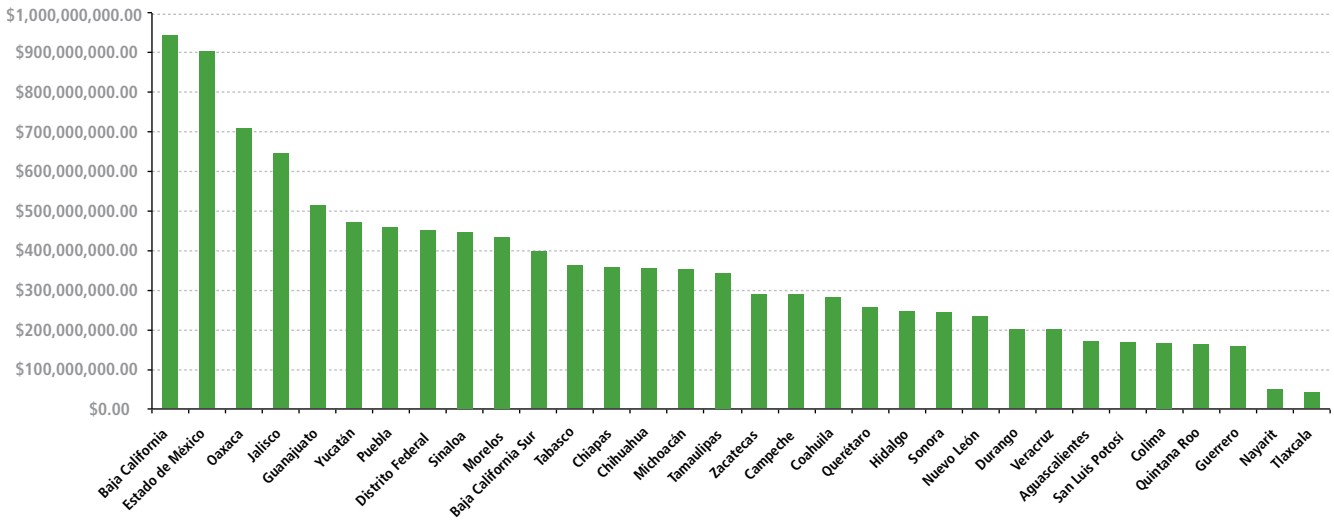
xico –con $903,038,742invertidos en 43 proyectos–. En contraste, las entidades con menor inversión fueron Tlaxcala –con $39,592,193invertidos en 9 proyectos– y Nayarit –con $46,381,720pesos invertidos en solo 2 proyectos-.

Es importante mencionar que, a diferencia de los fondos de seguridad pública o el subsidio de la SETEC, los recursos del fideicomiso son ejercidos bajo una lógica de colaboración. Es decir, el nivel de recursos que reciben del fideicomiso las entidades federativas es proporcional a su disponibilidad presupuestaria. De esta manera, los recursos son ejecutados en dos modalidades: "co-pago" y "mecanismos financieros de apoyo" o "potenciación".

La modalidad de "co-pago" consiste en que el fideicomiso realiza aportaciones hasta por el 50% del valor total del proyecto a otro fideicomiso que constituye la entidad federativa apoyada para la administración y ejecución del proyecto aprobado, de tal forma que la entidad se compromete a aportar los recursos necesarios para cubrir el 50% restante.

La modalidad de "mecanismos financieros de apoyo" o "potenciación" consiste en la instrumentación de esquemas financieros, con el propósito de potenciar los recursos que las entidades federativas destinarán para los proyectos aprobados. En esta modalidad, por cada

Recursos del Fideicomiso de los 5 mil millones asignados a cada entidad (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SHCP mediante solicitudes de transparencia

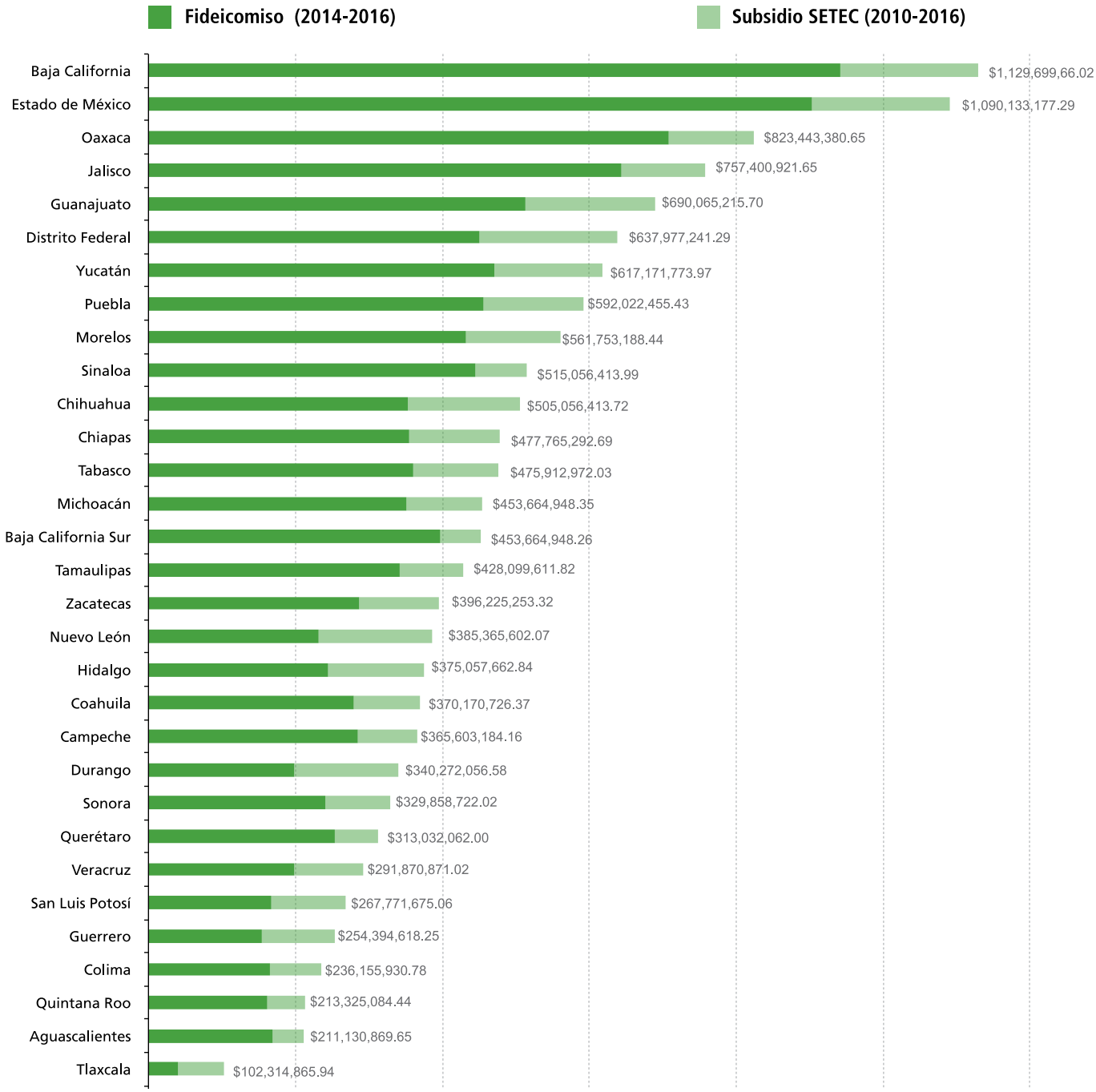
peso aportado por el fideicomiso, las entidades adquirían una deuda de hasta 2 veces esa cantidad.[16]

Del total de los recursos ejercidos, 89% pertenecen a la modalidad de "co-pago", con un total de $906,591,296 invertidos en 664 proyectos de infraestructura o equipamiento y solo el 11% restante corresponden a la modalidad de "potenciación".[17] Sin embargo, la condición de que la asignación de recursos dependa de la capacidad presupuestaria de las entidades genera un círculo vicioso en el que solo aquellas entidades que pueden invertir recursos pueden acceder al apoyo económico, lo que contribuye a generar o, su caso, a agravar las asimetrías institucionales, al menos en términos de capacidad presupuestaria y de disponibilidad de recursos. Factor que, aunque no es determinante, sí tiene un impacto negativo en la operación del sistema.

Una vez que ha concluido el periodo de implementación, se puede hacer un análisis de los recursos invertidos en la reforma al SJP. Entre el Subsidio de la SETEC y el Fideicomiso de los 5 mil millones de pesos, en total, se destinaron $14,758,975,361.60 para la implementación de la reforma, distribuidos entre las entidades de la siguiente forma:

[16] Lineamientos para apoyar la implementación del Sistema de Justicia Penal en la entidades, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331365&fecha=31/01/2014
[17] Información proporcionada por SHCP a través de transparencia.

Recursos de las entidades federativas para la implementación de la reforma



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SHCP y el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

FONDOS DE A POYO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Ahora que se ha cumplido la etapa de implementación, los recursos asignados a la SETEC para este fin han desaparecido. Esto implica que los programas y proyectos para la consolidación del sistema deberán ser financiados únicamente con los recursos restantes del fideicomiso de los 5 mil millones y los fondos existentes de apoyo a las entidades federativas.

c) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Publica de los Estados y el Distrito Federal (FASP) es un fondo presupuestal previsto en la *Ley de Coordinación Fiscal,* a través del cual se transfieren recursos a las entidades para dar cumplimiento a estrategias nacionales de seguridad pública. Este fondo está destinado exclusivamente: a la profesionalización y equipamiento de elementos de seguridad pública; la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de instalaciones de cuerpos de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de reinserción social para adolescentes. De esta manera, el FASP atiende cinco ejes estratégicos del SNSP y está orientado hacia los diez programas con prioridad nacional del Secretariado Ejecutivo.

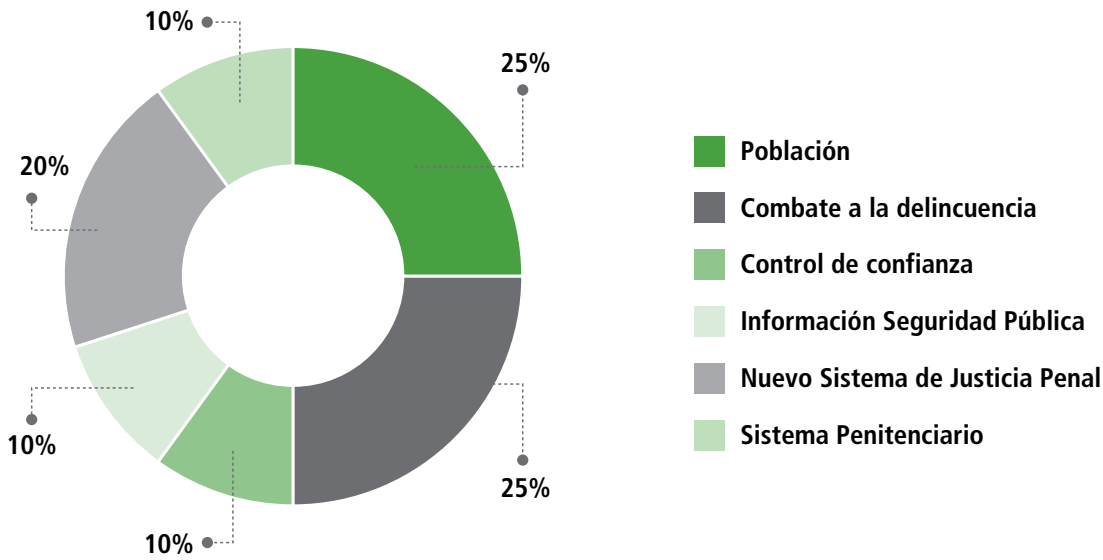
Para el ejercicio fiscal 2016, se aprobó un presupuesto de 7 mil millones de pesos, lo que representó una reducción del 14.5% (1,191 millones de pesos) respecto al año anterior.[18] Los criterios del Consejo Nacional de Seguridad, para la distribución de los recursos del FASP persiguen los siguientes objetivos:

a) Reconocer el esfuerzo de quienes obtienen mejores resultados en las prioridades nacionales de seguridad pública.

b Promover el ejercicio de los recursos de manera oportuna.

c) Fortalecer el criterio del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

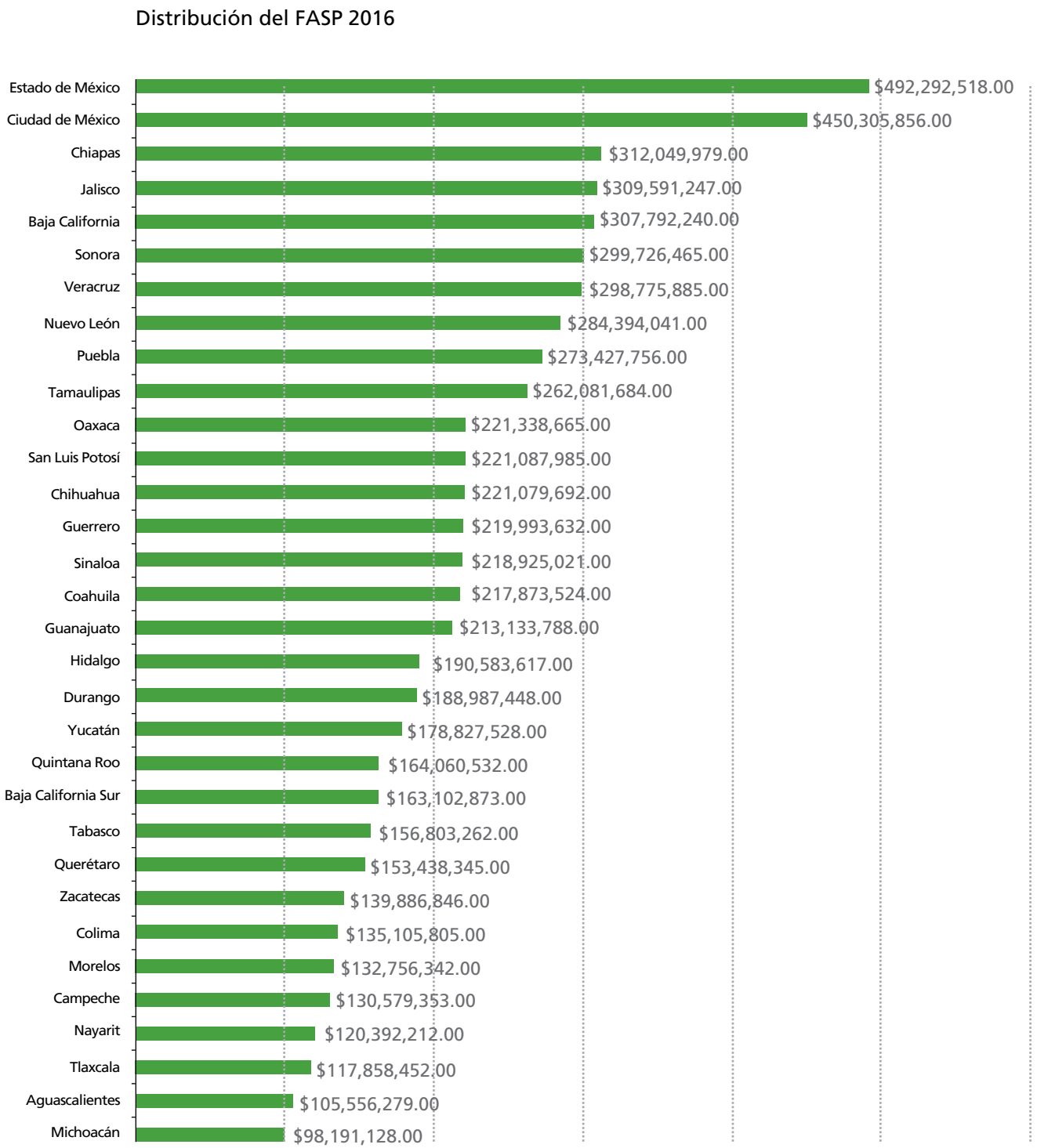
Criterios de Distribución del FASP 2016



Fuente: Información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[18] Presupuesto de Egresos de la Federación, 2016.

A partir de dichos criterios, la distribución del FASP entre las entidades federativas se dio de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

d) Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

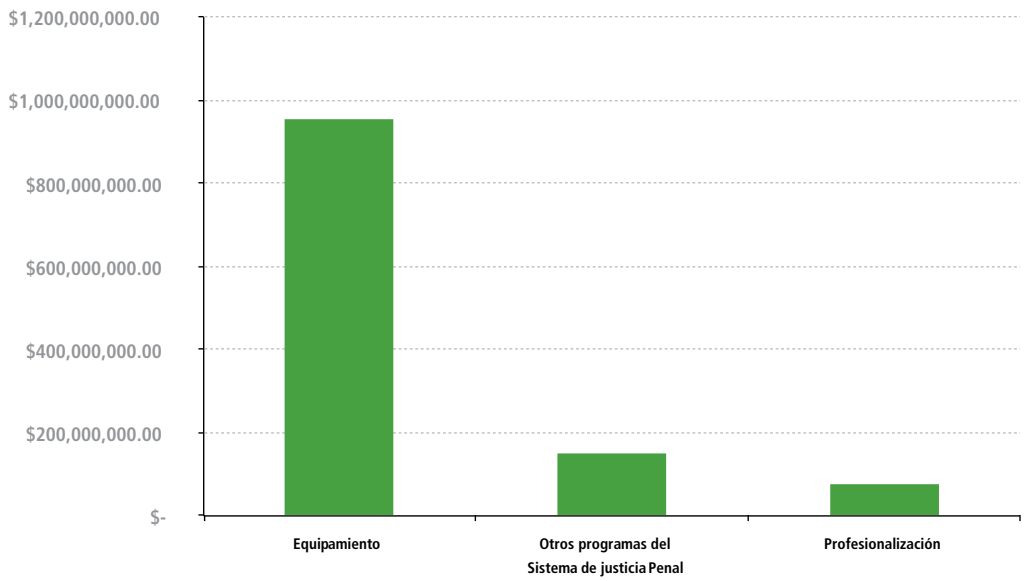
Otro fondo que será esencial en la etapa de consolidación del sistema es el FORTASEG. Fue creado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, para sustituir al Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y al Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) que, durante 2015, tuvieron 4,893.9 y 2,759.1 millones de pesos, respectivamente, para apoyar a municipios y entidades federativas. A través del FORTASEG se busca una mayor efectividad en la aplicación de los recursos y a él fueron asignados 5,952.7 millones de pesos para diversos destinos de gasto, entre ellos el SJPA.[19]

Este fondo está enfocado en dos objetivos: a) la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública y b) el fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública.
Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, de los $1,178,584,267.99 disponibles para la implementación del SJPA, $953,939,903.02 fueron destinados para equipamiento; $75,169,776.07 para profesionalización y $149,474,588.90 al rubro "otros programas del sistema de justicia penal".

Se trata de recursos que, aunque sean ejecutados por los municipios y las entidades federativas, están etiquetados para responder a los programas prioritarios definidos por el SESNSP, que sustituyó a la SETEC en funciones –incluida la de distribución de recursos.

Este cambio en la asignación de recursos trae consigo dos conflictos: el primero, el etiquetamiento de recursos y el segundo, la priorización del tema de seguridad sobre el de justicia. Respecto al primer problema, como ya se mencionó, tanto el SUBSEMUN como el SPA, eran recursos asignados directamente a las entidades y municipios, lo que permitía que fueran las entidades federativas quienes ejecutaran los proyectos que consideraran más acordes a las necesidades particulares de su gobierno. En cambio, ahora, los recursos están asigna-

Recursos FORTASEG destinados a la implementación del SJPA en 2016



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

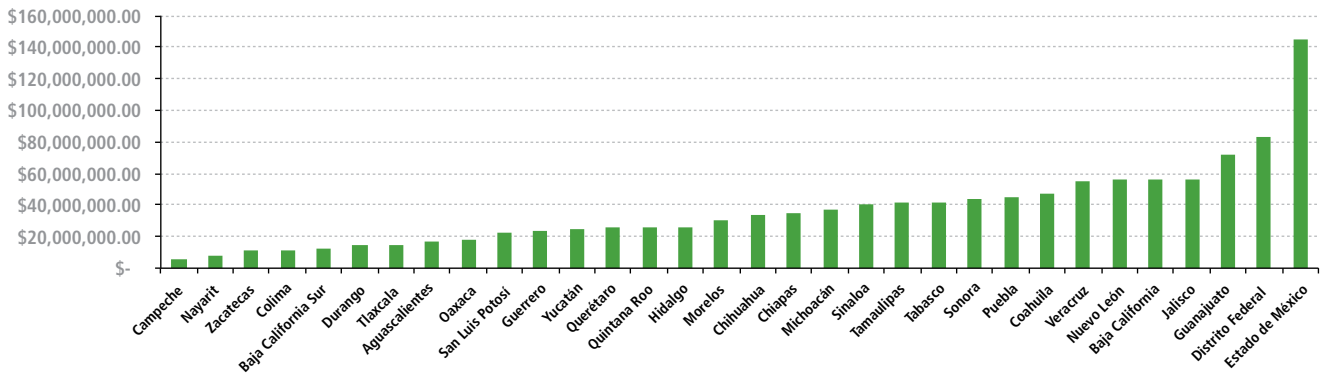
[19] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ejes estratégicos y programas de prioridad naciona. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documento1.pdf

dos a temas y proyectos específicos, acordes con el Plan Estratégico Nacional, que no necesariamente corresponden a las necesidades particulares de los estados.

Respecto al segundo problema, el hecho de que sean recursos asignados expresamente a operadores e instituciones de seguridad pública puede propiciar asimetrías presupuestales respecto al resto de las instituciones operadoras del SJP, como es el Poder Judicial y las defensorías.

Aunado a esto, al igual que con otras fuentes de financiamiento, persisten grandes disparidades entre los recursos asignados. Las entidades federativas más beneficiadas fueron el Estado de México, con $144,533,644.99; la Ciudad de México, con $83,656,751y Guanajuato, con $71,822,026.40. En contraste, las entidades que recibieron menos recursos de este fondo fueron Campeche, con $6,079,010 y Nayarit, con $8,154,179.

Distribución de recursos FORTASEG, 2016



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el SESNSP mediante solicitudes de transparencia.

3.6 Publicidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

La operación del SJP debe basarse en el principio de máxima publicidad. Para esto es necesario cumplir con los lineamientos y buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de transparencia, publicidad y acceso a la información. Por otra parte, para considerar que el sistema de justicia se ha consolidado, es menester integrar a éste a la sociedad civil, no solo para efectos de comunicación social, sino como elemento potencial para el diseño de políticas públicas.

Sobre el tema de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, se observa que casi todas las instituciones cuentan con páginas *web* para estos fines. Sin embargo, la cantidad y calidad de la información que allí se publica varía ampliamente entre instituciones y entre entidades federativas.

En general, la mayoría de las instituciones no presenta información detallada de sus actividades ni de los recursos empleados para llevarlas a cabo. Cabe mencionar que incluso en los casos en que las instituciones informan de sus actividades a la ciudadanía a través de publicaciones, no existe modo de que dicha información sea empleada para mejorar su desempeño, a través de juntas ciudadanas o conversatorios, que tomen en consideración la opinión de los usuarios del sistema.

Uno de los elementos más importantes para la consolidación de la reforma será, sin lugar a dudas, la participación ciudadana. La reforma al sistema de justicia requiere, en primera instancia, que la ciudadanía crea en ella y en sus beneficios. Pero, sobre todo, es necesario un proceso de culturalización, mediante el cual la sociedad verdaderamente interiorice al sistema y sus bondades y comprenda que es la mejor alternativa para nuestro país. Esta culturalización, que es el último objetivo de la reforma en materia de participación ciudadana, se materializará con una nueva generación; es decir, con los mexicanos que han crecido junto con la reforma y, en unos años más, habrán de vivir plenamente en la cotidianeidad del nuevo SJP.

No obstante, a la fecha, el tema de la participación ciudadana y, específicamente, el de la difusión y culturalización de la reforma ha sido dejado de lado. No existe, por ejemplo, un programa de difusión sobre la reforma, para informar cuáles son sus beneficios y, sobre todo, cuáles son los riesgos de no conocerla. Los pocos esfuerzos en la materia han correspondido principalmente a organizaciones civiles y no a los gobiernos o a las instituciones de procuración de justicia.

De acuerdo con la información proporcionada por los diferentes órganos implementadores, las principales acciones ejecutadas para la vinculación ciudadana con el sistema se han enfocado a acercamientos con asociaciones, barras y colegios de abogados para dar capacitación sobre la reforma. También se han realizado foros, en coordinación con algunas universidades, y talleres de capacitación para medios de comunicación. Sin embargo, respecto al tema de culturalización, los esfuerzos solo llegan a *spots* de radio y televisión.

Esta falta de difusión, pero, principalmente, el desinterés general para integrar a la ciudadanía con el nuevo sistema y la cultura en torno al mismo, impacta directamente en temas como la percepción de impunidad y el bajo índice de denuncia que prevalece en México. De acuerdo con INEGI, la cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 93.7% a nivel nacional durante 2015, mientras que en 2014 fue de 92.8%. Es decir, que incrementó esta cifra cuando un indicador de la efectividad del sistema debería ser una disminución significativa en el mismo. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 estima que los principales motivos que llevan a la víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, tales como considerar la denuncia como una pérdida de tiempo (33%) y la desconfianza en la autoridad (16.6%). A veces no es suficiente que ocurra un cambio, la sociedad tiene que notarlo. El sistema acusatorio sí tiene grandes ventajas respecto al tradicional, que hacen la justicia más accesible y efectiva; sin embargo, no se puede esperar que automáticamente las personas denuncien si no conocen la reforma y el nuevo modo de operar del sistema y, evidentemente, sin que comprueben que el acceso a la justicia es, en efecto, mejor en México que hace ocho años.

3.7. Simetría institucional

Para la evaluación de la operación del sistema de justicia, la "simetría institucional" es una condición transversal a todos los otros ámbitos de los condicionantes, de manera que refleja el grado de integración y coordinación entre las distintas instituciones del sector justicia. La simetría implica que los proyectos son sostenibles, que existe un intercambio de información entre las instituciones y, principalmente, que hay un alto grado de coordinación interinstitucional.

Lo anterior, evidentemente no se ha conseguido aún, pues, a la fecha, persisten asimetrías en temas de normatividad, recursos, equipamiento, sistemas de información y capacitación, tanto entre instituciones como entre entidades federativas, que deben ser solventadas.

Estas asimetrías son, parcialmente, reflejo de la subrepresentación de los distintos actores del sistema de justicia penal en los mecanismos de coordinación nacionales y locales. Por ello, una condición necesaria para la consolidación del sistema será que las diferentes instituciones que lo conforman tengan una representación en el proceso de toma de decisiones. De esta manera, se diseñarían estrategias que correspondan con las necesidades de todas las instituciones y que sirvan para cerrar las brechas remanentes de la etapa de implementación y para lograr la consolidación del SJPA.

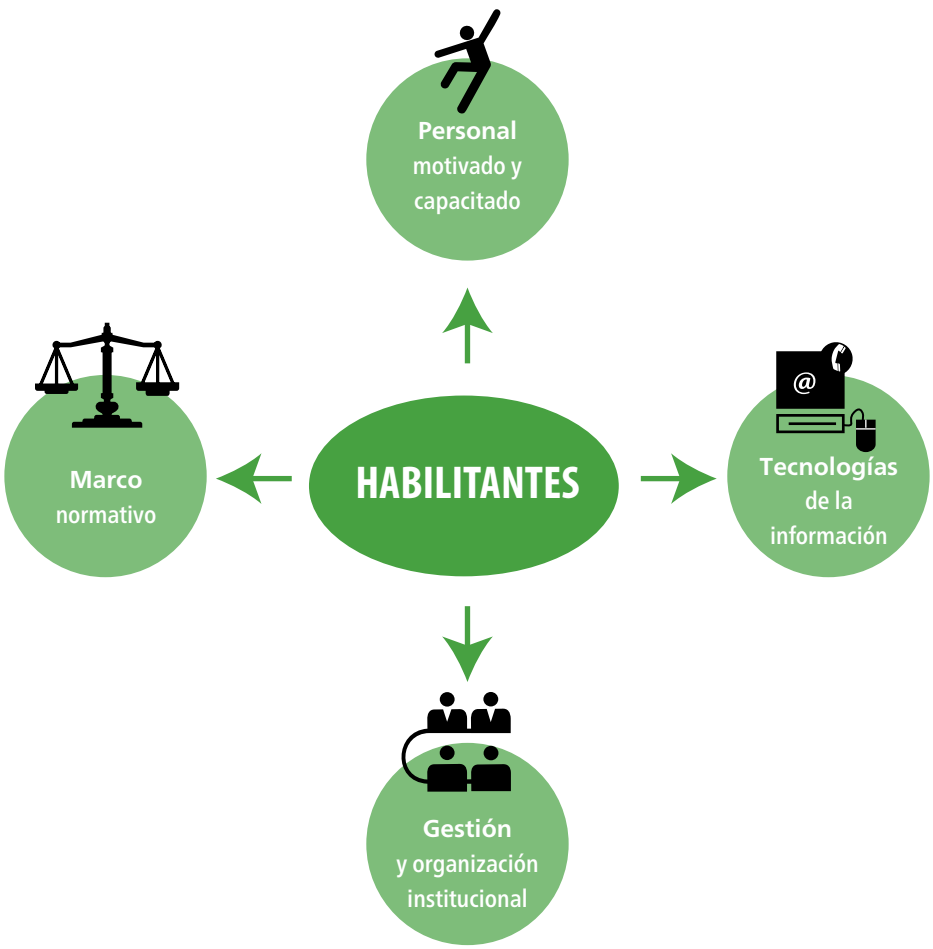
Por otra parte, se requieren sistemas de información interconectados y criterios de registro unificados, que permitan el intercambio de información, incluso a nivel nacional, entre las diferentes instituciones operadoras.

4

HABILITANTES DE RESULTADOS

La generación de resultados satisfactorios, es el fin último del SJP. Para que ello ocurra es necesario que exista un andamiaje institucional sólido que soporte su operación. En este sentido, siguiendo la lógica secuencial de la metodología de CIDAC, las habilitantes determinan la calidad y cantidad de los resultados de la operación del SJP, mismas que, a su vez, dependen directamente de la ejecución cabal de las condicionantes para la consolidación.

De forma concreta, 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 SJP. Es decir, deben confluir diversos factores: la presencia de un marco normativo congruente con los principios del sistema acusatorio; que el personal operativo cuente con las capacidades necesarias y suficientes para desempeñar su labor de manera eficiente y que a su vez trabaje bajo modelos de gestión que optimicen su labor, apoyados en sistemas tecnológicos eficientes.



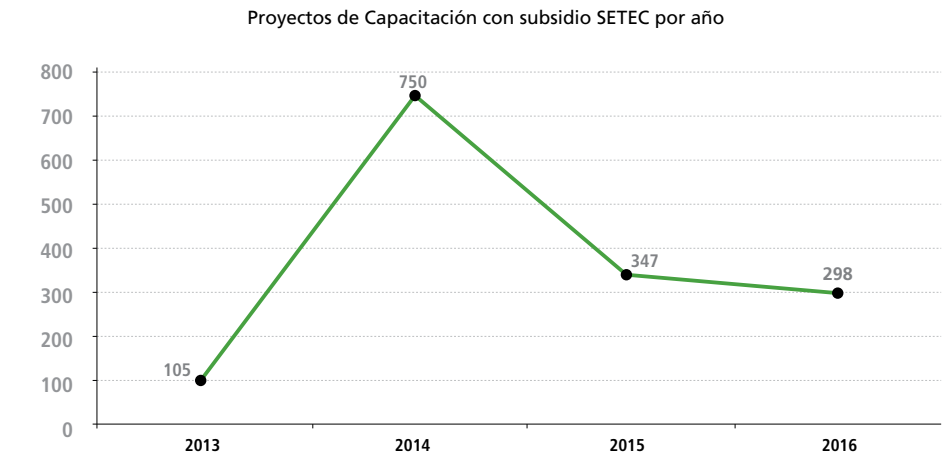
4.1. Personal capacitado y servicio profesional de carrera

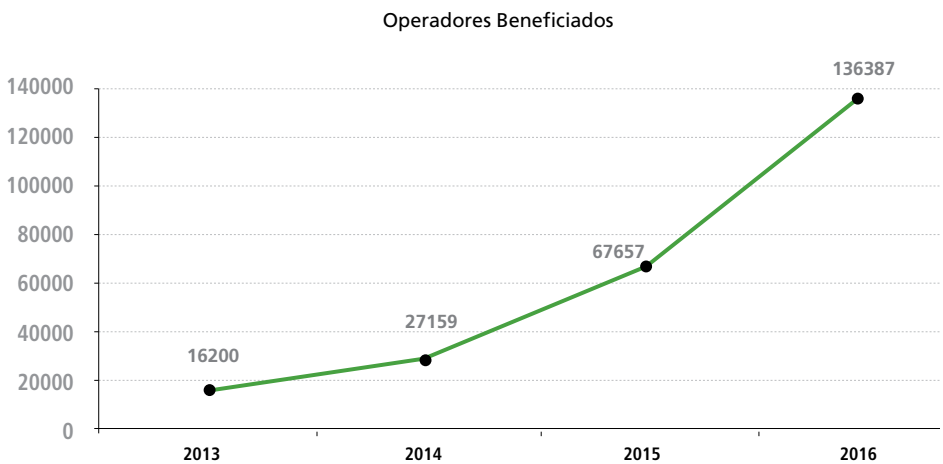
a) La capacitación en números

Contar con personal capacitado, que cuente con las competencias y habilidades necesarias para realizar de manera eficiente y adecuada su labor, es un elemento clave –y uno de los mayores desafíos– para garantizar una operación exitosa del SJPA. Por ello, durante los últimos años del proceso de implementación de la reforma, la capacitación de los operadores constituyó uno de los ejes fundamentales de los esfuerzos de las instituciones.

De acuerdo con el último reporte de la SETEC, desde el año 2013 y hasta el 2016, se aprobó a las entidades federativas la ejecución de 1500 proyectos de capacitación con el subsidio de dicho órgano. De acuerdo con la misma fuente, la disminución de proyectos en el año 2015, se debió a que la capacitación básica y especializada de algunos perfiles ya había sido cubierta, siendo la prioridad durante 2016 la capacitación de policías preventivos, estatales y municipales, en concreto, en relación con las funciones de primer respondiente y el procesamiento del lugar de los hechos [20].

Estos proyectos impactaron a 247 mil operadores y actores del SJP aproximadamente. Es importante destacar que la capacitación no solo incluyó a los operadores tradicionales del sistema (jueces, agentes del ministerio público, defensores públicos, policías, peritos, facilitadores, personal penitenciario y asesores de víctimas) sino también a administradores de salas, operadores del sistema de justicia para adolescentes, personal de las unidades especializadas contra el secuestro y unidades de medidas cautelares, además de abogados particulares, comunicadores y periodistas.





Fuente: SETEC, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013- 2016*

[20] SETEC, Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la *Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013- 2016*, mayo, 2016, p. 177.

De acuerdo con información proporcionada por la misma SETEC, a partir de la suma de esfuerzos de las distintas instituciones se logró capacitar a un total de 247,403 personas en las 32 entidades federativas durante el periodo 2013- 2016[21]. Esa cifra incluye también a abogados particulares, así como a periodistas y comunicadores.

De forma simultánea a la capacitación de los operadores del sistema de justicia, se llevó a cabo el proceso de certificación de los docentes del nuevo SJP. Este proceso se realizó principalmente a partir de la aplicación nacional del examen de certificación docente. De acuerdo con datos de la SETEC –principal órgano responsable del examen de certificación–, los esfuerzos conjuntos durante los años de implementación de la reforma resultaron en aproximadamente 5,917 docentes certificados para impartir cursos en el SJP[23]. Además, mediante la Plataforma Educativa en línea se reportó un total de 15 generaciones y 77, 115 personas de las distintas entidades federativas que recibieron capacitación a distancia en el periodo 2013-2016[24].

Durante los primeros años de la implementación, fue complicado dar seguimiento al proceso de capacitación por entidad, debido a la poca y deficiente información que existía por parte de las instituciones operadoras. A pesar de que actualmente existe información concentrada, persisten las deficiencias en relación con la información desglosada por institución operadora (Ver Anexos). Si bien la cantidad de información ha mejorado en términos absolutos (este año CIDAC recibió información de, al menos, una institución de 29 entidades federativas), aún continúan presentes importantes lagunas de información institucional.

A partir de las solicitudes de información presentadas por CIDAC se hizo evidente que, a pesar de haber iniciado la operación del nuevo SJP, la mayoría de las instituciones operadoras no cuentan con un diagnóstico integral sobre su personal. Si bien sería necesario acudir al caso por caso para determinar las necesidades particulares de cada institución, los datos proporcionados en relación con el estado de fuerza de las instituciones y los rezagos en materia de capacitación resultan insuficientes

Operadores de Instituciones del Sistema de Justicia

Tipo de operador	Número de operadores capacitados
Jueces	8,163
Defensores	9,953
Administradores de salas	2,540
Agentes del Ministerio Público	18,141
Facilitadores	8,405
Peritos	7,513
Policías ministeriales y preventivos	162,767
Personal del sistema penitenciario	16,567
Asesores de víctimas	1,212
Operadores del sistema de justicia para adolescentes	299
Operadores de Unidades de medidas cautelares	250
Otros [22]	2083
Total	**237,893**

Fuente: SETEC, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013- 2016*

Otros actores capacitados

Tipo de actor	Número de actores capacitados
Abogados Litigantes	7,870
Periodistas y comunicadores	1,640
Total	**9,510**

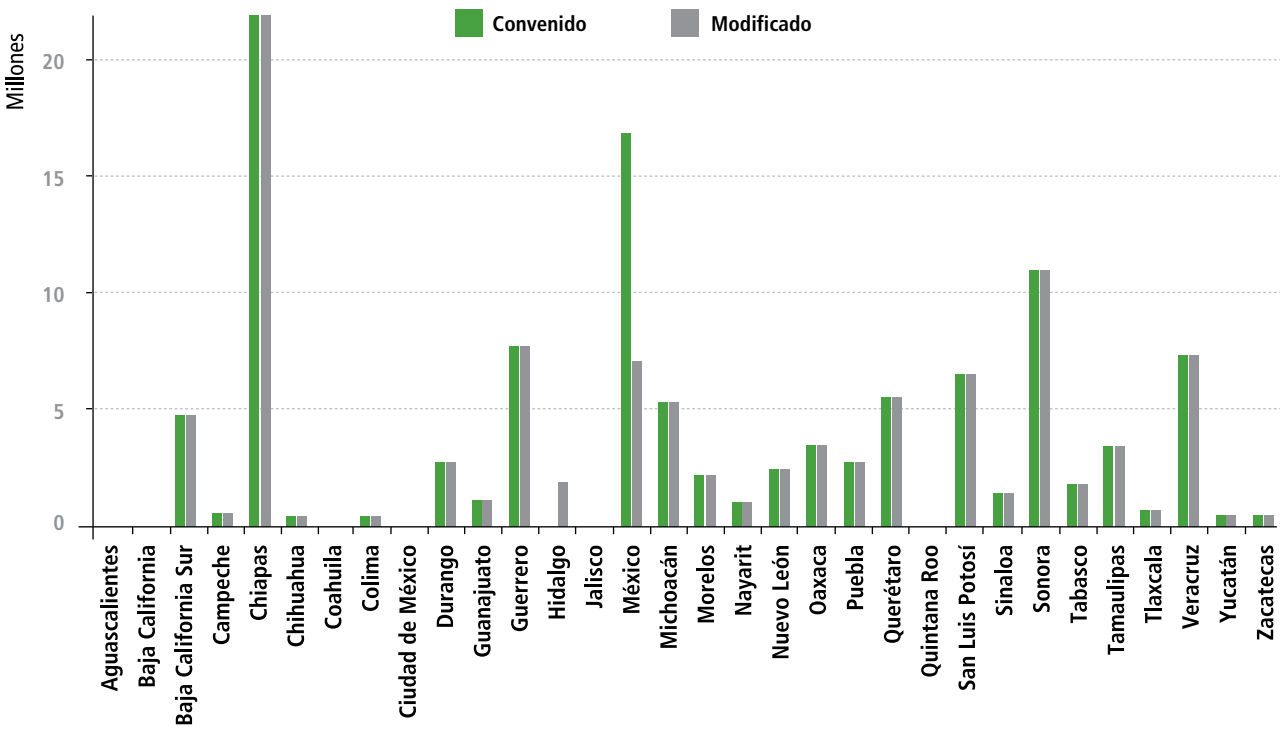
Fuente: SETEC, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013- 2016*

[21] Ibidem, p. 715.
[22] Incluye operadores capacitados en conjunto y operadores de Unidades Especializadas contra el secuestro.
[23] SETEC, Libro Blanco… Op. Cit, p. 59.
[24] Ibidem, p. 718.

para extraer conclusiones. La situación es similar en términos del presupuesto invertido en materia de capacitación (Ver Anexos). En esta materia, menos de 10 estados proporcionaron información que concentrara los recursos financieros invertidos en materia de capacitación en las distintas instituciones operadoras.

En relación con la inversión en materia de capacitación, de acuerdo con información proporcionada por el SESNSP, en el año 2016 se convino una aportación conjunta bajo el esquema del FASP de $113,054,220.80 de los cuales, para finales de febrero de 2017, se habían pagado $50,288,006.50 y apenas ejercido un total de $6,131,250.00 (Ver anexos). Durante el año en curso, únicamente los estados de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Ciudad de México, Jalisco y Quintana Roo decidieron no invertir en capacitación bajo el esquema de financiamiento conjunto. Por el contrario, Chiapas fue la entidad que más cantidad de recursos invirtió bajo este esquema (un total de $21,900,000.00), seguido por los estados de Sonora, con $11,000,000.00; Guerrero, con $7,756,333.00; Veracruz, con $7,411,288.00; y el Estado de México, con $7,133,343.00. A continuación se muestran los montos por entidad federativa, correspondientes a este financiamiento conjunto:[25]

Financiamiento conjunto (Federal y estatal) en materia de capacitación 2016



Fuente: Elaboración propia con Información proporcionada por el SESNSP

[25] De acuerdo con información al 28 de febrero de 2017, proporcionada por el SESNSP.

b) La calidad de la capacitación

A pesar de que la capacitación se consideró un tema prioritario dentro del proceso de implementación del SJPA, la inversión de recursos y el número de operadores que fueron capacitados no resulta suficiente para satisfacer los requisitos de esta habilitante. Más allá de los números, la calidad de la capacitación resulta esencial para determinar si los recursos y tiempo invertidos se traducirán, efectivamente, en un mejor desempeño de los operadores del sistema. De acuerdo con la SETEC, para el año 2016 se cuenta con un total de 54 programas de capacitación, los cuales incluyen 11 cursos básicos por perfil de operador, así como un paquete didáctico para cada uno de ellos (manual del participante, manual del instructor y antología), además de 43 cursos especializados[26].

En diciembre de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó la actualización del "Programa Rector de Profesionalización", mismo que, durante el proceso de implementación de la reforma, fue una de las acciones estratégicas desarrolladas para la capacitación y profesionalización de los operadores de las instituciones policiales, de procuración de justicia y del sistema penitenciario nacional. El programa incluye un total de 43 programas específicos desarrollados en distintas fases (inicial y continua) y con objetivos específicos (actualización y especialización) [27].

Perfil	Curso Básico	Curso Especializado
Jueces	1	2
Administradores de salas	-	1
Ministerios Públicos	1	5
Ministerios Públicos Orientadores	1	1
Defensores	1	5
Especialista en Métodos Alternos	1	8
Facilitadores	1	-
Policías de Investigación	1	3
Policías	1	4
Peritos	1	1
Personal del sistema penitenciario	1	7
Asesor de Víctimas	1	1
Periodistas y comunicadores	-	1
Abogados litigantes	-	1
Unidades Antisecuestro	-	2
Formación docente	-	1
Total	**11**	**43**

Fuente: SETEC, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013- 2016*

[26] SETEC, Libro Blanco… Op. Cit, p. 59.
[27] De acuerdo con los datos publicados en el portal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponibles en: https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-catalogo-de-contenidos-y-cargas-horarias-del-programa-rector-de-profesionalizacion-2017?idiom=es

Instituciones	Tipo de programas desarrollados [28]
Seguridad Pública	Formación inicial
	Formación continua (actualización)
	Formación continua (especialización)
Procuración de justicia	Formación inicial
	Formación continua (especialización)
Sistema Penitenciario	Formación inicial
	Formación continua (actualización)
	Formación continua (especialización)
Sistema de Justicia penal	Formación inicial
	Formación continua (actualización)
	Formación continua (especialización)

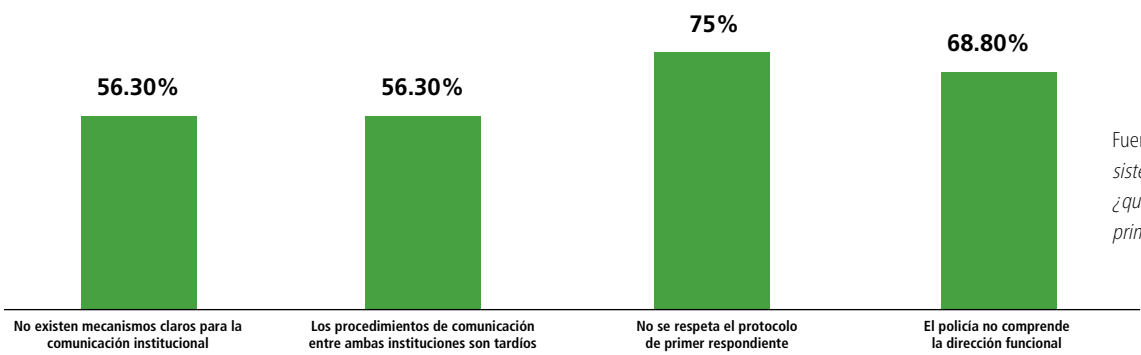
Fuente: SETEC, *Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Gestión 2013- 2016*

Cada programa incluye un perfil de ingreso y de egreso, la definición del perfil del docente, la duración y horarios del curso, los módulos, contenidos y los mecanismos de evaluación. Dada la existencia de estas opciones de formación y profesionalización de los operadores del SJP, lo que sigue es generar herramientas de monitoreo y evaluación de desempeño, que puedan determinar el impacto de este tipo de programas.

Como ya se mencionó, los esfuerzos de capacitación durante los últimos meses del proceso de implementación de la reforma se concentraron principalmente en las policías. De acuerdo con la SETEC, dicha capacitación estuvo particularmente enfocada a las funciones de primer respondiente y al procesamiento del lugar de los hechos. En este contexto, CIDAC desarrolló una "Metodología de evaluación al policía primer respondiente", seguida de la publicación del reporte "La Cara del Sistema de Justicia Penal ¿Qué le hace falta al policía primer respondiente?[30]".

De acuerdo con los principales hallazgos derivados de la aplicación de la metodología, 25% de los policías entrevistados reportó que no se sienten con la preparación suficiente para llevar a cabo el llenado del Informe Policial Homologado (IPH), mientras que el 75% de los ministerios públicos reportaron que la calidad del llenado del IPH por parte de la policía es mala[31]. De igual forma, de acuerdo con los ministerios públicos, en el 50% "casi nunca" y en el 31% "nunca" se reporta ni se justifican los niveles de fuerza utilizados por la policía durante la detención[32]. Por otra parte, el 69% de los ministerios públicos reportan que el procesamiento del lugar de los hechos es realizado de forma deficiente por los policías[33]. Más allá de la percepción sobre el desempeño policial, en materia de coordinación interinstitucional entre los ministerios públicos y los policías se reportan las siguientes deficiencias[34]:

Opinión del MP sobre las deficiencias en la coordinación con la policía



Fuente: CIDAC, *La cara del sistema de justicia penal: ¿qué le hace falta al policía primer respondiente?*

[28] Para conocer los 43 programas específicos.
[29] CIDAC, Metodología de evaluación del Policía Primer Respondiente, México, 2017, CIDAC y Embajada Británica de México. Disponible en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/1MEPCIDACint.pdf
[30] CIDAC, La cara del sistema de justicia penal: ¿qué le hace falta al policía primer respondiente?, México, 2017, CIDAC y Embajada Británica de México. Disponible en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf
[31] Ibidem, p. 11
[32] Ibidem, p. 12
[33] Ibidem, p. 13.
[34] Ibidem, p. 18.

De acuerdo con el reporte de CIDAC, estas deficiencias derivan de la ausencia de criterios homologados de actuación[35]. Es decir, la interpretación de la actuación policial es distinta entre los operadores de las instituciones de seguridad pública y los operadores de las instituciones de procuración. Esta divergencia impacta de forma negativa en el desempeño de ambos al dificultar las tareas que implican coordinación y colaboración.

c) Servicio profesional de carrera

En una situación óptima, el servicio profesional de carrera no solo se encuentra contemplado en la ley orgánica y reglamento de la institución, sino que funciona como una herramienta efectiva para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección del personal que ingresa, así como de la profesionalización y define las promociones y las bajas, con mecanismos objetivos de medición y evaluación de desempeño.

Desde los reportes anteriores, CIDAC ha insistido en que la posibilidad de contar con operadores de excelencia se encuentra supeditada a la existencia de un sistema profesional de carrera que proporcione oportunidades de desarrollo laboral y controles efectivos de ingreso y permanencia a los servidores públicos, de tal forma que su estabilidad laboral no dependa –como ocurre en muchas instituciones de gobierno– de los vaivenes políticos o de la venia de los titulares de las dependencias.

De acuerdo con la SETEC, la Dirección de Normatividad de la institución desarrolló seis modelos de reglamentos que debieron servir como apoyo a las entidades federativas y que son: 1) Reglamento del Servicio Profesional de Carrera del Poder Judicial, 2) Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Defensoría Pública y 3) Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Procuraduría y/o Fiscalía[36]. Si bien el servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en las leyes y reglamentos de las distintas instituciones, resulta insuficiente si no se traduce en acciones institucionales. A continuación, se presentan las respuestas de las instituciones locales en relación con la operación "efectiva" del servicio profesional de carrera:

Menos de la mitad (32) de las 68 instituciones locales que proporcionaron respuesta, reportaron que el servicio profesional no solo se encuentra contemplado en la normatividad, sino que efectivamente opera. De acuerdo con las solicitudes de información realizadas por CIDAC a las distintas instituciones operadoras de las entidades federativas, el servicio profesional de carrera continúa siendo un objetivo no alcanzado, pues su operación a nivel nacional aún no es homogénea ni se ha consolidado.

[35] Ibidem, p. 20.
[36] SETEC, Libro Blanco… Op. Cit. p. 57.

¿Opera el servicio profesional de carrera en su institución?				
Entidad federativa	Procuraduría	Defensoría	Policía	Poder Judicial
Aguascalientes	Sí		No	
Baja California	Sí	No	Sí	
Baja California Sur				No
Campeche			Sí	
Chiapas	No	Sí		No
Chihuahua		Sí		Sí
Coahuila	Sí			
Colima	No	No	No	Sí
Ciudad de México	Sí	No	No	No
Durango	No	No	No	
Estado de México	No		Sí	
Guanajuato			Sí	Sí
Guerrero	No	No	Sí	Sí
Hidalgo	Sí		No	Sí
Jalisco	No		No	No
Michoacán	No			
Morelos	No	Sí		
Nayarit				
Nuevo León		Sí		Sí
Oaxaca	Sí			
Puebla		Sí		
Querétaro	Sí	Sí	Sí	Sí
Quintana Roo				
San Luis Potosí				Sí
Sinaloa	No	No	Sí	No
Sonora		No		Sí
Tabasco	No	No		Sí
Tamaulipas		No		
Tlaxcala		No		No
Veracruz	No			Sí
Yucatán	No	No	Sí	
Zacatecas		No		

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las entidades federativas a través de solicitudes de información.

4.2. Tecnologías de la información y comunicación

La operación eficiente del SJP requiere de una gestión integral tanto de la información de los casos y los usuarios, como de los datos generados en las distintas etapas del proceso. Para ello, una de las necesidades básicas es contar con infraestructura tecnológica y con sistemas de gestión y registro de la información, que permitan mejorar la organización de trabajo y la operación cotidiana de las instituciones. Al mismo tiempo, un sistema de gestión eficaz incentiva que la operación interinstitucional se lleve a cabo de manera coordinada, bajo los protocolos, programas y normatividad establecidos para cada proceso y operador.

De esa manera, los aspectos que deben cubrirse por parte de las instituciones del SJP para alcanzar un nivel óptimo de desarrollo respecto a las tecnologías de la información son las siguientes:

- Definición de un catálogo de indicadores para cada institución, de acuerdo a sus funciones y objetivos.
  Desarrollo de procesos institucionales específicos para la generación de información estadística, de acuerdo a los indicadores definidos.

- Desarrollo de una plataforma institucional (sistema informático) para el registro y la gestión de casos, así como para la recolección de información estadística. La herramienta informática debe utilizar el "número único de caso".

- Existencia de mecanismos de consulta, intercambio y publicidad periódica de la información. El sistema debe permitir a los operadores consultar los asuntos y su estatus, así como generar alarmas que faciliten el seguimiento.

- Establecimiento de una metodología de análisis de datos para el diseño de planes continuos de mejora en la institución.

Es indispensable que los sistemas de registro y gestión de información aseguren interoperabilidad e interconectividad entre las diferentes instituciones del SJP. Es decir, deben tener la capacidad de vincular a las procuradurías, a los poderes judiciales, a las defensorías e, incluso, a las instituciones de seguridad pública, en relación con las funciones que desempeña dentro del sistema acusatorio.

Para asegurar la interconectividad e interoperabilidad, los sistemas informáticos se deben cumplir dos condiciones: *a)* simetría de capacidades y *b)* un número único de registro para cada caso. Esto permitiría a cada operador involucrado en un caso determinado conocer el estatus actualizado del asunto.

Un sistema de información interconectado no solo mejora la gestión de todos los operadores, sino que implica una reducción de los recursos humanos invertidos en procesos de notificación o rastreo; además de que, como ya se había dicho, mejora la percepción ciudadana sobre la transparencia del proceso y la falta de impunidad, pues tanto víctimas como imputados pueden estar al tanto del estado de su situación.

Durante el proceso de implementación se dieron diversos esfuerzos en materia de tecnologías de la información, desde los impulsados y desarrollados por la SETEC hasta los de algunas instituciones y entidades federativas. Sin embargo, un nivel de desarrollo que alcance la interconectividad efectiva entre las instituciones, es poco común; y, en algunos casos en que se había conseguido la interoperabilidad, no se garantizó su continuidad. Tal fue el caso de Chihuahua, en donde existió un sistema que interconectaba las distintas instituciones del SJP; que lamentablemente fue abandonado por el Tribunal.

Al momento de realizarse este reporte, de acuerdo con la información proporcionada por las instituciones del sistema de justicia a nivel nacional, son pocos los sistemas de registro y gestión de información que pueden considerarse mínimamente adecuados para garantizar la eficiencia en la operación. Menos aún, se han consolidado sistemas integrales que, además de permitir la gestión interna de asuntos y la generación de información estadística, logren la interconectividad entre las distintas instituciones del sistema y permitan el intercambio efectivo de información interinstitucional.

No obstante lo anterior, es destacable el caso de Querétaro, estado pionero en la implementación de un *Sistema Informático Único* (SIU), en junio de 2016, el cual no solo interconecta a todas las instituciones del sistema de justicia, sino que genera información que puede ser inter-

cambiada entre las instituciones en una base de datos centralizada.[37]

Por su parte, el Poder Judicial de Baja California cuenta con un sistema de información altamente desarrollado que, además de estar interconectado con las demás instituciones operadoras, tiene un módulo estadístico que permite realizar evaluación y seguimiento.

Entre otros sistemas informáticos desarrollados con un flujo de información efectivo, destacan los de Guanajuato[38] y Yucatán. Existen, por otro lado, casos en los que los sistemas de gestión permiten la interconexión entre las instituciones, pero esa funcionalidad es únicamente para realizar solicitudes y asignaciones –ya sea de audiencia o de designación de defensor, según sea el caso–, tal como sucede en el Estado de México.

Una buena práctica en este ámbito es el diseño de sistemas informáticos llevado a cabo al interior de las mismas instituciones; es decir, utilizando sus propios recursos materiales y humanos, sin necesidad de contratar desarrolladores del sector privado. Hay que considerar que el desarrollo de sistemas de gestión, registro y sistematización de información es costoso, especialmente cuando se realiza a través de la contratación de empresas privadas. El hecho de que las instituciones lleven a cabo su propio diseño, además de optimizar costos, permite la detección de áreas de oportunidad y mejora para perfeccionar el nivel de operación. Se han identificado, en esta línea, los sistemas desarrollados en la Procuraduría de Guanajuato y en la Fiscalía de Chiapas.

Son pocos los sistemas de registro y gestión de información que pueden considerarse mínimamente adecuados para garantizar la eficiencia en la operación.

Así las cosas, en la Fiscalía de Chiapas, se encuentra operando la *Suit Integral de Justicia Estatal* (SIJE), sistema informático desarrollado por la propia institución con el objetivo de llevar un registro de las distintas actuaciones de los operadores y generar información estadística. A pesar de tener interconectividad con el sistema informático del Poder Judicial del Estado (SIJE), ésta es limitada, pues solo se da para requerir audiencias; y aún no existe interconexión con la Secretaría de Seguridad Pública. Además, el sistema está siendo subutilizado, pues aparentemente no hay una explotación corriente y constante de la información relacionada con los casos pendientes, ni con los tiempos de tramitación o la antigüedad de los procesos, a pesar de tratarse de información fácilmente disponible a partir del sistema, a la que se debería dar un uso cotidiano. Lo anterior, aunado a que el registro de los casos y su "estatus" no se actualizan automáticamente, sino a través de solicitudes.

Otras instituciones -como el Poder Judicial de Guerrero o la Fiscalía de Quintana Roo- cuentan con sistemas de gestión y registro que les permiten obtener información estadística de forma periódica, misma que es utilizada para la toma de decisiones institucionales. Sin embargo, estos sistemas no permiten la interconexión entre las instituciones –o ésta es limitada– y, como consecuencia, se restringe su funcionalidad, pues no es posible realizar un seguimiento de los casos en tiempo real, ni identificar los datos de identificación de los mismos.

Como hemos apuntado, las defensorías públicas son las instituciones que se encuentran en mayor desventaja frente al resto de los operadores. El caso de los sistemas de información no es diferente, pues son pocas las defensorías que los han implementado. De las entidades federativas que proporcionaron información, solo siete indicaron contar con sistemas de registro de información (Baja California Sur, Colima, Estado de México, Jalisco, Querétaro, Tabasco y Sinaloa) y en cuatro de ellas existen distintos niveles de interconectividad con otros operadores.

El sistema de la defensoría pública de Chiapas, tiene un avance en su creación de 95% y permitirá la generación de estadística y el seguimiento al proceso.

En el caso de Colima, tienen implementado el *Sistema de Gestión Penal* (SIGPE), el cual permite la intercomunicación tanto al interior del equipo de trabajo como con las demás instituciones que operan el SJP (Poder Judicial, Procuraduría y Seguridad Pública); sin embargo, dicho sistema solo opera en una zona regional y algunos módulos no lo hacen al 100% debido a que la información

[37] Información proporcionada por la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo del estado de Querétaro, en respuesta a solicitud de información.
[38] Ver capítulo 7, sobre la experiencia del estado de Guanajuato.

se encuentra en proceso de captura. De concluir su implementación, este sistema permitiría agilizar la gestión interinstitucional y el registro de los casos al interior de la Defensoría, pues está construido para:

- Intercomunicar la carpeta electrónica de la Procuraduría a la Defensoría Pública.

- Solicitar la asignación de defensor público para asistir al o a los imputados en la fase de investigación ministerial.

- En el caso de que el Poder Judicial solicite defensor para desahogar audiencia en sala y le sea notificado en menos de cinco minutos.

- Enviar y recibir notificaciones a los operadores institucionales del sistema: defensores públicos, ministerios públicos y jueces.

Dada la importancia de las tecnologías de información integrales e interconectadas, que sean capaces de generar estadísticas que faciliten la toma de decisiones a nivel institucional o sectorial y que hagan más eficiente la operación del sistema de justicia, es indispensable buscar la consolidación y el perfeccionamiento de los sistemas que actualmente operan y socializarlos a nivel nacional.

4.3. Marco normativo

La reforma constitucional de 2008 modificó en total 10 artículos de la Constitución (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73 fracción XXI y fracción XXIII, 115 fracción VII y 123 B fracción XIII). Como resultado de ello se iniciaron 33 procesos paralelos de modificaciones legislativas, que comprendieron alrededor de 20 leyes federales y, por lo menos, 10 leyes por estado.

Además de estos cambios constitucionales iniciales, en octubre de 2013 se modificó nuevamente la fracción XXI del artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión la expedición de una ley en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas. Finalmente, en julio de 2015 se volvió a reformar la misma fracción, esta vez para otorgar al Congreso la facultad de legislar en materia de justicia penal para adolescentes.

De acuerdo con el "Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal", se categorizaron las leyes, por su relevancia para operación del sistema, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tipo de legislación	
Legislación Básica	Entrada en vigor
	Constitución estatal
	Declaratoria de entrada en vigor del CNPP
	Declaratoria de incorporación del SPA
Legislación Intermedia	Ley Orgánica del PJ
	Ley Orgánica de la PGJ
	Ley de Defensoría Pública
	Código Penal
	Ley de Seguridad Pública
Legislación adicional	Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito
	Ley de Sujetos Protegidos
	Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados
	Ley de extinción de dominio

• La situación previa: antes del 18 de junio de 2017

Como consecuencia de la publicación tardía del CNPP, el análisis del avance en la habilitante de normatividad en las entidades federativas debe generarse a partir de dos niveles: 1) la armonización normativa necesaria para operar el SJP, con independencia de si esto se llevó a cabo con el CNPP o con el código local de corte acusatorio; 2) el avance y ajuste normativo para transitar a la operación del sistema únicamente con el CNPP, que operó a nivel nacional en junio de 2016.

De acuerdo con el último informe de la SETEC, para finales de mayo de 2016 se contaba con 98% de progreso en la armonización legislativa para el nuevo SJP y un 97% de progreso en la armonización con el CNPP. En otros términos, de las 352 leyes que debían ser armonizadas, únicamente hacían falta 10[39].

[39] Ibidem , p.706.

Legislación Básica, Intermedia y Complementaria	Alineación al SJPA		Alineación al CNPP	
	Valor	%	Valor	%
Entrada en vigor	32/32	100%	No aplica	No aplica
Constitución estatal	32/32	100%	32/32	100%
Declaratoria de entrada en vigor del CNPP	32/32	100%	32/32	100%
Declaratoria de incorporación del SPA	32/32	100%	No aplica	No aplica
Ley Orgánica del PJ	32/32	100%	32/32	100%
Ley Orgánica de la PGJ	31/32	97%	31/32	97%
Ley de Defensoría Pública	32/32	100%	32/32	100%
Código Penal	31/32	97%	30/32	94%
Ley de Seguridad Pública	31/32	97%	30/32	97%
Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito	32/32	100%	32/32	100%
Ley de Sujetos Protegidos	30/32	94%	30/32	94%
Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados	29/32	91%	30/32	91%
Ley de extinción de dominio	31/32	94%	31/32	97%
Nivel de normatividad completo	407/416	98%	341/352	97%

Para el inicio de operaciones del SJPA, 25 entidades federativas contaban con el 100% de los requerimientos normativos, mientras que siete entidades, para finales de mayo de 2016, no habían completado su armonización (presentado entre 85% y 99%[40] de avance),siendo éstas: Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas.

Es importante mencionar que no solo en los procesos legislativos locales existió retraso: El Congreso de la Unión también incurrió en importantes retrasos legislativos que, de hecho, amenazaron el cumplimiento del plazo constitucional y comprometieron la adecuada operación del sistema acusatorio. Entre las leyes que fueron aprobados en los meses, semanas e, incluso, días previos al 18 de junio de 2016 se encuentran, la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, la *Ley Nacional de Justicia para Adolescentes*, la *Ley de Amparo* y la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*; estas dos últimas con modificaciones promulgadas apenas un día antes del plazo constitucional.

• Protocolos: hacia la homologación nacional

Dado que la lógica de la publicación de un CNPP es la homologación de los procesos en todo el país, se llevaron a cabo una gran cantidad de esfuerzos institucionales para la creación de protocolos. De acuerdo con lo descrito por la SETEC, dicha labor se realizó con base en una clasificación de los protocolos en: urgentes, necesarios y complementarios[41].

Los protocolos urgentes son todos aquellos que derivan de la ley y cuya ausencia puede resultar dañina para los derechos humanos de los involucrados en el proceso. Los necesarios son los que se requieren para la correcta operación del modelo acusatorio, mientras que los complementarios regulan actuaciones especializadas de los operadores. La serie de protocolos elaborados se presentan a continuación:

[40] Ibidem, p.707
[41] Ibidem, p. 151

•Protocolo Modelo Uso Legítimo de la Fuerza
• Protocolo Modelo Detención y Puesta a Disposición
• Protocolo Modelo Supervisión de Medidas Cautelares
• Protocolo Modelo Protección para Víctimas u Ofendidos y Testigos en el • Procedimiento Penal Acusatorio
• Protocolo Modelo Actos de Investigación con Control Judicial
• Protocolo Modelo Técnicas de Investigación que no requieren Control Judicial
• Protocolo Modelo Técnicas Especializadas de Investigación
• Protocolo Modelo Medidas de Protección y Providencias Precautorias
• Protocolo Modelo Acuerdo Reparatorio ante el MP
• Protocolo Modelo Criterios de Oportunidad
• Protocolo Modelo Procedimiento Abreviado
• Protocolo Modelo Procedimiento Inimputables
• Protocolo Modelo de los Servicios Periciales
• Protocolo Modelo de la Defensoría
• Protocolo Modelo del Asesor Jurídico de la Víctima
• Protocolo Modelo del Asesor Jurídico de Niñas, Niños y Adolescentes como Víctimas o Testigos
• Protocolo Modelo de Juez de Control Audiencia Inicial.
• Protocolo Modelo de la Etapa Intermedia
• Protocolo Modelo de Audiencia de Juicio Oral
• Protocolo Modelo de Procedimiento Abreviado Juez
• Protocolo Modelo de Individualización, Sanciones
• Penales y Reparación del Daño
• Protocolo Modelo de Recursos
• Protocolo de Primer Respondiente
• Protocolo de Seguridad en Salas
• Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para • Procesar el Lugar de los Hechos.
• Protocolo Nacional de Traslados.
• Guía Nacional de Cadena de Custodia.

• Después del 18 de junio de 2016

Tal como se estableció en los transitorios de la reforma constitucional de 2008, el sistema penal de corte acusatorio, para el 18 de junio de 2016, se encontraba operando en todo el país. No obstante, el marco legal dista de ser el idóneo para garantizar la óptima operación del nuevo modelo. En este sentido, en diciembre de 2016 fue presentada en el Senado una iniciativa que propuso una serie de modificaciones a la Constitución para, entre otros aspectos, eliminar la figura del arraigo, la prisión preventiva oficiosa y, en una lógica de economía procesal, la vinculación a proceso. De acuerdo con la iniciativa, respaldada por organizaciones de la sociedad civil y académicos, en el marco legal derivado de la reforma de 2008, aún persisten tendencias inquisitivas que impiden la efectiva consolidación del modelo acusatorio.

Antes de que esta iniciativa de talante garantista pudiera ser aprobada, el 9 de febrero de 2017, un grupo de legisladores presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa que pretende endurecer las normas procesales del sistema acusatorio. Entre las leyes que esta iniciativa propone modificar se encuentran: el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, de la *Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos*, la *Ley de Migración,* la *Ley de Amparo*, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, el *Código Penal Federal*, la *Ley Federal para la Administración* y *Enajenación de Bienes del Sector Público* y la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.

La propuesta incorpora figuras contrarias a cualquier modelo democrático de justicia, al revertir la carga de la prueba para que sea el inculpado quien deba demostrar –mediante la producción de prueba– que existe duda razonable para exonerarlo, lo cual no ocurría ni en el sistema inquisitivo anterior a la reforma. Además, la propuesta rompe con los principios de inmediación y contradicción, al permitir un juicio oral sin testigos, planteando el hecho de que los policías puedan declarar "por referencia", es decir, sobre lo que un tercero les diga. Esto, aunado a la pretensión de permitir a los policías entrevistar a cualquier persona, incluidas las que fueron detenidas, podría ser un incentivo para que se presenten casos de tortura.

Además de las modificaciones legislativas, es importante señalar, como se hizo desde CIDAC en el reporte anterior, la ausencia importante de criterios de interpretación de las leyes emitidos por el Poder Judicial, ya sea en la forma de tesis aisladas o jurisprudencia. De los pocos que existen, la mayoría se refieren a códigos de corte acusatorio estatales cuyo contenido no necesariamente coincide con las disposiciones del CNPP. Esta disparidad, que no será resuelta en el corto plazo, puede generar en los meses o incluso años siguientes, resoluciones diversas por parte de los jueces y, en cierta for-

Principios Impactados	Código Nacional de Procedimientos Penales vigente	Retrocesos en la iniciativa de reforma (Cámara de Diputados)
Presunción de Inocencia	• Establece una lista de once delitos que ameritarán prisión preventiva oficiosa, más los que establezca la Ley de Delincuencia Organizada.	• **Incrementa la lista de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa,** además deja abierta la posibilidad de que las normas en materia de armas de fuego y explosivos, migración, así como hidrocarburos.
	• Solo se puede condenar al acusado si se llega a la convicción de su culpabilidad más allá de toda duda razonable. En caso de duda razonable, el imputado debe ser absuelto.	• **No se podrá invocar duda razonable sin elementos de prueba.** Esto implica que la defensa y el imputado deben probar su inocencia.
	• Como uno de las actuaciones que no requieren control judicial, la policía tiene la facultad de entrevistar únicamente a testigos.	• **Se permite a la policía la entrevista de personas** (en general), lo que implica que la policía puede entrevistar a detenidos e inculpados.
	• Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales	• **Establece excepciones a la nulidad de la prueba,** lo que implica una carta en blanco a la obtención de pruebas mediante tortura.
Inmediación	• Toda audiencia se debe desarrollar íntegramente en presencia del Órgano jurisdiccional, el cual no puede delegar sus funciones en otra persona.	• No se vulnera la inmediación si mas de un juez interviene en la audiencia inicial.
	• En caso de que las partes ofrezcan como prueba a un testigo o perito, deberán presentarlo en juicio.	• **Incorpora la figura de "declaración por referencia",** que faculta a la policía a declarar en juicio sobre lo que alguien más le diga o señale.
Contradicción	• Policía facultada para entrevistar solo testigos. • Testigo o perito deben presentarse en juicio.	• Entrevista de personas por parte de la policía. • Declaración por referencia.

Fuente: Tabla elaborada con base en información proporcionada por Javier Carrasco Solís, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP)

Iniciativa presentada en la Cámara de Diputados		
Confusión de instituciones procesales y jurídicas	Mezcla la figura de providencia precautoria con la de medidas cautelares, lo que abre la posibilidad de exigirle al imputado una garantía económica para garantizar la reparación del daño.	Las medidas de protección y providencias precautorias persistirán hasta que haya sentencia firme.
Introduce excepciones para delincuencia organizada	Establece excepciones a la obligación del MP de revisar la configuración de flagrancia.	Permite una mayor dilación en la puesta a disposición para casos de delincuencia organizada.
Ampliación de la prisión preventiva	Aumenta el límite de dos años para la prisión prevenitva (al suspender el plazo por amparo, actos dilatorios de la defensa o la suspensión del juicio).	Aumenta el número de delitos que ameritan prisión preventiva.
Confusión de datos de prueba y medios de prueba (¿prueba tasada?)	El juez podrá realizar el reconocimiento de personas a través de fotografías y valorará la prueba sin necesidad de confrontarla personalmente.	
Carga probatoria	No se podrá invocar duda razonable sin elementos de prueba.	

Fuente: Basada en tabla elaborada por Javier Carrasco Solís, Director Ejecutivo del Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP)

ma, incertidumbre jurídica para los involucrados en los procesos penales.

En este sentido, es necesario poner particular atención en las implicaciones de la interacción entre el sistema penal acusatorio y el juicio de amparo. La conjugación del amparo y el carácter garantista del sistema penal acusatorio puede dar cabida a impugnar una serie de anomalías en los procesos penales. Como lo destaca la iniciativa propuesta por la Red de Juicios Orales, el sistema procesal acusatorio, implica que los recursos son de procedencia extraordinaria; no obstante, actualmente el amparo en materia penal opera como una forma de control ordinaria.

La revisión de lo actuado se puede traducir en un debilitamiento de las garantías que deben existir en el proceso de primera instancia, sobre todo si se considera el alcance actual de la suplencia de la queja en materia penal. Si después de terminado el proceso, el juez de amparo tiene el poder de revisar la integralidad del procedimiento penal y decidir planteamientos que no fueron señalados por las partes en las audiencias, ello inevitablemente debilita los principios del sistema acusatorio. Además, los jueces encargados de resolver los amparos se convierten en revisores de todo el procedimiento, pero esto solo puede ocurrir sobre la base del examen de un expediente escrito o en video. En este sentido, se plantea la posibilidad de que el juicio de amparo proceda únicamente como un recurso extraordinario contra actos u omisiones que priven de la libertad a una persona, como podrían ser la sentencia condenatoria o la prisión preventiva.

4.4. Gestión y organización institucional

Las estructuras organizacionales y los sistemas de gestión adaptados a las necesidades del sistema acusatorio resultan fundamentales para hacer más eficiente el desempeño de las instituciones de justicia y, por lo tanto, para generar resultados satisfactorios en la procuración e impartición de justicia.

Para lograr un impacto positivo en la labor de los operadores del SJP, no basta con tener un marco normativo que rija los procedimientos penales; es necesario contar con mecanismos para la gestión de procesos, que garanticen el cumplimiento de los principios del sistema y sus objetivos, el uso eficiente de recursos y la calidad de la atención a los usuarios.

Un sistema de gestión exitoso necesariamente debe tener identificados los resultados que se pretenden alcanzar y separar el proceso en tareas y responsabilidades específicas para cada actor, teniendo claro los plazos que deben cumplirse. La gestión institucional es el mecanismo que permite la materialización de los principios del sistema acusatorio, mediante el equilibrio en el uso del presupuesto, infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información, etc. y la atención de calidad a los usuarios, ya sean víctimas, imputados o ciudadanos en general.

Para lograr una operación adecuada y eficiente del SJP, es indispensable que las instituciones operadoras cuenten con un diseño de su estructura organizacional, que establezca claramente la conformación, funciones, relaciones y responsabilidades de cada una las áreas involucradas en el proceso penal, de forma que se asegure que cada operador cumpla adecuadamente con sus funciones y que , así como el uso eficiente de los recursos materiales y humanos. La estructura organizacional debe incluir idealmente áreas de apoyo administrativo que faciliten la labor de los fiscales, jueces, defensores y del resto del personal sustantivo; asimismo, todas las áreas o unidades deben tener definidos los arreglos de cantidad y perfiles del personal necesario para asegurar la funcionalidad de los grupos de trabajo. Es necesario, además, establecer prácticas de seguimiento y observación del desempeño de las estructuras funcionales para evaluar la conveniencia de modificar la conformación y/o las dinámicas de los equipos de trabajo para obtener mejores resultados. Por otro lado, es indispensable que las instituciones establezcan modelos de gestión profesional, en donde se articulen metodologías de trabajo y procesos de toma de decisiones, que garanticen el uso eficiente de los recursos y la prestación de un servicio de calidad a los usuarios. Los criterios de gestión se deben establecer a partir de la observación sistematizada de la carga de trabajo, de las capacidades humanas y materiales de la institución, así como de variables específicas, como tipo de delito o características del territorio en el que se opera. Una actividad importante de la gestión profesional es la realización periódica de ejercicios de proyección de necesidades. Asimismo, se deben incluir mecanismos efectivos de comunicación y colaboración con otras instituciones del sector justicia, para ejecutar y facilitar los

trámites y procedimientos que se requieran durante el proceso penal.

Dentro de la organización institucional y el modelo de gestión deben crearse las estructuras orgánicas indispensables para la operación de procesos sustantivos y operativos.

Si bien no es posible definir un modelo único de gestión, tomando en cuenta los diversos contextos de las instituciones a nivel nacional, sí es factible identificar –a partir de prácticas nacionales y definiciones institucionales– los aspectos indispensables para generar estructuras de gestión robustas. Con base en el diagnóstico de sus propias necesidades, las instituciones del sistema de justicia deben diseñar e implementar modelos de organización y de gestión que contemplen procesos, estructuras y perfiles modernos e innovadores.

Como se ha reportado en años anteriores, la mayoría de las entidades federativas contemplan las estructuras y perfiles básicos, sin embargo, es necesario poner atención en la interacción entre los operadores en los modelos de trabajo de cada institución y en algunos temas transversales, como el uso de la justicia alternativa, medidas cautelares distintas a la prisión preventiva y la atención a las víctimas.

a) Procuración de justicia

Uno de las premisas básicas del SJPA, es contar con investigaciones sólidas que garanticen el esclarecimiento de los hechos y permitan identificar y sancionar a los responsables de delitos. Idealmente, la policía, bajo la dirección del Ministerio Público, debe ser capaz de investigar, conforme a lo establecido en el CNPP, los hechos que puedan ser considerados como delitos, por medio del uso de instrumentos como protocolos y manuales de operación, para lo cual es indispensable contar con un modelo de gestión adecuado en las procuradurías o fiscalías.

No obstante, el proceso heterogéneo de implementación –que culminó en 2016– careció de un modelo homologado de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional. Las deficiencias institucionales relacionadas con la investigación criminal han propiciado no solo impunidad, sino también violaciones graves de derechos humanos. Para evitar estas prácticas y garantizar una efectiva procuración de justicia, es urgente desarrollar nuevos modelos de investigación criminal.

Procuración de Justicia

- Unidades de atención temprana
- Unidades de justicia alternativa
- Unidades de investigación
- Policía de investigación
- Servicios periciales

Impartición de Justicia

- Juzgado de control
- Juzgado de juicio oral
- Juzgado de ejecución de sentencias

Defensoría Pública

- Defensoría pública

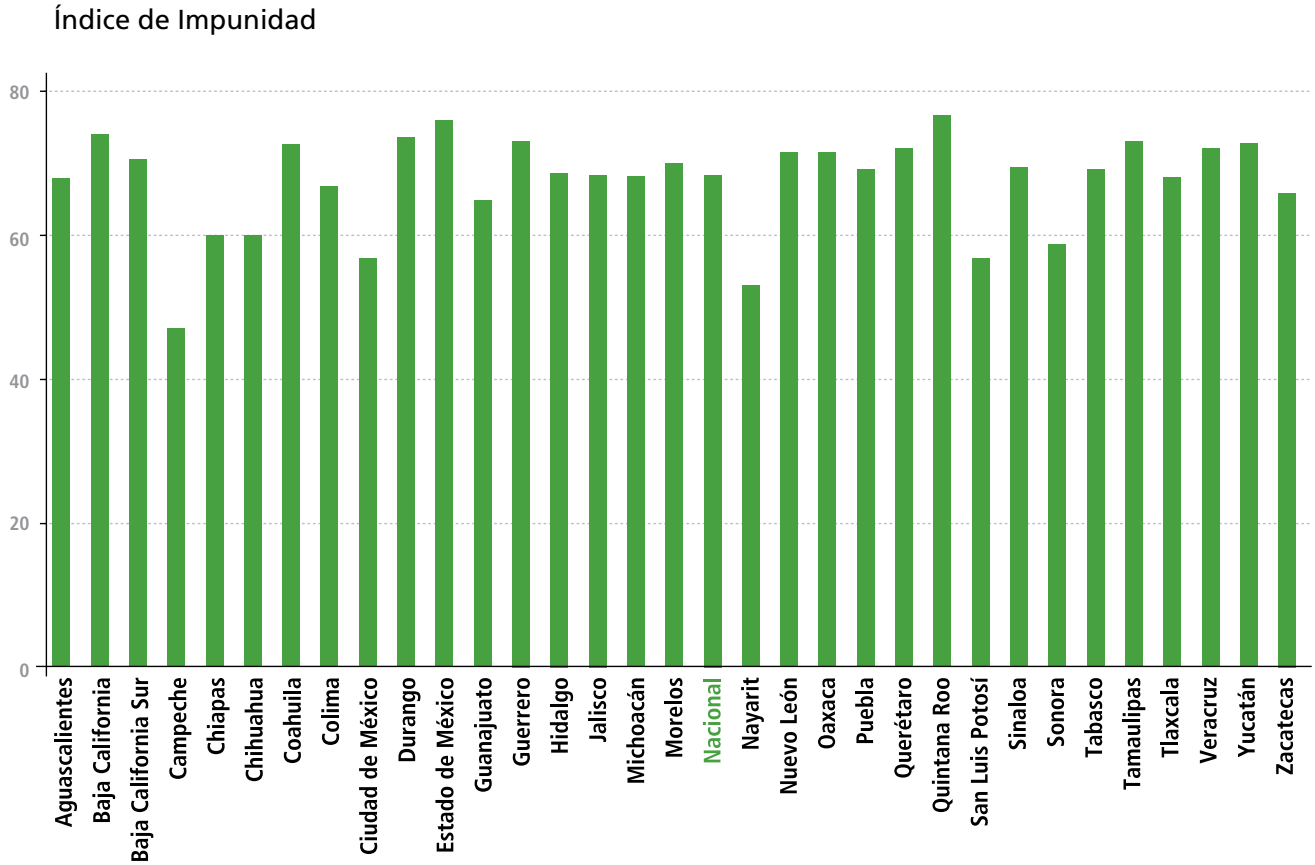
Seguridad Pública

- Policía primer respondiente
- Policía procesal

Readaptación social

- Unidades de seguimiento a medidas cautelares
- Unidad de ejecución de sentencias

El proceso heterogéneo de implementación careció de un modelo homologado de investigación criminal.



Fuente: UDLAP. Índice global de impunidad México 2016.

En las entidades federativas, la mayoría de las procuradurías o fiscalías cuentan con manuales de organización en donde se establecen las estructuras orgánicas, pero no en todos los casos tienen modelos de gestión que, además, estén homologados en las distintas unidades o áreas que la integran la institución. En el caso de la fiscalía de Chiapas, por ejemplo, aunque se rigen por lineamientos generales y formatos para la operación, emitidos por acuerdos del Fiscal General, la ausencia de protocolos de procesos de investigación y, en particular, de un modelo homologado de organización y operación, ha derivado en un desempeño no estandarizado entre las distintas fiscalías especializadas y de distrito. El hecho de contar con prácticas divergentes que no aportan estándares de operación institucionales, impide consolidar en la institución las buenas prácticas que, de manera aislada, puedan llegar a generarse.

Ante la necesidad de fortalecer institucionalmente la procuración de justicia, la mitad de las entidades federativas han transitado de un esquema de procuraduría hacia uno de fiscalía[42], con el objetivo de contar con un órgano más profesional y autónomo en sus determinaciones, es decir, en el que no exista injerencia de otros poderes públicos.

[42] Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Sin embargo, algunas de las transiciones fueron meramente nominales, pues en algunos casos como Campeche, Chihuahua, Durango y Jalisco ni siquiera se dotó de autonomía a las fiscalías.

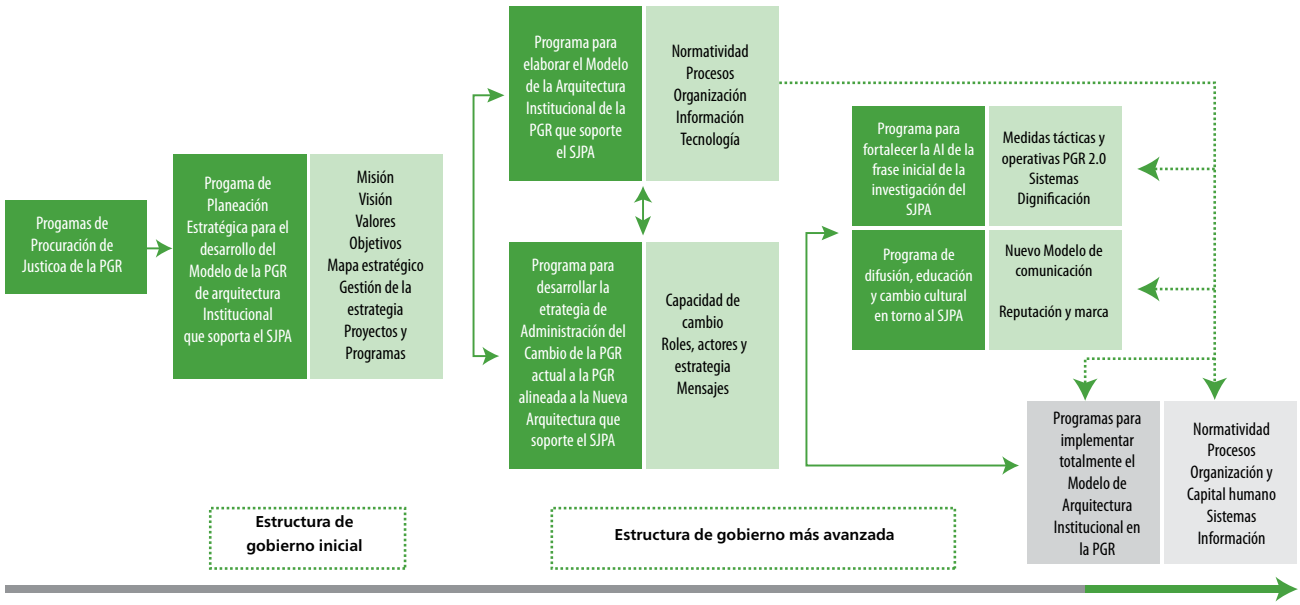
Entidad federativa	Esquema de Fiscalía	Entidad federativa	Esquema de Fiscalía
Aguascalientes	Fiscalía autónoma	**Morelos**	Fiscalía con autonomía relativa
Baja California	Procuraduría	**Nayarit**	Fiscalía autónoma
Baja California Sur	Procuraduría	**Nuevo León**	Procuraduría
Campeche	Fiscalía sin autonomía	**Oaxaca**	Fiscalía autónoma
Chiapas	Fiscalía autónoma	**Puebla**	Fiscalía autónoma
Chihuahua	Fiscalía sin autonomía	**Querétaro**	Fiscalía autónoma
Coahuila	Procuraduría	**Quintana Roo**	Fiscalía autónoma
Colima	Procuraduría	**San Luis Potosí**	Procuraduría
Distrito Federal	Procuraduría	**Sinaloa**	Procuraduría
Durango	Fiscalía sin autonomía	**Sonora**	Procuraduría
Estado de México	Fiscalía autónoma	**Tabasco**	Fiscalía autónoma
Guanajuato	Procuraduría	**Tamaulipas**	Procuraduría
Guerrero	Fiscalía autónoma	**Tlaxcala**	Procuraduría
Hidalgo	Procuraduría	**Veracruz**	Procuraduría
Jalisco	Fiscalía sin autonomía	**Yucatán**	Fiscalía con autonomía relativa
Michoacán	Procuraduría	**Zacatecas**	Procuraduría

Fuente: Elaboración propia con base en Constituciones y Leyes Orgánicas Locales.

La construcción de un órgano autónomo de persecución criminal debe comprender desde una reingeniería institucional y de procesos, hasta la generación de modelos de gestión y mecanismos de control, que garanticen tanto la independencia operativa como la capacidad de investigación. Sin embargo, mayoría de las instituciones que han hecho la transición, se han limitado a transferir de manera automática los recursos humanos y materiales, sin llevar a cabo un rediseño de los modelos organizacionales y de gestión. Asimismo, para conseguir independencia operativa en el diseño institucional es necesario reestructurar los mecanismos del servicio profesional de carrera –cosa que tampoco ha sucedido– para dotar de garantías a los servidores públicos, en cuanto su ingreso, desarrollo, supervisión y separación del cargo y, de esta manera, asegurar su profesionalización e independencia operativa.

En resumen, los procesos de transición hacia verdaderas fiscalías autónomas, con estructuras funcionales e independientes, deben incluir pesos y contrapesos un rediseño institucional, acompañado de modelos organizativos y de gestión adecuados, así como de esquemas de eficiencia que permitan superar las burocracias que hoy obstaculizan una procuración de justicia eficiente, además de una evaluación permanente que permita la mejora continua.

Ante la necesidad de crear modelos de gestión funcionales, se han desarrollado diversas propuestas que pretenden ser referentes para los modelos de investigación y procuración de justicia a nivel nacional. Uno de ellos es el *Modelo de Procuración de Justicia* desarrollado por la PGR[43]. Esta institución ha impulsado los denominados "Programas de Procuración de Justicia", cuyo objetivo es mejorar los servicios de procuración de justicia en el contexto del SJPA y que exista una arquitectura institucional homogénea en todas las instituciones del rubro de todo el país. Estos programas, para su implementación, seguirán la siguiente ruta:



Fuente: Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo Modelo de Procuración de Justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo.* México, febrero 2017.

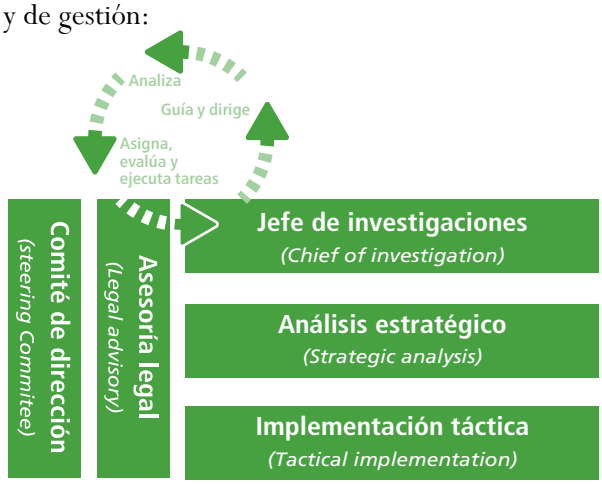
Otro de las propuestas que han surgido, y que podría implicar una mayor eficiencia en la gestión de los casos por parte de las procuradurías, es el *Modelo de investigación de criminalidad compleja*[44] elaborado por el experto en procuración de justicia Jan-Michael Simon, quien plantea establecer dos distintos tipos de fiscalía o unidades: a) para crímenes ordinarios y b) para delitos complejos. Este esquema atiende a la separación de la naturaleza de los hechos investigados; en el caso de los delitos complejos, éstos pueden ser de naturalezas diversas, en términos de su objeto, del espacio y del tiempo, por lo que implica la recolección y análisis de una gran cantidad de información.

Una fiscalía o unidad que se encargue de llevar a cabo la investigación de delitos complejos, para funcionar adecuadamente, debe tomar en cuenta los siguientes elementos centrales:

Producción de la información para reducir la complejidad del objeto de investigación.

Métodos especiales de investigación encubierta.

Para la investigación de los delitos complejos, Jan-Michael Simon propone el siguiente esquema organizacional y de gestión:



[43] Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo Modelo de Procuración de Justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo*. México, febrero 2017. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf

[44] Conferencia magistral impartida por Jan-Michael Simon en el seminario internacional "La Fiscalía que México necesita: Reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República", noviembre 2016.

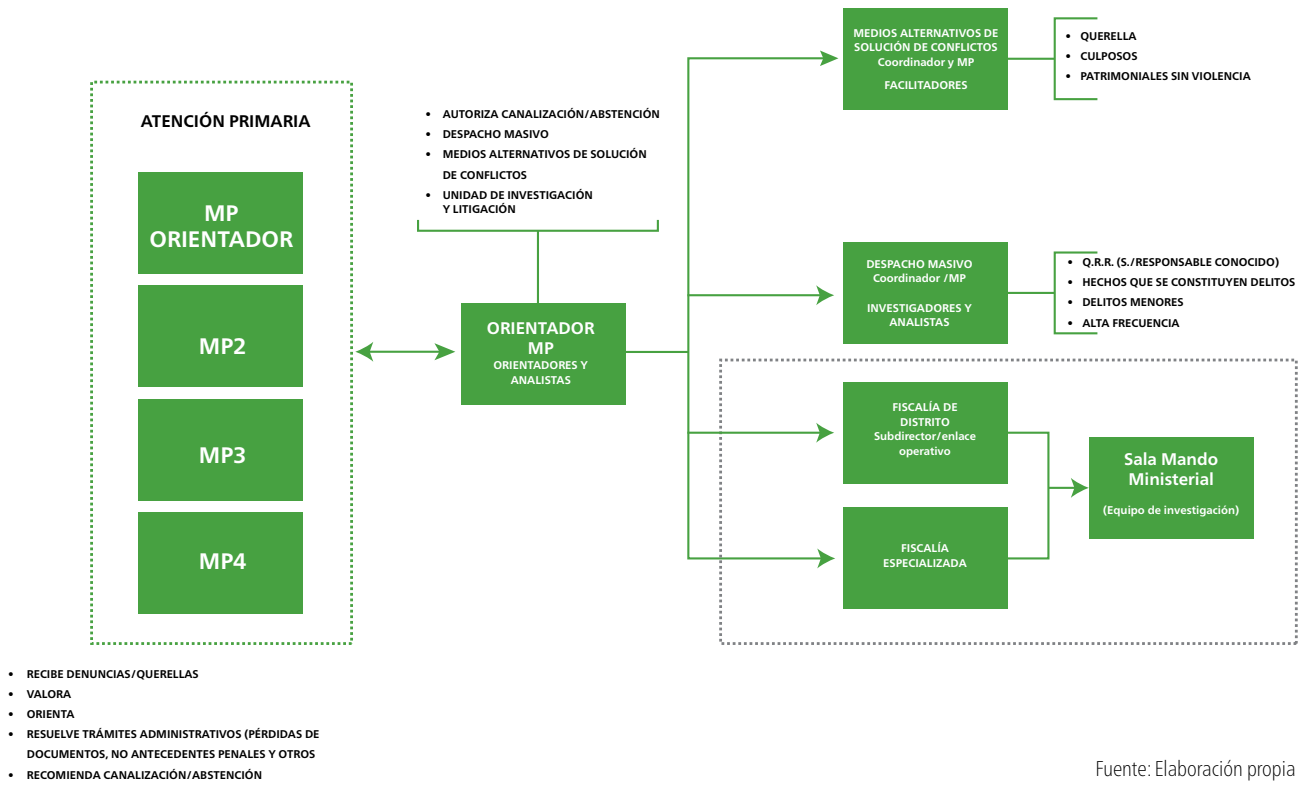
Por otro lado, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento del proceso de transformación en una institución de procuración de justicia local, CIDAC diseñó una propuesta de diseño de *Modelo de Gestión para la Investigación*, basado en un diagnóstico de necesidades y áreas de mejora. Dicho modelo, está basado principalmente en tres premisas:

• **Registro único de los casos.** Permite conocer de manera integral la totalidad de los asuntos a los que la institución da curso, atención o trámite. Además, facilita el control efectivo de la carga de trabajo de las fiscalías y posibilita la optimización de recursos.

• **Atención Temprana.** Permite contar con un registro homologado de casos, dar un trato oportuno y expedito a los ciudadanos y seleccionar los asuntos que deban transitar hacia el interior de la Procuraduría o Fiscalía y canalizarlos racionalmente para su debido tratamiento.

• **Determinación temprana de asuntos.** Posibilita una mayor efectividad en la investigación, a través de privilegiar el uso de salidas alternas y el despacho masivo de casos en los que haya escasa o nula posibilidad de identificar al probable responsable.

Atención Temprana



Fuente: Elaboración propia

Tomando en cuenta sus contextos particulares, es necesario que las entidades federativas desarrollen modelos de gestión para la investigación que sean funcionales y estandaricen la operación de las procuradurías o fiscalías. A nivel local se han identificado algunas buenas prácticas aisladas en los estados de Guanajuato, Querétaro, Baja California, Hidalgo, Tabasco y la Ciudad de México. Un práctica común entre las procuradurías o fiscalías de los estados mencionados es que han reconocido la importancia de descongestionar las cargas de trabajo de las unidades de investigación, con la creación de unidades de despacho masivo de los asuntos de menor impacto –comúnmente de carácter patrimonial–- en que no se tengan mayores datos de la persona que cometió el delito y, por lo tanto, difícilmente llegarán a ser judicializados. Otro mecanismo conveniente tiene que ver con la diferenciación por tipos de asunto, con la finalidad de hacer un filtro previo a su envío a las unidades de investigación.

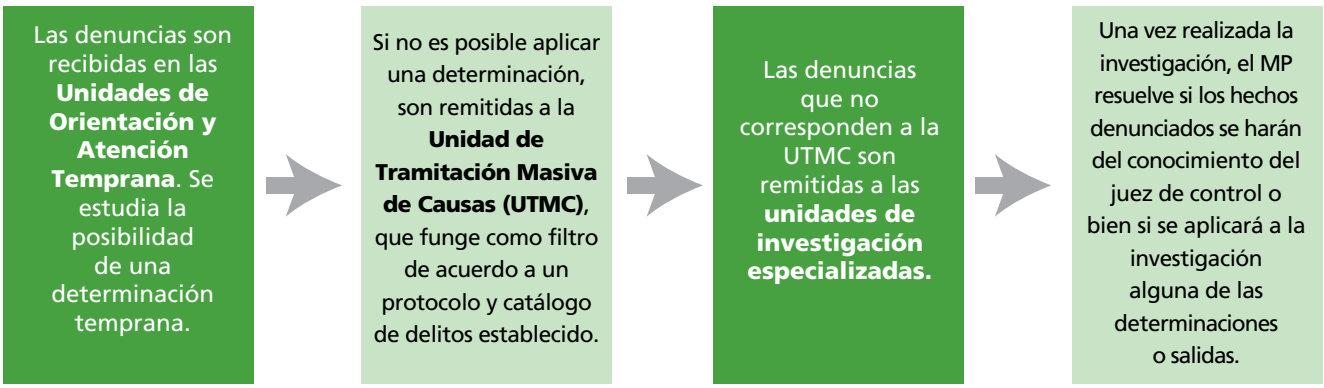
Otra buena práctica que se ha identificado tiene que ver con la forma de registrar los asuntos, lo que faci-

lita la gestión de los mismos. Por ejemplo, en la Procuraduría General del Estado de Hidalgo, cuentan con la asignación de un número de caso único, incluso para los canalizados a justicia alternativa, salvo los registros administrativos de casos en que no se cometió un delito. El cauce que se les dé a los asuntos determina el tipo de registro que se hará del mismo. Así, en el Centro de Atención Temprana y en las Agencias que dependen de ella existe personal administrativo que recibe al usuario, generándose un **Registro de Atención Ciudadana (RAC)**. A partir de ahí, se pueden generar:

a) Acta circunstanciada: por hechos que no requieran investigación o que por el momento no existan datos suficientes para generar una carpeta de investigación.

b) Constancia de extravío: por hechos que solo requieren trámite administrativo.

c) Número Único de Caso: en caso de que se requiera iniciar una carpeta de investigación. Para que un asunto pueda turnarse al Órgano de Mediación, debe iniciarse previamente un Número Único de Caso.



En la Procuraduría de Baja California, se privilegia la discriminación de casos a través de distintos filtros, previos a la canalización a las unidades de investigación, procurando efectuar una determinación temprana desde la Unidad de Orientación y Atención o resolver mediante justicia alternativa. Sin embargo, no se cuenta con un área o unidad de tramitación masiva de casos de bajo impacto con imputado desconocido.

En las Procuradurías de Tabasco y de la Ciudad de México, como parte de su modelo de gestión, cuentan con un área de atención temprana u oportuna en la que los Ministerios Públicos adscritos están facultados para realizar determinaciones tempranas. Asimismo, ambas cuentan con unidades de tramitación masiva de asuntos en que el imputado sea desconocido. En el caso de la Ciudad de México, la Procuraduría cuenta, además, con una Unidad de Análisis e Inteligencia y, junto con la de Guanajuato, es de las pioneras en impulsar las salas de mando –en un programa piloto– para la revisión de los asuntos mediante equipos de trabajo conformados por la trilogía de investigación ministerios públicos, policías de investigación y peritos.

Por su parte, la Fiscalía General del estado de Querétaro, opera bajo un modelo de gestión denominado *Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda* (*MADD*), con base en el cual, las distintas áreas o instituciones operadoras se coordinan y atienden los asuntos de acuerdo al tipo de delito. La Fiscalía se integra por dos tipos de unidades[45]:

a) Unidad de investigación de delitos comunes (sin detenido).

b) Unidad de investigación especializada y detenidos.

Un mecanismo funcional identificado en esta Fiscalía es que, incluso en aquellos casos canalizados a justicia alternativa, se inicia una carpeta de investigación, lo que permite llevar un registro integral y homogéneo de los asuntos y, en última instancia, facilita su gestión. Además, cuenta con la Unidad de Análisis de Información, que posibilita la identificación de patrones y redes delictivas y provee de mayor alcance a las investigaciones. Para la gestión de los asuntos, la Fiscalía se conduce mediante tres diferentes procesos:

[45] Respuesta a solicitud de información proporcionada por la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro.

Demanda 1

Se implementa a partir de la comisión de un delito patrimonial (robo en cualquier modalidad), donde se desconoce la identidad del imputado.

Demanda 2

Delitos perseguibles a petición de parte ofendida o delitos patrimoniales (como el robo), que pueden ser canalizados a proceso MASC.

Demanda 3

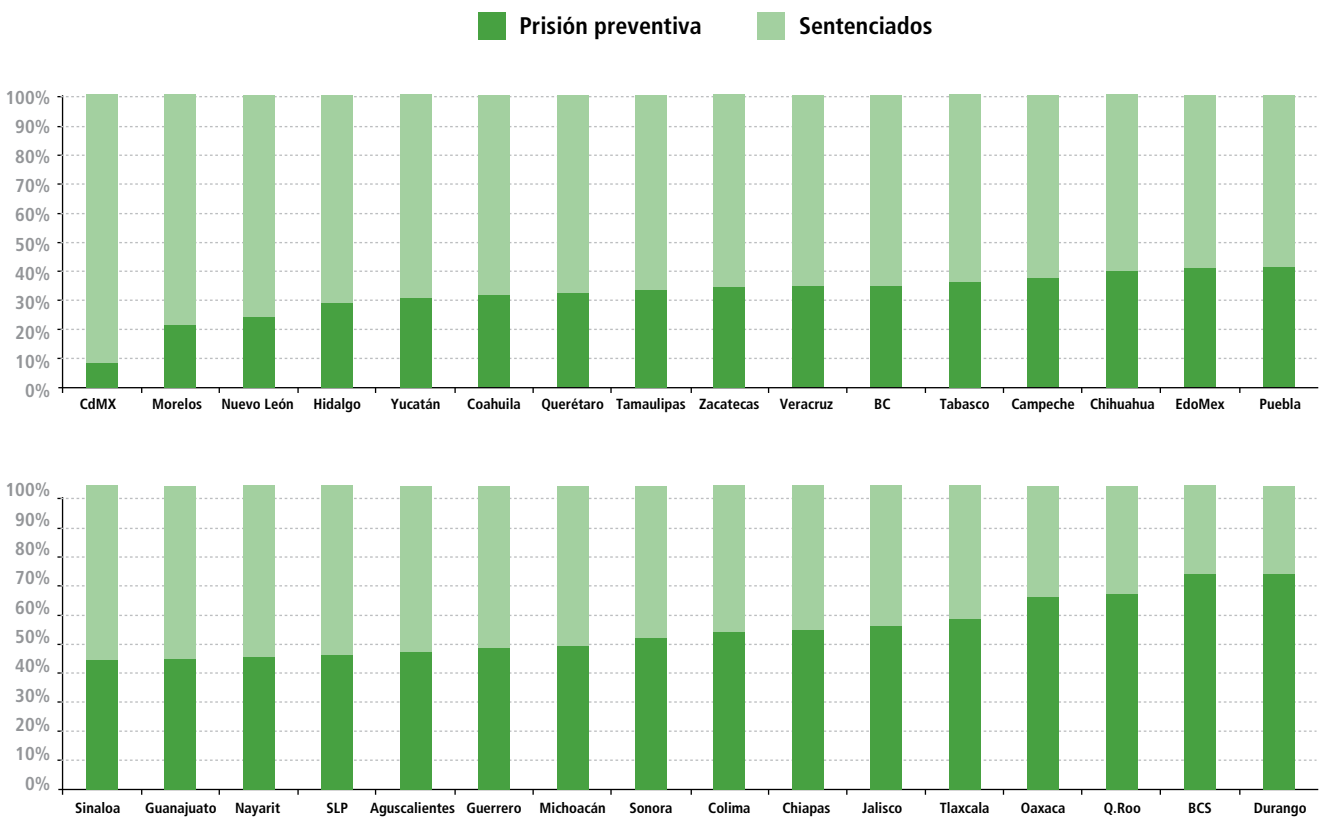
Casos con detenido o aquellos sin detenido que correspondan a las Unidades de Investigación Especializadas.

Medidas cautelares en el sistema acusatorio

Uno de los pilares del SJPA es el principio de presunción de inocencia y para hacerlo prevalecer, es primordial el uso de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. En el sistema acusatorio la decisión del Juez sobre la imposición de medidas cautelares debe basarse en la protección de la presunción de inocencia y la seguridad del proceso, es decir, se debe valorar adecuadamente el grado de riesgo procesal que representa un imputado para la víctima, la sociedad y la conclusión del proceso, al enfrentar su juicio en libertad.

Al tratarse de una medida excepcional, a partir de la implementación del sistema acusatorio, el uso de la prisión preventiva debería disminuir paulatinamente. A pesar de ello, a nivel nacional, de la población penitenciaria por delitos del fuero común el 37% se encuentran en prisión preventiva. Analizando la información por estado, más de la mitad de las personas privadas de la libertad se encuentran en prisión preventiva; e incluso en Baja California Sur y Durango la población procesada supera el 70% del total de la población penitenciaria.

Población penitenciaria del fuero común



Fuente: CNS-OADPRS, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, julio 2016.

Lo anterior es el resultado de diversos factores: En primer lugar, tiene que ver con la inercia de la lógica inquisitiva que aún prevalece entre los operadores y, en segundo, es el resultado de modelos institucionales y de gestión poco sólidos. Para contrarrestar la problemática que representa todavía el uso desproporcionado de la prisión preventiva como medida cautelar, es necesario que las procuradurías y fiscalías incorporen, como parte de sus modelos organizacionales y de gestión, acciones específicas orientadas a fortalecer las medidas cautelares no privativas de la libertad. Entre otras, estas acciones pueden ser[46]:

- Desviar casos del sistema judicial, si es posible, por medio de la justicia restaurativa.

- Ofrecer a jueces una amplia gama de opciones de liberación.

- Desarrollar sistemas para el seguimiento de casos de personas bajo medidas cautelares.

- Gestión eficaz de los expedientes, asegurando que los casos no se pierdan en el sistema.

Como hemos insistido en CIDAC, es urgente fortalecer y consolidar los servicios previos al juicio y al interior de las instituciones. Es decir, deben robustecerse las unidades o áreas encargadas de determinar el riesgo procesal que representa cada persona imputada de un delito y de supervisar a las que enfrentan su proceso penal bajo medidas cautelares en libertad. El funcionamiento adecuado de estos servicios propicia la racionalización de la prisión preventiva, privilegiando, cuando sea posible, el uso de medidas cautelares en libertad.[47]

Para la implementación de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) en el estado de Morelos –Unidades de Medidas Cautelares (UMECA) de Adolescentes y Adultos–, el Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) siguió los pasos que se detallan a continuación, sugiriendo que sean tomados como referentes al crear este tipo de programas –adaptándose, obviamente, a la realidad y necesidades de cada entidad–, pues corresponden, a su vez, a modelos consolidados a nivel internacional:

a) Diagnóstico inicial sobre la situación local.

b) Adopción del marco normativo local para la instrumentación de los servicios (lo cual permitirá que los SPJ sean adaptados a su contexto específico).

c) Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares.

d) Decisión sobre la ubicación institucional de los SPJ.

e) Determinación de las necesidades estructurales y administrativas.

f) Desarrollo de los aspectos logísticos y metodológicos.

Uno de los aspectos clave para asegurar la neutralidad, imparcialidad, sustentabilidad y funcionamiento de estas áreas o unidades, es su ubicación institucional. De acuerdo con los expertos, por su naturaleza y funciones, los servicios previos al juicio no deben ser integrados a la Defensoría Pública ni a la Fiscalía o Procuraduría, en virtud de que deben atender a sus propios objetivos e incentivos. Ubicarlos dentro de dichas instituciones podría poner en tela de juicio la neutralidad necesaria para generar confianza entre los demás operadores del SJP.[48]

En dos estados de la República las unidades de medidas cautelares se encuentran ubicadas en la Procuraduría: Guanajuato y Jalisco; en los demás, estas unidades se encuentran adscritas, ya sea a Seguridad Pública o a la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo salvo la Ciudad de México y Chihuahua –que ubican estas áreas en el Poder Judicial. En los casos de Aguascalientes y Chiapas, las unidades de medidas cautelares aún se encuentran en desarrollo.

En cuanto a la gestión de las unidades o áreas de servicios previos al juicio, deben separarse los procesos, de acuerdo a la función específica de que se trate, es decir, si se está realizando una evaluación del riesgo procesal o una supervisión de medida cautelar o salida alternas. En la primera etapa, un equipo de profesionales recaba información sobre las circunstancias socio-

[46] *Cfr*. Penal Reform International (2016), *Ten-point plan on reducing pre-trial detention,* disponible en: https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2016/04/10-point-plan-Pre-trial-detention-WEB_final.pdf

[47] Instituto de Justicia Procesal Penal, Asociación Civil (IJPP), *Servicios previos al juicio,* disponible en: http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/servicios-previos-al-jucio

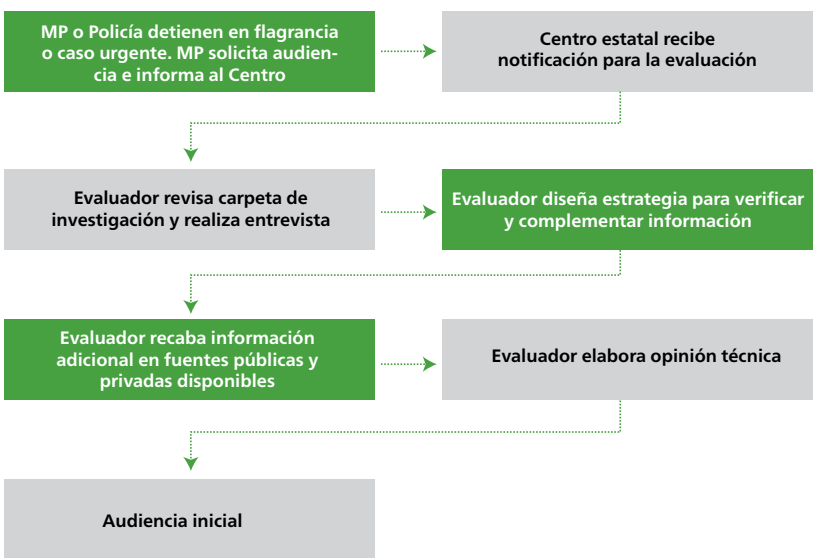
[48] Aguilar, Ana y Carrasco, Javier (2015), *Servicios Previos al Juicio,* Manual de Implementación, México: IJPP, USAID.

ambientales de cada detenido, las verifica y analiza y la proporciona a las partes (Fiscal y Defensor) quienes, a su vez, la utilizan durante la audiencia de medidas cautelares con sus respectivos argumentos. De esta manera, el Juez contará con la información objetiva y verificada sobre las condiciones sociales que deberá tomar en cuenta para imponer las medidas más apropiadas.[49]

En una segunda etapa –de supervisión–, tras la audiencia de medidas cautelares, los servicios previos al juicio supervisan a las personas a las que el Juez permitió que sigan su proceso en libertad, para asegurar que cumplan con las condiciones judiciales y comparezcan hasta la conclusión de sus procesos. Cada una de las actividades debe estar descrita en los respectivos manuales de procedimientos y protocolos para una efectiva gestión de los servicios previos al juicio, en los que se establezcan los métodos para la evaluación del riesgo y para la supervisión y seguimiento de las medidas en libertad.

El Programa Projusticia de USAID, por su parte, ha propuesto un modelo de gestión que contempla desde la evaluación de los riesgos procesales hasta la conclusión de la supervisión de medidas cautelares. Este modelo propone la utilización de una herramienta de valoración numérica de análisis de riesgos procesales, que le permite distinguir entre los datos que implican un riesgo procesal de aquellos que determinan estabilidad comunitaria de la persona evaluada. De los resultados de la evaluación, esta organización propone la presentación de un documento denominado "Opinión Técnica", que identifica el caso, el número de causa, las notas de discrepancias durante la verificación de información y las fuentes de verificación.[50]

Sobre la experiencia en los estados, la mayoría de las entidades federativas se han apegado a los modelos propuestos por el Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) y USAID. En el caso de Morelos, donde se abrieron las primeras unidades de evaluación y supervisión de medidas cautelares, para junio 2016, se reportaba más del 90% de cumplimiento de medidas cautelares por parte de las personas supervisadas. En el caso del Estado de México, el Centro Estatal de Medidas Cautelares (CEMECA), que es una unidad administrativa de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana creada en junio de 2016, no adoptó ninguno de los modelos mencionados y han desarrollado sus propios procedimientos y métodos para la evaluación del riesgo y la supervisión de medidas cautelares. Para la evaluación del riesgo, el CEMECA utiliza un método inductivo-deductivo[51], que culmina en una opinión técnica del riesgo en forma de semáforo, es decir, tampoco se han apegado al "Método de análisis de riesgos procesales de Unidades de Medidas Cautelares" desarrollado por USAID. En términos generales, el proceso de gestión de la evaluación del riesgo procesal es el siguiente:



Fuente: Adaptada del *Modelo de Gestión Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal del Estado de México,* bloque "evaluación del riesgo procesal"

[49] Ídem.

[50] USAID, *Método de Análisis de Riesgos Procesales de las Unidades de Medidas Cautelares*, presentación proporcionada a CIDAC por el Centro Estatal de Medidas Cautelares del Estado de México.

[51] Este método no se encuentra descrito en los manuales de operación y procedimientos, la información se obtuvo vía entrevista con el Director General del Centro Estatal de Medidas Cautelares en el Estado de México.

Si bien el CEMECA ha procurado desarrollar una gestión institucional funcional, la ausencia de coordinación entre las instituciones ha dificultado su operación. Por un lado, la Fiscalía realiza solicitudes de evaluación de riesgo, incluso en los casos en que será utilizada una salida alterna o no se judicializará; por el otro, en algunos juzgados no tienen conocimiento de la existencia de la unidad, por lo que no realizan las notificaciones para el seguimiento de las medidas cautelares impuestas. Esto, aunado a que no cuentan con un sistema de registro que esté interconectado entre las instituciones.

En cuanto a los resultados, puede que su creación impacte positivamente en la reducción del uso de la prisión preventiva en el Estado de México, ya que de las 5,574 evaluaciones de riesgo realizadas en 2016, en la mayoría se determinó un riesgo bajo. Por otro lado, del total de supervisiones realizadas, 55% de las medidas cautelares concluyeron satisfactoriamente.

a) Atención Temprana y Justicia Alternativa

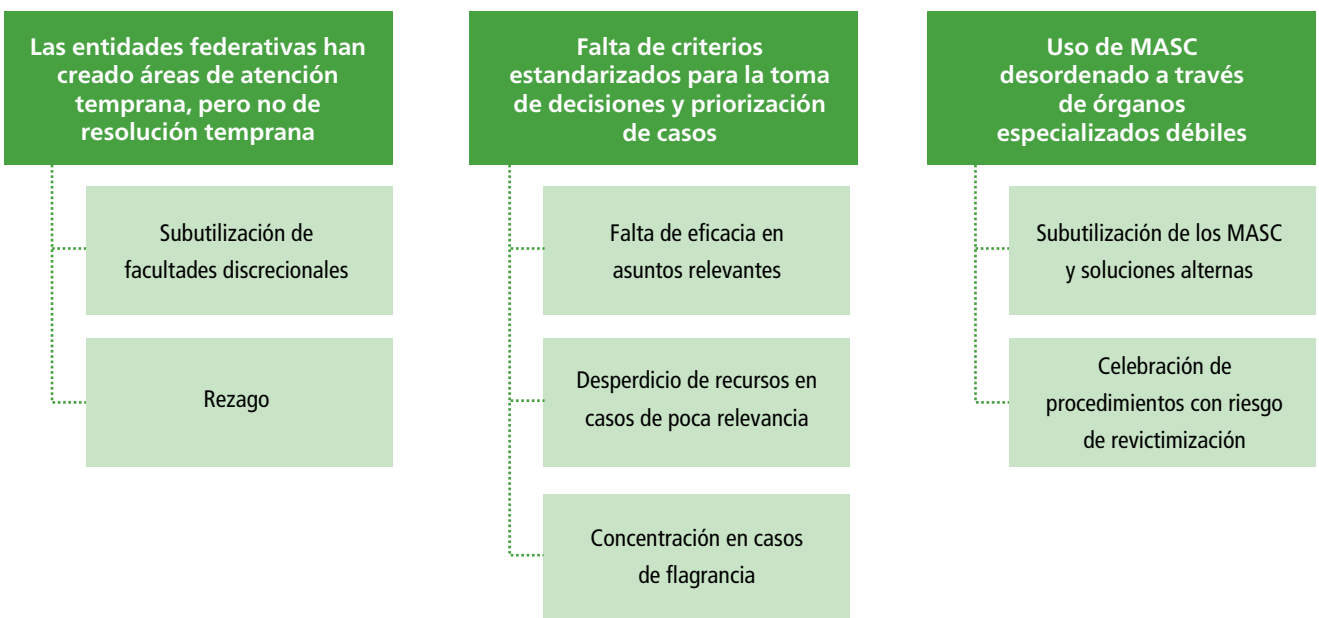
La justicia alternativa se traduce en mecanismos complementarios que ofrecen respuestas alternas y adecuadas para los distintos fines del SJP y que, simultáneamente, posibilitan un desempeño más eficiente de las instituciones, por medio de la descongestión de la carga de trabajo de los operadores.

En términos de gestión organizacional, el uso adecuado de la justicia alternativa o los MASC, está relacionado con que las instituciones de procuración de justicia cuenten con áreas de atención temprana que canalicen oportunamente los asuntos susceptibles de resolverse a través de mecanismos alternativos. Contar con áreas que den atención temprana, es un factor fundamental para hacer más eficiente la labor de las procuradurías o fiscalías y para obtener resultados satisfactorios en las investigaciones realizadas. Estas áreas deben permitir principalmente tres aspectos:

Dar atención oportuna y expedita al público.
Valorar los asuntos y canalizar a justicia alternativa, siempre que sea posible.

Realizar determinaciones tempranas a los asuntos mediante la priorización de los mismos.

Entre los problemas identificados relacionados con la gestión tanto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como de las áreas de atención temprana, se encuentran los siguientes:[52]



[52] "Presentación del Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana", SESNSP, PGR y USAID, Ciudad de México, 20 de abril de 2017.

Con la finalidad de dar solución a estos problemas, en abril de 2017 fue presentado el *Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana*. Los objetivos y contenidos de dicho modelo son:

Objetivos del Modelo de Atención Temprana

- Unidades dedicadas a la atención al público
- Potencializar resoluciones tempranas
- Estandarizar la toma de decisiones
- Eficacia de la investigación y uso de recursos

Objetivos del Modelo MASC

- Potenciar el uso de MASC en las soluciones alternas
- Fortalecer la posición de los Órganos Especializados en MASC
- Ordenar la interacción con el MP
- Estandarizar la toma de decisiones

El Modelo de Atención Temprana contempla tres procedimientos: *a)* denuncia, análisis y decisión temprana; *b)* tramitación masiva de causas: *c)* investigación con imputado desconocido. Además, contiene un modelo de valoración para la resolución o canalización de casos (de alta, media o baja relevancia o complejidad), así como los criterios necesarios para la valoración de asuntos.
A diferencia de la unidad de despacho masivo sugerida por CIDAC (que se encarga del trámite de asuntos menores con imputado desconocido), el modelo propuesto por el Gobierno Federal diferencia dos tipos de procedimientos:

• **Tramitación masiva de causas.** Regula la forma como operan las unidades encargadas de recibir todos los casos cuya resolución es altamente probable que se realice a través de una solución alterna, posterior a la vinculación a proceso.

• **Investigación con imputado desconocido.** Regula la forma como operan las unidades encargadas de recibir todos los casos con resolución de archivo temporal, la forma de comunicación con las víctimas y la investigación para identificar sospechosos.

Como ya se mencionó en este capítulo, algunos estados han incorporado a sus modelos de organización áreas que favorecen la priorización de casos para descongestionar a las unidades de investigación. Tal es el caso de Hidalgo, Ciudad de México y Tabasco que, además de tener áreas de atención temprana con facultades para realizar determinaciones de manera oportuna, cuentan con unidades de tramitación masiva o de delitos con imputado desconocido.

Ahora bien, el Modelo de Órganos Especializados en MASC contempla, entre otros procedimientos, uno para el registro y seguimiento de los acuerdos reparatorios, así como guías para las sesiones de mediación, conciliación y juntas restaurativas. Uno de los factores para una operación óptima de la justicia alternativa, además de áreas de atención temprana funcionales, es que se cuente con unidades encargadas del seguimiento a los acuerdos reparatorios. De la información proporcionada por los estados, se identificaron áreas de seguimiento en Baja California, Durango, Coahuila, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tabasco.[53] Por otro lado, entre las entidades se identificaron diferentes estructuras orgánica, así como procesos de gestión de justicia alternativa.

Si bien es necesario fortalecer las áreas de atención temprana y la discriminación temprana de casos, es im-

[53] Información obtenida a través de respuesta a solicitudes de información. Por lo tanto, puede que existan más entidades con áreas de seguimiento de acuerdos reparatorios, pero que no proporcionaron información al respecto.

portante considerar que la "homologación" no significa necesariamente "unificación", por lo que los estados, al adoptar los modelos homologados, deben tomar en cuenta sus contextos y necesidades propias y, sobre todo, realizar las modificaciones o adecuaciones que resulten pertinentes para mejorar la operación y la eficiencia de las procuradurías.

b) Impartición de justicia

El acceso a la justicia, además de depender de la realización de investigaciones sólidas, está intrínsecamente relacionado con el funcionamiento eficiente de los tribunales penales. En los Poderes Judiciales, la operación del SJPA requiere de una articulación mucho más compleja disponer de mayores acciones de planeación, organización y evaluación de resultados. Para lograrlo, es menester que estas instituciones, encargadas de impartir justicia, cuenten con estructuras organizacionales funcionales y modelos de gestión profesionales y eficientes. En el sistema de justicia penal acusatorio las funciones del juez son, entre otras:

1. Vigilar que en las audiencias las partes cuenten con las condiciones adecuadas para que, tanto la defensa como el ministerio público, argumenten sobre sus solicitudes.

2. Vigilar que las actuaciones de los operadores privilegien los intereses de la víctima y del imputado.

3. Dar control judicial a los actos y diligencias procesales.

Para facilitar el cumplimiento de las tareas encomendadas a los jueces, es necesario que ajusten su actuación a los procesos administrativos, modelos de organización y procesos de gestión que posibilitan la toma de decisiones jurisdiccionales. El diseño de la estructura organizacional en los tribunales debe establecer claramente la conformación, funciones, relaciones y responsabilidades de cada una las áreas involucradas en la administración de la justicia penal, con el objetivo de asegurar el desempeño óptimo de cada operador y el uso eficiente de los recursos materiales y humanos. La estructura organizacional debe incluir áreas de apoyo administrativo que faciliten la labor de los jueces y el resto del personal sustantivo.
A pesar de la necesidad de contar con manuales de organización, así como de instrumentos que describan la operación y los distintos procesos de gestión, existen tribunales locales que aún no cuentan con los mismos, como es el caso de los de Colima y Sinaloa.[54]

Separación de actividades administrativas y jurisdiccionales

Un factor necesario para una operación eficiente en los tribunales, es ajustar las actividades jurisdiccionales y administrativas de los juzgados a los requerimientos de la publicidad, inmediación, concentración, continuidad, contradicción y libre valoración de la prueba. Para ello, las actividades administrativas y jurisdiccionales deben estar formalmente diferenciadas. De esa manera se puede garantizar que los jueces se enfoquen completamente en el ejercicio de su labor, sin necesidad de que realicen funciones de carácter administrativo o de gestión de recursos materiales, humanos o financieros. El área de apoyo de las funciones jurisdiccionales debe contar con personal suficiente y capacitado, que garantice capacidad técnica para definir metas institucionales y rutas estratégicas.

La separación de actividades debe preferentemente realizarse de manera formal, de modo que se refleje en la estructura organizacional e impacte en los procesos de trabajo Es fundamental que el personal jurisdiccional y administrativo sea sensibilizado para que se asiente un cambio real en la dinámica y no se presenten tendencias a subordinar las actividades de gestión a las jurisdiccionales, como en el modelo mixto o inquisitivo. Es importante que el esquema organizacional contemple los siguientes riesgos, que pueden impactar en un desempeño poco exitoso de las instituciones encargadas de impartir justicia:

a) Subordinación en las tareas.

b) Delegación de funciones jurisdiccionales en otros actores distintos de los jueces.

Dentro de los procedimientos de carácter administrativo se destacan: la recepción de promociones, acuerdos y notificaciones; la diligencia de exhortos, requisitorias, despachos, cartas rogatorias y otros provenientes del

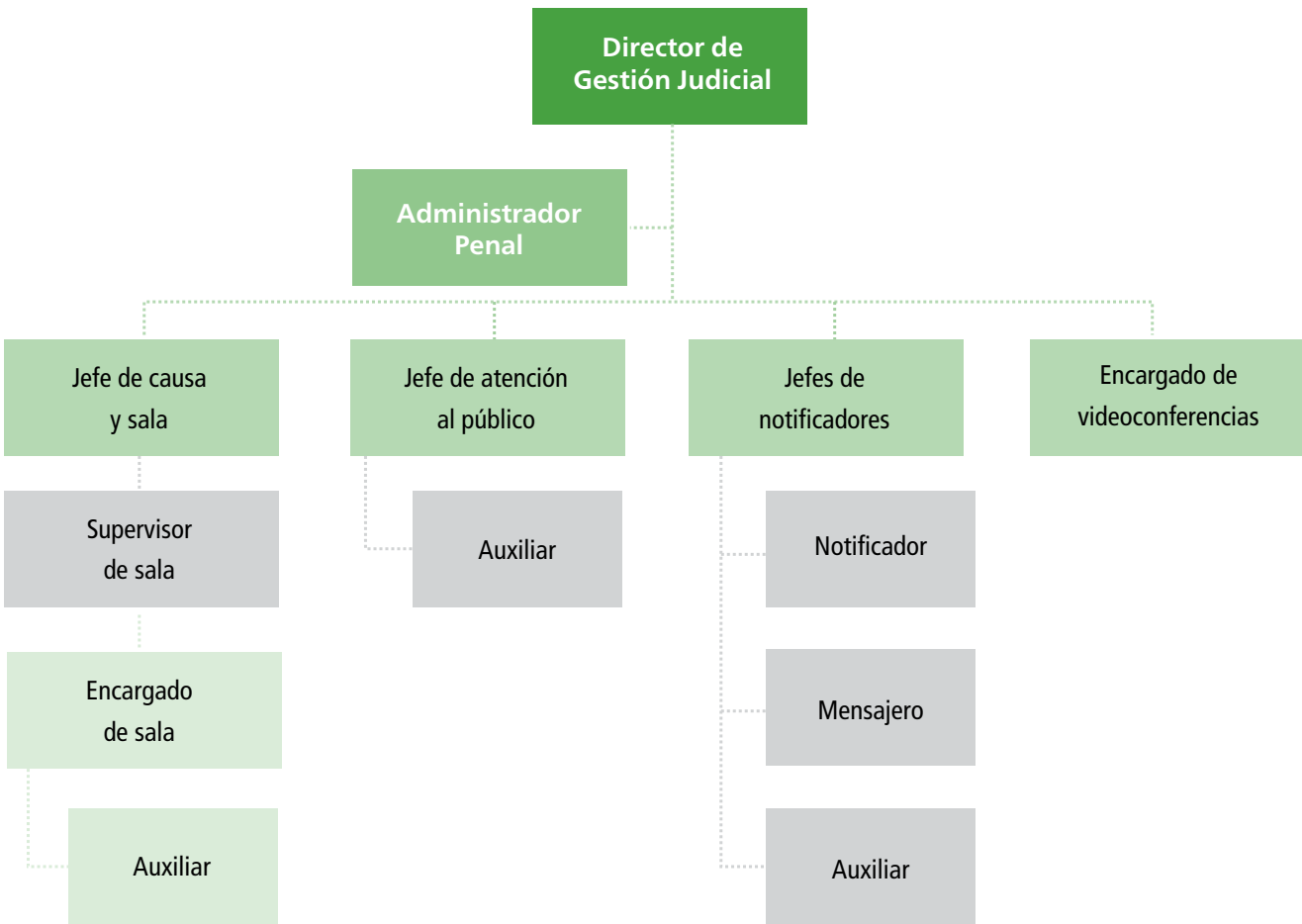
[54] Aunque en Sinaloa, el Poder Judicial señala que se encuentra en proceso de elaboración y aprobación un Manual de Organización.

Juzgado; los exhortos, requisitorias, despachos, cartas rogatorias y otros ordenados por el juez o el Tribunal Oral; la preparación de la sala para la celebración de audiencias; el desarrollo, registro de la audiencia y entrega de medios de grabación, así como la entrega del imputado para internamiento.

En la mayoría de las entidades federativas se puede identificar esta distinción formal en la estructura orgánica de los poderes judiciales, sin embargo, es necesario fortalecer el desarrollo de las tareas administrativas dentro de los juzgados, pues una mala coordinación entre los administradores y los jueces puede repercutir negativamente en la operación funcional.

En el Estado de México cuentan con la figura del "Juez Coordinador", que funge como enlace entre los jueces adscritos al juzgado y el administrador, la Presidencia y el Consejo de la Judicatura del Estado. Por su parte, el Tribunal de Baja California Sur cuenta con una Coordinación Administrativa encargada del debido funcionamiento de los juzgados.

En el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua inicialmente se separaron las funciones de administración, pero a pesar de ello, por diferencias entre el personal jurisdiccional y el administrativo, la figura del administrador se fue alejando del perfil definido inicialmente y el cargo fue de nuevo ocupado por el cuerpo de jueces del tribunal de forma rotatoria. Actualmente el Tribunal cuenta con una Dirección de Gestión Judicial que, en materia penal, tiene perfectamente definidas y distribuidas las labores administrativas de la siguiente manera:



Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, Dirección de Gestión Judicial, *Manual de Puestos y Perfiles*, enero 2015.

El administrador penal ejerce funciones de dirección y administración, entre las que destacan las siguientes:

• Supervisar las actividades del personal a su cargo y evaluar su desempeño.

• Establecer acciones preventivas y correctivas.

• Monitorear la atención al público, vigilando la calidad del servicio.

•Dar seguimiento a los indicadores de la administración correspondiente.

• Manejo del personal requerido.

• Interpretación de la estadística operativa (indicadores).

• Realización de proyectos de mejora.

• Gestión de recursos (humanos, materiales, etc.).

• Supervisar el resguardo de los bienes muebles y recursos.

•Tramitar los requerimientos de actualización de los manuales de proceso, así como los manuales de puestos y perfiles.

Distribución de funciones jurisdiccionales y asignación de causas

En principio, el equipo administrativo de los tribunales, está a cargo de la coordinación y distribución de las cargas de trabajo (audiencias y diligencias) entre el personal jurisdiccional, el cual regularmente se compone por Jueces de Control, Jueces de Juicio Oral y Jueces de Ejecución Penal.

Para la distribución de los asuntos, comúnmente se siguen dos sistemas de organización y distribución del trabajo:

- **Sistema de cartera.** Consiste en que un mismo juez conoce todas las audiencias correspondientes de la etapa procesal, lo que permite que se familiarice con el asunto y aumente su capacidad de seguimiento. Este sistema requiere de un método administrativo simple para organizar el trabajo, pero precisa personal de apoyo especializado en determinados trámites que se requieren en cada audiencia en particular. Por otra parte, se generan incentivos para que se mantengan estructuras tradicionales en las que se adscribe personal de apoyo a un juez, con lo que se pierden economías a gran escala y se corre el riesgo de delegar funciones.

- **Sistema de flujos.** Consiste en especializar la labor de los jueces, asignando audiencias similares a cada juez de forma sucesiva, de forma que no hay personal administrativo fijo a disposición de un juez. Sin embargo, este tipo de organización impide que los jueces tengan conocimiento previo del caso y requiere de una gestión más compleja o sofisticada para planificar y distribuir adecuadamente el trabajo entre ellos.

Aun cuando cada entidad federativa tiene la prerrogativa para decidir la organización de los tribunales, pues en el CNPP no se establece limitaciones al respecto, la tendencia nacional es que los tribunales de control sean unipersonales y los de juicio oral sean colegiados. En el caso de Guanajuato, se determinó que el tribunal de enjuiciamiento se conforme de un solo juez, salvo en delitos de alto impacto, como el feminicidio y el secuestro. En el Estado de México se clasifica a los jueces de control de la siguiente manera:

5. Juez de despacho[55]

6. Juez de audiencias programadas

7. Juez de audiencias urgentes

En algunos casos se prevé explícitamente que los jueces de garantía se desempeñen también con ese carácter en la etapa de juicio oral, siempre que no hayan conocido del asunto en la etapa previa.

Gestión de agendas y recursos

El modelo de gestión en los tribunales debe articular metodologías de trabajo y procesos de toma de decisiones para garantizar el uso eficiente de los recursos y

[55] El juez de despacho está encargado de la correspondencia ordinaria del juzgado de control, así como de las solicitudes del ministerio público. Este juez proveerá lo conducente al juicio de amparo interpuesto contra actos del juzgado de control.

asegurar un servicio eficiente y de calidad a los usuarios. Para una adecuada gestión de los asuntos, las instituciones de administración de justicia deben integrar un sistema de registro y procesamiento de información vinculado a la gestión, que permita recopilar datos sustantivos sobre la eficiencia de los procesos y el desempeño de las unidades de trabajo. Asimismo, debe existir un mecanismo efectivo de gestión de audiencias que comprenda la petición, la asignación a un juez determinado, la programación y la notificación a las partes que intervendrán en ella. Esta gestión de audiencias debe estar a cargo de un staff con perfil profesional, con experiencia en la administración eficiente de recursos y el diseño de procesos. Los criterios de asignación al juez deben ser flexibles y considerar elementos como la disponibilidad del tiempo del juzgador, la infraestructura, el traslado de imputados u otros requerimientos específicos.

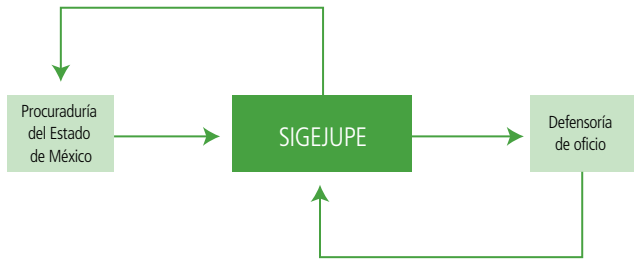
En Baja California Sur cuentan con un *Protocolo de Coordinación de Audiencias*, herramienta que permite la coordinación de actividades de los operadores. Este protocolo contiene distintos procedimientos para facilitar la operación:

a) Seguridad en salas
b) Agenda de audiencias
c) Solicitud de audiencia, notificación y traslado

A pesar de la existencia del protocolo mencionado, el registro de causas se lleva a cabo en libros y hojas de cálculo. Es decir, no se cuenta con un sistema de registro y procesamiento de la información que permita su recopilación para eficientizar la gestión.

En el Estado de México la gestión de audiencias y notificaciones a los operadores se realiza a través de un sistema informático denominado "Sistema de Gestión Judicial Penal" (SIGEJUPE), que procesa y genera información vinculada a la gestión, tales como el promedio de duración de los casos que llegan a tribunal de enjuiciamiento, el promedio de causas terminadas por los jueces de control, las tasas de congestión, la duración promedio de las audiencias, etc.

El Tribunal de Chihuahua, por su parte, cuenta con un manual de procedimientos que establece detalladamente todos los procesos necesarios para la gestión de las audiencias: atención al público, notificaciones, supervisión de casos, audiencia, manejo de menores y testigos protegidos, entre otros. Finalmente, el sistema informático del Poder Judicial de Guerrero, apoya el control de audiencias, cargas de trabajo y notificaciones.



Fuente: Poder Judicial del Estado de México, *Detalle del Sistema SIGEJUPE.*

Procesos críticos en la gestión judicial

En los poderes judiciales, por lo que hace a la organización y a la gestión, se han identificado procesos críticos que ponen en riesgo la operación efectiva del sistema. Particularmente, las demoras en las audiencias, así como los altos índices de diferimiento de las mismas, han derivado en rezago dentro de los tribunales. Estos procesos críticos están principalmente relacionados con:

- Procesos y sistemas de notificaciones y citaciones.
- Programación, preparación y producción de audiencias.
- Distribución de cargas de trabajo.
- Atención a usuarios.

Una adecuada conducción en la audiencia y que ésta se lleve a cabo de acuerdo a los tiempos programados y sin necesidad de diferimiento, son condiciones críticas para el funcionamiento del SJP. Más aún si se considera que las audiencias requieren la participación de todos los operadores del sistema, de forma que se condicionan los recursos del Poder Judicial, de las procuradurías, de las defensorías pública y privada y de la Policía Procesal.

Es fundamental que se desarrollen en los tribunales procesos claros y bien definidos –dentro de sus manuales– para la notificación de las distintas partes involucradas en el proceso que, desde luego, contemplen el uso de medios electrónicos. Asimismo, la gestión debe apoyarse en sistemas de información interconectados, que permitan el intercambio automatizado e inmediato de datos, como, por ejemplo, los de contacto y domicilio de las personas que deben ser notificadas.

Asimismo, es urgente que se revisen los sistemas de programación de audiencias y la distribución de trabajo entre los jueces de forma que se evolucione a esquemas en los que se minimicen los tiempos muertos entre audiencias y se genere una dinámica eficiente que evite el rezago. Estos esquemas deben enfocarse en la resolución de los casos que tienen menor complejidad a través de procesos ágiles y eficientes, de manera que los jueces tengan el tiempo suficiente y razonable para resolver los asuntos más complejos.

c) Defensoría Pública

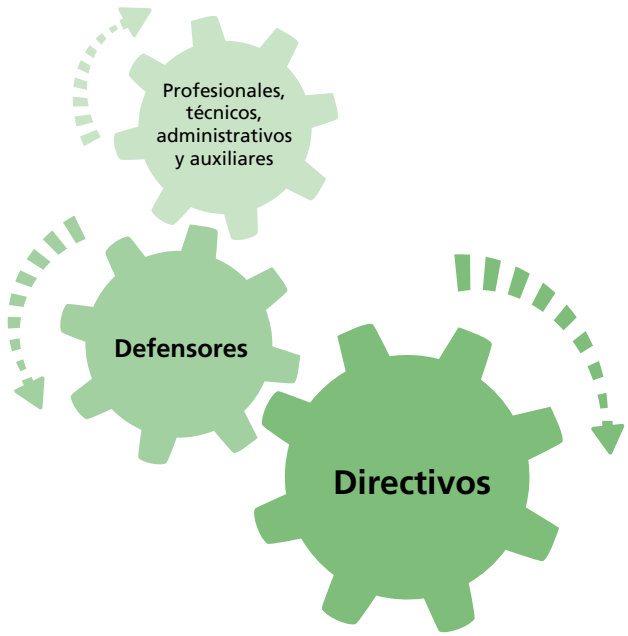
Como resultado de una asimetría en los esfuerzos y recursos invertidos entre las instituciones durante el proceso de implementación del SJPA, actualmente las defensorías públicas continúan siendo los operadores que se encuentran en mayor desventaja, no solo en cuanto a la asignación de recursos, sino también en los avances en materia de organización y gestión.

Evidentemente, es necesario que las defensorías también cuenten con una estructura organizacional funcional que garantice el uso más eficiente posible de los recursos con los que cuenta la institución, y acorde a las necesidades de cada etapa del proceso penal. Asimismo, las estructuras deben incluir áreas de apoyo administrativo que faciliten la labor de los defensores y del resto del personal sustantivo.

Además, las defensorías públicas deben contar con un modelo de gestión profesional, que articule metodologías de trabajo y procesos de toma de decisiones, para asegurar la prestación de un servicio de calidad a los usuarios. Dicho modelo de gestión debe incluir procedimientos específicos que estén formalmente definidos, con mecanismos efectivos de comunicación, colaboración e intercambio de información con otras instituciones del sector justicia, para ejecutar y facilitar los trámites y procedimientos que se requieran durante el proceso penal.

Si bien no existe un modelo de organización único e ideal para la defensoría pública, es indispensable que el que se instrumente se adapte a los modelos de organización de las fiscalías y tribunales, así como al de la política de persecución criminal.

Un modelo que podría tomarse como ejemplo, es el de la Defensoría Penal Pública de Chile. Esta defensoría tienen un modelo de organización distribuido por regiones, a fin de tener la cobertura territorial suficiente. La coordinación y apoyo de las labores de las Defensorías Regionales – que, a su vez, se distribuyen en distintas defensorías locales– está a cargo de un Defensor Nacional, tanto a nivel de gestión como para la prestación del servicio de defensa penal.



La Defensoría Penal Pública de Chile cuenta, además, con unidades especializadas en materia de adolescentes, indígenas, migrantes y personas privadas de la libertad. Al mismo tiempo, para el apoyo de la gestión se apoya en cinco departamentos:

1. **Administración y Finanzas.** Asesora y apoya la gestión de la Defensoría Nacional y las defensorías regionales, a través de la generación de normas, procedimientos y sistemas orientados a la administración eficiente de los procesos administrativos, financieros y de infraestructura.

2. **Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional.** Tiene como objetivos el ingreso, permanencia y desarrollo de las personas que conforman la Defensoría Penal Pública.

[56] *Estructura organizacional / Organigrama de la Defensoría Penal Pública de Chile.* Disponible en: http://www.dpp.cl/pag/78/81/organigrama

3. **Informática y Estadísticas.** Le corresponde diseñar, administrar y gestionar la implementación y uso de tecnologías de información y comunicaciones. Además genera y valida la información estadística de la institución de manera periódica y propone indicadores.

4. **Evaluación, Control y Reclamaciones.** Su función es el estudio, diseño y ejecución de los programas de fiscalización y evaluación permanente de las personas que prestan los servicios de defensa penal, así como de las mediciones sobre la calidad de la atención, utilizando mecanismos de monitoreo para asegurar a los usuarios una defensa penal de calidad, real y efectiva.

5. **Estudios y Programas.** Tiene como misión principal proponer al Defensor Nacional estrategias para el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio de defensa penal pública.

Una defensoría pública con estas características, con un modelo integral y funcional de organización y gestión, que contemple la evaluación y la mejora continua, asegura una operación exitosa, en beneficio de los imputados.

Como ya mencionamos, en las entidades federativas existe un rezago importante en términos del desarrollo de modelos de organización y de gestión. Es importante que las defensorías públicas locales cuenten con autonomía funcional que les permita generar el diseño institucional más adecuado para el ejercicio de sus funciones. A pesar de ello, aún hay defensorías públicas que dependen de los Poderes Judiciales; tal es el caso de Chiapas, Chihuahua y Baja California Sur. Cabe aclarar que la defensoría de Chihuahua había logrado su autonomía, pero posteriormente volvió a ubicarse en la estructura orgánica del Poder Judicial.

La coordinación efectiva entre Defensoría Pública y Ministerio Público, es de suma importancia, pues es fundamental que los defensores tengan acceso oportuno a las carpetas de investigación. Por supuesto, un sistema de registro y procesamiento de información interconectado facilitaría dicha coordinación. No obstante, solo unas pocas defensorías públicas cuentan con sistemas de información y éstos solo permiten una interconectividad limitada a solicitudes y notificaciones. En este supuesto se encuentran Colima, Estado de México, Jalisco y Querétaro.

A pesar del bajo nivel de avance generalizado, existen esfuerzos locales destacables en la materia. Tal es el caso del estado de Colima, en donde las oficinas del Instituto de Defensoría Pública están distribuidas territorialmente por partidos, atendiendo a la población en cada región. Cuentan con un Modelo de Gestión, un Manual de Organización, además de la Ley de la Defensoría Pública del Estado. En cuanto a la gestión, se organizan de la siguiente manera:

Atención ciudadana

- Recibir, orientar y canalizar a los ciudadanos familiares de los imputados con el defensor.
- Documentar el registro de los ciudadanos que se atienden.
- Auxiliar a los defensores públicos penales en la comunicación telefónica con los imputados o sus familiares.
- Solicitar a los centros de reinserción social el traslado del interno al área de locutorio.

Administración de agenda

- Recibir las solicitudes de defensor a través de Sistema de Gestión Penal (SIGPE).
- Analizar las cargas de trabajo de los defensores.
- Informar a los defensores la programación de sus asistencias y audiencias.
- Verificar, a través del SIGPE, que los defensores públicos reciban la carpeta electrónica por parte de los ministerios públicos.
- Llevar el control estadístico a través del SIGPE.
- Verificar las asistencias realizadas por los defensores.
- Elaborar informes mensuales.

Defensores Públicos del SJPA

- Garantizar la defensa técnica del imputado.
- Entrevistar al imputado, informarle sus derechos y explicarle su intervención como defensor público.
- Proporcionar información del estado procesal del imputado al familiar que éste autorice.
- Documentar en los formatos la información que se le proporciona al imputado.
- Tener actualizada la base de datos en el SIGPE de las causas que están bajo su responsabilidad.
- Participar en las capacitaciones que se programan en la institución para mejorar su desarrollo profesional.

Coordinación del SJPA

- Elaborar el programa de trabajo de los coordinadores regionales y defensores públicos de ambos sistemas.
- Gestionar los recursos materiales y humanos.
- Gestionar la capacitación.
- Mantener actualizada la estadística de desempeño.
- Supervisar el buen desempeño en la operación del SIGPE.
- Atender las quejas interpuestas por los ciudadanos en contra de los servidores públicos a su cargo.

Tenemos, por otra parte, a la Defensoría en el estado de Querétaro, que tiene establecidos flujogramas de los procesos de gestión que deben llevar a cabo los defensores en las distintas etapas procesales, los cuales incluyen la gestión de salidas alternas y la asesoría al imputado en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Como se puede observar, es indispensable y urgente fortalecer las defensorías públicas penales, para estar en posibilidades de garantizar la protección de los derechos e intereses de víctimas e imputados.

d) Asesoría a víctimas

La lógica en la operación de las instituciones del SJPA y las nuevas dinámicas en la interacción entre los operadores y los usuarios, permiten ahora la existencia de mecanismos más eficaces para garantizar los derechos de las víctimas. Las víctimas u ofendidos del delito son los usuarios naturales de las instituciones de procuración de justicia; es por ello que deben contar con servicios y personal especializado para su atención integral.

La Constitución y la *Ley General de Víctimas (*LGV*)* establecen algunos de los derechos de las víctimas en el proceso penal, entre ellos a ser asesoradas y representadas dentro de la investigación y el proceso penal por un asesor jurídico a quien, junto con la víctima, el CNPP reconoce como parte procesal en el sistema penal. De acuerdo con la LGV, tanto en el ámbito federal como en el local, en cada unidad investigadora del Ministerio Público, en cada tribunal y juzgado en materia penal y en la Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos debe designarse, cuando menos, a un asesor jurídico de víctimas y al personal de auxilio necesario.[57]

Sin embargo, después de ocho años aún existen muchas limitaciones institucionales para garantizar el derecho a una asesoría técnica a las víctimas. De acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), actualmente el número de asesores jurídicos en el país es insuficiente para garantizar el derecho a la asesoría jurídica y su debida representación en el proceso penal, además de reconocer que no en todos los casos los asesores jurídicos cuentan con las habilidades y capacidades necesarias que requiere el sistema acusatorio.[58]

A octubre de 2016, en el orden federal la CEAV contaba con solo 66 asesores jurídicos (24 en oficinas centrales y 42 distribuidos en 15 delegaciones)[59]. En la misma fecha, en el ámbito local solo 16 entidades federativas contaban con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas[60] en las que se proporciona asesoría jurídica, salvo los casos de Morelos, Tabasco y Yucatán, en donde, a pesar de contar con comisión, la asesoría jurídica de víctimas se proporciona por conducto de la Fiscalía o Procuraduría.

Por su parte, 13 estados cuentan con unidades de asesoría jurídica y representación legal a víctimas, adscritas a sus Procuradurías y Fiscalías Generales[61]. En los casos de Baja California Sur, Campeche y Querétaro, cuentan con dependencias que dan atención y asesoría a las víctimas, que están adscritas a áreas distintas a la Procuraduría/Fiscalía o a una Comisión Ejecutiva.

A nivel nacional, en el ámbito local se cuenta con 699 asesores jurídicos, distribuidos de la siguiente manera:

[57] Artículo 167 de la *Ley General de Víctimas.*

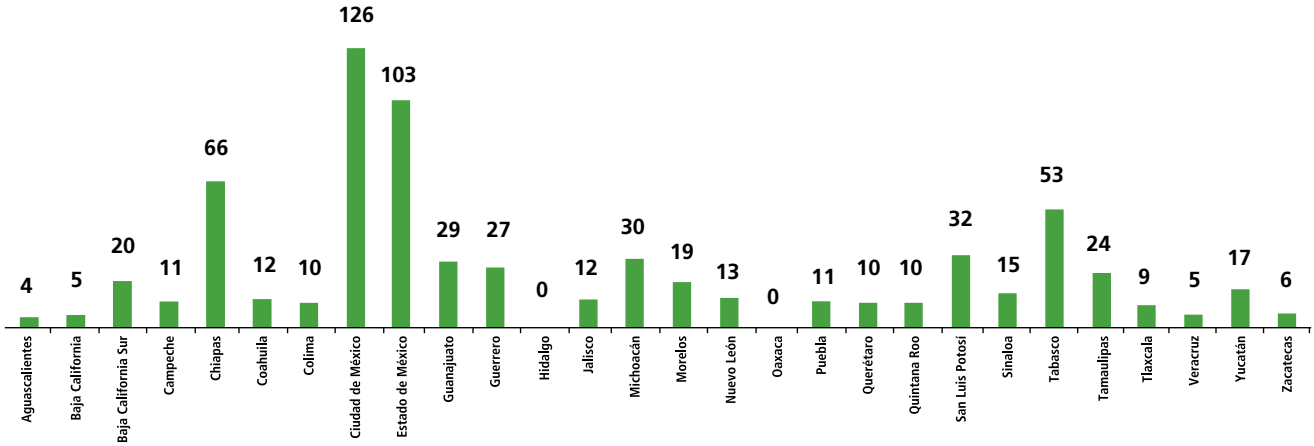
[58] CEAV, *Solicitud de incorporación del Subprograma: "Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas"*, 14 de octubre de 2016, Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/INCORPORACION_SUBPROGRAMA.pdf

[59] Ídem.

[60] Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

[61] Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Distribución de asesores jurídicos locales



Fuente: Solicitud de incorporación del Subprograma: *"Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas* [62]

De acuerdo con la misma CEAV, si se compara el número de asesores jurídicos contra el número de víctimas en cada entidad federativa, aún existe una gran brecha en cuanto a la capacidad para garantizar el derecho de las víctimas a la representación jurídica. Tomando en cuenta que la proyección de asesores de víctimas necesarios a nivel nacional es de 4006, esto significa que hay un déficit de 83%. Lo anterior, aunado al hecho de que en muchos casos, dichos asesores carecen de las capacidades necesarias para llevar a cabo su labor de manera adecuada, poniendo en riesgo el derecho de las víctimas a contar con una representación adecuada en el proceso.[63]

En 2016, la CEAV, junto con la SETEC y otros operadores, implementaron una "Estrategia de Profesionalización sobre el Perfil del Asesor Jurídico de Víctimas en el Sistema Penal Acusatorio", en la que participaron alrededor de 494 asesores jurídicos. Entre los resultados de la estrategia se encontró que los asesores jurídicos de 13 comisiones ejecutivas locales registraron un nivel intermedio de conocimientos. Coahuila, Jalisco y Colima obtuvieron los mejores resultados, mientras que Tlaxcala el nivel más bajo.

El asesor jurídico, al ser quien representa a la víctima durante el procedimiento, debe brindar una asesoría técnica procurando seguridad jurídica a la víctima y la posibilidad de tener una coadyuvancia activa dentro del procedimiento. De la información disponible se desprende la necesidad y urgencia de fortalecer la figura del asesor de víctimas; para ello, es necesario dotarlos tanto de capacidades, como de lineamientos y modelos de trabajo eficientes que garanticen una defensa técnica de las víctimas. Asimismo, es necesario dotar a los asesores de víctimas de independencia respecto a las demás partes en el proceso, particularmente respecto del Ministerio Público a quien no deben estar subordinados, pues solo de esa manera se puede garantizar una verdadera representación de las víctimas.

En noviembre de 2016, el SESNSP y la CEAV anunciaron la creación de un Subprograma diseñado para fortalecer a las Asesorías Jurídicas de Víctimas en las entidades federativas, con lo que se busca que cada una de ellas cuente con Asesores Jurídicos capacitados y con las herramientas necesarias para la defensa y protección de las personas en situación de víctima, asunto fundamental para la consolidación y fortalecimiento del SJP en todo el país.[64]

e) Seguridad Pública

La transformación del sistema de justicia implicó también una transformación de las funciones del policía y de su relación con el Ministerio Público. El artículo 21 constitucional, establece que la investigación de los delitos corresponde a los policías, bajo el mando y dirección

[62] CEAV, Op. Cit.
[63] CEAV, Op. Cit.
[64] Boletín número B 099/2016 de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de 24 de noviembre de 2016, Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/boletines/CEAV_y_SESNSP_AJF.pdf

del Ministerio Público, por lo que el policía se convierte en el primer eslabón en el proceso penal y, por regla general, es la primera autoridad que arriba al lugar en el que se ha cometido un hecho probablemente delictivo. En razón de los anterior, el policía se constituye en un actor fundamental, pues el éxito de la investigación y, en última instancia, del SJP, recae que éste realice oportuna y adecuadamente las acciones que le corresponden.

En ese contexto, atender las necesidades de la policía debe ser una prioridad, pues es quien actúa como el primer vínculo entre los ciudadanos y el sistema de justicia. No obstante, y a pesar de que con el traslado de funciones al SESNSP los esfuerzos para la consolidación (específicamente por lo que hace a habilitantes) estarán enfocados en la seguridad pública, la policía hoy es percibida como el eslabón más débil del SJP y como una de las instituciones públicas con menor índice de confianza por parte de la ciudadanía.

Ya en un reporte previo de Hallazgos, se hizo mención de los protocolos nacionales que pretendieron homologar la actuación de las policías y regular la coordinación entre las instituciones del SJP. Estos protocolos se engloban en los siguientes rubros:[65]

- **Primer respondiente e Informe Policial**
- **Traslados**
- **Policía con capacidades para procesar**
- **Cadena de custodia**
- **Seguridad en salas**

A pesar de la existencia de estos protocolos, ha resultado difícil homologar la actuación de los policías debido a que no existen esquemas de organización y gestión sólidos al interior de las instituciones de seguridad pública.

En el caso del *Protocolo Nacional de Primer Respondiente,* establece de manera general la actuación de la primera autoridad que, con funciones de seguridad pública, arribe al lugar de los hechos. Sin embargo, no contempla detalladamente los procedimientos de operación para esta labor.

En el reporte "La cara del sistema de justicia penal: ¿qué le hace falta al policía primer respondiente?[66], se expusieron los principales resultados de la aplicación piloto de la "Metodología de evaluación del Policía Primer Respondiente" [67] desarrollada por CIDAC, cuyo objetivo es medir el desempeño de la policía en funciones de primer respondiente en una región y orden determinados. Esta aplicación piloto nos permitió detectar las principales áreas de oportunidad relacionadas con el desempeño y las habilitantes de dichos operadores, así como analizar los obstáculos más importantes con los que se encuentran los primeros respondientes en el desempeño de sus funciones.

Entre los principales hallazgos del reporte, se encontró que existe una ausencia de coordinación entre policía y ministerio público. Esto se debe a que, por un lado, la policía no confía en el ministerio público y, por el otro, el ministerio público tampoco confía en el trabajo de los policías. Lo anterior es resultado de que no existen canales de comunicación efectivos entre ambas instituciones y, por lo tanto, la policía no tiene conocimiento del estado de los asuntos. Por otra parte, la ausencia de criterios homologados establecidos por el ministerio público respecto a la forma en que los policías deben llenar los informes, afecta considerablemente su labor. Esta disparidad de criterios no sería tan marcada si se hubiera dado una capacitación integral de manera conjunta a ambas instituciones sobre temas tan fundamentales como el llenado de formatos y la estipulación del mando funcional entre una y otra.

Ahora bien, como se mencionó, entre los protocolos nacionales que han pretendido homologar la labor de los policías, se encuentra el Protocolo Nacional de Primer Respondiente, publicado en 2015, en virtud del cual todas las corporaciones policiales están obligadas a utilizar el Informe Policial Homologado (IPH). Pese a esto, no todas las instituciones lo utilizan e incluso ocurre que hay policías que ni siquiera conocen el formato.[68] Es importante mencionar que la decisión sobre el formato que se debe utilizar en un caso determinado es del mi-

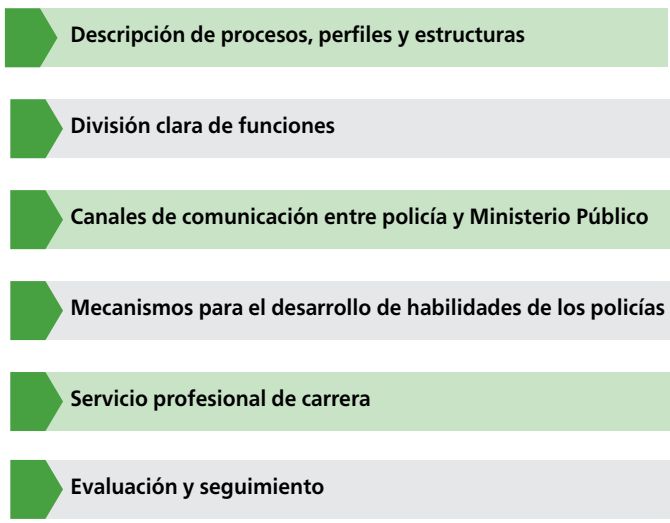
[65] Disponibles en: http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/normateca-del-sesnsp?idiom=es
[66] CIDAC, La cara del sistema de justicia penal… Op. Cit.
[67] CIDAC, Metodología de evaluación del Policía Primer Respondiente… Op. Cit.
[68] CIDAC, La cara del sistema de justicia penal… Op. Cit.

nisterio público quien, como se dijo, tiene distintos criterios e incluso exige formatos diferentes a los policías, lo cual no corresponde con lo establecido por el Protocolo.

Con base en las conclusiones a las que arribó CIDAC, a partir de la aplicación piloto de la metodología de evaluación al policía primer respondiente, emitió una serie de recomendaciones generales. En primer lugar, se estableció la necesidad de realizar una evaluación integral del Protocolo Nacional de Primer Respondiente, de tal forma que se aterrizaran y detallaran las actuaciones del policía que no están reguladas cabalmente y dan lugar a interpretación. Asimismo, es necesario establecer en dicho instrumento los Procedimientos Sistemáticos de Operación (PSO) o los pasos detallados a seguir para cada una de estas actuaciones.

Por lo que se refiere a la gestión, es fundamental la creación de manuales que complementen el protocolo y permitan materializar sus disposiciones en la gestión diaria de las instituciones policiales, así como la emisión de acuerdos y circulares que establezcan específicamente los medios de comunicación y la coordinación entre las instituciones policiales y de procuración de justicia. De no emitirse estas directrices, la ausencia de organización y de controles de gestión internos perjudicarán la operación del SJPA.

Asimismo, es indispensable incluir en el protocolo un modelo de gestión policial eficiente, de tal forma que se mejore el desempeño y la organización de la institución, tanto hacia el interior como en su coordinación con el Ministerio Público. Esto modelo debe ser diseñado con base en un diagnóstico de necesidades, adaptado a las obligaciones del primer respondiente y atendiendo a la separación clara de funciones con el ministerio público. Los principales conceptos que debe incluir son:
Es importante incluir canales de comunicación efectivos



que resulten en una mejor coordinación entre la policía y el ministerio público. Una plataforma que puede contribuir a la construcción de estos canales son los conversatorios entre instituciones, que incluyan al personal operativo. Otro mecanismo que podría servir para fortalecer dicha coordinación y comunicación son las salas de mando ministerial que se están implementando en el orden federal y en el ámbito local en Guanajuato y la Ciudad de México, para realizar dinámicas de retroalimentación que fortalezcan el plan de investigación. Es importante aprovechar e incluir en estos espacios al policía primer respondiente que interviene en cada caso, de manera que las investigaciones sean más sólidas. Adicionalmente, sería ideal desarrollar un sistema de registro de información, en el que se encuentren intercomunicadas todas las instituciones del SJP, incluidas las de seguridad pública, que permita a los policías contar con la información necesaria sobre los casos en que intervienen.

Por último, es primordial que las instituciones de seguridad implementen esquemas y herramientas de evaluación y seguimiento, como los instrumentos contenidos en la "Metodología de evaluación del Primer Respondiente" y que se generen en las instituciones esquemas que permitan su aplicación periódica y continua.

5

RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

La información estadística registrada por las distintas instituciones que conforman el SJPA es un elemento fundamental para conocer de forma objetiva su funcionamiento. Finalmente, fue también a través de cifras y datos estadísticos que se hicieron patentes las deficiencias del sistema de justicia penal tradicional, que dieron origen a la necesidad de reformar la Constitución para crear el sistema de justicia.

Los resultados obtenidos a partir de la información procesada para esta cuarta entrega del reporte de Hallazgos revisten una particular importancia, porque derivan de un SJP que ya se encuentra vigente y operando en todo el territorio nacional y para todos los delitos. Además, en tanto más tiempo lleve funcionando el SJPA, mayor será el número de casos atendidos conforme a este nuevo esquema, lo que permite la generación de datos cada vez más útiles, que reflejen la realidad. Finalmente, al haber mayor información disponible, es posible llevar a cabo análisis más precisos, en términos numéricos, de lo que ocurre al interior del sistema, para detectar áreas de oportunidad y realizar recomendaciones.

La información estadística registrada por las distintas instituciones que conforman el SJPA es un elemento fundamental para conocer de forma objetiva su funcionamiento.

Antes de comenzar el análisis, es importante puntualizar determinados factores a tomar en cuenta para la evaluación de los resultados:

- La información estadística presenta diferencias importantes de clasificación y concepto entre las instituciones que la recopilan (INEGI, SESNSP, CONATRIB). Por ejemplo, la incidencia delictiva no coincide entre lo que informa el INEGI, el SESNSP y lo que, en general, recibió CIDAC por la vía de acceso a la información. Del mismo modo, la información que nos compartió la CONATRIB sobre los procesos judiciales penales en los estados, tiene diferencias con la del INEGI y la compartida por los Tribunales de Justicia locales [69].

- Debido a la escasa respuesta por parte de las entidades federativas sobre la información estadística de la operación o funcionamiento del SJPA, es posible inferir que existen áreas de oportunidad significativas en la generación de información básica de calidad sobre el funcionamiento del sistema penal.

- Es posible que, por la prematuridad de la operación total, los sistemas de justicia estén pasando por ajustes que no puedan ser identificados con los datos estadísticos de la operación del SJPA disponibles, pues es necesario complementar la evaluación con un análisis cualitativo. No obstante, su análisis arroja luz sobre áreas y actividades por revisar para mejorar la eficiencia, efectividad y eficacia en las instituciones que conforman el sistema penal.

- Por último, aún no es posible generar parámetros o estándares de indicadores de operación, pues hasta tener más información, con la calidad suficiente, será posible establecer cuantificaciones comparables y válidas.

Al respecto, CIDAC se dio a la tarea, en coordinación con el INEGI, de afinar los indicadores que integran la *Metodología de Seguimiento de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México*. El propósito es continuar con el

[69] La información comparada corresponde al año 2016. La información del SESNSP es la que publica en su página web, mientras que la de las entidades federativas se recabó mediante solicitudes de información, hechas con base en los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental vigentes.

proceso de mejora de las herramientas de medición desarrolladas a partir de los trabajos de los Comités Técnicos Especializados y de otras instancias de gobierno federal y estatal, que participan en temas de evaluación y seguimiento del SJP en México.

De las reuniones llevadas a cabo entre grupos técnicos de trabajo en los que ha participado CIDAC sobre la homologación de indicadores y variables para su construcción, se han desprendido diversas consideraciones de mejora entre las que sobresalen:

1. Precisar el uso de los términos utilizados, especialmente para identificar claramente las fases del proceso y las unidades de medida o referencia. Es decir,, debe ser suficientemente explícito cuándo nos referimos a una causa, caso o carpeta de investigación, en el caso de los documentos; o bien, cuando se trata de una persona, si es imputado, detenido, vinculado, procesado o sentenciado.

2. Mantener la coherencia y comparabilidad entre la diversidad de fuentes de información, ya sea el INEGI, las solicitudes de transparencia o la información pública disponible de las instituciones con distintas calidades y dificultades de acceso.

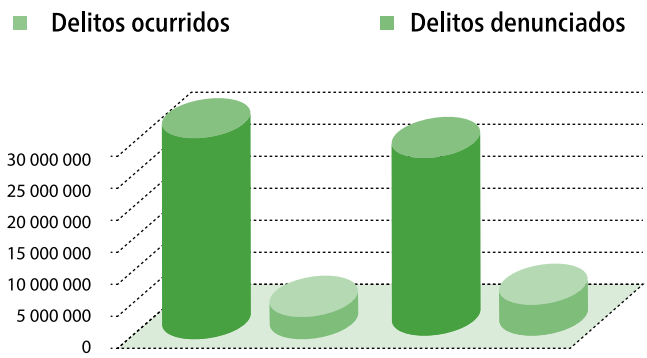
3. Incrementar el número de indicadores para realizar una propuesta más integral, tomando en cuenta cuestiones como la cifra negra, la confianza institucional e, incluso, aspectos económicos como PIB, el gasto de las personas y empresas en justicia, entre otros.

A continuación se expone el análisis cuantitativo de algunos SJP de las entidades federativas que respondieron de forma más completa a las solicitudes de información, con la finalidad de evaluar los resultados de la operación el SJPA, una vez que tiene plena vigencia en todo el territorio nacional.

Para representar los resultados, se esquematizó, para cada entidad federativa, un flujo de trabajo o determinación de las denuncias o querellas que se realizan en las procuradurías o fiscalías de justicia, desde el inicio hasta su salida o tramitación. En cada fase del flujo se calculan cantidades relativas (porcentajes) de los rumbos que cada asunto sigue.

5.1. Situación de contexto

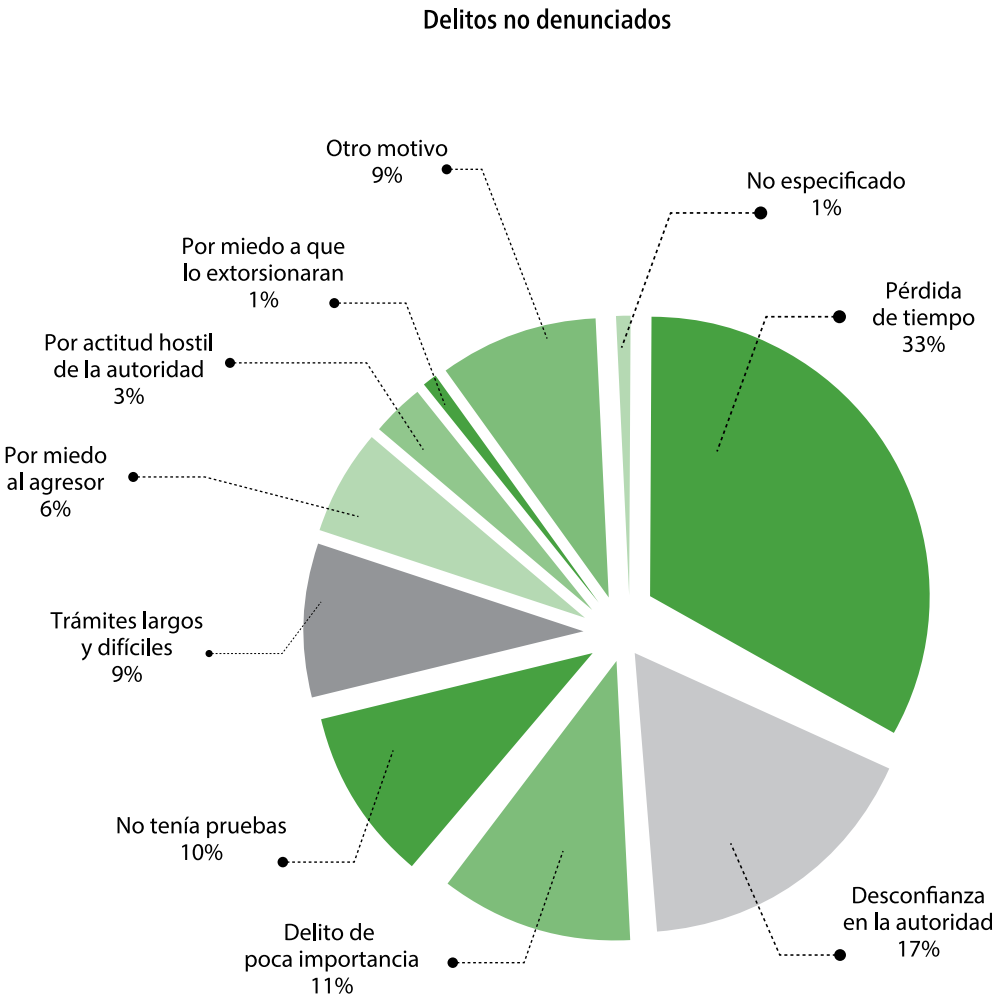
De acuerdo con la ENVIPE, en 2011 más de 29 millones de personas fueron víctimas de un delito, sin embargo, en solo 9.6% de los casos, el delito fue denunciado. Para 2015, el porcentaje de denuncia aumentó a 13.6%, lo que significa que los índices de cifra negra han disminuido en los últimos años.



	2011	2016
Delitos ocurridos	29 308 150	22 714 967
Delitos denunciados	2 801 878	3 090 103

Dicha disminución podría ser consecuencia del incremento en la confianza ciudadana en las instituciones de procuración e impartición de justicia. Sin embargo, la cifra negra del país continúa teniendo niveles elevados, pues, en promedio, solo se denuncian 13 de cada 100 delitos que ocurren. Esta condición es un reflejo claro de la poca capacidad del sistema para proveer justicia de manera eficaz y eficiente.

De acuerdo con la ENVIPE 2016, las principales razones por las que la ciudadanía no denuncia son: 1) el considerarlo una pérdida de tiempo, 2) la desconfianza en la autoridad, 3) pensar que son delitos menores, 4) pensar que deben de tener pruebas para que se persiga un delito y 5) pensar que son trámites largos y difíciles. En pocas palabras, para la ciudadanía, la justicia se considera inaccesible.



5.2. Flujo de casos en procuradurías o fiscalías generales

Uno de los principales objetivos de la reforma al SJP, fue dotar de eficacia a las instituciones operadoras, con el fin de descongestionar a los tribunales y reducir los tiempos para finalizar las causas. Por ello, es importante analizar el número de denuncias o querellas recibidas y la manera en que las procuradurías están dando trámite a las mismas, con la finalidad de conocer si, efectivamente, estas instituciones están logrando alcanzar la efectividad que el SJPA requiere. Asimismo, es necesario evaluar en qué medida las procuradurías o fiscalías están haciendo uso de las salidas alternas, con el propósito de descongestionar el sistema para una operación de calidad.

A pesar de que el SJPA ofrece beneficios que favorecen la eficiencia en la operación, como el uso de diversas salidas alternas, los datos muestran que, a la fecha, las procuradurías no están determinando los asuntos de manera eficaz y, a un año de la operación total del SJPA, ya se cuenta con un importante rezago. En la siguiente tabla se pueden apreciar los porcentajes de las carpetas de investigación que fueron concluidas en 2016 respecto de las iniciadas.

Comportamiento relativo de las carpetas de investigación iniciadas en 2016								
Entidad federativa	Carpetas de investigación[70]		Tipo de determinación[71]					
	I	D	A	AT	In	FAI	NEAP	J
Aguascalientes	100%	30.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	26.2%	1.9%
Baja California	100%	57.5%	0.4%	12.4%	0.3%	1.7%	23.0%	5.4%
Ciudad de México	100%	51.3%	0.0%	38.5%	0.8%	0.2%	4.9%	3.1%
Colima	100%	34.6%	0.0%	18.8%	0.0%	0.0%	7.4%	2.5%
Durango	100%	38.0%	4.0%	21.2%	0.5%	0.0%	0.0%	6.7%
Oaxaca	100%	34.2%	0.0%	20.3%	0.0%	3.9%	2.1%	7.9%
Quintana Roo	100%	26.1%	0.2%	17.5%	0.7%	0.5%	7.5%	1.9%
Tabasco	100%	17.2%	5.3%	20.1%	1.6%	2.7%	5.0%	2.4%
Promedio	**100%**	**40.5%**	**1.1%**	**16.5%**	**0.4%**	**1.0%**	**8.5%**	**3.5%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por las procuradurías o fiscalías locales mediante la respuesta a solicitudes de transparencia.

Entre las entidades de las cuales se cuenta con información, destaca Baja California como la que tiene el mayor número de carpetas determinadas respecto de las que generó, pues prácticamente despacha seis de cada 10 carpetas que inicia. Probablemente esto se deba al grado de especialización y experiencia que tiene este estado en comparación con los demás, al ser uno de los primeros en comenzar con la operación del SJPA (aunque Oaxaca y Durango iniciaron su operación en fechas similares, y no muestran los mismos resultados). En cuanto al resto de las entidades que aportaron información, encontramos que, entre ellas, existe un nivel semejante de despacho, que oscila entre el 30% y el 38%, lo que significa que, en promedio, no han sido determinadas dos de cada tres carpetas.

En cuanto a los datos sobre judicialización, se observó que los proporcionados por las procuradurías o fiscalías de justicia difieren de los registrados por los tribunales, al menos en las entidades federativas que compartieron información, lo que dificultó el análisis al respecto. En el siguiente cuadro se ilustran las diferencias entre ambos registros.

Carpetas de investigación judicializadas en 2016				
Entidad federativa	Judicializadas (turnadas a juzgados de garantías) [72]	Asuntos ingresados a tribunales [73]	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
Aguascalientes	290	391	101	35%
Baja California	2,949	5,118	2,169	74%
Colima	811	1,199	388	48%
Ciudad de México	7,854	6,559	-1,295	-16%
Durango	2,157	3,439	1,282	59%
Guanajuato	2,585	6,452	3,867	150%
Oaxaca	1,795	1,786	-9	-1%
Quintana Roo	279	706	427	153%
Tabasco	708	1,485	777	110%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada mediante respuesta a solicitudes de transparencia, por las procuradurías o fiscalías, y los Tribunales de justicia estatales.

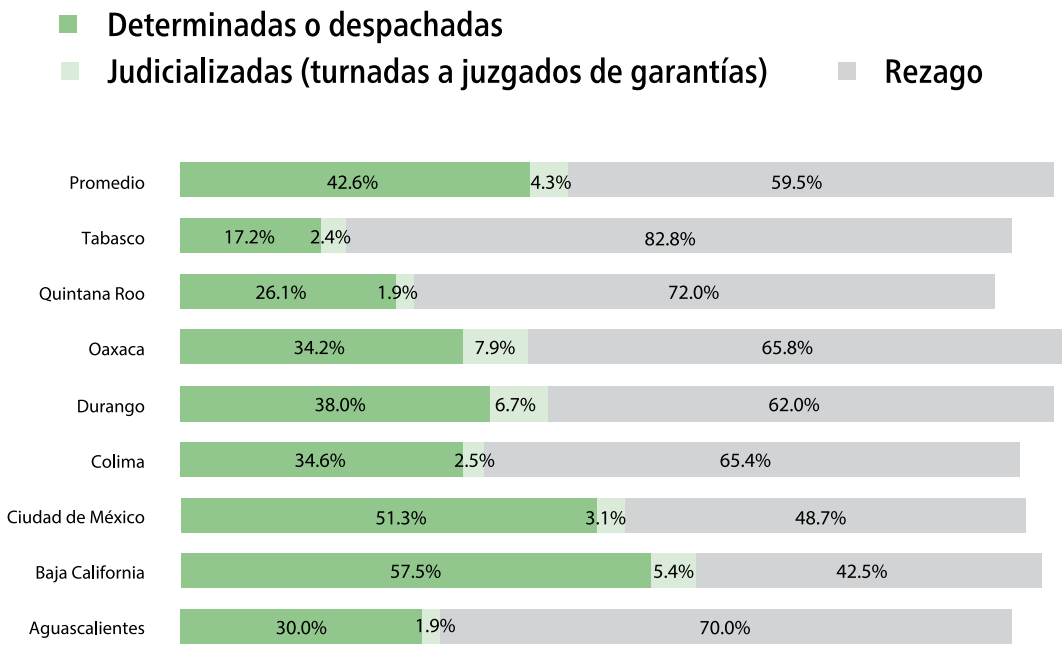
[70] I = Iniciadas; D =Determinadas o despachadas (en el periodo).
[71] A= Acumuladas; AT = Archivo temporal; In= Incompetencias; FAI = Facultad de abstenerse de investigar; NEAP = No ejercicio de la acción penal; J = Judicializadas (turnadas a juzgados de garantías).
[72] Procuradurías o Fiscalías locales.
[73] Tribunales de justicia estatales

Estas diferencias pueden deberse a diversos factores. Una posibilidad es que existen distintos criterios en la forma en que las procuradurías y los tribunales realizan el registro de los casos. Otra razón que puede explicar las diferencias en los datos es la posibilidad de que los tribunales registren como asuntos aquellas audiencias privadas que se pidan para solicitar orden de aprehensión, intervención de comunicaciones telefónicas o cualquier acto de investigación que requiera autorización judicial, lo cual no quiere decir que en ese momento las carpetas son judicializadas. Sin embargo, aún en esos supuestos, las diferencias no deberían ser tan grandes, como, por ejemplo, en Guanajuato, Quintana Roo y Tabasco, en donde son mayores al 100%. En todo caso, los estados que registran variaciones menores son la Ciudad de México y Oaxaca.

Aunado a lo anterior, para profundizar en la evaluación de la eficiencia de la operación en las procuradurías y fiscalías locales, es necesario realizar un análisis considerando los tiempos de determinación de los casos, es decir, desde que ingresan a la procuraduría o fiscalía y hasta que se toma una determinación ministerial, de forma que se tenga conocimiento de la celeridad con que se trabajan los asuntos y el tiempo que toman, incluso en relación con el tipo de delito, el número de imputados o cualquier otra característica del hecho delictivo.

Ahora bien, si analizamos la forma en que las CI son determinadas, es decir, cuáles son las diferentes salidas que se le da a los asuntos, se observa que el mayor porcentaje de casos con determinación ministerial son aquellos en los que se resolvió no ejercer acción penal (15.3%, en promedio) seguidos de los de archivo temporal (18.2%), representando entre ambas poco más de la tercera parte de las determinaciones.

Por otro lado, si la tasa de determinación promedio de CI es de casi 50% entonces, significa que en una de cada dos no se ha realizado ninguna determinación, lo que implica un rezago importante y el riesgo de que éste aumente con el paso del tiempo, pues a estos asuntos se acumulan a los nuevos que se van presentando. En la siguiente gráfica se visualiza la relación de los asuntos ingresados así como su estatus (despachadas, judicializadas y en rezago), por entidad federativa (únicamente se contemplan las que proporcionaron información a CIDAC), en donde se puede apreciar que, en términos generales, las cifras apuntan hacia una saturación del SJPA.



Una mayor eficiencia en la operación de las procuradurías y fiscalías, haciendo uso de los beneficios del SJPA -salidas alternas- implicaría la reducción de la carga de trabajo de los tribunales para favorecer la eficiencia, el debido proceso y, en general, la impartición de justicia con calidad y transparencia para toda la ciudadanía. Como se observa en la siguiente tabla, los índices de carpetas de investigación judicializadas son bajos:

Distribución de carpetas de investigación en 2016

Entidad federativa	Iniciadas	Determinadas	Judicializadas
Aguascalientes	100%	30.0%	1.9%
Baja California	100%	57.5%	5.4%
Ciudad de México	100%	51.3%	3.1%
Colima	100%	34.6%	2.5%
Durango	100%	38.0%	6.7%
Oaxaca	100%	34.2%	7.9%
Quintana Roo	100%	26.1%	1.9%
Tabasco	100%	17.2%	2.4%
Promedio	100%	40.5%	3.5%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las procuradurías o fiscalías locales mediante solicitudes de transparencia.

Como se puede apreciar, de los estados analizados, en ninguno se rebasa la proporción del 10% de CI iniciadas que se judicializan, es decir, que pasan a control judicial, lo que implica que, en promedio, solo una de cada 10 denuncias o querellas son conocidas por un juez para su resolución.

Lo anterior no quiere decir que las procuradurías estén haciendo efectivamente un uso adecuado de las salidas alternas pues, deben tomarse en cuenta tres factores: en primer lugar, que la operación total del SJPA se encuentra aún en una etapa joven; en segundo lugar, debe considerarse la proporción de rezago de asuntos que no se han determinado; y, en tercero, la cantidad de asuntos que se determinaron como archivo temporal.

Más allá del nivel de judicialización, se debe ahondar en el tema de la calidad de las decisiones y el apego al debido proceso. Asimismo, es importante verificar si los casos radicados por los tribunales no pudieron haber sido resueltos mediante los criterios de oportunidad o por alguna salida alterna al proceso.

Por lo que hace al control de la legalidad, al menos en los estados de los que se cuenta con información, no representa un problema para las procuradurías. En la mayoría de las entidades federativas analizadas, los niveles de efectividad en el control de la detención son altos, por encima del 90%, sobresaliendo el estado de Durango en donde, en promedio, en tres de cada 10 casos no fue calificada de legal la detención, pues el porcentaje de legalidad fue del 72.8%.

Legalidad de las detenciones en 2016

Entidad federativa	Legal la detención	
	No	Sí
Aguascalientes	3.0%	97.0%
Baja California	5.8%	94.2%
Ciudad de México	7.0%	93.0%
Colima	12.5%	87.5%
Durango	27.2%	72.8%
Guanajuato	4.6%	95.4%
Oaxaca	8.8%	91.2%
Quintana Roo	13.1%	86.9%
Tabasco	19.6%	80.4%
Promedio	11.3%	88.7%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB) mediante respuesta a solicitudes de transparencia.

En cuanto a la vinculación a proceso, los datos existentes nos permiten afirmar que la representación social (ministerio público o fiscal) logra vincular a proceso la mayoría de las CI que llegan a judicializarse. De los estados de los cuales se tiene información, se encontró que el nivel de vinculación a proceso es alto, en promedio 90.9%, siendo el más bajo Oaxaca, con 85.3% y el más alto Quintana Roo, con 94.3%.

A pesar de que los porcentajes de vinculación a proceso son altos, es importante tomar en cuenta que el SJPA redujo la carga probatoria para esta etapa procesal, es decir, el MP solamente tiene que comprobar que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Por ello, no es posible derivar de estos datos el éxito en las investigaciones, menos aún si la mayoría de los casos que se judicializan, son en flagrancia.

Es importante hacer mención de la frecuencia con que las procuradurías y fiscalías aplican y hacen uso de las facultades que les confieren los artículos 140 y 149 del CNPP74, en los cuales se pone en libertad a la persona detenida por deficiencias en la verificación de la flagrancia. Este hecho es un indicador de las capacidades ministeriales o de las fuerzas de seguridad, en cuanto a los supuestos que se deben cumplir en caso de flagrancia.

Los datos nos indican que es mayor el número de casos en los que se determina libertad inmediata, con fundamento en el artículo 140, observándose porcentajes particularmente altos en estados como Guanajuato (75.3%), Durango (53.2%) y Quintana Roo (47.1%). Esta situación hace suponer que no en todas las detenciones se procura el cumplimiento de los supuestos de flagrancia.

Proporcionalidad de la vinculación a proceso de los casos en 2016

Entidad federativa	Vinculación a proceso	
	No	Sí
Aguascalientes	5.8%	94.2%
Baja California	6.5%	93.5%
Ciudad de México	10.3%	89.7%
Colima	8.3%	91.7%
Durango	11.9%	88.1%
Guanajuato	7.0%	93.0%
Oaxaca	14.7%	85.3%
Quintana Roo	5.7%	94.3%
Tabasco	11.7%	88.3%
Promedio	9.1%	90.9%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB) mediante solicitudes de transparencia.

Carpetas de investigación en donde se determinó libertad con base en los artículos 140 y 149 del CNPP en 2016

Entidad federativa	Carpetas de investigación iniciadas con detenido	Libertad durante la investigación (Art. 140, CNPP).		Libertad inmediata por no configurarse flagrancia (Art.149, CNPP)	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Durango	3,393	1,804	53.2%	137	4.0%
Guanajuato	5,185	3,903	75.3%	35	0.7%
Oaxaca	1,500			31	2.1%
Quintana Roo	787	371	47.1%	371	47.1%
Tabasco	1,820	538	29.6%	23	1.3%

[74] **Artículo 140. Libertad durante la investigación.** En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código. Cuando el Ministerio Público decrete la libertad del imputado, lo prevendrá a fin de que se abstenga de molestar o afectar a la víctima u ofendido y a los testigos del hecho, a no obstaculizar la investigación y comparecer cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias de investigación, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.
Artículo 149. Verificación de flagrancia del Ministerio Público. En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan. Así también, durante el plazo de retención el Ministerio Público analizará la necesidad de dicha medida y realizará los actos de investigación que considere necesarios para, en su caso, ejercer la acción penal.

• Cargas de trabajo y productividad

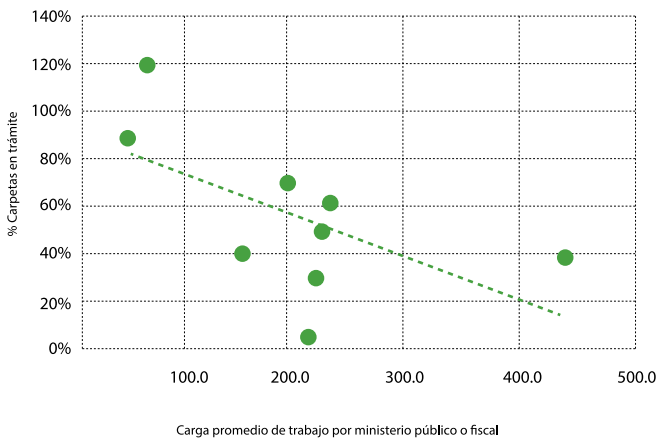
La carga promedio entre las distintas procuradurías y fiscalías estatales es heterogénea. Los límites van desde 40.6 carpetas por MP en Quintana Roo hasta 437.1 en Colima. La misma circunstancia se presenta en la capacidad de determinación o tasa de despacho.

A pesar de que podría sugerirse que a mayor carga de trabajo, habrá menores niveles de eficiencia, la medida estadística de correlación indica que, si bien el sentido de la relación o covarianza entre estas dos variables es directo (pues crecen en la misma dirección), es muy bajo.

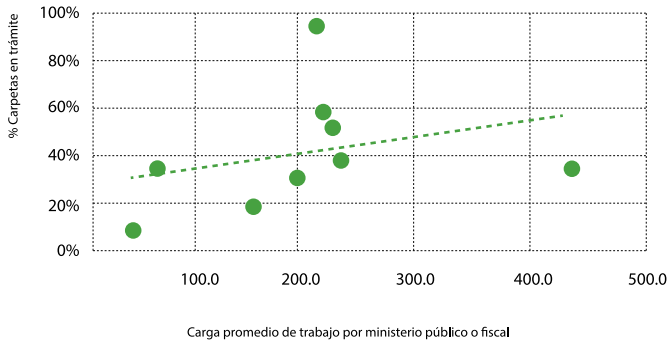
Registros de operación de las carpetas de investigación en 2016					
Entidad federativa	Agentes o fiscales del MP*	Iniciadas	Determinadas o despachadas	Carga promedio	Tasa de despacho
Aguascalientes	80	14,896	4,471	186.2	30%
Baja California	257	54,383	31,252	211.6	57%
Ciudad de México	1,157	253,043	129,778	218.7	51%
Colima	74	32,343	11,196	437.1	35%
Durango	143	32,118	12,203	224.6	38%
Oaxaca	382	22,720	7,766	59.5	34%
Quintana Roo	356	14,465	3,373	40.6	23%
Tabasco	204	29,956	5,164	146.8	17%
Promedio	344	60,461	32,043	176.0	53%
* INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016. Tabulados básicos					

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las procuradurías o fiscalías locales mediante la respuesta a solicitudes de transparencia.

Coeficiente de correlación: carga vs % de carpetas en trámite respecto del total iniciadas



Coeficiente de correlación: carga vs % de carpetas determinadas respecto del total iniciadas



Coeficiente de correlación: Carga vs % de carpetas en trámite respecto del total iniciadas	-0.58
Coeficiente de correlación: Carga vs % de carpetas determinadas respecto del total iniciadas	0.29

5.3. Flujo de trabajo en el ámbito jurisdiccional en 2016

Al cierre del año 2016 aún coexisten en nuestro país los sistemas penales acusatorio e inquisitivo o mixto. De acuerdo con información compartida por la CONATRIB, continúan en trámite al menos 78,062 procesos correspondientes al sistema tradicional, correspondiendo, en promedio a 3,903 casos por entidad federativa[75]. La entidad con el mayor número de procesos en trámite es la Ciudad de México con 13,159 y la que menos Durango con 69.

Para tener una referencia de la pendencia del sistema tradicional, baste decir que durante 2016 ingresaron a 30 tribunales de justicia local un total de 82,244 asuntos que, en promedio, representan 2,741 causas por estado; de lo que se observa que los procesos pendientes son casi del mismo volumen que la carga de trabajo anual del SJPA.

Causas ingresadas a los tribunales en 2016

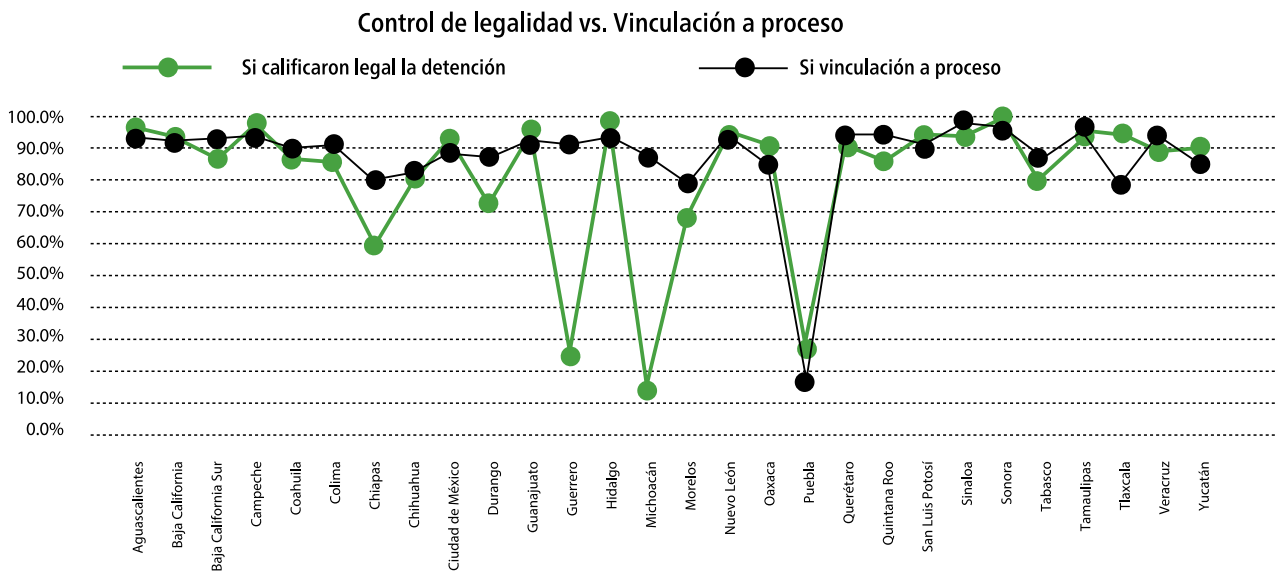
Asuntos ingresados		
Medida	**Con detenido**	**Sin detenido**
Promedio	43%	57%
Máximo	99%	89%
Mínimo	11%	1%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB) mediante solicitudes de transparencia.

De los 82,244 asuntos ingresados a los tribunales de justicia de las entidades federativas, en promedio, prácticamente la mitad es con personas detenidas, es decir, casos con flagrancia. Esto permite evidenciar la ausencia de capacidades en las procuradurías y fiscalías, pues no están siendo capaces de judicializar aquellos asuntos en los que no hay una persona detenida. No obstante, las cifras individualizadas arrojan una información distinta. El estado de Oaxaca, por ejemplo, se encuentra en un extremo, pues el 99% de los asuntos ingresados a los tribunales fueron con detenido. Tenemos por otra parte, el caso de Guanajuato, en donde este porcentaje es de tan solo el 11%.

Por la importancia que tiene desde el punto de vista del uso de recursos, resulta valioso conocer el curso que siguen los asuntos. Como se sabe, en el proceso acusatorio en cada audiencia se toman decisiones que pueden hacer que la causa continúe o no. Al respecto, se encontró que el hecho de que la audiencia de control de la detención se lleve a cabo, no garantiza en todos los casos la vinculación a proceso.

En la siguiente gráfica se muestran los datos de 28 entidades federativas en donde se observa que la vinculación a proceso en general es alta, mayor al 90% en casi todos los estados, pero no así el control legal de la detención.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CONATRIB mediante solicitudes de transparencia.

[75] Las cifras reportadas son de tribunales de justicia de 20 entidades federativas.

En Puebla, Michoacán y Guerrero se observan niveles bajos de control de la legalidad, que fluctúan entre el 15 y el 20%. A diferencia de la información proporcionada por las procuradurías y/o fiscalías, los datos de los tribunales ponen de manifiesto la presencia de prácticas poco efectivas que están impidiendo que se continúe con el proceso. Las razones para que esto ocurra pueden ser variadas, desde la falta de cuidado por parte de los responsables de hacer la detención, hasta la omisión del ministerio público para garantizar el debido proceso, a partir de que el detenido está bajo su responsabilidad.

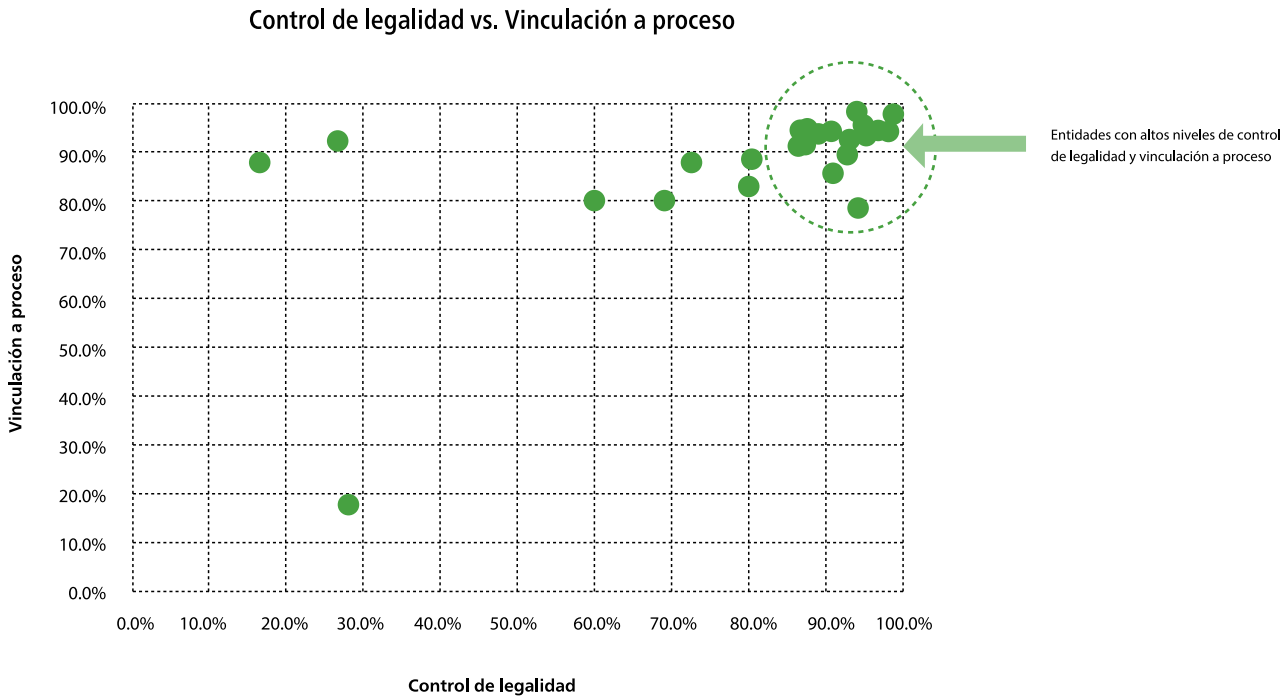
En 2016, con excepción de Puebla (27.8%), Michoacán (16.3%), Guerrero (26.3%) y Chiapas (60%), todas las entidades federativas presentaron niveles por encima del 70% de control de legalidad de las causas. En cuanto a las causas vinculadas a proceso, también los porcentajes fueron altos, siendo la única excepción Puebla con un 18.3%.

En la gráfica siguiente se presentan las entidades federativas ubicadas en cuadrantes. En el eje horizontal encontramos el porcentaje de control de legalidad de las causas, en el eje vertical las causas que se vincularon a proceso y cada punto representa una entidad federativa. Como se puede observar, son pocas las entidades con bajos niveles de control de legalidad, aunque en la vinculación a proceso los comportamientos son semejantes en el resto de las entidades federativas.

a) Aprovechamiento de Salidas Alternas y Formas de Terminación Anticipada. Porcentaje de carpetas finalizadas por medios alternativos de solución de conflictos[76].

El artículo 184 del CNPP plantea como soluciones alternas del procedimiento el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso. Por su parte, el artículo 185 establece las formas de terminación anticipada del proceso, entre las que se encuentra el procedimiento abreviado.

La información correspondiente a 2016, nos permite observar que el uso de estos mecanismos que permiten acelerar los procedimientos es homogéneo en las entidades federativas y aún no es muy frecuente. Esto se puede deber a que no se cumplen los supuestos que impone el propio CNPP para su aplicación, al desconocimiento de las mismas o a su uso discrecional por parte de los operadores.



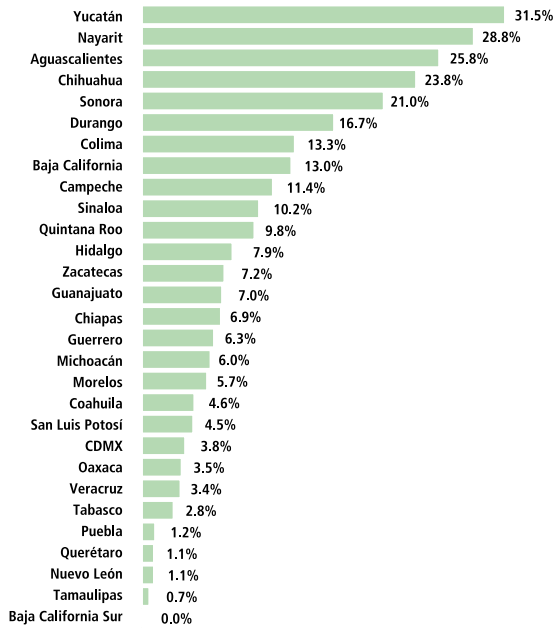
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CONATRIB, mediante la respuesta a solicitudes de transparencia.

[76] Las gráficas se elaboraron con información proporcionada por la CONATRIB, mediante la respuesta a solicitudes de transparencia. El año de análisis es 2016. Las entidades presentadas son aquellas que proporcionaron información en el rubro de que se trate.

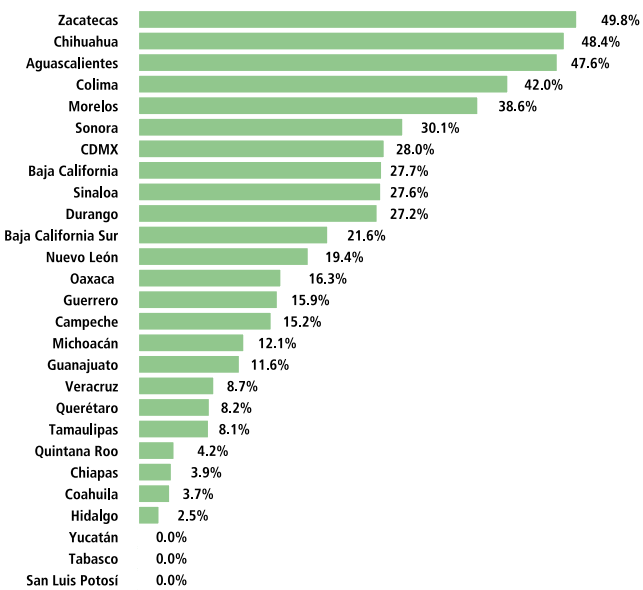
En las gráficas a continuación se muestra el porcentaje de CI canalizadas a MASC y aquellas que son concluidas mediante procedimiento abreviado. En el primer supuesto, sobresalen los casos de Colima, Zacatecas, Chihuahua y Aguascalientes, como las entidades federativas que más las utilizan. En estos estados, cuatro de cada 10 causas iniciadas se resuelven o finalizan de esta manera.

En la segunda gráfica se aprecian los datos correspondientes al procedimiento abreviado, que es la forma de terminación anticipada utilizada con mayor frecuencia. Su porcentaje de uso en Nayarit, Yucatán y Aguascalientes oscila entre el 25 y el 30% del total de causas ingresadas a los tribunales, es decir, que prácticamente un tercio de la carga de asuntos está finalizando por esta vía anticipada, lo que puede contribuir al descongestionamiento de las cargas de trabajo en los tribunales.

Carpetas que finalizan por
PROCEDIMIENTO ABREVIADO

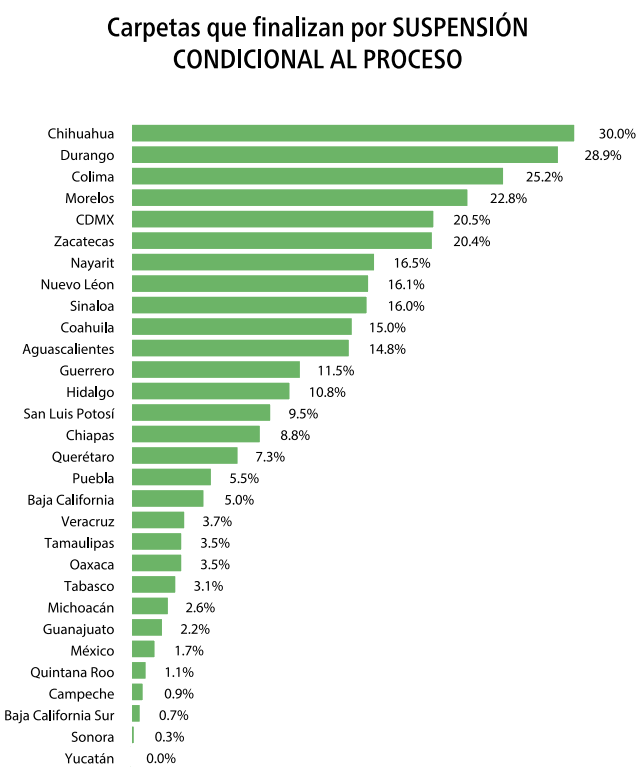


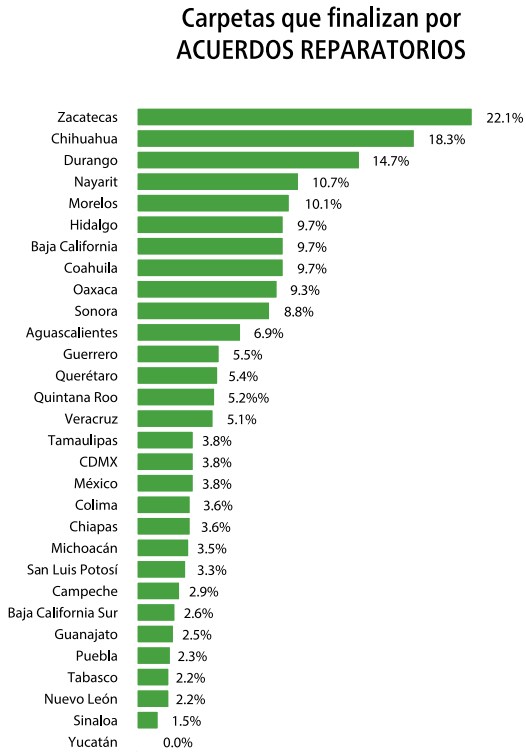
Carpetas (%) canalizadas a MASC



Si bien el uso de las salidas alternas en algunas entidades representa una importante proporción de las formas de terminación de las causas penales, no existe suficiente información para afirmar que se trata de una situación generalizada, por lo que es importante realizar un seguimiento en el tiempo para evaluar en qué medida los operadores se están adaptando a los beneficios que ofrece el SJPA.

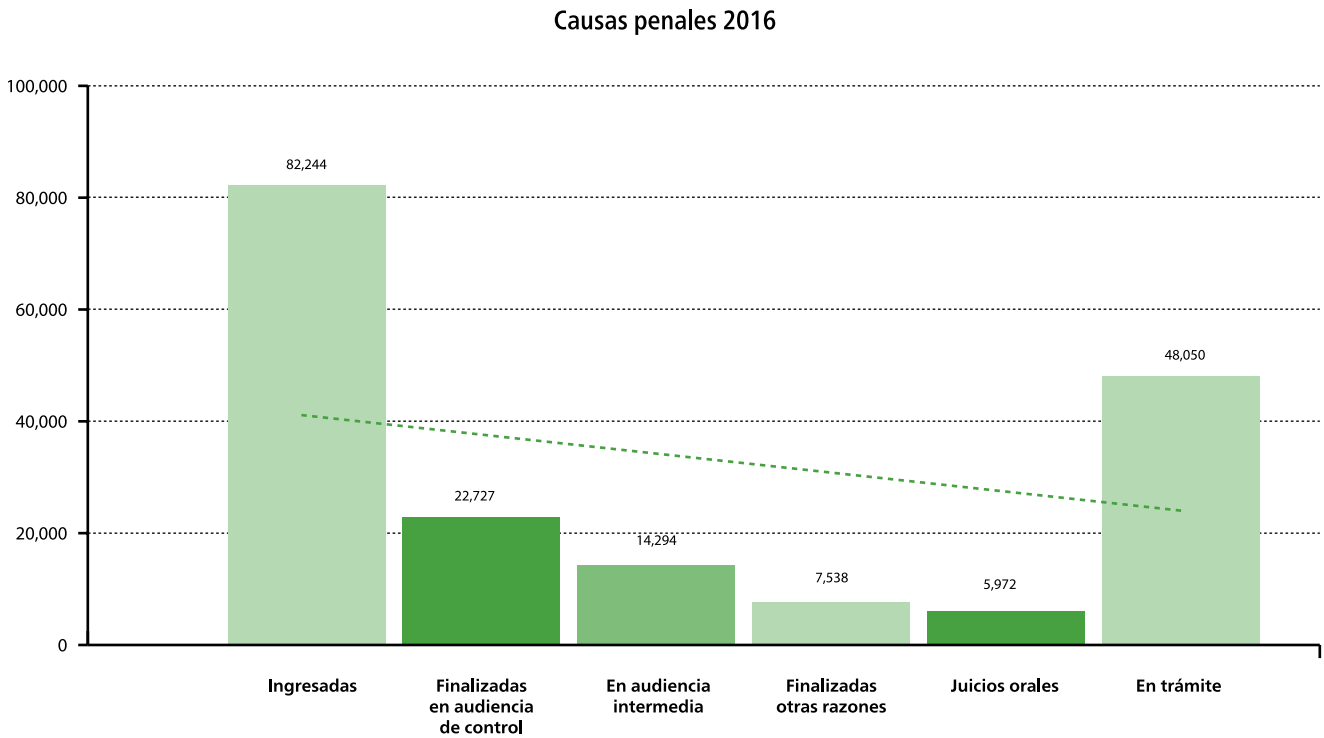
A continuación se presentan dos gráficas más, en las que se ilustran los datos relativos a los dos tipos de soluciones alternas considerados en el CNPP. En el caso de la suspensión condicional al proceso, se observa que ha sido más frecuente que los acuerdos reparatorios. En cuanto a estos últimos, destacan los estados de Zacatecas y Chihuahua con los más altos porcentajes de acuerdos reparatorios, mientras que Yucatán, Sinaloa y Nuevo León hacen un uso mínimo de esta salida alterna.





b) Causas en proceso (trámite)

Los asuntos en trámite son una realidad que debe ser atendida antes de que se convierta en un problema cada vez más complicado de resolver. Por ello es fundamental hacer un seguimiento puntual y frecuente de los números de casos despachados en los tribunales. En la siguiente gráfica, se muestra el número de causas penales ingresadas en los tribunales en 2016, y su estatus:



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB) mediante solicitudes de transparencia.

De acuerdo con los datos compartidos por la CONATRIB, como se aprecia en la gráfica anterior, al cierre del 2016, existen en trámite 48,050 carpetas en 28 tribunales superiores de justicia estatales. Esta cifra representa el 58.4% de los casos ingresados a los tribunales durante 2016. Si suponemos que ingresará un número semejante en 2017, tendríamos que la carga de trabajo de inicio sería de poco más del 50% respecto del total de causas ingresadas en el año inmediato anterior.

Por ello, es necesario incentivar el uso de salidas alternas, lo que idealmente coadyuvará a evitar la saturación de los tribunales. La pregunta que en todo caso tendría que hacerse es ¿qué tan buena es la calidad de las resoluciones?, pues si bien es importante una operación eficiente, lo ideal sería que, además, las resoluciones judiciales cumplieran con el debido proceso.

Por otro lado, como se puede apreciar, la proporción de causas que llegan hasta la fase final de la primera instancia, es decir, a los juicios orales, es baja. En el periodo que nos ocupa, apenas un 7.3% del total de causas ingresadas a los tribunales de justicia locales llegan a juicio oral. Este porcentaje es todavía menor si lo relativizamos con el universo de CI iniciadas en el fuero común que, de acuerdo con datos del SESNSP, en 2016, fueron un total de 1,603,801[77]. Aunque en la lógica del SJPA los asuntos que lleguen a juicio oral, deben ser los menos, es importante insistir en que estos datos no necesariamente implican una operación eficiente de las instituciones, pues es necesario considerar el rezago que ya se está acumulando.

c) Decisiones judiciales y efectividad de la acusación

Cuando un juez emite una sentencia condenatoria, puede inferirse que el MP fue capaz de sostener la acusación y demostrar, mediante evidencias razonables y científicas, la responsabilidad del imputado. En sentido contrario, cuando la sentencia es absolutoria, normalmente, indica que el MP no fue capaz de sostener su acusación mediante una investigación sólida y basada en evidencias científicas.

En la siguiente gráfica se muestra la relación que existe entre las sentencias condenatorias y absolutorias emitidas durante el año 2016, por parte de los tribunales de justicia penal de los estados. En general, la balanza se inclina hacia las sentencias condenatorias, sin embargo resalta el estado de Morelos en donde la relación se invierte, pues las sentencias absolutorias son mayores que las condenatorias.

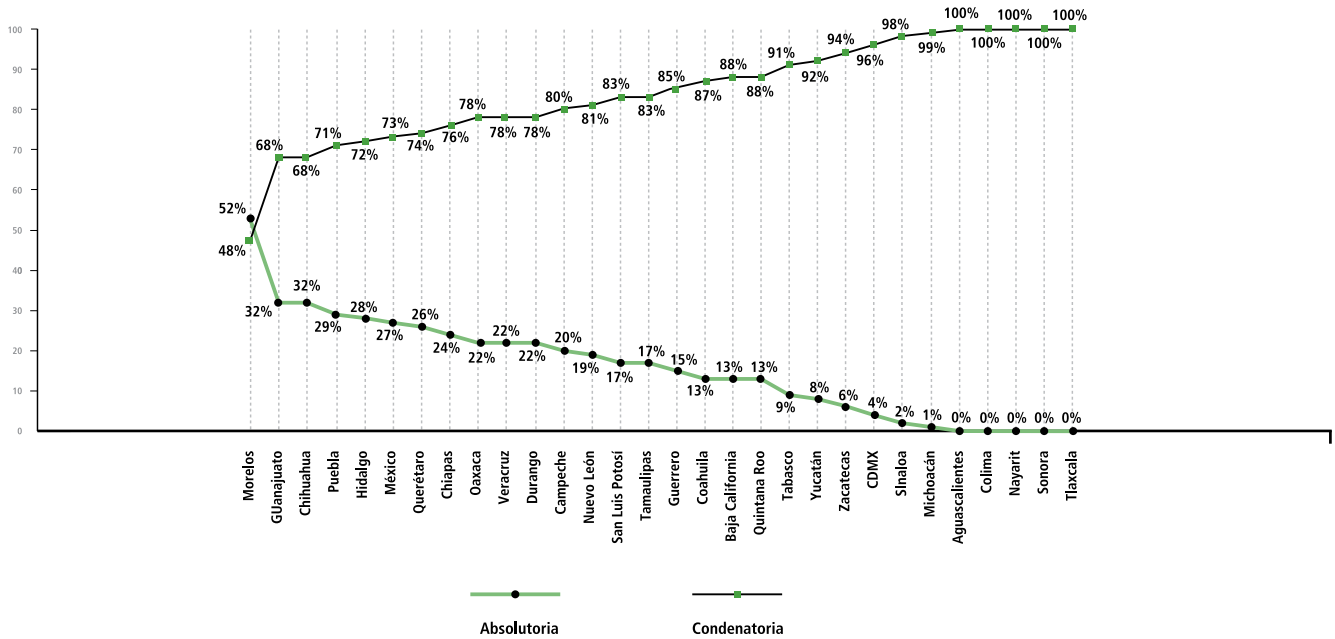
Entidad federativa[78]	Sentencias dictadas en 2016	
	Absolutorias	Condenatorias
Aguascalientes	0%	100%
Baja California	13%	88%
Campeche	20%	80%
Coahuila	13%	87%
Colima	0%	100%
Chiapas	24%	76%
Chihuahua	32%	68%
Ciudad de México	4%	96%
Durango	22%	78%
Guanajuato	32%	68%
Guerrero	15%	85%
Hidalgo	28%	72%
México	27%	73%
Michoacán	1%	99%
Morelos	52%	48%
Nayarit	0%	100%
Nuevo León	19%	81%
Oaxaca	22%	78%
Puebla	29%	71%
Querétaro	26%	74%
Quintana Roo	13%	88%
San Luis Potosí	17%	83%
Sinaloa	2%	98%
Sonora	0%	100%
Tabasco	9%	91%
Tamaulipas	17%	83%
Tlaxcala	0%	100%
Veracruz	22%	78%
Yucatán	8%	92%
Zacatecas	6%	94%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CONATRIB mediante la respuesta a solicitudes de transparencia.

[77] "Incidencia delictiva del fuero común", en página web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en:. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php

[78] Se muestran los datos correspondientes a las 30 entidades federativas que proporcionaron información.

Sentencias absolutorias vs. condenatorias



Como se puede apreciar, en las entidades de las que se cuenta con información, la proporción entre sentencias condenatorias y absolutorias es variable. Mientras que la brecha en algunos estados es pequeña, se va incrementando hasta entidades que tienen 100% de sentencias condenatorias. En ese sentido, es importante hacer una reflexión respecto a que la proporción de sentencias condenatorias puede tener relación con el número de asuntos de flagrancia, los cuales, en principio, implican una complejidad menor para la investigación. Es decir, en tanto no aumenten los niveles de judicialización de asuntos sin detenido, la probabilidad es que las sentencias condenatorias mantengan su tendencia. Además, es importante conocer la calidad de las resoluciones judiciales y su apego a los principios del SJPA y al debido proceso.

d) Audiencias por causa y promedio de duración

El número de audiencias celebradas por causa y su duración, constituyen elementos básicos para la administración eficiente, tanto de los espacios como del personal que labora en los tribunales penales.

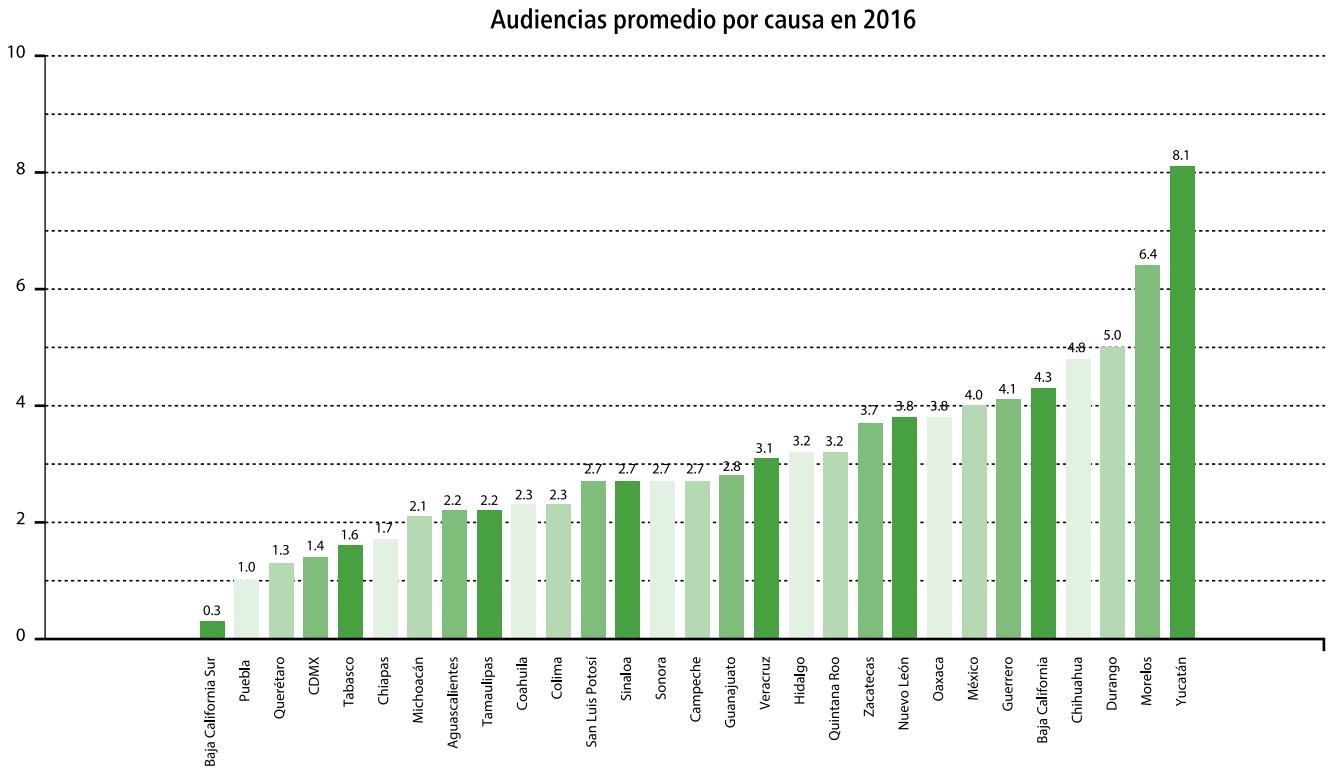
Como se observa en la tabla, hay una homogeneidad en la duración promedio de las audiencias entre las entidades federativas. Por la complejidad de las actuaciones en las distintas etapas del proceso, en principio las audiencias iniciales tendrían que desarrollarse en menor tiempo, permitiendo más espacio al desarrollo de las intermedias y de juicio oral. En los casos de Nuevo León, Puebla y Baja California, el desahogo de las audiencias iniciales se realiza de una manera eficiente, pues duran menos de 45 minutos. En otro extremo se encuentra Tlaxcala, en donde la duración promedio rebasa las siete horas.

Hasta el momento la duración de audiencias (en particular de las iniciales) y del proceso en su conjunto, representa un problema considerable. Los tiempos registrados son, en promedio, de dos horas, por lo que se debe realizar un seguimiento cercano para que, en la medida en que se vaya incrementando la carga judicial, los espacios disponibles sigan siendo suficientes y se evite la saturación de los tribunales.

Es importante realizar una evaluación continua del número de audiencias realizadas en cada causa, en relación con el tiempo de duración de las mismas, pues de esa manera será posible identificar potenciales áreas de oportunidad tanto en la gestión institucional, como en la capacidad de los operadores para garantizar la eficiencia. En la siguiente gráfica se representa el promedio de audiencias llevadas a cabo por cada causa ingresada. Las cifras son muy variables entre una y otra entidad federativa, observándose, por ejemplo, que hay estados con una audiencia por causa y otros con 8.1 y 6.4, respectivamente (Yucatán y Morelos).

Entidad federativa	Duración de las audiencias	Duración de audiencia inicial	Duración de audiencia intermedia	Duración de audiencia juicio oral	Duración de audiencia individualización de sanciones	Duración de los procesos ante juez de control.	Duración de proceso ante Tribunal de enjuiciamiento juez oral.
Aguascalientes	1:30 minutos	02:00:00	4 horas	10:00 horas	2:00 horas	25 días	3 días
Baja California	35 minutos	00:42:00	26 minutos	2 horas 27 minutos	3 horas 28 minutos	48 minutos	1 hora 46 minutos
Baja California Sur	00:46:02	01:07:23	00:45:59	09:29:50	03:02:59	3 meses	12 días
Campeche	según la audiencia	02:00:00	3 horas	10 horas	40 minutos	1 año	7 días
Coahuila	48.01 min.	00:45:00	3 horas	5.41 horas	1 hora	4 meses	7 días
Colima		01:30:00	120 minutos	8 días hábiles	2 días hábiles	5 meses	10 días
Chiapas	1 a 3 horas	01:00:00	2 a 4 horas	2 a 6 horas	1 hora	15 días a 6 meses	3 días a 6 meses
Chihuahua	44 minutos	01:01:00	45 minutos	5 horas	1 hora 15 minutos	129 días	9 días
Ciudad de México	01:50	02:09:00	46 minutos	03 horas 50 minutos	02:45	15.5 días	40 días
Durango	50 minutos	00:45:00	60 minutos	120 minutos	35 minutos	8 meses	2 meses
Guanajuato	397.73 (min)	01:22:93	86 (min)	13.35 (días naturales)		351.59 (días naturales)	432 (días naturales)
Guerrero	De 40 min a 15 hrs.	02:30:00	De 1:30 a 3:30 hrs.	De 2 a 15 horas	30 min a 1 hora	1 mes a 5 meses	1 mes a 12 meses
Hidalgo	2 horas con 15 minutos	01:28:00	2 horas con 51 minutos	2 horas con 23 minutos	1 hora con 54 minutos	145 días hábiles	31 días hábiles
México	01:32 Hrs.	Sin datos	Sin datos	02 horas con 4 minutos	Sin datos	312.33 Días	Sin datos
Michoacán	81 minutos	01:47:00	66 minutos	200 minutos	99 minutos	7 meses, 8 días	3 meses, 7 días
Morelos	45 minutos	01:00:00	1 hora 50 minutos	2 horas	20 minutos	5 meses	2 meses
Nayarit	34.88	00:33:00	90	242.09	40.75		3 días
Nuevo León	28 min. 4 seg.	00:39:20	20 min. 14 seg.	3 hr. 38 min.	No se separa de la de juicio		
Oaxaca	02:25:00 a.m.	01:30:00	01:30:00	06:00:00 a.m.	12:40:00 a.m.	8 meses	2 meses
Puebla		00:41:45	41 min 45 seg	123 min 35 seg			
Querétaro	60 min	01:30:00	2 horas	1 dia	2 horas	6 meses	2 meses
Quintana Roo	3 horas 20 minutos	01:30:00	3 horas	5 horas	1 hora 30 minutos	3 horas 30 minutos	7 meses
San Luis Potosí	02:30:00	01:30:00	02:00:00 horas	5 horas 30 minutos	01:30:00 horas	De 4 a 6 meses	De 2 a 3 meses
Sinaloa	66 minutos	01:42:00	146 minutos	442 minutos	113 minutos	158 días	329 días
Sonora	43 min	01:35:00	43 min	84 min	17 min	2 meses	31 días
Tamaulipas	50.42	00:51:75	51.32	221.11	222.5		
Tlaxcala	36:52: 33	07:41:18	3 horas 20 minutos 46 segundos	4 horas 7 minutos 15 segundos	26 minutos 58 segundos	4 meses	1 mes 15 días
Yucatán	1 hora 5 minutos	02:09:00	1 hora 29 minutos	3 horas 20 minutos	2 horas 14 minutos	97 días	29 días

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIB) mediante solicitudes de transparencia.



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CONATRIB mediante la respuesta a solicitudes de transparencia.

Con base en los datos anteriores, de acuerdo a la media nacional, puede establecerse un estándar de tres audiencias por causa, bajo un principio de economía procesal. Esto permitiría un margen menor de diferimientos y dotaría de mayor eficacia la operación.

Para garantizar la eficiencia de la operación en los tribunales, es fundamental que se realice un seguimiento y evaluación sobre el número y tipo de audiencias llevadas a cabo por cada causa penal, con la finalidad de tomar decisiones institucionales para la gestión de las mismas. Considerando la aún baja proporción de audiencias intermedias y de juicio oral, puede inferirse que el mayor número de audiencias desarrolladas se dan en la etapa inicial del proceso. Estos datos deben permitir a los tribunales gestionar sus recursos y hacer un uso más eficiente de los mismos.

e) Cargas de trabajo y eficiencia

Las altas cargas de trabajo en los tribunales de justicia y los recursos limitados con que cuentan para operar pueden, en principio, afectar la eficiencia del sistema de justicia. Resulta razonable pensar que los tribunales con mayor número de causas ingresadas sean los más propensos a tener un bajo nivel de eficiencia, pues los recursos son limitados; mientras que, por el contrario, se esperaría que un tribunal con baja carga de trabajo tramitara y finalizara las causas con mayor celeridad y, por tanto, su operación fuera más eficiente.

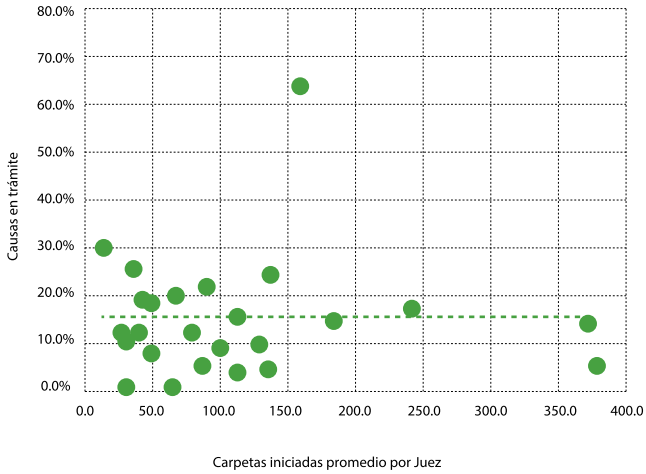
A fin de comprobar o desestimar esta relación causa-efecto, se planteó una medida estadística que calcula la covarianza entre dos variables; en el caso concreto, la carga de trabajo promedio de cada juez y el porcentaje de finalización o de trámite (estas últimas como medidas de eficiencia)[79].

En la siguiente tabla se muestran los resultados del cálculo de esta medida estadística.

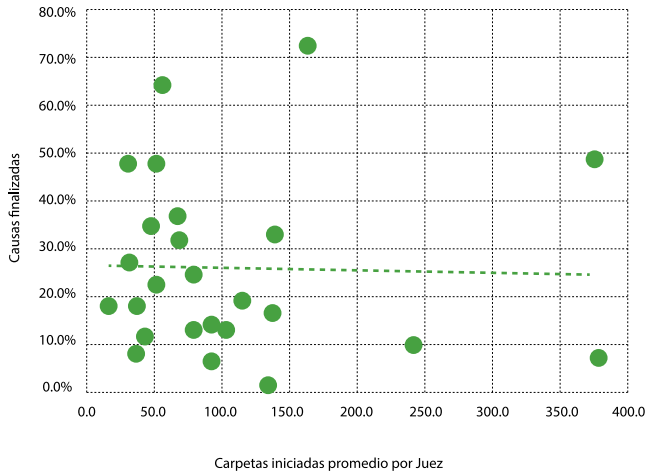
Coeficiente de correlación (r)		
Variables	Causas en trámite	Causas finalizadas en etapa de control
Carga de trabajo por juez de control	0.01	-0.02

[79] El coeficiente de correlación (lineal, de Pearson), la correlación es una medida de covarianza conjunta que indica el sentido (positivo o negativo) de ésta y de su relevancia. Si $r < 0$ hay correlación negativa: las dos variables se correlacionan en sentido inverso o negativo. Si $r > 0$ hay correlación positiva: las dos variables se correlacionan en sentido directo o positivo. Si $r = 0$ se dice que las variables están no correlacionadas: no puede establecerse ningún sentido de covarianza.

Carga de trabajo vs causas en trámite



Carga de trabajo vs causas finalizadas



En las gráficas, se aprecia que los números de la operación de los tribunales indican que no existe una covarianza entre los niveles de carga de trabajo y los niveles de pendencia o de finalización de las causas. Es decir, que la carga de trabajo es independiente a los resultados de eficiencia y rezago.

6

RANKING NACIONAL DE AVANCE EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN

En junio de 2016 el SJPA transitó de un proceso de implementación a uno de consolidación. Desde 2013, con base en la metodología desarrollada por CIDAC, se ha llevado a cabo un esfuerzo por evaluar y comparar el avance de las entidades federativas en el proceso de implementación de la reforma constitucional de 2008, a fin de contar con un panorama general no solo del progreso de los estados, sino de los espacios de oportunidad para la mejora.

Una vez que ha concluido el periodo de ocho años que estableció la Constitución, y bajo un esquema sistémico de evaluación, resultó necesario revisar y ajustar la metodología de forma integral para garantizar que continúe siendo un mecanismo óptimo para evaluar el SJP en México, ahora en una nueva etapa que es el proceso de consolidación. Así, en función del avance y calidad de las acciones llevadas a cabo por las entidades federativas en el proceso de consolidación, se realizó una clasificación de las mismas, con el objetivo de conocer su nivel de progreso.

La aplicación de la metodología en su ámbito de "condicionantes", representa una nueva línea base para realizar un estudio comparativo del avance de las entidades federativas en el proceso de consolidación.

Como ya se ha mencionado, la metodología de CIDAC se estructura en cuatro componentes básicos: condicionantes, habilitantes, resultados e impacto. La evaluación a las "condicionantes" de consolidación es la base del *ranking* de las entidades federativas, con la finalidad de conocer y valorar en qué medida se están cumpliendo y de esa manera proyectar estrategias para un mejor desempeño y resultados.

Los indicadores fueron diseñados para evaluar qué tan integrales son las políticas públicas y si cuentan con prácticas positivas como la planeación, proyección de recursos, mecanismos de seguimiento y procesos de homologación, cuando así convenga. Sin estos elementos difícilmente se podrán identificar áreas de oportunidad, replicar buenas prácticas, diseñar estrategias adecuadas de coordinación, generar proyectos estratégicos y, por lo tanto, tampoco se podrían alcanzar los objetivos deseables a corto, mediano y largo plazo establecidos para las instituciones de justicia.

El análisis y la valoración del resultado de la aplicación de la metodología de CIDAC en su ámbito de "condicionantes", representa una nueva línea base para realizar un estudio comparativo del avance de las entidades federativas en el proceso de consolidación, desde distintas perspectivas.

Como en años anteriores, para la valoración se definió un estándar, que se establece como una referencia realista respecto de un nivel de desarrollo ideal u óptimo en este momento del proceso, pues se reconoce que durante y después de la aplicación de una política pública, las instituciones y los operadores generan procesos de mejora continua, como resultado de la evaluación y el seguimiento, así como de la adaptación de experiencias y prácticas exitosas.

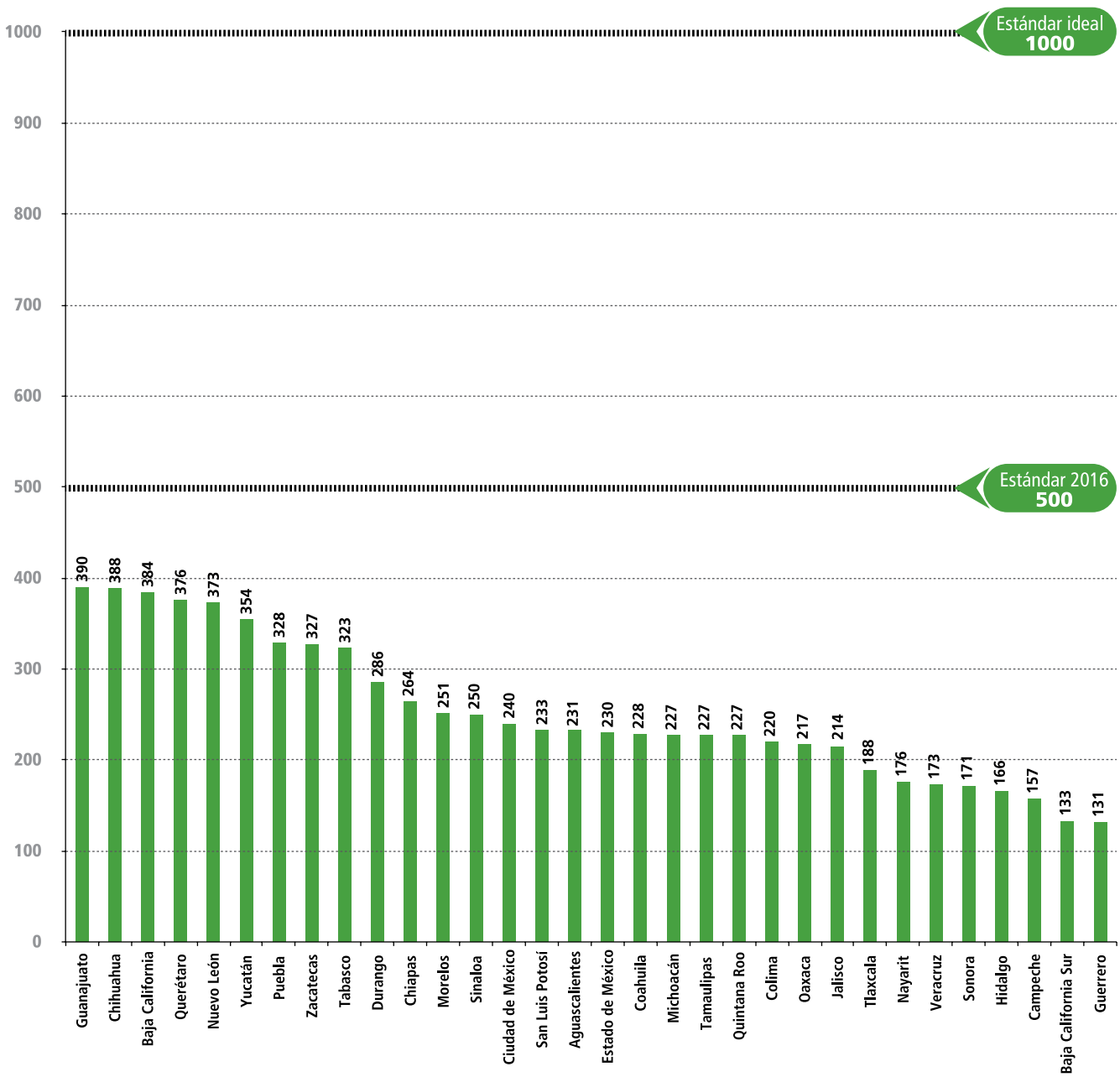
Para cada uno de los ámbitos se constató el grado de avance de la entidad federativa en la escala utilizada en el documento metodológico, la cual tiene una gradación entre 0 y 5, en función del nivel de desarrollo observado, y de 1 a 3 en el nivel de formalización.

En la gráfica siguiente se muestran los resultados de la valoración de las condicionantes, de donde se desprende que la entidad que registra un mejor progreso es Guanajuato, seguido de Chihuahua, Baja California, Querétaro y Nuevo León. Estos resultados se deben, entre otras razones, a las buenas prácticas generadas en materia de coordinación y simetría institucional,

así como de sistemas de registro y gestión de la información. En contraparte, las entidades de Guerrero, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México, Jalisco y Zacatecas son las que registran un menor progreso en comparación con el resto de las entidades, por lo que presentan áreas de oportunidad importantes que deben ser atendidas.

Cabe resaltar que, en general, el principal hallazgo es que, a pesar de que existen avances considerables, aún existen asignaturas pendientes por atender en relación con los condicionantes. Por ejemplo, el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación homogéneos y compartidos, así como fortalecer la ejecución de los planes integrales y mejorar los mecanismos de coordinación institucional.

Ranking del avance en la consolidación del NSJP, 2016



7

INSTITUCIONES FEDERALES

7.1. Condicionantes

La implementación en el ámbito federal estuvo caracterizada por circunstancias que, de inicio, no auguraban un arribo aceptable. De los 96 meses (8 años) de plazo constitucional para que entrara en vigor el SJPA únicamente se utilizó una cuarta parte (26 meses aproximadamente), lo que trajo como consecuencia la necesidad de ajustar y acelerar todos los procesos de implementación. Finalmente, se hizo lo que se pudo, considerando la restricción del tiempo que, en todo caso, afectó más algunos elementos que otros, como la creación o adecuación de espacios físicos, la elaboración de diagnósticos objetivos y pragmáticos, la capacitación del personal y las modificaciones legales necesarias.

Como se observa, la entrada en vigor fue acelerada y saturada en algunas etapas, como en febrero de 2016 cuando el SJPA entró en operación en nueve entidades federativas (28.1%), entre las que se encontraban la Ciudad de México y el Estado de México. De ahí que fuera insuficiente el tiempo para adecuar los espacios, poner en práctica el modelo de gestión y homologar la operación de todas las instituciones federales del sector justicia penal.

Como ya se ha reiterado, en la medida que se haga un seguimiento continuo de las cuestiones relevantes del sistema, se contribuirá a su éxito. En cuanto a los mecanismos de coordinación, como se dijo en el primer capítulo, un punto de inflexión importante fue que el Consejo de

Estrategia de gradualidad o entrada en vigor del SJPA en el ámbito federal						
nov-14	mar-15	ago-15	nov-15	feb-16	abr-16	jun-16
Durango	Yucatán	Baja California Sur	Chiapas	Aguascalientes	Campeche	Baja California
Puebla	Zacatecas	Guanajuato	Chihuahua	Colima	Michoacán	Guerrero
		Querétaro	Coahuila	Ciudad de México	Sonora	Jalisco
		San Luis Potosí	Nayarit	Hidalgo	Veracruz	Tamaulipas
			Oaxaca	Morelos		Islas Marías[80]
			Tlaxcala	Nuevo León		
			Sinaloa	Quintana Roo		
				Estado de México		
				Tabasco		
2	2	4	7	9	4	5

[80] Si bien no constituyen una entidad federativa, sí son de jurisdicción federal, por lo que, para estos efectos, se contabilizan de manera independiente.

Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (junto con su Secretaría Técnica), finalizó sus funciones. La labor de esta institución política de coordinación generó insumos importantes para ordenar el proceso así como lineamientos de operación, tendientes a homologar la operación en todo el país.

A nivel de las instituciones, tenemos, por un lado, que la PGR mantiene la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA) que se encargará de completar los temas que quedaron pendientes por la premura de tiempo con la que se tuvo que llevar a cabo la implementación. Esta instancia se mantuvo en el mismo esquema de funcionamiento del proceso de implementación y no evolucionó hacia una estructura que responda a las exigencias de la etapa de consolidación del SJPA. Por ello, tampoco se ha establecido una plataforma de seguimiento y evaluación, con una visión de mejora continua al interior de la PGR. Al no existir esta plataforma, no existen capacidades para generar información de calidad, oportuna, objetiva y válida para la toma de decisiones.

Por su parte, en el caso del Poder Judicial de la Federación (PJF), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) puso en práctica diversas acciones, a partir de junio de 2016, dirigidas, en principio, a establecer y coordinar esfuerzos interinstitucionales con los actores más relevantes, como la PGR y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En primer lugar, transformó la Unidad de Implementación, en una Unidad de Consolidación encargada del estudio, análisis y planeación para orientar, desde un perfil técnico, el rumbo del proceso de consolidación del nuevo SJP en el PJF. Esta unidad sirve, además, de enlace operativo con las instancias de coordinación, con la PGR, la SEGOB y las Cámaras de Diputados y Senadores, así como con las entidades federativas.

Esta la Unidad de Consolidación del CJF tiene entre sus funciones "elaborar, como órgano de asesoría técnica, los estudios, planes, indicadores y programas de seguimiento a la gestión judicial, crecimiento de los órganos de justicia y del aprovechamiento de los recursos materiales e inmateriales del Nuevo Sistema de Justicia Penal"[81]. En otras palabras, el PJF sí instauró un esquema institucional para el seguimiento y la evaluación del SJP, mediante la generación de estadística para la mejora continua.

Por lo que toca a la transparencia y participación ciudadana, el CJF se ha preocupado por poner a disposición un conjunto de información estadística, informes y todo un repertorio de documentos accesibles para permitir a la ciudadanía dar seguimiento a sus acciones.

El Poder Judicial ha tomado un liderazgo importante en la coordinación de esfuerzos para la consolidación del SJPA en el ámbito federal. Como se mencionó al inicio de este reporte, ante la ausencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional, es destacable que las instituciones y, en particular, el PJF tomen la iniciativa de generar lineamientos para la homologación de la operación a nivel nacional.

Recursos para la implementación en el ámbito federal

El Congreso de la Unión asigna cada año recursos a las instituciones que operan el SJP a nivel federal. En el caso del PJF se asignan recursos, que se distribuyen, a su vez, entre el Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre 2009 y 2016 el presupuesto asignado al PJF aumentó en un 64.2%. Por lo que hace a la PGR, también le han sido asignados cada vez más recursos, con excepción del año 2016, sin embargo su incremento en el periodo es de 33.8%. Por su parte, el presupuesto asignado a la Policía Federal (PF) creció en 70.7%. En este caso, como se mencionó en el Reporte de Hallazgos 2014, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la reasignación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación, implicó el traslado de la adscripción de la Policía Federal, lo que impactó también en la asignación de recursos.

Finalmente, respecto al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), que es el responsable del sistema penitenciario federal, es la institución que tuvo el mayor incremento, debido a los centros federales de readaptación social que se tiene programado construir en los próximos años. El aumento en los recursos asignados a esta institución fue de 177.8%, no obstante, su presupuesto en el último año (2016) tuvo un decremento del año inmediato anterior.

[81] "Nuevo Sistema de Justicia Penal", página web del Consejo de la Judicatura Federal. Disponible en: http://www.cjf.gob.mx/reformas/

Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado 2009 -2016				
Año	PJF	PGR	PF	OADPRS
2009	34,023.50	12,309.90	15,248.10	6,781.40
2010	34,023.40	11,781.50	15,681.10	7,433.20
2011	38,035.80	11,997.80	18,281.60	10,897.60
2012	42,582.80	14,905.10	22,052.40	12,757.70
2013	46,479.40	15,760.50	19,799.90	17,309.60
2014	50,241.60	17,288.20	22,041.70	18,505.60
2015	51,769.10	17,029.50	25,599.60	20,118.70
2016	55,872.10	16,468.60	26,028.10	18,841.20
Variación 2009-2016	**64.2%**	**33.8%**	**70.7%**	**177.8%**

Como se observa, las instituciones federales del SJP han recibido cada vez más recursos, al menos en el periodo del proceso de implementación de la reforma. En este sentido, y como se ha comentado en otros reportes de hallazgos, el monto del presupuesto no es el único factor relevante, también es importante el destino y el uso que se le da, así como el aprovechamiento que de él se hace, para lograr las condiciones necesarias y suficientes para entregar a la ciudadanía una justicia de calidad.

7.2. Habilitantes

Como ya se ha manifestado, la consecución de resultados favorables solo es posible cuando se generan, al interior de las instituciones, las capacidades necesarias para llevar a cabo la operación o funcionamiento apropiado, de acuerdo con el marco normativo vigente. Siguiendo la lógica secuencial de la metodología desarrollada por CIDAC, los habilitantes determinan tanto la calidad como la cantidad de los resultados de la operación del SJP, los cuales, a su vez, son función directa de las condiciones de implementación.

En esta sección se analizarán los habilitantes de las instituciones federales.

a) Procuraduría General de la República

El pasado 15 de febrero de 2017, la PGR entregó al Senado de la República un diagnóstico institucional y plan de trabajo[82]. En dicho documento se arriba a dos conclusiones preocupantes, aunque esperadas:

1. El reconocimiento por parte de la PGR de no contar con la arquitectura institucional necesaria o idónea para llevar a cabo los procesos que exige el SJPA[83].

2. La arquitectura institucional actual no logró erradicar viejas prácticas de trabajo deficientes, que se empleaban en el sistema tradicional o inquisitivo mixto.

Con el diagnóstico lo que se pretende hacer es sentar las bases para homologar los 33 sistemas de justicia que conviven en el territorio nacional. Los principales desafíos de la PGR están concentrados en: 1) Fortalecer las capacidades institucionales de investigación y litigación; y 2) Aprovechar la totalidad de las "alternativas que ofrecen las normas nacionales procesales de orden penal para alcanzar su fin último, que no es otro que el de lograr la paz social"; es decir, la resolución de los conflic-

[82] PGR, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo,* Febrero 2017. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf

[83] Por arquitectura institucional, la PGR define en su diagnóstico a las normas internas, procesos, organización, capital humano, información y tecnologías integradas para la consecución de objetivos.

tos, la reparación del daño y la sanción de las conductas clasificadas como delito por la ley.

Si bien es importante considerar el uso de los mecanismos alternativos, el fortalecimiento de las capacidades de investigación es primordial, pues la complejidad de los delitos que son de competencia federal, requieren del desarrollo de capacidades científicas y áreas de inteligencia criminal. Además, es clave instaurar un sistema de planeación de la procuración de justicia, que permita establecer prioridades de persecución por tipos penales, de recursos y generar criterios de operación para dotar a los MP de la autonomía para hacer uso de sus facultades con la activación de las distintas salidas alternas que permite el CNPP.

Marco normativo

De acuerdo con el diagnóstico institucional realizado por la PGR, no existe un marco jurídico sólido que norme la operación y funcionamiento de la institución. La Procuraduría se rige por un indeterminado número de normas internas (como circulares), emitidas por las diversas unidades administrativas, las cuales no son concentradas y resguardadas para su comunicación y consulta por algún área en particular.

Si bien se tienen identificadas 324 disposiciones normativas internas vigentes (normas, manuales, acuerdos internos, oficios circulares, circulares, avisos, instructivos, protocolos, criterios, convenios y bases de colaboración), es preocupante que no haya certeza del marco legal que rige la actividad de una institución tan importante. Esto trae como consecuencia la imposibilidad de contar con un orden mínimo normativo que regule el desarrollo de la función de procuración de justicia, además de desconocer la efectividad o los resultados de la aplicación de cada norma para su eventual ajuste o actualización, en aras de adaptarla a las necesidades que impone el SJPA. Además, la ausencia de un marco normativo impacta en la preservación de prácticas del sistema tradicional, lo que perjudica la operación del sistema acusatorio en su conjunto.

El análisis y la valoración del resultado de la aplicación de la metodología de CIDAC en su ámbito de "condicionantes", representa una nueva línea base para realizar un estudio comparativo del avance de las entidades federativas en el proceso de consolidación.

Tecnologías de la información y comunicación

En el plan de implementación que publicó la PGR, se habló de un diagnóstico profundo sobre los sistemas informáticos de que disponía la institución en 2014. Esta actividad se realizó con la finalidad de conocer el número y las características de cada *software,* para estar en posibilidad de sugerir estrategias de mejora en ese ámbito que favorecieran la operación de la institución.

Los resultados, tras 25 meses, de acuerdo con el informe presentado al Senado de la República[84] son los siguientes: La PGR tiene tres tipos de sistemas informáticos, con sus particularidades: 1) Sistemas administrativos que dan apoyo a la gestión institucional para áreas de servicio interno (recursos humanos y nómina); 2) sistemas para el soporte de actividades sustantivas (que se encuentran diversificados en cada una de las áreas sustantivas); y, 3) sistemas para la obtención de la estadística institucional, para la planeación o para la generación de información de inteligencia.

Después de la implementación, lo que se logró fue mantener sistemas informáticos dispersos, desconectados entre sí (operan como sistemas cerrados en islas de control), autónomos e independientes, "por lo que no hay posibilidad real de vinculación entre los mismos". Entonces ¿qué avances se tienen después de la inversión para el desarrollo de sistemas informáticos en la institución?

La explicación que se establece en el diagnóstico resulta aún más preocupante, pues se asegura que el desarrollo de *software* a "a manos libres" se debió a "la falta de respuesta que las áreas reciben de parte de la unidad administrativa responsable de la tecnología". Es decir, que como el área encargada de liderar el tema informático en la PGR no responde a las necesidades internas, entonces la práctica común fue elaborar su propio programa informático para que sirviera a fines exclusivos y particulares de cada área, resultando en múltiples sistemas, información aislada y limitada y toma de decisiones con un sinnúmero de información.

[84] PGR, Hacia un nuevo modelo… Op. Cit., p. 20.

De acuerdo con la PGR,[85] en 2006 implementó el "Sistema Informático de Procuración de Justicia Federal", como una herramienta informática que facilitaría a los AMP el desempeño óptimo de sus funciones, sin embargo dicho sistema ya no opera y no permite consultar ni obtener la información que en su momento se almacenó, por lo que, según la institución, la información estadística proporcionada es proporcionada a través del "Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). De acuerdo con la respuesta a la misma solicitud de información, el SIIE es el canal único para el flujo de la información estadística; pero dicho sistema concentra la información en niveles de desagregación específicos, y no es posible desagregarla con mayor detalle. Por otro lado, en una respuesta a solicitud de información diversa, la misma PGR señaló la existencia de un sistema informático diverso, denominado "Justici@NET", el cual inició operaciones en junio de 2015 de manera parcial y con funcionalidad limitada, pero en abril de 2017 se llevaron a cabo trabajos para la configuración, adecuación y adición de nuevos módulos relacionados con su implementación.[86] Esta herramienta informática, que tuvo un costo de $324,646,450.65 –sin considerar los costos adicionales que implicó su desarrollo e implementación-, aunque apoya el modelo de gestión y sus procesos, no proporciona información estadística para el seguimiento y la evaluación.

Un sistema informático de gestión, debe incluir en sus funcionalidades básicas la generación de reportes, la visualización y construcción de consultas dinámicas sobre los datos representados en los reportes, exportación de reportes a distintos formatos, búsqueda de información a partir varios criterios, así como la vinculación de los reportes y sus características, con aplicaciones externas a través de exportaciones como sitio web y de un servicio de reportes que brinda el sistema, entre otros. Un sistema informático de gestión que no cumpla con dichas características, no es funcional, debido a que no apoya la toma de decisiones, la generación de políticas institucionales y la elaboración de planes de mejora de acuerdo a los resultados de la evaluación del desempeño.

El reto a enfrentar en el rubro de tecnologías de la información y comunicación es enorme, pues se debe lograr homogeneidad en los sistemas informáticos y su intercomunicación, además de que estén alineados a las prácticas, procedimientos y estándares existentes, así como a las necesidades específicas de las áreas.

Gestión y organización

Ante la diversidad de criterios y formas de trabajo en las distintas áreas de la PGR, se diseñó un modelo de gestión y organización con la finalidad de estandarizar la operación, así como dar respuesta a las nuevas exigencias del SJPA.

El modelo propuesto previó la creación de distintas áreas y/o unidades: a) atención inmediata, b) unidades de investigación y litigación y, c) áreas comunes de servicios de apoyo a la función sustantiva. Esta nueva estructura de la operación plantea enfocar los esfuerzos y recursos de investigación criminal; separar la función sustantiva del MP de las actividades administrativas y de gestión y, por otro lado, desestimar casos y priorizar el uso de salidas alternas en aquellos casos en que resulten viables.

El uso de las diversas salidas alternas permitidas por el SJPA en la PGR, es mínimo; los casos mantienen una alta tasa de judicialización, particularmente en los que hay detenido, pues no aprovechan la posibilidad de ser concluir mediante otras formas de terminación. Esto es consecuencia, esencialmente, de la ausencia de un plan de procuración de justicia que permita la priorización y desestimación de casos, lo que conlleva a que se mantengan viejas prácticas del sistema tradicional.

Por otro lado, respecto la gestión de los asuntos, es necesario desarrollar capacidades y habilidades en el MP responsable de coordinar la investigación para liderar los grupos de trabajo y orientar las acciones en el marco del modelo de gestión aprobado para su operación. Es menester que el personal conozca a profundidad el modelo de gestión y sus respectivos protocolos, lineamientos, procedimientos y criterios de operación, pues, de lo contrario, quien dirija cada, área, sede o subsede, difícilmente aprovechará al máximo sus bondades e incluso podría contaminarlo al cometer desviaciones innecesarias.

Finalmente, la ausencia de protocolos y manuales también impacta en el diseño y puesta en práctica de mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño, porque estos documentos permiten el establecimiento de los indicadores de desempeño, que cons-

[85] Respuesta a solicitud con número de folio 0001700054717
[86] Respuesta a solicitud con número de folio 0001700116617

tituyen los insumos para conocer, medir y controlar la operación del modelo de gestión y orientarse hacia la mejora continua.

Capacitación

Por lo que hace a la capacitación, con base en el informe de la PGR, se retoman los puntos más importantes que se deben atender en lo inmediato[88].

- No se cuenta con un instrumento normativo interno actualizado, que establezca los perfiles por puesto, acordes a las nuevas funciones derivadas del SJPA.
- Se continúa favoreciendo un perfil de servidores públicos sin las habilidades indispensables en el contexto de un SJPA.
- La capacitación inicial que recibe el personal sustantivo se enfoca en la formación de capacidades generales; sin orientarse hacia la especialización, a la cual se le dedican únicamente 60 horas en promedio. Además, no existe un plan general que derive en programas encaminados a la especialización para el personal sustantivo.
- Las actividades de capacitación y formación continua se llevan a cabo de forma aislada y disociada.
- Existe dispersión de la actividad de capacitación y formación profesional, en al menos 28 áreas administrativas inconexas –en términos de organigrama–, de las cuales 22 cuentan con facultades reglamentarias para realizar esa función; sin que exista alguna disposición normativa específica que las obligue a reportar o unificar los esfuerzos de capacitación, a fin de contar con información sistematizada y confiable, que permita medir el avance y los resultados en la formación del personal sustantivo.

Todo lo anterior impide consolidar una política general y sistematizada de profesionalización al interior de la PGR. Por lo tanto, es urgente iniciar programas de capacitación especializados, así como definir y crear catálogos de puestos y perfiles con orientación al SJPA.

[88] Ibidem, p.p. 15-16.

b) Poder Judicial de la Federación

Gestión y organización

El PJF ha contemplado un conjunto de acciones para la consolidación del sistema, que se traducirán en una operación cada vez más eficiente, los cuales son[89]:

- Funcionamiento del SJPA para el tratamiento de causas con delitos de investigación complejos, como delincuencia organizada;
- Reducción de la prisión preventiva a nivel de excepción;
- Reparación efectiva del daño, como una institución que opere con normalidad; y,
- Capacitación y actualización constante.

En 2015 el PJF replanteó las estimaciones originales del "Plan Maestro", aprobado por el Pleno del CJF en 2013, tomando en cuenta la etapa de consolidación hasta diciembre de 2018. Las necesidades de reorganización institucional que se generarán, de manera gradual, durante el proceso de consolidación son:

- Construcción de 181 salas.
- Designación de 310 jueces de Distrito.
- Contar con, al menos, un Centro de Justicia por entidad federativa.

Del total de los jueces designados, el 79% estarán dedicados exclusivamente a funciones jurisdiccionales y el 21% restante se desempeñarán como "jueces administradores". Además, se dispuso que, por ahora, no será necesario designar a magistrados de apelación con competencia exclusiva en el sistema acusatorio, en virtud de que, conforme a las necesidades reales para el orden federal, los jueces de Distrito tienen competencia para todo el procedimiento de primera instancia (de Control, de Enjuiciamiento y de Ejecución), mientras que de la apelación se harán cargo los Magistrados Unitarios de Circuito existentes.[90]

[89] Informe de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, en el Poder Judicial de la Federación, 2016.

[90] Consejo de la Judicatura Federal, Informe ejecutivo sobre avances en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, noviembre 2015.

Tecnologías de la información y comunicación

En el PJF fue previsto el diseño de un sistema informático de gestión del despacho judicial, que administrará y controlará las audiencias. Esta herramienta tiene una doble utilidad; por un lado, se incluye, entre otras innovaciones, el expediente, la firma y la notificación electrónicas; y, por el otro, permite la conectividad con las diversas instituciones y partes que intervienen en el proceso penal.

Entre las funcionalidades más importantes del "Sistema Informático de Gestión" destacan las siguientes:

- Interoperabilidad entre instituciones.
- Recepción de solicitudes electrónicas.
- Registro de solicitudes.
- Agenda de audiencias.
- Seguimiento de audiencias.
- Gestión judicial y administrativa.
- Notificaciones electrónicas.
- Estadística judicial.
- Consultas y reportes diversos.

No obstante, debido al proceso de mejora continua, a mediados de 2015 el CJF inició las actividades para generar un nuevo "Sistema Informático de Gestión" para atender la demanda, cada vez mayor, de servicios. Para finales de 2016 se habían desarrollado módulos de captura para el SJPA, incluyendo la generación automática de listas de acuerdos, el control de partes e intervinientes, control de notificaciones, expediente electrónico, uso de *Word SISE* y control de la oficialía de partes, entre otros.

Se elaboraron también mecanismos de captura para diversos tipos de asuntos, tales como: procesos de extracción, apelaciones, procesos penales en segunda instancia, reconocimiento de inocencia, anulación de sentencia, comunicaciones oficiales, registro de objetos y documentos, así como el diseño de los libros de control y del modelo de recepción y turno de la oficialía de partes del Centro de Justicia Penal Federal dentro del SISEOCC[91], con la capacidad de recibir solicitudes y promociones en línea.

Adicionalmente, se instauró un mecanismo de comunicación con la PGR, a través de los servicios *web* seguros y se interconectó la agenda de audiencias con el sistema de videograbación, así como con la captura de índices de las mismas.

Por último, se desarrolló el "Portal de Servicios en Línea", el cual permite presentar promociones, solicitudes y recursos línea través de *internet*, así como la visualización de las carpetas digitales y audiencias para las partes que lo soliciten, previa autorización.

En resumen las acciones instrumentadas por el CJF, son las siguientes:

Número	Actividad	Generales de la operación
1	Instalación de la infraestructura de cómputo, almacenamiento, WAN, LAN, audio y video.	Instalación y puesta a punto de la infraestructura tecnológica en los CJPF a nivel nacional.
2	Sistema informático de gestión judicial penal.	Desarrollo de los módulos de captura para el proceso penal acusatorio dentro del Sistema Integral del Seguimiento de Expedientes (SISE).
3	Sistema de oficinas de correspondencia común para Centros de Justicia (OCC).	Diseño del modelo de recepción y turno de la Oficialía de Partes del CJPF.
4	Servicios de comunicación con la PGR.	Desarrollo del mecanismo de comunicación con PGR.
5	Portal de servicios en línea.	Permite: promociones, solicitudes y recursos en línea, así como la visualización de las carpetas digitales y audiencias para las partes que lo soliciten y sean autorizadas para tal efecto.

Fuente: Informe de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, en el Poder Judicial de la Federación, 2016.

[91] Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes de Correspondencia Común del Consejo de la Judicatura Federal.

Finalmente, vale la pena mencionar que el CJF ya tiene planteada una ruta clara para finalizar lo necesario en cuanto a infraestructura, personal suficiente y capacitado, sistemas informáticos y modelos de gestión, para atender las necesidades de servicio de justicia penal en el ámbito federal.

Capacitación

El CJF llevó a cabo diversos esfuerzos de capacitación para contar con el personal necesario en cada fase contemplada en el plan de implementación. Asimismo, al interior de la institución realizó acciones de promoción e inducción de conocimientos generales entre los servidores públicos del PJF. Por ejemplo, del 19 de enero al 6 de marzo de 2015, el Instituto de la Judicatura Federal (IJF) realizó el "Curso de inducción para magistrados de Circuito especializados en el nuevo proceso penal", con una duración de 279 horas y la participación de 18 magistrados. El programa fue de tiempo completo y transcurrió de manera paralela al de aspirantes a jueces, integrando, entre otras cosas, prácticas en la ciudad de Chihuahua, a fin de revisar el sistema de impugnación que se implementa en esa entidad y discutir con distintos magistrados locales casos y problemas jurídicos de relevancia[92].

En general, el proceso de capacitación en el PJF fue completo e incluyente, pues en él se formaron Magistrados, Jueces y personal de apoyo a los jueces, a través de cursos, seminarios y congresos. Asimismo se instrumentaron prácticas interinstitucionales derivadas de convenios de colaboración entre la PGR, la SEGOB y el PJF. Estas se realizaron en dos vertientes[93]:

a) Permanentes desde junio de 2015 hasta junio de 2016, efectuadas viernes y sábados en el IJF, en donde participó personal aspirante a operar el nuevo sistema de las tres instituciones involucradas (desde policías hasta jueces); y

b) Específicos, durante, al menos, la semana previa a la apertura de cada Centro de Justicia Penal Federal (CJPF), por parte de los operadores en cada entidad con la participación de todos.

Esta práctica de encuentros conversatorios resulta de gran utilidad para generar espacios de diálogo constructivo y pragmático para aportar soluciones que armonicen con la lógica del SJPA, unificar criterios, procurar un cambio de mentalidad respecto a las ideas enclavadas por varios años en el ámbito jurídico mexicano y conocer las diversas figuras jurídicas pertenecientes al SJPA, así como sus alcances, en favor de la consolidación del sistema.

c) Defensoría Pública

Gestión y organización

La Defensoría Pública Federal, tal como sucede en el panorama a nivel nacional, se encuentra en una desventaja respecto a las demás instituciones operadoras por lo que hace a la reorganización institucional.

Sin embargo, el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) está en un proceso de adecuación de la institución a las nuevas necesidades del SJPA. En junio de 2016, se publicaron diversas reformas y adiciones a la *Ley Federal de Defensoría Pública*, así como adiciones a las *Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública*, que son un hito para la modificación en sus esquemas de trabajo. Asimismo, se encuentran en elaboración los Manuales de Organización de cada área del Instituto, en los que se establecerán las funciones de los Defensores Públicos en la nueva dinámica de trabajo. Además, se encuentra en desarrollo el prototipo de "Sistema Integral de Información" que se implementará en el instituto para la etapa de consolidación.

Capacitación

El IFDP realizó las gestiones necesarias con el propósito de estar en condiciones de prestar sus servicios en el ámbito federal. Como resultado de estas acciones se tiene que, hasta el momento, 85 defensores públicos federales debidamente capacitados están adscritos a los Centros de Justicia Federal, y de ser necesario se cuenta con 427 defensores públicos del sistema tradicional que pueden asignarse al nuevo sistema.

En el periodo de implementación se capacitaron a un total de 750 defensores públicos federales. Toda la capacitación estuvo a cargo del CJF.

[92] Consejo de la Judicatura Federal, Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Poder Judicial de la Federación, junio 2016. Disponible en: https://www.cjf.gob.mx/reformas/data/documentos/informeFinal.pdf
[93] Ídem

d) Comisión Nacional de Seguridad (y Policía Federal)

Gestión y organización institucional

La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) creó al interior de la Policía Federal la "Unidad de Servicios del Sistema de Justicia Penal", que es el área encargada de implementar las acciones necesarias para atender los requerimientos jurisdiccionales vinculados con el SJPA. Con base en el acuerdo de creación de la Unidad y el acuerdo del Comisionado Nacional de Seguridad para establecer las funciones para los encargados de la seguridad procesal, por parte de los miembros de la *Policía Federal*[94], las funciones de la Unidad son las siguientes:

- Atender los mandamientos dictados por los órganos jurisdiccionales, en materia de seguridad procesal, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Coadyuvar en la atención, seguimiento y supervisión de las medidas cautelares, así como de la evaluación de riesgo que instruyan los órganos jurisdiccionales.
- Realizar los traslados iniciales, temporales y definitivos de personas y objetos, conforme a las órdenes que dicten los órganos jurisdiccionales.
- Mantener el orden en las salas de audiencia, así como la seguridad de los imputados, de las partes o sujetos intervinientes y en general de los asistentes a las mismas.
- Desarrollar en coordinación con la Secretaría General, programas de capacitación en materia del SJP.
- Brindar asesoría a los integrantes de la Policía Federal en materia del SJP.
- Proponer a las Unidades Administrativas de la Policía Federal el equipamiento básico para realizar las funciones contenidas en el Sistema de Justicia Penal.
- Implementar acciones de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales para la atención de víctimas.

Aunque es de reconocerse la creación de la Unidad de Servicios del Sistema de Justicia Penal, pues representa una instancia de coordinación con otras instituciones, las funciones de la misma son limitadas, pues no cuenta con facultades de seguimiento y evaluación del desempeño de la policía, tanto procesal como primer respondiente, para establecer mecanismos institucionales de mejora continua.

En el ámbito federal, el porcentaje de personas privadas de la libertad que están en proceso es de 43.6% y aún no se cuenta con una autoridad de supervisión de medidas cautelares.

Por otro lado, aunque la Unidad de Servicios coadyuva a la atención, seguimiento y supervisión de las medidas cautelares y a la evaluación del riesgo, no se encuentra constituida en la CNS una autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, lo que impacta negativamente en los objetivos del SJPA, pues no ha permitido reducir el uso de la prisión preventiva como medida cautelar. En el ámbito federal, el porcentaje de personas privadas de la libertad que están en proceso es de 43.6%[95], porcentaje mayor que en el fuero local, lo cual pone de manifiesto la urgente necesidad de contar con una unidad de seguimiento de medidas cautelares para la Federación.

Por otro lado, al interior de la Policía Federal se creó un Grupo Multidisciplinario para la consolidación del SJP, en el que participan representantes operativos y jurídicos de cada una de las siete divisiones, donde a manera de conversatorios, se dan a conocer las buenas prácticas y las áreas de oportunidad para la mejora de la operación relacionada con las funciones de la institución en el SJP.

De igual forma se cuenta con un Centro de Atención Telefónica en donde un grupo de instructores y operadores expertos en sistema penal acusatorio, dan atención las 24 horas, los 365 días del año a las siete divisiones de la institución, para apoyarlos en las gestiones operativas relacionadas con el SJP: funciones de Primer Respondiente, llenado del Informe Policial Homologado y actas relacionadas, deten-

[94] Acuerdo del Comisionado Nacional de Seguridad, mediante el cual establece funciones a los integrantes de la Policía Federal en materia de Seguridad Procesal, expedido el 1° de abril de 2016; y el Acuerdo por el que se crea la Unidad de Servicios del Sistema de Justicia Penal, expedido el 15 de junio de 2016.

[95] CNS-OADPRS, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, julio 2016. Penal, expedido el 15 de junio de 2016.

ción y puestas a disposición, procesamiento del lugar de los hechos, cadena de custodia, coadyuvancia en la investigación del Ministerio Público, participando como testigo en juicio, funciones de Policía Procesal, entre otras.

Capacitación

Respecto al avance en la capacitación de elementos que conforman la fuerza federal de seguridad pública, en los últimos tres años fueron capacitados más de 48,748 policías. En la siguiente tabla se muestra el personal capacitado en cada período.

Año	Número de capacitados
2014	13,204
2015	17,977
2016	17,567

Para continuar con procesos de mejora continua en la preparación de los elementos de seguridad federal se han diseñado los siguientes planes:

- Básico del Programa Nacional de Capacitación de la Función Policial dentro del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- Especializado: Actuación de la Policía en Funciones de Primer Respondiente.
- Especializado: Policía con Capacidades para Procesar el Lugar del Hecho en el Sistema Penal Acusatorio.
- Especializado: Policía Procesal.
- Taller de Función Policial y Derechos Humanos.

7.3. Resultados en procuración e impartición de justicia en el sistema de justicia penal acusatorio

Para el análisis de los resultados de la operación de las instituciones federales del SJPA, la información utilizada proviene, como en los demás casos, de las propias instituciones, principalmente de la PGR y del PJF. En cuanto a la PGR, el periodo analizado es a partir del inicio de la vigencia del SJPA en el ámbito federal.

En las siguientes secciones se hará énfasis en los flujos de la investigación e impartición de justicia de los casos y causas, respectivamente. Este acercamiento analítico se limitará a analizar, desde una perspectiva cuantitativa, cómo está operando el SJPA en el ámbito federal. Esto permitirá, al menos, observar algunos patrones de comportamiento que pueden orientar investigaciones más profundas para encontrar causalidades dentro del SJPA y, en esa medida, poder generar recomendaciones.

a) Vista panorámica de 821 días de operación del SJPA en el ámbito federal

Desde que cobró vigencia el sistema penal de corte acusatorio en el fuero federal, para diciembre de 2016 han pasado poco más de 800 días. En el esquema que se muestra más adelante, se observa el procesamiento de los asuntos que ingresan al SJPA.

Entre los principales hallazgos, se puede observar que una de cada dos carpetas se ha determinado, lo que implica que, al igual que en las entidades federativas, el rezago comienza a ser un tema que requiere una atención inmediata. De no tomar medidas suficientes contra la acumulación de casos sin determinación, existe la posibilidad de que en el mediano plazo se produzca una saturación del sistema.

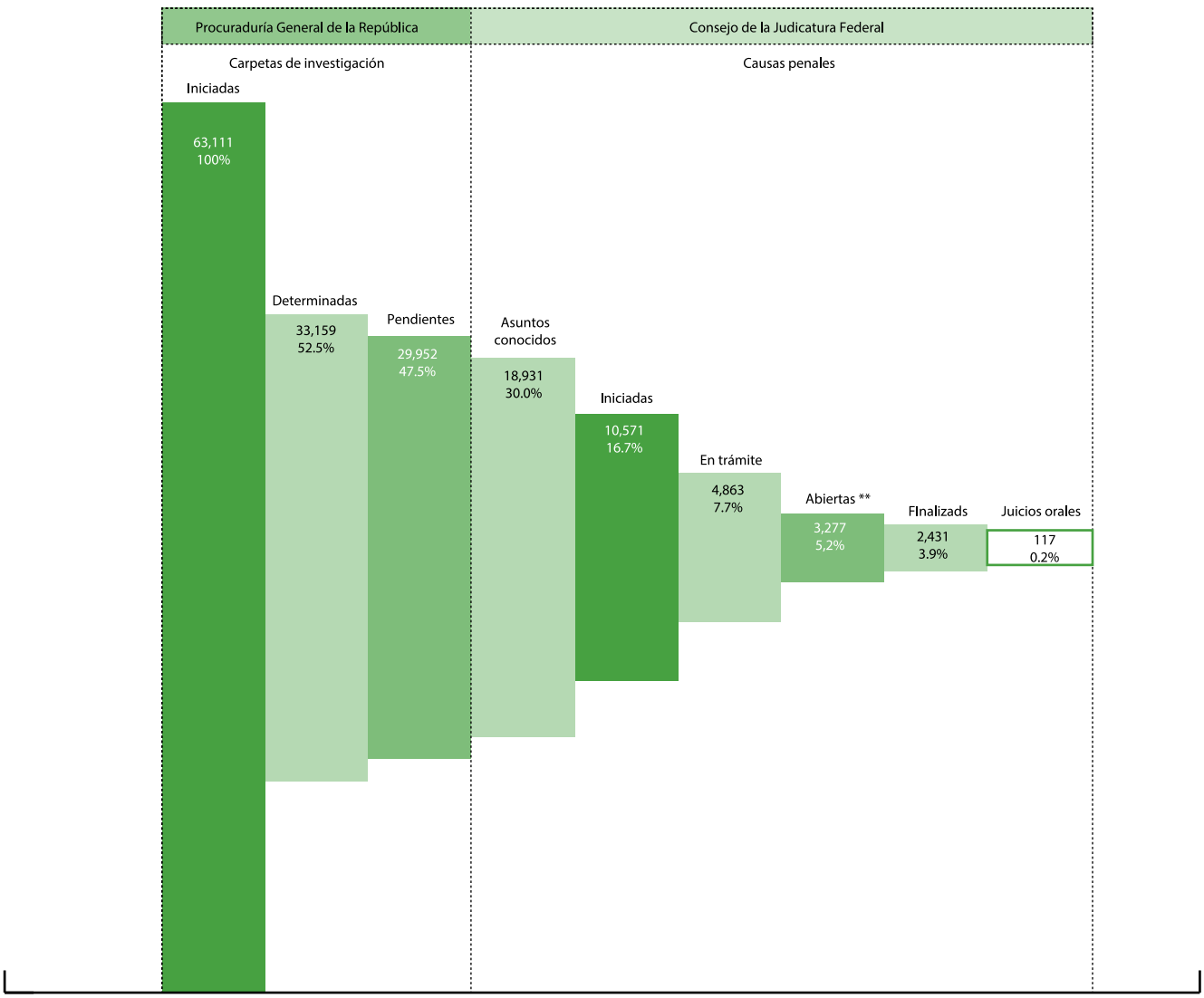
Como se mencionó anteriormente, una de las expectativas del SJPA es la descongestión de las cargas de trabajo en los tribunales, pues se permite el uso de diversas salidas alternas. Si bien en el ámbito federal, por las características de los delitos de su competencia, el número de asuntos que se pueden resolver por MASC son menores que en el fuero común, los datos demuestran que la cantidad de asuntos resueltos por esta vía es residual. Del total de carpetas determinadas, apenas el 0.36% tuvo como salida el no ejercicio de la acción penal, por medio de mecanismos alternos.

Además, en la gráfica se observa que del total de las carpetas de investigación iniciadas en la PGR, 30% ingresan como asuntos conocidos al Poder Judicial y, de éstos, poco más de la mitad (55.8%) se convierten en causas penales iniciadas. A su vez, de las causas iniciadas en el PJF, se han finalizado prácticamente una de cada cuatro causas (23%).

Si bien la proporción de causas penales iniciadas en el PJF es baja en comparación con el total de carpetas de investigación iniciadas en PGR, debe tomarse en cuenta que en esta última, existe un rezago del 47.5%, lo que significa que una de cada dos carpetas de investigación están pendientes de determinación. En resumen, durante los 821 días de operación, en promedio, diariamente se iniciaron 12.8 casos penales y se finalizaron 3 causas, lo cual representa una productividad de 23.4% en el SJPA en el ámbito federal.

Los datos nos indican que, del universo de carpetas iniciadas, solo el 0.18% llegó al juicio oral, mientras que el resto se resolvió por otras vías o se encuentran pendientes de determinación en la PGR o en trámite en el PJF.

En los siguientes apartados se muestra la información con mayor detalle, lo que permite elaborar algunas observaciones respecto a la operación en el ámbito federal.



b) Análisis del flujo de casos en la procuración de justicia

El flujo de los casos, por tipo de delito, que conoce la PGR en el periodo del 24 de noviembre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016, es el siguiente:

Los tipos penales patrimoniales son los más frecuentes, seguidos por la portación de armas de fuego. Solamente estos dos delitos representan el 44.6% del total. De las 20 categorías que utiliza la PGR para clasificar las carpetas de investigación registradas como iniciadas, en solo seis se acumulan el 70.3% de la demanda de servicios.

Carpetas de investigación iniciadas por tipo de delito			
Ley o norma aplicable para clasificar la conducta	Número	Frecuencia	
		Relativa	Acumulada
Patrimoniales	17,518	27.8%	27.8%
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	10,625	16.8%	44.6%
Otros Delitos del CPF	4,801	7.6%	52.2%
Contra la Salud	4,599	7.3%	59.5%
Otras Leyes Especiales	3,969	6.3%	65.8%
Electorales	2,839	4.5%	70.3%
Cometidos por Servidores Públicos	2,819	4.5%	74.7%
Ley de la Propiedad Industrial	2,326	3.7%	78.4%
Código Fiscal de la Federación	2,265	3.6%	82.0%
Ley de Vías Generales de Comunicación	2,215	3.5%	85.5%
Falsedad, Título Décimo Tercero	1,965	3.1%	88.6%
En Materia de Derechos de Autor	1,770	2.8%	91.4%
Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Fianzas y Seguros	1,686	2.7%	94.1%
Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental	1,168	1.9%	96.0%
Ley General de Salud	919	1.5%	97.4%
Ley de Migración	670	1.1%	98.5%
Contra la integridad corporal	441	0.7%	99.2%
Vías de Comunicación y Correspondencia	239	0.4%	99.6%
Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	215	0.3%	99.9%
Ley Federal del Derecho de Autor	62	0.1%	100.0%
Total de Delitos	**63,111**	**100.0%**	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Carpetas de investigación iniciadas por áreas centrales y total de delegaciones de la PGR, 2016					
Delegación / área central[96]	Iniciadas				
	c /d	s/d	Total	c /d	s/d
SCRPPA y Delegaciones	10,491	37,709	48,200	22%	78%
VISITADURIA	1	791	792	0%	100%
FEPADE	0	2,536	2,536	0%	100%
SDHPDSC	4	410	414	1%	99%
SEIDF	32	2,184	2,216	1%	99%
SEIDO	99	837	936	11%	89%
SJAI	0	37	37	0%	100%
UEAF	1	18	19	5%	95%
Total	**10,628**	**44,522**	**55,150**	**19%**	**81%**

c /d = con detenido
s/ d = Sin detenido

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Al agregar las carpetas por el tipo de área que las determina, encontramos que el 88.8% de los asuntos están concentrados en las delegaciones de los estados de la PGR, cuya área de adscripción es la SCRPPA, mientras que las áreas centrales integran el 11.2%.

Al respecto, es evidente el modelo de gestión heterogéneo para el despacho o tratamiento de casos entre las áreas centrales y las delegaciones. En la tabla se puede apreciar la disparidad entre los casos que inician con y sin detenido y estos, a su vez, cómo se judicializan y en qué proporción.

El 81% de los casos que se iniciaron en 2016 fueron sin detenido, el resto (19%) fue en flagrancia. Cabe señalar que esta relación es a nivel agregado, sin embargo, los números cambian cuando se observan las áreas centrales de forma individual.

Los datos nos indican que el número de asuntos iniciados con detenido en las áreas especializadas es menor, hasta en 50%, en comparación con las delegaciones.

En cuanto a la judicialización de las investigaciones, como se observa en la siguiente tabla, el mayor porcentaje se encuentra en la SEIDO, en donde el 82% de las carpetas judicializadas fueron con detenido. En el resto de las áreas el mayor porcentaje de carpetas judicializadas son sin detenido. De hecho, de los datos proporcionados por el CJF, se desprende que el 99% de las causas penales iniciadas, son en flagrancia. Esta situación evidencia las deficiencias en las capacidades de investigación de las distintas áreas de la Procuraduría.

Estos datos también evidencian la ausencia de un modelo de gestión que permita reflejar grados operativos de trabajo similares. La SCRPPA solo judicializa una de cada 10 carpetas de investigación sin detenido; mientras que en las investigaciones con detenido, la judicialización no es tan diferente, pues apenas tres de cada 10 se ingresan al ámbito jurisdiccional. El resto de las CI se determinan por otras salidas.

[96] SCRPPA: Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, VISITADURÍA: Visitaduría General, FEPADE: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, SDHPDSC: Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, SEIDF: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, SEIDO: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, SJAI: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Proporcionalidad de carpetas de investigación judicializadas 2016				
Delegación / área central	Proporcionalidad del total de CI judicializadas		Proporcionalidad de las CI judicializadas respecto de las CI iniciadas	
	c /d	s/d	c /d	s/d
SCRPPA	46%	54%	33%	11%
VISITADURIA	50%	50%	100%	0%
FEPADE	0%	100%	0%	1%
SDHPDSC	27%	73%	75%	2%
SEIDF	40%	60%	53%	1%
SEIDO	82%	18%	183%	5%
SJAI	0%	0%	0%	0%
UEAF	33%	67%	100%	11%
Total	**47%**	**53%**	**35%**	**10%**

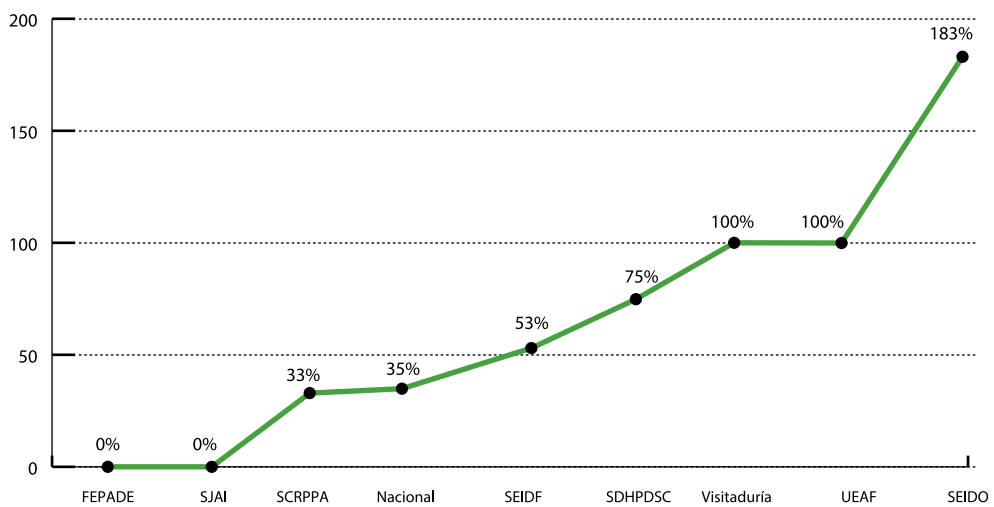
c /d = con detenido
s/ d = Sin detenido
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Causas judicializadas 2016		
Área	Causas judicializadas	
	Absoluto	Relativo
SCRPPA	7,659	96.0%
Visitadora	2	0.0%
FEPADE	35	0.4%
SDHPDSC	11	0.1%
SEIDF	42	0.5%
SEIDO	222	2.8%
SJAI	0	0.0%
UEAF	3	0.0%
Nacional	**7,974**	**100.0%**

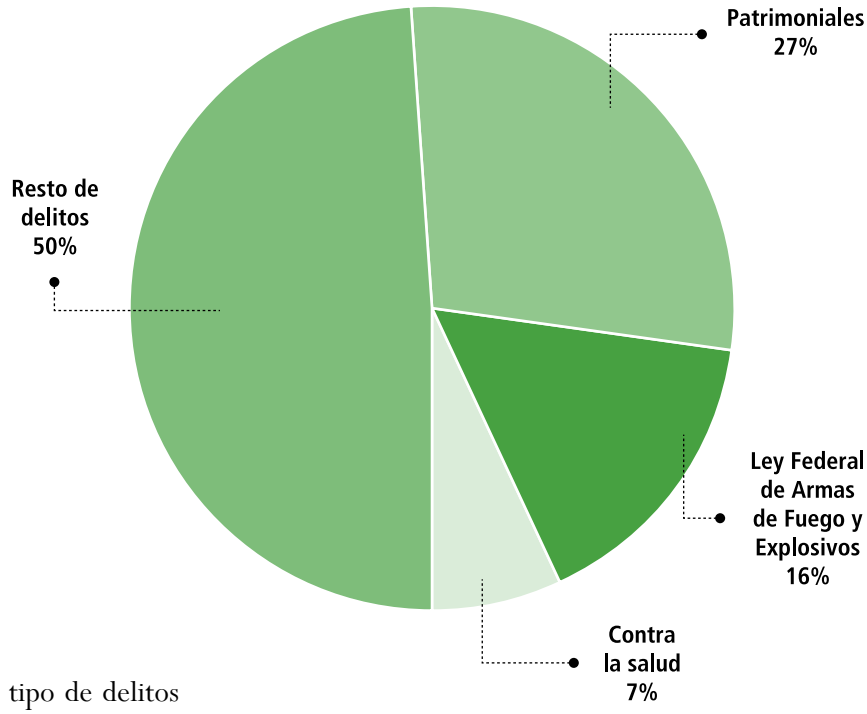
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

En este marco de análisis cabe mencionar que la mayoría de los tipos penales procesados no son, precisamente, los asuntos de mayor complejidad –como los relacionados con la delincuencia organizada–, pues éstos representan apenas el 4% del total, como se puede observar en la siguiente tabla. La SCRPPA concentra el 96% de los casos judicializados de la PGR que, en principio, son los de menor complejidad.

Carpetas de investigación con detenido judicializadas respecto de las iniciadas



Carpetas de investigación por tipo de delito
2014-2016



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Además, también es valioso conocer el tipo de delitos con los que se inician las carpetas de investigación para, en ese sentido, diseñar los esquemas de funcionamiento adecuados a la complejidad de cada delito. En la siguiente gráfica se observa que tres tipos de incidencia representan la mitad de la carga de trabajo de la PGR.

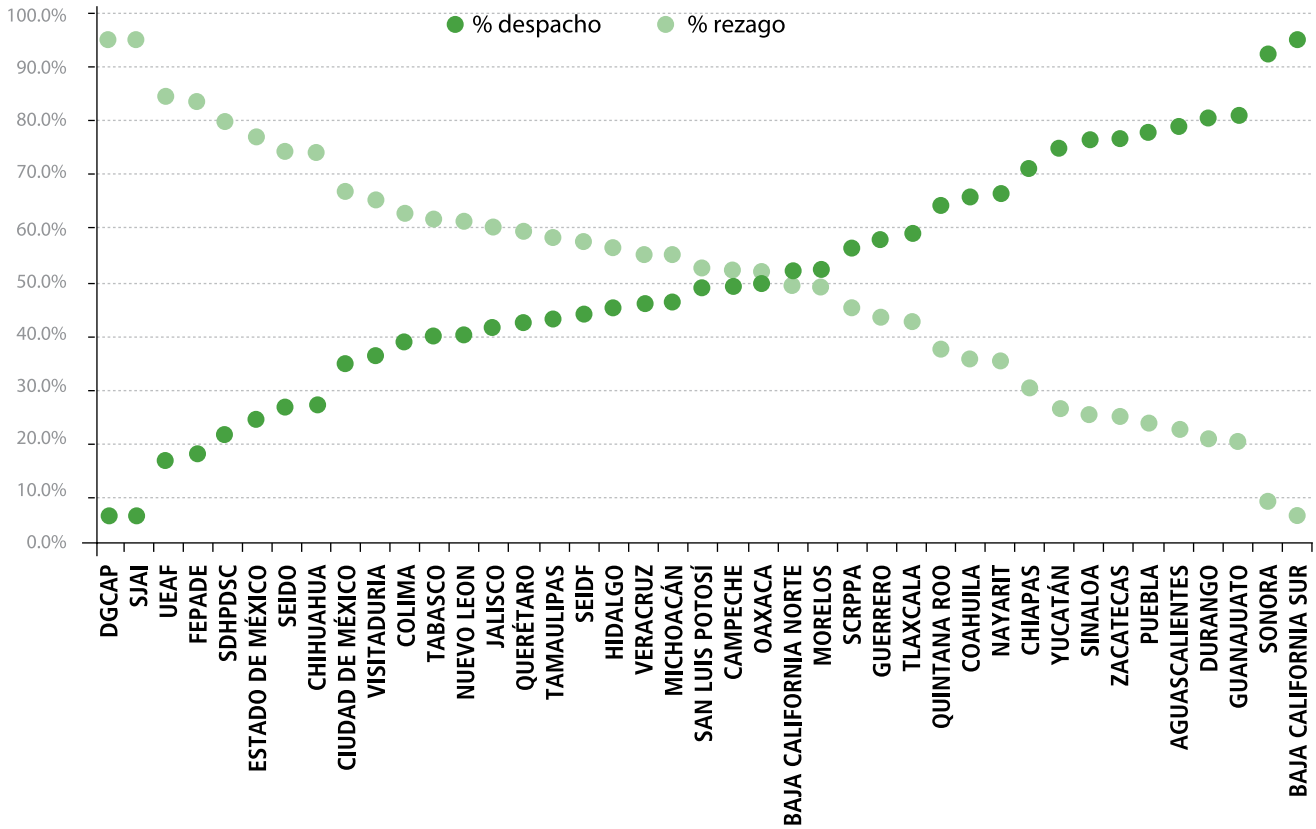
La cantidad de carpetas que no han sido determinadas es alto, siendo que la mayor parte de los asuntos (88.8%) son de baja complejidad, por lo que su resolución debería ser más ágil; mientras que los delitos más complejos, como el de delincuencia organizada, por ejemplo, tienen una frecuencia muy baja. En resumen, los asuntos no complejos son los más frecuentes, pero la celeridad en su determinación no es alta, lo cual haría pensar que en delitos de mayor complejidad la eficiencia en la tramitación sería todavía menor.

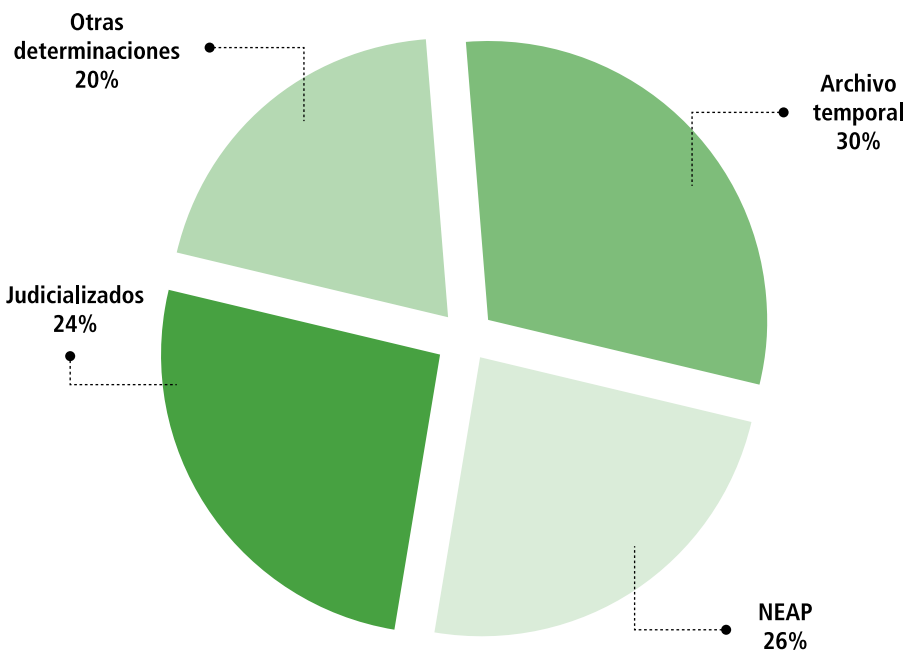
Carpetas de investigación nov 2014 - dic 2016		
Iniciadas	Determinadas	Pendientes
63,111	33,159	29,952
100 %	52.5%	47.4%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

En la siguiente gráfica se aprecia la proporción de carpetas de investigación acumuladas tanto en las delegaciones, como en las áreas centrales de la PGR, frente a los casos determinados. En 23 de las Delegaciones y áreas centrales, el porcentaje de CI que permanecen en trámite (respecto de las iniciadas) es superior al de las determinadas, lo que se traduce en un rezago significativo en la operación. Asimismo, implica que la mitad de la PGR tiene niveles de determinación mayores que el resto, lo que supone un funcionamiento heterogéneo de las diferentes áreas encargadas de la persecución de los delitos.

Continuando con el análisis, se observó que el grado de determinación es de 52.5%. De las 10 clases o categorías que utiliza la PGR para clasificar las determinaciones, el 80% se concentra en tres tipos: archivo temporal (30%), no ejercicio de la acción penal (26%) y judicialización (24%). El resto son las determinaciones menos frecuentes, como incompetencia, criterio de oportunidad y abstención de investigar.





Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Tipo de determinación de las carpetas de investigación de la PGR 2014 -2016			
Tipo de determinación o despacho	Número	Frecuencia	
		Relativa	Acumulada
Archivo temporal	9,849	29.7%	29.7%
NEAP (otros supuestos)	8,379	25.3%	55.0%
Judicializados sin detenido	4,266	12.9%	67.8%
Judicializados con detenido	3,708	11.2%	79.0%
Incompetencia	3,653	11.0%	90.0%
Incompetencia interna	1,790	5.4%	95.4%
Acumuladas	1,197	3.6%	99.0%
Abstención de investigar	162	0.5%	99.5%
NEAP (MASC acuerdos cumplidos)	122	0.4%	99.9%
Criterio de oportunidad	33	0.1%	100.0%
Total	33,159	100.0%	

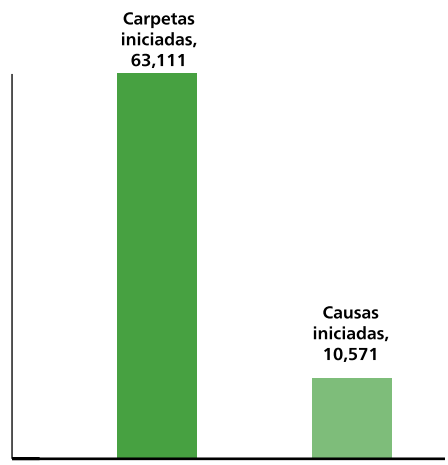
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Respecto al archivo temporal, del universo de carpetas determinadas, una de cada tres se encuentra en esta categoría. Esta forma de determinación, no implica por sí misma una mala práctica, pues podría servir como mecanismo de gestión de los casos, de acuerdo a la recolección de información y conexidad entre ellos, que potencialmente puede implicar en el tiempo la definición de líneas de investigación para resolverlos. Sin embargo, en la actualidad, esta figura sigue siendo utilizada como la reserva, en el sistema tradicional.

En cuanto al uso de los MASC, en la justicia penal federal es mínimo. Por esta vía solamente se han resuelto 122 carpetas de un total de 33,159. Seguramente este procedimiento es residual en el ámbito federal por el tipo de conductas que se persiguen; no obstante, su uso debería aprovecharse al máximo, siempre que aplique, pues son canales de finalización eficientes y efectivos.

Por último, en relación con las carpetas que se judicializan, en el agregado se observa que una de cada cuatro carpetas se turnan a los órganos jurisdiccionales para continuar con el proceso. De éstas, el 46.5% se iniciaron con el probable responsable detenido y el resto sin detenido. Asimismo, de las carpetas que iniciaron sin detenido (59,403) se lograron judicializar el 7.2%.

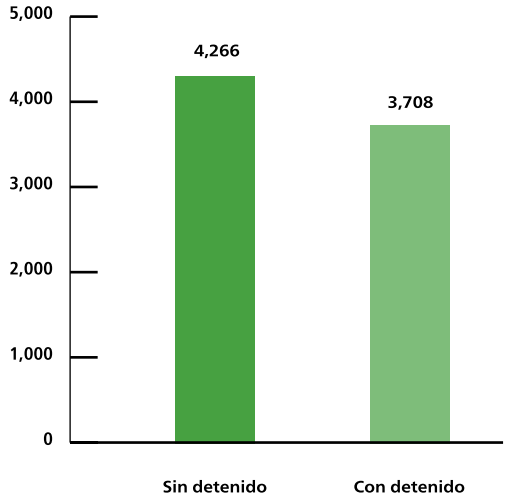
Carpetas de investigación judicializadas 2014-2016



Nivel de judicialización, 2014-2017

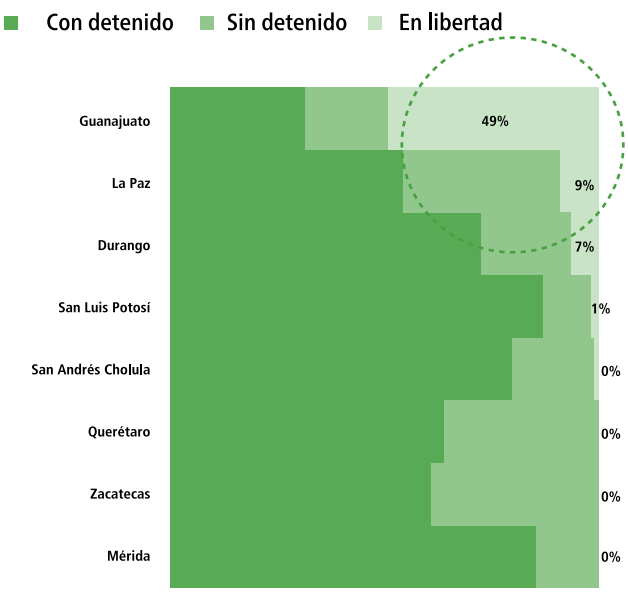
Una lectura adicional a estos datos nos indica que los retos de investigación en la PGR son mayores. Si tomamos como base el total de carpetas de investigación iniciadas (63,111), es claro que en el 94.2% de los casos no se conoce al detenido o, por lo menos, inician sin detenido.

Carpetas de investigación judicializadas 2014-2016

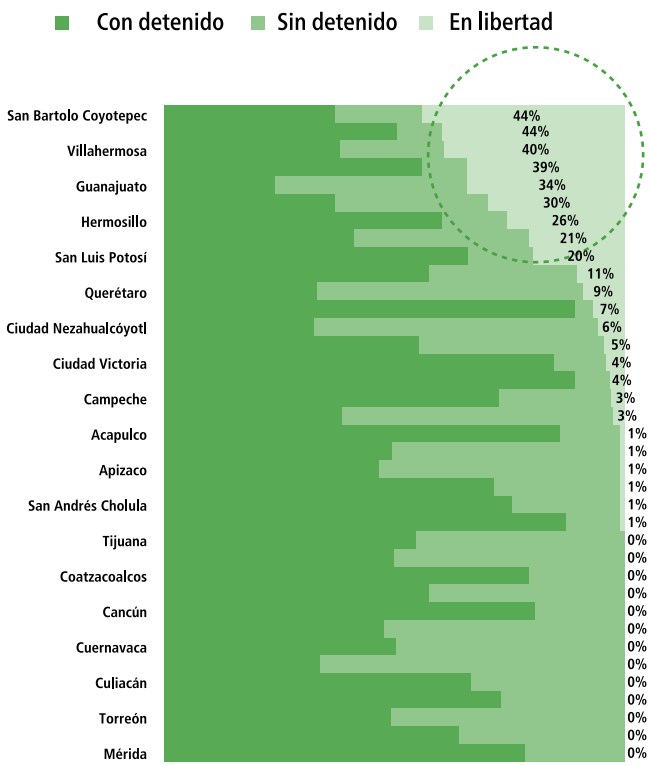


Adicionalmente, es necesario analizar el uso que se hace de la facultad del MP de dejar en libertad a personas detenidas, de acuerdo al CNPP. En las siguientes gráficas se ilustra la situación que prevalece en algunos centros de justicia ubicados, por ejemplo, en San Bartolo Coyotepec, Villahermosa y Hermosillo, en donde la cantidad (relativa) de causas judicializadas con la persona en libertad es de entre el 30% y 46%.

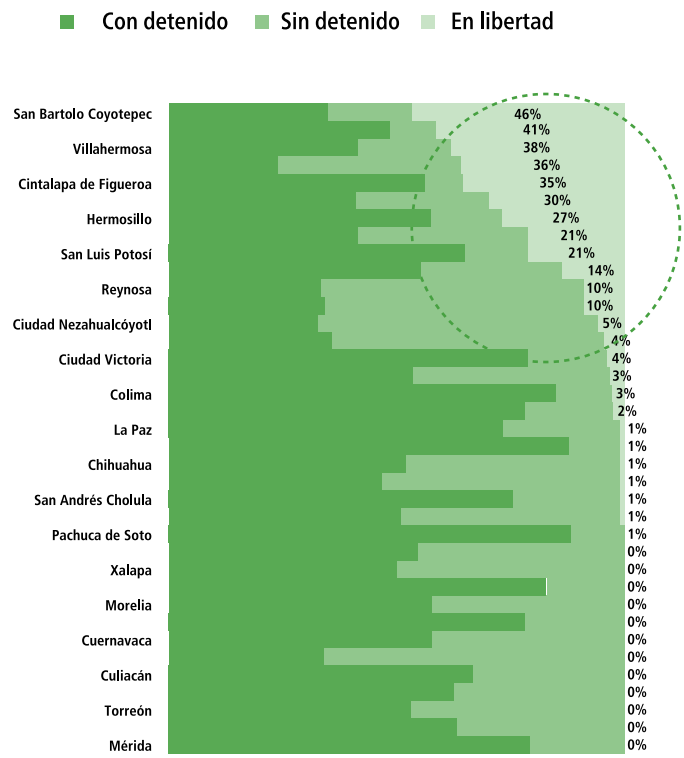
Judicialización del imputado al 14 de noviembre de 2015



Judicialización del imputado al 14 de noviembre de 2016



Judicialización del imputado al 31 de diciembre de 2017



c) Análisis del flujo de causas en impartición de justicia

De la misma manera en que ocurre a nivel nacional, la información otorgada por el PJF, no es coincidente con la proporcionada por la PGR. Esto, como ya se señaló, puede obedecer a distintos factores, entre los que se encuentra la disparidad en la forma de registro de las actuaciones. En la siguiente tabla se ilustra este comportamiento de los registros.

La PGR informó que el total de carpetas de investigación judicializadas era de 7,974, mientras que el CJF tiene registrados 18,931 asuntos conocidos, de los cuales se iniciaron

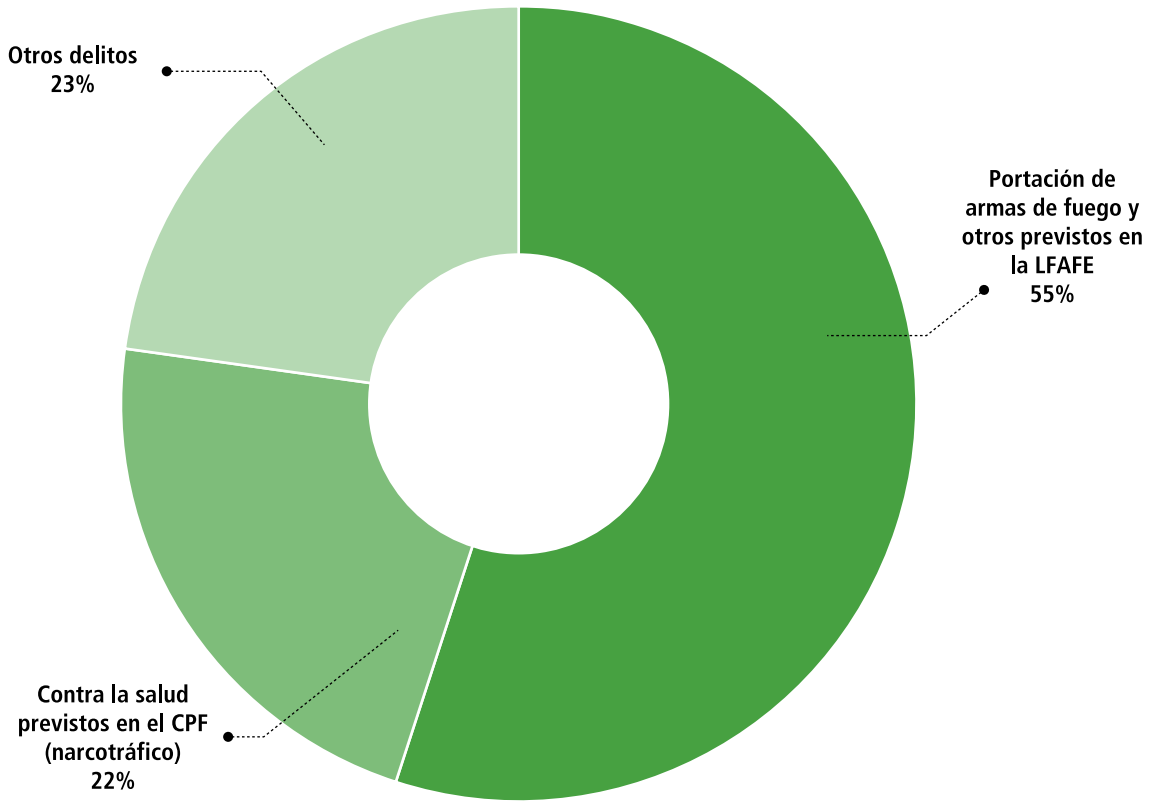
Carpetas de investigación y causas penales					
Procuraduría General de la República			Consejo de la Judicatura Federal		
Carpetas iniciadas	Carpetas judicializadas con detenido	Carpetas judicializadas sin detenido	Asuntos conocidos	Causas iniciadas	Imputados
63 111	3 708	4 266	18 931	10 571	15 127

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR y el CJF mediante solicitudes de transparencia.

Carpetas iniciadas por tipo de delito vs. Causas ingresadas y finalizadas en tribunales			
Tipo de conducta delictiva *	Número	Frecuencia	
		Relativa	Acumulada
Portación de armas de fuego y otros previstos en la LFAFE	7,092	55.4%	55.4%
Contra la salud previstos en el CPF (narcotráfico)	2,808	21.9%	77.3%
Robo de hidrocarburos y otros previstos en la materia	810	6.3%	83.7%
Contra el medio ambiente	289	2.3%	85.9%
Fiscal	283	2.2%	88.1%
Secuestro	258	2.0%	90.1%
Tráfico de personas	237	1.9%	92.0%
Patrimonial	154	1.2%	93.2%
Ataques a las vías de comunicación	89	0.7%	93.9%
Bancario o Financiero	85	0.7%	94.5%
Otros	698	5.5%	100.0%
Suma	**12,803**	**100.0%**	

* Las causas penales pueden incluir más de un delito.
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR y el CJF mediante solicitudes de transparencia.

Causas penales por tipo de conducta delictiva



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR.

10,571 causas. Como se puede observar, la discrepancia no es menor. Por un lado, tenemos que el total de los asuntos conocidos menos el total de carpetas judicializadas es de 10,957, lo que representa 37.4% más asuntos que carpetas. Por su parte, si bien la diferencia entre las carpetas y causas es menor (2,597), el porcentaje es igualmente elevado: 32.5% del total de carpetas de investigación judicializadas.

Los delitos que con mayor frecuencia aparecen en las causas penales ingresadas a los tribunales federales son coincidentes con las carpetas iniciadas por el MP federal. En primer lugar están las causas penales por portación de armas de fuego; en segundo, los delitos contra la salud y, en tercer lugar, el robo de hidrocarburos. Estos tres tipos de conductas delictivas representan más de 80% del total de causas penales: solamente la portación de armas de fuego equivale a poco más de la mitad de las causas penales iniciadas en el periodo del nuevo SJP.

Esta diferencia en el registro se detectó en la clasificación de los delitos, tanto en las carpetas como en las causas, además de que destacan delitos que no se encuentran registrados claramente como el tráfico de personas, el secuestro y el robo de hidrocarburos, por ejemplo. En la tabla se elaboró un comparativo entre la clasificación que hace la PGR y la del PJF.

Las diferencias en los porcentajes de judicialización también son relevantes. Al respecto, destacan los asuntos relacionados con el delito de portación de armas de fuego, que es el de mayor frecuencia y también el más judicializado (67%), seguido de los delitos contra la salud (61%). En el otro extremo, se encuentran los delitos electorales y los cometidos por servidores públicos, de los que no se tiene registro alguno de judicialización.

Norma aplicable	Carpetas de investigación	Causas penales	Carpetas por causa judicializada
Patrimoniales	17,518	154	1%
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	10,625	7,092	67%
Otros Delitos del CPF [97]	4,801	1,068	22%
Contra la Salud	4,599	2,808	61%
Otras Leyes Especiales *	3,969	698	18%
Electorales	2,839	0	0%
Cometidos por Servidores Públicos	2,819	0	0%
Ley de la Propiedad Industrial	2,326	0	0%
Código Fiscal de la Federación	2,265	283	12%
Ley de Vías Generales de Comunicación	2,215	0	0%
Falsedad, Título Décimo Tercero	1,965	0	0%
En Materia de Derechos de Autor	1,770	0	0%
Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Fianzas y Seguros	1,686	85	5%
Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental	1,168	289	25%
Ley General de Salud	919	0	0%
Ley de Migración	670	237	35%
Contra la integridad corporal	441	0	0%
Vías de Comunicación y Correspondencia	239	89	37%
Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	215	0	0%
Ley Federal del Derecho de Autor	62	0	0%
Total de Delitos	**63, 111**	**12 803**	**20%**

* Se incluyeron las cusas judicializadas por robo de hidrocarburos y otros previstos en la materia, y secuestros
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR y el CJF mediante solicitudes de transparencia.

Se observa que el mayor índice de judicialización se da en delitos no complejos como el de portación de armas, en donde aproximadamente siete de cada 10 casos judicializados son por este ilícito. Lo anterior supone que se priorizan delitos que no requieren un nivel de investigación sofisticado y se dejan de lado los que son más exigentes en ese aspecto.

d) Juicios orales

A partir de la información proporcionada por el PJF, en particular por parte de la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, podemos observar algunos datos que vale la pena destacar.

[97] Se incluyeron las causas judicializadas por robo de hidrocarburos y otros previstos en la materia, y secuestros.

Medidas	Procuraduría General de la República			Consejo de la Judicatura Federal					
	CI iniciadas	CI determinadas	CI Pendientes	Asuntos conocidos	Causas iniciadas	En trámite	Abiertas [98]	Finalizadas	Juicios orales [99]
Absoluto	63 111	33 159	29 952	18 931	10 571	4 863	3 277	2 431	117
Relativo	100.0%	52.5%	47.5%	30.0%	16.7%	7.7%	5.2%	3.9%	0.2%

* Se reifere a las causas que no están finalizadas: Suspensión condicional a proceso, incompetencia, no vinculación, detención ilegal, y formas de conducción del imputado en el proceso.
** 76 ya están finalizados

Del número de carpetas de investigación iniciadas desde noviembre de 2014 (63,111) únicamente han terminado en juicio oral 117 (0.2%). Sin embargo, el porcentaje de personas absueltas en juicio oral ha crecido: mientras que en octubre de 2016 era de 13%, actualmente es de 25%.

La proporción de casos que llegan a las instancias judiciales está alrededor del 16%, poco menos de dos asuntos por cada 10 que se inician en la PGR. Sin embargo, esto no quiere decir que los casos estén siendo determinados o resueltos desde la Procuraduría, pues deben considerarse los índices de casos acumulados, además de que poco más del 50% de las CI son determinadas como "archivo temporal" o con el "no ejercicio de la acción penal".

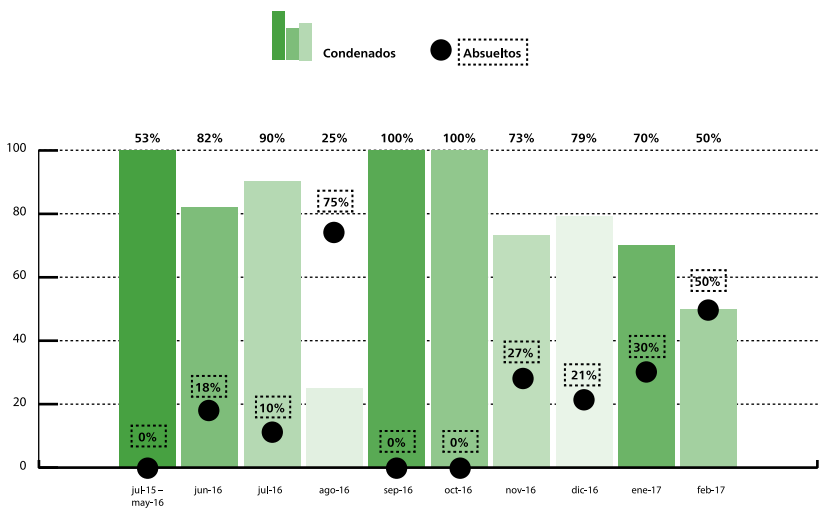
En cuanto a la operación de los tribunales se destaca que, en general, del total de causas iniciadas han finalizado el 23.6%, mientras que el 45.7% está en trámite y el resto han tenido decisiones judiciales, pero no necesariamente han concluido el proceso[100]. Por ejemplo, del total de causas iniciadas, el 21.7% están en suspensión condicional, el 5.5% no se pudo vincular a proceso, el 3.3% tiene una solicitud de conducción del imputado y en el 2.1% se calificó de no legal la detención. En síntesis, del 100% de causas iniciadas se tiene una tasa de eficiencia (causas pendientes de decisión para realizar audiencia / total de causas iniciadas) del 83%, es decir que ocho de cada 10 causas han sido atendidas por el PJF.

e) Sentencias absolutorias vs. condenatorias

La calidad de la investigación se puede ver reflejada en la decisión del juez, pues se podría deducir que si la investigación no estuvo bien lograda, el sentido de la sentencia seguramente será la absolución de los probables responsables. De forma contraria, una investigación bien sustentada supone una decisión favorable para el MP, por lo que la resolución será condenatoria.

Como se observa en la siguiente gráfica, los primeros me-

Composición de sentencias absolutorias y condenatorias 2015 -2017



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR y el CJF mediante solicitudes de transparencia.

[98] Se refiere a las causas que no están finalizadas: suspensión condicional a proceso, incompetencia, no vinculación, detención ilegal, y formas de conducción del imputado en el proceso.
[99] 76 ya están finalizados.

[100] Las causas en esta situación son aquellas en las que se tomó una decisión judicial y por el momento no se tiene una fecha exacta para su continuación, por ejemplo, causas que no se vincularon a proceso o en las que no se calificó de legal a detención. Pueden ingresar nuevamente, pero el juez no tiene control sobre ellas.

ses de que se tiene registro la tasa de absolución oscilaba en niveles entre 10% y 18%. Sin embargo, en agosto de 2016 hubo un aumento sustancial: el 75% de las sentencias emitidas por los jueces federales fueron absolutorias, lo que representa en número simples que solo en una de cada cuatro causas el MP obtuvo una sentencia condenatoria, derivada de su investigación. Llama la atención que en los siguientes meses (octubre y noviembre) el 100% de los casos obtuvieron sentencia condenatoria.

No obstante, al inicio del presente año (2017), se repite la situación de agosto de 2016, pues en una de cada dos de las causas, se emite una sentencia absolutoria.

f) Análisis pormenorizado de audiencias: cantidad y duración.

El SJPA basa su operación en la celebración de audiencias, como mecanismos definitorios, pues en cada una se toman decisiones que dan pie a continuar o finalizar el proceso. En este entendido, la duración y el número de audiencias por cada causa son indicadores fundamentales para una adecuada gestión en los tribunales, incluso, en virtud de las propias limitaciones de los espacios disponibles para su celebración.

Conforme a los datos recabados por CIDAC, la justicia penal federal tiene los siguientes números sobre la duración y el número de audiencias de forma agregada. Lo ideal sería tener información pormenorizada y organizada por tipo de delito, número de imputados y otros elementos, que contribuyan a caracterizar la demanda de servicios en los tribunales y aspirar a generar parámetros válidos y objetivos de comparación.

La tabla siguiente nos muestra que, del total de asuntos conocidos y causas iniciadas, se realizaron un total de 26,776 audiencias en las que estuvieron involucrados 15,127 imputados. El tiempo total de duración de todas la audiencias, considerado en minutos, fue de 2,033,154, es decir, más de 33,800 horas, equivalentes a 1,412 días. En cada caso, en promedio, se juzgaron 1.2 delitos.

Estos datos requieren de relativizarse para que tengan sentido, es decir, es preciso relacionarlos entre sí para contar con una idea más clara de lo que significan. Por ello, en la tabla siguiente se realizaron algunas relaciones de los asuntos conocidos, las causas iniciadas y los imputados, con las audiencias realizadas.

En promedio, por cada asunto que conoció el PJF se realizaron 1.4 audiencias, en el entendido de que se llevaron a cabo, por lo menos, una audiencia de control de legalidad o audiencia en privado. En cuanto a las causas iniciadas el promedio de audiencias por cada una es superior, 2.5 por cada causa. Una interpretación posible es que cada causa sustanciada toma, en promedio, dos audiencias y media para solventarse, lo cual hace pensar que los asuntos judicializados se están resolviendo en un máximo de 3 audiencias y que cada una tiene una duración promedio de una hora y quince minutos. Estos números, que son solo un aproximación, nos indican que el proceso es más ágil que antes.

Por otro lado, si con máximo tres audiencias se resuelven las causas y cada causa dura una hora y quince minutos, en términos simples, el proceso se finaliza en un promedio de 3 horas 45 minutos, aunque no sabemos con exactitud el número de días transcurridos entre audiencias. En la tabla que se analiza también se muestra la relación que hay con la cantidad de imputados. En promedio, cada imputado de los 15,127 reportados participó en 1.8 audiencias. Este número es menor respecto al de audiencias por causa, toda vez que una causa puede te-

Asuntos conocidos	Causas iniciadas	Imputados	Audiencias realizadas	Tiempo de audiencia (minutos)	Duración de audiencia promedio (minutos)	Delitos por causa	Delitos promedio por causa
18,931	10,571	15,127	26,776	2,033,154	75.9	12,803	1.2

Promedio de audiencias realizadas por:		
Asuntos conocidos	Causas iniciadas	Imputados
1.4	2.5	1.8

ner más de un imputado.

g) Revisión agregada final, carga, eficiencia y rezago de los operadores

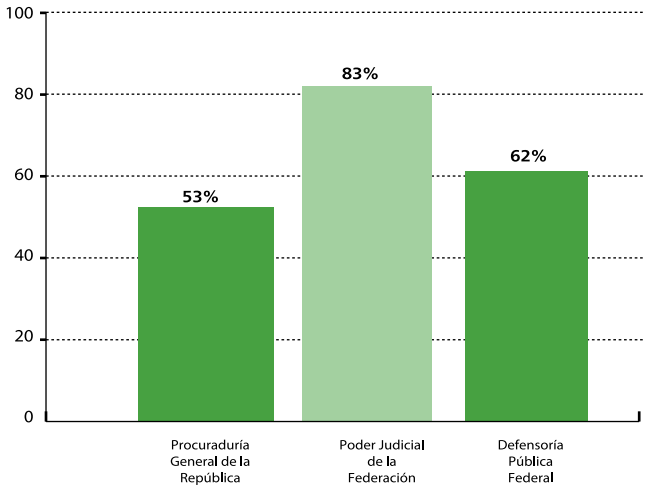
Es importante realizar una revisión por institución de los indicadores básicos sobre la operación del SJPA para, posteriormente, ahondar en análisis más detallados. Conocer cómo opera cada una de las partes del sistema permite deducir el comportamiento de los flujos de trabajo que impactarán en los resultados finales.

En las siguientes gráficas están representados aspectos importantes para cada institución, en el contexto del SJPA, como la eficiencia y los asuntos atendidos *per cápita*.

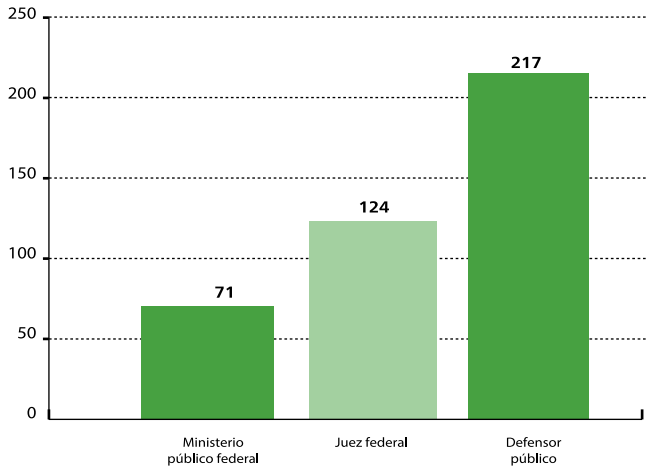
En contraste, en la última gráfica se muestran la proporción de casos y causas que todavía no han sido atendidas por las instituciones, o bien, que permanecen en trámite. El menor margen de asuntos por tramitar lo tiene el PJF, con tan sólo 17% de las causas que están en rezago.

Finalmente, estos indicadores reflejan la operación agregada de las instituciones, lo cual restringe la visión micro del quehacer cotidiano. Para visualizar con mayor detalle, se calculó el número de asuntos que, en promedio, atiende cada operador, con el propósito de comparar la relación entre la carga de trabajo y los niveles de rezago y eficiencia. Lo que se aprecia es que el operador que menor carga registra es el Ministerio Público, siendo la PGR la institución con el porcentaje de eficiencia más bajo (53%), a diferencia de los jueces y defensores, que tienen una carga mayor y niveles de eficiencia también mayores.

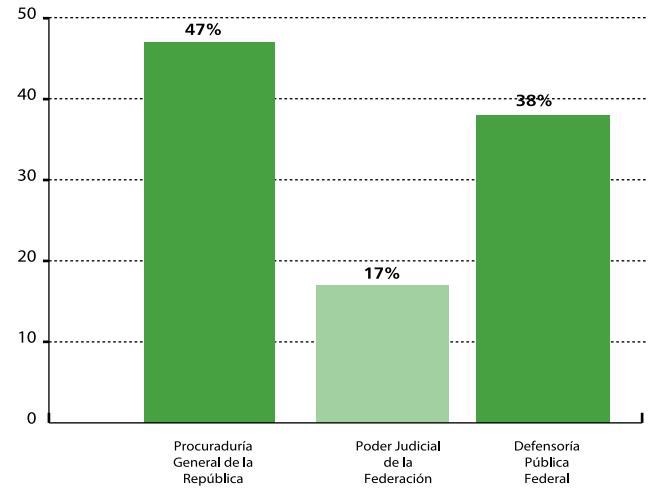
Eficiencia = Determinadas / iniciadas



Asuntos (promedio) atendidos per cápita



Rezago = trámite / iniciadas



Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes de transparencia realizadas a la PGR, CJF, IFDP.

8

CERRANDO LA BRECHA EN EL ÁMBITO LOCAL: EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Como CIDAC ha documentado, después de un intricado proceso de implementación del SJPA, se desarrollaron 33 procesos de transformación paralelos, pero, al mismo tiempo, desarticulados, que derivaron en una diversidad de escenarios y en distintos niveles de avance en las entidades federativas y en la federación. Desde 2013, CIDAC llevó a cabo de manera anual una clasificación de las entidades federativas, en función del avance y la calidad del proceso de implementación de la reforma penal. Este *ranking* se realizó con base en un estándar ideal alcanzable en la operación del sistema, de acuerdo a la metodología de evaluación y seguimiento desarrollada también por CIDAC.

Guanajuato mostró un avance relevante en el proceso de implementación.

Hasta 2016, año que la Constitución estableció como el de la culminación del proceso de implementación, en las entidades federativas aún existía un importante rezago para alcanzar el estándar óptimo de operación del sistema acusatorio. De acuerdo con la última evaluación realizada en el reporte de *Hallazgos 2015*, en comparación con las demás entidades federativas, Guanajuato mostró un avance relevante en el proceso de implementación. Este avance se debió, entre otras razones, a las buenas prácticas generadas en materia de simetría institucional, tecnología asociada a la gestión, el uso de medios alternativos de solución de conflictos y un proceso de capacitación integral de los operadores.

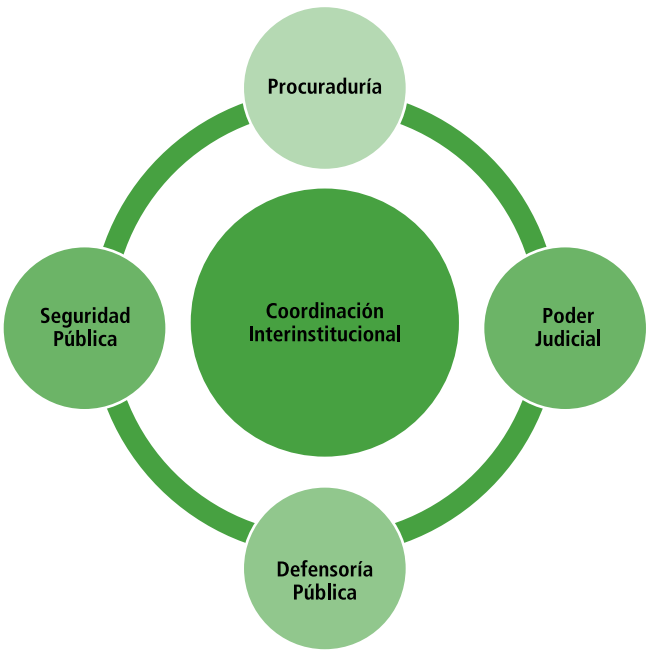
Sin embargo, aún hay brechas en la operación que deben atenderse, para garantizar una efectiva consolidación del sistema acusatorio en la entidad. Por ello, CIDAC se dio a la tarea de realizar una evaluación exhaustiva de la operación del SJP en el estado de Guanajuato a fin de, por un lado, identificar los modelos y las prácticas exitosas que puedan ser exportadas y adaptadas para su implementación a otras entidades; y, por el otro, identificar las áreas de oportunidad que aún dificultan la eficiencia institucional para alcanzar una operación óptima. Lo anterior, con la finalidad de que el estado de Guanajuato sea un referente de operación a nivel nacional. Para ello, el equipo de CIDAC, en conjunto con un experto en sistema penal de Alemania, llevó a cabo una visita a las cuatro instituciones operadoras del sistema de justicia, a fin de realizar un diagnóstico integral de la operación del SJP en el estado.

8.1. Condicionantes

Como se ha indicado en el primer capítulo de este reporte, las condicionantes tienen como objetivo evaluar las políticas públicas y su integralidad, así como el proceso de toma de decisiones para la operación del SJPA. Al mismo tiempo, es importante que en la entidad federativa se desarrollen mecanismos de planeación, de proyección de recursos, de seguimiento y procesos de homologación, cuando así convenga. De esa manera, es posible identificar áreas de oportunidad, replicar buenas prácticas, diseñar estrategias adecuadas de coordinación, generar proyectos estratégicos y, en última instancia, alcanzar los objetivos deseables a corto, mediano y largo plazo establecidos para las instituciones de justicia penal.

a) Coordinación, simetría interinstitucional y planeación estratégica

La coordinación es el punto fundamental de partida para una operación óptima del sistema de justicia. En ese sentido, una de las condiciones que llevaron a Guanajuato a tener un avance importante durante el proceso de implementación y que lo ha mantenido a la delantera para la consolidación, son los sólidos mecanismos de vinculación y coordinación que se han generado entre las instituciones operadoras del SJP.



En el estado se mantiene la "Comisión Estatal para la Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública", que desde 2008 fungió como el órgano implementador en la entidad. Si bien la Comisión sigue operando bajo el mismo esquema que desarrolló para la implementación del sistema penal acusatorio[101], actualmente sus funciones están encaminadas a la consolidación del mismo. En su estructura, la Comisión concentra a las cuatro instituciones del SJP (procuraduría, poder judicial, defensoría y seguridad pública), así como al Congreso del Estado y a organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo principal de la Comisión consiste en establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre los tres poderes, a efecto de que, en el ámbito de sus competencias, lleven cabo acciones conjuntas y específicas en la consolidación del SJPA. Para desarrollar las acciones, la Comisión Estatal cuenta con cuatro Subcomisiones en materia de capacitación, de normatividad, de difusión y de finanzas. Adicionalmente, cuenta con una Secretaría Técnica, que es el órgano de apoyo y seguimiento, responsable de ejecutar los acuerdos de la Comisión Estatal.

Los procesos de planeación para la mejora se realizan a través de conversatorios, reuniones u otros mecanismos de comunicación y coordinación entre las instituciones operadoras. Al mismo tiempo, en cada institución se generan planes de mejora aislados que, a través de la Comisión se van integrando con los planes de otras instituciones. A diferencia de otros estados, en Guanajuato no es el órgano implementador quien define los planes y los ejecuta, sino que, como ya se mencionó, esto se realiza de manera integral por las instituciones.

Una buena práctica que ha impactado en el avance de Guanajuato ha sido la planeación estratégica desde el inicio del proceso de implementación, con una visión hacia la consolidación. En el estado se llevó a cabo una proyección de necesidades sobre la base de un modelo de simulación matemática, cuya finalidad fue la de crear una estructura de soporte a las decisiones de planeación y gestión para instrumentar la reforma penal.[102] El modelo permitió tener un acercamiento a las necesidades estructurales que requería el sistema acusatorio y estimar los recursos que se necesitarían. Asimismo, la implementación se generó por regiones –pero sin distinguir por tipo de delito-, con la finalidad de ir adquiriendo experiencia y conocimiento sobre el sistema de manera gradual.

Es importante destacar que en las cuatro instituciones operadoras del sistema de justicia en el estado, se tiene la visión de que el plazo establecido en la Constitución, que culminó en 2016, no representó el final de un proceso de cambio, sino que marcó el paso a una fase de fortalecimiento para cerrar posibles brechas subsistentes e implementar mejoras. Además, se reconoce al sistema como un engranaje de todos los operadores, lo que es importante

[101] A la fecha no existe un acuerdo para modificar la denominación de "órgano Implementador" a "órgano de Consolidación", sin embargo, las acciones y tareas que ejecuta van encaminadas a lograr una consolidación en las instituciones operadoras del SJP, continuando con la estructura original que tenía desde la implementación.

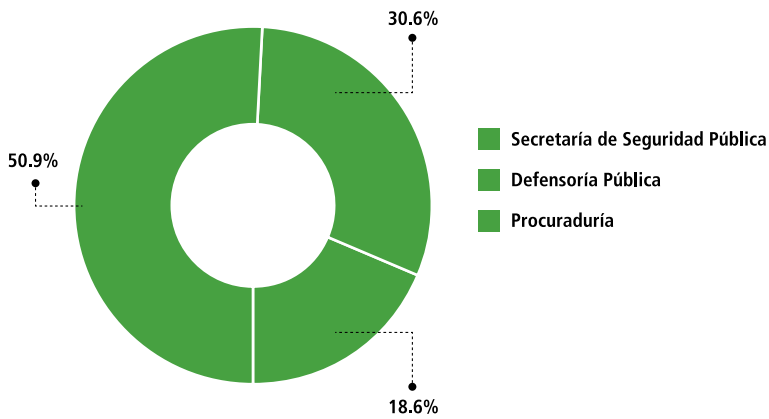
[102] Poder Judicial del Estado de Guanajuato, *Simulación*. Micrositio de los Juzgados de Oralidad Penal del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Disponible en: http://oralidad.poderjudicial-gto.gob.mx/?mod=gestion&sec=simulacion

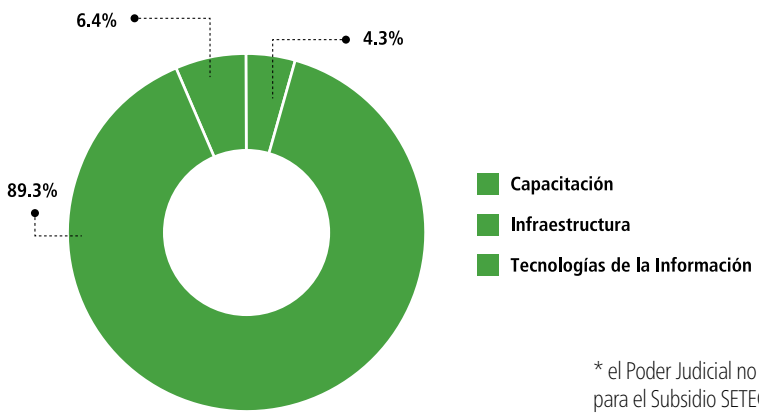
debido a que existe una concepción integral del mismo, que se distingue por constituir un trabajo en equipo, tanto al interior de cada institución como entre ellas. Sobresale, además, que los titulares de las instituciones involucradas promueven los cambios necesarios con una visión hacia la consolidación del sistema acusatorio.

b) Recursos financieros para el sistema penal acusatorio

Por lo que hace a los recursos, el modelo de simulación desarrollado por las instituciones, permitió realizar una proyección de los recursos necesarios para la implementación. En la Procuraduría actualmente utilizan una herramienta denominada "Planeador de Recursos" que, igualmente, consiste en simuladores que calculan el monto de los recursos de acuerdo con las necesidades de la institución.

Como se analizó en el apartado de condicionantes, durante el proceso de implementación, Guanajuato se encontró entre las entidades federativas que mayormente se benefició de los distintos recursos disponibles para la implementación del SJPA. Del Fideicomiso del los 5 mil millones, de acuerdo con la SCHP, entre 2014 y 2016, el estado recibió $512,509,932.00. De acuerdo con la información proporcionada por el Poder Judicial de la entidad, el subsidio se distribuyó de la siguiente manera: $112,459,728.00 para el Poder Judicial, 199,947,844.89 para la Procuraduría, $156,935,436.05 para la Defensoría (a través de la Secretaría de gobierno) y $105,645,954.00 para la Secretaría de Seguridad Pública. En el caso del FORTASEG, en 2016 fue la tercera entidad más beneficiada (con 71 millones de pesos). Por su parte, del subsidio otorgado por SETEC como apoyo a la implementación en las entidades federativas, entre 2010 y 2016, Guanajuato fue el cuarto estado mayormente beneficiado (201 millones en el periodo). La mayoría de los recursos obtenidos por subsidio en 2016, por un monto total de $18,526,684.47; fueron destinados a proyectos de tecnologías de la información. Actualmente todos los proyectos se encuentran concluidos. Los recursos otorgados se distribuyeron, por institución y por eje, de la siguiente manera:
La ejecución de estos recursos es visible en las institu-





Fuente: Información otorgada por la Comisión Estatal para la Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Penal Seguridad Pública.

* el Poder Judicial no presentó proyectos para el Subsidio SETEC en 2016

ciones. En el caso de la infraestructura, las instalaciones del Poder Judicial y la Procuraduría se han adecuado de manera óptima para cumplir con las exigencias del sistema acusatorio, además de que su arquitectura y equipamiento muestran una visión y voluntad de transparencia hacia la ciudadanía. Por lo que hace a la Defensoría Pública, actualmente se encuentran en construcción cuatro sedes para los defensores públicos en materia penal, ya que actualmente no cuentan con una sede propia.

En comparación con otras entidades federativas, que de la misma manera fueron beneficiadas con una gran cantidad de recursos para la implementación, Guanajuato realizó una inversión eficiente de los mismos, pues se generaron y mantuvieron, incluso para la consolidación, esfuerzos institucionales –como la adecuación de infraestructura y el establecimiento de sistemas informáticos de registro y procesamiento de información–. El avance de Guanajuato en el tiempo refleja el impacto que la inversión de recursos ha tenido en la entidad para la mejora continua.

c) Sistemas de registro, procesamiento y reporte de información para el seguimiento y la evaluación

Una de las bases importantes para el funcionamiento integral de las instituciones de justicia, son los sistemas informáticos de gestión establecidos, que, en el caso de Guanajuato, son el sistema SIGO del Poder Judicial, el sistema de información de la Procuraduría y el Sistema de Procesos de la Defensoría Pública (SIPRODP). Sin embargo, a pesar de que, de manera aislada, los diferentes sistemas permiten una sistematización integral de la operación en cada institución, éstos no se encuentran interconectados, es decir, no existe una plataforma que permita la interconectividad y el intercambio de información entre las instituciones, lo que imposibilita el seguimiento y la trazabilidad de los asuntos que ingresan al SJP.

No existe una plataforma que permita la interconectividad y el intercambio de información entre las instituciones.

La Procuraduría cuenta con un sistema informático integral que se desarrolla en distintos módulos para el apoyo a los procesos de operación. La información registrada y generada en este sistema permite realizar un seguimiento global del funcionamiento de la procuraduría, a través de un "tablero de control", instrumento que permite el seguimiento y la evaluación continua de la operación y el desempeño. El sistema genera estadísticas e indicadores útiles para identificar rezago, percibir obstáculos en la operación efectiva y funcional, así como para tomar las medidas necesarias. La Procuraduría cuenta ,dentro de su estructura, con una coordinación de estadística, la cual administra los servidores de bases de datos y almacenamiento de la información generada a través del sistema de gestión. Dicha coordinación genera además informes estadísticos periódicos de las diferentes áreas de la institución. De esta manera, el sistema de registro e información de la procuraduría, permite una amplia posibilidad de seguimiento y evaluación.[103]

Por su parte, el Poder Judicial cuenta con el sistema Sistema Integral de Gestión Operativa (SIGO), el cual permite dar seguimiento integral a los asuntos, a la vez que apoya la gestión de la operación. Aunque no existe una plataforma de interconexión e intercambio de información con los sistemas de gestión de Procuraduría y Defensoría, el SIGO da la posibilidad de acceso a los operadores de estas instituciones, para realizar consultas del estado de las causas. El Poder Judicial genera reportes estadísticos de manera periódica, con base en la información generada por el sistema y fundados en indicadores de gestión y desempeño.

En la Defensoría Pública, desarrollaron el Sistema de Procesos de la Defensoría Pública (SIPRODP) el cual permite, además de apoyar a la gestión, a través del desarrollo de indicadores, generar estadística para la toma de decisiones.

Las prácticas de desarrollo de sistemas informáticos integrales podrían consolidar su funcionamiento óptimo estableciendo una plataforma de interconectividad entre los sistemas de información de las diferentes instituciones. Como ya se mencionó, el actual diseño de los sistemas permite cierta interacción entre los operadores al permitirse el acceso de la procuraduría y la defensoría al SIGO.

[103] Información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato.

Sin embargo, no existe un intercambio automatizado de la información que permita hacer un seguimiento transversal de la operación de las instituciones, como un sistema integral.

Para lograr la interconectividad e integralidad de los sistemas de información en las instituciones que integran el SJP, debe plantearse la pertinencia de contar con un número único de causa. Esta posibilidad podría tener como resultado una trazabilidad de los asuntos penales y asegurar de manera efectiva un control y seguimiento de los mismos.

Otra posibilidad que favorecería la concepción integral del SJP, para su seguimiento y evaluación, sería el intercambio periódico de los indicadores generados por los sistemas de cada institución. Esto, como ya lo mencionamos, se podría generar a través de una plataforma que permita el cambio de información y la integración de los indicadores dotaría de una visión integral de la operación del sistema de justicia, como un todo. Promover un intercambio de los indicadores permitiría, asimismo. realizar una evaluación conjunta sobre el funcionamiento del sistema y puede servir para percibir a tiempo los obstáculos en la operación.

8.2. Habilitantes

Las habilitantes, como ya se ha mencionado, posibilitan la generación de resultados satisfactorios que impacten de manera positiva a los usuarios del mismo, lo que a su vez va de la mano de la existencia de un andamiaje sólido en las instituciones operadoras del SJP.

En Guanajuato han llevado a cabo importantes esfuerzos en materia de habilitantes. Sin embargo, se han encontrado áreas de oportunidad que dificultan la eficiencia institucional, particularmente por lo que hace a la gestión de la demanda de asuntos, la gestión de audiencias, el aprovechamiento de recursos y las capacidades de la policía.

a) Capacitación y servicio profesional de carrera

Contar con personal capacitado ha sido un elemento clave para garantizar la implementación y operación exitosa del SJPA, pues solo si los operadores cuentan con las competencias y habilidades necesarias para realizar de manera eficiente y adecuada su labor, se obtendrán resultados favorables.

En el estado de Guanajuato, se ha realizado una importante inversión de recursos en materia de capacitación: En el periodo de 2011 a 2016, fueron invertidos $29,626,854 en la Procuraduría. Por lo que hace al Poder Judicial, entre 2010 y 2016 se invirtieron $58,698,097.23.

Un factor que ha impactado de manera positiva en la operación del sistema acusatorio en Guanajuato, es que es una de las pocas entidades en que se realizan prácticas de capacitación interinstitucionales y especializadas. Esta práctica favorece la comprensión integral del sistema por parte de los operadores y permite establecer criterios, lo que contribuye a una operación más eficaz.

Dada la importancia de la policía como primer respondiente en el proceso penal, es necesario evaluar las necesidades de capacitación de este operador para la etapa de consolidación, tomando en cuenta que los cursos que recibieron sobre los protocolos de primer respondiente y policía con capacidades para procesar, tuvo una duración de tan solo una semana, y fueron impartidos inmediatamente antes de la entrada en vigor de la reforma penal en su totalidad.[104] A pesar de ello, la Secretaría de Seguridad Pública inició con la capacitación de los elementos de las instituciones policiales de manera gradual, a partir de la implementación que inició en 2011 en el estado, con el objetivo de que los policías contaran con los conocimientos necesarios sobre los requerimientos legales. Por ello, ya sea con recursos federales o estatales, se ha dado prioridad a la capacitación en materia del sistema penal acusatorio. Entre los cursos que se han impartido por el Instituto de Formación en Seguridad Pública del Estado, se encuentran los relativos a la profesionalización de la policía procesal, primer respondiente, informe policial homologado y el rol del policía en el sistema acusatorio.

En el caso de la Defensoría Pública, además de las capacitaciones interinstitucionales, los programas de capacitación que llevan a cabo de manera aislada son desarrollados por la misma institución, ya que no cuentan con un instituto de formación profesional.

Es fundamental que en el estado se dé continuidad a las prácticas de capacitación interinstitucionales, para que se consiga el objetivo de lograr una operación óptima.

[104] Información proporcionada en entrevista con servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, en visita de campo realizada por el equipo de investigación.

Personal operativo y capacitado en el sistema acusatorio			
Tipo de operador	Activos	Capacitados en SJPA	Rezago en capacitación
Agentes del Ministerio Público	525	525	0%
Facilitadores	55	55	0%
Jueces de control y juicio oral	54	54	0%
Jueces de ejecución	9	9	0%
Defensores	167	203	0%
Policías	2,499	2,499	0%

Además, resulta indispensable incluir en la capacitación conjunta a los policías, quienes desempeñan un papel esencial en el proceso penal.

Por lo que respecta al servicio profesional de carrera –factor fundamental para garantizar la posibilidad de contar con operadores de excelencia– está contemplado en las leyes orgánicas de la Procuraduría, del Poder Judicial y de la Defensoría Pública. De acuerdo con estas instituciones, el servicio de carrera se encuentra operando. En el Poder Judicial, es el Consejo de la Judicatura quien se encarga de llevar a cabo los concursos de oposición, previa publicación de las convocatorias en el portal institucional y en los periódicos de mayor circulación en el Estado. En el caso de la Procuraduría, es la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial y de Honor y Justicia, quien tiene por objeto administrar, diseñar y ejecutar los lineamientos que definan los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción, reconocimiento y estímulos, así como dictaminar sobre la separación del servicio de los integrantes de la Policía Ministerial.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado[105], no existe un servicio profesional de carrera en esa institución. Es fundamental que se hagan efectivos los modelos de servicio civil de carrera que existen en la Ley Nacional del Sistema de Seguridad Pública, los cuales deben ser integrales, proporcionando estabilidad y desarrollo profesional, además de premiar e incentivar el desempeño de la función policial, a la vez que se deben establecer sistemas de formación continuos, efectivos y progresivos.

La posibilidad de contar con operadores de excelencia en la entidad, está directamente relacionada con la existencia de un sistema profesional de carrera integral, que proporcione oportunidades de desarrollo laboral y controles efectivos de ingreso y permanencia a los servidores públicos, además de estímulos e incentivos, de tal forma que su estabilidad laboral no dependa de los movimientos políticos o de la decisión particular de los titulares de las dependencias.

b) Tecnologías de la información

Los sistemas de gestión y registro de la información, como hemos insistido, son una necesidad básica para que la organización del trabajo en las instituciones sea más eficaz y el SJP opere de manera eficiente. Las instituciones operadoras han reconocido la importancia de contar con una infraestructura tecnológica, por ello han desarrollado de manera individual sistemas de gestión y registro de información propios.

La Procuraduría General del Estado cuenta con un sistema informático integral que se desarrolla en distintos módulos, para el apoyo a los procesos de operación institucional, el cual permite la captura, resguardo y gestión de la información, haciendo más eficiente la atención de la población que solicita algún servicio y potencializando la capacidad de investigación. Este sistema informático permite a los MP llevar las carpetas de investigación de manera electrónica y, de esa manera, tener acceso a la información de los asuntos en línea. Los asuntos ingresados llevan un número consecutivo único, lo que permite dar un seguimiento más efectivo a los casos.

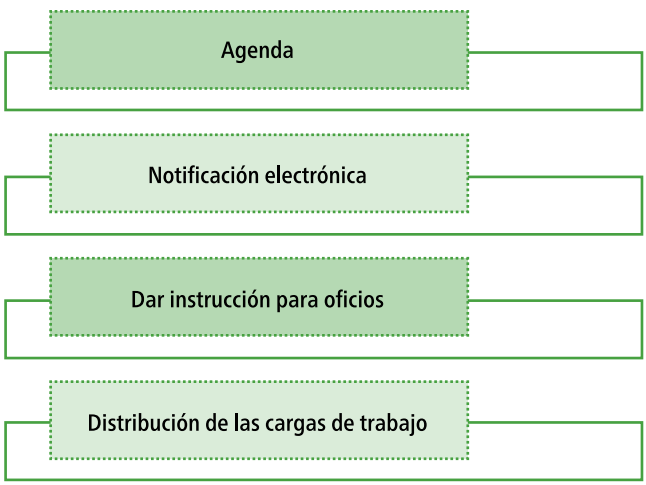
El sistema se encuentra interconectado al interior de la institución, lo que garantiza una mayor eficacia en la operación cotidiana y, además, posibilita el seguimiento de los asuntos, así como la evaluación del desempeño y de la eficiencia institucional para la toma de decisiones, a través de un semáforo. Este sistema permite además generar alertas sobre la gestión, por ejemplo,

[105] En respuesta a solicitud de información.

cuando en una unidad se está en el límite del estándar de asuntos para no tener rezago.

Por otra parte, la Procuraduría diseñó una aplicación, con la finalidad de acercar a la ciudadanía el acceso a los servicios que proporciona. La aplicación "Procúrate y Asegúrate" permite realizar denuncias fotográficas, ubicar agencias del Ministerio Público, realizar reportes de robo de vehículo o de personas desaparecidas, acceder a los teléfonos de emergencia, entre otros servicios. Asimismo, los usuarios pueden acceder en línea y consultar el estado de su asunto –mediante la captura de un código "QR" proporcionado por la procuraduría–, tanto en la página web de la Procuraduría ("ProcuraWeb"), como a través de la aplicación "ProcurApp" para *smartphones*. La aplicación desarrollada por la procuraduría es innovadora por todas sus funcionalidades y merecería una mayor difusión y uso por parte de los usuarios, pues actualmente su es limitado. Esto puede deberse al hecho de que, para poder utilizar la aplicación, es necesario proporcionar los datos personales para iniciar sesión, lo que seguramente inhibe la participación.

En el caso del Poder Judicial, el sistema de registro de información desarrollado es denominado SIGO, el cual permite la administración de las carpetas electrónicas de las causas, además de, entre otras, las siguientes funcionalidades:



El sistema SIGO, permite dar seguimiento a los asuntos y apoya los procesos de gestión dentro del Poder Judicial, mediante la captura y sistematización de la información. Ha automatizado la generación de documentos, permite gestionar la agenda de audiencias, distribuir las cargas de trabajo y tiene la funcionalidad de que las solicitudes ingresadas pueden ser procesadas al momento. A su vez, el modelo de gestión contempla la optimización de recursos sobre la base de los indicadores y estadísticas generados por el sistema. Como ya se señaló, aunque no se encuentra interconectado con otros sistemas, el SIGO permite el acceso a la procuraduría y a la defensoría con la finalidad de que den seguimiento a los asuntos que se encuentran judicializados.

Por su parte, en la Defensoría Pública se ha desarrollado el Sistema de Procesos de la Defensoría Pública (SIPRODP) el cual, de la misma manera, apoya los procesos de gestión en la institución. Este sistema tiene las siguientes funcionalidades:

==>	**Gestión de la agenda.**
==>	**Distribución de cargas de trabajo**
==>	**Expedientes digitales en tiempo real**
==>	**Desarrollo de indicadores para la toma de decisiones**

La Secretaría de Seguridad Pública cuenta con la Unidad de Planeación Operativa de la Comisaría General de las Fuerzas de Seguridad Publica, encargada de recopilar la información a nivel estatal del índice delictivo, para generar estadísticas para la operatividad, mediante estrategias y la implementación de operativos de seguridad en coordinación con los tres niveles de gobiernos.

Ahora bien, aunque el desarrollo de los sistemas de gestión y registro de información representan buenas prácticas, la falta de interconexión e intercambio de información automatizada, dificulta la operación cotidiana del sistema en su conjunto. Por ejemplo, la posibilidad de que un cambio en el estado de una causa en el Poder Judicial fuera transmitido de manera automatizada e inmediata a las instituciones involucradas en el caso,

dotaría de mayor eficacia al curso del proceso. De esa manera, todos los operadores involucrados en un caso podrían tener acceso a la información sobre el asunto en una misma plataforma, sin que sucedan casos en los que, por ejemplo, el defensor tenga que acudir al juez para que el ministerio público le proporcione determinada información, lo que impactaría tanto en la reducción en la solicitud de audiencias, como en evitar diferimientos innecesarios de las mismas.

Si bien se reconoce la posibilidad de consulta electrónica que tienen los MP y los defensores al sistema SIGO para consultar el estado de sus asuntos, sin la interconectividad, la actualización de los datos requiere una gestión manual.

Como parte de su reingeniería institucional, la Procuraduría creó los Módulos de Atención Primaria para garantizar una orientación y canalización ágil.

c) Gestión y organización institucional

Las estructuras organizacionales y los sistemas de gestión funcionales son la base para garantizar en las instituciones operadoras del sistema de justicia un desempeño de funciones más eficiente y generar resultados satisfactorios. Las instituciones en el estado de Guanajuato han generado buenas prácticas encaminadas a la gestión óptima. Sin embargo, existen aún aspectos que dificultan la eficiencia institucional y la integralidad del sistema. Específicamente, las áreas de oportunidad se encuentran en la gestión de la demanda de los asuntos, la gestión de audiencias y el impacto en la optimización de recursos.

Procuraduría General del Estado

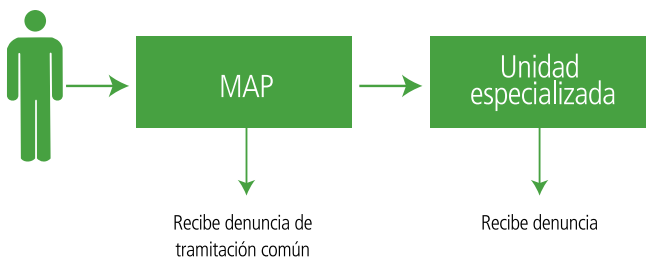
El modelo de gestión de la Procuraduría fue diseñado con base en un diagnóstico, basado en un modelo de simulación matemática que tomó en cuenta las necesidades de adecuación de la institución al sistema acusatorio. Así, se llevó a cabo una reingeniería institucional con la visión de mejorar la atención y el servicio a los usuarios del sistema.

La nueva estructura organizacional se estableció a partir de 2012 y se desarrollaron unidades de investigación capaces de operar, independientemente del sistema procesal, y de llevar a cabo investigación técnica y científica. Asimismo, como parte de la reingeniería institucional, fueron creados los Módulos de Atención Primaria (MAP), cuyo objetivo es el de garantizar una orientación y canalización ágil y profesional, al minuto del arribo del usuario, a través de espacios dignos y funcionales. Esta nueva área permitió la posibilidad de dar una atención temprana a los casos y, con ello, un trámite más eficiente, con base en criterios determinados, de los asuntos ingresados diariamente a la procuraduría.

Los MAP son gestionados las 24 horas, los 365 días del año, y tienen representatividad en todo el territorio del estado de Guanajuato. La recepción del público se realiza a través de turnos y la calificación de los asuntos se hace por un grupo de abogados que es coordinado por un Ministerio Público, lo que permite filtrar los asuntos desde una etapa temprana. Una buena práctica identificada es el uso de un "número consecutivo único", que permite dar trazabilidad a los asuntos dentro de la procuraduría. Además, para todos los asuntos que en los MAP impliquen un ingreso a la procuraduría, así sea a medios alternativos, se inicia una carpeta de investigación.

Los MAP no tienen posibilidad de acumular rezago, ya que todos los asuntos que ingresan deben tener una salida el mismo día; sin embargo, esta área no tiene facultades para realizar determinaciones tempranas de los asuntos, por ejemplo, decretar la abstención de investigar cuando los hechos no constituyan un delito. De aplicarse, esto permitiría despresurizar las cargas de trabajo de las unidades de investigación, lo que a su vez haría más eficiente la labor de la Procuraduría. Las únicas salidas que puede tener un asunto ingresado en los MAP en el sistema de gestión son:

- Inicio de investigación
- Mediación
- Asesoría



Las unidades de investigación se distribuyeron mediante la especialización y, actualmente, se cuenta con seis unidades especializadas, con representación en todas las subprocuradurías regionales del estado:

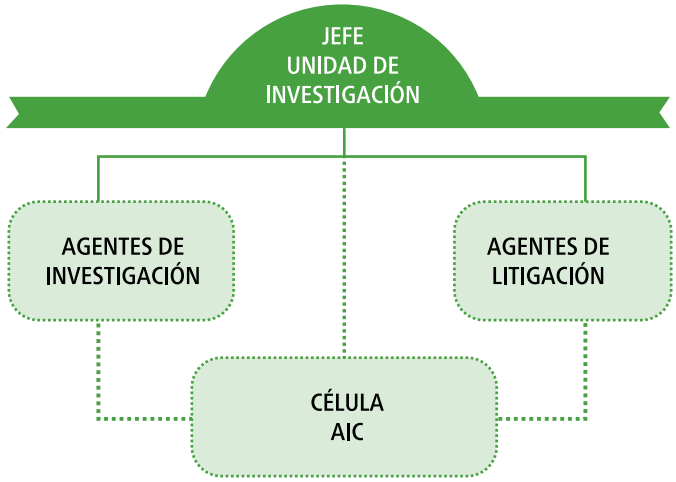
1. Robo a casa habitación, industria y comercio.
2. Delitos patrimoniales.
3. Homicidios dolosos.
4. Atención integral a las mujeres.
5. Mediación y conciliación penal.
6. Tramitación común.

Cada unidad de investigación cuenta con su propio equipo técnico: agentes periciales, técnicos de estadística, analista de información y personal de apoyo.

Como parte de la reingeniería institucional, también se creó la Agencia de Investigación Criminal (AIC), práctica innovadora en el estado, que tiene el potencial de fortalecer la investigación en la procuraduría y podría ser replicada en las procuradurías a nivel local. La creación de la AIC tuvo como finalidad impulsar el surgimiento de herramientas y esquemas de inteligencia, táctica y de estrategia que sitúen a la institución en un plano de ventaja analítica, que permita identificar, perseguir e investigar cualquier modalidad del delito. Esto, mediante la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de acciones, así como la recolección, análisis, correlación y diseminación de información, fortaleciendo las capacidades institucionales, mediante esquemas de inteligencia, tecnológicos, científicos y forenses que respalden la investigación del delito. La AIC cuenta con 100 analistas con distintas formaciones, siendo predominantemente ingenieros y criminólogos.

Los equipos de trabajo en las unidades de investigación están conformados 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.

Otra buena práctica identificada en la procuraduría, tiene que ver con el hecho de que los servicios periciales dependen organizacionalmente de la Dirección de la Agencia de Investigación Criminal, por lo que no responden a órdenes del MP, lo que los dota de cierta autonomía técnica.



Por lo que se refiere al uso de la justicia alternativa, la Procuraduría tiene un 80% de éxito en acuerdos cumplidos.

Por otro lado, la Procuraduría cuenta con una coordinación dedicada a la atención a víctimas, la cual provee el servicio de asesor jurídico de la víctima en el proceso penal y, además, cuenta con un fondo de atención y apoyo a víctimas y ofendidos del delito.

A pesar de la organización y gestión integrales que se desarrollaron en la Procuraduría, aún existen prácticas que potencialmente pueden afectar la eficacia y efectividad de la operación. En primer lugar, los agentes del MP continúan realizando actos materiales de investigación, es decir, no se limitan a la conducción. La perspectiva es que se consoliden las capacidades de investigación en las AIC para que sean estas células las encargadas de la investigación material; sin embargo, hasta el momento los actos de investigación los continúa ejecutando el MP.

Por otra parte, el esquema de trabajo de los MP no es lineal, es decir, que se separan las labores de investigación y litigación en agentes del ministerio público distintos. Si bien estos funcionarios se mantienen involucrados en los asuntos, un esquema lineal resultaría más funcional para el cumplimiento de los objetivos en audiencia.

Finalmente, se estableció la Unidad de Seguimiento de Medidas Cautelares en la Procuraduría, lo cual puede tener un impacto negativo en su neutralidad, imparcialidad, sustentabilidad y funcionamiento, sobre todo porque la

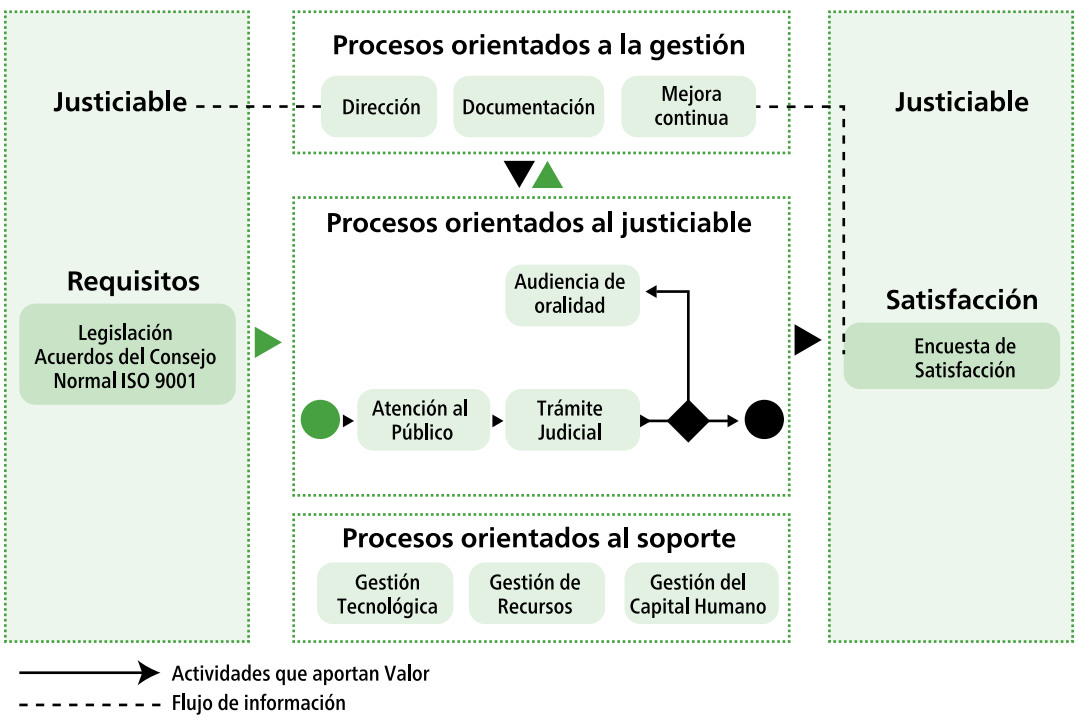
procuraduría responde a objetivos e incentivos de persecución y sanción, mientras que las unidades de medidas cautelares deben establecerse bajo esquemas de independencia, para que sus determinaciones sean objetivas.

Poder Judicial del Estado

Como se indicó al inicio de este capítulo, el sistema de gestión del Poder Judicial de Guanajuato, se diseñó con base en un modelo matemático de simulación, para proyectar las necesidades de la institución dentro del sistema acusatorio. A partir de los resultados de la simulación y de la proyección de los recursos, fueron definidos la estructura organizacional y el sistema de gestión, junto con el sistema informático (SIGO), desarrollado a medida de las necesidades. De esta manera, el modelo de gestión, avalado por auditorías internas y externas, refleja un enfoque multidisciplinario y abierto, en el que sobresalen una gestión por procesos, el monitoreo permanente de la función sobre indicadores establecidos, así como la posibilidad de retroalimentación por parte de los usuarios, con una medición del clima organizacional. El modelo de gestión contempla la optimización de recursos sobre la base de indicadores y estadísticas, para una mejora continua de la operación en el Poder Judicial.

Además, el sistema SIGO por su diseño está habilitado para generar documentos automáticamente, permite la agenda de audiencias y tiene la funcionalidad de ingresar solicitudes y que éstas puedan ser procesadas inmediatamente. Todo ello permite optimizar la operación y facilitar la labor cotidiana de los operadores.

Este modelo busca integrar la construcción ordenada de procesos y procedimientos; la adecuada asignación de roles y funciones; la medición objetiva de la satisfacción plena de los usuarios e integrantes del sistema; el diseño y la medición de estándares de desempeño de estricta calidad y la implementación de un programa de ética judicial.



El Poder Judicial realiza evaluaciones periódicas, tanto de la operación como del desempeño de los funcionarios. Cuenta con mapa de procesos y, con base en los mismos, realiza auditorías. El Consejo de la Judicatura puede iniciar procedimientos a los jueces si éstos no se apegan a los procesos establecidos en el modelo de gestión de calidad.

Los juzgados cuentan con un área de atención al público, la cual es importante para la gestión eficiente de las audiencias. Parte de sus actividades son:

- Brindar atención a usuarios.
- Dar aviso cuando llega la víctima o el imputado a audiencia.
- Tomar datos de víctima o imputado.
- Dar aviso de presencia de medios.
- Proveer copia simple y certificada de audio y video.

Una buena práctica que se ha mantenido desde la implementación, es la separación de funciones de juez y administrador. Como hemos insistido, esta separación de funciones garantiza que los jueces se enfoquen completamente en el ejercicio de su labor jurisdiccional, sin necesidad de que desempeñen funciones de carácter administrativo o de gestión de recursos materiales, humanos o financieros. Sin embargo, aún existe una mala coordinación entre los jueces y administradores, debido a que los primeros no han desarrollado las capacidades para conducir las audiencias y apegarse a los procesos de gestión para garantizar la funcionalidad de los juzgados.

Los juzgados cuentan con un área de atención al público, la cual es importante para la gestión eficiente de las audiencias.

En ese sentido, es urgente desarrollar en los jueces capacidades de control de las audiencias, para que las mismas sean más eficientes y, por otro lado, mejorar las capacidades de litigación de las partes (ministerio público y defensa), a fin de que sean concretos en sus argumentos y no simplemente viertan toda la información contenida en la carpeta de investigación, sin que sea necesario en esa etapa procesal.

Otra buena práctica es la decisión del Poder Judicial de no limitar la competencia de los jueces al ámbito territorial de las sedes o bases donde han sido asignados, sino que se les otorgó competencia en todo el territorio del Estado de Guanajuato, de manera que están facultados para atender asuntos en otras regiones cuando la carga de trabajo así lo requiera. Esto permite una gestión optimizada de los recursos, particularmente, de las cargas de trabajo de los jueces.

También es de destacarse el establecimiento de una coordinación central para la planificación de audiencias. Además, es positiva la decisión de estandarizar los procesos y puestos de trabajo en las salas de oralidad, permitiendo así la delegación eficaz de personal entre los equipos de trabajo, tanto al interior de un juzgado como entre las diferentes regiones.

Ahora bien, un foco rojo que puede poner en riesgo la efectividad de la operación en el Poder Judicial y, en general, en el SJP, es la alta demanda de servicios (audiencias) que existe respecto de la disponibilidad de recursos humanos y de infraestructura con los que se cuenta. Respecto a ello, son distintos los enfoques que deben considerarse como áreas de oportunidad, y que deben ser evaluados y atendidos para poder garantizar una operación optima del sistema:

En primer lugar, es necesario garantizar la efectividad de las audiencias previas al juicio oral. Una adecuada conducción en la audiencia y que ésta se lleve a cabo de acuerdo a los tiempos programados, sin necesidad de diferimiento, son condiciones críticas para el funcionamiento del sistema penal, sobre todo si se toma en cuenta que las audiencias requieren la participación de todos los operadores, de forma que se comprometen los recursos tanto del Poder Judicial como de la Procuraduría, la Defensoría –particularmente la Pública– y también de la Policía Procesal.

En términos de una adecuada gestión, los dos principales problemas en las audiencias son las demoras y diferimientos, así como la duración excesiva de las mismas. De acuerdo con los datos recabados en la visita de campo realizada en Guanajuato, hasta un tercio de las audiencias no comienzan a la hora programada o incluso deben ser diferidas. Esto se debe a distintos factores:

No se llevan a cabo las notificaciones de manera adecuada.

Existen problemas para el traslado de inculpados (los centros de reclusión no dan salida a tiempo a las personas privadas de la libertad).

Hay una deficiente o errónea información sobre el domicilio, el paradero o la identidad de las personas que se deben presentar a la audiencia

Por lo que hace a la notificación, y atendiendo a la lógica integral del proceso, la gestión debe apoyarse de los sistemas de información. Es decir, es necesario establecer una interconectividad entre los sistemas, que permita el intercambio automatizado e inmediato de información, como los datos de contacto y domicilio de las personas que deben ser notificadas. Evidentemente, la policía procesal debe ser contemplada en esta integralidad, para que las notificaciones le lleguen de manera inmediata y pueda también tener acceso a la información que sea relevante para su función. Instaurar la generación de notificaciones directamente desde el sistema de gestión informático, puede evitar errores de transcripción, que actualmente suceden[106].

Respecto a la duración excesiva de las audiencias, parece existir una tendencia por parte de los operadores de verter en la audiencia información innecesaria para las distintas etapas procesales. Los jueces, por un lado, se protegen contra potenciales recursos de amparo y los MP continúan con la inercia del sistema tradicional. Esto genera exposiciones redundantes, sin que el juez intervenga para dirigir y enfocar a las partes exclusivamente a la finalidad de la audiencia. Es por ello importante que el juez asuma el liderazgo procesal que las normas le confieren, para concentrar las audiencias a los objetivos específicos y, de esa manera, apoye la gestión funcional de la operación.

Defensoría Pública

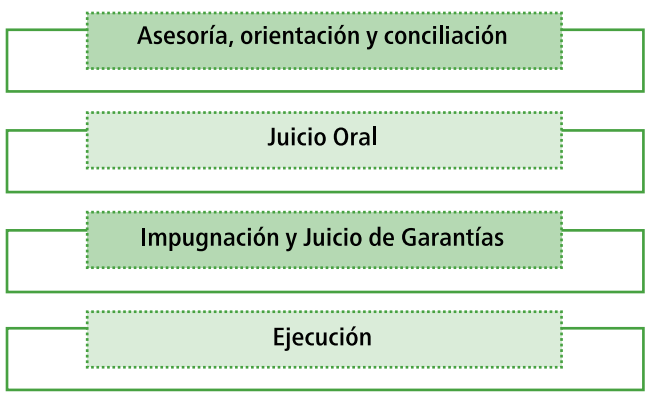
La Defensoría Pública en el estado de Guanajuato depende de la Secretaría de Gobierno, lo que, de inicio, es un aspecto positivo, pues dota de autonomía e independencia la labor de los defensores. Al igual que la Procuraduría, la Defensoría está organizada por regiones.

Del total de los asuntos que ingresan al SJP en el estado, la Defensoría representa al 70% de los imputados, por lo que sus cargas de trabajo se encuentran en niveles altos, lo que requiere de una eficiente gestión y optimización de los recursos.

Como en la mayoría de las entidades federativas, la defensoría pública en el estado de Guanajuato se encuentra en desventaja frente a la Procuraduría y al Poder Judicial. Sin embargo, es una de las defensorías que mayores esfuerzos ha realizado para lograr una simetría institucional con las demás operadoras del sistema de justicia.

Asimismo, han desarrollado un modelo de trabajo, apoyado por un sistema de gestión y registro de información, con base en el cual toman decisiones para la mejora. La Defensoría Pública de Guanajuato ha innovado al incorporar en su estructura organizacional, tanto una Unidad de Investigación (con investigadores adscritos), como un área de Servicios Periciales, conformada por peritos en medicina, investigación forense y valuación de bienes, con la posibilidad de delegar peritajes externos, de acuerdo con contratos marco.

Debido a la escasez de recursos y la alta demanda de servicios, los defensores no trabajan bajo un modelo lineal, sino que sus tareas están divididas de acuerdo a las diferentes etapas procesales. Así las cosas, la Defensoría Pública opera bajo un esquema de especialización, de la siguiente manera:



[106] Información obtenida de visita de campo realizada al Estado de Guanajuato.

Seguridad Pública

Las fuerzas de seguridad pública tienen un rol fundamental en el SJP, por lo que es de suma importancia que las necesidades de la institución se materialicen en un modelo de organización y gestión que garantice una operación óptima en el desempeño de sus labores. El Manual de Procedimientos de la Policía Procesal se encuentra aún en desarrollo y se está buscando que sea compatible con el "Protocolo Nacional de Seguridad en Sala".

La Comisaría General de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, está dividida en dos Direcciones: 1) Comisaría de Operaciones que, a su vez, cuenta con 4 divisiones, entre las que se encuentran la policía procesal y la policía urbana (primer respondiente) y 2) Dirección de Inteligencia.

Cada una de las divisiones tiene objetivos de atención distinta, sin embargo y conforme al personal con el que cuentan en campo, en los supuestos de denuncia, flagrancia o en caso de que lleguen al lugar de los hechos, éstos atienden la situación, con base en los principios del "Protocolo Nacional de Primer Respondiente"[107].

Una vez concluida la intervención del policía primer respondiente, presenta ante la Comisaría de Operaciones los informes correspondientes, incluyendo la documentación generada si se realizó puesta a disposición ante el MP y se gestionan los formatos obligatorios para ser capturados en las bases de datos oficiales, además de registrarse la estadística de cada evento.

La Policía Procesal proporciona apoyo a las autoridades jurisdiccionales dentro de los procesos judiciales, con las siguientes funciones:

- **Trasladar a los sujetos en custodia a las áreas de tribunal oral.**
- **Resguardar la seguridad y el orden durante el desarrollo de las audiencias.**
- **Garantizar la integridad física de los actores y partes procesales.**

En cumplimiento a lo anterior, las meta de la Policía Procesal es cubrir el 100% de los apoyos solicitados por el Poder Judicial, así como las órdenes emitidas por el órgano jurisdiccional en audiencia[108].

Los apoyos se solicitan mediante oficios que se envían por correo electrónico por parte de la Unidad de Causa y Gestión del Poder Judicial, pero también consideran el apoyo a toda audiencia agendada dentro del Sistema Integral de Gestión Operativa (SIGO) y la página de audiencias agendadas en el micrositio del Poder Judicial. Las órdenes emitidas por el órgano jurisdiccional se mencionan durante las audiencias y son posteriormente respaldadas con un oficio signado por el Jefe de Causa y Gestión del Juzgado, que sigue la causa del delito que se trate.

La Policía Procesal llena un formato con los datos de cada audiencia que atiende y de cada persona que traslada. Esos datos son remitidos a la Coordinación General, en donde son sistematizados, para la generación de estadística y la toma de decisiones.

Como se ha insistido, un área de oportunidad relevante en términos de gestión consiste en el desarrollo de una plataforma informática que esté interconectada con las instituciones de justicia, de manera que la solicitud de apoyo sea automatizada e inmediata y esto impacte en la eficiencia para la realización de las audiencias.

[107] Información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.
[108] Ídem.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Finalmente llegó a su término el plazo constitucional para la implementación del SJPA. Como ha sido documentado por CIDAC a lo largo de los años, el proceso de implementación de la reforma se caracterizó por la ausencia de proceso homologados y experiencias locales y federales contrastantes, que derivaron en un escenario que, si bien presenta buenas prácticas y aciertos, se encuentra lejano del ideal prometido ocho años atrás.

En este contexto, a partir del 18 de junio de 2016, la insistencia desde la academia y la sociedad civil organizada se ha enfocado en mantener el tema en la agenda pública, con el objetivo de continuar los esfuerzos para el fortalecimiento del nuevo sistema. Hasta el momento, esa también ha sido la postura oficial de las instituciones, quienes han, efectivamente, reconocido los pendientes de la implementación y los retos que enfrenta el proceso que han denominado de "consolidación".

Durante la última etapa del proceso de implementación, pero principalmente a partir del día en que entró en vigor, la "coordinación interinstitucional" se ha considerado como la piedra angular para lograr la consolidación del sistema acusatorio. Sin embargo, con la extinción del Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica, los esfuerzos de coordinación han carecido de una instancia responsable tanto en el ámbito federal como en el local, pues si bien los Poderes de la Unión acordaron la creación de una instancia tripartita que estaría a cargo de la coordinación nacional y técnica necesaria para la consolidación del sistema, dicho acuerdo continúa sin cumplirse. Dada esta omisión, únicamente el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial han designado oficialmente instancias responsables para continuar con los esfuerzos de mejora al interior de sus instituciones. En el caso del Poder Ejecutivo esta función ha sido cubierta por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) lo que, tal como lo documenta el reporte de CIDAC, ha derivado en la preponderancia del enfoque de seguridad pública, con el consecuente impacto en la definición de las prioridades y la asignación de recursos. Simultáneamente, en el ámbito local se ha procedido de forma desigual, ya sea desapareciendo a los órganos implementadores o simplemente modificando sus denominaciones.

El sistema acusatorio ha iniciado operaciones a nivel nacional con un marco legal que no satisface las necesidades y las pretensiones del nuevo modelo de justicia. Durante el año reportado por CIDAC, dos periodos legislativos concluyeron sin que se aprobaran las reformas necesarias para garantizar la adecuada operación del sistema. De forma simultánea, el debate en torno a las reformas legislativas necesarias se encuentra dividido entre una tendencia que propone la eliminación de figuras contrarias a la lógica de un sistema garantista, apoyada por la academia y la sociedad civil organizada, y otra que, por el contrario, pretende endurecer las normas procesales del sistema acusatorio para lograr una mayor eficiencia en la persecución delictiva. En este contexto, dadas las volátiles dinámicas legislativas nacionales, la permanencia de los principios y bases normativas del sistema acusatorio no se encuentran garantizados y, a un año de que concluyó el plazo constitucional, aún no es posible descartar una contrarreforma.

Continúa ausente la adopción de criterios homologados de registro que respondan a una lógica que posibilite una evaluación y medición adecuadas del nuevo modelo.

En relación con temas técnicos, continúan presentes las deficiencias en materia de registro de información y en la adopción de sistemas informáticos. En cuanto a los primeros, aunque existen esfuerzos para estandarizar y reportar la operación del sistema de justicia, continúa ausente la adopción de criterios homologados que respondan a una lógica que posibilite una evaluación y

medición adecuadas del nuevo modelo. En esta nueva etapa, no es suficiente reportar datos de operación si éstos no son útiles para evaluar la política pública, desde un enfoque cuantitativo y cualitativo.

Por lo que se refiere a los sistemas informáticos, muchas instituciones continúan con sistemas improvisados y, cuando los tienen, generalmente no permiten la interconectividad. Destacan algunas excepciones como Querétaro, donde se desarrolló un sistema que conecta a todas las instituciones del sistema de justicia; así como Guanajuato, Baja California, Colima y Yucatán donde, si bien no se ha logrado una interconectividad total, se cuenta con sistemas informáticos altamente funcionales.

Las transiciones de Procuraduría a Fiscalía se han generado sin procesos de reingeniería institucional que garanticen independencia operativa y capacidad de investigación.

Es importante destacar la tendencia que se presenta en la mitad de los estados del país y en la Federación, que consiste en transitar de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía, con el objetivo de garantizar mayor eficiencia e independencia en la política criminal. No obstante, estas transiciones se han generado sin procesos de reingeniería institucional que garanticen independencia operativa y capacidad de investigación a estos órganos. Hasta ahora estas "transformaciones" se han limitado a transferir los recursos humanos y materiales de las antiguas procuradurías, derivando en un simple cambio de denominación. Asimismo, persiste –principalmente en las procuradurías–, a pesar de la existencia de manuales de organización, una ausencia de homologación en los modelos de gestión de sus distintas áreas o unidades. Lo anterior, si bien puede promover espacio para el ajuste y una improvisación benéfica, también imposibilita procesos de evaluación institucionales y una verdadera especialización y profesionalización de los operadores.

Los esfuerzos de capacitación con apoyo federal reportan un total de 250 mil personas capacitadas entre los años 2013-2016. Sin embargo, las instituciones operadores cuentan, en pocos casos, con diagnósticos integrales sobre su personal, en términos de estado de fuerza y personal capacitado. Asimismo, el servicio profesional de carrera continúa siendo un objetivo no alcanzado; su operación a nivel nacional aún no es homogénea ni se ha consolidado. Las ausencias en términos de capacitación resultan evidentes cuando, más allá de los números de personal capacitado, se realizan evaluaciones cualitativas. En este sentido, las capacidades de investigación de las policías, así como las labores de coordinación entre policías y ministerios públicos presentan un área que pone en riesgo la sustentabilidad de la reforma.

Además, como se desprende del reporte, a pesar de su rol fundamental en el nuevo modelo, las Defensorías Públicas son las instituciones que se encuentran en una situación de mayor desventaja frente a los otros operadores. Esto no responde únicamente a una asignación asimétrica de recursos, sino también a una ausencia de modelos de gestión que sí se han generado en otras instituciones.

En relación con los hallazgos, en términos de resultados de la operación, es importante considerar que las instituciones, principalmente las que apenas iniciaron operaciones el año anterior, están pasando por un periodo de ajuste que dificulta realizar comparaciones válidas. Sin embargo, a partir de los datos disponibles es posible señalar algunos resultados prometedores, así como algunas tendencias que es necesario evaluar a profundidad y corregir. Destaca el uso de salidas alternas, lo cual favorece la no saturación del sistema de justicia y una priorización necesaria en la política criminal. No obstante, aún no es posible determinar la calidad sustantiva de estas determinaciones en términos de acceso a la justicia y derechos humanos.

Por otra parte, es importante señalar que, a pesar del uso de salidas alternas, se está generando un rezago considerable, pues, en promedio, uno de cada dos casos se encuentra en trámite o pendientes de determinación. Asimismo, la duración de las audiencias iniciales y de los procesos no son los óptimos; lo que resulta relevante, si tomamos en consideración la limitación de los espacios disponibles. Si este problema no se corrige, en el futuro podemos encontrarnos con un escenario de saturación similar al que presentaba el antiguo modelo.

El año documentado en el reporte de CIDAC puede definirse como lleno de claroscuros. Por una parte, a pesar de las corrientes que inicialmente resistieron a una re-

forma necesaria, el término constitucional llegó con un país que operaba, al menos formalmente, en su totalidad un modelo garantista. Por otra parte, el primer año a nivel nacional del sistema acusatorio ha evidenciado muchos de los pendientes del proceso de implementación, así como la presencia permanente de tendencias de contrarreforma, que generan incertidumbre respecto del futuro del sistema de justicia. En este contexto, es momento de que los compromisos asumidos tras la conclusión del plazo constitucional se cumplan. Más allá de los posicionamientos institucionales que destacan la necesidad de consolidar el sistema, es necesario que estos discursos se transformen en acciones tangibles que se dirijan a las áreas ignoradas por el proceso de implementación y a corregir los vicios y deficiencias heredados del sistema anterior.

Recomendaciones

De los principales hallazgos descritos en el presente reporte, es el hecho de que no han sido consistentes los esfuerzos de mejora continua con el objetivo de consolidar el SJPA. De nuevo, y de forma similar a lo ocurrido durante la fase de implementación, existen prácticas positivas, pero se encuentra ausente un esfuerzo coordinado y una planeación integral, tanto en el ámbito federal como en el local. A lo anterior hay que sumar dos factores que ponen en riesgo la continuidad de la reforma: 1) la paulatina pérdida de relevancia de la reforma penal en la agenda pública y 2) los esfuerzos legislativos que plantean retrocesos en las normas y principios del sistema acusatorio, lo que la convertiría en una reforma regresiva.

En la evaluación realizada en el reporte de "Hallazgos 2015"[109], CIDAC calculó que, en promedio, nos harían falta once años más para alcanzar el nivel óptimo en la operación del sistema de justicia. Para que en ese tiempo se pudiera garantizar a los ciudadanos el acceso a una justicia de calidad, eficaz y eficiente, era necesario que se llevaran a cabo distintos esfuerzos y se retomaran las acciones necesarias en la política pública. A pesar de ello, a casi un año de que venció el plazo de ocho establecido en la reforma constitucional, no se han ni siquiera considerado las condiciones necesarias para que efectivamente se alcance el nivel óptimo de operación. Para garantizarlo, CIDAC planteó una "Estrategia para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio", en la que se incluyeron acciones específicas con incidencia en el ámbito sectorial, institucional y en la ciudadanía. La mayoría de las recomendaciones presentadas en el reporte anterior continúan vigentes. No obstante, más allá de insistir en ellas, este año CIDAC emite algunas recomendaciones específicas a partir de las situaciones más urgentes que se detectaron en la elaboración del presente reporte:

1. **Creación de una instancia técnica interinstitucional y nacional:** Dicha instancia debe estar conformada no solo por representantes de los tres poderes de gobierno (como actualmente se encuentra contemplado en el acuerdo federal) sino también por funcionarios de instituciones que, hasta ahora, no han jugado un rol relevante en la implementación del sistema –debiendo hacerlo– como las defensorías y el sistema penitenciario. Solo de esta forma se garantizará un enfoque integral que incluya todas las perspectivas y necesidades institucionales y, en última instancia, genere simetría institucional. Esta instancia idealmente debe desarrollarse tanto en el ámbito federal como en el local, considerando las restricciones operativas y presupuestales.

2. **Atender los vacíos y las brechas del proceso de implementación.** El cumplimiento del plazo constitucional para la implementación de la reforma penal, no implicó necesariamente la construcción de todas las capacidades institucionales que requiere el SJPA. Para garantizar los más altos estándares es imperante que se atiendan las muchas brechas y los vacíos del proceso que aún persisten y que representan un obstáculo para el acceso a una justicia de calidad. Entre las cuestiones prioritarias, es fundamental fortalecer las unidades de seguimiento a medidas cautelares en las entidades federativas y es urgente la creación de un área con el mismo propósito a nivel federal. Asimismo, los planes y acciones deben integrar al sistema penitenciario, pues el proceso de implementación de la reforma penal dejó de lado el último y muy importante eslabón del sistema de justicia, pues la *Ley Nacional de Ejecución Penal*[110] fue aprobada de último momento y su implementación no ha iniciado.

[109] CIDAC, Hallazgos 2015… Op. Cit.
[110] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

3. **Planeación integral para la mejora continua.** Para garantizar la mejora continua del sistema de justicia, es indispensable que se diseñen procesos de planeación integral que contengan metas y acciones establecidas a mediano y largo plazo. La experiencia del proceso de implementación con la diversidad de acciones aisladas y desarticuladas, derivaron en una multiplicidad de escenarios en las entidades federativas y en la Federación. Una planeación coordinada debe coadyuvar a la articulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales con un enfoque sistémico.

4. **Aprobación de las reformas legislativas pendientes:** La aprobación de reformas legislativas de último minuto en junio de 2016 y las divergencias inherentes a la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, han derivado en un marco legal que no satisface las necesidades del nuevo modelo de justicia. En este sentido, para asegurar el carácter acusatorio adversarial y garantista de la reforma es necesario aprobar las modificaciones legislativas que corrijan las deficiencias en materia de prisión preventiva de oficio y vinculación a proceso, así como las necesarias para resolver las contradicciones con el régimen de excepción para delincuencia organizada. Asimismo, se requiere revisar la *Ley de Amparo* para resolver las tensiones entre este control de constitucionalidad y los principios del sistema penal acusatorio.

5. **Creación de mecanismos homologados de evaluación:** A pesar de la insistencia que, desde la academia y la sociedad civil, se ha generado durante años en torno a la necesidad de crear mecanismos de seguimiento y evaluación institucionalizados, aún no se trata de una práctica homologada a nivel nacional. Idealmente, desde la instancia técnica interinstitucional se deberían desarrollar y proponer a las instituciones mecanismos que permitan la evaluación sistemática y particular de la justicia penal. Esto requiere, a su vez, de la creación previa de sistemas informáticos y de gestión funcionales que posibiliten la generación de información precisa de manera periódica.

6. **Servicio profesional de carrera no solo en la ley, sino en la práctica:** La cantidad de personas capacitadas durante los años de implementación de la reforma resultará irrelevante si no se garantiza la profesionalización y especialización de estos operadores. La rotación de personal provocado por los ciclos políticos pone en riesgo cualquier tipo de avance en materia de capacitación logrado durante los años de la implementación de la reforma. Sin capital humano que cuente con las capacidades técnicas y personales que requiere el nuevo modelo, será imposible mejorar el estado de la justicia en el país.

ANEXOS

Recursos federales para la implementación del SJPA			
Estado	Fideicomiso de los 5 mil millones[111] (2014-2016)	Subsidio SETEC (2010-2016)	Total
Nayarit	$46,381,720.00	$50,470,680.23	$96,852,400.23
Tlaxcala	$39,592,193.00	$62,722,672.94	$102,314,865.94
Aguascalientes	$168,200,000.00	$42,930,869.65	$211,130,869.65
Quintana Roo	$161,104,253.00	$52,220,831.44	$213,325,084.44
Colima	$164,654,703.00	$71,501,227.78	$236,155,930.78
Guerrero	$155,035,737.00	$99,358,881.25	$254,394,618.25
San Luis Potosí	$166,993,490.00	$100,778,185.06	$267,771,675.06
Veracruz	$198,878,371.00	$92,992,500.02	$291,870,871.02
Querétaro	$253,826,837.00	$59,205,225.00	$313,032,062.00
Sonora	$241,612,070.00	$88,246,652.02	$329,858,722.02
Durango	$199,217,323.00	$141,054,733.58	$340,272,056.58
Campeche	$285,602,771.00	$80,000,413.16	$365,603,184.16
Coahuila	$280,236,375.00	$89,934,351.37	$370,170,726.37
Hidalgo	$244,461,514.00	$130,596,148.84	$375,057,662.84
Nuevo León	$231,165,203.00	$154,200,399.07	$385,365,602.07
Zacatecas	$286,726,854.00	$109,498,399.32	$396,225,253.32
Tamaulipas	$342,076,449.00	$86,661,113.82	$428,737,562.82
Baja California Sur	$396,928,542.00	$56,171,069.26	$453,099,611.26
Michoacán	$350,786,778.00	$102,878,170.35	$453,664,948.35
Tabasco	$360,939,140.00	$114,973,832.03	$475,912,972.03
Chiapas	$355,611,073.00	$122,154,219.69	$477,765,292.69
Chihuahua	$353,324,181.00	$152,345,776.72	$505,669,957.72
Sinaloa	$445,802,813.00	$69,253,600.99	$515,056,413.99
Morelos	$432,918,613.00	$128,834,575.44	$561,753,188.44
Puebla	$456,404,550.00	$135,617,905.43	$592,022,455.43
Yucatán	$470,367,062.00	$146,804,711.97	$617,171,773.97
Ciudad de México	$450,512,007.00	$187,465,234.29	$637,977,241.29
Guanajuato	$512,593,932.00	$177,471,283.70	$690,065,215.70
Jalisco	$644,167,051.00	$113,233,870.22	$757,400,921.22
Oaxaca	$707,301,510.00	$116,141,870.65	$823,443,380.65
Estado de México	$903,038,742.00	$187,094,435.29	$1,090,133,177.29
Baja California	$942,420,643.00	$187,279,021.02	$1,129,699,664.02
Total Nacional	**$11,248,882,500.00**	**$3,510,092,861.60**	**$14,758,975,361.60**

[109] Los datos del fideicomiso de los 5 mil millones representan el total de recursos invertidos tanto por la federación como por las entidades, bajo la modalidad de co-pago y potenciación, por ello, en conjunto suman mas de 5 mil millones de pesos.

[111] Los datos del fideicomiso de los 5 mil millones representan el total de recursos invertidos, tanto por la Federación como por las entidades federativas bajo la modalidad de co-pago y potenciación, por ello, en conjunto suman más de los 5 mil millones de pesos.

ESTADO DE FUERZA							
	Procuraduría/Fiscalia				Defensoría	Policía	Poder Judicial
Aguascalientes	76 AMP	10 F	228 PM		7 D	515 PP	
Baja California	275 AMP	65 F	661PM	19 AV	90 D	619 PP	
Baja California Sur					45 D	PP	
Campeche					33 D	1016 PP	
Chiapas	645 AMP	226 F	865 PM	60 AV	22 D		33 J
Chihuahua					132 D		113 J
Coahuila	397 AMP	45 F	975 PM				
Colima	60 AMP	12 F	394 PM	4 AV	27 D		10 J
Ciudad de México	1229 AMP	82 F	3005 PM	178 AV	290 D		109 J
Durango	192 AMP	33 F		7 AV	47 D		
Estado de México	1801 AMP	58 F	1903 PM		244 D	15291 PP	
Guanajuato				30AV	149D		63J
Guerrero	519AMP	28F	865PM	46AV	28D	4,028PP	25J
Hidalgo	320AMP	48F	474PM	377AV	46D	3 296PP	34J
Jalisco	381AMP	62F	1,081PM			2,767PP	52J
Michoacán	193AMP	150F	254PM	106AV*			
Morelos	279AMP	49F	185PM	15AV	35D		
Nayarit							
Nuevo León				10AV	174D		39J
Oaxaca	178AMP	9F	317PM	0AV			
Puebla					35D		
Querétaro	174AMP	18F	474PM	14AV	40D	1398PP	17J
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa	165AMP	51F	87PM	11AV	43D	45PP	22J
Sonora	420AMP	120F	1,070PM	50AV	80D	3,500PP	45J
Tabasco	385AMP	21F	589PM	51AV	85D	5,067PP	36J
Tamaulipas					63D		
Tlaxcala					13D		15J
Veracruz	551 AMP	35F	860PM		39D	9019PP	44J
Yucatán	447 AMP	43 F	427 PM		63 D	3,594 PP	
Zacatecas					75 D		

AMP: Agente del Ministerio Púbico
F: Facilitador
PM: Policía Ministerial
AV: Asesor de Víctimas
D: Defensor Público
PP: Policía Preventiva
J: Juez

PERSONAL CAPACITADO							
	Procuraduría/Fiscalia				Defensoría	Policía	Poder Judicial
Aguascalientes	146 AMP		228 PM			492 PP	
Baja California	82 AMP	61 F			90 D	425 PP	
Baja California Sur					45D		60 J
Campeche					42 D	1016 PP	
Chiapas	645 AMP	226 F	865 PM	60 AV	103 D		
Chihuahua					132 D		113 J
Coahuila	397 AMP	45 F	975 PM				
Colima	60 AMP	12 F	394 PM	4 AV	23 D	1589 PP	10 J
Ciudad de México	1229 AMP	82 F	3005 PM	178 AV			
Durango	114 AMP	30 F		0 AV	50 D		
Estado de México	1542 AMP	22 F	1208 PM			15291 PP	
Guanajuato							63J
Guerrero	447AMP	28F	865PM	46AV	61D	4,028PP	25J
Hidalgo	294AMP	43F	283PM		107D	3296PP	34J
Jalisco	297 AMP	0F	1,003PM		57D	376PP	18J
Michoacán							
Morelos	279AMP	49F	185PM	15AV	35D		
Nayarit						1621PP	
Nuevo León				10AV	174D		39J
Oaxaca	275AMP	9F	216PM	0AV			
Puebla	707AMP	210F	245PM	79AV	76D	15868PP	509J y personal
Querétaro	174AMP	18F	474PM	14AV	40D	1398PP	17JG
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa	165AMP	52F	87PM	15AV	90D	45PP	22J
Sonora	420AMP	120F	1,070PM	50AV	80D	3,500PP	45J
Tabasco	190AMP	0F	423PM	9AV	120D	5,067PP	36J
Tamaulipas					63D		
Tlaxcala					28D		16J
Veracruz	534 AMP	42 F	645 PM	3 AV			38J
Yucatán	436 AMP	43 F	413 PM		70 D	3,008 PP	
Zacatecas					71 D		

AMP: Agente del Ministerio Púbico
F: Facilitador
PM: Policía Ministerial
AV: Asesor de Víctimas
D: Defensor Público
PP: Policía Preventiva
J: Juez

PERSONAL A CAPACITAR (REZAGO)							
	Procuraduría/Fiscalia				Defensoría	Policía	Poder Judicial
Aguascalientes	6 AMP		7 PM			23 PP	
Baja California	25 AMP	2 F			0 D	10 PP	
Baja California Sur					0 D		0 J
Campeche					0 D	0 PP	
Chiapas	34 AMP		37 PM		0 D		0 J
Chihuahua					0 D		0 J
Coahuila	0 AMP	0 F	0 PM				
Colima	20 AMP	0 F	190 PM	0 AV	4 D		0 J
Ciudad de México							
Durango	78 AMP	3 F			0 D		
Estado de México	259 AMP	36 F	695 PM			431 PP	
Guanajuato							0J
Guerrero	0AMP	0F	0PM	0AV	OD	0PP	0J
Hidalgo	26AMP	5F	191PM				0J
Jalisco	84AMP	62F	78PM			2,391PP	34J
Michoacán							
Morelos	0AMP	0F	0PM	0AV	0D		
Nayarit						89PP	
Nuevo León				0AV	0D		0J
Oaxaca	172AMP	23F	773PM	0AV			
Puebla					0D		
Querétaro	0AMP		0PM				
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa		34F		15AV	18D	0PP	0J
Sonora					0D		
Tabasco	91AMP	0F	179PM	106AV	13D	0PP	0J
Tamaulipas					0D		
Tlaxcala					0D		0J
Veracruz	17 AMP	0F	215PM	0AV			6J
Yucatán	11 AMP	0 F	14 PM	AV	0 D	586PP	
Zacatecas					4 D		

AMP: Agente del Ministerio Púbico
F: Facilitador
PM: Policía Ministerial
AV: Asesor de Víctimas
D: Defensor Público
PP: Policía Preventiva
J: Juez

INVERSIÓN EN CAPACITACIÓN							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aguascalientes				3,288, 423.86	3,056,000.00	4,007,4306.00	198,250.00
Baja California			557,900.00	1,405,920.00	4,224,000.00	5,288,682.00	2,383,100.00
Baja California Sur							
Campeche							
Chiapas							
Chihuahua	1,200,000.00	3,691,960.00	3,298,927.00	617,750.00	1,234,045.00	222,720.00	1,715,069.00
Coahuila		1,692,000.00	5,944,880.00	5,428,220.00	4,138,000.00	3,283,600.00	1,871,600.00
Colima							
Ciudad de México							
Durango							
Estado de México							
Guanajuato							
Guerrero							
Hidalgo							
Jalisco				10,975,576.00	6,996,690.00	3,799,138.56	1,945,52500
Michoacán							
Morelos							
Nayarit							
Nuevo León	3,965,570.00	5,700,279.00	0.00	1,538,500.00	3,894,400.00	2,401,473.00	1,807,307.50
Oaxaca							
Puebla	3,059,080.00	1,200,000.00	2,814,500.00	3,552,791.20	2,200,000.00	3,135,616.00	3,058,618.07
Querétaro							
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa		600,000.00	1,785,000.00	500,000.00	0.00	0.00	0.00
Sonora		1,506,500.00	22,568,800.00	28,257,400.00	3,225,400.00	6,113,210.00	3,558,900.00
Tabasco							
Tamaulipas							
Tlaxcala							
Veracruz							
Yucatán							
Zacatecas							

Financiamiento Conjunto para la Seguridad Pública, Servicios de Capacitación (FASP) [112]				
Entidad federativa	Convenido	Modificado	Pagado	Ejercido
Aguascalientes				
Baja California				
Baja California Sur	4,757,000.00	4,757,000.00	3,204,937.00	120,000.00
Campeche	571,700.00	571,700.00		
Chiapas	21,900,000.00	21,900,000.00	21,899,996.30	
Chihuahua	470,000.00	470,000.00	376,000.00	
Coahuila				
Colima	331,100.00	331,100.00	331,100.00	
Ciudad de México				
Durango	2,750,000.00	2,750,000.00	1,700,000.00	
Guanajuato	1,120,000.00	1,120,000.00	647,600.00	
Guerrero	7,756,333.00	7,756,333.00	2,119,121.40	
Hidalgo		1,954,066.70		
Jalisco				
México	16,886,043.00	7,133,343.00	6,383,343	750,000.00
Michoacán	5,341,922.00	5,341,922.00		
Morelos	2,218,100.00	2,218,100.00	1,481,361.40	
Nayarit	1,105,500.00	1,105,500.00	461,337.30	
Nuevo León	2,472,860.00	2,472,860.00	100,000.00	
Oaxaca	3,500,000.00	3,500,000.00	475,875.00	
Puebla	2,785,242.40	2,785,242.40	2,785,242.40	
Querétaro	5,570,900.00	5,570,900.00	1,419,215.00	
Quintana Roo				
San Luis Potosí	6,567,054.40	6,567,054.40	342,027.20	
Sinaloa	1,406,542.00	1,406,542.00	1,192,503.00	
Sonora	11,000,000.00	11,000,000.00	2,464,578.00	
Tabasco	1,841,500.00	1,841,500.00	841,500.00	
Tamaulipas	3,518,800.00	3,518,800.00	779,000.00	
Tlaxcala	729,000.00	729,000.00	240,000.00	
Veracruz	7,411,288.00	7,411,288.00		5,261,250
Yucatán	523,336.00	523,336.00	523,269.50	
Zacatecas	520,000.00	520,000.00	520,000.00	
Total	**113,054,220.8**	**105,255,587.5**	**50,288,006.5**	**6,131,250**

[112] Información al 28 de febrero de 2017, la información fue proporcionada por el SESNSP quién la obtuvo de parte de las entidades federativas.

Información de procuración de justicia 2016 en las entidades federativas							
Entidad Federativa	1. Número de personas detenidas en flagrancia	3.Número de delitos conocidos por denuncia o querella	4.Número de carpetas de investigación iniciadas	4.1. Con detenido	4.2. Sin Detenido	4.3. Totales	5. Número total de carpetas de investigación en trámite o pendientes
Aguascalientes			14 896				
Baja California	13 109		54 383	10 810	43 573	54 383	16 330
Ciudad de México	21 237	237 530		16 059	236 984	253 043	123 265
Coahuila							
Colima			32 343				12 237
Durango	3 393	32 118	32 118	3 393	28 725	32 118	
Guanajuato	6 723	90 222	90 222	5 185	85 037		4 702
Oaxaca	791		22 720	1 500	19 027		26 991
Quintana Roo	790	6 671	14 465	787	13 678	13 830	12 859
Tabasco	1 653	28 763	29 956	1 820	30 256	31 834	11 866
Entidad Federativa	5.1. No vinculación a proceso	5.2. Reactivadas de archivo temporal	5.3. Incompetencia interna	5.4. MASCP	6. Número de carpetas de investigación determinadas o despachadas	6.1. Acumuladas	6.2. Archivo temporal
Aguascalientes					4 471		0
Baja California			34			217	6 767
Ciudad de México					129 778		97 354
Coahuila				1 327			
Colima					11 196		6 065
Durango	208	695	372	635	12 203	1 285	6 810
Guanajuato					85 520		
Oaxaca	42			172			4 611
Quintana Roo	7	27	133	310	1 041	26	2 537
Tabasco	278	1 096	928	2 993	5 164	1 598	6 021

Información de procuración de justicia 2016 en las entidades federativas							
Entidad Federativa	6.3. Incompetencias	6.4. Facultad de abstenerse de investigar	6.5. No ejercicio de la acción penal (NEAP)	6.5.1. NEAP por Medios Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP)	6.5.2. NEAP por otros supuestos	6.6. Judicializadas (turnadas a juzgados de garantías)	6.7. Criterio de oportunidad
Aguascalientes			3 906			290	
Baja California	146	922	12 528			2 949	13 913
Ciudad de México	2 117	440	12 501			7 854	398/2999
Coahuila				2 927			
Colima			2 407			811	
Durango	160	6		706	1 171		2
Guanajuato							0
Oaxaca		892	468			1 795	291
Quintana Roo	100	72	1 088			279	2
Tabasco	487	806	1 490	1 467	270	708	266
Entidad Federativa	6.8. Total de carpetas de investigación determinadas o despachadas	7. Número de carpetas de investigación en que se formuló imputación	8.Número de carpetas de investigación con vinculación a proceso	9.Número de carpetas de investigación turnadas a MASCP	9.1. Total de acuerdos reparatorios	9.2. Total de acuerdos reparatorios cumplimentados	9.3. Total de casos devueltos a la unidad de investigación y/o litigación
Aguascalientes	4 471		275		275		
Baja California	31 252						
Ciudad de México	129 778				2 289		
Coahuila				8 316	3 532	2 927	3 457
Colima		539		1 387	522	209	
Durango	12 203	2 774	2 506	634	634	545	89
Guanajuato		2 585	2 353		17 875		
Oaxaca		974	347		97		
Quintana Roo	3 773	267	245	2 254	1 039	774	919
Tabasco	6 613	586	580	2 511	1 094	994	803

Información de procuración de justicia 2016 en las entidades federativas							
Entidad Federativa	10.Número de carpetas de investigación en que se decretó la libertad durante la investigación de acuerdo al Art. 140 del CNPP.	11.Número de casos en que se decretó la libertad inmediata por no configurarse flagrancia de acuerdo al Art. 149 del CNPP.	12.Número de casos canalizados y determinados en las Unidades de Atención Temprana o Atención Inmediata	13.Número de casos canalizados y determinados en las Unidades de Investigación y/o litigación	14.Número de casos finalizados por procedimiento abreviado	15.Número de casos con suspensión condicional a proceso	16.Número de carpetas de investigación en etapa de investigación complementaria
Aguascalientes				169	73	49	169
Baja California							
Ciudad de México							
Coahuila							
Colima							
Durango	1 804	137	0	3 218	563	617	3 157
Guanajuato	3 903	35			565	749	
Oaxaca		31			77	78	
Quintana Roo	371	371	1 248	2 872	45	29	16
Tabasco	538	23	9 416	3 397	36	157	95
	21.Número de carpetas de investigación con apertura a juicio oral	22.Número de casos con sentencia condenatoria					
Aguascalientes	3	75					
Baja California							
Ciudad de México							
Coahuila							
Colima							
Durango	195	202					
Guanajuato	106						
Oaxaca	107	74					
Quintana Roo	21	43					
Tabasco	18	20					

Información de procuración de justicia 2014 -2016 en el ámbito federal

DELEGACIÓN / ÁREA CENTRAL	2016			2014-2016				NEAP		Judicializadas					Total despachadas
	Con detenido	Sin detenido	TOTAL	Total	Acumuladas	Archivo temporal	Incompetencia	Otros supuestos	Masc acuerdos cumplidos	C / DET.	S / DET.	Incompetencia interna	Abstención de investigar	Criterio de oportunidad	
Aguascalientes	134	404	538	538	2	1	180	112	1	23	78	21	4	0	422
Baja California	618	749	1,367	1,367	2	94	19	226	0	173	175	10	2	0	701
Baja California Sur	168	379	547	694	5	176	36	204	1	126	58	40	11	1	658
Campeche	43	283	326	326	1	26	37	75	1	13	6	0	0	0	159
Coahuila	290	890	1,180	1,211	14	153	217	192	11	67	62	68	8	0	792
Colima	109	386	495	495	2	5	18	64	0	78	20	0	0	0	187
Chiapas	301	1,499	1,800	1,893	15	482	303	339	8	49	69	70	0	5	1,340
Chihuahua	1,021	1,100	2,121	2,265	4	83	77	110	0	125	184	13	0	2	598
Ciudad de México	530	5,945	6,475	6,475	7	1,145	166	498	0	44	201	86	45	1	2,193
Durango	93	736	829	1,701	39	447	224	386	9	107	147	1	3	5	1,368
Guanajuato	1,145	2,771	3,916	5,173	25	1,958	124	667	0	217	1,094	55	19	12	4,171
Guerrero	167	619	786	786	3	27	55	195	1	140	11	19	0	0	451
Hidalgo	208	905	1,113	1,113	7	257	21	44	0	123	31	11	0	0	494
Jalisco	342	1,138	1,480	1,480	0	153	82	132	1	103	126	2	1	0	600
Estado de México	998	2,603	3,601	3,601	9	150	56	214	0	93	314	1	11	0	848
Michoacán	452	1,355	1,807	1,807	58	195	115	61	0	185	153	54	1	0	822
Morelos	212	558	770	770	16	91	22	81	3	73	93	16	4	0	399
Nayarit	32	214	246	257	1	7	33	82	1	12	19	11	2	1	169
Nuevo Leon	350	1,309	1,659	1,659	1	19	186	280	2	57	103	1	1	0	650
Oaxaca	440	1,267	1,707	1,817	16	437	89	185	0	46	114	5	0	0	892
Puebla	543	2,166	2,709	5,895	612	1,024	415	1,585	20	602	283	11	4	0	4,556
Querétaro	261	1,410	1,671	2,232	16	347	101	148	12	151	64	85	0	0	924
Quintana Roo	112	747	859	859	29	172	91	96	4	82	34	37	0	0	545
San Luis Potosí	277	743	1,020	1,297	8	7	37	390	0	85	99	0	0	0	626
Sinaloa	321	1,252	1,573	1,654	37	504	86	190	3	107	244	82	0	0	1,253
Sonora	448	1,191	1,639	1,639	9	409	139	612	3	202	106	27	1	0	1,508
Tabasco	186	776	962	962	3	124	71	61	5	19	65	24	4	0	376
Tamaulipas	210	1,144	1,354	1,354	2	102	49	275	0	114	19	14	0	0	575
Tlaxcala	76	404	480	519	7	96	32	75	2	28	36	27	0	0	303
Veracruz	182	1,691	1,873	1,873	3	445	88	201	0	52	25	35	0	0	849
Yucatán	67	533	600	1,057	26	210	200	198	32	81	24	16	0	3	790
Zacatecas	155	467	622	1,180	8	335	119	212	0	128	97	0	0	0	899
DGCAP	0	75	75	75	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	4
SCRPPA	10,491	37,709	48,200	56,024	987	9,681	3,490	8,190	120	3,505	4,154	843	122	30	31,122
VISITADURIA	1	791	792	793	38	0	16	6	0	1	1	194	26	0	282
FEPADE	0	2,536	2,536	2,638	165	0	78	170	0	0	35	0	0	0	448
SDHPDSC	4	410	414	414	2	10	33	9	2	3	8	5	13	0	85
SEIDF	32	2,184	2,216	2,250	4	154	27	3	0	17	25	740	1	3	974
SEIDO	99	837	936	936	1	4	9	1	0	181	41	6	0	0	243
SJAI	0	37	37	37	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
UEAF	1	18	19	19	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	3
TOTAL	10,628	44,522	55,150	63,111	1,197	9,849	3,653	8,379	122	3,708	4,266	1,790	162	33	33,159

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
Indicadores de procesos penales en el sistema acusatorio 2016	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	
Número de procesos penales en trámite al cierre de año 2016 en el sistema tradicional.	n.d.	4621	N/A	2626	2544	n.d.	
Número total de carpetas administrativas* ingresadas a los jueces del sistema procesal penal acusatorio hasta el cierre del año 2016.	n.d.	n.d.	329	312	2663	1211	
1.- Número total de asuntos ingresados en 2016:	391	5118	458	342	2240	1199	
1.1.- Carpetas administrativas [Judicializadas, electrónicas]	391	5118	329	272	2240	1038	
1.1.1- Con detenido	135	2959	167	98	1455	765	
1.1.2. Sin detenido	155	2159	188	174	766	211	
1.2.- Actos de investigación que requieren control judicial	89	151	55	16	46	31	
2.- Número total de asuntos que celebran audiencia inicial	347	4188	339	177	1785	770	
2.1- Casos en los que no se califica de legal la detención	4	148	20	2	216	95	
2.2.-Casos en los que si se califica de legal la detención	131	2384	147	96	1389	663	
2.3.- Casos en los que no se vincula a proceso	20	264	17	13	158	75	
2.4.- Casos en los que si hay vinculación a proceso	327	3777	275	224	1581	832	
2.5.- Número de medidas cautelares otorgadas	540	4219	469	421	1375	587	
3.-Número de carpetas finalizadas en la etapa de control	186	1661	168	77	435	4	
3.1.- Número de carpetas que finalizan por sobreseimiento	27	225	49	15	270	88	
3.2.- Número de carpetas que finalizan por desistimiento	0	15	5	4	4	4	
3.3.- Número de carpetas que finalizan por criterios de oportunidad	0	0	0	0	76	n.d.	
4.- Número de carpetas que finalizan por medios alternativos de solución de conflictos	186	1417	99	52	82	504	
4.1.- Número de carpetas que finalizan por procedimiento abreviado	101	666	0	39	104	159	
4.2.- Número de carpetas que finalizan por acuerdos reparatorios	27	497	12	10	217	43	
4.3.- Número de carpetas que finalizan por suspensión condicional del proceso	58	254	3	3	337	302	
5.-Número total de carpetas en trámite	104	4614	0	230	1286	n.d.	
5.1.- Número de carpetas que se encuentran en investigación complementaria	30	3788	32	200	495	n.d.	

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
5.2.- Número de carpetas con actos pendientes de cumplimentar (orden de aprehensión, comparecencia. etc…)	10	149	64	30	116	n.d.	
6.- Número de carpetas administrativas que llegaron a audiencia intermedia	0	882	6	7	293	36	
7.- Número de carpetas administrativas que llegaron a juicio oral	0	10	0	6	34	12	
7.1.-Número de carpetas finalizadas por sentencia	103	8	4	5	54	9	
7.1.1.- Número de sentencias absolutorias dictadas	0	1	0	1	7	0	
7.1.2.- Número de sentencias condenatorias dictadas	103	7	0	4	47	9	
11.- Número de carpetas administrativas que se turnaron a jueces de ejecución en el sistema procesal penal acusatorio.	101	1023	6	26	43	n.d.	
12.-Número total de audiencias	876	22198	151	935	5099	2765	
Indicadores de procesos penales en el sistema acusatorio 2016	Chiapas	Chihuahua	Ciudad de México	Durango	Guanajuato	Guerrero	
Número de procesos penales en trámite al cierre de año 2016 en el sistema tradicional.	11236	n.d.	13159	69	1881	332	
Número total de carpetas administrativas* ingresadas a los jueces del sistema procesal penal acusatorio hasta el cierre del año 2016.	1178	n.d.	6854	3324	7135	922	
1.- Número total de asuntos ingresados en 2016:	1178	8830	6559	3439	6452	416	
1.1.- Carpetas administrativas [Judicializadas, electrónicas]	417	8830	5125	2974	6430	416	
1.1.1- Con detenido	478	3179	4196	1925	714	135	
1.1.2,. Sin detenido	748	5651	929	1049	5716	281	
1.2.- Actos de investigación que requieren control judicial	143	2926	59	16	530	225	
2.- Numero total de asuntos que celebran audiencia inicial	395	3179	4730	3125	5738	219	
2.1- Casos en los que no se califica de legal la detención	200	639	292	777	24	109	
2.2.-Casos en los que si se califica de legal la detención	301	2540	3904	2081	499	39	
2.3.- Casos en los que no se vincula a proceso	116	1247	486	343	205	19	
2.4.- Casos en los que si hay vinculación a proceso	473	6155	4244	2549	2737	223	
2.5.- Número de medidas cautelares otorgadas	342	10531	4904	1046	n.d.	334	
3.-Número de carpetas finalizadas en la etapa de control	75	6399	860	50	1062	76	

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
3.1.- Número de carpetas que finalizan por sobreseimiento	67	4300	841	1249	1047	86	
3.2.- Número de carpetas que finalizan por desistimiento	11	27	19	44	15	1	
3.3.- Número de carpetas que finalizan por criterios de oportunidad	2	4	0	213	n.d.	1	
4.- Número de carpetas que finalizan por medios alternativos de solución de conflictos	46	4271	1839	937	751	66	
4.1.- Número de carpetas que finalizan por procedimiento abreviado	81	2099	246	576	451	26	
4.2.- Número de carpetas que finalizan por acuerdos reparatorios	42	1619	250	507	161	23	
4.3.- Número de carpetas que finalizan por suspensión condicional del proceso	104	2652	1343	995	139	48	
5.-Número total de carpetas en trámite	947	21319	1817	1100	924	458	
5.1.- Número de carpetas que se encuentran en investigacion complementaria	314	n.d.	1817	242	n.d.	66	
5.2.- Número de carpetas con actos pendientes de cumplimentar (orden de aprehensión, comparecencia. etc…)	74	3923	0	66	924	49	
6.- Número de carpetas administrativas que llegaron a audiencia intermedia	57	8843	182	743	594	43	
7.- Número de carpetas administrativas que llegaron a juicio oral	35	651	39	100	155	40	
7.1.-Número de carpetas finalizadas por sentencia	81	n.d.	279	575	129	61	
7.1.1.- Número de sentencias absolutorias dictadas	12	117	10	28	39	9	
7.1.2.- Número de sentencias condenatorias dictadas	37	252	269	101	82	52	
11.- Número de carpetas administrativas que se turnaron a jueces de ejecución en el sistema procesal penal acusatorio.	5	2207	240	73	n.d.	20	
12.-Número total de audiencias	1999	42614	9291	17037	17859	1724	
Indicadores de procesos penales en el sistema acusarorio 2016	Hidalgo	México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	
Número de procesos penales en trámite al cierre de año 2016 en el sistema tradicional.	378	N/D	1832	n.d.	n.d.	8936	
Número total de carpetas administrativas* ingresadas a los jueces del sistema procesal penal acusatorio hasta el cierre del año 2016.	997	14360	n.d.	2414	n.d.	8936	
1.- Número total de asuntos ingresados en 2016:	833	14360	2236	2414	1482	8936	

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
1.1.- Carpetas administrativas [Judicializadas, electrónicas]	833	10682	1152	2414	1482	8936	
1.1.1- Con detenido	278	N/D	315	1108	n.d.	2589	
1.1.2,. Sin detenido	555	N/D	808	379	n.d.	5164	
1.2.- Actos de investigación que requieren control judicial	3	N/D	164	n.d.	n.d.	1005	
2.- Numero total de asuntos que celebran audiencia inicial	1533	N/D	972	3283	1068	2589	
2.1- Casos en los que no se califica de legal la detención	3	N/D	560	343	8	135	
2.2.-Casos en los que si se califica de legal la detención	168	N/D	109	765	n.d.	2454	
2.3.- Casos en los que no se vincula a proceso	35	N/D	140	284	22	110	
2.4.- Casos en los que si hay vinculación a proceso	559	N/D	1033	1129	1048	2097	
2.5.- Número de medidas cautelares otorgadas	768	3046	1192	989	n.d.	6426	
3.-Número de carpetas finalizadas en la etapa de control	402	3479	283	343	n.d.	4338	
3.1.- Número de carpetas que finalizan por sobreseimiento	88	1850	239	105	126	473	
3.2.- Número de carpetas que finalizan por desistimiento	33	0	12	88	0	8	
3.3.- Número de carpetas que finalizan por criterios de oportunidad	281	61	n.d.	n.d.	n.d.	0	
4.- Número de carpetas que finalizan por medios alternativos de solución de conflictos	21	N/D	1	932	n.d.	1733	
4.1.- Número de carpetas que finalizan por procedimiento abreviado	66	N/D	135	138	427	100	
4.2.- Número de carpetas que finalizan por acuerdos reparatorios	81	540	78	243	159	194	
4.3.- Número de carpetas que finalizan por suspensión condicional del proceso	90	240	58	551	245	1439	
5.-Número total de carpetas en trámite	363	N/D	716	400	790	4646	
5.1.- Número de carpetas que se encuentran en investigacion complementaria	281	N/D	169	n.d.	n.d.	254	
5.2.- Número de carpetas con actos pendientes de cumplimentar (orden de aprehensión, comparecencia. etc…)	82	N/D	198	257	n.d.	849	
6.- Número de carpetas administrativas que llegaron a audiencia intermedia	140	N/D	123	961	n.d.	145	
7.- Número de carpetas administrativas que llegaron a juicio oral	39	3878	16	306	4	62	

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
7.1.-Número de carpetas finalizadas por sentencia	32	1568	68	267	4	31	
7.1.1.- Número de sentencias absolutorias dictadas	9	1406	1	128	0	6	
7.1.2.- Número de sentencias condenatorias dictadas	23	3790	67	120	4	25	
11.- Número de carpetas administrativas que se turnaron a jueces de ejecución en el sistema procesal penal acusatorio.	45	5972	n.d.	320	318	121	
12.-Número total de audiencias	2644	56801	4735	15440	n.d.	33737	
Indicadores de procesos penales en el sistema acusarorio 2016	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	
Número de procesos penales en trámite al cierre de año 2016 en el sistema tradicional.	3031	10460	n.d.	2316	n.d.	5406	
Número total de carpetas administrativas* ingresadas a los jueces del sistema procesal penal acusatorio hasta el cierre del año 2016.	19.941	3372	479	706	486	1343	
1.- Número total de asuntos ingresados en 2016:	1.786	3372	1505	706	486	1082	
1.1.- Carpetas administrativas [Judicializadas, electrónicas]	1.786	3372	758	664	453	974	
1.1.1- Con detenido	296	638	348	192	157	151	
1.1.2,. Sin detenido	1.49	2734	628	472	237	811	
1.2.- Actos de investigación que requieren control judicial	86	68	71	12	4	7	
2.- Numero total de asuntos que celebran audiencia inicial	607	2919	601	536	394	702	
2.1- Casos en los que no se califica de legal la detención	15	579	26	22	5	19	
2.2.-Casos en los que si se califica de legal la detención	155	223	263	146	69	307	
2.3.- Casos en los que no se vincula a proceso	89	503	46	32	25	16	
2.4.- Casos en los que si hay vinculación a proceso	518	113	679	526	325	745	
2.5.- Número de medidas cautelares otorgadas	514	1164	742	427	195	1519	
3.-Número de carpetas finalizadas en la etapa de control	474	333	106	89	41	348	
3.1.- Número de carpetas que finalizan por sobreseimiento	230	58	77	45	36	257	
3.2.- Número de carpetas que finalizan por desistimiento	47	n.d.	10	0	3	0	
3.3.- Número de carpetas que finalizan por criterios de oportunidad	53	n.d.	6	0	0	0	
4.- Número de carpetas que finalizan por medios alternativos de solución de conflictos	293	n.d.	124	30	0	299	
4.1.- Número de carpetas que finalizan por procedimiento abreviado	63	40	17	69	22	110	

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
4.2.- Número de carpetas que finalizan por acuerdos reparatorios	167	76	81	37	16	16	
4.3.- Número de carpetas que finalizan por suspensión condicional del proceso	63	184	110	8	46	173	
5.-Número total de carpetas en trámite	1.255	2090	262	302	184	804	
5.1.- Número de carpetas que se encuentran en investigacion complementaria	381	n.d.	179	50	137	167	
5.2.- Número de carpetas con actos pendientes de cumplimentar (orden de aprehensión, comparecencia. etc…)	293	n.d.	68	59	26	165	
6.- Número de carpetas administrativas que llegaron a audiencia intermedia	239	113	39	158	11	40	
7.- Número de carpetas administrativas que llegaron a juicio oral	178	93	31	28	4	13	
7.1.-Número de carpetas finalizadas por sentencia	89	14	30	48	18	147	
7.1.1.- Número de sentencias absolutorias dictadas	20	4	7	7	2	3	
7.1.2.- Número de sentencias condenatorias dictadas	69	10	20	49	10	144	
11.- Número de carpetas administrativas que se turnaron a jueces de ejecución en el sistema procesal penal acusatorio.	69	1617	24	47	17	45	
12.-Número total de audiencias	6881	3318	1904	2249	1292	2905	
Indicadores de procesos penales en el sistema acusarorio 2016	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Número de procesos penales en trámite al cierre de año 2016 en el sistema tradicional.	1778	803		3057	2796	n.d.	801
Número total de carpetas administrativas* ingresadas a los jueces del sistema procesal penal acusatorio hasta el cierre del año 2016.	867	1972	794	168	1719	1381	5507
1.- Número total de asuntos ingresados en 2016:	867	1485	681	n.d.	1612	546	1224
1.1.- Carpetas administrativas [Judicializadas, electrónicas]	867	1296	794	132	n.d.	546	1224
1.1.1- Con detenido	637	336	123	36	379	374	168
1.1.2,. Sin detenido	230	951	671	132	1289	169	1056
1.2.- Actos de investigación que requieren control judicial	299	143	13	18	n.d.	n.d.	n.d.
2.- Numero total de asuntos que celebran audiencia inicial	847	1833	457	216	564	525	n.d.
2.1- Casos en los que no se califica de legal la detención	7	66	8	2	42	43	n.d.
2.2.-Casos en los que si se califica de legal la detención	644	270	158	33	371	427	n.d.

Información de impartición de justicia en las entidades federativas 2016							
2.3.- Casos en los que no se vincula a proceso	18	76	23	18	42	88	79
2.4.- Casos en los que si hay vinculación a proceso	761	573	480	66	621	531	691
2.5.- Número de medidas cautelares otorgadas	773	395	240	97	1032	1751	750
3.-Número de carpetas finalizadas en la etapa de control	101	281	122	26	557	351	n.d.
3.1.- Número de carpetas que finalizan por sobreseimiento	59	128	83	21	152	162	633
3.2.- Número de carpetas que finalizan por desistimiento	12	0	0	5	n.d.	0	10
3.3.- Número de carpetas que finalizan por criterios de oportunidad	0	5	9	n.d.	88	0	n.d.
4.- Número de carpetas que finalizan por medios alternativos de solución de conflictos	261	0	55	37	141	0	609
4.1.- Número de carpetas que finalizan por procedimiento abreviado	182	41	5	1	55	172	88
4.2.- Número de carpetas que finalizan por acuerdos reparatorios	76	33	26	10	82	0	271
4.3.- Número de carpetas que finalizan por suspensión condicional del proceso	3	46	24	4	59	0	250
5.-Número total de carpetas en trámite	376	190	636	96	1098	n.d.	2297
5.1.- Número de carpetas que se encuentran en investigacion complementaria	303	136	213	11	n.d.	n.d.	n.d.
5.2.- Número de carpetas con actos pendientes de cumplimentar (orden de aprehensión, comparecencia. etc…)	73	89	37	7	352	n.d.	574
6.- Número de carpetas administrativas que llegaron a audiencia intermedia	5	108	41	3	349	131	2
7.- Número de carpetas administrativas que llegaron a juicio oral	5	29	6	2	131	34	31
7.1.-Número de carpetas finalizadas por sentencia	5	67	6	2	78	96	31
7.1.1.- Número de sentencias absolutorias dictadas	0	6	1	n.d.	17	8	2
7.1.2.- Número de sentencias condenatorias dictadas	3	61	5	2	61	88	29
11.- Número de carpetas administrativas que se turnaron a jueces de ejecución en el sistema procesal penal acusatorio.	19	61		1	129	178	1072
12.-Número total de audiencias	2346	2361	1526	355	5005	4438	4539