
REPORTE DE HALLAZGOS

PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN
Y OPERACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO





México 2013

D.R. 2013, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
(CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 20. 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 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 del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.”

6. RANKING NACIONAL DEL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN (CONDICIONANTES)

RECONOCIMIENTOS

El “Reporte de Hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal 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:

Verónica Baz

Directora General del CIDAC

María Novoa

Directora del proyecto “Colectivo Justicia”

Armando Islas

Paulina Sánchez

Carlos de la Rosa

Investigadores

Cristian Hernández

Janet Kuri

Diego Balderas

Colaboradores

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. 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 aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.

TABLA DE CONTENIDOS

1. RESUMEN	01
2. INTRODUCCIÓN	02
3. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA	04
4. LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	07
5. HALLAZGOS	09
6. RANKING NACIONAL DEL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN (CONDICIONANTES)	73
7. CONCLUSIONES	76
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78
9. ANEXOS	81

1. RESUMEN

CIDAC presenta el documento “Reporte de hallazgos sobre los avances de la implementación de la reforma penal en México” con la intención de socializar información relevante en relación con el proceso de implementación y operación de la reforma constitucional en materia penal de 2008. A pesar de la poca información disponible, lo cual impide conocer con precisión las acciones institucionales, fue posible identificar una serie de hechos significativos que merecen ser señalados.

Un primer hallazgo general consiste en la ausencia de mecanismos de seguimiento tanto del proceso de implementación como a la operación del nuevo sistema de justicia penal. En relación con el proceso de implementación, esta ausencia ha impedido la integración de información completa, comparable y actualizada para facilitar la toma de decisiones y garantizar un uso óptimo de los recursos disponibles. Los procesos de planeación -cuando existen-, han sido poco utilizados, lo cual ha provocado procesos de implementación a ritmos distintos y con diferentes calidades. En este mismo sentido, el diseño de los artículos transitorios, que determinan el comienzo de la operación del nuevo sistema, se ha dado sin conocimiento de la situación y de las necesidades particulares de las instituciones.

En el ámbito de la operación, aún en el caso de los códigos procesales penales que han adoptado los principios del sistema penal acusatorio, no necesariamente se han provocado los cambios en los procesos de trabajo al interior de las instituciones que aseguren una operación distinta al sistema mixto. La diversidad legislativa ha generado ausencia de homogeneidad respecto del tipo de mecanismo idóneo para la justicia alternativa y tampoco en relación con su sede, lo que se ha traducido en duplicidad en el gasto y en las funciones. Asimismo, está pendiente profundizar el desarrollo de la atención a víctimas, la cual, en la mayoría de los casos, se ha limitado a funciones de canalización y orientación. Por último, preocupa la ausencia de los principios del sistema acusatorio en el ámbito de ejecución de sanciones y la poca relevancia que se ha dado en las leyes de la materia al uso de penas alternativas a la cárcel.

En relación con el grado de participación ciudadana en el tema de la reforma penal, a pesar de que su impacto tiene un alcance nacional existen pocas organizaciones sociales especializadas y éstas, en su mayoría, se encuentran ubicadas, en su mayoría, en la capital del país. Asimismo, aunque existen casos de éxito a partir de esfuerzos aislados, queda pendiente el desarrollo de trabajos colaborativos más ambiciosos que faciliten el impulso de una agenda común frente a la autoridad responsable del proceso.

Reconociendo que hasta ahora la reforma penal no ha sido una prioridad en la agenda pública y que cada vez nos encontramos más cerca del fin del plazo constitucional establecido para su implementación, el esfuerzo realizado por CIDAC pretende abonar en la comprensión del proceso y contribuir en última instancia a su socialización y mejora.

2. INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal y de seguridad pública que planteó, ni más ni menos, una reestructuración a fondo del sistema de justicia penal en México.

Sobraron los motivos para la expedición de esta reforma: los niveles de impunidad e inseguridad en el país eran cada vez mayores, con el consecuente aumento en la incidencia delictiva; existía poca o nula confianza por parte de los ciudadanos en las instituciones de procuración e impartición de justicia; un sistema anquilosado, lento y poco eficiente que se traducía en una justicia dudosa y retardada; la violación constante a los derechos de las víctimas de los delitos, entre muchas otras.

La propia exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional enviada a la Cámara de Senadores admitía que “nuestro sistema de justicia penal ha sido objeto recurrente de críticas y llamados a su modernización, tanto por la sociedad en general como por organismos públicos y privados nacionales e internacionales”.

Todas estas circunstancias orillaron al Estado a sentar las bases constitucionales para adoptar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país, sustentado en la experiencia internacional y en los esfuerzos realizados en algunas entidades federativas que ya lo aplicaban, como Chihuahua, Nuevo León y Oaxaca.

El artículo 20 constitucional reformado estableció que “el proceso penal será acusatorio y oral” y estará regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Estos principios implican que las audiencias y las actuaciones dentro del proceso serán públicas; que víctima y ofendido tienen la oportunidad de confrontar la veracidad de las pruebas; que el debate procesal se debe llevar a cabo en pocas audiencias, que éstas (y el proceso en general) se deben producir sin interrupciones ni aplazamientos y siempre se desarrollarán ante la presencia del juez.

Otra cuestión toral que introdujo este nuevo esquema de justicia es el gran peso que da a los mecanismos alternos de solución de controversias para algunos tipos de delitos, buscando más que la represión, la reparación del daño causado a la víctima, lo que se reflejará, idealmente, en una despresurización del sistema judicial y en una justicia pronta y expedita.

La adopción de este nuevo sistema de justicia penal en todo el país es una labor titánica, pues implica no únicamente la adaptación de las leyes secundarias de todas las entidades federativas y de la Federación para alinearlas al texto constitucional, sino una auténtica reestructura en las instituciones que lo integran (ministerios públicos, defensorías públicas, juzgados, policías, etc.) para tener la capacidad de cumplir con los nuevos roles que desempeñarán en el proceso penal. Asimismo, se requiere dotar a estas instituciones de la infraestructura, el equipamiento y las tecnologías de la información adecuados para el cumplimiento de sus objetivos y, desde luego, es necesario capacitar al personal para que cumpla cabalmente con sus nuevas funciones.

Consciente de que un cambio de esta naturaleza demanda un tiempo considerable, el legislador estableció en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas un plazo máximo de ocho años, contado a partir de su publicación, para que el sistema penal acusatorio entre en vigor.

Asimismo, se prevé en el noveno transitorio la creación, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del decreto, de una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, las cuales contarán con una Secretaría Técnica que coadyuve y apoye a las autoridades locales y federales cuando así lo soliciten. En cumplimiento con esta disposición, por Decreto de 13 de octubre de 2008 fue creado el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica, órganos que serán abordados –junto con sus réplicas a nivel estatal– en el cuerpo del presente reporte.

2. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido cinco años desde la entrada en vigor de la reforma constitucional que nos ocupa, lo que implica que únicamente restan tres para que se cumpla el plazo perentorio establecido en ella para la puesta en marcha a nivel nacional del nuevo sistema de justicia penal.

¿Se encuentra, entonces, allanado el camino para que esto ocurra, sin complicaciones, en el poco tiempo que queda? Este reporte de hallazgos –que pretende, precisamente, dar respuesta a esta pregunta– es un producto elaborado dentro del proyecto “Colectivo Justicia” de CIDAC y realizado gracias al apoyo de USAID, el cual tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho a través de la socialización y promoción de la implementación de la reforma de justicia penal.

El primer paso para la consecución de este fin es promover una medición independiente de los avances en la implementación del sistema de justicia penal, para lo cual se elaboró la “Metodología para el seguimiento y evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México” y el “Reporte de Hallazgos sobre los Avances de la Implementación de la Reforma Penal en México” que aquí nos ocupa.

Una vez elaborados, se estará en posibilidad de dar continuidad a los alcances del proyecto de CIDAC, incrementando la participación de la sociedad civil en la difusión, tanto del seguimiento al avance de la implementación como el funcionamiento y los beneficios del nuevo sistema de justicia penal. Se busca, finalmente, lograr la concientización de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en temas de justicia, mediante el desarrollo de sus capacidades para acceder a la información relevante y generar propuestas que favorezcan el Estado de Derecho.

Fueron muchos los obstáculos a vencer para la recopilación de los datos necesarios para la elaboración de este reporte, pues, como se explica más adelante, nos encontramos con información pública limitada y la ausencia de mecanismos eficientes para la rendición de cuentas de las instituciones. Ello impidió aplicar a cabalidad la metodología a que hemos hecho referencia –cuyo contenido se profundiza en el punto siguiente del presente reporte–

y que fue específicamente diseñada para el cumplimiento de los fines que esta investigación persigue.

No obstante lo anterior, hubo hallazgos importantes que nos permitieron arribar a ciertas conclusiones para determinar el avance en la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en nuestro país. Estos hallazgos son presentados –con base en un modelo de evaluación concebido para este propósito– desde un enfoque centrado en los resultados que se esperan obtener de la operación del sistema de justicia penal, tanto en las entidades federativas del país como en la Federación. Ahora bien, para el logro de dichos resultados es necesario que las instituciones que operarán el nuevo sistema cumplan con una serie de condiciones habilitantes, es decir, con los aspectos mínimos indispensables para dar una respuesta eficaz a lo que el nuevo sistema demandará de ellas. Pero, una vez más, para conseguir buenos desempeños de estas condiciones habilitantes es necesario que previamente se haya cumplido con ciertas condiciones de implementación.

El presente reporte de hallazgos fue desarrollado teniendo como columna vertebral los siguientes tres grandes aspectos: 1) condicionantes de la implementación, 2) habilitantes de resultados y 3) resultados de la operación. A través del análisis de estos componentes y de los diferentes ámbitos –y, en su caso, subámbitos– que los integran, se intentará dar respuesta a la pregunta que nos trajo hasta aquí.

3. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

Para la elaboración del presente reporte se desarrolló y aplicó una metodología específica cuyo objeto es dar seguimiento y evaluar la implementación y la operación del nuevo sistema de justicia penal en México (SJP), basada en referentes internacionales y enfocada en la generación de servicios de calidad que satisfagan las necesidades y expectativas de los usuarios de las instituciones que forman el SJP.

Esta metodología –en coincidencia con la inspiración del proyecto que está ejecutando CIDAC– está orientada a desarrollar un enfoque centrado en resultados y fundamentado en la perspectiva de los usuarios del SJP y de organizaciones de la sociedad civil interesadas en algunos aspectos de la reforma de la justicia penal en México. No obstante, para la consecución de dichos resultados es necesario cumplir con una serie de condiciones habilitantes; éstas serán alcanzadas en la medida en la que se den ciertas condiciones en la implementación que deben llevar a cabo todas las instituciones que participan en el SJP.

Así las cosas, el objetivo de la metodología aplicada es evaluar el desempeño de las instituciones locales y federales en las etapas de implementación y operación del SJP acusatorio, desde la perspectiva de la sociedad civil. En virtud de ello, los resultados serán medidos en relación con “estándares” y con una orientación hacia los usuarios y ciudadanos.

Dichos estándares son un conjunto de prácticas, un rango de valores de algunas variables o indicadores, o un cierto nivel deseado en algún ámbito, según sea la naturaleza del aspecto a evaluar, y están contruidos a partir de modelos internacionales de gestión de calidad y de buenas prácticas, así como de las experiencias de algunos países de América Latina que ya cuentan con un SJP acusatorio.

Los modelos internacionales a que se hace alusión en el párrafo anterior y que se han tomado como referencia, son:

International Framework for Court Excellence. Su objetivo es el desarrollo de un marco de valores, conceptos y herramientas que los tribunales en todo el mundo puedan utilizar de manera voluntaria para evaluar y mejorar la calidad de la justicia y la administración de los tri-

bunales. 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. Diseñado para promover un lenguaje común y un conocimiento de la gestión de calidad, así como para compartir buenas prácticas y poder realizar análisis comparativos en los procesos entre otras organizaciones europeas del sector público. Su objetivo es ayudar a las organizaciones del sector público en la implementación y utilización de técnicas de gestión de calidad, aplicable a organizaciones pertenecientes a la administración estatal, federal, regional o local.

Ambos modelos cuentan con características que resultaron interesantes para ser adaptadas a los objetivos del presente proyecto, tales como:

- a) Su objeto es presentar un esquema global e integrado de la gestión de la institución, con la finalidad de entregar servicios de calidad a los usuarios. En el caso del proyecto, esto estaría orientado a la conceptualización del SJP desde el punto de vista de los distintos usuarios del sistema y no de las instituciones que forman parte de él.
- b) Su estructura reconoce resultados deseados que están soportados por un conjunto de ámbitos.
- c) Se identifica una serie de prácticas cualitativas que, de ser cumplidas, permiten alcanzar mejores resultados.
- d) Su lógica es que se puede generar un mecanismo de mejora permanente mediante la evaluación del grado de cumplimiento de distintas prácticas que conforman los distintos ámbitos.
- e) Como resultado de la medición, se obtiene una calificación por cada área o criterio de práctica, asociada con escalas cualitativas y que permite establecer comparaciones.

Componentes del modelo de seguimiento y evaluación. Con base en las características antes expuestas, se estructuró un modelo de seguimiento y evaluación con los siguientes componentes:

3. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

- 1) Condiciones de implementación. Es necesario que se cumplan en cada institución del SJP para que, a su vez, puedan lograr buenos desempeños de las condiciones habilitantes de resultados (explicadas en el punto siguiente). Dentro de estas condiciones de implementación se distinguen cuatro aspectos o ámbitos:
 - a. Buena coordinación y flujo de información entre instituciones del SJP locales y federales y al interior de ellas.
 - b. Simetría institucional en la implementación del SJP; es decir, que cada institución que lo forma cumpla cabalmente su función específica, en forma coordinada con las demás instituciones.
 - c. Ritmos similares de implementación en las distintas instituciones para que no se produzcan desbalances entre su desempeño y sus capacidades.
 - d. Existencia de espacios para recoger opiniones de usuarios y entidades interesadas en el SJP.
 - e. Difusión amplia y permanente del SJP.
 - 2) Habilitantes de resultados. Para que los resultados esperados se puedan alcanzar, es necesario que en cada institución funcione una serie de aspectos relacionados entre sí:
 - a. Personal motivado y capacitado.
 - b. Infraestructura y equipamiento necesarios para el cumplimiento de las funciones.
 - c. Tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) apropiadas e interconectadas con otras instituciones.
 - d. Marco normativo completo (comprende las esferas de actuación de cada institución de manera coherente con los principios del sistema acusatorio) y ágil (sin normas que burocraticen innecesariamente el actuar de las instituciones).
 - e. Estructuras orgánicas y modelos de gestión adaptados al sistema penal acusatorio.
 - f. Resultados esperados del funcionamiento del SJP. Se refiere particularmente a tres aspectos:
 - a. La cantidad y tipo de respuestas del SJP.
 - b. Resolución de los procesos dentro de plazos razonables.
 - c. Ejecución cabal de las sentencias, con lo que disminuiría la percepción de impunidad.
 - 3) Impacto que se espera obtener con el funcionamiento del SJP. Se relaciona con metas que se pueden conseguir a largo plazo. Esencialmente, se identifican tres ámbitos:
 - a. Obtención de respaldo político para el SJP.
 - b. Satisfacción del usuario por los servicios recibidos.
 - c. Apoyo ciudadano al SJP.
- Como se puede observar, el modelo de seguimiento y evaluación refleja una lógica secuencial que atiende lo siguiente: de ejecutarse de manera adecuada los cuatro ámbitos relacionados con la implementación, se darán las condiciones para que cada institución opere los seis ámbitos siguientes, los habilitantes de resultados. A su vez, solo si estos operan adecuadamente se darán las condiciones para la obtención de los resultados esperados y, en consecuencia, se alcanzarán los impactos deseados para el SJP.
- En este orden de ideas, se desarrolló una metodología para evaluar el nivel en que se encuentra cada uno de los tres primeros componentes, con base en los ámbitos y subámbitos que comprenden cada uno de ellos y que, desde luego, sirvieron de fundamento para la estructura del presente reporte de hallazgos.
- Metodología de seguimiento y evaluación de las condiciones de implementación del SJP.** Busca identificar y revelar elementos relacionados con el grado y la calidad de la implementación que se está llevando a ca-

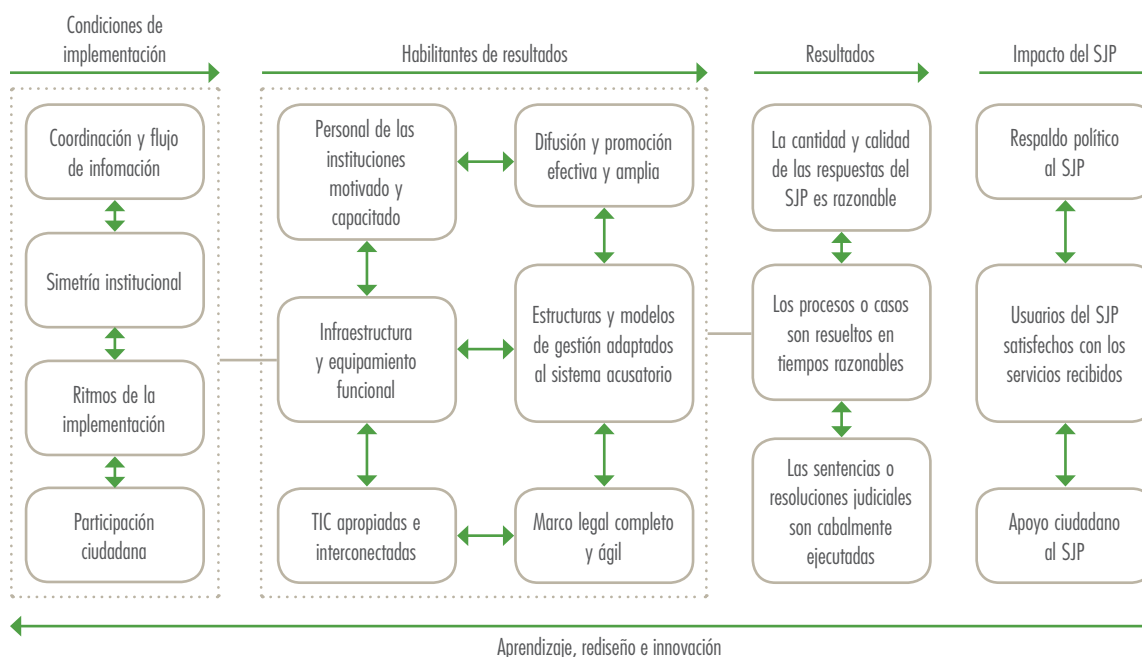
3. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

bo. Para cada uno de los cuatro ámbitos que comprende, se han identificado variables o subámbitos que contienen elementos cuyo cumplimiento se evalúa de manera gradual, de acuerdo con un conjunto de atributos.

Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del SJP. Propone la realización de mediciones cualitativas a partir de la identificación de un conjunto de prácticas o atributos relevantes en cada uno de sus seis ámbitos o condiciones habilitantes y está agrupada en niveles de desarrollo incrementales. La evaluación consiste en identificar o asignar un nivel de desarrollo (insuficiente, incipiente, medio, mejorado, optimizado) a un conjunto de prácticas relacionadas con cada ámbito (y, en algunos casos, subámbitos), a partir de la observación cualitativa de las prácticas habituales de trabajo de la institución.

Metodología de seguimiento y evaluación de la obtención de resultados del SJP. Se propone la medición periódica de un conjunto de variables cuantitativas a través de indicadores. Dichas variables cambiarán de institución a institución, de acuerdo con su rol específico dentro del sistema penal acusatorio. Estas variables cuantitativas se complementan con la medición de las variaciones que experimentan los indicadores, de modo que no únicamente se mida el nivel de una variable, sino también si la evolución de un indicador es positiva o negativa. Por ejemplo, un resultado puede estar dentro de un rango de variación aceptable, pero se podría observar que el indicador va disminuyendo sostenidamente en los últimos períodos de medición, lo que arrojaría indicios de un deterioro progresivo¹.

MODELO DE EVALUACIÓN PROPUESTO



¹ Metodología para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo "1 sistema de justicia penal en México", elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), 2013

4. LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Lo que no se mide no se puede mejorar: sistemas de información, transparencia e indicadores nacionales y estatales sin operar adecuadamente

Todo esfuerzo de investigación tiene limitaciones de información, en ocasiones de orden cuantitativo y en otras sobre su calidad. Desde luego, el presente estudio no escapa a esta situación. Específicamente, se encontraron dificultades en cuanto a la transparencia y a la rendición de cuentas por parte de las instituciones que conforman el SJP, principalmente en dos aspectos.

Por un lado, existe poca información pública disponible sobre el desempeño de cada entidad federativa en la implementación de la reforma penal. Los datos e información existentes no se identifican claramente en la mayoría de los casos y tienen un bajo grado de aprovechamiento. No es tan sencillo, por ejemplo, conocer el gasto total ejercido para la implementación. Tampoco hay especificidad en cuanto al total de personas capacitadas, sobre los programas de capacitación utilizados, su evaluación y actualización continua, ni sobre la rotación del personal capacitado a lo largo del tiempo.

Por el otro, a pesar de que en los sitios *web* tanto de los órganos implementadores como de las instituciones del sector justicia nacional y estatal hay información disponible sobre los cambios organizacionales, acciones de capacitación, programas de difusión, obras de infraestructura y demás acciones de implementación realizadas, esta información no es exhaustiva; se trata más de documentos narrativos y reseñas generales sobre los avances que no entran en detalle sobre las acciones focalizadas de la implementación. Muestra de ello son entidades federativas que han hecho públicos sus planes de implementación integrales, pero no su seguimiento y actualización. En otras palabras, como ciudadanos podemos conocer la conceptualización y la programación de la implementación a partir del cronograma de actividades, metas y objetivos establecidos por operador y por tema o ámbito de implementación, pero no el avance preciso.

Por tanto, las limitaciones en el acceso a la información –que en buena medida tampoco permitieron utilizar de forma completa la metodología de evaluación de la reforma penal desarrollada por CIDAC– pueden subsanarse por medio de la promoción de esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los funcionarios adscritos a instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia. Asimismo, la transparencia en materia de justicia penal se encuentra supeditada a la atención de dos ámbitos por parte de las instituciones involucradas: 1) la obligación permanente de informar al público por medio de mecanismos de comunicación efectivos (páginas electrónicas en internet) y 2) el funcionamiento de mecanismos que permitan a cualquier persona interesada ejercer su derecho a solicitar, acceder y recibir información gubernamental.

Además de la publicación de esta información sería recomendable actualizarla de forma periódica, en congruencia tanto con el tipo de datos publicados así como con los indicadores considerados desde el inicio. Modificar estos parámetros o publicar los avances en períodos de tiempo diferentes, hace subjetiva y desordenada la evaluación y el seguimiento, por lo que la medición pierde sentido y utilidad.

Otro elemento que restringe un adecuado seguimiento y evaluación es la disparidad en la información disponible de cada entidad federativa. Podemos encontrar, por ejemplo, en una entidad federativa información completa, ordenada y de calidad en los tribunales, pero en las procuradurías de justicia los datos están incompletos, desordenados y desactualizados. Esta situación no permite realizar un seguimiento del SJP en su conjunto, sino de forma parcial, con lo cual no se logra una visión holística.

Por estas razones, este informe contempla hipótesis de trabajo construidas a partir de diferentes insumos, como documentos con información sobre el tema, reuniones de trabajo con organizaciones sociales interesadas en temas de justicia, informes oficiales sobre el avance del proceso y acercamientos institucionales que realizó el CIDAC con órganos implementadores estatales y con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación.

**4. LIMITACIONES EN EL ACCESO
A LA INFORMACIÓN**

ción del Sistema de Justicia Penal (SETEC). En virtud de lo anterior, a pesar de las limitantes referidas se logró construir una primera aproximación objetiva e independiente de la situación o avance que presenta la implementación de la reforma, desde su nacimiento hasta lo que se lleva en el año 2013.

En síntesis, la principal limitación de este ejercicio de seguimiento fue la poca información disponible, aunada a su baja calidad, por lo cual puede haber inexactitudes o imprecisiones menores. No obstante, los datos utilizados representan, en buena medida, un acercamiento metodológico válido para conocer la situación de cada entidad federativa y de la Federación en los más de cinco años de implementación y operación del sistema acusatorio, en virtud de que este documento saca a la luz un conjunto de hechos relevantes sobre el proceso, de entre los cuales resalta, precisamente, la falta de rendición de cuentas y transparencia sobre los avances en esta materia.

5. HALLAZGOS

1. Condicionantes de la implementación

Los condicionantes se definen como todas aquellas circunstancias necesarias y suficientes que deben darse en cada institución del SJP durante el proceso de implementación para poder apuntalar buenos desempeños institucionales y sistémicos. Es decir, en la medida en que se cumplan las condiciones de implementación, las instituciones tendrán mayores capacidades y, consecuentemente, podrán esperar mejores resultados.

Dentro de los siguientes apartados se da cuenta de los elementos y hechos relevantes encontrados en el análisis y el seguimiento que se hizo sobre los resultados de la implementación de la reforma penal en las entidades federativas y la Federación. Básicamente, se expone un conjunto de hallazgos de estas condicionantes de implementación que tocan aspectos como la coordinación y el flujo de información entre las instituciones del SJP locales o federales, el desarrollo institucional simétrico, los ritmos de implementación entre las distintas instituciones del SJP (a nivel local o federal) y el acceso ciudadano a información sobre el avance de la implementación y los resultados del SJP acusatorio.

1.1. Coordinación y flujo de información (CCI)

Baja coordinación política y falta de claridad en los avances y la toma de decisiones informada

En este apartado se hará un recuento de los resultados obtenidos del estudio hecho a las instancias técnicas de coordinación e implementación de la reforma penal, tanto a nivel local como federal, mejor conocidas como “órganos implementadores” (OI) o “secretarías técnicas”, por su denominación. Para ello, se investigó la conformación, atribuciones y funcionamiento de las 33 que existen en nuestro país.

Estas instancias técnicas son fundamentales en el proceso de implementación, pues se encargan de materializar las decisiones que toman las instancias políticas de implementación, conformadas por representantes de los tres poderes de la Federación o de cada entidad federativa, según sea el caso.

1.1.1. Instancia de coordinación técnica (ICT)

Mucho trabajo por hacer y nuevas expectativas de coordinación y de implementación a nivel estatal y federal

La reforma constitucional en materia penal fue publicada el 18 de junio de 2008, estableciéndose en ella un plazo de ocho años para hacer efectivos los cambios necesarios para que a nivel local y federal operara un SJP de corte acusatorio. Se presentaba, entonces, como acción prioritaria, la creación de una instancia nacional de coordinación para la implementación del nuevo sistema; no obstante, el orden se invirtió y fueron creadas primero algunas instancias de coordinación de las entidades federativas e incluso algunos órganos técnicos de estas.

Así, los primeros órganos creados fueron el de Morelos y el de Baja California en 2007; mientras que el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal –instancia de coordinación federal– y su Secretaría Técnica fueron creadas en octubre de 2008. Ese mismo año se crearon cinco órganos implementadores más (15.6%) y un número igual al año siguiente. En 2010 otras 14 entidades federativas establecieron su órgano de implementación, lo que equivale al 43.8% del total. Finalmente, en 2011 se crearon cinco más (15.6%) en los estados de Sonora, Sinaloa, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas, mientras que en 2012 el del estado de Coahuila.

La designación del titular del órgano técnico es un indicador del interés de cada titular del Ejecutivo, pues se esperaría que en la mayoría de los casos fuera el propio gobernador –o a nivel federal el presidente– quien nombrara al responsable de coordinar los esfuerzos y brindar apoyo técnico a las instituciones que conforman el SJP. Puesto que para todos los gobiernos el sistema penal es una parte fundamental de la vida pública, cada gobernante debe dar seguimiento cercano a los pormenores y vicisitudes de la ejecución de los proyectos de implementación.

Al respecto, se encontró que, tanto a nivel federal como en 19 entidades federativas (59.4%), los titulares de los OI

5. HALLAZGOS

son designados por el titular del Poder Ejecutivo. Entre ellos, en los estados de Quintana Roo y Tlaxcala es el Secretario de Gobierno quien funge como Secretario Técnico; en el caso de Morelos y Baja California, el titular de la instancia técnica tiene a su cargo una subsecretaría estatal adscrita a la Secretaría de Gobierno del Estado, mientras que en el resto del país los titulares son nombrados por el Poder Judicial, por comisiones o consejos encargados de coordinar la implementación.

Por cuanto hace a los mecanismos de seguimiento y evaluación –que son imprescindibles en la instrumentación de cualquier política pública, pues solo llevando un control cercano y constante de la ejecución es posible detectar desviaciones en lo planeado y, en consecuencia, tomar acciones correctivas o de mejora–, Michoacán es la única entidad federativa que cuenta con una Subdirección Técnica y de Seguimiento. Por su parte, el OI de Chiapas cuenta con un Departamento de Estadística e Informática y creó un comité de evaluación y seguimiento del proceso de implementación. En general, en todas las entidades federativas se da seguimiento a los acuerdos de las instancias políticas de coordinación; no obstante, no hay claridad sobre los mecanismos utilizados, pues no se encontró información pública disponible que dé cuenta de cómo se han desarrollado los procesos de implementación por cada operador.

En conclusión, de no fortalecer el seguimiento y la evaluación de los procesos se incrementan los riesgos en todo el país de continuar con retrocesos en los esquemas de entrada en vigor del SJP, que podrían poner en serios aprietos el cumplimiento del plazo límite establecido en la Constitución.

Instancia técnica de coordinación nacional (ITCN)

Por lo que toca a la SETEC, desde su creación ha sido la instancia federal encargada de coordinar el proceso, para lo cual se le han asignado recursos de operación. De ahí que resulta oportuno valorar su funcionamiento a partir de los resultados observados como órgano rector del proceso. Así, por ejemplo, debemos valorar en qué medida se han utilizado u observado los criterios generales o lineamientos creados por SETEC y aprobados por el Consejo de Coordinación en diversos temas. En este reporte nos

centraremos básicamente en cuatro rubros principales: sistemas de gestión integrales; planificación del proceso; perfiles de los operadores sustantivos, así como la unificación de criterios para la generación de información, tanto de la operación del sistema acusatorio como del proceso de implementación de la reforma penal. El primero de ellos se abordará en los siguientes párrafos y los demás en la sección denominada “Instancia Política de Coordinación (IPC)”.

1.1.2. Sistema de información sectorial (SIS)
*Implementación de la reforma penal
con sistemas de seguimiento insu-
ficientes o nulos*

Todo plan debe ir acompañado de un sistema de seguimiento, de mecanismos de control y de evaluación para asegurar su cumplimiento, y el caso de la implementación de sistema acusatorio no es la excepción. El hecho de que los organismos coordinadores del proceso posean o desarrollen un sistema de información del sector justicia refleja que se lleva a cabo un seguimiento adecuado y oportuno del proceso de implementación, con lo cual se garantiza que las decisiones que se toman en el camino sean informadas y, por consiguiente, con mayores posibilidades de que sean las correctas.

Al respecto, en este proyecto se hizo una búsqueda de los sistemas de información utilizados por las entidades federativas y la Federación para hacer un seguimiento cercano y adecuado sobre los pormenores de la implementación. De forma complementaria, también se documentaron los organismos implementadores o instancias de coordinación que poseen en su estructura áreas de estadística o de generación de información y que funjen como proveedoras de referencias cuantitativas para los tomadores de decisiones.

Del ejercicio de investigación y obtención de datos sobre este tópico se detectó que son contadas las entidades que le han dado prioridad a este tema, pues no se encontró algún sistema de seguimiento o información sectorial. Amerita reconocer algunos esfuerzos importantes pero

5. HALLAZGOS

particulares de los OI que tienen áreas de estadística o han creado comités de seguimiento. Por ejemplo, los mencionados de Michoacán y Chiapas, además de otros como Chihuahua, Baja California y Nuevo León, que tienen esfuerzos interesantes de seguimiento, aunque todavía no se cristalizan en un sistema de información sectorial.

Lo deseable sería tener información de todo el sector justicia, un conjunto de datos e información que brindara una perspectiva panorámica de la implementación respecto de la ciudadanía y de la autoridad; es decir, una visión integral de cómo va la implementación del sistema de justicia y no únicamente de los operadores individualmente. Con ello también se favorecería un mejor diseño y conceptualización de las políticas públicas para el sector justicia, pues, de lo contrario, el riesgo es continuar elaborando políticas sesgadas o basadas en información incompleta y, por lo tanto, poco efectivas.

1.1.3. Planificación del proceso (PI)
Planificación incompleta o desactualizada, y ejecución de los planes y proyectos poco articulada

Hasta el año 2013, 25 entidades federativas han elaborado un plan integral de implementación. En el año 2011 se apoyó con subsidio federal a 22 entidades federativas para ese propósito y en 2012 a los tres restantes. De estos últimos planes integrales, dos corresponden a entidades que ya operaban el sistema de justicia acusatorio (Guanajuato y Oaxaca). Por otra parte, es importante señalar que al estado de Zacatecas le fue aprobado un proyecto de planeación en 2012 y no lo ejecutó, por lo que fue cancelado y la entidad tuvo que reintegrar los recursos².

La planificación del proceso de implementación al interior de las entidades federativas es un paso necesario para lograr que esta se dé de manera ordenada, gradual y eficiente. En la mayoría de los casos no se encontró evidencia sobre la existencia de un sistema de seguimiento y

control de la ejecución de los planes de implementación, solamente se conoce la experiencia desarrollada por el OI de Nuevo León. Esta situación ha dado pie a que la ejecución de los planes no se haya traducido en ejercicios controlados, lo que ha impedido que los planes se actualicen y, al mismo tiempo, funcionen como elemento decisor en las instancias políticas de coordinación.

Prueba de ello son los retrasos en las entradas en vigor que se han observado en varias entidades. Por ejemplo, en Baja California se pospuso la entrada en operación programada para el mes de mayo de 2012 en el municipio de Ensenada, afirmando en la exposición de motivos que no se habían previsto los recursos necesarios en el presupuesto estatal y que tampoco se tenía una idea clara de cómo iba el proceso.

Esta área de oportunidad en la planificación del proceso de implementación podría ser atendida mediante la adopción de diversos mecanismos de control y evaluación. La idea es que cada instancia de coordinación política institucionalice la elaboración y publicación periódica de un informe escrito sobre los avances y actualización de cada plan, en el que se incluyan evaluaciones y recomendaciones para su cumplimiento. Con ello, no solo se haría más eficiente el plan, sino que se ofrecería a la sociedad una rendición de cuentas adecuada, transparentando la implementación y sus resultados.

Otro elemento que parece ausente en la planeación es la transición del sistema tradicional al nuevo, entendida esta como el cierre total del sistema de justicia mixto para dar paso al acusatorio. Al respecto, no se encontró en los planes integrales y demás información analizada una estrategia de desactivación del sistema tradicional. Este dato no es trivial, pues no tener claridad sobre el tiempo en que se tendrán en operación dos sistemas de justicia en paralelo implica, entre otras cosas, un aumento en los costos de operación. Se deberán tener plantillas de personal “espejo” en las instituciones operadoras, tramitando y atendiendo causas del sistema anterior y del nuevo. Esto trae como consecuencia mantener operando con todos los gastos y duplicidad de funciones que representa al menos a las tres instituciones principales del SJP: los órganos de procuración

Información proporcionada por la SETEC a través de la solicitud de transparencia con número de folio 2 0000400138513, entregados en versión pública por la resolución No. SEGOB/CI/ORD/28/2013 del Comité de Información de SEGOB

5. HALLAZGOS

de justicia, los tribunales y las defensorías públicas o de oficio.

Otra situación que debe tenerse en cuenta es que no tener certidumbre de cuántos asuntos están en “sala de espera” para ser resueltos, tanto en el ámbito de la Procuraduría –y las distintas maneras de determinar asuntos– como en los casos que fueron iniciados como una causa penal en los cuales el juez tiene la obligación de terminarlos, nos lleva a desconocer de forma aproximada en qué momento podrá quedar abrogado el sistema penal tradicional.

En cuanto a la planificación de la implementación a nivel federal, poco se ha hecho. En las “Líneas Generales de Trabajo de la SETEC”, aprobadas por el Consejo de Coordinación el 8 de enero de 2010, se destaca la meta “2.VI Elaborar el programa de implementación para la Federación”, misma que a todas luces no se ha cumplido, al menos de forma integral, pues hasta el momento no hay información sobre un plan de implementación que incluya a todos los operadores principales. Lo que sí existe son algunos planes aislados de las principales instituciones que conforman el sistema de justicia federal (Procuraduría General de la República, Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal de la Defensoría Pública y la Comisión Nacional de Seguridad Pública).

En ese sentido, la institución que presenta mayores avances en el tema es el Poder Judicial Federal. En mayo de 2011 elaboró su propio plan de implementación. A finales de 2011 creó una unidad de implementación encargada del estudio, análisis y propuesta del diseño, planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones necesarias para la implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación³. Cabe mencionar que esta unidad de implementación fue creada con algunos años de retraso (poco más de tres) con respecto de la reforma constitucional de 2008.

Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR) estableció la “Unidad para la Implementación del

Sistema Procesal Penal Acusatorio” en abril de 2012⁴. La PGR dio visos de comenzar con la implementación prácticamente cuatro años después de haber ocurrido la reforma constitucional. A la fecha, no se tiene algún plan o información sobre lo que está haciendo esta autoridad para implementar el sistema de justicia acusatorio. No obstante, uno de los acuerdos de la X Reunión del Consejo de Coordinación fue conformar grupos de trabajo para elaborar el plan de implementación federal, mismos a los que la PGR ha asistido puntualmente.

En cuanto a la Comisión Nacional de Seguridad (antes Secretaría de Seguridad Pública Federal), no se tiene algún documento que dé luz sobre su proceso de implementación de la reforma penal. Este hecho es neurálgico y, por lo tanto, alarmante en la concepción del nuevo sistema de justicia, pues la policía, en la mayoría de los casos, es el primer componente del sistema, por ser quien registra de primera mano los hechos o conductas consideradas como delitos y da parte al Ministerio Público para resolver los casos o asuntos que se presenten. Además, es una parte fundamental en la “cadena de custodia” y en todas las gestiones que debe realizar el agente del Ministerio Público en la investigación para formular la imputación y vincular a proceso ante un juez, a la persona detenida o probable responsable, de ser el caso.

1.1.4. Instancia política de coordinación (IPC)

Lento avance en el ámbito federal y poco –mínimo– margen de maniobra (¡solo quedan 30 meses!)

La integración de las instancias políticas de coordinación es una pieza clave de la implementación para concretar la operación. Para el año 2012, las 32 entidades federativas y la Federación habían conformado su Instancia Política de Coordinación (Comisión Implementadora, Consejo Coordinador), así como un órgano técnico encargado de instrumentar las decisiones y prestar apoyo a los operadores.

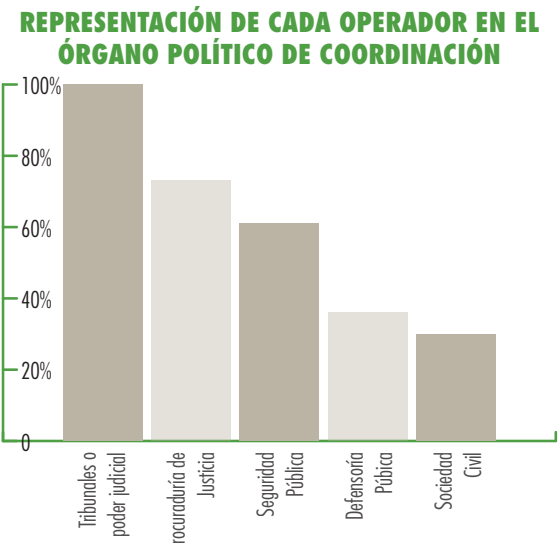
Acuerdo publicado en el DOF el 01/12/2011 mediante el cual se transforma la Coordinación 3 General de Asesores de la Presidencia, en la Unidad de Implementación de las Reformas Penal, de Juicio de Amparo y Derechos Humanos en el Poder Judicial de la Federación

Acuerdo publicado en el DOF el 17/04/2012 por el que se crea la Unidad para la Implementación 4 del Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República

5. HALLAZGOS

Cada instancia de coordinación está conformada por los tres poderes del Estado e igualmente con actores relevantes para el proceso, tales como especialistas en el tema, académicos y juristas reconocidos e instituciones de derechos humanos y organizaciones civiles interesadas en el tema. Sin embargo, un actor ausente en 70% de las instancias políticas de coordinación es la sociedad civil. Esta situación conlleva a que desde el ámbito social se debe tener una mayor presencia en las instancias de decisión, ya sea presentando temas a la agenda pública o bien realizando un seguimiento de cómo está operando el nuevo sistema de justicia.

De igual forma, lo deseable sería que todos los operadores sustantivos del SJP estuvieran representados en las instancias políticas de coordinación, pues las decisiones que se toman en los órganos coordinadores se traducen en lineamientos y directrices que los afectan. Lo esperado sería, al menos, la participación de la institución que tiene mayores desafíos, por los cambios que implica el sistema de justicia: la Procuraduría de Justicia de cada entidad federativa. Esta institución no se encuentra representada en todas las instancias de coordinación estatales. Esto no ocurre con el Poder Judicial, pues, en el caso de la Federación, los tribunales de justicia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí forman parte de las 33 instancias políticas de coordinación.



Institución que forma parte del órgano político de coordinación	Instancias políticas que los incluye
Tribunales o Poder Judicial	100%
Representante del Legislativo	97%
Secretaría de Gobierno	85%
Procuraduría de Justicia	73%
Gabinete del Ejecutivo *	70%
Académicos	67%
Seguridad Pública	61%
Titular del Ejecutivo	36%
Defensoría Pública	36%
Derechos Humanos	33%
Asociación de abogados	30%
Sociedad civil	30%
Representante municipal	18%

* Consejería jurídica o secretarías de finanzas, de obras, de educación u otra función pública.
Fuente: Elaboración propias con datos de SETEC

Instancia de coordinación nacional (Consejo de Coordinación)

La instancia política nacional para la implementación del SJP fue creada el 13 de octubre de 2008 por decreto presidencial⁵. El objetivo del denominado Consejo de Coordinación es “establecer la política y la coordinación nacionales necesarias para implementar el sistema de justicia”. Con este antecedente, CIDAC emprendió una valoración del cumplimiento del objeto que dio origen a la instancia de coordinación, para lo cual se tomaron en cuenta sus principales atribuciones y se contrastaron con la realidad observada en los avances de la implementación en los tres órdenes de gobierno. Es fundamental señalar que, para dar cumplimiento y operar las decisiones del Consejo, en el documento de creación también se previó dotarlo de un órgano administrativo desconcentrado denominado Secretaría Técnica del Consejo, mejor conocido como la SETEC, sobre el cual se realizan comentarios en el apartado denominado “Subámbito de coordinación técnica”, de este reporte.

⁵Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2008

5. HALLAZGOS

Desde su nacimiento, el Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica han tenido muchas dificultades y obstáculos en su funcionamiento; esto se observa por los desfases y pocos avances, dado el plazo de ocho años que tiene para terminar su trabajo. En la siguiente tabla queda

ilustrado cómo cada vez queda menos tiempo para cumplir en el plazo y la forma la implementación, así como los avances que se han tenido en los cinco años o 60 meses de funcionamiento, período en el que el Consejo de Coordinación ha sesionado 11 veces.

Acto o hecho	Fecha	Avances	Tiempo restante	
			Meses	Años
Reforma constitucional	18 de junio de 2008	Año cero: se reformó la constitución para conformar el nuevo sistema de justicia penal.	96	8.0
1a. Sesión Ordinaria	18 de junio de 2009	12 meses después: se instaló la instancia política cuyo objeto es "establecer la política y la coordinación nacionales necesarias para implementar, en los tres órdenes de gobierno la Reforma Constitucional."	84	7.0
2a. Sesión Ordinaria	13 de agosto de 2009	14 meses después: se presentó y entregó diversa documentación al Consejo para su revisión y aprobación en la siguiente sesión.	82	6.8
3a. Sesión Ordinaria	8 de enero de 2010	18 meses después: se aprobaron los primeros Acuerdos: "Proyecto de normatividad interna para el funcionamiento del Consejo", "Reglas para designar a los representantes del sector académico y sociedad civil" (que formarán parte del Consejo de Coordinación), "Proyecto de programa y líneas generales de Trabajo de la SETEC" y "Calendario de sesiones ordinarias del Consejo de Coordinación" (para el siguiente año).	78	6.5
4a. Sesión Ordinaria	18 de marzo de 2010	20 meses después: se aprobaron los proyectos "Programa de capacitación y difusión" y "Estrategia de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas".	76	6.3
1a. Sesión Extraordinaria	25 de junio de 2010	Se rindieron cuentas de los avances y se encontraron algunas duplicidades en los trabajos realizados por parte de la SETEC y el Consejo de la Judicatura Federal en cuanto a la capacitación en tecnologías de la información y en normatividad.	72	6.0
5a. Sesión Ordinaria	26 de julio de 2010	23 meses después: se presentó ante el Consejo el proyecto "Código Federal de Procedimientos Penales de SETEC".	73	6.1
6a. Sesión Ordinaria	9 de diciembre de 2010	28 meses después: se discutieron y aprobaron los "Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la reforma penal en México", los "Criterios generales de los cambios organizacionales para la implementación del sistema de justicia penal" y los "Criterios generales en los temas de tecnologías de la información y la comunicación". La SETEC desarrolló un <i>software</i> de unificación, el cual se encuentra en su fase de prueba en el estado de Yucatán.	68	5.7
7a. Sesión Ordinaria	17 de junio de 2011	36 meses después: se presentó el informe sobre el proyecto "Criterios generales en los temas de tecnologías de la información y la comunicación para la implementación del sistema de justicia penal", que incluye el "Sistema informático de gestión integral", dirigido a mejorar la coordinación de instituciones del sector de impartición de justicia. Se informó sobre los "Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la reforma penal en México", destacando que será a partir del segundo semestre de 2011 cuando se aplicarán los instrumentos de recopilación de datos de indicadores de nivel 2 en las entidades que ya se encuentran operando el nuevo sistema.	60	5.0
8a. Sesión Ordinaria	23 de marzo de 2012	45 meses después: se habló de la importancia de acelerar la aprobación de la iniciativa del <i>Código Federal de Procedimientos Penales</i> , presentada por el Ejecutivo Federal en Cámara de Diputados, 22 de septiembre de 2011.	51	4.3
9a. Sesión Ordinaria	23 de noviembre de 2012	53 meses después: se entregaron 13 Informes de avances estipulados en acuerdos previos tomados en el Consejo. Se realizaron alrededor de 15 productos, entre lineamientos, metodologías, guías y demás documentos para brindar apoyo a las entidades federativas, por acuerdo del Consejo*.	43	3.6

5. HALLAZGOS

Acto o hecho	Fecha	Avances	Tiempo restante	
			Meses	Años
10a. Sesión Ordinaria	24 de junio de 2013	60 meses después: se agregan como miembros del Consejo a los titulares de la Secretaría de la Defensa, Marina y Hacienda, así como representantes de la Defensoría Pública. Se aprobó el Cierre de Acuerdos Previos del Consejo de Coordinación conforme a los Informes entregados por la SETEC en esta sesión.	36	3.0

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos publicados en el DOF, 21 de diciembre de 2012 y 24 de junio de 2013.

* Los 15 productos referidos son: 1) “Estrategia de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas”; 2) Apoyo que haya sido requerido a la SETEC por los Poderes de las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de reinserción y régimen de ejecución de sanciones; 3) “Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la reforma penal en México”; 4) “Manual de indicadores para la evaluación y seguimiento de la implementación y operación del sistema de justicia penal”; 5) “Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las instituciones federales y en las entidades federativas de México”; 6) “Modelo de gestión del sistema de justicia penal acusatorio”, elaborado por la SETEC; 7) “Proyecto de sistema informático de gestión integral”, elaborado por la SETEC; 8) “Guía de diseño arquitectónico de la infraestructura para los edificios del sistema de justicia penal acusatorio”, elaborado por la SETEC; 9) “Lineamientos básicos para la construcción de Leyes Orgánicas de Procuradurías Generales de Justicia Estatales”, elaborado por la SETEC; 10) “Lineamientos mínimos para el diseño de la Ley de Defensoría Pública para las entidades federativas”; 11) “Lineamientos básicos para la construcción de Leyes de mecanismos alternativos de solución de controversias penales en las entidades federativas”; 12) “Lineamientos Básicos para la elaboración de disposiciones normativas para las instituciones de seguridad pública en materia de investigación del delito”; 13) “Programa de capacitación”; 14) “Programa de difusión”; 15) Código Federal de Procedimientos Penales.

Entre otras atribuciones, la labor tanto del Consejo de Coordinación como de su órgano técnico es la unificación de criterios y la homologación de prácticas en la procuración, impartición y administración de la justicia penal. Esto, bajo la lógica de que en la medida que tengamos sistemas de justicia homologados en su operación, se podrá tener rendimientos a mayor escala. Así, por ejemplo, se ha propuesto la creación de un *Código Único o Código Nacional de Procedimientos Penales*⁶: si en los 33 sistemas de justicia penal existentes en el país se lograran unificar y compartir criterios en la procuración de justicia y en la forma de cumplir el debido proceso, independientemente de que se trate del ámbito federal o de cualquiera de las entidades federativas del país, se incrementaría la posibilidad de garantizar una mejor operación de las instituciones o, al menos, mayor certeza jurídica y en consecuencia un fortalecimiento del Estado de Derecho.

En este sentido, un hecho preocupante, por la continuidad que debe haber en este proceso de implementación del SJP acusatorio y los tiempos límite que plantea el transitorio del 2008, son los acuerdos que se tomaron en la X

Reunión Ordinaria del Consejo de Coordinación realizada el 24 de junio de 2013, de los cuales se destacan:

1. Replantear la “Estrategia de implementación de la reforma constitucional en las entidades federativas”: “en virtud de que debe ser un programa integral que considere a todas las instituciones de seguridad y justicia que requieran operar bajo la nueva perspectiva del sistema penal acusatorio, considerando que restan solamente tres años para la total implementación del sistema.”
2. “Cierre de Acuerdos Previos del Consejo de Coordinación conforme a los Informes entregados por la SETEC en esta sesión, de conformidad con el artículo 23 fracción IX de las Reglas para el Funcionamiento del Consejo de Coordinación, sin perjuicio de que los programas, lineamientos, guías y demás instrumentos aprobados previamente, puedan ser actualizados o modificados cuando se expida la codificación procesal única para ser, en su caso, sometidos a la consideración de este cuerpo colegiado.”

La pregunta que surge al respecto es ¿ha fallado la estrategia o ha fallado la ejecución de la estrategia? Si el problema es la estrategia, entonces es necesario repensarla y modificarla. Sin embargo, si el retraso o poco avance re-

Resulta pertinente distinguir entre el vigente Código Federal de Procedimientos Penales, el cual 6 establece las normas que se observan en la investigación, procesamiento y sanción de delitos exclusivamente del fuero federal, y el eventual Código Nacional o Único de Procedimientos Penales, cuyo objeto consistirá en establecer las normas que se observarán en la investigación, procesamiento y sanción de delitos, tanto del ámbito federal como del local y cuya aplicación competirá tanto a autoridades federales como a las locales

5. HALLAZGOS

gistrado obedece a una falla en la ejecución, entonces es necesario repensar y corregir las acciones que se están llevando a cabo para ejecutarla. Cualquiera que sea el caso, es importante que la SETEC haga pública la información de cualquier cambio de estrategia y los pasos a seguir a raíz de esta redefinición, para que los actores relevantes de la implementación, tanto autoridades como sociedad civil, puedan recalibrar sus esfuerzos en conjunto. Asimismo, consideramos relevante otorgar a la SETEC atribuciones que le permitan tener fuerza ejecutoria para que pueda ejercer su liderazgo en el proceso de implementación en los ámbitos federal y estatal.

Otro déficit, tanto del Consejo de Coordinación como de la SETEC, es el poco avance en la implementación en el ámbito federal. Sin duda, los acuerdos tomados el 24 de junio de 2013 son importantes, pues se aprobó la formación de grupos de trabajo con las instancias federales, se incluyó a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Armada de México como miembros del Consejo de Coordinación, se determinó que se buscarían mayores recursos económicos para el proceso, habría mayor difusión sobre el sistema de justicia y se mejorarían los programas de capacitación. No obstante, un tema que sigue ausente es el de la información cuantitativa y cualitativa para valorar y evaluar el proceso de implementación y el funcionamiento del sistema de justicia acusatorio adversarial en las entidades en donde esté operando.

La instancia de coordinación debe continuar con los esfuerzos para unificar la información ante las instituciones federales y locales, para que sea posible tener un seguimiento y una evaluación del proceso de implementación homogéneo y compartido por la autoridad. Asimismo, sería deseable que sucediera lo mismo con la información generada por las instituciones, en cuanto a la operación y el funcionamiento del nuevo SJP. Es necesario que los informes y la rendición de cuentas estén basados en información oportuna, objetiva y de calidad, acompañada de datos empíricos. Esto es posible, reiteramos, gestando un sistema de información transversal, integrado por indicadores homologados, que muestre cómo va el proceso, y se logren realizar ejercicios de comparación, identificando buenas y malas prácticas, y de esta manera ir construyendo referentes nacionales.

Otro elemento a considerar en el proceso es el costo que tendrá la implementación de la reforma penal. Es un tema recurrente sobre el cual no se ha dado una respuesta certera. Esto dificulta, por un lado, conocer las necesidades en términos de recursos públicos que deben tomar en cuenta, tanto la federación como las entidades federativas, para emprender acciones de capacitación, infraestructura, equipamiento y demás capacidades a instalar para poder operar. Por el otro lado, está la duda sobre si el nuevo sistema de justicia tendrá mayores beneficios que el costo que representa implementarlo y operarlo, situación que no puede responderse sin tener un cálculo aproximado de la cantidad de dinero requerida.

Al respecto, la SETEC ha realizado un par de esfuerzos con el propósito de responder –o ahondar más en el tema siempre sensible de los recursos– a la pregunta de cuánto cuesta la reforma penal. Uno de estos trabajos es el denominado “Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal”, publicado en mayo de 2012⁷. En el texto se exponen tres escenarios de costos considerando los rubros: personal (sueldos), infraestructura y capacitación. Para lo relativo a los beneficios, se realizaron estimaciones sobre las “ganancias monetarias” que podrían significar la reforma penal, en particular los ahorros que se tendrían y los gastos que se dejarían de erogar. Los resultados arrojan que, en los escenarios básico e intermedio, el SJP acusatorio tiene un mayor beneficio que costos, mientras que en el escenario óptimo, los costos superan a los beneficios que se obtendrían. Los costos oscilan entre 5.7 mil millones de pesos en el escenario básico y 194.9 miles de millones de pesos en el escenario óptimo. A continuación se expone un cuadro resumen.

Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal”, 7
Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal,
Secretaría de Gobernación, México, mayo 2012

5. HALLAZGOS
PERÍODO DE ANÁLISIS 2012-2016

(CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS)

Escenario	Costos	Beneficios	Beneficio neto
Básico	5.7	121.2	115.5
Intermedio	64.9	56.3	39.4
Óptimo	194.9	-73.6	-51.8

Fuente: Elaboración propia con información de SETEC.

Otra aproximación al costo de la reforma penal es el que se obtuvo como resultado de las proyecciones financieras de los 22 planes integrales de un mismo número de entidades federativas. Cada entidad elaboró su planeación integral en el 2011 con la metodología de planeación elaborada por SETEC. Los costos están previstos con base en las necesidades de cada entidad, a nivel de institución y por ámbito de implementación. Los costos del escenario mínimo son del orden de 10.6 miles de millones de pesos aproximadamente. Esta cifra se enfoca específicamente en los costos de inversión inicial para cada eje de implementación, sin considerar el gasto de operación del SJP en funcionamiento, como en el caso del estudio de costo-beneficio.

De lo anterior se desprende la complejidad de cálculo que presentan procesos tan profundos de transformación institucional. Esto se refuerza tras atender el acuerdo derivado de la X Reunión Ordinaria del Consejo de Coordinación para crear un grupo de trabajo encargado de buscar alternativas de financiamiento para la implementación de la reforma constitucional de seguridad y justicia en el ámbito estatal. En este sentido, para que la búsqueda de financiamiento sea más racional se debe tener una idea clara y lo más precisa posible del costo aproximado de la implementación, de tal forma que sea viable valorar los diferentes escenarios que se pueden presentar para las distintas realidades a nivel nacional y local.

Finalmente, es importante que la SETEC y las unidades de implementación, tanto de la PGR como del PJF y en general todas las instituciones operadoras, continúen trabajando en forma coordinada. Una prueba de esfuerzos conjuntos en el período 2009-2010 es el que llevó a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual impulsó a

través de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), junto con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATrib) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), proyectos encaminados a apoyar el proceso de implementación en los poderes judiciales, federal y locales, en los ámbitos de planeación, normatividad, seguimiento, gestión y capacitación. En la tabla siguiente se muestran los esfuerzos existentes en los productos y avances que se tenían desarrollados tanto por la SETEC como por la SCJN y que para bien del proceso han sido complementados en el transcurso de la implementación.

5. HALLAZGOS

SETEC (Acciones realizadas para la implementación, informadas al Consejo).	SCIN-AMIJ-CONATRI-CJF (Acciones realizadas para la implementación, informadas el 25 de junio de 2010).
<i>Código Federal de Procedimientos Penales</i> de SETEC (se presentó ante el Consejo el 26 de julio de 2010).	La generación de un <i>Código Procesal Penal</i> modelo
El Consejo aprobó mediante Acuerdo la "Metodología de planeación de la reforma penal" (9 de diciembre de 2010).	Diseño de un modelo de "Planeación de la reforma penal mexicana"
Se discutieron y aprobaron los "Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la reforma penal en México" (9 de diciembre de 2010).	Diseño e implementación de un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la reforma en el estado de Chihuahua
La SETEC informó el 9 de diciembre que había desarrollado un <i>software</i> de unificación que se encontraba en su fase de prueba en el estado de Yucatán.	Diseño de un sistema de gestión judicial en el Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal
El Consejo aprobó el "Programa de capacitación y difusión" (18 de marzo de 2010).	"Programa de capacitación nacional sobre el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y Oral"

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos publicados en el DOF, 21 de diciembre de 2012.

En este cuadro comparativo resulta notorio cómo ambas instancias realizan esfuerzos en favor de la implementación. Ambos tienen elementos valiosos y potencializan sus efectos cuando se complementan y suplementan entre sí. Es en esta última tarea en donde la SETEC tiene una obligación fundamental: la de coordinar y apoyar a las instancias federales y locales, conjugando los esfuerzos de todos.

1.2. Simetría institucional. Control de legalidad, gestión de audiencias, medidas cautelares, acuerdos y sentencias

Asimetría institucional en las condiciones de implementación para una adecuada operación y funcionamiento del sistema de justicia acusatorio

El sistema de justicia penal acusatorio aprobado en el 2008 supone para su adecuada implementación, además de voluntad política, coordinación institucional y viabilidad financiera, lograr un desarrollo simétrico de capacidades institucionales, de forma tal que cada uno de los operadores esté en condiciones de alcanzar niveles similares de funcionamiento. En este sentido, el énfasis de la

implementación debe estar también enfocado en asegurar una coordinación tal que garantice progresos homogéneos en las instituciones, tomando en cuenta las necesidades particulares de cada una.

Con base en lo anterior, como parte de los resultados de este informe es posible identificar graves asimetrías en las instituciones estatales, debido a la ausencia de una coordinación que garantice un progreso análogo. A grandes rasgos, en el ámbito estatal los poderes judiciales presentan el mayor grado de avance, muy por delante de las procuradurías. Por ejemplo, en general se ha puesto poca atención a los ajustes que necesitan las instituciones de seguridad pública, a pesar de que estas son una piedra angular para el correcto desempeño del sistema. Además, a pesar de que las defensorías públicas son las instituciones con mayores brechas para alcanzar su fortalecimiento institucional, en pocos casos se les ha brindado el apoyo necesario para solventar sus desventajas. El objetivo de esta reforma consiste en lograr un sistema que funcione, fundado en instituciones fuertes y competentes, por lo que la deficiencia de una compromete el éxito de todas.

Específicamente, los elementos considerados a valorar y medir en el desarrollo simétrico institucional son aquellos "puntos de contacto" institucionales. En otras palabras, son las partes del proceso y procedimiento penal en donde concurren dos o más instituciones para atender o

5. HALLAZGOS

resolver una causa o asunto. Nos referimos al control de legalidad, gestión de audiencias, medidas cautelares y acuerdos judiciales o cumplimiento de sentencias. En cada uno de estos elementos del debido proceso es necesario asegurar que las instituciones operadoras posean capacidades suficientes para estar a la par de las otras.

Pongamos por caso el control de legalidad en cada etapa del debido proceso. Para salvaguardarlo, deben existir procedimientos y protocolos claros y compartidos que garanticen, por ejemplo, que una detención, los actos de indagatoria (como entrevistas) o la recopilación de información se realizaron conforme a derecho. Cada institución operadora, entonces, deberá tener la capacidad suficiente para dar cumplimiento a los protocolos, pues de otra forma se pone en riesgo todo el proceso.

Otro tema relevante es la cadena de custodia y el cuidado en su eslabonamiento material. Cada operador involucrado debe tener la capacidad institucional adecuada para el registro, traslado y conservación de material, con estricto apego a los procedimientos legales y a los plazos establecidos en la normatividad, pues de lo contrario el proceso falla. De poco servirá tener procuradurías robustas y secretarías de seguridad pública poco desarrolladas, o viceversa, porque mientras una está preparada, la otra tiene importantes áreas de oportunidad pendientes para ser una contraparte efectiva. De ahí que un elemento fundamental en las condiciones para la implementación sea satisfacer o prever el desarrollo proporcionado de capacidades institucionales en los puntos de contacto.

En este rubro, lo que se puede destacar como parte del análisis es que prácticamente todas las entidades que elaboraron su plan integral de implementación (25 entidades) consideran la construcción y desarrollo de capacidades en las instituciones que conforman el sistema de justicia. Vale la pena subrayar que es una buena señal que tengan presente las necesidades de cada institución, sin embargo, no es posible hasta el momento saber lo que cada entidad está desarrollando en este aspecto.

Posteriormente, una vez que se haya avanzado más en la implementación se podrá dar cuenta de qué tanto se lograron equilibrar las capacidades entre las instituciones.

Por ejemplo, como se plasmó líneas arriba, la SETEC ha destinado recursos para la elaboración de sistemas de gestión y control integrales (SIGI) en nueve entidades. Este hecho hace suponer el desarrollo de capacidades en las instituciones para poder instalar el SIGI y que su funcionamiento sea óptimo. De no ser así, entonces estas entidades tendrán dificultades en las gestiones transversales para la atención y resolución adecuada de asuntos. En el apartado sobre los habilitantes de resultados de este informe se detalla información de las entidades que están en operación y que deberían tener en funcionamiento procesos conjuntos (puntos de encuentro), como la cadena de custodia, el seguimiento y coordinación para empatar las agendas y llevar a cabo audiencias, así como servicios previos al juicio.

1.3. Ritmos de la implementación
Implementación arrítmica y oscilatoria: estrategias de gradualidad diversas para un mismo sistema de justicia
1.3.1. Estrategia y gradualidad de la implementación (EG)

En este apartado se describen las distintas modalidades de implementación que han sido establecidas en las entidades federativas en las que ha tomado vigencia el SJP acusatorio.

Hasta el momento de la elaboración de este reporte, el nuevo SJP se ha implementado en 16 de las 32 entidades federativas. De manera total, opera en tres estados: Chihuahua, Estado de México y Morelos, y parcialmente –por delito o territorio– en 13 entidades: Guanajuato, Zacatecas, Durango, Baja California, Oaxaca, Yucatán, Nuevo León, Tabasco, Chiapas, Puebla, Veracruz, Coahuila y Tamaulipas.

Solamente dos de las 16 entidades que operan han optado por una estrategia de implementación distinta al resto: Nuevo León determinó hacerlo por delito, comenzando por delitos no graves, y Chiapas eligió hacerlo de forma mixta, por delito y por territorio. Es decir,

5. HALLAZGOS

90% de los 16 estados han resuelto entrar en operación por territorio.

Otro elemento sobresaliente de este análisis es el retraso o posposición del calendario de entrada, definido al momento de la elaboración y aprobación del artículo transitorio de cada legislación. No a todas las entidades les ha llevado el mismo tiempo la implementación, pues se han observado retrasos en la gran mayoría de ellas. De los 16 estados, solamente dos, Chihuahua y Estado de México, no retrasaron su calendario original de entrada en operación. La duración total para la implementación de estas 16 entidades federativas oscila entre 18 meses (Chihuahua) y 39 meses (Morelos), y en muchas otras entidades existe una duración total indefinida hasta este momento o definida desde su inicio con el 2016 como plazo final. Este desfase en la implementación hace suponer una planeación deficiente o incluso nula por parte de los tomadores de decisiones, pues de haberse realizado cálculos y proyecciones con base en información empírica de calidad muy probablemente se observarían calendarizaciones más sensatas y reales, acordes con las características de cada sistema de justicia penal estatal.

Otros hechos relevantes son que el número de etapas y la duración total de la implementación no guardan relación con el tamaño poblacional de cada entidad, es decir, no son las entidades más grandes poblacionalmente las que más tiempo se tardarán en implementar la reforma. Por mucho, el más grande es el Estado de México y tuvo una implementación de tan solo 24 meses, en contraposición con estados más pequeños como Zacatecas, que tiene 58 meses implementando la reforma penal. Oaxaca, por su parte, es un caso interesante, pues como entidad relativamente grande y dispersa, tiene un período de implementación total estimado entre 80 y 111 meses. Por otro lado, Durango aún no había definido las etapas y tiempos subsecuentes a la primera etapa de implementación.

Para todos los estados –con excepción de Oaxaca, Tabasco, Coahuila, Tamaulipas, Puebla, Yucatán y Guanajuato–, como parte de la primera etapa de implementación se incluyó al distrito judicial que contiene a la

capital del estado y no siempre es coincidente con la población más numerosa (por ejemplo, el Estado de México). Esta información puede ser consultada con detalle en la sección de Anexos del presente documento, en la tabla denominada “Calendarización de la implementación en las entidades federativas” (Anexo 1).

5. HALLAZGOS

A continuación se muestran las entidades federativas que operan el nuevo SJP desde antes de la existencia de la SETEC, con posterioridad a su creación y las que todavía lo tienen pendiente:

Antes de SETEC	Después de SETEC			Por entrar en operación
2010	2011	2012	2013	2014
Chihuahua	Yucatán	Nuevo León	Puebla	Aguascalientes
Oaxaca	Guanajuato	Chiapas	Veracruz	Baja California Sur
Morelos		Tabasco	Coahuila	Campeche
México			Tamaulipas	Colima
Zacatecas				Distrito Federal
Durango				Guerrero
Baja California				Hidalgo
7	2	3	4	Jalisco
				Michoacán
				Nayarit
				Querétaro
				Quintana Roo
				San Luis Potosí
				Sinaloa
				Sonora
				Tlaxcala
				Federación
				17

- Tiempo total para implementar: 96 meses (8 años)
- Tiempo transcurrido: 66 meses (5 años 6 meses)
- Tiempo restante: 30 meses (2 años 6 meses)

Entidades federativas:

- Operando antes del Consejo y la SETEC: 7 (21%)
- Operando después del Consejo y la SETEC: 9 (27%)
- Entidades por entrar en operación: 16 (52%)

Es claro que la entrada en vigor del SJP en cada entidad federativa es tan contrastante como las características de cada una. No hay regularidad en los tiempos ni en las formas, con o sin la presencia de la SETEC. Lo deseable ante este escenario es que el órgano de coordinación nacional continúe y refuerce sus labores para armonizar los tiempos de implementación y se logren procesos lo más homogéneos posible.

1.3.2. Recursos financieros y presupuestales (RFP)

Implementación de la reforma penal con recursos escasos y sistemas insuficientes o nulos de seguimiento de la ejecución del gasto

A partir de la revisión de los datos de cada presupuesto de egresos estatal aprobado es posible observar algunas cuestiones interesantes. Las relaciones planteadas para el

5. HALLAZGOS

análisis fueron pensadas para conocer la prioridad que cada entidad federativa ha tenido con respecto al sistema de justicia en general y a la reforma penal en particular. Este acercamiento se traza con base en el supuesto de que una forma de conocer el interés de los gobernantes sobre temas específicos es el presupuesto destinado a un sector determinado. En el caso de la reforma penal, el sector justicia se define como el gasto erogado tanto a las procuradurías de justicia estatales (PGJ) como a los tribunales de justicia o poderes judiciales locales (TSJ).

Cabe mencionar que no se tomó en cuenta el gasto destinado a las secretarías de seguridad pública, puesto que las instituciones de seguridad, si bien son una parte fundamental del sistema de justicia, orientan la mayor parte de su gasto a funciones de prevención del delito, a equipamiento y capacitación de policías y en menor medida a la preparación de los elementos policiales de cara al nuevo SJP. Tampoco se incluyó el presupuesto asignado a otro actor fundamental del proceso penal, que es la Defensoría Pública. La razón de ello fue la imposibilidad de conocer la cantidad de recursos asignados a todas las entidades federativas, debido a que la adscripción institucional o personalidad jurídica varía. Es decir, en algunos casos se identifica claramente el presupuesto aprobado para la Defensoría Pública, cuando se trata de un órgano desconcentrado o autónomo; sin embargo, cuando tiene un nivel jerárquico menor –por ejemplo, una dirección de área– es complejo encontrar el presupuesto establecido, porque el documento que contiene el total de recursos que ejercerá la entidad federativa no se encuentra desglosado a ese nivel en todos los casos.

Profundizando un poco más en esta línea de argumentación, se considera que una forma de revisar el interés gubernamental hacia la construcción o adecuación de los sistemas judiciales es mediante los recursos destinados a las instituciones “cabeza” del sistema, como son los tribunales superiores de justicia y las procuradurías de justicia locales. Se parte de la hipótesis de que a mayor presupuesto de cada una de las instituciones, mayor será su fortalecimiento y adecuación a las nuevas necesidades que imponen los cambios constitucionales de junio del 2008. Por el contrario, en la medida en la que los recursos de cada una de estas dos instituciones principales es menor, las posibilidades de mejorar el desempeño institucional están restrin-

gidas y la consecución de los cambios organizacionales, de gestión, de infraestructura y demás temas tendrán mayores dificultades para suceder por falta de recursos económicos y financieros.

En el análisis aquí propuesto se examina la variación porcentual del gasto aprobado en los presupuestos de egresos de cada entidad durante el período comprendido entre 2010 y 2013. Se calculó el incremento del presupuesto de la PGJ y del TSJ y del total de recursos de la entidad. Posteriormente, se analizaron estas variaciones y se contrastaron con el presupuesto total para conocer proporcionalmente en qué medida ha impactado el gasto en justicia en los sistemas estatales y, con ello, hacer comparaciones más objetivas. A continuación se presentan algunos hallazgos destacables de cada uno de los indicadores revisados.

Variación porcentual del gasto de la PGJ (CGPGJ)

A reserva de enlistar los resultados de cada entidad, en términos generales se desprende que, en promedio, la tasa de variación del presupuesto destinado a la procuración de justicia es de 27.4%. Por encima del promedio aparecen 12 entidades federativas, es decir, prácticamente en una de cada tres el gasto ha tenido un crecimiento mayor. Adicionalmente, dos de cada tres procuradurías estatales han tenido incrementos menores a 27.3% –o decrementos, inclusive– en el período analizado. Otro dato relevante es que únicamente en cinco entidades se observan incrementos mayores al 50% (Ver detalle en Anexo 2).

En particular, destaca el estado de Chihuahua, en donde se aprecia una variación porcentual de 230.3% en el período. En sentido contrario, en el gasto destinado a la Procuraduría de Justicia se destacan siete entidades federativas que registran una variación negativa que va desde crecimiento nulo hasta de 59.5% menos recursos. Este hecho llama la atención, pues en la medida en que las procuradurías de justicia tengan menores recursos para hacer frente a los desafíos organizacionales, de infraestructura y equipamiento la implementación de la reforma penal se puede avizorar como fallida.

Variación porcentual del gasto del TSJ (CGTSJ)

En cuanto a los recursos aprobados a los tribunales de justicia, Yucatán es el estado que registra el mayor incre-

5. HALLAZGOS

mento (80%) en el presupuesto destinado a la impartición y administración de justicia en este período. Asimismo, es destacable que coincidan Yucatán y Nuevo León como las entidades en donde más incremento porcentual se ha observado, tanto en el presupuesto destinado a la procuración de justicia como a los órganos jurisdiccionales (Ver detalle en Anexo 2).

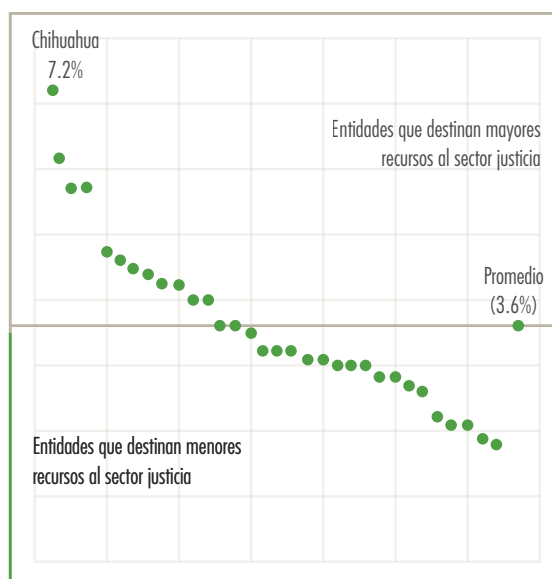
A contrapelo, las entidades en las cuales se han visto incrementos, o incluso decrementos son solamente dos: Durango y Chiapas; en el resto de los estados ha habido incrementos que oscilan entre 7.9% y 80%. En promedio, la variación ha sido del 30.1%, que resulta ligeramente mayor comparándola con el incremento en las procuradurías de justicia (Ver detalle en Anexo 2).

Variación porcentual del gasto promedio de la PGJ y el TSJ con respecto al presupuesto total del Estado (CGT)

Además de permite conocer los incrementos o decrementos presupuestales de las procuradurías y tribunales locales, es interesante estar al tanto de en qué medida esta variación está relacionada con el total de recursos aprobados para ejercerse en toda la entidad federativa, el presupuesto total. Este indicador nos permite conocer mejor “el interés” que tiene para las entidades federativas la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Lo anterior, debido a que el incremento del presupuesto en estas dos instituciones no garantiza que realmente se esté destinando mayores recursos al tema del nuevo sistema de justicia penal como parte del erario que la entidad dispone. Es decir, se puede dar el caso de que una entidad asigne año con año más dinero a estos dos operadores del sistema de justicia, pero que cada vez sea una proporción menor al compararlo contra el total del presupuesto estatal; o bien, que se tengan incrementos menores en la asignación particular a cada institución, pero que signifiquen porcentualmente una variación positiva mayor con respecto al total del presupuesto estatal. De ahí que nos hayamos dado a la tarea de calcular y analizar la variación entre 2010 y 2013 de lo que representa porcentualmente la suma de recursos asignados a la PGJ y al TSJ del presupuesto anual estatal autorizado en cada entidad federativa.

Con esta aproximación analítica se puede conocer, desde otra perspectiva, la prioridad que ha tenido el sistema judicial penal en las entidades. Por ejemplo, Chihuahua es el estado que más recursos destina a la procuración de justicia, asignando 5.2% del presupuesto estatal durante el período analizado. Por su parte, el Distrito Federal destaca como la entidad que mayores recursos provee al Tribunal Superior de Justicia con el 2.7% (Ver detalle en Anexo 2).

Finalmente, sumando el gasto registrado para ambas instituciones y calculando el porcentaje que representa del total del presupuesto de cada entidad en el período, Chihuahua, con 7.2%, y el Distrito Federal, con 6.1%, ocupan los dos primeros lugares, seguidos por Guanajuato y Baja California, con 5.5% y Nuevo León, con 4.7%. Puebla, por su parte, es la entidad que menor cantidad de recursos destina al sistema de justicia, medido como la proporción del presupuesto total del estado que se asigna a la Procuraduría de Justicia y al Tribunal (1.8%).

GASTO PROMEDIO DE LA PGJ Y TSJ, CON RESPECTO AL PRESUPUESTO TOTAL DEL PERÍODO 2010-2013


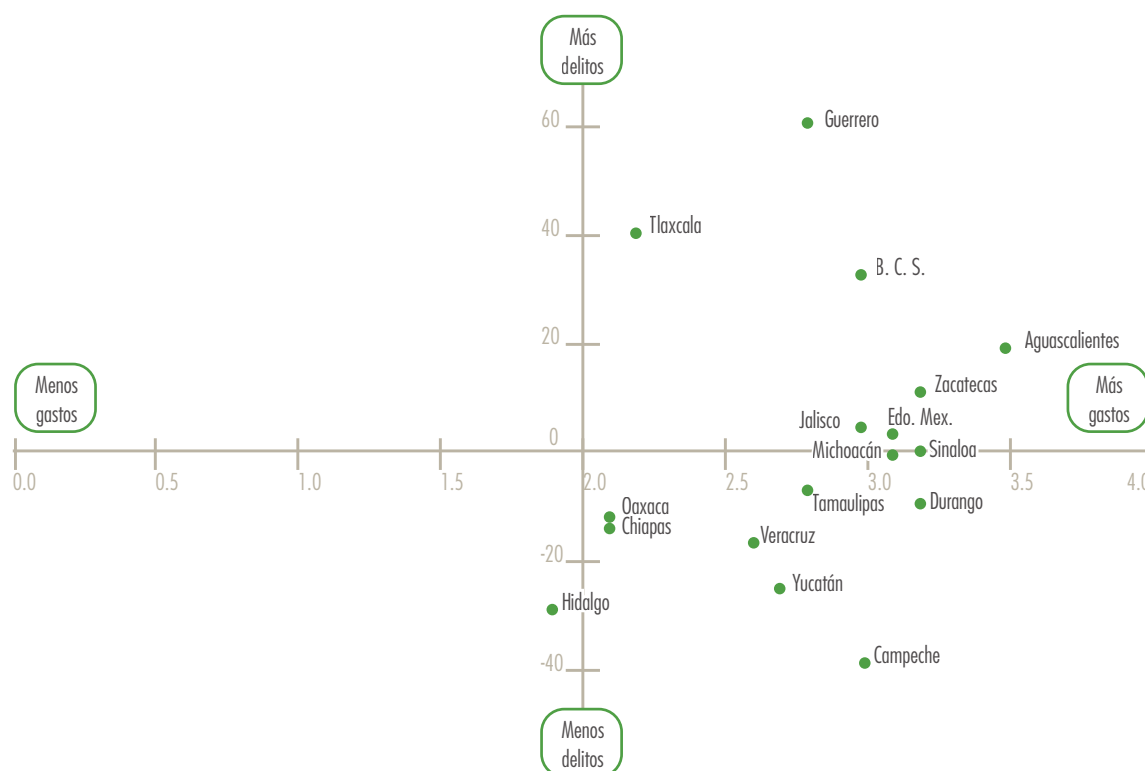
Fuente: Elaboración propia con información del presupuesto de egresos de cada Entidad Federativa del período 2010-2013

5. HALLAZGOS

En síntesis, con estos datos es posible aseverar que en estas cinco entidades federativas la reforma al SJP tiene mayor prioridad en comparación con el resto. De hecho, en cuatro de estas ya se encuentra en operación.

Puesto que el SJP está orientado a salvaguardar el estado de derecho y prevenir el delito, además de sancionar las conductas susceptibles de serlo, acorde con la normatividad vigente, es interesante conocer la relación que guardan los recursos destinados al sector justicia y la incidencia delictiva. De esta relación se esperaría que existiera una asociación directa entre las entidades que registran mayores delitos y los recursos destinados a la procuración e impartición de justicia. Es decir, más recursos en donde hay más delitos y menos en donde la incidencia delictiva es menor.

Para conocer esta relación, se analizó el presupuesto asignado en el período 2010-2012. Se comparó el gasto asignado en cada año a las procuradurías de justicia y a cada tribunal superior de justicia estatal con los delitos reportados y registrados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el mismo lapso. Gráficamente se puede apreciar lo siguiente, tomando en cuenta que en el eje horizontal se representa el incremento porcentual del gasto en los últimos tres años y en el vertical la tasa de variación de la incidencia delictiva.

RELACIÓN DE LA VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO ASIGNADO AL SECTOR JUSTICIA Y LA VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA INCIDENCIA DELICTIVA EN EL PERÍODO 2011-2013


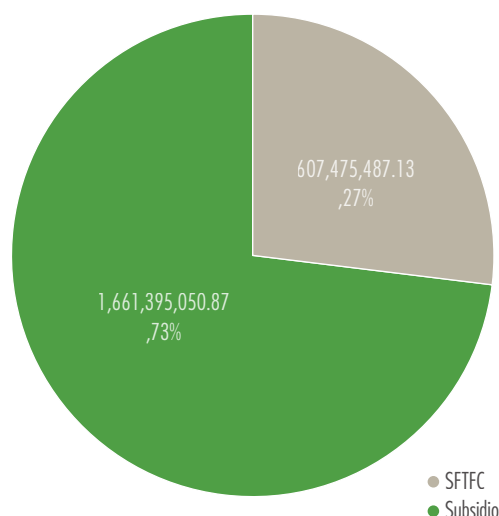
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los presupuestos de estatales aprobados y publicados en los diarios oficiales respectivos.

5. HALLAZGOS

En la gran mayoría de las entidades federativas no hay una relación fuerte entre el aumento del gasto en justicia y la incidencia delictiva; tampoco se puede observar una relación directa entre las entidades que han aumentado el gasto del sector justicia y la disminución del índice delictivo. Lo anterior hace pensar en el desvanecimiento de la hipótesis que sostiene que las entidades que mayor gasto destinan al sector justicia son las que tienen mayor número de delitos.

Recursos federales obtenidos y ejecución eficiente de proyectos

Desde que se aprobó la reforma constitucional, el Congreso de la Unión ha asignado un total de \$2, 268, 852, 538.00 para apoyar a las entidades federativas en la implementación de la reforma penal, con miras a que el nuevo sistema de justicia esté totalmente vigente dentro del plazo perentorio de ocho años. Cabe mencionar que, de los más de dos mil millones de pesos, %27 –prácticamente 1 de cada 3 pesos– representa recursos asignados al órgano implementador federal, es decir a la SETEC. El resto de recursos (73%) ha sido ejercido por las entidades federativas para la ejecución de proyectos en distintos temas de la implementación.



Ahora bien, como parte de la valoración de la eficiencia de recursos destinados a la implementación, se decidió hacer un recuento de los logros y resultados obtenidos de

la ejecución de proyecto y del trabajo realizado por el órgano técnico de coordinación, la SETEC.

En cuanto al destino de los recursos del subsidio en el período de 2010 a 2013, la mayor parte ha sido destinada al rubro de equipamiento, cantidad equivalente a \$422, 739, 749.78 (25% del total del subsidio). Se destaca que, de las 32 entidades federativas, en este eje no se asignaron recursos a cinco para equipamiento (Aguascalientes, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas).

Los ejes que por su propia naturaleza han recibido menores recursos son el de seguimiento y evaluación y el de normatividad. En el primer caso, porque es un eje que, de acuerdo con la estrategia de implementación, cobra relevancia una vez que se hayan tenido avances suficientes como para realizar una evaluación del proceso y, a partir de ahí, continuar con el seguimiento periódico. En cuanto al rubro de normatividad, es un eje que requiere de relativamente menos recursos, pues los costos de hacer una ley se limitan a la contratación de expertos o académicos cuyos honorarios son comparativamente menores a otro tipo de inversión, como la que requieren la capacitación, la infraestructura o el equipamiento.

En el Anexo 3 del presente reporte se puede consultar el detalle de la asignación del subsidio federal, por año y por eje.

Por cuanto hace a las entidades que han recibido mayor cantidad de recursos, su distribución parece estar orientada por el avance que han tenido en la implementación de la reforma penal. Esto se debe a que se observa una relación entre las entidades más avanzadas en su grado de implementación con el subsidio aprobado. En este tenor, no es posible generar indicadores de productividad o eficiencia en el uso de los recursos.

La asignación del subsidio federal por entidad federativa en el período 2010-2013 se muestra en el Anexo 4.

5. HALLAZGOS
1.4. Participación ciudadana. Conocimiento y publicidad de los avances en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal
Participación y conocimiento ciudadano limitado en el proceso de instrumentalización y seguimiento de la reforma penal

Un tema trasversal en este documento ha sido la disponibilidad de información sobre el proceso de implementación. En el contexto de reformar el SJP, la publicidad y difusión influyen en la percepción de las instancias de justicia, ya que si la sociedad cuenta con información confiable y de calidad se favorecerá la implementación, pues es la ciudadanía quien utiliza el servicio de justicia penal.

En este sentido, un correcto funcionamiento de la transparencia en materia de justicia penal se encuentra supeditado a la atención de dos ámbitos: 1) la obligación permanente de informar al público por medio de mecanismos de comunicación efectivos (páginas o sitios *web*) y 2) el funcionamiento de mecanismos que permitan a cualquier persona interesada ejercer su derecho a solicitar, acceder y disponer de información.

En este apartado nos referimos a qué tan conocida es la reforma penal y qué tanto acceso hay a la información pública desde un punto de vista ciudadano. Con ello, podremos conocer las entidades federativas que han tenido la prudencia de poner a disposición del público información sobre los avances de la implementación y de los resultados de cómo está funcionando el sistema de justicia.

La valoración realizada consistió en un ejercicio muy simple, pero valioso y revelador, sobre la cantidad y calidad de información primaria que como ciudadano se puede obtener sobre la reforma penal. En primer lugar, se buscó en internet sitios o páginas *web* de las instancias encargadas de coordinar el proceso en cada entidad federativa y en el ámbito federal. Posteriormente, se indagó en cada página la información que almacenan y ponen a disposición de todo ciudadano con acceso a internet. Finalmente,

se hizo un contraste entre la información disponible en los sitios *web* de los Órganos Implementadores y las páginas institucionales de los operadores del SJP (procuradurías de justicia, tribunales de justicia, defensorías públicas y secretarías de seguridad pública).

La hipótesis de trabajo consistió en demostrar que los órganos coordinadores o implementadores de la reforma penal deberían tener información sobre los pormenores del proceso de implementación, basados en información cuantitativa y cualitativa clara, precisa e integral de todos ellos, pues como responsables de liderar la implementación se esperaba que existiera información, y que esta fuera pública, para el seguimiento y una toma de decisiones informada.

De forma general, se obtuvieron los siguientes hallazgos: 22 de los 33 OI tienen página *web* (con claras diferencias en cuanto a la disponibilidad de información y su calidad); es decir, en 11 entidades federativas no existe información disponible para la ciudadanía sobre el proceso de implementación de forma ordenada, a través de la promoción de esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los funcionarios adscritos a instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia. Los OI que no cuentan con página *web* son los correspondientes a las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Además de conocer los OI que tienen página *web* e información, nos abocamos a revisar el tipo y la calidad de la información. En general, se puede consultar información enfocada a difundir el sistema de justicia penal (sus bondades, conceptos y demás detalles de su funcionamiento). Es claro que todo el contenido de los sitios es de mucha valía, tanto para los usuarios que no están familiarizados con la reforma penal como para quienes tienen un mayor conocimiento sobre el proceso, como académicos, integrantes de la sociedad civil organizada o especialistas en el tema (abogados litigantes o funcionarios públicos). No obstante, independientemente del conocimiento que se tenga, no existe información pública sustantiva.

En los 22 sitios consultados no existe una base de datos o información cuantitativa que sea útil para conocer la

5. HALLAZGOS

evaluación del proceso de implementación, costos, metas y objetivos. Lo que se encuentran son conceptos, definición de funciones e incluso discursos vacíos en los que se asegura que se avanza, pero que no pueden conocerse con detalle. De ahí que la información debería tener características mínimas, como estar actualizada, ser de publicación periódica, de fácil acceso técnico y estar presentada de forma homóloga (en conceptos y períodos de tiempo) por las instituciones y las entidades federativas. Con ello, será posible comparar el proceso, documentar buenas o malas prácticas y sentar las bases para un seguimiento en el mediano y largo plazo de este nuevo sistema de justicia penal. La información mínima que, a nuestro juicio, debería estar disponible es la siguiente:

tanto que “sus avances” no han tenido mucho impacto, según los datos de la mencionada encuesta. De ahí que parte de las acciones pendientes sea poner a disposición de la población mayor información cuantitativa y cualitativa sobre el avance de la implementación e intensificar las campañas de difusión, pues de poco servirá un sistema de justicia reformado del que no sepamos qué esperar y qué exigirle como ciudadanos.

Como parte del esfuerzo por conocer el grado de participación ciudadana en la transformación del sistema de justicia penal, CIDAC se abocó a la tarea de identificar el número de organizaciones de la sociedad civil directa o indirectamente involucradas con el tema. Después de

De la reforma como política pública	De la gestión institucional de cada operador	De la operación (visión sistémica)
Planeación: metas, acciones y plazos	Normatividad aplicable y actualizada	Procedimientos existentes
Acciones de capacitación	Ejecución de los presupuestos de egresos e ingresos	Asuntos ingresados
Infraestructura	Programas, proyectos y el avance en su ejecución, plazos y gastos relacionados	Tramitación de juicios
Ejercicio del presupuesto (identificado para la reforma penal)	Índices, estadísticas e inventarios de bienes institucionales	Observaciones realizadas por las Comisiones de Derechos Humanos locales, federales o internacionales
	Índices, estadísticas e inventarios de bienes institucionales Evaluaciones de desempeño	

Por lo que respecta al conocimiento de la reforma penal, nos remitimos a la encuesta elaborada por SETEC, la cual arrojó que solo 11% de la población sabe de la reforma constitucional del 2008 para crear el sistema de justicia, mientras que, paradójicamente, el 26% sabe si ya opera el nuevo SJP en su entidad. Es decir, pocos saben de la reforma penal, pero más gente tiene conocimiento de que ya opera el SJP acusatorio. En los estados donde el sistema de justicia tiene varios años operando en la totalidad de su territorio, como Chihuahua, Estado de México y Morelos, el conocimiento sobre la reforma no es muy alto (18, 16 y 15%, respectivamente).

De lo expuesto hasta aquí, son claras dos cosas: 1) las instituciones obligadas a dar información y hacerla disponible mediante medios electrónicos, por ser lo más eficiente, no lo están haciendo y 2) la información disponible está dirigida más a la socialización de la reforma penal, en

una búsqueda exhaustiva, se identificaron 72 organizaciones civiles consolidadas (poco más de dos organizaciones por cada entidad federativa), cuyas acciones inciden, en mayor o menor medida, en temas de derechos humanos, seguridad y justicia penal. Sin embargo, solo 27 de las 72 organizaciones detectadas (37.5%) están orientadas al estudio y seguimiento de la reforma penal desde distintos ángulos. Después de la búsqueda realizada por CIDAC, quedó evidenciado que los temas de derechos humanos y seguridad ocupan un lugar prioritario en los intereses de la sociedad civil organizada y, al mismo tiempo, la poca presencia social en el tema particular de justicia penal y mayormente de la implementación del SJP acusatorio.

Si bien es cierto que algunas de estas organizaciones desarrollan acciones de alcance nacional, resulta pertinente destacar el grado de centralización de la sociedad

5. HALLAZGOS

civil organizada. De las 72 organizaciones identificadas, más de la mitad (37) se encuentran ubicadas en el Distrito Federal. Esta tendencia se acentúa en el caso de las organizaciones especializadas en materia de reforma penal, pues de las 27 encontradas, 22 tienen su sede en la capital del país. Cabe preguntarse por qué si la transformación del sistema de justicia penal es un asunto nacional el interés en el tema se encuentra concentrado en la capital del país.

Desde este panorama, se observan proyectos individuales muy valiosos llevados a cabo por la sociedad civil organizada que estudia o da seguimiento a temas de justicia en México; sin embargo, se aprecia poca integralidad, pues a pesar de que es válido enfocarse en temas e intereses particulares, estos no se vinculan con una visión global y sistémica, como es la transformación del SJP en México.

Esta situación no permite conjuntar acciones complementarias y ampliar los alcances e impacto de cada esfuerzo. Por ejemplo, hay instituciones que colaboran en los procesos de control de confianza de los cuerpos de policía (Ciudadanos por una Causa Común), otras que generan capacidades y herramientas institucionales para habilitar servicios previos al juicio y medidas cautelares (Instituto de Justicia Procesal Penal A.C.), algunas especializadas en capacitación en temas de derecho penal (Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio) y otras enfocadas en fases específicas del proceso penal (México Evalúa). Algunas de estas instituciones han generado mecanismos de coordinación, como el Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia Penal, y el desarrollado por RENACE.

También es destacable el hecho de que ciertas organizaciones hayan realizado importantes aportaciones para colaborar con la mejora del SJP; desde aquellas organizaciones que han impulsado temas puntuales como la atención a las víctimas del delito o el uso adecuado de medidas cautelares, hasta otras que inclusive han logrado cooperar directamente con las autoridades en el desarrollo de propuestas legislativas específicas. En este sentido, aunque existen casos aislados de éxito, queda pendiente desarrollar más y mejores vínculos de colaboración que faciliten el flujo de información entre las

organizaciones sociales y se identifiquen las fortalezas de cada una de ellas, para entonces impulsar con mayor eficacia una agenda en común.

2. Habilitantes de resultados

Para que el nuevo SJP pueda funcionar adecuadamente se requiere que las instituciones que intervienen en él cumpla una serie de condiciones habilitantes relacionadas entre sí y con ello alcancen mejores resultados. Se trata de aspectos indispensables para la operatividad del sistema acusatorio. En términos generales, se refiere a la necesidad de que las personas que operarán el nuevo sistema de justicia penal cuenten con la capacitación para hacerlo de manera eficiente; que la infraestructura, el equipamiento y las tecnologías de la información y comunicación sean las adecuadas para el funcionamiento del nuevo SJP; que las leyes sustantivas y adjetivas sean acordes con la reforma constitucional en materia penal; que existan modelos de gestión eficientes, y que se difundan entre la población las bondades y demás aspectos relevantes del nuevo sistema de justicia que operará en el país.

Para la presentación de la situación vigente de los habilitantes se optó por restringir la revisión a aquellas entidades que llevan operando un año o más el nuevo sistema de justicia penal. A partir de dicho criterio, las seleccionadas fueron: Baja California, Chihuahua, Durango, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Se toma este criterio debido a que se considera que un año es un tiempo razonable durante el cual el SJP ha pasado por una etapa de maduración que hace más visibles las condiciones en las que opera, además de que es deseable comparar sistemas de justicia que tengan características semejantes, como por ejemplo el tiempo de funcionamiento. De otra forma, se correría el riesgo de revisar experiencias que están iniciando su operación y que muy probablemente todavía no tengan un desarrollo importante.

5. HALLAZGOS
2.1. Personal motivado y capacitado

El seguimiento del proceso de capacitación se dificulta por la insuficiencia de la información disponible

El seguimiento al proceso de capacitación se dificulta por la insuficiencia de la información, lo cual ocasiona serias contradicciones y ambigüedad respecto de las acciones de las instituciones. En general, se puede identificar una falta de correspondencia y claridad entre el número de asistentes a cursos de capacitación y los funcionarios operativos capacitados. Este hecho genera distorsiones en las cifras y falta de certidumbre sobre el número real de personal con capacitación. Los 12 estados revisados reportaron haber realizado acciones de capacitación para los operadores del nuevo SJP⁸.

Modelos

La mayoría de las acciones de capacitación se ha ajustado a tres modelos de capacitación

La mayoría de los procesos de capacitación en el país se ha ajustado a tres modelos: el de la SETEC, el de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia del País (CONATrib) y el del Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México (Pro Derecho).

Modelo SETEC⁹. Durante 2009, se elaboró el primer “Programa de Capacitación de la SETEC”, cuyo objetivo fue lograr una capacitación homogénea de calidad y acorde con las necesidades de cada operador y autoridad a escala nacional. El “Programa de Capacitación” de 2009 contempló programas para todos los operadores del sistema de justicia y para formar capacitadores.¹⁰

Los estados son: Baja California, Chihuahua, Durango, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, 8 Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas
Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del 9 Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009 - 2012

Cada programa contó con los siguientes elementos: ficha técnica, meta de aprendizaje, contenidos 10 temáticos por unidad, perfil del participante, equipo requerido por participante, accesorios didácticos y de infraestructura, duración e institución coadyuvante

En junio de 2011 el Consejo de Coordinación instruyó a la Dirección General de Planeación, Capacitación y Difusión de la SETEC para actualizar el programa de capacitación existente. En virtud de ello, se elaboró el “Nuevo Programa de Capacitación”, que fue aprobado por el propio Consejo en sesión de 23 de noviembre de 2012¹¹. Este nuevo programa se encuentra estructurado por ocho ramas, entre las cuales se incluyen básicamente a los operadores del sistema de justicia, así como un curso inicial. La propia SETEC argumenta que la reestructuración respondió a la necesidad de capacitar de acuerdo con las funciones vinculadas con la labor profesional de cada operador.

Modelo CONATrib. La CONATrib desarrolló un programa nacional de educación judicial denominado “Curso Sobre el Nuevo Proceso Penal Acusatorio y Oral”. Dicho programa se dirigió en exclusivo a operadores de los poderes judiciales locales: magistrados, jueces y personal jurisdiccional y administrativo. El programa se elaboró a partir de experiencias internacionales como la chilena, colombiana y salvadoreña; y nacionales como las de Chihuahua, Nuevo León, Estado de México y Zacatecas. La base normativa que determinó sus contenidos fue el *Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio*, aprobado por la misma CONATrib. El curso comprendió ocho módulos.

Modelo Pro Derecho. El programa de Pro Derecho ha desaparecido, pero en el inicio del proceso de implementación fue el modelo más relevante. Una serie de capacitaciones se produjo con la participación de Pro Derecho en los primeros estados en transitar hacia el sistema acusatorio: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.

Existe una falta de correspondencia entre el número de asistentes a cursos de capacitación y los funcionarios en operación que han sido capacitados

5. HALLAZGOS
Número de funcionarios capacitados

Solo Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas reportaron proyecciones sobre el personal a capacitar. En Chiapas sí existe una proyección, pero se refiere a únicamente a la primera etapa de implementación como parte del Programa de Capacitación Inicial. El resto (Baja California, Durango y Morelos) respondieron que no conocen el número completo de personal a capacitar. Chihuahua y Estado de México tampoco dieron una cifra, pero se excusaron bajo la justificación de que el nuevo SJP se encuentra ya operando, por lo que ya no hay proyecciones.

Solo los estados de Baja California, Chihuahua, Chiapas, Estado de México y Morelos proporcionaron cifras exactas sobre la cantidad de personal que ha sido capacitado en el nuevo SJP, mientras algunos como Chihuahua y Estado de México reportan haber capacitado a todo su personal. Otros estados, como Chiapas, muestran grandes rezagos.

Por su parte, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas no proporcionaron información sobre el número de funcionarios capacitados. En específico, Tabasco se refirió a la dificultad de estimarlo por no tener claro si han capacitado a los mismos funcionarios en distintas ocasiones o si se ha tratado de personal diferente. Este hecho genera distorsiones en las cifras y falta de certidumbre sobre el número real de personal con capacitación en el nuevo proceso penal.

Capacitación a personal administrativo

No existe homogeneidad en la capacitación para personal administrativo, en su mayoría se ha tratado de esfuerzos aislados de algunas instituciones

En este rubro no se puede hablar de una política homogénea en los estados. La capacitación de personal administrativo se ha caracterizado por partir de esfuerzos aislados

de algunas instituciones. Solo Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Yucatán y Zacatecas reportaron algún tipo de capacitación a personal administrativo.

En Baja California, tanto la Procuraduría como la Defensoría y la Secretaría de Seguridad Pública informaron sobre acciones de capacitación a administrativos. En Chihuahua, tanto la Fiscalía como el Tribunal reportaron capacitaciones a personal administrativo (en el caso del Tribunal, a raíz de la implementación del sistema informático *Justicia Net*). En Durango, el Tribunal implementó el “Diplomado en Administración de Juzgados”, mientras que la Fiscalía les capacitó en cuestiones de neurolingüística, atención sensible y manejo de estrés. Morelos informó sobre un curso de “Gestión Administrativa del Nuevo Sistema”, con duración de 50 horas, cuyo objetivo fue proporcionar herramientas para asegurar una adecuada gestión y hacer frente al estrés laboral. Yucatán ejecutó un programa denominado “Gestión y Administración de Tribunales”.

Capacitación conjunta

A pesar de su relevancia, preocupa la ausencia de capacitaciones que involucren a todos los operadores

La capacitación conjunta es esencial para asegurar una adecuada comprensión de los nuevos procesos y una correcta operación del nuevo sistema. Solo seis estados reportaron la realización de capacitaciones conjuntas entre instituciones operadoras: Baja California, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Yucatán y Zacatecas. La mayoría se ha producido entre dos instituciones, por lo regular operadores judiciales y ministeriales.

En Baja California, la Subsecretaría de Enlace para Asuntos de Justicia, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, desarrolló un “Programa de Capacitación Integral para Operadores del Nuevo Sistema de Justicia Penal”. En Chihuahua, al inicio del proceso se produjo de forma simultánea y coordinada la capacitación de jueces, ministerios públicos y defensores. En el Estado de Méxi-

5. HALLAZGOS

co, en un inicio se desarrolló una capacitación conjunta para operadores de las instituciones involucradas (plan G-15¹²). Asimismo, derivado de un convenio con SETEC se impartieron 14 cursos dirigidos a mediadores, conciliadores, jueces, defensores y ministerios públicos con 707 alumnos inscritos.

En Morelos, la capacitación de todos los operadores de los Distritos Judiciales 1, 5 y 6 se realizó de forma conjunta por la PGJ, el TSJ y la Defensoría Pública. Por su parte, en Yucatán todos los cursos de capacitación realizados en 2010 se dieron de forma conjunta. En Zacatecas, el Poder Judicial asumió la coordinación de la capacitación conjunta con la PGJ y la Defensoría Pública durante el año 2008 para implementar el nuevo sistema en el Distrito Judicial de la capital.

Capacitación distinta a SETEC

Nuevamente, la capacitación ha sido un proceso marcado por esfuerzos aislados y muy poca documentación, lo que impide tener certidumbre sobre el personal capacitado. En este sentido, 10 entidades reportaron haber realizado proyectos de capacitación distintos a los financiados por SETEC: Baja California, Chihuahua, Durango, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

Entre las acciones dispersas existen algunas que vale la pena señalar. En Chihuahua se desarrolló el Centro de Estudios Penales y Forenses y la Licenciatura en Procuración de Justicia. Es destacable el programa itinerante de capacitación policial de la Escuela Estatal de Policía que visita los 67 municipios del Estado. En Morelos el proceso de capacitación inició en 2007¹³. En Oaxaca, el TSJ reportó haber recibido apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, el Consejo General del Poder Judicial de España, USAID, Pro Derecho y la Agencia Española de Cooperación Internacional. En Zacatecas se informó sobre capacitaciones impartidas por Pro Derecho al principio del proceso, además de un semi-

nario sobre los principios del proceso penal en 2008; para junio de 2009 se había realizado la capacitación con la participación de 600 abogados y 110 horas de enseñanzas. También se diseñó la Maestría de Procedimiento Penal en agosto de 2009, el primer posgrado de su tipo en México.

Capacitación a capacitadores

La SETEC ha elaborado dos programas de certificación a capacitadores. A la fecha, existen 775 capacitadores certificados

Desde la elaboración del primer programa de capacitación de la SETEC se reconoció que la capacitación homologada de operadores está supeditada a asegurar la calidad y metodología de enseñanza de los formadores, lo cual solo se puede lograr por medio de la certificación docente. De acuerdo con el registro de SETEC, hasta hoy existen 775 capacitadores certificados.

El antiguo programa de capacitación pretendió certificar a formadores de instructores, instructores y docentes, planes y programas de estudio. Para ello se consideraron los siguientes mecanismos: 1) el programa modelo para capacitación, 2) una guía de observaciones sobre el desempeño del candidato y 3) una prueba objetiva, es decir un examen sobre su conocimiento.

El certificado expedido tenía vigencia permanente. También se creó un registro de certificación con datos de todas las personas que lo obtuvieran. El antiguo programa no abundó en las especificaciones del proceso de certificación, dejando un amplio margen para la discrecionalidad.

El “Nuevo Programa de Capacitación” aprobado en 2012 respondió a la necesidad de ajustar el proceso de certificación docente. Se compone de tres subsistemas que se pueden dar de forma aislada o escalonada: Formación de Formadores, Formación Docente y Certificación Docente. Respecto de los tipos de certificación, se establecen

Un grupo de quince integrantes por institución: Tribunal Superior de Justicia, Procuraduría Estatal 12 e Instituto de la Defensoría Pública. De acuerdo con estas instituciones, este fue un grupo al que se intentó capacitar de forma integral, con el objetivo de que se convirtieran posteriormente en mentores de grupos subsiguientes.

Con la cooperación de USAID/Pro Derecho, apoyo de funcionarios de Chihuahua y, en el caso del 13 TSJ, apoyo de CONATRIIB.

5. HALLAZGOS

tres tipos: en función de méritos, por virtud de formación de formadores y por examen.

Servicio profesional de carrera

A pesar de su inclusión en la norma, no existe evidencia sobre su operación efectiva y homogénea en las instituciones del sistema de justicia

El servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en la mayoría de las leyes y reglamentos de las instituciones de las 12 entidades, con algunas excepciones para ciertas instituciones locales. En Baja California, Chihuahua, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León y Tabasco se encuentra contemplado en la normatividad de todas las instituciones. En Morelos y Oaxaca, en todas, excepto para la Defensoría Pública. En Yucatán, ni en la Procuraduría ni en la Secretaría de la Seguridad Pública. En Zacatecas, ni en el Poder Judicial ni en la Defensoría Pública. De cualquier manera, a pesar de su inclusión en la normatividad, el servicio profesional de carrera aún no opera de forma homogénea en las distintas instituciones.

2.2. Infraestructura

La infraestructura es el habilitante que representa mayor impacto presupuestal y mayor tiempo para su ejecución

Con la finalidad de otorgar un panorama sobre las implicaciones que tiene la reforma en el área de infraestructura, se describen a continuación las principales unidades que habrán de construirse o adaptarse para el funcionamiento del SJP: salas y juzgados orales penales, de ejecución de sanciones, centros de atención temprana, unidades de investigación o fiscalías especializadas, centros de justicia alternativa, centros de detención provisional, centros de seguimiento de medidas cautelares,

defensorías de oficio, servicios periciales y bodegas de evidencias.

La labor en infraestructura que implica la reforma constitucional no solamente es vasta, sino que enfrenta retos de varios tipos.

Recurso económico

La renovación de la infraestructura representa el mayor impacto presupuestal de todos los ejes de implementación. Como una referencia del costo que implican están los siguientes ejemplos:

- a) Actualmente se construye el Centro de Justicia Penal para la ciudad de Saltillo, de 6,700 m², con una inversión de 120 millones de pesos¹⁴.
- b) El costo inicial presupuestado para el Centro de Justicia Penal Mexicali, proyecto de 13,110 m², fue de 158.3 millones de pesos¹⁵.
- c) Yucatán tiene presupuestada la suma de 145 millones de pesos para la construcción de los 48,000 m² de su centro de Justicia para la ciudad de Mérida¹⁶.

Ruta crítica

El eje de infraestructura no puede avanzar de manera importante si los temas de reorganización no están resueltos. Esto requiere, a su vez, el mayor tiempo para el cumplimiento de sus objetivos, pues se estima que serán necesarios entre cuatro y ocho meses para el diseño del plan maestro de infraestructura, de tres a seis meses para el diseño de cada proyecto ejecutivo y de seis a 18 meses para la construcción o remodelación, incluyendo los tiempos de licitación.

Datos obtenidos de la página del órgano implementador de Coahuila, 14

<http://www.sistemapenalcoahuila.gob.mx/modulo3.php?opcion=2>

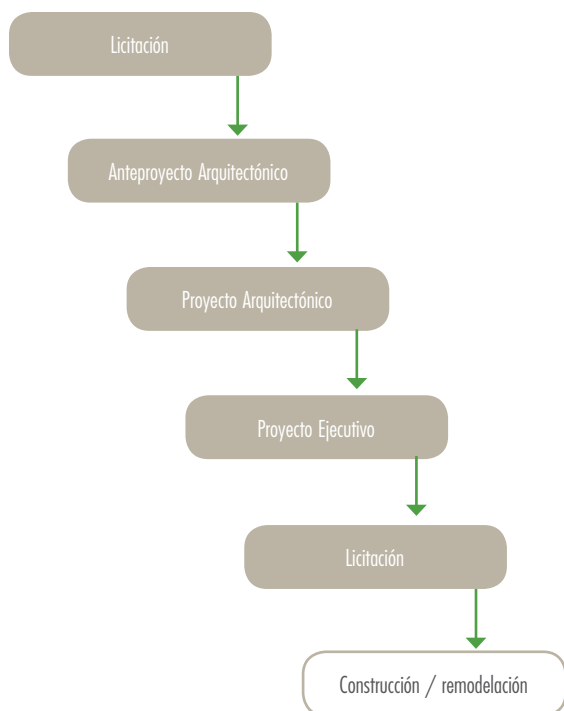
Datos obtenidos de la página web de la SETEC 15

[/http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/149/1/images/cursos5ac2d2\[1\].pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/149/1/images/cursos5ac2d2[1].pdf)

Datos obtenidos de la página web de SIPSE, 16

[-http://sipse.com/milenio/constatan-avances-del-centro-de-justicia-oral.html.52707](http://sipse.com/milenio/constatan-avances-del-centro-de-justicia-oral.html.52707)

5. HALLAZGOS



Deficiencias heredadas

En ocasiones, es necesaria la reconfiguración de espacios ya existentes que por falta de inversión no cuentan con la infraestructura adecuada para cumplir con sus obligaciones. Las carencias van desde lo objetivo hasta lo subjetivo, como la necesidad de renovar la imagen de las instituciones por las de un sistema moderno.

Diversidad geográfica

México es un país con una amplia diversidad cultural, climática y topográfica, por lo cual no siempre es posible replicar buenas prácticas sin un proceso previo de análisis para dar respuesta a la realidad de cada entidad.

Aspectos relevantes sobre la infraestructura

Al revisar las acciones que la Federación y las entidades han emprendido en torno a la infraestructura del nuevo SJP, se deben tomar en cuenta aspectos relativos a la planeación, lo que implica que existan algunas bases para determinar la clase, número y distribución de los edificios que se erigen. Igualmente lo relativo al diseño de los edificios, que debe propiciar su funcionalidad para el uso

específico que les corresponde, además de aspectos como la seguridad, transparencia y eficiencia de los inmuebles. Por último, se debe tomar en cuenta lo concerniente a la ejecución, que va de la mano con el acceso a fondos económicos que permitan concretar los planes en obra física.

2.2.1. Acciones del ámbito federal

Documentación de apoyo para el diseño de infraestructura física

Dadas las similitudes entre los sistemas de justicia penal, a través de los acuerdos de cooperación existentes se tomaron como referencia para este tema instalaciones de Colombia, Chile, Estados Unidos de Norteamérica y España, principalmente.

En el 2011, la SETEC publicó la “Metodología para el desarrollo de Infraestructura para el Nuevo Sistema de Justicia Penal”. En este documento se mencionan los elementos básicos que guiarán el proceso de implementación del nuevo SJP en materia de infraestructura, a partir de los cuales se podrán identificar las necesidades por operador y servicio público acordes con los recursos y prioridades del estado para diseñar así los planes maestros para cada institución operadora¹⁷.

En el 2012, la SETEC construyó, de la mano con la Universidad Autónoma de México, la “Guía de Diseño Arquitectónico de la Infraestructura para los edificios del Sistema de Justicia Penal”. El principal componente de este documento son las fichas arquitectónicas para todos los espacios necesarios en la operación del sistema, según los programas arquitectónicos expuestos en la misma¹⁸.

Como complemento a la guía, también se distribuyeron entre los estados implementadores “Proyectos Arquitectónicos de Referencia”, que parten de un esquema modular que permite su adaptación al programa de necesidades específico de cada institución. Las propuestas entregadas fueron: Defensoría Penal Pública, tres propuestas tipo de Juzgado Oral Penal, dos

¹⁷ Datos obtenidos de la página web de SETEC, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC> 17
_Metodologia_para_el_desarrollo_de_infraestructura_fisica_para_el_Nuevo_Sistema_de_Justicia_Penal

¹⁸ Datos obtenidos de la página web de SETEC, <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC> 18
_Guia_de_diseño_Arquitectonico_de_la_infraestructura_para_los_Edificios_del_Nuevo_Sistema_de_Justicia_Penal_Mexicano_

5. HALLAZGOS

propuestas tipo de Procuraduría General de Justicia, Centro de Justicia Alternativa, Centro de Atención temprana, Área de detención, Unidades de investigación y Servicios Periciales.

Subsidios para el diseño y desarrollo de infraestructura física

El gobierno otorga fondos para la realización de estudios y proyectos por medio del “Programa Especial para Fortalecer la Infraestructura de Seguridad Pública y Justicia en las Entidades Federativas”, que deriva del acuerdo publicado el 1 de marzo de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se instruyen medidas para fortalecer la infraestructura de seguridad pública y justicia en las entidades federativas.

En lo concerniente al diseño de los edificios, además del fondo anterior, la SETEC ha otorgado un subsidio en el período comprendido entre los años 2011 a 2013 para apoyar la elaboración de planes maestros de infraestructura y proyectos arquitectónicos.

Finalmente, como apoyo para la construcción, la reforma penal se beneficia de dos fondos. Desde el año 2011 se ha asignado presupuesto federal para fortalecer los trabajos de implementación del modelo acusatorio, que derivaron del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) a través del Programa con Prioridad Nacional denominado “Nuevo Sistema de Justicia Penal”, sobre el cual no se tiene el detalle.

El segundo fondo es el Fideicomiso Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de marzo de 2012, que cuenta entre sus objetivos fortalecer la infraestructura de seguridad pública y justicia en las entidades federativas. El Fondo se constituyó por recursos de hasta 12 mil millones de pesos, específicamente para la infraestructura penitenciaria y del SJP, del cual tampoco se tiene el detalle.

2.2.2. Planeación de la infraestructura en las entidades federativas

Los nuevos juzgados orales penales han ido posicionando una nueva tipología de edificio en el país, a diferencia del poder judicial. Es muy notorio el contraste con los esfuerzos de las procuradurías de justicia, ya que no han podido establecer una nueva tipología de ministerios públicos o fiscalías.

Para cada entidad de la república, existe un comité en los OI, orientado específicamente al desarrollo de infraestructura. Las funciones de este comité principalmente suelen ser la de coordinar las reuniones entre las instituciones operadoras para realizar proyectos en conjunto y la búsqueda de fondos económicos para la construcción y desarrollo de proyectos arquitectónicos.

Desarrollo de planes maestros de infraestructura

Para que una entidad pueda señalar de forma puntual cuáles son sus requerimientos y demandas, deberá conocer sus propias problemáticas y carencias en el sentido penal, pues no puede considerarse que una entidad o región del país es igual a otra, ya que cada una está sujeta a factores distintos para cada situación: entre otros, su ubicación geográfica, el número de población, sus índices delictivos y las cargas de trabajo.

Tener un proyecto de plan maestro es lo ideal, pues permite tener un claro panorama de qué, cómo, cuándo y, principalmente, dónde se habrá de construir. El tiempo estimado para la realización de un plan maestro es de ocho meses.

En general, no se puede encontrar mucha información que muestre que los estados se han dado a la tarea de elaborar dichos planes, pero destacan los esfuerzos de algunas entidades:

- 1) Baja California, por medio de su comité de infraestructura elaboró el diagnóstico integral de necesidades de

5. HALLAZGOS

obras, equipamiento y remodelaciones para la primera región que implementa el SJP (Mexicali) y trabaja actualmente en el proyecto a nivel estatal¹⁹.

- 2) Guanajuato, apoyado por el Centro de Investigación en Matemáticas (CIMAT) del Estado, realizó un modelo matemático que se utilizó para determinar el número de jueces y de salas de oralidad que implementó el Poder Judicial local al iniciar el nuevo SJP²⁰.
- 3) Finalmente, y como un ejemplo positivo en este rubro, se puede hablar del estado de Sonora, el cual está por terminar su plan maestro para la construcción de los edificios que operarán el SJP, a través del “Programa Especial para Fortalecer la Infraestructura de Seguridad Pública y Justicia en las Entidades Federativas”²¹.

Centros de justicia

Como parte de la planeación de su infraestructura, algunas entidades están optando por el desarrollo de Centros de Justicia, que son la concentración de varios o todos los servicios interinstitucionales del SJP en un solo edificio o complejo.

La principal motivación para organizar los edificios de esta manera es reducir la distancia entre instituciones y permitir a los usuarios y operadores agilizar los procesos. Son muchas las ventajas de tener servicios centralizados; el único inconveniente es que pueden paralizarse por completo si existieran bloqueos a sus accesos o a sus servicios básicos.

Se encontraron tres casos a resaltar que pueden dar un panorama de las configuraciones que pueden derivar, según las circunstancias.

Centro de justicia adjunto a un Centro de Reinserción Social en la periferia de la ciudad

Se encuentra en la región sur de Chihuahua, donde se determinó concentrar la operación del SJP en un área adjunta al CERESO de Parral. Si bien a este complejo no se

le denominó propiamente “centro de justicia”, por definición se entenderá como tal.

Está constituido por tres edificios y el CERESO, que se encuentran en la periferia de la ciudad de Hidalgo del Parral. El conjunto no está delimitado por ninguna malla o barda de seguridad y no cuenta con un paradero fijo de transporte colectivo, cuenta solo con un área de estacionamiento para los operadores y para los ciudadanos. La gran extensión del terreno posibilita futuras ampliaciones de las instituciones.

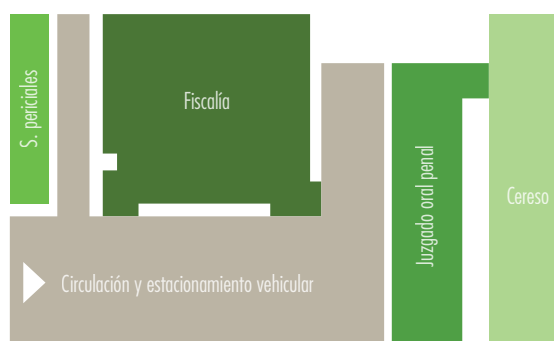


Imagen: Esquema del Centro de Justicia de Parral Chihuahua

Centro de justicia inserto en el tejido urbano

En el 2010 entró en operación el nuevo SJP en el municipio de Mexicali, Baja California, lo cual requirió de la construcción de dos centros de justicia, la adecuación de dos juzgados mixtos, un Juzgado anexo al CERESO y la construcción de un centro de justicia alternativa. Se trata de un solo edificio de doce mil metros cuadrados aproximadamente en el que se ubican todas las áreas que operan el SJP para una de las regiones del municipio de Mexicali y que, además, es resultado de un diagnóstico integral de necesidades de obras y equipamiento. Por su ubicación, es de fácil acceso para los usuarios.

El esquema del edificio está basado en la construcción de dos alas unidas por un núcleo de servicios y circulación vertical. La primera pertenece al Poder Judicial y en ella se ubican seis salas de audiencia y el aparato administrativo

¹⁹ Datos obtenidos de la página web de Baja California, http://www.justiciabc.gob.mx/_paratiCiudadano/Implementacion/ACCIONES_DE_LA_IMPLEMENTACION.pdf

²⁰ Datos obtenidos de la página web de Guanajuato <http://noticias.guanajuato.gob.mx/?p=5319>

²¹ Datos obtenidos de la página web de Sonora http://reformapenalsonora.gob.mx/wp/?page_id=1844

5. HALLAZGOS


1. Procuraduría de Justicia del Estado
2. Servicios periciales (En construcción)
3. Juzgado Oral Penal
4. Hospital Regional
5. Tribunal Superior de Justicia del Estado
6. Tribunal de Justicia de la Federación
7. Palacio de Convenciones
8. Seplader
 - Auditorio
 - Coordinación Jurídica
 - Catastro
 - Contraloría
 - Desarrollo Integral de la Familia
 - Obras Públicas
 - Secretaría de Salud
 - Edificio de los Institutos
 - Edificios de Finanzas

Imagen: Vista aérea, Ciudad Administrativa, Zacatecas

del Juzgado; las salas de audiencia cuentan con tres accesos independientes y se califican como suficientes; existe una circulación privada para el juez y para los imputados, cumpliendo mínimamente con la circulación segura para los jueces.

La segunda, pertenece al Poder Ejecutivo y contiene las unidades especiales de Investigación de la PGJ, un centro de atención temprana, un centro de justicia alternativa, la Dirección Estatal de la Defensoría de Oficio, la Unidad de Medidas Cautelares de la SSP y un área de celdas de transición a las salas de audiencia.

El edificio presenta una imagen moderna del SJP y los espacios de trabajo y de atención son adecuados. A pesar de los controles de seguridad internos del inmueble, se encuentra que la seguridad en el exterior –específicamente en los servicios de estacionamiento– deberá ser reforzada. A diferencia del centro de justicia periférico, el CERESO y el centro de detención se encuentran en otra área de la ciudad, lo que conlleva un riesgo al realizar los traslados.

Centro de justicia dentro de un complejo de servicios generales de gobierno

El estado de Zacatecas diseñó un plan de centralización de los servicios estatales en un área denominada Ciudad Administrativa. Se creó un complejo de edificios en las afueras de la ciudad, en el llamado Cerro del Gato, donde se albergan las diferentes dependencias de gobierno. Para este proyecto se implementaron rutas de transporte público con diversos paraderos alrededor del complejo.

El amplio terreno del complejo ha permitido que cada edificio construido pueda ser proyectado sin ninguna restricción y con espacio suficiente para contar con estacionamiento público. Aquí se construyó el primer Juzgado Oral Penal del estado, proyecto ejemplar que contiene cinco salas de audiencias y en el cual se decidió instalar también el Centro de Atención Temprana, que depende del Poder Judicial. La Procuraduría no solo construyó sus instalaciones centrales para dar cobertura a todo el estado, sino también un área de atención

5. HALLAZGOS

temprana, un centro de atención a víctimas y agencias especializadas de investigación dentro del complejo principal.

A diferencia del Centro de Justicia de Baja California, construir en edificios separados la Procuraduría y el Juzgado Oral en Zacatecas permite distinguir la autonomía de cada una de las instituciones a través de una arquitectura de gran calidad. A pesar de contar con áreas de detención provisional, este complejo se encuentra retirado de los CERESO, donde actualmente se resguardan a los imputados, lo que conlleva a realizar traslados programados a las audiencias del Juzgado.

2.2.3. Ejemplos de nueva infraestructura del Poder Judicial

Existen en el país edificios modelo que han servido como referencia tanto en el diseño arquitectónico como en la funcionalidad y en el manejo de los recursos.

Juzgado de Garantías Penales en Tehuantepec, Oaxaca. Adaptación de un centro de convivencia en un Juzgado Oral Penal. Se construyeron dos salas de audiencias con capacidad para 50 personas cada una, separos provisionales, salas de testigos, tres despachos para jueces y un área administrativa. Este Juzgado no solo se caracteriza por su alta funcionalidad sino que, además, representó un ahorro económico para el Estado, sin comprometer la calidad de los espacios.

Juzgado de Oralidad Penal en Guanajuato, Guanajuato. Anexo al CERESO de la ciudad, el cual se encuentra en la periferia, este Juzgado se conecta por un túnel a la zona de celdas de no sentenciados. Está compuesto por tres salas de audiencia, despacho para los jueces y aparato administrativo. Cuenta con doble circulación a las salas, es decir, los jueces y los imputados no cruzan sus caminos. Es de especial atención la calidez de las áreas públicas.

Juzgado Oral Penal en Zacatecas, Zacatecas. Forma parte del complejo de Ciudad Administrativa. El proyecto es uno de los primeros en el país en edificarse expresamente para operar un Juzgado Oral Penal (dejando a un lado los juzgados que fueron adecuados a las instalaciones existentes). Está diseñado con una arquitectura de

medio círculo. Son de especial interés los acabados del inmueble, así como la iluminación y ventilación natural lograda por las particiones en la fachada. A pesar de su cuidadoso diseño, solo tiene una circulación privada que ocupan los jueces e imputados. Cabe resaltar sus filtros de seguridad y servicios, tales como guarda de objetos, sanitarios y cafetería.

2.2.4. Ejemplos de nueva infraestructura de las Procuradurías de Justicia

Fiscalía y Procuraduría en Hidalgo del Parral, Chihuahua

Es uno de los primeros inmuebles de procuración de justicia en el país al que se denomina como “fiscalía”. Este proyecto atiende las necesidades de una de las cuatro grandes regiones del estado de Chihuahua.

Cuenta con unidades especializadas de investigación, un módulo de atención temprana y un centro de justicia alternativa. Es un edificio flexible, es decir que los apoyos estructurales y la cubierta permiten la reconfiguración de sus espacios en un momento dado. Todos los espacios se ubican a doble altura, lo que genera la sensación de amplitud y transparencia.

Todas las instalaciones son aparentes, por lo que resultan flexibles y pueden adaptarse a pequeños cambios, lo cual permite un fácil mantenimiento, sin demeritar la calidad arquitectónica y funcional del espacio. Tanto la estructura principal como los interiores de cancelería son de rápida construcción, lo que en su momento permitió tener unas instalaciones modernas en tiempo y forma para el inicio de la reforma.

Procuraduría General de Justicia de Zacatecas, Zacatecas

Forma parte del complejo de Ciudad Administrativa. Este megaproyecto fue diseñado y construido por la Secretaría de Obras Públicas. Es el primer edificio en su tipo que no solo se preocupa por la funcionalidad: su diseño aplica la bioclimática, permitiendo el ahorro en energía eléctrica, disminuyendo el uso de iluminación artificial y de aire acondicionado. Su estilo arquitectónico es el denominado *High-Tech* y su principal atractivo es el jardín

5. HALLAZGOS

natural interior que sirve de vestíbulo a todas las áreas del edificio.

El inmueble incorpora áreas de centro de atención temprana, centro de atención a víctimas, agencias especializadas de investigación, dirección de servicios periciales, oficina del procurador, subprocuradurías de investigación y de procedimientos jurisdiccionales, las direcciones de investigaciones, de control de procesos, prevención del delito, coordinación administrativa e informática.

2.2.5 Ejemplos de infraestructura construida previa a la operación del SJP acusatorio

Centro de Justicia Alternativa de Acámbaro y Salas manca, Guanajuato

El proceso de justicia alternativa se instauró en varios estados de la República Mexicana, con anticipación a la reforma del SJP. El estado de Guanajuato ha construido ocho centros de este tipo en sus municipios de mayor población.

Los inmuebles se caracterizan por una arquitectura de tinte moderno; el diseño interior tiene un carácter de servicio más acogedor que el de los Ministerios Públicos.

Se diseñaron salas de diferentes tamaños y el mobiliario está especialmente seleccionado para no contrastar con el ambiente y diseño sobrio de los interiores. Por lo menos en una de las salas de mediación existe una cámara tipo *Gessel* que apoya en el proceso a los mediadores.

2.3. Equipamiento

El equipamiento representa uno de los ejes más onerosos para las entidades federativas y requiere de una inversión constante para su mantenimiento y actualización, necesarios para una adecuada funcionalidad

Con la renovación de procesos que implica el nuevo SJP, es importante analizar el rol que desempeñan las Tecnolo-

gías de la Información y Comunicación (TIC) –de las que se hablará en el siguiente apartado– en el diseño y soporte de los nuevos procedimientos de procuración, impartición y ejecución de justicia, así como señalar el equipamiento necesario que los inmuebles requieren para ser funcionales y las tecnologías o instrumentos necesarios para la fijación, traslado, análisis y almacenaje de evidencias.

Retos de las entidades federativas y de la Federación

Los requerimientos que la SETEC plantea para este rubro en su “Catálogo de Tecnologías de la Información”²² comprenden: equipamiento tecnológico básico, equipo de cómputo de infraestructura, equipo de telecomunicaciones, equipamiento pericial, equipamiento para salas de audiencias, mobiliario, equipamiento de seguridad y almacenaje de evidencias.

Hallazgos representativos

En 2011, Baja California desarrolló el “Programa para la adquisición de equipo técnico y científico para la Dirección de Servicios Periciales, del Municipio de Mexicali”²³.

Por su parte, en Chihuahua, en julio de 2013, la Dirección de Servicios Periciales y Ciencias Forenses de la Fiscalía General del Estado recibió ocho unidades móviles para investigación en la escena del crimen, totalmente equipadas en México. Se trata de vehículos *pick up* marca Toyota, modelo Hilux 2012, con caja utilitaria para el resguardo y transporte de evidencia física.



Imagen: Presentan nuevas unidades para la escena.

Clasificación del catálogo de equipamiento”, SETEC, página 7. Disponible en línea.”²²

[_http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Catalogo_de_Tecnologias_de_la_Informacion](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Catalogo_de_Tecnologias_de_la_Informacion)

Resumen de acciones para la implementación del NSJP”, Secretaría Técnica de Baja California.”²³
:Disponible en línea. Dirección URL

[/http://www.justiciabc.gob.mx/paratiCiudadano/Implementacion_ACCIONES_DE_LA_IMPLEMENTACION.pdf](http://www.justiciabc.gob.mx/paratiCiudadano/Implementacion_ACCIONES_DE_LA_IMPLEMENTACION.pdf)

5. HALLAZGOS

Desde octubre de 2013, como parte de las acciones operativas de la reforma penal, en Durango se dispone de cuatro laboratorios móviles de servicios periciales para la Fiscalía General del Estado, con un costo de \$2, 853, 000²⁴.

2.4. Tecnologías de información y comunicación (TIC)

Las TIC son el conjunto de recursos, procedimientos y técnicas usadas en el procesamiento, almacenamiento y transmisión de información. Se definen también como “el conjunto de *hardware*, *software*, redes de telecomunicaciones y los medios para recolectar, almacenar, procesar, transmitir y presentar la información (voz, datos, texto e imágenes)”²⁵.

Si bien las TIC ya eran utilizadas en el viejo sistema de justicia, la instauración del nuevo SJP representa un gran cambio en este aspecto, pues requiere, entre otras cosas, de la gestión integral de datos entre las instituciones operadoras. Los sistemas de gestión resultan de particular importancia para complementar y facilitar la adecuada organización del proceso de trabajo en las instituciones de justicia penal. Un sistema de gestión eficiente incentiva una dinámica de trabajo interinstitucional coordinada y acorde con los protocolos, programas y normatividad establecidos para cada proceso y actor.

En el marco del nuevo SJP se ha promovido la implementación de estos sistemas integrales de gestión, basados en herramientas tecnológicas, pues definitivamente generan dinámicas positivas tanto al interior de las instituciones como entre ellas.

Existen tres tendencias de modelos de gestión: el de SETEC, los integrales y los individuales

En México se observan tres corrientes de implementación en la materia. La primera de ellas corresponde al Sistema de Gestión Integral (SIGI) desarrollado por SETEC; la segunda a sistemas de gestión intercomunicados y operativos en todas las instituciones de justicia de una entidad, y la tercera a esfuerzos de instituciones individuales que no han logrado generar coordinación e interconexión con el resto de los operadores locales en materia de seguridad y justicia. Las características principales de los dos primeros modelos –el tercero no puede categorizarse, por tratarse de esfuerzos individuales– se resumen en la siguiente tabla:

Concepto	SIGI	Sistemas interoperativos
Características	Cada institución tiene control y autonomía de la información; permite el control de las causas penales, manteniendo asociados a los casos los documentos, videos, audios y referencia de evidencia; tiene la capacidad de asignar tareas a personal involucrado en una causa penal; contempla el seguimiento a la ejecución de la sentencia y a los recursos que se interpongan en todas las etapas del proceso penal; permite el registro de la detención y la generación del parte policial o acta de hechos.	Se definieron funciones para la justicia alternativa; ejecución de servicios periciales; seguimiento de convenios; seguimiento y control del proceso penal; envío y recepción de expedientes, notificaciones y documentos; administración de citaciones; solicitud, resolución, seguimiento y aviso de medidas cautelares. El Número Único de Caso permite identificar con detalle todas las actuaciones relacionadas a un proceso penal; permite compartir información, tanto digital como documental, del expediente judicial.

²⁴Noticia del Portal del Órgano Implementador del NSJP en Durango. Disponible en línea. Dirección URL http://reforma penal.durango.gob.mx/es/publicaciones/se_fortalece_sistema_de_justicia_penal

²⁵Definición extraída del “Catálogo de Tecnologías de la Información” de la SETEC. Disponible en línea. Dirección URL

http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Catalogo_de_Tecnologias_de_la_Informacion

5. HALLAZGOS

Concepto	SIGI	Sistemas interoperativos
Modulos / procesos	Consulta, registro de medidas cautelares; gestión y seguimiento a restricciones por persona; conciliación y mediación policial; módulo de generación de causas a partir de incumplimiento de sentencias; módulo de generación de estadística, reportes operativos, ejecutivos y para toma de decisiones; tableros de control para la operación y vista rápida para directivos; módulo de control de evidencias y cadena de custodia; entrega y recepción a Fiscalía; módulo de seguimiento de elementos, con notificaciones de presentación a audiencias o juicios orales; módulo de quejas ciudadanas y módulo de generación de estadísticas.	Fiscalía: atención temprana; registro de denuncias; administración de objetos y evidencias; administración de archivo físico; administración de agencias; envío y recepción de expedientes y documentos; control y seguimiento de procedimientos; administración de solicitudes; administración de informes y dictámenes; administración de informes de investigación; mandamientos judiciales; asignación de juez y contestación. Defensoría Pública: administración de asignación de defensor de forma aleatoria o directa; administración de expedientes y alarmas. Poder Judicial: administración de asignación de jueces; administración de causas penales; administración de mandamientos judiciales; administración de agenda; cómputo de pena; alarmas automáticas; asignación de notificador; seguimiento a notificador, control y seguimiento del procedimiento; asignación de juez y contestación.

El modelo SIGI se ha implantado en Durango, Oaxaca, Yucatán, Nuevo León, Chiapas y Zacatecas. Sin embargo, se ha hecho de forma progresiva, por etapas (diagnósticos, planes de implementación de tecnologías e implementación en ciertas unidades) y regiones geográficas²⁶.

El modelo de interoperabilidad se implementó inicialmente en Baja California; posteriormente, Chihuahua adoptó la experiencia. En Baja California se crearon grupos de trabajo interinstitucionales para definir mapas o modelos de operación para cada una de las instituciones y procesos.

Morelos, Estado de México y Guanajuato poseen sistemas individuales en algunas de sus instituciones, pero no se ha encontrado información detallada. El Tribunal Superior de Justicia del Estado de México cuenta con un Sistema de Gestión Judicial Penal (SIGEJUPE) en el que se integran también la PGJ, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y el Instituto de la Defensoría Pública. El objetivo de este sistema es facilitar las comunicaciones entre los distintos operadores y agilizar los procedimientos. Sin embargo, ya que no están integrados todos los procesos de las instituciones, se perciben mecanismos de registro separados, como los siguientes que corresponden a la Procuraduría de la entidad: Sistema Automatizado de Denuncias, Siste-

ma de Control y Seguimiento, Sistema de Control para el Abatimiento de Rezago, Sistema de Control de Denuncias de Llamadas Telefónicas, Sistema de Cauiones y Sistema de Reporte de Antecedentes Penales. En Morelos ninguna fiscalía utiliza un software para automatizar la distribución de casos, aun cuando este módulo podría ser complementario al sistema de registro (INTEGRA), en el que se documentan las actuaciones correspondientes a cada caso.

2.5. Difusión

El nivel de conocimiento que la ciudadanía posea respecto de los beneficios de la reforma penal determina su grado de involucramiento en el tema. La importancia de las acciones de difusión consiste en su capacidad para socializar la reforma y lograr que la ciudadanía asuma como una prioridad la necesidad del cambio.

2.5.1 Generalidades

La ausencia de evaluación de acciones de difusión impide conocer el grado de aceptación del mensaje y redirigir la campaña, en caso de que los objetivos no estén siendo alcanzados

El tema de la reforma penal tiene poca visibilidad en la agenda pública. Los principales obstáculos son los si-

El subsidio para la implementación otorgado por SETEC ha destinado recursos de 2010 a 2013 26 hacia diversos proyectos enfocados en la generación de sistemas automatizados de gestión que han beneficiado a Hidalgo, Campeche, Puebla, Quintana Roo, Guerrero, Sonora y Tlaxcala

5. HALLAZGOS

guientes: 1) se conoce poco cómo funcionará el nuevo sistema, 2) los operadores se encuentran desmotivados y resistentes al cambio, 3) la ciudadanía relaciona erróneamente la reforma penal con un descenso inmediato en los índices delictivos y 4) el conocimiento de la reforma se restringe al tema de los juicios orales.

Los 12 estados revisados²⁷ han reportado haber realizado acciones específicas en materia de difusión del sistema penal acusatorio.

Modelo SETEC

La SETEC ha generado dos modelos de difusión para ser utilizados por las entidades

De acuerdo con los actuales lineamientos de la SETEC²⁸, una campaña de comunicación integral debe tener como misión la sensibilización, información y educación de operadores y ciudadanos en general, sobre el nuevo SJP, así como de sus beneficios e importancia, por medio de la comunicación de sus ventajas comparativas en relación con el antiguo sistema.

El modelo anterior de la SETEC (2009) únicamente contemplaba tres fases: 1) de posicionamiento, diseñada para ubicar al nuevo SJP como un proceso modernizador, 2) de oferta de productos, cuyo objetivo era difundir información en medios masivos a nivel nacional, para sensibilizar a la ciudadanía y 3) de recordación para lograr un cambio en la percepción ciudadana, apelando a los temas centrales de la campaña.

Los nuevos lineamientos en esta materia, aprobados en 2012, contemplan cuatro fases con una serie de acciones concretas para cada una. De acuerdo con el nuevo modelo, la estrategia de comunicación debe adecuarse a las necesidades de cada entidad federativa y a su avance en la implementación:

1. Implementación en etapa inicial	Las acciones consisten en encuestas y estudios de percepción sobre el SJP, la generación de proyectos para el diseño de estrategias de comunicación y difusión, así como el diseño de sitios web.
2. Implementación en etapa de planeación	Durante esta fase el mensaje a comunicar es: "Se está comenzando a trabajar para hacer realidad la reforma al sistema de justicia penal". Las acciones consisten en la aplicación de las primeras estrategias de comunicación y difusión.
3. Implementación en etapa de inicio de vigencia	Durante ésta se contemplan la mayor cantidad de acciones, en relación con la aplicación de estrategias de comunicación y difusión asertiva, que logren comunicar un mensaje efectivo.
4a. Implementación en etapa de operación parcial	Durante esta fase el mensaje a comunicar es: "El nuevo sistema de justicia penal ya se encuentra operando. Conócelo y apóyalo". En ese sentido, se contempla informar sobre los desempeños y logros parciales e insistir en la importancia del SJP.
4b. Etapa de operación total.	Las acciones consisten en la difusión de experiencias del SJP, sus beneficios potenciales y la evaluación de resultados de las campañas de difusión.

2.5.2. Acciones de difusión

El proceso de difusión se ha caracterizado por esfuerzos aislados. La difusión no se ha ajustado a planes integrales que impliquen la colaboración de todas las instituciones

Planes integrales de difusión

Solo Guanajuato y Zacatecas reportaron la existencia de un plan y estrategia integral de difusión. Durango, Chiapas, Nuevo León, Oaxaca y Tabasco reportaron que la difusión se contempló como un eje en la planeación integral, en específico en la proyección de necesidades. Baja California, Chihuahua y Morelos, por su parte, reportaron no contar con un plan de este tipo.

Acciones de difusión

Solo Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas proporcionaron detalles sobre las acciones de difusión que ejecutaron; en su mayoría

Los estados son: Baja California, Chihuahua, Durango, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, 27 Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas
Los lineamientos a que se hace referencia están contenidos en el "Nuevo 28 Programa de Difusión", aprobado en 2012. Disponibles en línea. Dirección URL: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ProgramaDifusionPDF>

5. HALLAZGOS

consistieron en acciones ejecutadas por solo una de las instituciones operadores del sistema de justicia.

Durante los días 19 y 20 de junio de 2012 la SETEC organizó el “Primer Foro Nacional de Difusión”, cuyo propósito fue comunicar las acciones que en esa materia habían llevado a cabo las entidades federativas y discutir los contenidos mínimos de un nuevo modelo de comunicación y difusión.

A pesar de las deficiencias en la difusión, se identificaron buenas prácticas

Se identificó una serie de acciones en materia de difusión que vale la pena resaltar:

Entidad	Acciones
Chihuahua	Realizó un esfuerzo importante de socialización de la reforma en 2006 por medio de 170 jornadas en siete regiones del estado. Contó con la asistencia de casi 7 mil personas, entre asociaciones, profesionistas, funcionarios e instituciones educativas. Después de la socialización realizó una serie de consultas técnicas, por medio de las cuales se recabaron 219 ponencias de expertos.
Guanajuato	Se reportó la utilización del <i>Rolling Wave Planning</i> para dar seguimiento a las campañas de comunicación y realizar ajustes en el proceso, que permitan incrementar la eficiencia de la difusión. Realizó una difusión masiva del Primer Juicio Oral en el Estado del 5 al 8 de marzo de 2012.
Nuevo León	Se elaboró una serie de historietas con contenido sobre la reforma penal, dirigidas a la población infantil.
Oaxaca	Por medio del Centro de Mediación se creó un grupo de teatro que presentó la obra “Una mediación en el bosque” durante 40 funciones en primarias y lugares públicos. El Centro de Mediación impulsó la creación de un programa de radio semanal en materia de mediación, denominado “Punto de Acuerdo”.
Yucatán	Por medio del proyecto YUC-04-2012, subsidiado por SETEC, se realizó una campaña de difusión dirigida a niños de primaria. Por medio del proyecto YUC-06-2012 se realizó una campaña de difusión en lengua maya en los municipios de Kanasín, Tekax e Izamal.

2.6. Estructuras organizativas y modelos de gestión

Existen tres tendencias de modelos de gestión: el de SETEC, los integrales y los individuales

Debido al cambio tan grande que supone la operación de un sistema acusatorio adversarial, es necesario que las instituciones operadoras modifiquen las estructuras organizacionales y adapten los sistemas de gestión para enfrentar eficientemente sus funciones y procesos. El correcto desempeño de las instituciones encargadas de procurar justicia es fundamental para el funcionamiento integral del sistema y deben cumplir, al menos, con la función de recibir denuncias, conducir la investigación, litigar en audiencia pública, atender de forma integral a las víctimas, solicitar y dar seguimiento a las medidas cautelares y administrar la carga de trabajo.

En el caso de los tribunales, se requiere un rediseño integral de la organización, gestión y administración, para funcionar eficientemente en un proceso penal en el que la toma de decisiones judiciales se basa únicamente en la información presentada por las partes en audiencias públicas y orales y no en el expediente. Este cambio de objetivos significa dejar atrás prácticas muy arraigadas y transitar a una organización racional y moderna en donde se privilegia, por una parte, la eficiencia para producir audiencias y atender diligencias que requieren control judicial y, por la otra, la calidad de las decisiones judiciales.

Por otro lado, de las defensorías penales públicas depende generar condiciones institucionales para proporcionar y garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una defensa de calidad. Esta garantía es un irrenunciable, ya que se relaciona directamente con una serie de derechos, como la presunción de inocencia, la igualdad procesal, el derecho a presentar pruebas, etc.

Finalmente, en el marco de la implementación del sistema penal adversarial los cuerpos de policía desempeñan funciones nodales para que el proceso de procurar y administrar justicia sea exitoso. Al ser los operadores más cercanos a la población, generalmente, tienen contacto inmediato con los hechos, lo que les brinda la posibilidad de recopilar información valiosa para el esclarecimiento del

5. HALLAZGOS

delito, así como atender de forma oportuna e inmediata a los afectados.

2.6.1. Procuración de justicia

Las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia requieren transformar sus estructuras organizacionales para cumplir con sus funciones en el nuevo SJP

En el contexto de la transición hacia el sistema acusatorio, los órganos de procuración de justicia se han integrado en procuradurías o fiscalías. La principal diferencia entre estos dos tipos de organización es la conjugación de los cuerpos de persecución del delito con los de seguridad pública; sin embargo, las configuraciones tienen sus propias características. También las fiscalías se asocian con autonomía, sin que esto signifique que las procuradurías no puedan gozar de ella, tanto de gestión como administrativa.

Durango, Yucatán y Chihuahua, han constituido fiscalías y en otros estados se pretende transitar hacia esa configuración organizacional. No obstante, destaca el hecho de que ninguna institución de procuración de justicia que opera en el sistema acusatorio cuenta con autonomía en ninguno de los tipos de organización.

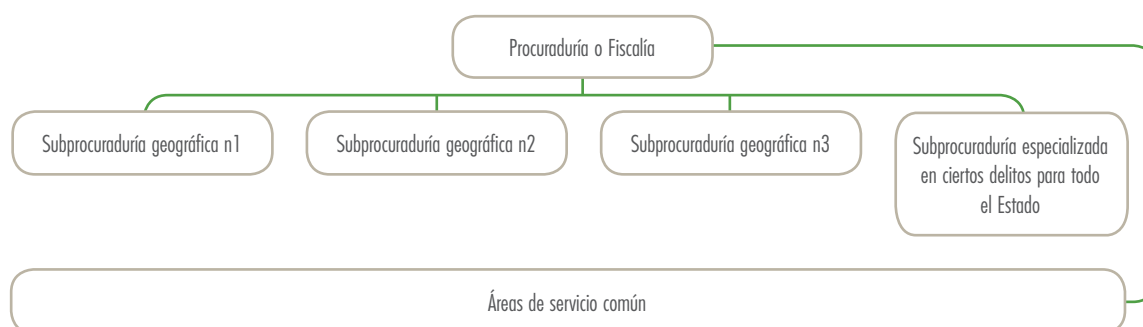
En el Estado de Zacatecas fue presentada una iniciativa para que la Procuraduría de Justicia del Estado se convierta en la Fiscalía General del Estado de Zacatecas y funcione con autonomía, lo cual implicaría que el titular –ahora Procurador de Justicia– no sea nombrado por el gobernador, sino a través de una terna y ratificado por el Congreso.

Finalmente, en Durango se diseñó inicialmente una Fiscalía General autónoma; sin embargo, algunos meses después de su implementación se dictaminó que dependería nuevamente del Poder Ejecutivo. Los motivos aducidos para modificar la *Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado* se relacionan con las circunstancias de inseguridad que actualmente vive la entidad y la imposibilidad de consolidar el proceso de transición hacia un órgano autónomo y funcional. No obstante, formalmente no existe un mecanismo causal entre autonomía y desempeño, pues la estructura organizacional no se modificó de manera significativa, lo que hace pensar que este cambio obedeció a una circunstancia política.

Distribución geográfica y áreas de atención común

En México, las procuradurías o fiscalías regularmente siguen un sistema mixto de organización del trabajo que en primera instancia se divide en zonas de atención, diseñadas bajo un criterio territorial y después se subdivide en especialización por tipo de delitos, víctimas o procesos.

Algunos ejemplos de este tipo de organización, se presentan a continuación:



5. HALLAZGOS

1. Chihuahua se organiza en tres fiscalías especializadas de seguridad pública y prevención del delito: la de zona norte, zona centro y zona sur y occidente. Igualmente, hay fiscalías especializadas en atención a víctimas y ofendidos del delito, en control, análisis y evaluación y en ejecución de penas y medidas judiciales.
2. La Fiscalía General del Estado de Durango, cuenta con vicefiscalías para los siguientes asuntos: a) control interno, b) procedimientos penales, c) derechos humanos y atención a víctimas y d) zona 1 de Lerdo y Durango. Por otra parte, hay direcciones especializadas en investigación, atención a víctimas u ofendidos del delito, administración, servicios periciales, informática, asuntos jurídicos, justicia restaurativa, inmediata atención y de formación policía.
3. En Morelos la Procuraduría se organiza en tres subprocuradurías asignadas a diferentes zonas geográficas. La Subprocuraduría de Zona Metropolitana corresponde a Cuernavaca, mientras que la de zona oriente tiene sede en Cuautla y la de zona poniente en Jojutla. Además de esas tres zonas, hay una Subprocuraduría que conoce de “delitos especiales” en toda la entidad. Asimismo, dentro de la PGJ hay unidades que brindan apoyo: Unidad de Atención Temprana, Centro de Justicia Alternativa, Direcciones de investigación, Policía del Ministerio Público, Servicios periciales, Centros de atención a víctimas y las unidades de informática.
4. En Oaxaca hay dos grandes subprocuradurías de zona: la norte y la sur; cada una tiene diferentes subdirecciones que no necesariamente son simétricas.

Para los casos de Yucatán, Nuevo León, Chiapas, Tabasco, Baja California y Zacatecas se pueden consultar los organigramas en la sección de anexos del presente documento (Anexo 5). En los casos de Estado de México y Guanajuato no se pudo localizar el organigrama correspondiente.

Ingreso de casos, atención temprana y asignación de casos

Los servicios de atención temprana no garantizan que se turnen eficientemente los asuntos a las áreas de investigación

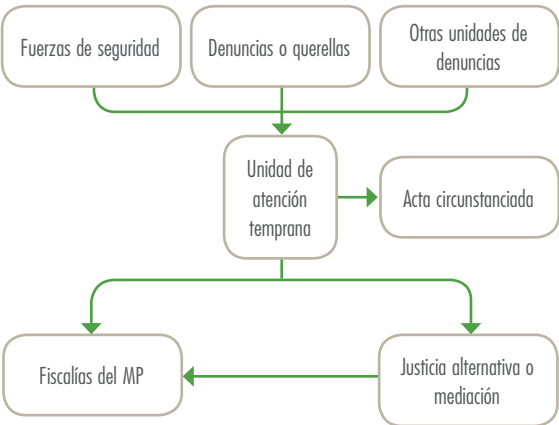
Más allá de la organización territorial o funcional de las procuradurías, la gestión interna del trabajo es fundamental para garantizar un adecuado desempeño de las funciones, eficiencia y productividad, así como una atención de calidad.

Una de las unidades clave para gestionar adecuadamente los casos dentro de la institución y procurar un trato de calidad al público son los servicios de atención temprana. La configuración de estos servicios son particulares en cada entidad federativa, sin embargo, en general estas áreas están facultadas para dar conclusión, mediante dictámenes formales e institucionales, como son la incompetencia, la desestimación o la remisión.

La función principal de los servicios de atención temprana es conocer todos los casos que se turnan a la institución desde distintas fuentes (sedes de policía, puestas a disposición, servicios de inteligencia, los remitidos por otras unidades que no se declararon incompetentes o los generados por cualquier otra dependencia que reciba denuncias) y hacer un análisis previo de sus características para canalizarlos a las áreas correspondientes y asegurar que se gestionen bajo los procedimientos adecuados sin dilación de tiempo.

Lo ideal es que en las áreas de atención temprana se deben registrar los casos en un sistema de gestión integral de forma inmediata, pero igualmente pueden estar facultados para canalizar asuntos a las unidades de justicia alternativa o justicia restaurativa de la institución.

5. HALLAZGOS



La integración de las Unidades de Atención Temprana depende en gran parte de las funciones que realicen y del tamaño de las fiscalías que atiendan. Sin embargo, a nivel internacional se han identificado diferentes modelos para la configuración de estas unidades.

Unidad de Atención Temprana	
Equipo permanente	Organiza el trabajo de desestimación con un equipo permanente dedicado exclusivamente a esta función.
Turnos	Se organizan turnos cada determinado tiempo (por meses o años) para que los agentes del Ministerio Público transiten en esta área. Igualmente, estos turnos pueden ser ocupados por solo algunos fiscales, como los nuevos o los que conocen de las primeras etapas del proceso penal. De esta forma, los agentes con mayor experiencia pueden dedicarse a casos más complejos.
Titularidad del MP	En este modelo se otorga a una Fiscalía o Ministerio Público la función de decidir sobre los casos que se deben desestimar. Esta es una opción viable para las fiscalías muy pequeñas en las que hay un número reducido de personal para organizar turnos o establecer un equipo permanente.

Otra función importante de estas unidades es asignar los casos que no se desestimaron o fueron atendidos en los Centros de Justicia Alternativa o restaurativa dentro de las estructura de la institución, con el objetivo de que

se genere un proceso de investigación. Para las funciones de canalización existen varias opciones: se puede designar dentro de la unidad a un Ministerio Público encargado de aplicar un criterio determinado, enviarlo al área de investigación de la institución en donde un coordinador de ministerios públicos puede distribuir los casos, o bien entrar directamente según el sistema de turnos.

En Baja California y Nuevo León es un ministerio público orientador el encargado de aplicar los criterios de distribución de los casos. En Chiapas, Chihuahua y Estado de México, durante la etapa de atención temprana, se registra en el sistema de la institución el caso para facilitar el control y seguimiento. En el Estado de México no existe una unidad funcional que evalúe la probabilidad del caso y que determine si debe canalizarse o no a un Ministerio Público investigador.

En Morelos, la Unidad de Atención Temprana recibe todos los casos que ingresan a la institución y evalúa y decide inmediatamente si aplica una salida alterna, conclusión temprana (desestimación, incompetencia o si es una falta administrativa) o se va a investigación. Sin embargo, se ha detectado que no está funcionando de manera eficaz para descongestionar y gestionar la carga de trabajo al interior de la PGJ. Esto debido principalmente a que no es la única receptora de asuntos de la institución, por lo que llegan a los fiscales muchos casos que no son objeto de investigación o que contaban con elementos para una solución temprana.

Para mayor información sobre las características generales de los servicios de atención temprana en las 12 entidades federativas que participaron en este reporte ver el Anexo 6.

Sistema de asignación de casos

Los órganos de procuración de justicia no han transformado el criterio de asignación de casos para generar procesos dinámicos y eficientes

5. HALLAZGOS

Los sistemas de asignación y distribución del trabajo en las procuradurías que operan en el nuevo SJP deben alejarse de los modelos tradicionales y buscar formas de organización más eficientes que permitan utilizar de la mejor manera los recursos humanos y materiales de la institución.

Tradicionalmente, las fiscalías y procuradurías se organizan en sistemas de “cartera de causas”, en la que a cada fiscal se le distribuye un cierto número de casos y la misma persona debe realizar todas las actuaciones, gestiones y decisiones que estos exigen. Dentro de las desventajas de este sistema de organización se encuentran:

- a) desincentiva el trabajo en equipo, el aprovechamiento de economías de escala y puede generar duplicidad de procesos entre diferentes actores;
- b) replica el sistema de expedientes e incentiva el cumplimiento de formalidades que retrasan el trabajo;
- c) dificulta la generación de procesos de coordinación dentro de la institución y con otros operadores.

En el nuevo SJP se debe privilegiar la eficiencia y la calidad de la atención, y en función de esos objetivos se deben establecer los modelos de gestión. La organización institucional y la definición de procesos deben privilegiar la creación de esquemas dinámicos y estandarizados, así como procurar flexibilidad para asignar roles y reorganizar funciones. Es importante que normativamente prive el principio de unidad e indivisibilidad para que cada fiscal, sin importar su adscripción, represente de forma íntegra al órgano de procuración, tanto en las etapas preliminares como en el juicio.

De acuerdo con la información disponible, en la mayoría de las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas que operan en el sistema acusatorio no se han reformado los esquemas de asignación de casos para dotar a los procesos de mayor dinamismo. Regularmente, se siguen sistemas de turnos que no discriminan por la complejidad o características del caso, ni por las aptitudes de los fiscales o ministerios públicos. Los turnos se determinan por diferentes criterios, no asociados necesariamente a la

eficiencia y pueden ser semanales, por mañana/noche, fin de semana, etc.

En Morelos, los fiscales adscritos a fiscalías especializadas por delitos, reciben por parte de la Dirección de Investigaciones los casos según van registrándose de manera cronológica. En algunas ocasiones, el fiscal conoce del asunto desde el principio hasta el final, sin importar si se soluciona en una etapa previa o llega a juicio oral. Hay excepciones en las que un fiscal conoce hasta la etapa de vinculación y para las etapas posteriores es otro el que toma el control del caso.

En el Estado de México se asignan los casos por turnos de 24 horas por 48 de descanso y el fiscal en activo recibe todos los casos que se presentan en ese período, es decir, con el mismo esquema que operaba en el sistema mixto. Cada agente del Ministerio Público decide si aplica un criterio de oportunidad o archivo. Hay lineamientos específicos para tratar delitos culposos, registro de detenidos, protocolos de actuación en delitos contra una mujer, transporte a pasajeros, etc., pero no se trata de grupos especiales de trabajo.

Justicia restaurativa

La justicia restaurativa consiste en utilizar mecanismos alternos para solucionar los conflictos, hasta antes de que se inicie la etapa de juicio oral. Para que estos mecanismos funcionen, debe prevalecer la voluntad de las partes, la confidencialidad, la imparcialidad, la equidad y la legalidad. Cada legislación estatal tiene especificados los supuestos de procedencia para la conciliación y la mediación, pero es fundamental que se repare el daño o se resarzan los perjuicios causados. En algunas ocasiones, se inscriben también dentro de las procuradurías los servicios de justicia alternativa.

En las procuradurías o fiscalías de las entidades analizadas se cuenta con unidades encargadas de aplicar justicia restaurativa o alternativa, sin embargo, hay una gran variedad en las figuras normativas que se contemplan para solucionar conflictos y en los mecanismos institucionales para su aplicación (Anexo 7). Es importante destacar que no todas estas unidades tienen mecanismos de seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de los acuerdos, siendo una excepción Yucatán.

5. HALLAZGOS

Entidad federativa	Justicia alternativa o restaurativa
Baja California	Mediación, conciliación y justicia restaurativa
Chiapas	Conciliación y negociación
Chihuahua	Mediación conciliación y facilitación
Durango	Mediación, negociación y conciliación
Estado de México	Restauración y conciliación
Guanajuato	Mediación y conciliación
Morelos	Mediación, conciliación, negociación y procesos restaurativos
Nuevo León	Mediación, conciliación y justicia restaurativa
Oaxaca	Conciliación, mediación y restauración
Tabasco	Mediación y conciliación
Yucatán	Mediación y otros mecanismos alternativos de solución de controversias
Zacatecas	Mediación, conciliación y justicia restaurativa

Servicios de atención a víctimas

Dentro de las procuradurías y fiscalías existe gran diversidad en la integración de los servicios de atención a víctimas

Las víctimas u ofendidos del delito son los clientes naturales de las instituciones de procuración de justicia, es por ello que deben contar con servicios y personal especializado para su atención integral, una vez que se acercan a la institución para interponer su denuncia o querrela. Para la ley, la víctima es toda persona que sufre indirectamente un daño por causa de un delito y tendrán esa misma calidad las personas relacionadas al sujeto directo, como son cónyuge, hijos, concubino o concubina, padres, etc.

El Estado de Nuevo León es un caso destacable en esta materia, pues existe un “Sistema de atención, apoyo y protección a las víctimas y los ofendidos de delitos”. El objetivo de este sistema es prestar apoyo integral a las víctimas para garantizar sus derechos y reducir el impacto psicológico, económico y social del delito y del proceso de

persecución del mismo. El Sistema se integra por diferentes instituciones locales y está coordinado con la Procuraduría General de la República (PGR), en los términos de los convenios suscritos entre las instituciones. Sus objetivos se enfocan a proveer asistencia médica, psicológica y psiquiátrica; asesoría jurídica y apoyo económico. Sin embargo, destaca la gestión de medidas de protección para salvaguardar la integridad física y moral, los bienes, las posesiones y derechos que se encuentren en peligro por la comisión del delito.

En el resto de las entidades federativas la infraestructura institucional no es tan completa, sin embargo, hay prácticas destacadas. Las entidades que tienen unidades internas de atención a víctimas u ofendidos del delito son:

Entidad federativa	Características generales de los servicios de atención a víctimas
Baja California	La Dirección de Atención a Víctimas y Testigos vigila el respeto de los derechos y el cumplimiento de las medidas de atención y protección reguladas por la <i>Ley de Atención y Protección a la Víctima o el Ofendido del Delito para el Estado de Baja California</i> . Esta Dirección cuenta con un grupo de profesionales debidamente capacitados que brindan los servicios para la atención de las víctimas de un delito y de sus familiares, si así lo necesitan, a través de las siguientes áreas: a) Jurídica, b) Trabajo Social y c) Psicológica. Además, cuenta con el respaldo de toda la institución, lo que permite coordinar, supervisar y evaluar el servicio que se brinda, consistente en: apoyo para la presentación de la denuncia; seguimiento de la averiguación previa; asesoría jurídica; intervención en crisis; terapias grupales e individuales.
Chiapas	La Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad garantiza el goce y ejercicio de los derechos de las víctimas y ofendidos. Se asegura de que las víctimas reciban asesoría jurídica, atención médica, psicológica y orientación social a través del Centro de Atención a Víctimas del Delito u Ofendidos.
Chihuahua	Existe un área de la Fiscalía General dedicada a dar atención jurídica, psicológica, apoyo social y a promover la cultura de atención las víctimas y ofendidos del delito en todo el Estado.

5. HALLAZGOS

Entidad federativa	Características generales de los servicios de atención a víctimas	Entidad federativa	Características generales de los servicios de atención a víctimas
Durango	La Vicefiscalía de Protección de los Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito proporciona orientación y canaliza a los usuarios hacia las dependencias pertinentes si requieren servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo, médico, psicológico y educacional. Una de sus funciones es vigilar que estos servicios se presten con la debida calidad y prontitud.	Oaxaca	La Subprocuraduría de Atención a Víctimas brinda asesoría legal, apoyo psicológico, acompañamiento a través de trabajo social y canalización a otras instituciones. Igualmente, esta unidad elabora actas circunstanciadas cuando solo se requiera una constancia de la ocurrencia del hecho.
Estado de México	En la PGJ se instauró el Instituto de Atención a Víctimas del Delito, que es un organismo desconcentrado. Entre sus funciones destacan: elaborar y ejecutar programas de atención a las víctimas de delito en las áreas jurídica, psicológica y de trabajo social y efectuar su canalización a las instituciones competentes para la atención médica de urgencia; solicitar a cualquier autoridad dentro del estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera para una mejor atención a las víctimas del delito; coordinar, dirigir y evaluar los trabajos y actividades de las Unidades de Atención a las Víctimas del Delito que operen en la Procuraduría; realizar el seguimiento de los servicios gratuitos de asesoría jurídica, atención psicológica y de trabajo social proporcionados por la PGJ a las víctimas del delito, así como los de atención médica de urgencia proporcionados por las instituciones de salud.	Tabasco	La Dirección para la Atención a Víctimas y Testigos brinda asesoría jurídica gratuita y tiene una Línea Telefónica de Orientación y Auxilio para Víctimas del Delito. La Dirección para la Atención para las Víctimas Vulnerables proporciona la orientación legal que requieran, preferentemente en los delitos de violencia familiar y aquellos cometidos en agravio de menores de edad, personas incapaces y personas de la tercera edad. Supervisa los servicios del Centro de Atención a Menores e Incapaces y de la Agencia Especializada en Violencia Familiar.
Guanajuato	A través de la <i>Ley de Atención a la Víctima y al Ofendido</i> se creó el Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas y a los Ofendidos del Delito. Los recursos de este fondo provienen de fianzas, pagos de reparación del daño, multas impuestas por el Ministerio Público o la Visitaduría General de la PGJ, aportaciones del gobierno del estado y la venta de instrumentos que en el plazo de un año no hayan sido reclamados.	Yucatán	La Vicefiscalía de Prevención del Delito, de Justicia Restaurativa y Atención a Víctimas brinda a la víctima y a sus familiares la asesoría legal que les permita conocer y ejercer sus derechos durante el proceso penal. Asimismo, coordina la atención y protección que se otorga a las víctimas, sus familiares y los testigos de la comisión de un delito.
Morelos	La Unidad de Atención a Víctimas y Enlace de Justicia Alternativa atiende a personas que han sido víctimas de un ilícito, principalmente de delitos sexuales, además de salvaguardar la integridad de los menores. En sus instalaciones cuenta con una cámara de Gesell.	Zacatecas	La Dirección de Prevención del Delito cuenta con un Departamento de Atención a Víctimas del Delito. A esta unidad se canalizan las víctimas relacionadas con los delitos de carácter sexual, familiar y delitos varios.
Nuevo León	El Centro de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos de la PGJ atiende a las víctimas y ofendidos del delito. Igualmente, existe un Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas y a los Ofendidos de Delitos que se utiliza para solventar requerimientos económicos de las personas beneficiarias. Para definir los lineamientos, directrices, criterios y políticas para el manejo del Fondo se creó un reglamento ¹ de esta Ley.		

1. Reglamento de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas y a los Ofendidos de Delitos en el Estado de Nuevo León, publicado en Periódico Oficial del Estado, de fecha 15 de agosto de 2007.

Servicios para atención de medidas cautelares
 En el sistema acusatorio la prisión preventiva es un medida excepcional y por ello se ha previsto un amplio catálogo de medidas cautelares que permiten que el imputado lleve sus proceso en libertad, siempre y cuando existan elementos que permitan presumir que se presentará en todas las audiencias y que no representa un riesgo para la víctima o para la seguridad de la comunidad. Como todas las decisiones importantes en el sistema acusatorio, la aplicación o no de medidas cautelares se realiza en una audiencia frente a un juez que decide si la solicitud del Ministerio Público tiene

5. HALLAZGOS

suficientes elementos para ser otorgada en las condiciones que fue pedida.

La audiencia sobre medidas cautelares es de las primeras que se realizan cuando hay un imputado y por eso hay un gran presión por conseguir información útil, de calidad y con la rapidez suficiente para atender el debate frente al juez. Es por eso que se han desarrollado servicios administrativos especializados en este proceso que brindan apoyo para la solicitud, así como para su seguimiento. La profesionalización de estos servicios es esencial, pues, fundamentalmente, de la información que proporcionen depende que la medida cautelar que se dicte sea la correcta y que se logre un equilibrio exitoso entre las garantías del imputado y las posibilidades de realizar el proceso de forma efectiva y segura para las víctimas y para la sociedad.

De acuerdo con el Manual de Implementación de los Servicios Previos al Juicio²⁹, desarrollado por Open Society Justice Initiative, las tareas de estos servicios administrativos se conforman por dos funciones complementarias:

1. Evaluación. Antes de la audiencia de medidas cautelares se realiza una evaluación socio-ambiental de las circunstancias específicas de cada imputado y sus vínculos comunitarios para evaluar el posible riesgo de fuga y que no represente un peligro para la víctima o el adecuado desarrollo del proceso penal.
2. Supervisión. Una vez que se ha dictado una medida cautelar distinta a la prisión preventiva, se verifica el cumplimiento de la misma. Para fines de gestión, el cumplimiento es muy importante, pues de ello depende la adecuada realización de las audiencias, de acuerdo con las agendas.

Solo Morelos y Baja California tienen servicios de evaluación y seguimiento de medidas cautelares

En México, cada entidad que ha adoptado estos servicios tiene sus particularidades, pero comparten algunas características generales:

- a) Presentan diferentes niveles de regulación en la normatividad, es decir que no en todas las entidades se encuentran previstas en los códigos de procedimientos penales o en las leyes orgánicas correspondientes. Por ejemplo, en Morelos se prevén en la *Ley de Ejecución de Sanciones* y en Baja California se mencionan brevemente en el *Código de Procedimientos Penales*.
- b) Son muy susceptibles a las cargas de trabajo y la dotación de personal dependerá de las funciones y su disponibilidad. Cabe destacar que esta área de apoyo debe constituirse con profesionales que no necesariamente requieren ser abogados, pues sus tareas están más bien dirigidas hacia el trabajo social.

Entidad federativa	Características
Baja California	Se inició la implementación con los servicios de seguimiento y después se crearon los que corresponden a la evaluación. No hay evaluación sobre el número aproximado de cumplimiento ni sobre la cobertura del servicio. Se presume por expertos que no se utiliza la información que se produce en las audiencias y que no siempre se llenan los registros.
Morelos	Tienen implementados servicios de evaluación y supervisión. Entrevistan y evalúan a todas las personas que se encuentran detenidas por delitos no graves, con lo que se garantiza una prestación de servicio de 100% en materia de evaluación. En materia de seguimiento tienen un cumplimiento elevado (aproximadamente 90%).
Chihuahua	Únicamente cuenta con servicios de supervisión y carece de evaluación.

Aguilar García, Ana y Carrasco Salís, Javier. "Servicios previos al juicio. Manual de implementación". Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C., primera edición, México, 2011. Disponible en línea. Dirección URL: http://setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/varios/Servicios_Previos.pdf

5. HALLAZGOS

Entidad federativa	Características
Durango	Únicamente cuenta con servicios de supervisión y carece de evaluación.
Nuevo León	Tienen un proyecto financiado por el subsidio de la SETEC para la implementación de los servicios tanto de evaluación como de supervisión.
Yucatán	Se prevén en la <i>Ley de Medidas Cautelares</i> y aún no entra en vigor.

2.6.2. Tribunales Penales

En todas las entidades existe distinción formal entre las funciones administrativas y jurisdiccionales del Juzgado

Los tribunales en el nuevo sistema de justicia penal requieren reconstruir sus dinámicas de trabajo para proveer de forma adecuada los servicios jurisdiccionales. En el nuevo sistema, las funciones del juez son 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, que las actuaciones de los operadores privilegien los intereses de la víctima y del imputado y, finalmente, dar control judicial a los actos y diligencias procesales. Para ello es necesario que se cumplan con los procesos administrativos que posibilitan la toma de decisiones jurisdiccionales, es decir, son facilitadores de las tareas propiamente encomendadas a los jueces.

Separación entre actividades administrativas y jurisdiccionales

La separación de actividades debe preferentemente realizarse de manera formal para que se refleje en la estructura organizacional e impacte en el proceso de trabajo. Es fundamental que se sensibilice a los actores jurisdiccionales y administrativos para que se asiente un cambio real en la dinámica de actores y en su interrelación, para que no se presenten tendencias a subordinar las actividades de gestión a las jurisdiccionales, como en el modelo mixto o inquisitivo. La subordinación en las tareas

es uno de los principales riesgos, junto con la delegación de las funciones jurisdiccionales en otros actores que no sean los jueces, para un desempeño poco exitoso de las instituciones encargadas de impartir justicia.

Dentro de los procedimientos administrativos se destacan: recepción de promociones, acuerdos y notificaciones; diligencia de exhortos, requisitorias, despachos, cartas rogatorias y otros provenientes del Juzgado; exhortos, requisitorias, despachos, cartas rogatorias y otros ordenados por el juez o el Tribunal Oral; preparación de la sala para la celebración de audiencias; desarrollo, registro de la audiencia y entrega de medios de grabación, así como la entrega del imputado para internamiento.

En todas las instituciones se puede identificar con claridad esta distinción en la estructura orgánica de los tribunales orales, pero es posible advertir que hay diferencias en el desarrollo institucional y fortalecimiento de las tareas administrativas dentro de las entidades que se encuentran en operación.

En Baja California, los Jueces de Garantía nombrarán a un Juez Coordinador, el cual tiene atribuciones para sugerir al administrador judicial sobre la programación de audiencias, el orden de las guardias y otros temas relacionados con la administración. En la *Ley Orgánica del Estado* se establece que los Jueces de Garantía y Tribunales de Juicio Oral contarán con el apoyo del personal suficiente para ejercer adecuadamente sus atribuciones, personal que estará adscrito y a cargo del administrador judicial, quien también contará con equipos de notificadores.

En Chiapas, el administrador general vigila que se generen las condiciones para el correcto funcionamiento de los juzgados de garantía y de juicio oral, para que se lleven a cabo las audiencias. Realiza la distribución de causas, coordina la programación de audiencias, administra las causas penales y verifica que la Jefatura de Apoyo Técnico se asegure del funcionamiento de los sistemas de grabación, audio y video en las audiencias (Anexo 8).

En Chihuahua, el Administrador del Tribunal de Juicio Oral y Juzgado de Garantía coordina la distribución del personal del Juzgado de Garantía y de Juicio Oral. Igualmente, establece normas con el Juez Coordinador

5. HALLAZGOS

de cada Juzgado y realiza la distribución de causas y programación de audiencias (Anexo 9).

En el caso de Durango –en cuyo organigrama simplemente se muestran de forma diferenciada los tribunales tradicionales y los que corresponden al sistema acusatorio– no existe un manual de organización en esta materia que permita identificar el diseño institucional que se ha seguido. No obstante, en la *Ley Orgánica del Poder Judicial* se contempla una Dirección Administrativa de Juzgados de Control, de Tribunal de Juicio Oral y de Juzgados de Ejecución de Sentencia y se prevé el nombramiento de un administrador general, subadministradores y auxiliares, facultando al primero para establecer modelos propios de gestión.

En el Estado de México existe distinción explícita en las materias de administración y jurisdicción. El administrador distribuye los asuntos entre los jueces –con apoyo del sistema de gestión– y ordena que se cubran todas las diligencias necesarias para la celebración de audiencias de manera continua. El área administrativa genera la agenda del Juzgado y da seguimiento a las causas; para la realización de estas tareas se integra por: área de atención al público, área de seguimiento de causas, auxiliar de actas, auxiliar de salas, notificadores y unidad de informática de audio y video. El Administrador de Juzgado es designado por el Consejo de la Judicatura y debe ser licenciado en derecho con conocimientos en administración o licenciado en administración (Anexo 10).

En Guanajuato, el “Manual de Puestos de los Juzgados de Oralidad del Poder Judicial del Estado de Guanajuato” establece que el Administrador Regional debe programar los juicios orales, estandarizar procesos, vigilar la calidad de los servicios, supervisar los indicadores de gestión y asumir decisiones sobre la movilidad de los jueces entre sedes. Para estos fines, la administración de los juzgados de oralidad debe tener, de forma mínima, como estructura de apoyo la siguiente:

- 1) Unidad de gestión de causas. Bajo la asesoría de los jueces de control y magistrados, asume la labor centralizada de la causa penal y apoya las actuaciones deriva-

das de los actos jurisdiccionales. El jefe de esta unidad realiza la distribución entre jueces, salas y funcionarios para establecer roles y guardias; verifica las notificaciones y captura la información estadística para el seguimiento diario.

- 2) Unidad de sala. Apoya para la realización de las diferentes actividades que pueda presentar la sala de oralidad, como el registro de las resoluciones de los jueces y magistrados dictadas en audiencia.
- 3) Unidad de atención al público. Recibe documentos y solicitudes hechas al juzgado oral penal, las digitaliza y tramita copias certificadas.

Igualmente, aunque no forma parte de la estructura mínima, dentro de la Coordinación General del Sistema de Gestión se establece una Coordinación de Proyectos Estratégicos cuya función es generar mejoras y optimizar el proceso de gestión de los juicios orales y contar con una correcta medición y evaluación de las variables de operación en los juzgados de oralidad (Anexo 11).

En Morelos existe una unidad con funciones administrativas que se encarga de coordinar la agenda de los jueces y de generar información estadística del juzgado. Dentro del diseño institucional se incluyen las figuras de subadministrador y coordinador de jueces, pero destaca que se mantenga el puesto de secretario de sala y auxiliares, pues ello pervierte la idea de no delegación de funciones. El perfil del administrador es escueto, ya que solo se menciona que debe ser un profesionista con amplia experiencia en administración. Se presume que la misma situación sucede con el resto de los perfiles (Anexo 12).

En Nuevo León, los Secretarios de los Juzgados de lo Penal, de Preparación de lo Penal, del Juicio Oral Penal, de Garantías de Adolescentes Infractores, de Juicio de Adolescentes Infractores y de Ejecución de Medidas Sancionadoras de Adolescentes Infractores son quienes tienen entre sus atribuciones la de distribuir las consignaciones realizadas por el Ministerio Público, asentar los trámites judiciales y realizar notificaciones y diligencias.

5. HALLAZGOS

En Oaxaca se estableció explícitamente que en el proceso penal adversarial oral los jueces y magistrados actuarán sin necesidad de secretarios de acuerdos o testigos de asistencia. La administración estatal de los juzgados es responsabilidad del Coordinador Administrativo de los Juzgados de Garantía, Control de Legalidad y Tribunal de Juicio Oral, quien tiene entre sus obligaciones la de supervisar a los dos Coordinadores Administrativos Regionales que, con sus equipos y un Juez Coordinador, administran cada región.

En Yucatán, además de los jueces de control y de juicio oral, los juzgados se integrarán con un administrador, coordinadores de sala, coordinadores de causas, analistas, personal de atención al público, notificadores, técnicos y demás personal que establezcan las disposiciones reglamentarias de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

En Zacatecas, en los Juzgados de Garantía y en los Tribunales de Juicio Oral hay un administrador que programa la realización de audiencias y vigila que se encuentren en condiciones para su realización; distribuye también los asuntos entre los jueces por turno riguroso, respetando la agenda previamente establecida, y genera información estadística.

Distribución de funciones jurisdiccionales y asignación de causas

En algunas entidades los jueces de control o garantía están facultados para desempeñarse como de ejecución de sentencias

Regularmente, el equipo de administración de los tribunales es el encargado de coordinar la distribución de audiencias y diligencias entre el personal jurisdiccional, el cual se compone regularmente por un Juez de Garantía, uno de Juicio Oral y uno de Ejecución de Sentencias.

Al igual que en los órganos de procuración hay sistemas diferentes de organizar el trabajo, pero generalmente se siguen dos tipos de modelos de trabajo, o bien la combinación de algunas características de ambos:

1. **Sistema de cartera.** El 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. Requiere de un sistema administrativo simple para organizar el trabajo, pero precisa personal de apoyo administrativo especializado en determinados trámites que corresponden a una 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.
2. **Sistema de flujos.** Consiste en especializar la labor de los jueces, asignando audiencias similares a cada juez de forma sucesiva. Con ello, no se fomenta la disposición de personal administrativo fijo a 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.

Normalmente, un juez puede desempeñarse como Juez de Control o de Juicio Oral de forma indistinta, siempre que no haya conocido del mismo caso en la otra etapa. Sin embargo, se percibe una tendencia a permitir que los jueces de control o juicio oral sean también jueces de ejecución, cuyas funciones y exigencias son muy distintas. Por ejemplo, en muchas legislaciones estatales se prevé que los jueces de ejecución realicen visitas periódicas a los centros de reclusión para verificar las condiciones y que se gestionen las acciones que se desencadenen de las observaciones realizadas, lo que demanda tiempos importantes para el traslado y dificulta que el administrador del juzgado pueda disponer libremente de los horarios del personal jurisdiccional para diseñar la agenda (Anexo 13).

En todas las entidades federativas consideradas en este análisis, los juzgados de control se componen por un solo juez de garantía. Por su parte, los juzgados de juicio oral se integran de forma colegiada en Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán.

5. HALLAZGOS

En algunos casos se prevé explícitamente que los jueces de garantía se desempeñen como jueces en la etapa de juicio oral, siempre que no hayan conocido el caso en la etapa previa. Tal es el ejemplo de Baja California, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Tabasco y Zacatecas.

En Guanajuato, los jueces de juicio oral y de garantía también se encuentran facultados para ejercer en el Tribunal de Ejecución de Sanciones. El caso contrario sucede en Tabasco y Yucatán, donde hay separación formal entre las competencias del Tribunal de Juicio Oral y del Juez de Ejecución de Procedimientos Penales. En Chiapas, además de establecer funciones especiales para el Juzgado de Garantía y de Juicio Oral y los juzgados de ejecución de sentencias, se han creado juzgados penales en medidas cautelares para atender las diligencias relacionadas con su solicitud y modificación, así como para vigilar su estricto cumplimiento.

Agenda del personal jurisdiccional

Existe poca evidencia sobre los criterios que rigen el diseño de la agenda del personal jurisdiccional en los tribunales de garantía y juicio oral, sin embargo fue posible localizar información sobre el Estado de México, Morelos y Oaxaca.

En el Estado de México se establecen funciones específicas para jueces de control, de juicio oral y de ejecución de sentencias. En los tribunales de control se han establecido jueces de guardia, que atienden audiencias urgentes en horarios inhábiles, y jueces de despacho, que conocen del resto de las diligencias programadas y de las solicitudes del Ministerio Público. Los turnos se organizan por semana y le corresponde uno a cada juez, sin embargo, las actividades pueden ser realizadas indistintamente por cualquiera. Se ha establecido que el juez que conoce de una audiencia de control de detención o de formulación de la imputación sea el mismo que conozca de la audiencia de vinculación. La distribución de causas se genera de forma aleatoria por un sistema informático de gestión judicial penal, por lo que ni los jueces ni la administración del juzgado intervienen en la distribución de asuntos o tienen control sobre el reparto de los mismos³⁰.

En Morelos, los asuntos se asignan por un turno generado de forma automática que después es informado al administrador. Sin embargo, según el documento “Informe Morelos, Sistema Acusatorio Adversarial, Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México”³¹, en algunas ocasiones son los jueces los que señalan la hora de la audiencia a la administración: el juez o su secretario notifican a la administración por medio de un formato, su petición para asignar sala de audiencias en día y hora ya fijada, que después se refleja en la agenda.

En Oaxaca se establece que los asuntos se distribuirán entre los jueces por turno riguroso, respetando una agenda establecida, sin embargo, no se tiene evidencia sobre los criterios de conformación de la agenda.

Justicia alternativa

Existe duplicidad de funciones en justicia alternativa y restaurativa en materia penal entre procuradurías y tribunales

Los medios alternos de solución de conflictos se pueden proveer tanto en las instituciones de procuración de justicia –cuando no se han judicializado– como en los tribunales penales, hasta antes del auto de apertura de juicio oral. Dentro de las 12 entidades que operan el nuevo SJP con un año o más de experiencia, en ocasiones se presenta duplicidad de funciones en esta materia entre ambas instituciones, pues no se distingue con claridad la separación de facultades entre ambas instancias (Anexo 14).

Únicamente Baja California, Chihuahua, Morelos y Zacatecas limitan las funciones de justicia alternativa del Poder Judicial a las materias civil, familiar o mercantil y brindan exclusividad en materia penal a las procuradurías. En el resto de las entidades no se aprecia

El Sistema de Gestión Judicial registra el control de la agenda de los jueces, la programación y el 30 lugar de audiencias y tiene intercomunicación con el resto de los operadores

Carrasco Salis, J. y Saucedo Rangel, A. “Informe Morelos, Sistema Acusatorio Adversarial, 31 Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile

5. HALLAZGOS

una clara delimitación en el área de competencia entre el Tribunal y los órganos de procuración. Como en el caso de Tabasco, donde el Centro de Justicia Alternativa de la PGJ contempla la mediación y la conciliación como medios para alcanzar soluciones a conflictos de materia penal y, a su vez, los Centros de Acceso a la Justicia Alternativa del Poder Judicial aplican procedimientos de mediación en la misma materia.

Por otra parte, en los Poderes Judiciales que contemplan dentro de sus estructuras áreas especializadas para la aplicación de medios de solución alternos a conflictos se observa diferente grado de desarrollo institucional, lo cual se refleja tanto en su cobertura territorial como en el número de unidades por el que se componen las áreas. En el caso de Guanajuato, existen ocho sedes a lo largo del estado, cada una completamente constituida por mediadores, conciliadores, árbitros y demás personal especializado. Lo mismo sucede en Yucatán, en donde el Centro Estatal de Controversias se conforma por ocho subcentros que atienden a la población de toda la entidad. En el caso de Chiapas, el Centro Estatal de Justicia Alternativa del Poder Judicial apoya al área de especialistas con una unidad de gestión administrativa y cada subdirección regional tiene su propia oficina de atención al público y de seguimiento de convenios. Es muy importante destacar que tanto en Guanajuato, Chiapas y Yucatán existen áreas específicamente diseñadas para dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por los especialistas públicos o independientes y verificar su correcto cumplimiento.

2.6.3. Defensorías penales

Únicamente en Nuevo León opera un sistema de asignación de defensores penales por etapa procesal

El “Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe” del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)³² establece que no existe un modelo

de organización único e ideal para la defensoría pública, pues su estructura dependerá de las políticas de persecución penal, de la fortaleza institucional de la defensa pública, del control de calidad de la defensa técnica, del respeto a los derechos de los ofendidos, de los modelos de organización de los ministerios públicos y tribunales, así como de la política de prestación de servicios.

En el nuevo SJP los servicios de defensoría requieren estar a la par con los del Ministerio Público para asegurar la equidad en el proceso y que las actuaciones sean pertinentes y con la más alta calidad. Igualmente, una defensa eficiente y con buen desempeño motiva y exige a los otros actores procesales que mantengan o mejoren sus intervenciones y diligencias. Pero para alcanzar un sistema de organización que garantice un buen desempeño, la mayoría de las defensorías de las entidades federativas requiere recorrer un largo camino, pues en la generalidad de los casos sus condiciones son significativamente menores que las del resto de los operadores del sistema de justicia. Basta ver el nivel administrativo que ocupan en las burocracias estatales para evidenciar la desventaja institucional en la que se encuentran respecto de los tribunales y las procuradurías o las fiscalías. Los organigramas, adscripción y nivel institucional de las defensorías de las 12 entidades federativas que se contemplan en este reporte pueden ser consultados en el Anexo 14.

Conforme se deje atrás el sistema de expedientes, las defensorías deberán desarrollar formas para preservar y organizar la información, pues de esto dependerá en gran medida el éxito de su labor. Por ello es importante generar mecanismos que permitan garantizar que se recopile y uniformar información mínima para los casos, como los protocolos para realizar informes o formatos de entrevistas.

La administración de las defensorías penales públicas tiene el reto de generar un diseño que permita proveer defensores de manera oportuna a los imputados que se encuentran en custodia del Ministerio Público y distribuir los casos de forma equitativa, para que un defensor no esté a cargo de un número de asuntos que le imposibilite atender cada uno de forma eficiente y

³² Disponible en línea. Dirección URL: http://www.cejamericas.org/index.php/32/biblioteca/biblioteca-virtual/cat_view/43-documentos/76-producto-desarrollado.html

5. HALLAZGOS

efectiva. A escala internacional se reconocen tres formas de organización del trabajo dentro de las defensorías públicas:

Tipo	Características	Ventajas	Desventajas
Distribución por funciones críticas	Se establecen distintos grupos de defensores que atienden de forma diferenciada los casos que pueden terminarse sin llegar a juicio, los que requerirán litigación en juicio oral y los que se dedican a los recursos y la etapa de ejecución.	Optimización de recursos	Burocratización
		Especialización de defensores	Sistema rígido
Distribución por delitos o características específicas	Se diferencian grupos de defensores para atender determinados delitos (delitos contra mujeres, delitos sexuales, etc.) o características de complejidad del caso.	Optimización de recursos	Requiere de un buen sistema de selección y distribución de casos para evitar desperdicio de recursos.
		Especialización de defensores	No conocen necesariamente de todos los detalles del caso.
Distribución por cartera	Por un sistema de turnos, regularmente, se asigna un caso al defensor y, sin importar sus características, este es responsable de todas las audiencias y actuaciones hasta que se culmina el proceso penal.	Conocimiento y familiarización con el caso, desde el inicio hasta el final	Gran y diferente tipo de diligencias que demandan esfuerzos y tiempo de los defensores.
			No aprovecha economías a escala, principalmente en audiencias o diligencias de rutina que pueden hacerse por un mismo defensor.

Es importante mencionar que las formas de organización no son excluyentes y se pueden combinar de acuerdo a las circunstancias. De hecho, en la gran mayoría de los casos, dado que la primera división es regional, se podrían diseñar modelos específicos en concordancia con la cantidad y tipo de demanda de cada zona.

Las entidades federativas presentan las siguientes situaciones:

- a) En Baja California los defensores prestan servicio durante todo el proceso a aquellas personas detenidas o sujetas a una averiguación previa ante el Ministerio Público del fuero común, a las personas sujetas a un proceso penal en los Juzgados Penales del fuero común y a quienes hayan presentado un recurso legal ante el TSJ del estado, así como a menores infractores.
- b) El Instituto de la Defensoría Social de Chiapas se organiza a través de subdirecciones regionales organizadas,

dirigidas y controladas por una subdirección regional y sigue un sistema de turnos.

- c) En Chihuahua se utiliza un sistema de turnos y solo se distinguen tres tipos de defensores: los de tiempo completo, tiempo parcial e interinos. Los de tiempo parcial están asignados a distritos con muy bajo volumen de asuntos y los interinos sustituyen excepcionalmente a los defensores. Sin embargo, la exigencia de los defensores es alta, pues deben recibir y conocer todas las pruebas, realizar todas las diligencias que se requieran para una defensa adecuada e incluso visitar una vez a la semana los centros de detención.
- d) En Durango los defensores y asesores jurídicos se asignan de forma inmediata a los casos y reportan al Visitador General correspondiente, que a su vez informa a la Coordinación General.

5. HALLAZGOS

- e) En el Estado de México el Instituto tiene su sede en Toluca, pero tiene oficinas regionales. En el Manual de Procedimientos del Instituto se establece el método de selección de casos. En esta entidad se utiliza el sistema de turnos, pues una vez que el Ministerio Público establece que a un detenido no se le van a aplicar criterios de oportunidad, se notifica al defensor de turno para que se entreviste con el imputado. Después, este mismo defensor debe generar las diligencias necesarias para atender las audiencias restantes del caso, como son las de medidas cautelares.
- f) En Guanajuato hay coordinaciones de acuerdo con las etapas del proceso penal. Sus funciones son coordinar, programar y ejecutar actividades de los defensores, además de supervisar y vigilar su actuación en esa etapa.
- g) La Defensoría de Morelos se encuentra en un proceso de optimización de la asignación de casos, pues al principio operaba un sistema estricto de turnos, en el que los defensores que se localizaban en el Ministerio Público atendían los casos hasta el final del proceso. Dada la carga de trabajo y la falta de personal, se capacitó a defensores del sistema tradicional, que estaban asignados a la Fiscalía, para que representaran al detenido mientras estaba a disposición del Ministerio Público y posteriormente el caso era asignado a otro defensor del sistema acusatorio, que lo representa desde la audiencia de control de detención hasta el final del proceso.
- h) En el caso de Nuevo León destaca una organización especializada, pues cada dirección brinda asistencia legal durante la etapa procesal correspondiente y lleva a cabo las diligencias necesarias para después informar a la dirección correspondiente si el expediente avanza en el proceso. Por ejemplo, la Dirección de Defensa en Investigaciones Penales conoce desde la declaración ministerial hasta la consignación, en cuyo caso informa a la Dirección en Proceso Penal. Durante esta etapa se solicita la libertad caucional. La misma distinción sucede en ejecución de sanciones, segunda instancia y amparo y justicia para adolescentes.
- i) En Oaxaca los defensores de oficio se encargan de las promociones y diligencias desde la etapa de juicio hasta la segunda instancia. Igualmente, conocen y asesoran a los imputados en la etapa de ejecución de sanciones y medidas cautelares privativas de la libertad.
- j) El Coordinador de Defensores en Tabasco tiene entre sus funciones la de distribuir proporcionalmente entre los defensores los casos que les sean turnados y estos tienen explícitamente señalado que deben asistir diariamente a las agencias del Ministerio Público, juzgados, tribunales de su adscripción y a sus propias oficinas, permaneciendo en ellas el tiempo necesario para el cumplimiento de las defensas que le estén encomendadas durante todo el caso. Es importante señalar que la estructura orgánica se encuentra en proceso de rediseño y aprobación.
- k) En la Ley del Instituto de Defensa Pública del Estado de Yucatán se establece claramente que los defensores públicos, en los asuntos del orden del derecho penal, conocen desde la primera actuación del imputado en el proceso hasta la completa ejecución de la sentencia.
- l) En Zacatecas ocupan un sistema de turnos y hay una distinción formal entre los defensores asignados al nuevo SJP y al tradicional.
- La gestión de la carga de trabajo es de gran importancia en un sistema de corte acusatorio, pues al dejar atrás los expedientes y entrar en un sistema de audiencias, que requiere la presencia de las partes, se incrementa la exigencia de cada caso de forma significativa. Se debe implementar un sistema dentro de las defensorías que permita conocer cuántas audiencias se van a desarrollar, el lugar y la fecha, el tipo de audiencia y qué apoyo se requiere.
- La presencia en audiencias no solo requiere del tiempo del defensor, sino del desarrollo de capacidades específicas de litigación y de investigación. Dado que las decisiones judiciales en el sistema acusatorio se toman en las audiencias públicas, es muy importante que el defensor tenga capacidad de proveer información de calidad que aporte en favor de su defendido: el defensor debe poder refutar las acusaciones y transmitir información al juez.

5. HALLAZGOS

En ocasiones se desarrollan equipos que apoyan a los defensores, informando de las audiencias que están por llevarse a cabo y que actualizan información para el día de la audiencia, verifican los datos que el imputado ofreció en la entrevista, citan a los testigos que se requieren en la audiencia y solicitan a los fiscales las declaraciones de otros testigos.

En Chiapas existe una Unidad Técnica de Asesores Jurídicos, entre cuyas funciones está la de realizar investigación jurídica en diversos temas de derecho para apoyar de esta manera el trabajo del resto de los defensores.

En Durango las áreas de apoyo común se establecen como servicios auxiliares y se constituyen por trabajadores sociales y peritos certificados.

En la *Ley de Instituto del Estado de México* no se establece con claridad la estructura de la organización y es por ello que no se pueden localizar las áreas específicas de apoyo a los defensores, que corresponden a la Subdirección Técnica. Estas áreas son servicios periciales, información y estadística y trabajo social. En la Defensoría existe un Consejo Técnico que tiene funciones de asesoría y apoyo para diseñar, coordinar y evaluar los programas, aunque no quedan claras sus atribuciones o funciones.

En cada una de las circunscripciones territoriales de la Defensoría de Guanajuato se establecen las siguientes coordinaciones: asesoría, orientación y conciliación; de etapas de investigación e intermedias; de etapa de juicio oral y de impugnación; juicios de garantías. La Coordinación de Ejecución de sentencias es de carácter general. Igualmente, encuentra una Coordinación de Servicios Periciales, de Investigadores de la Defensa y de Apoyo Técnico y Gestión. La Coordinación de Asesoría, Orientación y Conciliación tienen a su cargo actividades de asesoría y orientación para promover métodos alternos de solución de controversias y supervisa la actuación de los defensores respecto a las solicitudes y los acuerdos que sean producto de mecanismos alternativos de justicia. Destaca, al igual que en Guanajuato, la asistencia en materia de servicios periciales, pero también hay un área de apoyo a la investigación, cuyas funciones son realizar investigaciones acordes con las directrices establecidas por la teoría del caso de los defensores.

En Morelos hay una subdirección de estudios y una de atención temprana. Estas dos unidades tienen el cometido de apoyar las funciones generales de la defensa. Una situación similar ocurre en el Instituto de la Defensoría Social de Chiapas, en donde existen áreas de estudios jurídicos y de investigación, para perfeccionar los servicios que presenta el instituto.

En Nuevo León la Dirección de Apoyo Técnico se conforma de trabajadores sociales, criminólogos, investigadores del delito, peritos e ingenieros en sistemas. Los trabajadores sociales elaboran los informes socioeconómicos y, en su caso, la visita domiciliaria. Los peritos asisten a los directores, jefes de áreas, defensores y auxiliares en la apreciación de la prueba material y realizan informes periciales (en el caso de que un peritaje no se pueda realizar en la institución, se solicita de forma externa). Los ingenieros en sistemas auxilian al personal del instituto para la operación, control y mantenimiento del equipo de cómputo y sistemas informáticos. Los criminólogos e investigadores del delito prestan servicios a las direcciones penales cuando se requiera.

En Oaxaca existen equipos de peritos y traductores, así como áreas de capacitación y apoyo técnico. La Subprocuraduría de Concertación realiza talleres con los grupos indígenas para generar convenios de colaboración y brindar acciones de asesoría.

En Tabasco el Departamento de Servicios Auxiliares se conforma por jefaturas de área de servicio social, trabajo social y peritos.

En el caso de Yucatán no se observa la existencia de unidades de apoyo común para los defensores o asesor jurídico y solo se establece que, cuando las necesidades de servicio lo requieran, se podrán contratar servicios de consultoría externa en la etapa del proceso ante tribunales para realizar periciales.

En un sistema de tipo inquisitivo la investigación descansa en el juez instructor y el defensor únicamente requiere dar seguimiento al expediente, por lo que no necesita tomar un rol protagónico en el proceso penal. En el sistema acusatorio, en cambio, el defensor no puede asistir a la audiencia únicamente con la información que le proporciona el imputado, sino que debe contar con los medios y

5. HALLAZGOS

herramientas que le permitan allegarse de elementos suficientes para desvirtuar las hipótesis presentadas por el Ministerio Público o bien proponer hipótesis alternas en beneficio de su defendido. La investigación permitirá determinar el diseño de la defensa, de acuerdo con la voluntad del imputado y la estrategia que más convenga, una vez que se han analizado todas las posibilidades y los riesgos.

2.6.4. Instituciones de seguridad pública. Organización y operación

En general, las funciones de los cuerpos de seguridad pública en el sistema acusatorio se centran en atender la noticia criminal, prestar adecuada atención a las víctimas y contribuir con la investigación de delitos, por lo que dentro de las instituciones se deben realizar los cambios organizacionales necesarios para atender estas funciones.

La noticia criminal consiste en el conocimiento por parte de las autoridades de un presunto hecho delictivo. A partir de la reforma constitucional de 2008 en materia penal, se facultó a los cuerpos de policía para recibir denuncias, ya que antes era una prerrogativa exclusiva de Ministerio Público.

Puesto que los cuerpos de policía suelen ser la primera autoridad en tener contacto con las víctimas de un presunto delito, por su proximidad con la población, la atención que presten es crítica para salvaguardar la integridad y evitar un proceso de revictimización. Para prestar adecuadamente este servicio, deben contar con la capacitación y con los procedimientos adecuados para gestionar las medidas más convenientes, según el tipo de delito y las características de la víctima.

Durante la indagación, el Ministerio Público o Fiscal asume la dirección y coordinación de la unidad de policía especializada en investigación para verificar si los hechos de la noticia criminal constituyen efectivamente un delito y localizar a su responsable.

Finalmente, una función transversal de toda la función policial es la preservación de información, pues la inmediatez, el contacto directo con los hechos, las víctimas y los testigos permiten a los elementos de policía obtener información de alto valor, tanto por su cantidad como por la calidad.

Aquí destacan tres actividades críticas de esta institución:

- 1) Cadena de custodia. Consiste en proteger, preservar y evitar la contaminación de los indicios materiales implicados en un hecho delictivo. Solo bajo un riguroso protocolo de cadena de custodia la evidencia que se obtenga podrá ser valorada, con el objeto de dictar una sentencia.
- 2) Actos urgentes. Consiste en acciones inmediatas para recuperar evidencia valiosa.
- 3) Flagrancia. Es uno de los actos urgentes más importantes y consiste en la facultad de aprehender, sin que medie orden judicial, a los implicados en un delito.

En México, las labores de prevención e investigación se repartían tradicionalmente entre las Procuradurías y las Secretarías de Seguridad Pública, sin embargo, con la implementación SJP acusatorio se han iniciado procesos para unir dentro de una misma institución estas dos grandes materias. Destacan los casos de Durango, Yucatán y Chihuahua que han creado Fiscalías Generales con unidades de seguridad pública especializadas en investigación.

No existen suficientes elementos para distinguir una diferencia en la operación de las Fiscalías frente al esquema tradicional de instituciones separadas, sin embargo, se asume que al estar en la misma unidad administrativa se generan incentivos para la colaboración y comunicación.

En Chihuahua se creó dentro de la Fiscalía una Policía Estatal Única para implementar medidas de prevención, investigación, inteligencia y combate permanente contra la delincuencia, en un marco de intensa cooperación con los distintos niveles de gobierno. Dentro de la Policía Estatal Única se ubica la División de Investigación, que se encuentra bajo la autoridad y mando del Ministerio Público.

En el Estado de México, la Procuraduría ha puesto en marcha un programa para coordinar y colaborar de forma estratégica con distintas autoridades y ciudadanos para obtener información que permita el desarrollo de inteligencia criminal. Sin embargo, no existen dentro de la institución mecanismos de coordinación efectivos entre la policía y el Ministerio Público, lo que evidencia que se conservan mu-

5. HALLAZGOS

chas de las prácticas del esquema de “trabajo formalista, en el que el policía ministerial designado a un caso acude a una agencia del Ministerio Público y lee el expediente y realiza las diligencias más importantes, para después informar por escrito de su ejecución y resultados. No se reúnen para trazar en conjunto una estrategia de investigación ni el MP dirige”³³.

En Morelos cada Fiscalía que opera en el sistema adversarial el Ministerio Público tiene a su cargo un número determinado de policías investigadores para que lo apoyen en la ejecución de órdenes de aprehensión, de cateos o para recabar evidencia. Estos elementos ministeriales tienen dentro de sus obligaciones: comparecer en juicio para presentar su testimonio, coordinarse con servicios periciales para la evidencia material y gestionar mecanismos de atención adecuada a cada caso, según los protocolos.

En Yucatán el área de Policía Ministerial Investigadora se creó específicamente para el nuevo sistema de justicia adversarial y, dada la importancia de la labor, se solicitó que el perfil fuera de policías universitarios y especializados. Igualmente, se diseñó una capacitación especializada tanto en teoría como en prácticas de campo.

En el resto de las entidades las funciones de investigación se atribuyen a Unidades dentro de las Procuradurías; sin embargo, hay casos en los que parece existir duplicidad de funciones con Seguridad Pública, como en el Estado de México, Morelos y Oaxaca.

Cadena de custodia

No existe suficiente desarrollo en protocolos de coordinación para ejecutar la cadena de custodia

En el sistema acusatorio la prueba material ha reemplazado al testimonio como principal evidencia para la toma de decisiones judiciales y en consecuencia el trabajo técnico y científico de los peritos ha adquirido mayor relevancia. Sin embargo, para que los peritos puedan obtener la mayor cantidad de material probatorio de las evidencias, es nece-

sario procesar de manera adecuada la cadena de custodia, ya que cualquier contaminación en los indicios altera las conclusiones que se pueden desprender de ellos. En este sentido, hay diferentes grados de desarrollo y maduración de los protocolos de cadena de custodia dentro de las entidades federativas.

En Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas únicamente se pudo verificar que han firmado con la Procuraduría General de la República un acuerdo de homologación de procedimientos. Lo anterior no significa que no tengan mayor avance en la materia, sino que no existe información suficiente para valorarlo.

En Baja California, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos y Yucatán también se ha iniciado el proceso de homologación con la PGR, pero además existen otros instrumentos diseñados en particular para ese propósito como protocolos, manuales o regulación específica.

2.7. Marco legal

La eventual publicación de una legislación unificada en estas materias, implicará una gradual abrogación de todas las leyes vigentes y una inmediata simultaneidad de procesos

Para la concreción de la reforma constitucional es necesaria la adaptación de las leyes secundarias que den especificidad al nuevo SJP de corte acusatorio. Es por ello que este reporte recoge las acciones que en esa materia –sin duda, fundamental– se han llevado a cabo por parte de las entidades federativas.

A reserva de ahondar más adelante en aspectos y principios específicos de estas leyes, se recopiló una serie de datos generales en materia legislativa.

Legislación necesaria

Para agosto de 2013, 26 entidades cuentan con un *Código de Procedimientos Penales* de corte acusatorio. Solo Cam-

Vasconcelos Méndez, R. “Informe Estado de México, Sistema Acusatorio Adversarial, Seguimiento 33 de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile

5. HALLAZGOS

peche, Colima, Guerrero, Jalisco, Nayarit y Querétaro aún no lo han expedido.

Para agosto de 2013, 26 entidades cuentan con una Ley de Justicia Alternativa o, en su caso, Justicia Restaurativa. Solo Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Quintana Roo aún no la han expedido.

Para agosto de 2013, ya las 32 entidades del país cuentan con una *Ley de Ejecución de Sanciones Penales* o su equivalente.

Legislación complementaria

Para agosto de 2013, 25 estados han modificado su Constitución local para establecer el proceso penal acusatorio; Colima, Guerrero, Jalisco, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas no lo han hecho.

Para agosto de 2013, 21 estados han modificado su *Código Penal Sustantivo*; Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz no lo han hecho.

Para agosto de 2013, solo 13 entidades cuentan con una *Ley de Atención a Víctimas*. Los estados son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

Solo 15 entidades han modificado su *Ley de Seguridad Pública*. Los estados son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas.

Leyes orgánicas

Para agosto de 2013, 21 entidades han modificado su *Ley Orgánica del Poder Judicial*; Baja California Sur, Campeche, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz aún no lo hacen.

Para agosto de 2013, 20 entidades han modificado su *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia*; Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Gue-

rrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas aún no lo hacen.

Para agosto de 2013, 21 entidades han modificado su *Ley Orgánica de la Defensoría Pública*; Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas aún no lo han hecho.

2.7.1. Análisis de códigos procesales

A continuación se presenta un análisis más exhaustivo sobre los *Códigos de Procedimientos Penales* (CPP) de las entidades federativas que ya han hecho las adaptaciones necesarias para alinear su contenido al texto constitucional.

Tiempos

En diciembre de 2005 el estado de Nuevo León fue pionero en la introducción de ciertos elementos de oralidad en los procesos penales de delitos de poca gravedad. No obstante, estas primeras modificaciones no fueron suficientes para cambiar la naturaleza del proceso.

Fueron Chihuahua, en agosto de 2006, y Oaxaca, en septiembre del mismo año, los primeros estados en redactar códigos procesales de corte acusatorio. A estos les siguieron en 2007 los estados de Zacatecas, Morelos y Baja California. Después de la reforma constitucional se produjo toda una serie de promulgaciones de CPP de corte acusatorio.

Año	Entidad	Año	Entidad
2008	Durango	2011	Yucatán, Nuevo León, Puebla e Hidalgo
2009	Estado de México	2012	Chiapas, Coahuila, Tlaxcala, Veracruz, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Michoacán, Quintana Roo y Sonora
2010	Guanajuato	2013	Aguascalientes, Sinaloa y Distrito Federal

5. HALLAZGOS
Modelos³⁴

La elaboración de la mayoría de los códigos procesales del país se ha ajustado con los lineamientos de tres modelos

A los CPP redactados con anterioridad a la reforma constitucional se les conoce como de “Primera Generación”. Dichos códigos tomaron como referencias principales a los sistemas jurídicos de *common law*, pero también contemplaron proyectos latinoamericanos que tuvieron lugar durante la década de los noventa y la primera década del siglo XXI en países como Chile, Argentina, Costa Rica y Guatemala, entre otros.

Una vez aprobada la reforma, la Comisión Nacional de Tribunales Estatales (CONATrib) diseñó un código modelo que recogió las modificaciones constitucionales. Este fue la base de los CPP de Yucatán, Chiapas, Tamaulipas, Tabasco, Quintana Roo y Sonora. Un tercer grupo de estados se basó en la iniciativa de Código Federal –no aprobada– que presentó Felipe Calderón en 2011. Dichos Estados fueron Coahuila, Tlaxcala, Veracruz, San Luis Potosí y Sinaloa.

Si bien los códigos del Estado de México, Guanajuato y Michoacán tuvieron cierta influencia de los proyectos anteriores y del código de CONATrib, su elaboración no se puede clasificar dentro de alguno de dichos grupos.

Apoyo del subsidio

La SETEC ha autorizado subsidios para la elaboración de 13 CPP³⁵; en el año 2010 se subsidió la elaboración de códigos en Guerrero, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán; en el año 2011 se subsidió a los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal y Querétaro; en 2012 el recurso fue otorgado a Campeche, Colima y Nayarit.

Camacho Maciel, S. Mapa de avance de la reforma de justicia penal en las entidades federativas. En 34 “La reforma procesal penal en México, retos y avances.” USAID. 2013

El subsidio no garantiza la promulgación de un nuevo código, ni siquiera que en el caso de la 35 ,promulgación de un nuevo código, este se ajuste al elaborado con subsidio de SETEC

A pesar de que todos los códigos suscriben los principios del proceso penal acusatorio, la vigente pluralidad de leyes favorece la existencia de notables divergencias en la adopción de estos principios

En función de hallazgos específicos se evaluaron los 12 códigos procesales penales correspondientes a los estados que llevan por lo menos un año operando el nuevo sistema. El análisis se realizó a partir de los principios básicos del sistema acusatorio.

Oralidad

Todos los CPP establecen a la oralidad como la metodología del proceso penal.

Igualdad procesal

En relación con la igualdad procesal, la homogeneidad de los códigos procesales es destacable, pues todos ellos incluyen:

- a) el derecho a la defensa desde la detención y la asignación de un defensor público;
- b) la asignación de un defensor público que conozca la lengua y cultura del imputado en caso de ser integrante de una comunidad indígena;
- c) la obligación de informar al detenido sobre los hechos que se le imputan;
- d) el acceso del imputado y su defensor a los registros de la investigación ministerial.

Asimismo, de los 12 evaluados, 11 códigos establecen la obligación de informar sobre los derechos del detenido, siendo Yucatán la única excepción.

Presunción de inocencia

Antes de la reforma penal no existía el principio de presunción de inocencia en la Constitución. Ahora todos

5. HALLAZGOS

los CPP lo establecen, junto con la prohibición de presentar a una persona como culpable hasta que se dicte sentencia condenatoria firme. En este sentido, 11 códigos procesales obligan a favorecer al imputado en caso de duda; Morelos es la única excepción. Solo Chiapas, Morelos, Nuevo León, Tabasco y Yucatán no establecen el carácter excepcional de las medidas cautelares.

Prisión preventiva

Todos los CPP contemplan la prisión preventiva de oficio. Las legislaciones de Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas se ajustan en este tema a los parámetros establecidos por la CPEUM.³⁶ Otras entidades fedrativas, sin contradecir el texto constitucional, realizaron ciertas modificaciones, a saber:

Durango, Tabasco y Estado de México	No agregan delitos, pero establecen prisión preventiva para los delitos en grado de tentativa.
Chihuahua	Además de prever prisión para tentativa, agrega el delito de extorsión y robo de vehículos.
Baja California	Agrega homicidio por culpa y peculado.
Oaxaca	Agrega lesiones dolosas, violencia intrafamiliar y tortura.
Morelos	Agrega 15 delitos, además del grado de tentativa para todos, entre los que se encuentran casos absurdos como el abigeato y la inseminación artificial sin consentimiento.

La CPEUM establece una serie de criterios de procedencia de la prisión preventiva ante la insuficiencia de otras medidas cautelares³⁷. Las legislaciones de Baja California, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas se ajustan con los parámetros constitucionales. En cuanto al resto de los Estados, se tiene lo siguiente:

La CPEUM permite la prisión preventiva de oficio para los siguientes delitos: 1) delincuencia organizada, 2) homicidio doloso, 3) violación, 4) Secuestro 5) trata de personas, 6) delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, 7) delitos contra la seguridad de la nación, 8) delitos contra el libre desarrollo de la personalidad y 9) delitos contra la salud
La prisión preventiva se justifica para garantizar: 1) la comparecencia del imputado al juicio, 2) el desarrollo de la investigación y 3) la protección de la víctima, los testigos o la comunidad. Asimismo, se justifica en los casos en que el imputado: 1) esté siendo procesado y 2) haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso

Chihuahua	Agrega que el imputado incurra en una conducta similar a la que se la atribuye
Guanajuato y Tabasco	Agregan la magnitud de la pena, la magnitud del daño, la inobservancia de medidas cautelares previas y el desacato a citaciones
Chiapas	Agrega la “presunción” de que el imputado seguirá delinquiendo

Función judicial

Todos los CPP establecen el principio de restricción judicial que prohíbe a jueces que hayan conocido el asunto intervenir en el juicio oral y el principio de juez natural que prohíbe juzgados especiales.

Prueba

Todos los CPP establecen la sana crítica como el proceso de valoración de la prueba y condicionan el valor de la prueba a su licitud. Asimismo, permiten la intervención de comunicaciones privadas durante la investigación, previa autorización judicial.

Víctima

Nueve códigos procesales contemplan la acción penal privada, mientras que Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas únicamente prevén la acción penal pública. La CPEUM contempla la acción penal privada, pero remite a la ley para determinar su procedencia. Los criterios de procedencia más comunes se presentan de la siguiente forma:

- a) Siete Estados (Baja California, Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Tabasco y Yucatán) establecen la determinación previa de un criterio de oportunidad por parte del Ministerio Público.
- b) Cinco estados (Baja California, Morelos, Nuevo León, Tabasco y Yucatán) establecen su procedencia para delitos de difamación y calumnia.

Todos los códigos establecen la obligación de informar a la víctima sobre sus derechos, el desarrollo del proceso, si así lo requiere, y contemplan su intervención en él. Por otra parte, solo ocho CPP obligan al Ministerio Público a exigir la reparación del daño de oficio, mientras que Chihuahua, Chiapas, Morelos y Nuevo León son las excepciones.

5. HALLAZGOS

Salidas alternas

Todos los CPP contemplan formas de terminación anticipada de la investigación y el proceso, el uso de criterios de oportunidad y el uso de procedimientos abreviados. En relación con las formas de terminación anticipada de la investigación, se tiene lo siguiente:

Baja California, Chihuahua, Chiapas, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Tabasco, Yucatán y Zacatecas	No ejercicio de la acción penal
	Facultad de abstenerse de investigar
	Archivo temporal
Oaxaca	Facultad de abstenerse de investigar
	Archivo temporal
Guanajuato	No ejercicio de la acción penal

En relación con los criterios de oportunidad, Chiapas, Durango, Oaxaca y Zacatecas son los que menos contemplan (4 criterios) y el Estado de México el que más (10 criterios)³⁸.

En relación con las formas de terminación anticipada del proceso, todos los CPP contemplan la Suspensión del Proceso a Prueba y la Justicia Restaurativa o equivalentes.

En relación con los criterios de oportunidad, existe una gran diversidad de parámetros utilizados por los distintos CPP para determinar su procedencia: cuando se trate de un hecho socialmente insignificante; mínima o exigua culpabilidad del imputado; que el imputado haya sufrido daño físico, psicológico o moral que haga la pena desproporcionada; que el imputado colabore con la investigación; cuando la pena que pueda imponerse carezca de importancia en relación con otras paralelas; cuando el imputado haya producido la reparación integral del daño; cuando se produzca una solución alternativa (para delitos cuya punibilidad no exceda de determinado término aritmético); cuando el imputado tenga más de 70 u 80 años; cuando el estado de salud del imputado sea precario; en caso de que el delito no merezca pena privativa de libertad; que el imputado haya intentado evitar la conducta, y que el proceso represente amenazas graves .(para el Estado (solo el Estado de México

5. HALLAZGOS
Principios del proceso

Contradicción	En 10 de los CPP se establece la prohibición para el juez de realizar audiencia privada a favor de alguna de las partes. Oaxaca y Tabasco no contemplan dicha prohibición.
	Ocho de los CPP establecen de forma explícita que la única prueba a valorarse será aquella que se desahoga en la audiencia de juicio oral. Chiapas, Guanajuato, Oaxaca y Tabasco, no enuncian esta prescripción; en cambio, permiten la introducción en el juicio oral de la prueba anticipada.
	En cuanto al recurso de nulidad en contra de la sentencia, todos los CPP lo contemplan. De estos, 11 establecen su presentación ante el tribunal que conoció del juicio, mientras que el de Chiapas prescribe la presentación del recurso ante el Tribunal de alzada.
Publicidad	Todos los CPP establecen el carácter público de las audiencias del proceso penal. Asimismo, contemplan casos de restricción a la publicidad y acceso a la audiencia de juicio oral ¹ . a) Dos se ajustan al parámetro constitucional: Baja California y Tabasco. b) Seis contemplan menos supuestos que la CPEUM (Durango, Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán). c) Chihuahua, Guanajuato y Morelos agregan una posible afectación a la privacidad o integridad del Tribunal. d) Zacatecas agrega el supuesto de cuando existan conductas o actos que perjudiquen el normal desarrollo de la audiencia.
	Todos los CPP plantean supuestos de restricción de acceso a las audiencias. Morelos, Chiapas, Tabasco y Yucatán únicamente contemplan dos restricciones y Guanajuato contempla cuatro. El acceso se restringe para: a) Persona que se presente de forma incompatible con la seriedad y los propósitos de la audiencia. b) Personas con distintivos gremiales o partidarios. c) Miembros uniformados de las fuerzas armadas o de seguridad, salvo que cumplan con funciones de seguridad; incapaces y menores de edad, salvo cuando sean testigos (solo Guanajuato).
	10 de los CPP establecen la obligación de registrar las audiencias por medio apto para garantizar su fidelidad, de los cuales, Baja California y Zacatecas son la excepción.
Concentración	Todos los CPP establecen la obligación de resolver las solicitudes planteadas en audiencia antes de que se declare cerrada. No obstante, nueve contemplan casos de excepción para esta obligación. El Estado de México, Yucatán y Zacatecas no lo hacen.
	Los plazos máximos de prórroga van desde las dos horas en el caso de Nuevo León, hasta los tres días en el caso de Chihuahua y Morelos.
	En cuanto a la duración máxima del proceso penal, 10 CPP la establecen (Tabasco y Chiapas no lo hacen), pero solo Oaxaca y Zacatecas regulan las prórrogas máximas para el proceso penal.
Continuidad	Todos los CPP establecen la obligación de continuar el debate de juicio oral durante todas las audiencias consecutivas hasta su conclusión.
	Todos los CPP establecen casos de suspensión y coinciden en establecer un plazo máximo de 10 días de suspensión ³ .
Inmediación	Todos los CPP contemplan la obligación judicial de presidir y presenciar todas las audiencias, así como la de reemplazar de forma inmediata al fiscal o defensor en caso de abandono injustificado.
	11 contemplan la prohibición judicial de delegar funciones. Zacatecas es la única excepción.
	Solo Chiapas, Guanajuato y Tabasco establecen que el juez sea fedatario de sus actos y resoluciones.

1. La CPEUM plantea como supuestos de restricción de la publicidad: la seguridad nacional; la seguridad pública; la protección de víctimas, testigos y menores; la revelación de datos legalmente protegidos; y cuando el tribunal estime que existen razones.

2. Los distintos códigos contemplan los siguientes casos de suspensión: Se deba resolver una cuestión incidental; tenga que practicarse algún acto fuera de la sala de audiencias; no comparezcan testigos, peritos o intérpretes, deba practicarse una nueva citación; por enfermedad de algunos de los participantes; si el Ministerio Público lo requiere para variar la acusación con motivo de las pruebas desahogadas; si el defensor lo solicita una vez variada la acusación; alguna catástrofe o algún hecho extraordinario tornen imposible su continuación; muerte o incapacidad permanente; el defensor, el Ministerio Público o el acusador coadyuvante, no puedan ser reemplazados inmediatamente.

5. HALLAZGOS

2.7.2. Análisis de leyes de justicia alternativa

No existe homogeneidad en los tipos mecanismos de justicia alternativa y tampoco respecto de la sede de los mecanismos

Apoyos de subsidios

La SETEC ha autorizado subsidios para la elaboración de 16 leyes de justicia alternativa³⁹. En 2010 se subsidió la elaboración de las leyes del Distrito Federal y San Luis Potosí; en 2011 las de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala; en 2012 las de Coahuila y Quintana Roo y, finalmente, en 2013 se autorizó el subsidio para la elaboración de las leyes de Campeche y Nayarit.

Para los hallazgos específicos, se evaluaron las 12 leyes de justicia alternativa correspondientes a los estados que llevan por lo menos un año operando el nuevo sistema acusatorio:

Tipo de mecanismo

Todos los estados cuentan con mecanismos de justicia alternativa que permiten la restauración del daño en materia penal. Sin embargo, no existe homogeneidad en el tipo de mecanismo: algunas leyes han creado un procedimiento *ex profeso* denominado Justicia Restaurativa, mientras que otras recurren a las tradicionales conciliación y mediación.

Procedencia

De las 12 leyes evaluadas, 11 establecen de forma específica los supuestos de procedencia del mecanismo de justicia alternativa, de las cuales, Guanajuato es la única que no lo regula. Por otro lado, ocho leyes especifican la oportunidad procesal para la procedencia de un mecanismo de justicia alternativa; Baja California, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León no lo hacen.

La obligación del juez o del Ministerio Público de invitar a las partes a un mecanismo alternativo de justicia se

encuentra prevista en siete leyes. Son la excepción las de Baja California, Durango, Morelos, Nuevo León y Oaxaca.

Finalmente, 10 leyes establecen que la procedencia de los mecanismos de justicia alternativa suspende el proceso penal y la prescripción de la acción penal. Nuevo León y Oaxaca no realizan precisión alguna en este sentido.

Sede

No existe consenso sobre la sede de los mecanismos alternativos de solución de controversias:

En el Poder Judicial	Durango, Chiapas, Estado de México, Oaxaca
En la Procuraduría	Baja California, Chihuahua, Zacatecas
En ambos	Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Tabasco, Yucatán

Objetivo

Solo Chihuahua, Durango, Chiapas, Morelos y Zacatecas establecen la reparación del daño como la prioridad del mecanismo de justicia alternativa.

Especialistas

Todas las leyes establecen la obligación de contar con especialistas capacitados para llevar a cabo los procesos de justicia restaurativa. La mitad de las leyes contempla de forma expresa la necesidad de la aceptación del especialista por las partes, para la procedencia del mecanismo. Baja California, Chihuahua, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Yucatán no lo hacen.

Asimismo, solo Durango, Chiapas, Tabasco y Zacatecas establecen la prohibición expresa para jueces y Ministerios Públicos para desempeñar funciones de especialista en justicia alternativa. Finalmente, siete leyes establecen la obligación de crear un registro de especialistas. Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León y Tabasco no lo hacen.

Convenio

La obligación de incluir dentro de los convenios de forma clara las obligaciones de las partes, está prevista por 10 leyes, siendo la excepción las del Estado de México y Nuevo León. En 10 leyes se establece una instancia para la verificación y aprobación del convenio firmado entre las partes

³⁹ El subsidio no garantiza la promulgación de una nueva ley, ni siquiera que en el caso de la 39, promulgación de una esta se ajuste a la propuesta elaborada con subsidio de SETEC

5. HALLAZGOS

(Morelos y Nuevo León son la excepción), mientras que ocho disponen una instancia que verifique el cumplimiento del convenio (Estado de México, Guanajuato, Nuevo León y Tabasco no lo hacen).

Expresamente, siete leyes establecen que el cumplimiento del convenio de justicia alternativa extingue la acción penal, mientras que las de Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Yucatán son omisas al respecto. En el mismo sentido, ocho leyes prevén expresamente que

su incumplimiento reactiva la acción penal (Guanajuato, Morelos, Nuevo León y Oaxaca no lo hacen).

Finalmente, la ley del Estado de Nuevo León es la única que establece expresamente que el incumplimiento del convenio no puede ser usado para agravar la pena en el proceso penal.

Principios

Voluntariedad	Todas las leyes establecen la obligación del especialista de proporcionar información exhaustiva a las partes sobre las características y consecuencias del proceso de justicia alternativa.
	10 de las leyes establecen la voluntad de ambas partes como condición necesaria de procedencia del mecanismo de justicia alternativa (Baja California y Oaxaca no lo hacen de forma expresa).
	10 de las leyes prevén la posibilidad para las partes de abandonar el proceso en cualquier momento por voluntad propia (Estado de México y Zacatecas no hacen precisión alguna).
Imparcialidad	10 de las leyes establecen la obligación expresa para el especialista de conducirse con imparcialidad, siendo la excepción Baja California y Estado de México.
	Nueve leyes establecen la obligación del especialista de excusarse del proceso de justicia alternativa (Guanajuato, Morelos y Nuevo León no regulan la excusación).
	Una ausencia importante es que ninguna ley prohíbe presumir la culpabilidad en el proceso penal, a partir de la aceptación del imputado de participar en el proceso.
Rapidez	Siete leyes establecen el principio de economía procesal. Son las de Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México y Nuevo León las que no regulan este principio.
	Solo cinco leyes (Baja California, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Zacatecas) establecen la duración máxima del proceso de justicia alternativa, mientras que cuatro (Baja California, Chiapas, Tabasco y Yucatán) regulan una posible prórroga para el proceso.
Flexibilidad	Ocho de las leyes establecen el principio de flexibilidad para permitir que el proceso se ajuste a las necesidades de las partes. Baja California, Estado de México, Nuevo León y Oaxaca no lo hacen.
Confidencialidad	La obligación expresa de confidencialidad para el especialista y para las partes, está prevista en 11 leyes, siendo la de Nuevo León la única excepción.
	Por otra parte, solo Chiapas, Oaxaca y Yucatán establecen la obligación de denunciar un delito que se conozca durante el proceso de justicia alternativa.
	En ocho de las leyes se establece la prohibición de utilizar en el juicio procesal penal información conocida en el proceso de justicia alternativa. Baja California, Durango, Guanajuato, Morelos y Nuevo León no establecen regulación alguna al respecto.

5. HALLAZGOS

2.8. Análisis de leyes de ejecución de sanciones penales

Aún existen leyes que no contemplan ni penas alternativas a la cárcel ni modalidades distintas de la pena privativa de libertad y en algunos casos su regulación solo es enunciativa

Apoyos del subsidio

La SETEC ha autorizado subsidios para la elaboración de 15 leyes de ejecución de sanciones penales⁴⁰. En este sentido, en 2010 financió la elaboración de las leyes de Guerrero y San Luis Potosí; en 2011 las de Aguascalientes, Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán; en 2012 las de Campeche y el Distrito Federal y, finalmente, en 2013 se autorizó subsidio para la elaboración de una ley en Michoacán.

Se evaluaron las 12 leyes de ejecución de sanciones penales correspondientes a los estados que llevan por lo menos un año operando el nuevo sistema acusatorio.

Penas privativas de libertad

En 10 leyes se contemplan distintas modalidades de pena privativa de libertad, como el internamiento por períodos (matutino, vespertino, semanal o de fin de semana). El Estado de México y Nuevo León solo regulan a la prisión tradicional. Por otro lado, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas únicamente enuncian las modalidades de la pena privativa de la libertad, sin regularlas.

Únicamente siete leyes establecen el principio de presunción de inocencia para la prisión preventiva (Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas no lo hacen), mientras que solo seis establecen que el tiempo pasado en prisión preventiva se computará como parte de la pena (Baja California, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas no lo hacen).

El subsidio no garantiza la promulgación de una nueva ley, ni siquiera que en 40 el caso de la promulgación de una esta se ajuste a la propuesta elaborada con subsidio de SETEC

Penas no privativas de libertad

Las penas no privativas de la libertad son contempladas por 10 leyes; la excepción son las del Estado de México y Oaxaca. Por su parte, las de Nuevo León, Tabasco y Zacatecas solo las enuncian, pero no las regulan en específico.

Solo las leyes de Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León y Yucatán establecen algún tipo de mecanismo de seguimiento para asegurar el cumplimiento de las penas no privativas.

Clasificación y registro

Todas las leyes establecen la obligación de separar a los internos por sexo; 11 establecen la separación por situación jurídica, excepto Tabasco; 10 la establecen por perfil criminológico, excepto Chiapas y Nuevo León, y ocho por edad, excepto Durango, Estado de México, Nuevo León, Zacatecas. Asimismo, todas contemplan la obligación de llevar un registro técnico-jurídico de los internos. Ninguna ley, en cambio, contempla la obligación de realizar un registro diario.

Función judicial y principios del proceso penal acusatorio

Preocupa la ausencia de los principios del modelo acusatorio en el ámbito de la ejecución de las sanciones penales. Existen leyes que ni siquiera contemplan al juez de ejecución

La figura del Juez de Ejecución Penal está contemplada en 11 leyes; Oaxaca es la única excepción. Solo ocho de las leyes obligan a apegar las audiencias con los mismos principios del sistema acusatorio (Chiapas, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca no lo hacen). En cuanto a los principios del proceso penal, se tiene lo siguiente:

Oralidad	Se encuentra previsto en ocho leyes. Son la excepción las de Baja California, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca.
Publicidad	Solo lo establecen las leyes de Chiapas, Yucatán y Zacatecas.

5. HALLAZGOS

Contradicción	Lo contemplan la mitad de las leyes. No lo hacen las de Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Oaxaca y Tabasco.
Concentración	Lo contemplan solo siete leyes. Baja California, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León y Oaxaca no lo hacen.
Inmediación	Solo las legislaciones de Yucatán y Zacatecas lo contemplan.
Continuidad	Solo las legislaciones de Yucatán y Zacatecas lo contemplan.

Personal

En 11 leyes se establece la obligación de contratar personal femenino para manejar las prisiones de mujeres. El Estado de México es la única excepción.

Sanciones

Cualquier tipo de sanción cruel está expresamente prohibida en 11 leyes, con Durango como la única excepción. En tanto que la mitad de las legislaciones prohíbe o establece

regulaciones especiales para la sanción de aislamiento (Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León y Oaxaca no dicen nada al respecto). Todas las leyes, con excepción de la de Morelos, contemplan algún mecanismo que permite al interno presentar una queja.

Proceso de preliberación

Los requisitos necesarios para acceder a los beneficios de preliberación se encuentran contemplados en 11 leyes, de las cuales, la única excepción es el Estado de México. En nueve leyes se establecen supuestos de excepción para acceder a los beneficios de preliberación (Durango, el Estado de México y Oaxaca no lo hacen). Finalmente, 11 leyes –todas, excepto la del Estado de México– regulan las características y el proceso de pre liberación.

Postliberación

Todos los estados ofrecen algún tipo de ayuda al exinterno para su proceso de transición una vez liberado. Solo nueve leyes regulan específicamente los mecanismos de ayuda (Chiapas, el Estado de México y Nuevo León no lo hacen).

Condiciones durante la pena de privación de la libertad

Condiciones	Características
No discriminación	10 de las leyes establecen de forma expresa la prohibición de discriminación por cualquier motivo. Durango y Nuevo León no lo hacen.
	8 establecen la prohibición de marcas o uniformes degradantes. Chihuahua, Durango, Guanajuato y Nuevo León no dicen nada al respecto.
	La mitad establece la obligación de ofrecer atención especial a grupos vulnerables. Chihuahua, Durango, Chiapas, Guanajuato, Morelos y Nuevo León son la excepción.
Contacto con el exterior	Todas las leyes establecen la comunicación periódica con familiares.
	8 establecen de forma expresa la comunicación con el defensor. No lo hacen el Estado de México, Nuevo León, Tabasco y Zacatecas.
	De forma grave, solo las leyes Baja California y Nuevo León se refieren al derecho constitucional de extinguir la pena cerca del domicilio.
	Solo 9 regulan el traslado de internos. Guanajuato, Morelos y Nuevo León no lo hacen.
Habitación	Solo 5 estados (Baja California, Chiapas, Estado de México, Morelos y Oaxaca) hacen alguna mención respecto del número de internos por habitación. Ninguno establece un máximo, pero Chiapas y el Estado de México fijan un mínimo de 3 internos por celda. Las legislaciones de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Tabasco, Yucatán y Zacatecas no dicen nada al respecto.
	La mitad de las leyes hacen mención a las condiciones mínimas de higiene. Las de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas son omisas al respecto.

5. HALLAZGOS

Trabajo	Todas las leyes establecen el derecho al trabajo.
	11 leyes establecen la obligación de ofrecer capacitación para el trabajo. Oaxaca es la excepción.
	11 leyes contemplan la remuneración para el trabajo. Guanajuato es la excepción.
	10 leyes regulan de forma específica la división de la remuneración en porcentajes destinados a diversos fines. Guanajuato y Durango no lo hacen.
	11 leyes establecen de forma expresa la prohibición para internos de desempeñar funciones disciplinarias o de vigilancia. Guanajuato no lo hace.
Educación	Todas las leyes establecen el derecho a estudiar.
	10 de las leyes establecen la obligación de contar con una biblioteca dentro del centro de reclusión. Morelos y Nuevo León no lo hacen.
	10 de las leyes establecen la obligación de ofrecer actividades recreativas para los internos. Nuevo León y Tabasco no lo hacen.
Salud	Todas las leyes establecen el derecho de acceder a servicios generales de salud.
	11 leyes contemplan el acceso a servicios psicológicos. Guanajuato no lo hace.
	La mitad de las leyes regulan el traslado de un interno por motivos de salud. Baja California, Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas no lo hacen.
	Siete leyes regulan de forma expresa servicios de salud para mujeres embarazadas. Los estados son: Baja California, Chihuahua, Durango, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León y Oaxaca.
	Solo Yucatán y Zacatecas establecen la obligación de contar con guarderías infantiles para los niños de madres en reclusión.
Deporte	11 leyes contemplan el derecho al deporte. La única excepción es Oaxaca.
	Solo Guanajuato hace referencia a la obligación de contar con instalaciones adecuadas para practicar algún deporte.
Religión	Cinco leyes establecen el derecho a la libertad religiosa: Baja California, Estado de México, Oaxaca, Tabasco y Yucatán.
	Solo tres regulan el acceso de ministros de culto a los centros de reclusión (Baja California, Estado de México y Oaxaca).

3. Resultados de la operación

Como se expuso a lo largo de todo el documento, las limitaciones de información fueron un factor que no permitió realizar una evaluación integral del proceso de reforma penal, desde la implementación hasta la operación. No obstante, con la poca información disponible se puede dar cuenta hasta el momento de algunos resultados de la operación del sistema de justicia acusatorio en algunas entidades federativas.

Es importante subrayar que ante la ausencia de parámetros válidos de comparación, se consideraron algunos referentes del sistema de justicia penal chileno. Los resultados se muestran en forma de tabla para una mejor lectura y apreciación. En el futuro la intención es comenzar con la elaboración de una línea base para que los resultados tengan un parámetro de comparación válido y la valoración sea más útil para la toma de decisiones.

5. HALLAZGOS
3.1. Indicadores de resultados para las procuradurías de justicia

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Referencias internacionales o sugerencias de estándar
Tasa de resolución respecto de casos terminados por la PGR-PGJ	Núm. de casos terminados por la PGJ / Núm. de casos ingresados a la PGJ	En el Ministerio Público de Chile, en 2012, fue de 111%. Sin embargo, para casos con imputado conocido fue de 124% y con imputado desconocido fue de 99%. En México, en 2011, las tasas de resolución variaron entre un mínimo de 51.7% y un máximo de 98.9%.
Tasa de judicialización	Núm. de casos ingresados por la PGJ a Juzgados de Garantías / Núm. de casos ingresados a la PGJ	En el Ministerio Público de Chile, en 2012, fue de un 39%. Sin embargo, en casos con imputado conocido fue de un 66% y en casos con imputado desconocido fue de un 10%. En México, en 2011, variaron entre un mínimo de 2.3% y un máximo de 8%.
Tasa de acuerdo en los casos derivados a justicia alternativa	Núm. de casos derivados a justicia alternativa que terminan en acuerdo / Núm. de casos derivados a justicia alternativa	En México ¹ , en 2011, varió entre un mínimo de 19.8% y un máximo de 95.4%.
Carga de trabajo por fiscal	Núm. de casos ingresados + núm. de casos pendientes del periodo anterior / Núm. de fiscales	En el Ministerio Público de Chile, en 2012, cada fiscal tuvo en promedio una carga de trabajo de 2, 162 casos.
Términos por fiscal	Núm. de casos terminados por la PGJ-PGR / Num. de fiscales	En el Ministerio Público de Chile, en 2012, cada fiscal terminó en promedio 1, 833 casos. En México, en 2011, en el estado de Baja California cada fiscal terminó en promedio 582 casos.
Casos judicializados por fiscal	Núm. de casos judicializados por la PGJ-PGR / Núm. de fiscales	En el Ministerio Público de Chile, en 2012, por cada fiscal se judicializaron en promedio 925 casos. En México, en 2011 en el estado de Baja California cada fiscal judicializó en promedio 21 casos.

¹ Los datos corresponden a los estados de Baja California, Morelos, Zacatecas, Durango, Guanajuato y Chihuahua

5. HALLAZGOS
3.2. Indicadores de resultados para los juzgados de garantía o control

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Estándar propuesto
Tasa de resolución respecto de casos terminados por los Juzgados de Garantías	Núm. de casos terminados por los juzgados de garantías / Núm. de casos ingresados a los juzgados de garantías	En los juzgados de garantías de Chile, en 2012, fue de 119%. En México, en 2011 en el estado de Chihuahua, la tasa de resolución fue de 80%.
Tasa de derivación a Juicio Oral	Núm. de casos que son enviados a los tribunales de Juicio Oral / Núm. de casos ingresados a los juzgados de garantías	En los juzgados de garantías de Chile, en 2012, fue de 1.4%.
Tasa de congestión de casos en los juzgados de garantías	Núm. de casos pendientes al final del período / Núm. de casos ingresados + núm. de casos pendientes al inicio del período	En los juzgados de garantías de Chile, en 2012, fue de 11%.
Distribución por quintiles de los tiempos de término de los casos concluidos por los juzgados de garantías	El número total de casos terminados en los juzgados de garantías se divide en 5 grupos, cada uno de ellos con igual número de casos terminados. Dentro de cada uno de ellos se identifica el tiempo mínimo de término, el máximo y el promedio.	Contando desde la fecha de ingreso al Ministerio Público hasta su término por el Juzgado de Garantías, en Chile, en 2012, el promedio de duración de los casos terminados en los Juzgados de Garantías fue de 146 días. Sin embargo, en casos de delitos económicos fue de 494 días; en homicidios, de 432; en delitos sexuales, de 430, y en hurtos, de 105.
Carga de trabajo por Juez de Garantía	Núm. de casos ingresados + núm. de casos pendientes del período anterior / Núm. de jueces de garantías	En el estado de Chihuahua, en 2011, la carga de trabajo promedio por Juez de Garantía fue de 140 casos.
Términos por juzgados de garantías	Núm. de casos terminados por los juzgados de garantías / Núm. de jueces de garantías	En los juzgados de garantías de Chile, en 2012, en promedio cada Juez de Garantía dictó término en 2, 309 casos. En 2011, en el estado de Chihuahua, cada juez terminó en promedio 80 casos.

3.3. Indicadores de resultados para los tribunales de juicios orales

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Estándar propuesto
Tasa de resolución respecto de casos terminados por los tribunales de juicio	Núm. de casos terminados en juicio / Núm. de casos ingresados a los tribunales de juicio	En los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal de Chile, en 2012, fue de 101%.
Tasa de congestión de casos en los tribunales de juicio	Núm. de casos pendientes al final del período / Núm. de casos ingresados + núm. de casos pendientes al inicio del período	En los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal de Chile, en 2012, fue de 1%.
Tasa de condena	Núm. de casos en que se dicta sentencia condenatoria en juicio oral / Núm. de casos terminados en tribunales de juicio	En los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal de Chile, en 2012, el porcentaje de sentencias condenatorias respecto del total de casos terminados fue de 82%.
Términos por jueces de tribunales de juicio	Núm. de sentencias redactadas en casos terminados por los tribunales de juicio / Núm. de jueces de tribunales de juicio	En los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal de Chile, en 2012, cada sala —integrada por tres jueces cada una— terminó en promedio 88 juicios orales.

5. HALLAZGOS

3.4. Indicadores de resultados para la Defensa Pública

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Estándar propuesto
Evitamiento de prisiones preventivas	Núm. de medidas cautelares dictadas distintas a la prisión preventiva / Núm. de medidas cautelares dictadas por jueces de garantías o jueces de tribunales de juicio	Los juzgados de garantías de Chile, en 2012, dictaron 76% de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva sobre el total de cautelares dictadas.
Carga de trabajo por defensor público	(Núm. de casos ingresados + núm. De casos pendientes del período anterior / núm. de defensores públicos	En México, en 2011, en el estado de Zacatecas cada defensor público tenía una carga promedio de trabajo de 49 casos por año.

6. RANKING NACIONAL DEL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN (CONDICIONANTES)

Con base en la metodología desarrollada por CIDAC, se realizó un ordenamiento de las entidades federativas en función del avance y calidad del proceso de implementación de la reforma penal para conocer el lugar que ocupa cada una. Como se apuntó anteriormente, la metodología de CIDAC se basa en cuatro pilares básicos: condicionantes, habilitantes, resultados e impactos. Para el caso de la evaluación de las condiciones necesarias de implementación se revisaron las entidades federativas, para conocer y valorar en qué medida se están cumpliendo, con el objetivo de que se puedan lograr mejores desempeños y resultados. Dentro de estas condiciones de implementación se distinguen cuatro aspectos o ámbitos.

Cabe señalar que algunos de estos ámbitos se despliegan en subámbitos. Por ejemplo, respecto de la coordinación y los flujos de información, tanto entre las instituciones del SJP como al interior de cada una de estas, se han identificado cuatro subámbitos o áreas que merecen ser analizadas y evaluadas. Dentro de cada uno de estos subámbitos se proponen niveles de desarrollo (entre 0 y 5) asociados con el cumplimiento de prácticas o atributos de cada nivel. Esta misma lógica se aplica al resto de los ámbitos de la implementación del SJP.

1. Prácticas y estándares para el ámbito o condicionante. Coordinación y flujo de información
 - 1.1. Subámbito “Instancia de coordinación técnica (ICT)”: mecanismos de coordinación, seguimiento, evaluación, interinstitucionales y rendición de cuentas.
 - 1.2. Subámbito “Sistema de información sectorial (SIS)”: capacidad institucional para generar datos e información para el seguimiento y evaluación sectorial.
 - 1.3. Subámbito “Planificación del proceso (PI)”: proceso de planeación integral, continuo y conocido.
 - 1.4. Subámbito “Instancia política de coordinación (IPC)”: guía y orientación del proceso de implementación y liderazgo político en el proceso.
2. Prácticas y estándares para el ámbito o condicionantes. Simetría institucional
 - 2.1. Control de legalidad, gestión de audiencias, medidas cautelares, acuerdos y sentencias.
3. Prácticas y estándares para el ámbito o condicionante. Ritmos de la implementación.
 - 3.1. Subámbito “Estrategia y gradualidad de la implementación (EG)”.
 - 3.2. Subámbito “Recursos financieros y presupuestales (RFP)”.
4. Prácticas y estándares para el ámbito o condicionante. Participación ciudadana
 - 4.1. Conocimiento y publicidad de los avances de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal.

Para la valoración del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal (condicionantes) se definió un estándar que se establece como una referencia realista respecto de un nivel de desarrollo ideal u óptimo. El estándar se conceptualizó con el objetivo de reconocer que durante y después de la aplicación de una política pública las instituciones y los operadores generan procesos de mejora continua, producto de la evaluación, seguimiento, aplicación de experiencias y mejores prácticas.

En primer lugar, por cada uno de los subámbitos de implementación y de condiciones habilitantes del modelo de evaluación se tendrá, como punto de partida, un nivel de desarrollo que va de 1 a 5, según las prácticas que se haya podido detectar que efectivamente ocurren en la entidad evaluada. Por ejemplo, una PGJ en el subámbito de capacitación al personal operativo podría estar en un nivel de desarrollo 2, es decir, contaría con un programa de capacitación que cumple con las siguientes características: existe un programa de capacitación formal, se define un objetivo general de la capacitación, el plan curricular es congruente con los objetivos y se definen las características de los módulos.

6. RANKING NACIONAL DEL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN (CONDICIONANTES)

En segundo lugar, dentro del nivel de desarrollo en el cual se haya calificado a la entidad se evalúa una variable adicional, la del nivel de formalización. Se trata de una variable cualitativa que puede ser llevada a una escala numérica de 0 a 3 de acuerdo con la siguiente definición:

Valor numérico	Concepto asociado
0	No existen o no están en lo absoluto formalizadas las prácticas
1	Bajo nivel de formalización de las prácticas
2	Mediano nivel de formalización
3	Alto nivel de formalización de las prácticas

Esta evaluación estará dada por la cantidad y calidad de la documentación que la institución tiene para respaldar sus prácticas.

De esta manera, cuando se califica cada subámbito (por ejemplo, el de capacitación del personal operativo) se califica el nivel de desarrollo y, dentro de él, además se califica su grado de formalización. En consecuencia, por cada subámbito se obtendrá una calificación del tipo nivel de desarrollo-formalización. Por ejemplo, calificaciones posibles serán: 1-2, 3-3 o el máximo teórico 5-3.

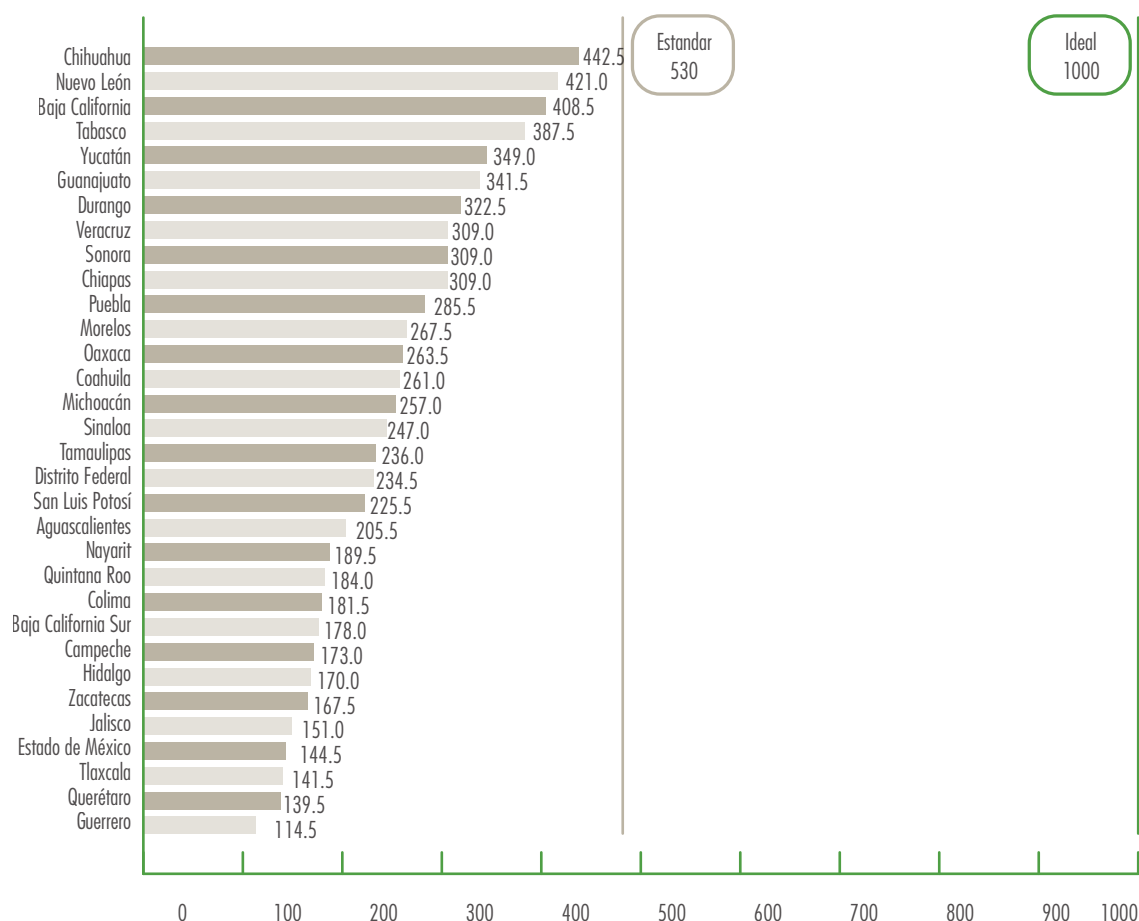
En tercer lugar, se aplica una fórmula para llevar esta calificación combinada por cada subámbito a una escala numérica de 0 a 100. De esta manera, si el mínimo teórico que una entidad podría obtener en calificación en algún subámbito es el compuesto por el nivel de desarrollo 1 y el nivel de formalización 0 (el par ordenado 1-0), a este mínimo teórico le correspondería el número 0 en la escala de 0 a 100. Por tanto, en contraposición, el máximo teórico que una entidad podría alcanzar en un subámbito es nivel de desarrollo 5 y nivel de formalización 3 (el par ordenado 5-3), entonces a este nivel debería corresponderle el máximo de 100 puntos en esta escala.

Con el objetivo de valorar el avance de cada entidad federativa tomando en cuenta estas consideraciones, en este momento se tomó como base que un nivel de avance de 530 respecto de 1,000 refleja el contexto de desarrollo actual que tienen las instituciones del sector

justicia en el país en esta materia. Sin embargo, conforme se apliquen mejoras el estándar deberá acercarse paulatinamente al nivel óptimo de operación en cada ámbito y subámbito.

6. RANKING NACIONAL DEL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN (CONDICIONANTES)

REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN FUNCIÓN DEL AVANCE OBSERVADO A OCTUBRE DEL 2013



*Por un ajuste en el cálculo, la clasificación de las entidades presenta algunas diferencias con una versión previa de este documento.

Para cada uno de estos 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. En la figura se muestran los resultados de la valoración. Se puede apreciar que los estados de Chihuahua, Nuevo León, Baja California, Tabasco, Yucatán y Guanajuato, son los que presentan mayor desarrollo en su proceso y que ha sido de mejor calidad que los demás. 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 y que seguramente atenderán en los años que restan de implementación.

Cabe resaltar que, en general, el principal hallazgo es que a pesar de que hay avances importantes aún faltan temas importantes por atender en los condicionantes. Por ejemplo, falta desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación homogéneos y compartidos, así como fortalecer la ejecución de los planes integrales y mejorar los mecanismos de coordinación institucional.

7. CONCLUSIONES

Una primera conclusión general de este documento es que su proceso de elaboración ha permitido conocer el grado de disponibilidad de información sobre acciones institucionales en materia de implementación y operación del SJP acusatorio. En virtud de lo anterior, la información presentada no necesariamente refleja con exhaustiva precisión –en calidad y cantidad– todas las acciones ejecutadas por las instituciones hasta el momento, sino que se limita a mostrar aquella información que las propias instituciones han puesto al alcance de los ciudadanos interesados en el tema.

Es clara la inexistencia de criterios homogéneos y compartidos por las instituciones operadoras a nivel local y federal para medir y dar seguimiento al proceso de implementación y operación del SJP acusatorio. Esta situación ha dado lugar a la falta de sistematización de estos criterios en herramientas o mecanismos que permitan integrar información completa, comparable y actualizada para una adecuada y oportuna toma de decisiones.

La falta de información completa, comparable y actualizada dificulta una toma de decisiones que garantice en mayor medida el uso óptimo de los recursos financieros para apoyar el proceso de implementación. Esto lleva a considerar llevar a cabo una evaluación posterior al término del gasto de los recursos públicos, de modo que permitan conocer su impacto en el desempeño de los operadores del SJP acusatorio, específicamente sobre los temas de tecnologías de la información, infraestructura, reorganización institucional y capacitación.

Los artículos transitorios de los códigos aprobados no se apegan a la realidad de las instituciones, es decir, no se basan en un conocimiento sistemático, amplio y detallado de la situación real de cada SJP, de los retos que deben enfrentar y la proyección de sus necesidades. En el caso de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, no se conoce la lógica causal o los factores tomados en cuenta para establecer un período de ocho años para llevarla a cabo.

Asimismo, se observa que los planes de implementación son documentos poco utilizados, inexistentes o que fueron elaborados después de haber implementado la re-

forma penal. Tampoco son considerados como un instrumento guía para la implementación. Además, ninguno toma en cuenta la transición del sistema tradicional al nuevo, entendida como el cierre total del sistema de justicia inquisitorio o mixto para dar paso al acusatorio.

Las instituciones están implementando el SJP a distintos ritmos y con diferente calidad, lo que ocasiona asimetrías tanto en el proceso de implementación como en la operación. Esto deriva probablemente en sistemas con deficiencias y debilidades institucionales por parte de algunos operadores que no conducirán un desempeño adecuado.

En relación con el grado de participación ciudadana en el tema de la reforma penal existen pocas organizaciones civiles especializadas en el tema y en su mayoría se encuentran ubicadas en la capital del país, a pesar de que su impacto tiene un alcance nacional. Asimismo, aunque existen casos de éxito a partir de esfuerzos aislados, queda pendiente el desarrollo de esfuerzos colaborativos más ambiciosos que faciliten el impulso de una agenda común.

En cuanto a la operación, en los códigos procesales penales se adoptaron medianamente todos los principios del sistema penal acusatorio, situación que no ha podido garantizar los cambios estructurales en los procesos de trabajo de las instituciones. Es por esto que se requiere además que dichos principios también sean acompañados de cambios en los procesos, modelos de gestión, protocolos y competencias de los operadores para asegurar su observancia en todas las fases y etapas del proceso.

No existe homogeneidad en los tipos de mecanismos de justicia alternativa en materia penal. La mayoría de las entidades ha optado por hacer uso de la tradicional conciliación y mediación, mientras que algunas han desarrollado mecanismos ex profeso bajo distintas denominaciones. Asimismo, la pluralidad legislativa ha favorecido la heterogeneidad respecto de la sede de los procesos de justicia alternativa, lo cual ha provocado una duplicidad tanto en lo que respecta al gasto en infraestructura como en cuanto a funciones para las procuradurías y tribunales. Lo anterior, en detrimento de otras labores prioritarias de las procuradurías de justicia, como la atención a víctimas.

7. CONCLUSIONES

A pesar de que los órganos de procuración de justicia, efectivamente, han desarrollado esfuerzos en materia de atención a víctimas, estos se han centrado básicamente en labores de canalización y orientación, sin que se hayan desarrollado mecanismos de seguimiento que permitan garantizar que la atención sea integral y acorde con las circunstancias particulares de cada caso.

En el ámbito de la ejecución de sanciones penales, destaca la ausencia de reconocimiento de los principios del modelo acusatorio en las audiencias desahogadas frente al Juez de Ejecución. A pesar del mandato de restricción judicial, los jueces de control fungen en varias entidades paralelamente como jueces de ejecución de sentencias. Este hecho evidencia la atención no prioritaria que se ha dado al tema, además de que algunas leyes no contemplan modalidades distintas de la pena privativa de libertad ni penas alternativas a la cárcel, como trabajo comunitario o sanciones económicas.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Carrasco, A. y Carrasco Solís, J. “Servicios previos al juicio. Manual de implementación”. 2011. Instituto de Justicia Procesal Penal. México.

Ayala Chapa, Ma.L., Carrasco Solís, J., et. al. “La reforma al sistema de justicia penal en Nuevo León. Sus principales tendencias 2004-2007”. 2009. Institución Renace, A.B.P. México.

Camacho Maciel, S. Mapa de avance de la reforma de justicia penal en las entidades federativas, en “La reforma procesal penal en México, retos y avances.” 2013. USAID. México.

Buenrostro Baez, R. “Justicia alternativa y el sistema acusatorio”. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/PDF/DGEPN-16JusticiaAlternativaySistemaAcusatorio.pdf>

CONATRI. “Código modelo del proceso penal acusatorio para los estados de la federación”. 2009. Fondo Jurídica. México.

Caballero Juárez, J.A., Sarre Iguiniz, M., et al. “Las reformas de la reforma procesal penal en Chihuahua”. 2012. Tirant lo Blanch. México.

Carrasco Solís, J. y Saucedo Rangel, A. “Informe Morelos, Sistema acusatorio adversarial, seguimiento de los procesos de implementación de la Reforma Penal en México”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile.

Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México. “El proceso de implementación del sistema de justicia acusatorio en el Estado de México”. México.

Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Chiapas. “Manual de organización de los órganos jurisdiccionales”. 2012. México.

Gravano, G.C. y Gamboa, A.C. “Nuevo diseño, Fiscalías de la ciudad”. 2013. Secretaría General de Política Criminal y Planificación Estratégica del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires. Argentina.

“Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”. Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1988.

Ferrer Mac-Gregor, E. “Estudio monográfico, el juicio de amparo y el sistema procesal penal acusatorio”. 2011. SETEC. México. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/EstMon>

“Nuevo programa de capacitación de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal”. Disponible para su consulta en http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Programa_de_Capacitacion

“Nuevo programa de difusión de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal”. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ProgramaDifusionPDF>

“Nuevo sistema de certificación docente de la Secretaría Técnica del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal”. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/CertificacionDocente>

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lorenzo, L. “Gestión de la Defensa Pública, Consideraciones sobre los modelos de gestión y los procesos de trabajo de la Defensa Pública”. 2012. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile.

Pérez Rivera, J. M. “El modelo de gestión de los despachos judiciales en el nuevo sistema procesal penal del Departamento de Morelos, Chihuahua”. México. Disponible para su consulta en <http://www.slideshare.net/STDGAT/organizacin-del-dtto-morelos-chih-javier-prez-rivera-130oct>

Poder Judicial del Estado de Guanajuato. “Manual de puestos del Juzgado de Oralidad Penal”. 2012. México

Poder Judicial del Estado de México. “Manual de organización y procedimientos administrativos para los órganos jurisdiccionales del sistema de justicia penal acusatorio y oral”. México. Disponible para su consulta en http://www.pjbc.gob.mx/instituto/CURSO%20SOBRE%20EL%20NUEVO%20PROCESO%20PENAL%20ACUSATORIO%20Y%20ORAL/m%C3%B3dulo%202/Material_%20%201.pdf

“Programa de capacitación y difusión de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.” Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/PDF?archivo=ProgramaCapacitacionDifusionAnterior>

“Listado de docentes certificados por la Secretaría Técnica del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal”. Disponible para su consulta en http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Docentes_Certificados

Primer foro nacional de difusión 2012. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ForoDifusion2012>

“Proyecto de capacitación nacional sobre el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral”, de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia del País (CONATRI).

“Proyecto de Código Modelo de Procedimientos Penales para las entidades federativas de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal”. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/PDF/DGEPN-01ProyectoCodigoModelo.pdf>

UNODC. “Observations concerning the standard minimum rules for the treatment of prisoners”. 2013. Brasil. Disponible para su consulta en <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/IEGM-SMR-BRAZIL/SPT.pdf>

“Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)”. Adoptadas por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1990.

“Principios básicos para el tratamiento de los reclusos”. Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 14 de diciembre de 1990.

“Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”. Adoptadas por el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra, 1955) y aprobadas por el Consejo Económico y Social (1957 y 1977).

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Manual de defensoría penal pública para América Latina y el Caribe”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile.

Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas. “Manual general de organización”. 2013. México.

Procuraduría General de la República. “Protocolos de cadena de custodia, dos grandes etapas: preservación y procesamiento”. 2013. INACIPE. México.

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. “Sistema informático de gestión integral, SIGP”. Dirección General de Asistencia Técnica. México. Disponible para su consulta en http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Tecnologias_de_la_Informacion_y_Equipamiento

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. “El rol de la policía investigadora en el sistema acusatorio”. México. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/POLICIA-INVESTIGADORA.pdf>

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. “El rol de la policía preventiva en el sistema acusatorio”. México. Disponible para su consulta en <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/POLICIA-PREVENTIVA.pdf>

Vargas, V. “Herramientas para el diseño de despachos judiciales”. 2006. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile.

Vasconcelos Méndez, R. “Informe Estado de México, sistema acusatorio adversarial, seguimiento de los procesos de implementación de la reforma penal en México”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile.

Villalobos Medina, M.T. “Informe Oaxaca, sistema acusatorio adversarial, seguimiento de los procesos de implementación de la reforma penal en México”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA. Chile.

REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

ANEXO 1

CALENDARIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Estatus	Entidad Federativa	Estrategia de Gradualidad	Fecha de publicación	AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN										Tiempo (años)	Plazo modificado
				2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
3	Chihuahua	Territorial	09/08/2006	01-ene 01-jul	01-ene									2	No
3	Estado de México	Territorial	23/04/2009			01-oct	01-abr 01-oct	01-abr 01-oct						3	No
3	Morelos **	Territorial	22/11/2007		30-oct	01-jun		14-feb	01-ene					5	Si
3	Yucatán	Territorial	08/06/2011					15-nov	21-sep	06-sep				5	No
2	Baja California **	Territorial	22/04/2010				10-ago	03-may	03-may		11-ago	11-ago		6	Si
2	Chiapas	Mixto	09/02/2012						21-may	01-ene		2° Trim.	2° Trim.	5	No
2	Durango *	Territorial	05/12/2008			31-dic								n/d	No
2	Guanajuato	Territorial	03/09/2010					01-sep		01-ene	01-ene	01-ene		5	No
2	Nuevo León	Delito	05/07/2011						01-ene	01-ene	01-ene	01-ene	01-ene	5	No
2	Oaxaca **	Territorial	09/09/2006	09-sep	09-sep			09-sep	09-sep	09-sep	09-sep	09-sep	09-sep	10	Si
2	Puebla	Territorial	21/02/2011							15-ene 17-sep	18-mar 17-sep	17-mar	17-jun	4	No
2	Tabasco	Territorial	29/08/2012						28-sep	09-dic	11-ago 8-dic	24-ago 7-dic	07-mar	5	No
2	Tamaulipas *	Territorial	04/07/2012							01-jul				n/d	No
2	Veracruz	Territorial	17/09/2012							11-may	11-may	11-may		3	No
2	Zacatecas **	Territorial	15/09/2007		05-ene 01-jul	04-ene		01-jul	07-ene 01-jul	06-ene	05-ene	04-ene		8	Si
1	Baja California Sur	Territorial									01-jul	01-feb	1-ene 1-jun		
1	Coahuila	Territorial	17/02/2012							01-jun					
1	Distrito Federal	Territorial	22/07/2013									01-ene			
1	Michoacán	Territorial	13/01/2012								03-feb				Si
1	Quintana Roo	Territorial	17/02/2012							15-oct	15-oct				Si
1	San Luis Potosí	Territorial	16/10/2012								01-mar				Si
1	Sinaloa	Territorial	25/01/2013							01-dic	01-jun 01-dic	01-jun	01-jun		
1	Tlaxcala	Territorial	30/05/2012								01-ene 25-ago	12-ene 29-jun	11-ene 13-jun		Si
1	Aguascalientes	Territorial	20/05/2013								16-jun	5-ene 1-jun	4-ene 18-jun		
1	Hidalgo	Territorial	14/03/2011												Si
1	Sonora ****	Territorial	30/01/2012								1er. Sem				

Notas:

* Solo está definida la fecha de entrada en vigor para una región, y están pendientes los plazos para el resto del territorio.

** Los números en rojo son las fechas originales pero que fueron modificadas. Los números en azul son las nuevas fechas de entrada en vigor.

*** En el dictamen del CPP establece gradualidad por delito, sin embargo en notas periodísticas se afirma que será por territorio. Las fechas de entrada coinciden en ambos documentos.

**** Fecha probable

1= sin operación; 2= operación parcial; 3= operación total.

REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

Estatus	Entidad Federativa	Estrategia de Gradualidad	Fecha de publicación	AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN										Tiempo (años)	Plazo modificado
				2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
1	Jalisco ***	Territorial									01-ene	01-ene	01-ene		
1	Campeche ****	Territorial									ene				
1	Querétaro ****	Territorial								mar					
1	Colima														
1	Nayarit														
1	Guerrero														

Notas:

* Solo está definida la fecha de entrada en vigor para una región, y están pendientes los plazos para el resto del territorio.

** Los números en rojo son las fechas originales pero que fueron modificadas. Los números en azul son las nuevas fechas de entrada en vigor.

*** En el dictamen del CPP establece gradualidad por delito, sin embargo en notas periodísticas se afirma que será por territorio. Las fechas de entrada coinciden en ambos documentos.

**** Fecha probable

1= sin operación; 2= operación parcial; 3= operación total.

ANEXO 2

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO APROBADO A LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA ESTATALES EN EL PERIODO 2010-2013

Entidad Federativa	Incremento porcentual	Nº de orden
Chihuahua	230.3	1
Nuevo León	117	2
Baja California Sur	86.3	3
Oaxaca	81.5	4
Yucatán	55.3	5
Durango	0.0	26
Tamaulipas	-9.8	27
Nayarit	-20.2	28
Guerrero	-20.5	29
Chiapas	-25.8	30
Coahuila	-42.8	31
Zacatecas	-59.5	32

Medida	Valor	Ubicación
Promedio	27.4	13
Mínimo	-59.5	32
Máximo	230.3	1

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO APROBADO A LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA ESTATALES EN EL PERIODO 2010-2013

Entidad	Incremento porcentual	Nº de orden
Yucatán	80.0	1
Baja California Sur	77.4	2
Michoacán	74.7	3
Nuevo León	69.7	4
Quintana Roo	61.4	5
Durango	0	30
Chiapas	-46.7	32
Medida	Valor	Ubicación
Promedio	30.1	14
Mínimo	-46.7	32
Máximo	80	1

9. ANEXOS
**VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO
APROBADO A LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA
ESTATALES EN EL PERIODO 2010-2013**

Entidad Federativa	Incremento porcentual	Nº de orden
Chihuahua	230.3	1
Nuevo León	117	2
Baja California Sur	86.3	3
Oaxaca	81.5	4
Yucatán	55.3	5
Durango	0.0	26
Tamaulipas	-9.8	27
Nayarit	-20.2	28
Guerrero	-20.5	29
Chiapas	-25.8	30
Coahuila	-42.8	31
Zacatecas	-59.5	32

Medida	Valor	Ubicación
Promedio	27.4	13
Mínimo	-59.5	32
Máximo	230.3	1

**VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO APROBADO
A LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA
ESTATALES EN EL PERIODO 2010-2013**

Entidad	Incremento porcentual	Nº de orden
Yucatán	80.0	1
Baja California Sur	77.4	2
Michoacán	74.7	3
Nuevo León	69.7	4
Quintana Roo	61.4	5
Durango	0	30
Chiapas	-46.7	32

Medida	Valor	Ubicación
Promedio	30.1	14
Mínimo	-46.7	32
Máximo	80	1

**VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO APROBADO POR INSTITUCIÓN
CON RESPECTO AL PRESUPUESTO TOTAL APROBADO EN EL PERIODO
2010-2013**

Entidad	PGJ vs. Pto. Total	Nº	Entidad	TSJ vs. Pto. Total	Nº	Entidad	(PGJ+TSJ) vs. Pto. Total	Nº
Chihuahua	5.2	1	Distrito Federal	2.7	1	Chihuahua	7.2	1
Coahuila	3.5	2	Morelos	2.4	2	Distrito Federal	6.1	2
Baja California	3.4	3	Guanajuato	2.3	3	Guanajuato	5.5	3
Distrito Federal	3.3	4	San Luis Potosí	2.3	4	Baja California	5.5	4
Guanajuato	3.2	5	Baja California	2.1	5	Nuevo León	4.7	5
Promedio	2.0	10	Promedio	1.6	18	Promedio	3.6	13
Mínimo	0.8	32	Mínimo	0.8	32	Mínimo	1.8	32
Máximo	5.2	1	Máximo	2.7	1	Máximo	7.2	1

REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

VARIACIÓN DEL GASTO ASIGNADO A LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA ESTATALES 2013 - 2010

Entidad	% Variación
Chihuahua	230.3
Nuevo León	117
Baja California Sur	86.3
Oaxaca	81.5
Yucatán	55.3
Campeche	45.4
Hidalgo	43.6
Quintana Roo	39.4
Querétaro	35.6
Veracruz	35.1
Morelos	33.1
Puebla	32.5
San Luis Potosí	27.1
Sonora	27
Jalisco	25.6
Colima	24.4
Guanajuato	20.2
Sinaloa	18.6
Aguascalientes	17
Tlaxcala	13.8
Estado de México	10.1
Baja California	9.7
Michoacán	8.9
Distrito Federal	8.8
Tabasco	8.6
Durango	0
Tamaulipas	-9.8
Nayarit	-20.2
Guerrero	-20.5
Chiapas	-25.8
Coahuila	-42.8
Zacatecas	-59.5

VARIACIÓN DEL GASTO ASIGNADO A LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ESTATALES 2013 - 2010

Entidad	% Variación
Yucatán	80
Baja California Sur	77.4
Michoacán	74.7
Nuevo León	69.7
Quintana Roo	61.4
Tlaxcala	49.4
Oaxaca	44.6
Tamaulipas	43.4
Morelos (2)	42.8
Guanajuato	35.2
Hidalgo	35
Querétaro	34.3
Coahuila	31.4
Chihuahua	30.6
Veracruz	29.4
Nayarit	28.6
San Luis Potosí	28.1
Sonora	26.2
Estado de México	23.8
Guerrero	22.9
Baja California	19
Campeche	18.8
Aguascalientes	15.9
Puebla	15.5
Colima	15.4
Sinaloa	14.1
Zacatecas	12.5
Tabasco	11.5
Jalisco (1)	9.2
Distrito Federal	7.9
Durango	0
Chiapas	-46.7

9. ANEXOS
**PORCENTAJE DE GASTO QUE REPRESENTA EL SECTOR JUSTICIA
DEL PRESUPUESTO TOTAL ESTATAL (PROMEDIO 2010-2013)**

Orden	Entidad	% PGJ	Orden	Entidad	% TSJ	Orden	Entidad	% PGJ-TSJ (Sector Justicia)
1	Chihuahua	5.2	1	Distrito Federal	2.7	1	Chihuahua	7.2
2	Coahuila	3.5	2	Morelos (2)	2.4	2	Distrito Federal	6.1
3	Baja California	3.4	3	Guanajuato	2.3	3	Guanajuato	5.5
4	Distrito Federal	3.3	4	San Luis Potosí	2.3	4	Baja California	5.5
5	Guanajuato	3.2	5	Baja California	2.1	5	Nuevo León	4.7
6	Tabasco	3.1	6	Nuevo León	2.1	6	Coahuila	4.5
7	Nuevo León	2.6	7	Querétaro	2.1	7	Querétaro	4.4
8	Colima	2.3	8	Chihuahua	2	8	San Luis Potosí	4.3
9	Querétaro	2.3	9	Michoacán	2	9	Morelos (2)	4.2
10	Quintana Roo	2.1	10	Quintana Roo	1.9	10	Tabasco	4.2
11	Sonora	2.1	11	Colima	1.7	11	Quintana Roo	4
12	Nayarit	2	12	Aguascalientes	1.6	12	Colima	4
13	San Luis Potosí	2	13	Estado de México	1.6	13	Sonora	3.6
14	Sinaloa	2	14	Nayarit	1.6	14	Nayarit	3.6
15	Zacatecas	2	15	Sonora	1.6	15	Aguascalientes	3.5
16	Aguascalientes	1.9	16	Veracruz	1.6	16	Michoacán	3.2
17	Durango	1.9	17	Yucatán	1.6	17	Durango	3.2
18	Jalisco	1.8	18	Campeche	1.5	18	Zacatecas	3.2
19	Morelos	1.8	19	Baja California Sur	1.4	19	Sinaloa	3.1
20	Baja California Sur	1.6	20	Guerrero	1.4	20	Estado de México	3.1
21	Campeche	1.6	21	Tlaxcala	1.4	21	Baja California Sur	3
22	Estado de México	1.5	22	Durango	1.2	22	Campeche	3
23	Tamaulipas	1.5	23	Jalisco	1.2	23	Jalisco	3
24	Guerrero	1.4	24	Oaxaca	1.2	24	Tamaulipas	2.8
25	Chiapas	1.2	25	Tamaulipas	1.2	25	Guerrero	2.8
26	Michoacán	1.2	26	Zacatecas	1.2	26	Yucatán	2.7
27	Yucatán	1.1	27	Sinaloa	1.1	27	Veracruz	2.6
28	Oaxaca	1	28	Tabasco	1.1	28	Tlaxcala	2.2
29	Puebla	1	29	Coahuila	1	29	Oaxaca	2.1
30	Hidalgo	0.9	30	Hidalgo	1	30	Chiapas	2.1
31	Veracruz	0.9	31	Chiapas	0.9	31	Hidalgo	1.9
32	Tlaxcala	0.8	32	Puebla	0.8	32	Puebla	1.8

9. ANEXOS
ANEXO 3
ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO FEDERAL (RELATIVA) POR AÑO Y POR EJE

SUBSIDIO 2010		SUBSIDIO 2011	
Infraestructura y equipamiento	52%	Equipamiento	23%
Capacitación	21%	Capacitación	20%
Difusión	12%	Planeación	17%
Tecnologías de la información	7%	Reorganización Institucional	16%
Normatividad	4%	Difusión	9%
Reorganización Institucional	3%	Tecnologías de la información	8%
Planeación	0%	Normatividad	5%
		Infraestructura	3%
		Seguimiento y evaluación	0%

SUBSIDIO 2012		SUBSIDIO 2013	
Equipamiento	27%	Equipamiento	41%
Reorganización Institucional	19%	Capacitación	25%
Capacitación	18%	Difusión	12%
Tecnologías de la información	17%	Reorganización Institucional	9%
Difusión	11%	Tecnologías de la información	4%
Seguimiento y evaluación	3%	Seguimiento y evaluación	3%
Planeación	2%	Planeación	2%
Infraestructura	1%	Infraestructura	2%
Normatividad	1%	Normatividad	1%

SUBSIDIO 2010 - 2013	
Equipamiento	25%
Capacitación	21%
Reorganización Institucional	12%
Infraestructura	12%
Difusión	11%
Tecnologías de la información	9%
Planeación	6%
Normatividad	3%
Seguimiento y evaluación	1%

Nota: Si bien todos los gastos descritos en la tabla anterior podrían ser incluidos bajo la categoría de costo de la implementación, ésta se refiere exclusivamente a costos directos del proceso de implementación y fueron reportados como tales en los informes de la SETEC.

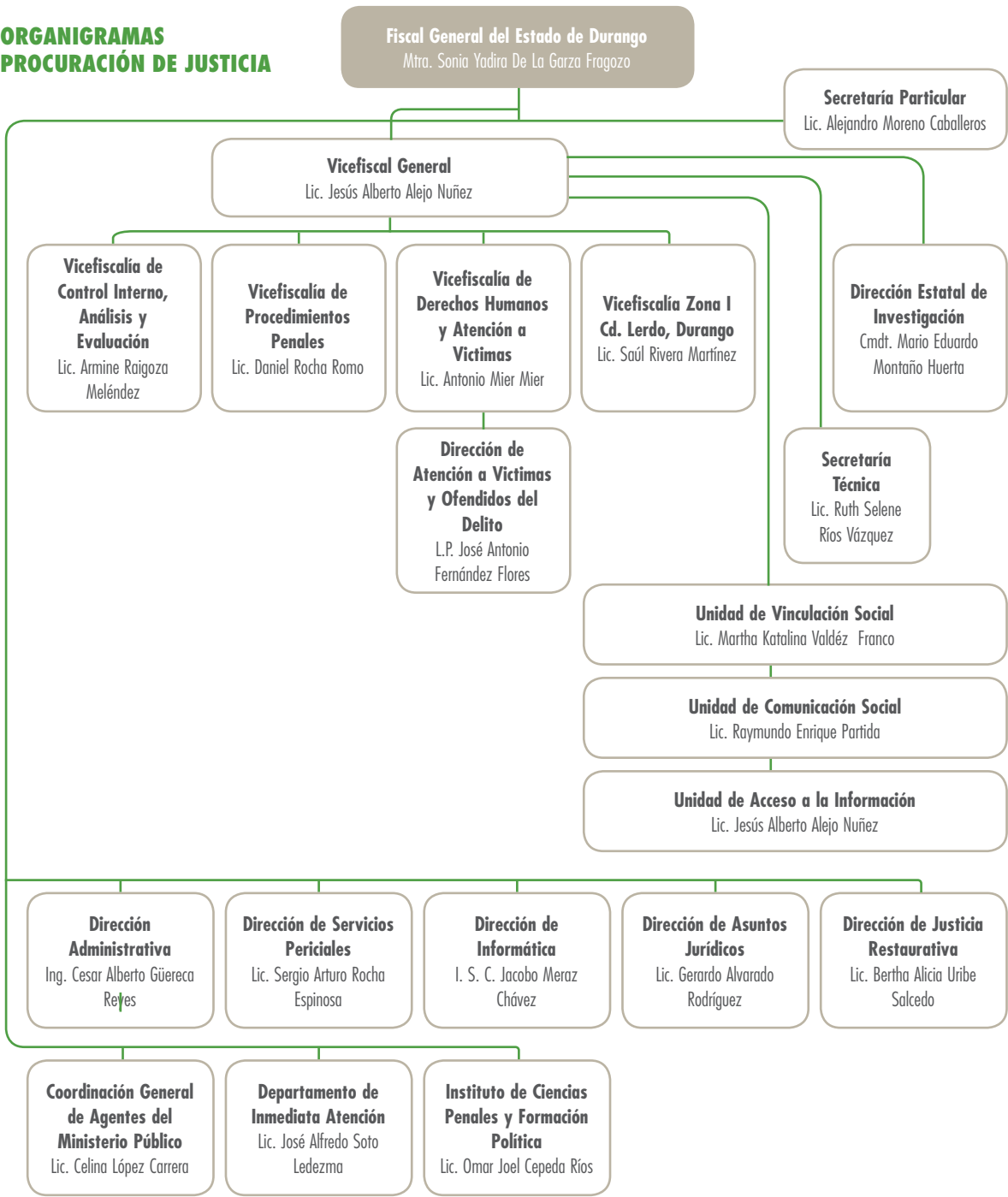
ANEXO 4
**ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO FEDERAL (RELATIVA) POR ENTIDAD
FEDERATIVA EN EL PERIODO 2010-2013**

Entidad Federativa	Subsidio recibido	Subsidio recibido acumulado
Baja California	7.1%	0%
Guanajuato	6.2%	13.3%
Distrito Federal	6.0%	19.3%
Yucatán	5.2%	24.5%
Hidalgo	5.2%	29.7%
Morelos	4.9%	34.6%
Nuevo León	4.9%	39.4%
Durango	4.6%	44.0%
Estado de México	4.2%	48.1%
Puebla	3.7%	51.9%
Chihuahua	3.7%	55.5%
Zacatecas	3.4%	59.0%
Tabasco	3.3%	62.3%
Jalisco	3.1%	65.4%
Chiapas	3.0%	68.4%
Oaxaca	3.0%	71.5%
Michoacán	2.8%	74.3%
San Luis Potosí	2.8%	76.5%
Guerrero	2.6%	79.1%
Campeche	2.3%	81.4%
Sonora	2.3%	83.8%
Colima	2.0%	85.8%
Tamaulipas	1.9%	87.7%
Veracruz	1.9%	89.6%
Coahuila	1.8%	91.4%
Tlaxcala	1.7%	93.1%
Baja California Sur	1.6%	94.7%
Querétaro	1.5%	96.2%
Sinaloa	1.4%	97.6%
Quintana Roo	1.2%	98.8%
Nayarit	0.7%	99.5%
Aguascalientes	0.5%	100.0%

ANEXO 5

ORGANIGRAMAS
 PROCURACIÓN DE JUSTICIA

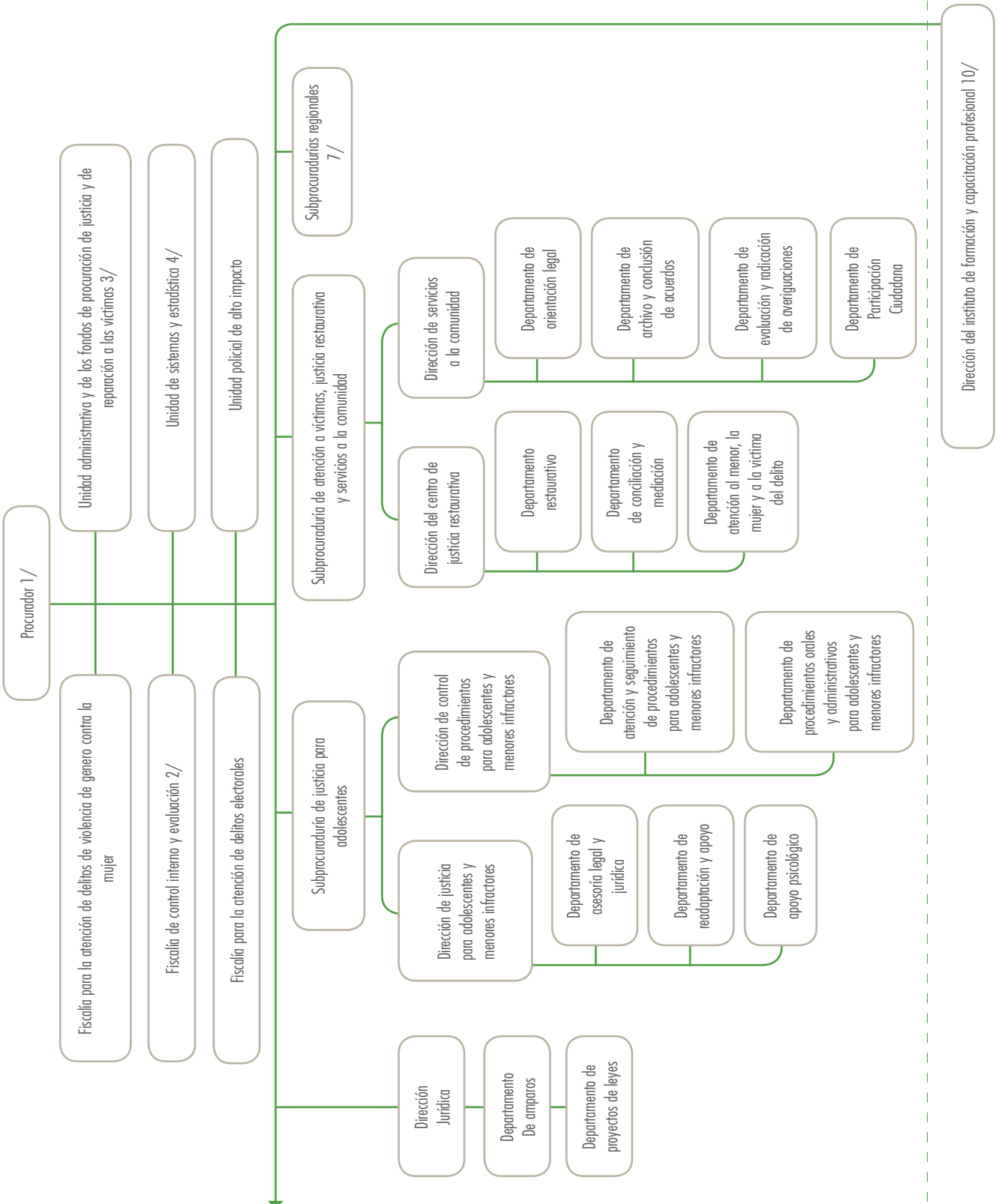
DURANGO



9. ANEXOS

OAXACA

Procuraduría general de justicia del estado



Continúa en la siguiente página

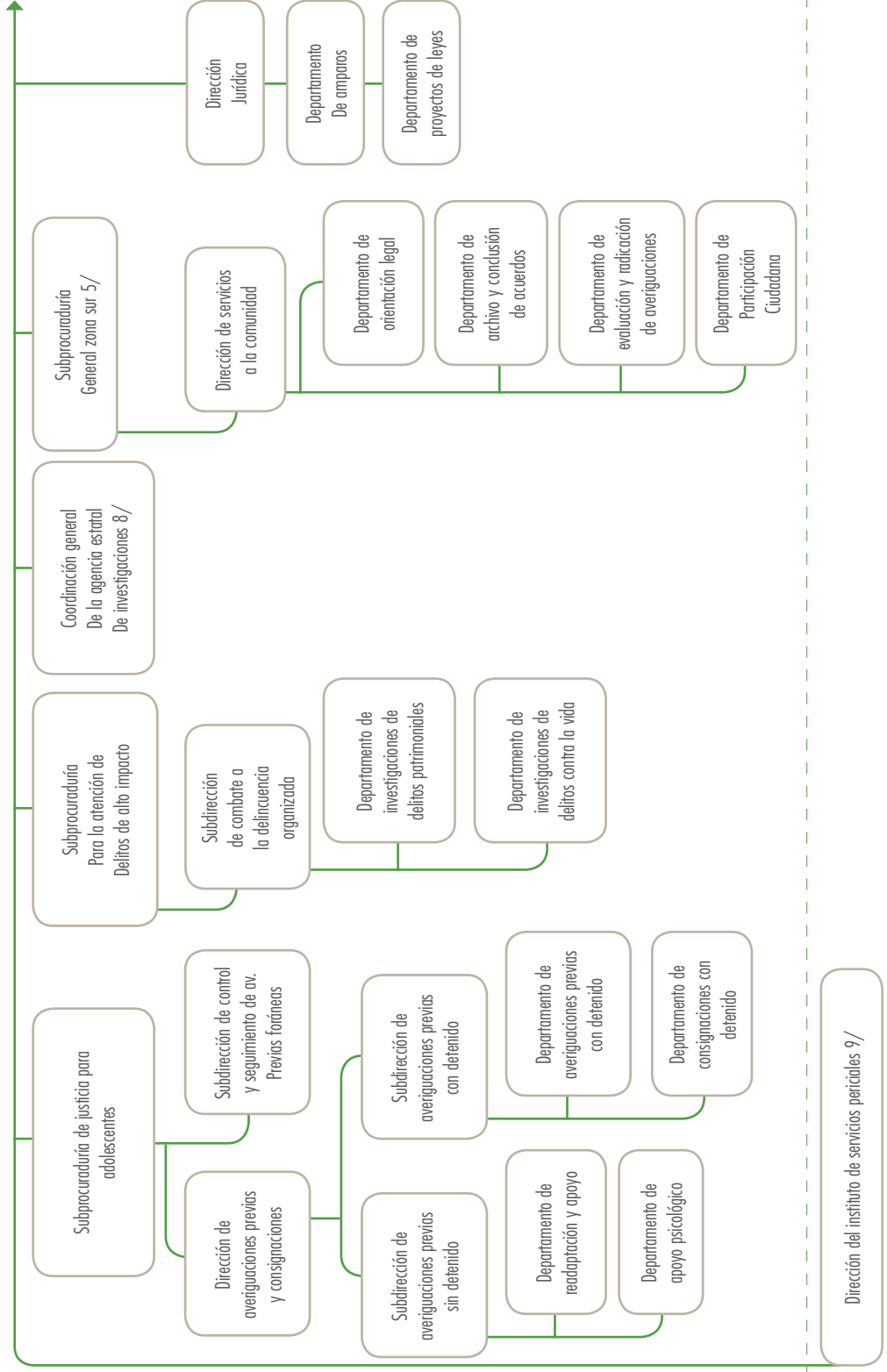
REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

OAXACA

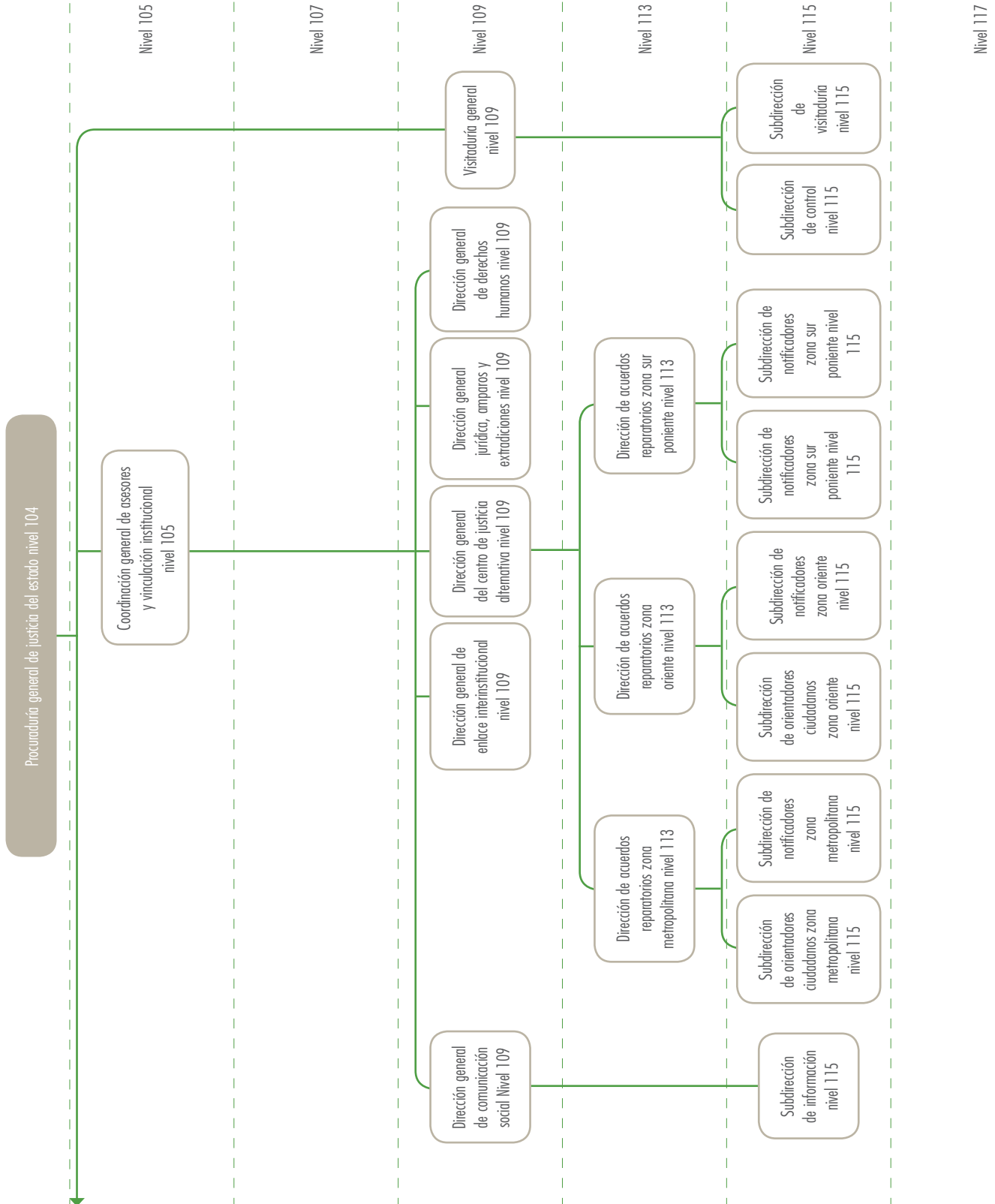
- 1/ Incluye: 1 subdirección operativa(20a), 1 secretario particular (19a), 10 asesores (18a), 1 depto. De información y análisis (17a) y 1 secretaria ejecutiva (16a)
- 2/ Incluye: 1 secretaria particular (18a), 1 dirección de asuntos internos (22a), 1 visitaduría general (22a), 1 subdirección para visitantes itinerantes(20a), 1 depto. De enlace interinstitucional y proyectos especiales (16a) y 1 depto. De control de la mesa de responsabilidades(16a)
- 3/ Incluye: 1 depto. De recursos humanos (17a), 1 depto. De recursos materiales (17a), 1 depto. De ingresos y egresos (17a), 1 depto. Al seguimiento al programa de homologación salarial (17a), 1 depto. De control vehicular (17a), 1 depto. De control de control presupuestal (17a), 1 depto. De incidencias (17a), 1 depto. De contabilidad (16b), 1 depto. De pagaduría y caja (16a), 1 depto. De mecánica (16a) y 1 depto. De compras y almacén (16a)
- 4/ Incluye: 1 depto. De cómputo y comunicaciones (17a), 1 depto. De administración del site local (17a), 1 depto. De organización y métodos (17a), 1 depto. De desarrollo de sistemas (16b) y 1 depto. De soporte técnico y operación (16b)
- 5/ Incluye: 1 secretario particular (18a)
- 6/ Incluye: 1 fiscalía de investigaciones en delitos de trascendencia social (22a), 1 secretaria particular (18a) y 1 subdirección de control y seguimiento de averiguaciones previas (20a)
- 7/ Incluye: 4 subprocuradurías regionales en costa, cuenca, istmo y mixteca (organigrama por separado).
- 8/ 9/ Y 10/ organigramas por separado

Empieza en la página anterior



9. ANEXOS

MORELOS



REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

MORELOS

Empieza en la página anterior

Nivel 105

Nivel 107

Nivel 109

Nivel 113

Nivel 115

Nivel 117

Coordinación general de administración y sistemas nivel 107

Dirección general de administración de bienes asegurados nivel 109

Dirección general de control administrativo nivel 109

Dirección general de planeación y evaluación nivel 109

Dirección general de sistemas e información criminológica nivel 109

Dirección de recursos financieros nivel 113

Dirección de servicios generales y recursos materiales Nivel 113

Dirección de enlace con el consejo estatal de seguridad pública nivel 113

Dirección de recursos humanos nivel 113

Subdirección de recursos estatales nivel 115

Subdirección de recursos federales nivel 115

Subdirección de control de presupuesto nivel 115

Subdirección de desarrollo administrativo nivel 115

Subdirección de nominas nivel 115

Subdirección de personal nivel 115

Subdirección de digitalización y comunicación nivel 115

Departamento de registro y control de bienes asegurados nivel 117

Departamento de supervisión de depósitos nivel 117

Departamento de control de combustibles nivel 117

Departamento de almacén nivel 117

Departamento de servicios generales nivel 117

Departamento de planeación nivel 117

Departamento de evaluación nivel 117

Departamento de sistemas nivel 117

Departamento de scapa nivel 117

Departamento de desarrollo de sistemas nivel 117

Departamento de capacitación y soporte nivel 117

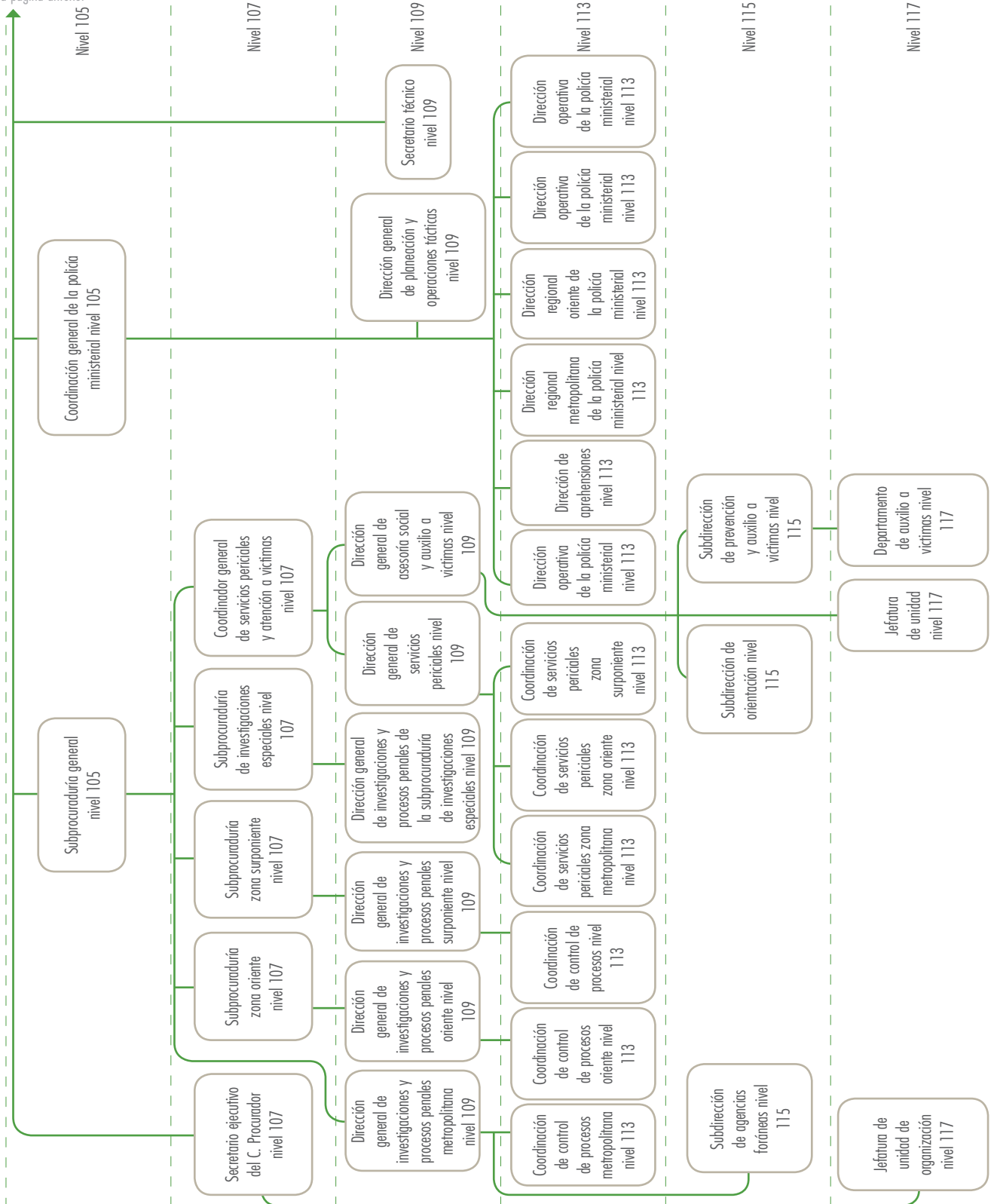
Departamento de administración de base de datos y comunicaciones nivel 117

Continúa en la siguiente página

9. ANEXOS

MORELOS

Empieza en la página anterior



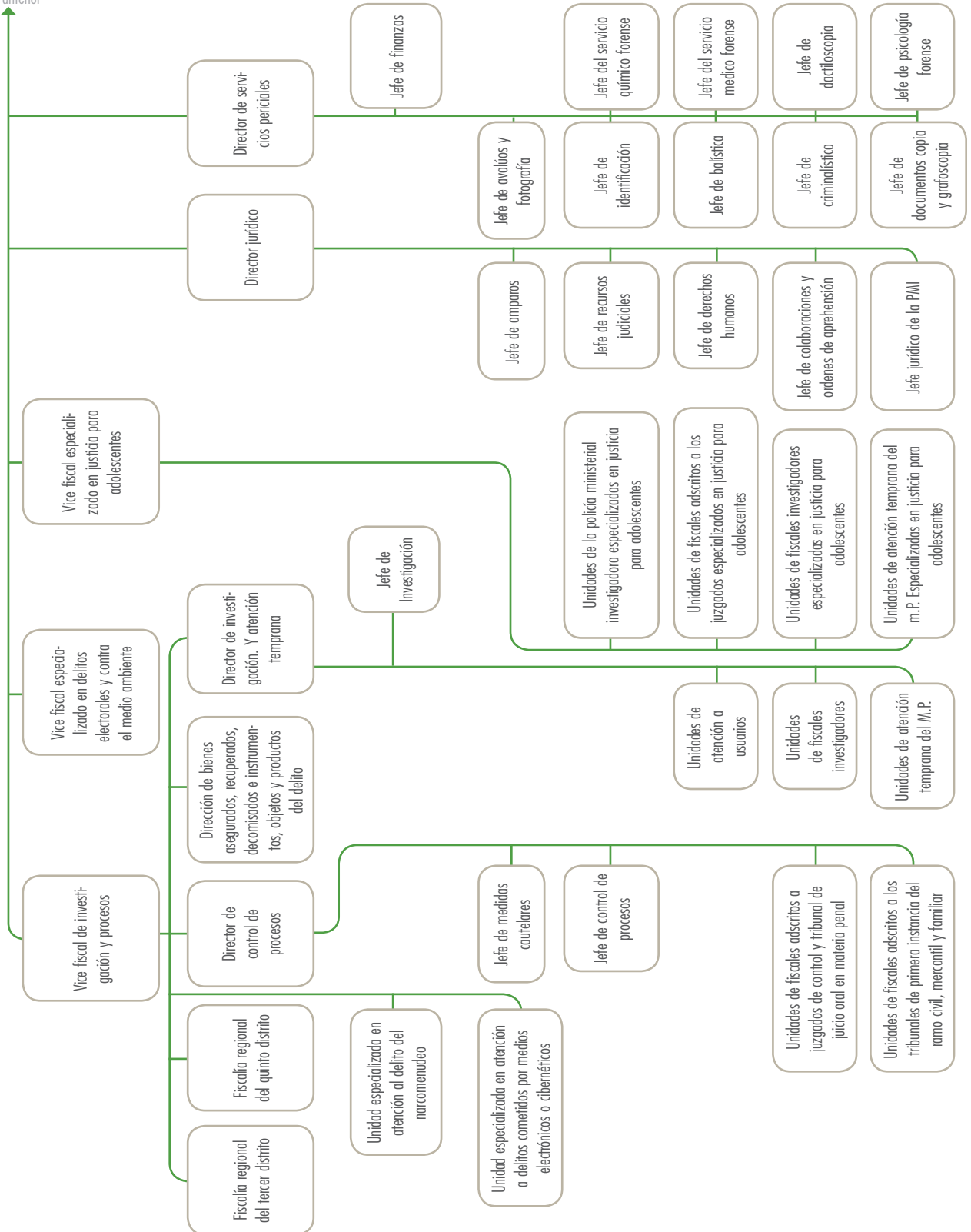


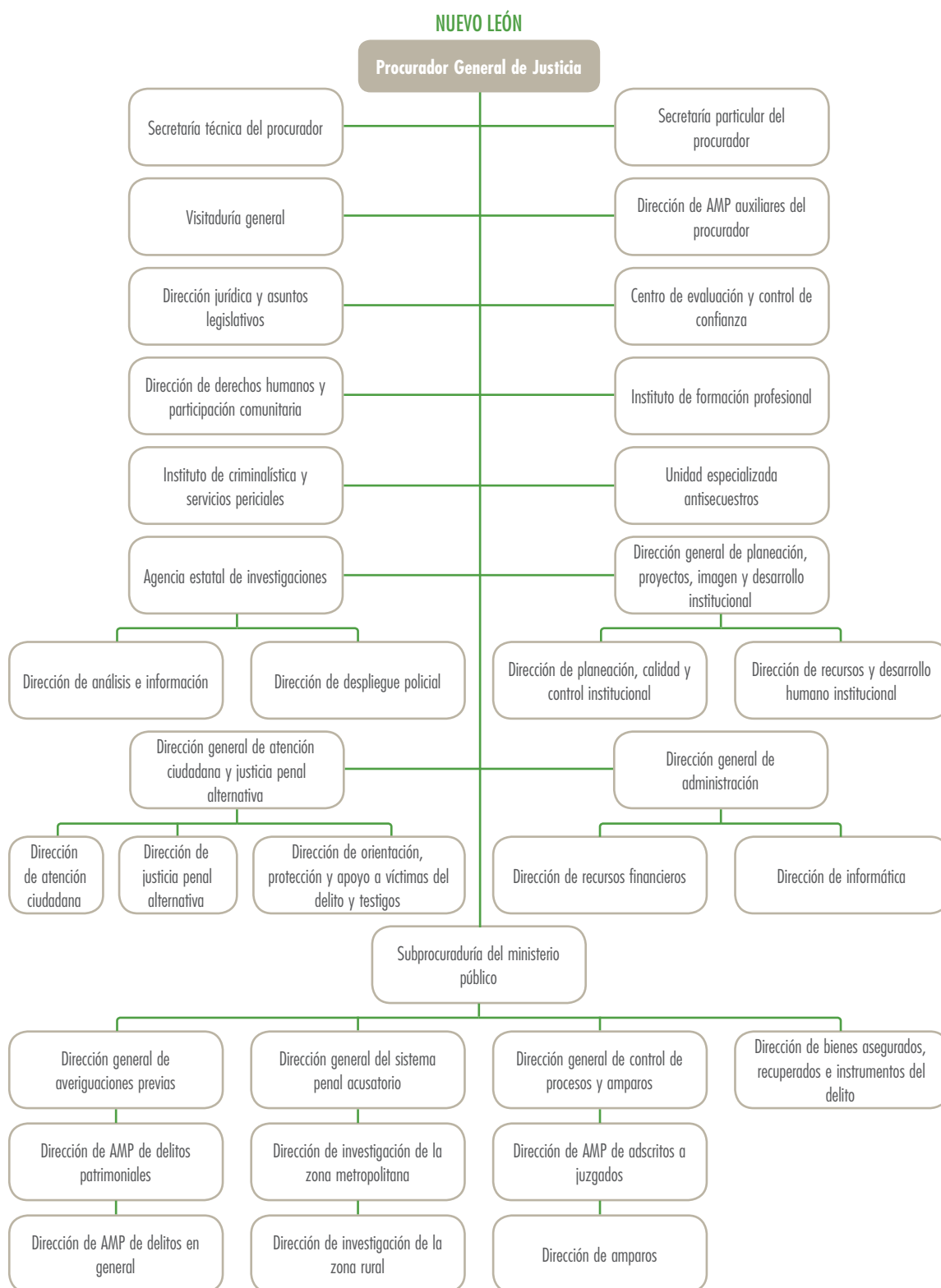
REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

Empieza en la página anterior

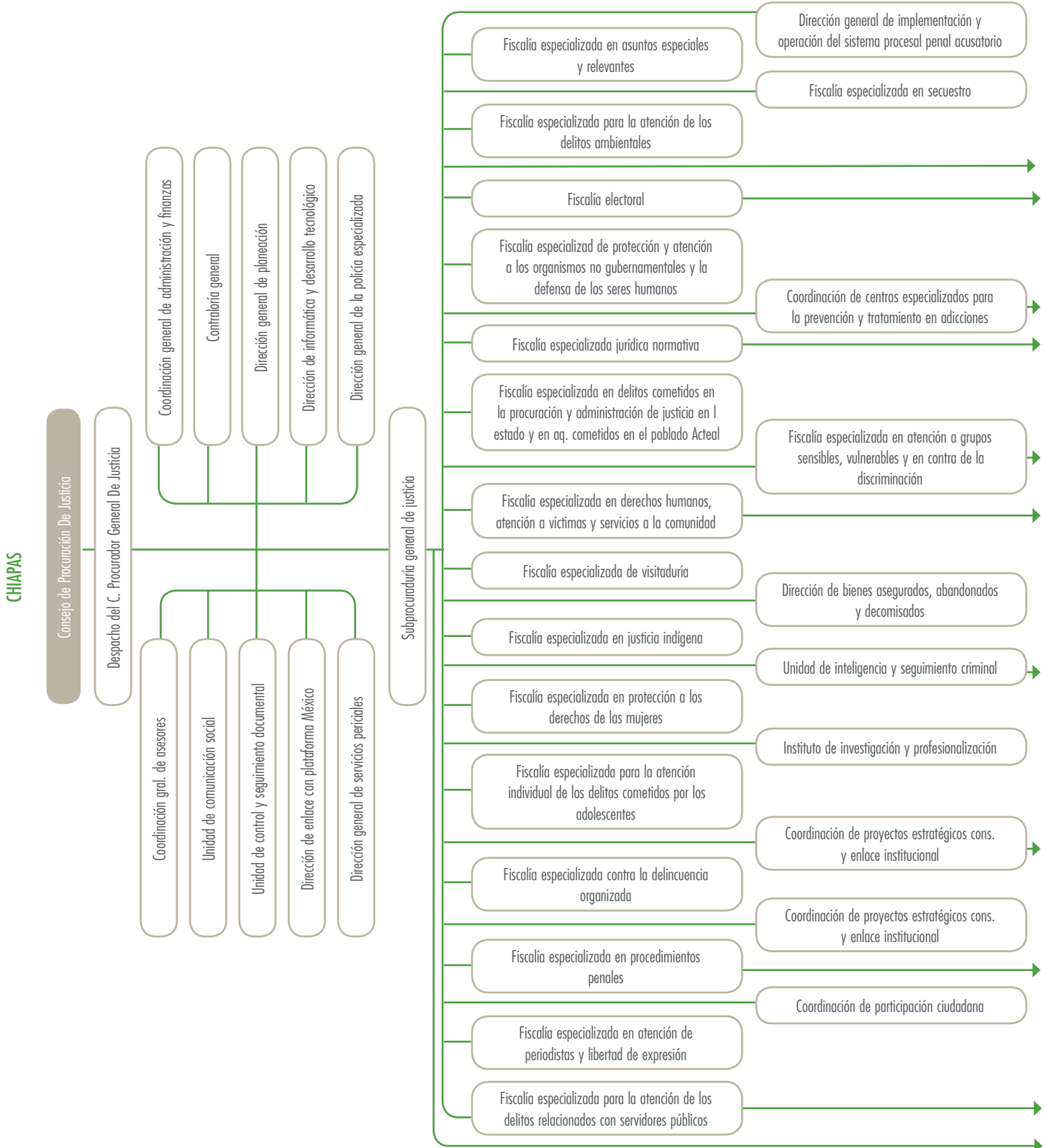
YUCATÁN



9. ANEXOS


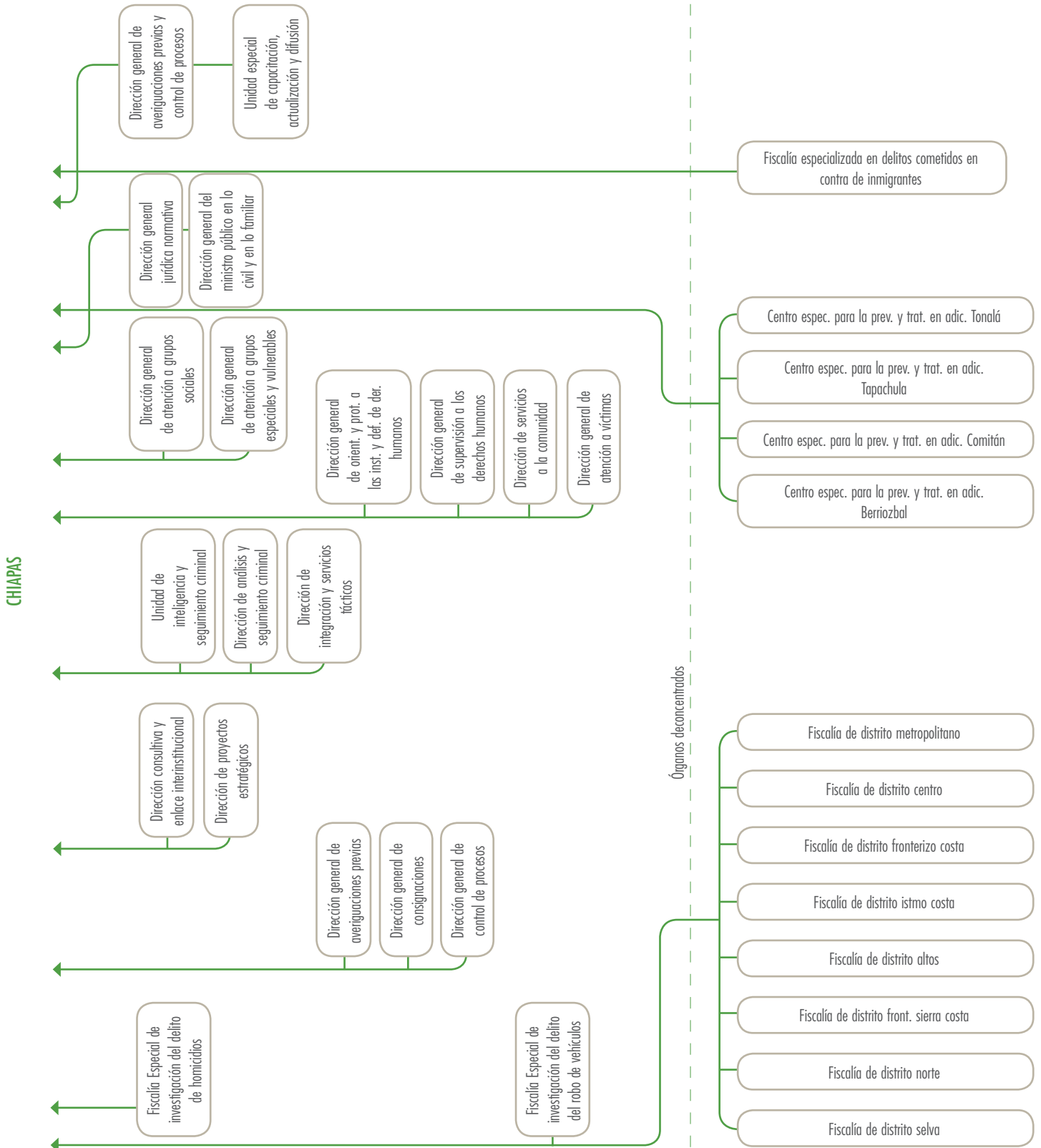
REPORTE DE HALLAZGOS

9. ANEXOS

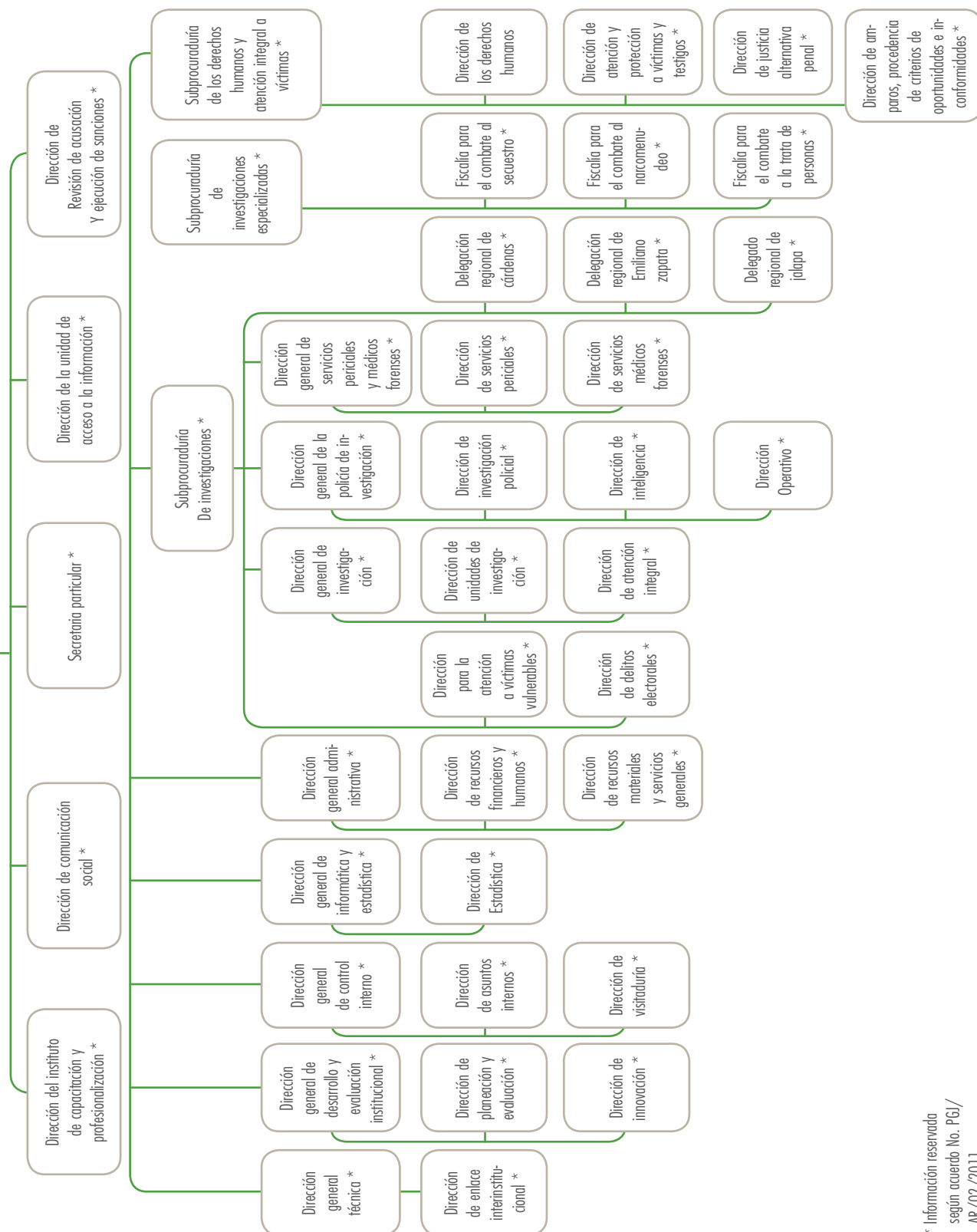


REPORTE DE HALLAZGOS

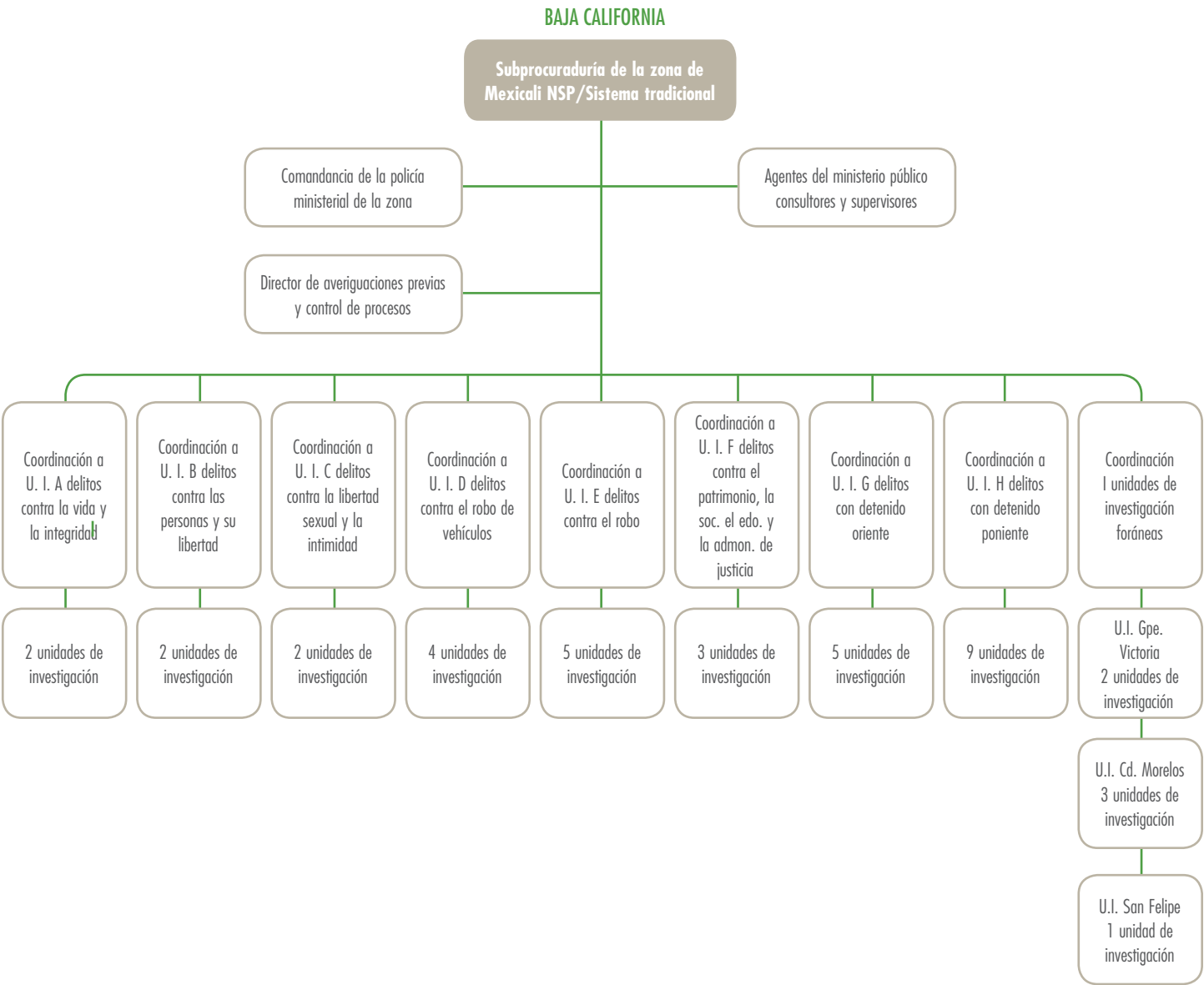
9. ANEXOS

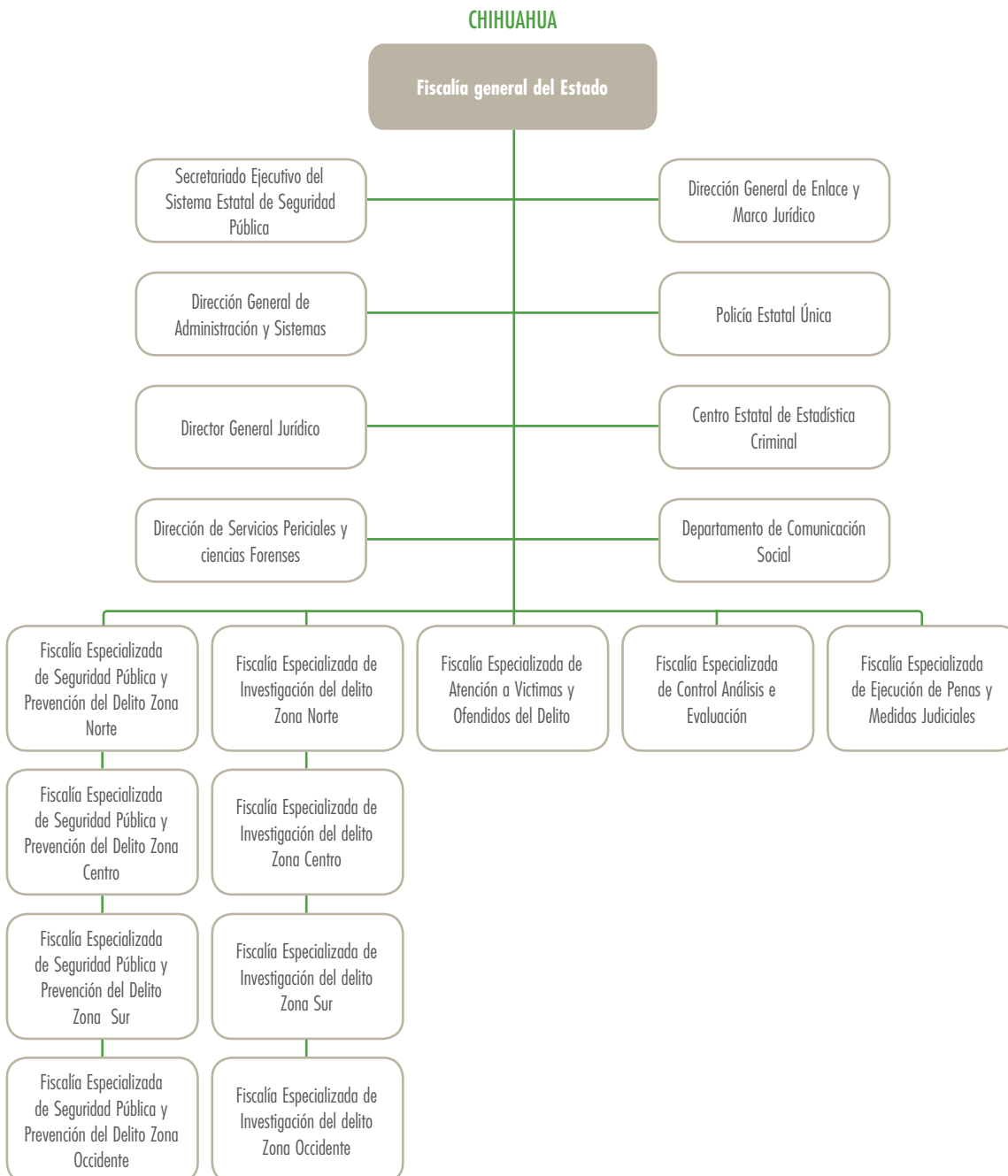


9. ANEXOS



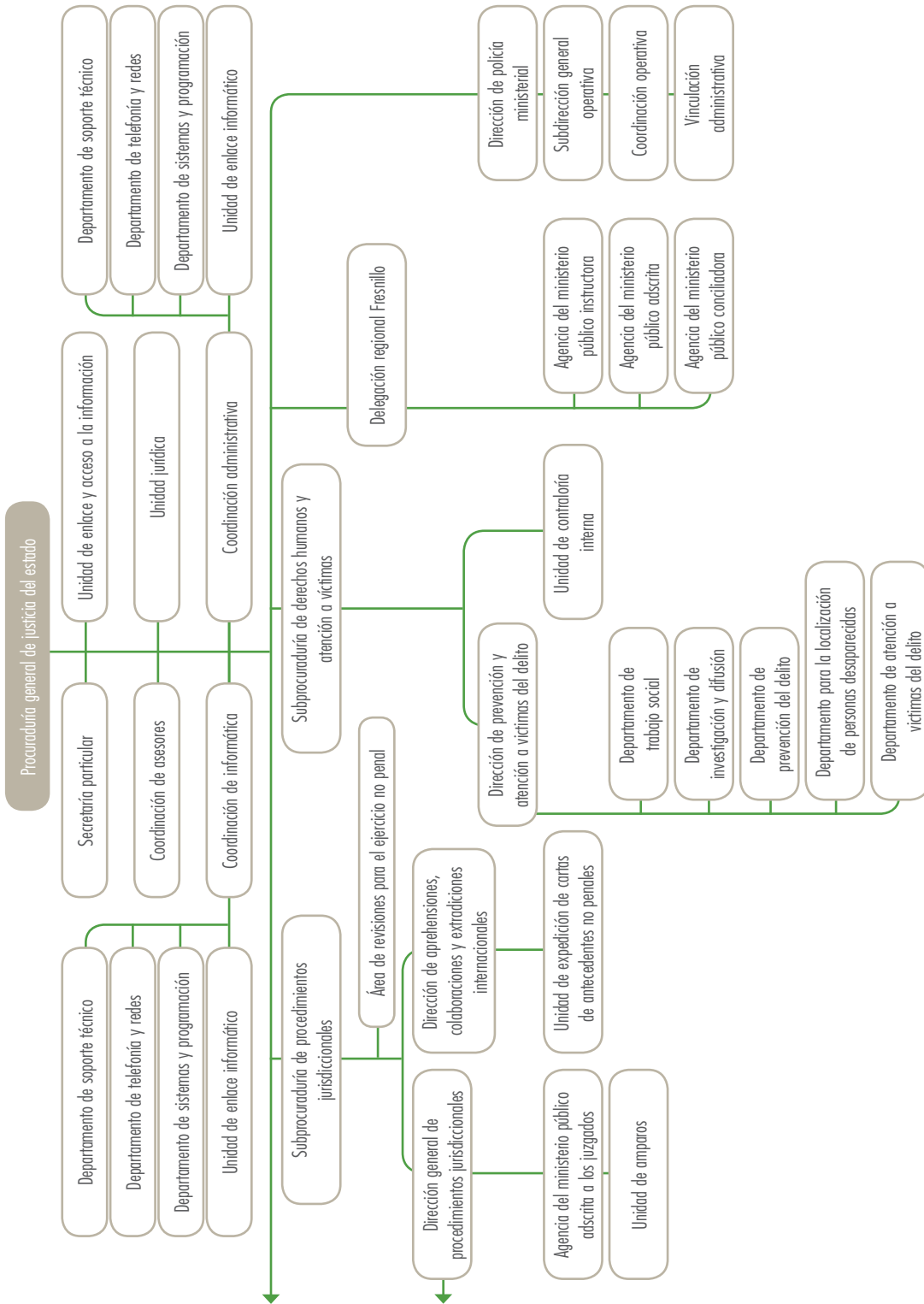
9. ANEXOS



9. ANEXOS


9. ANEXOS

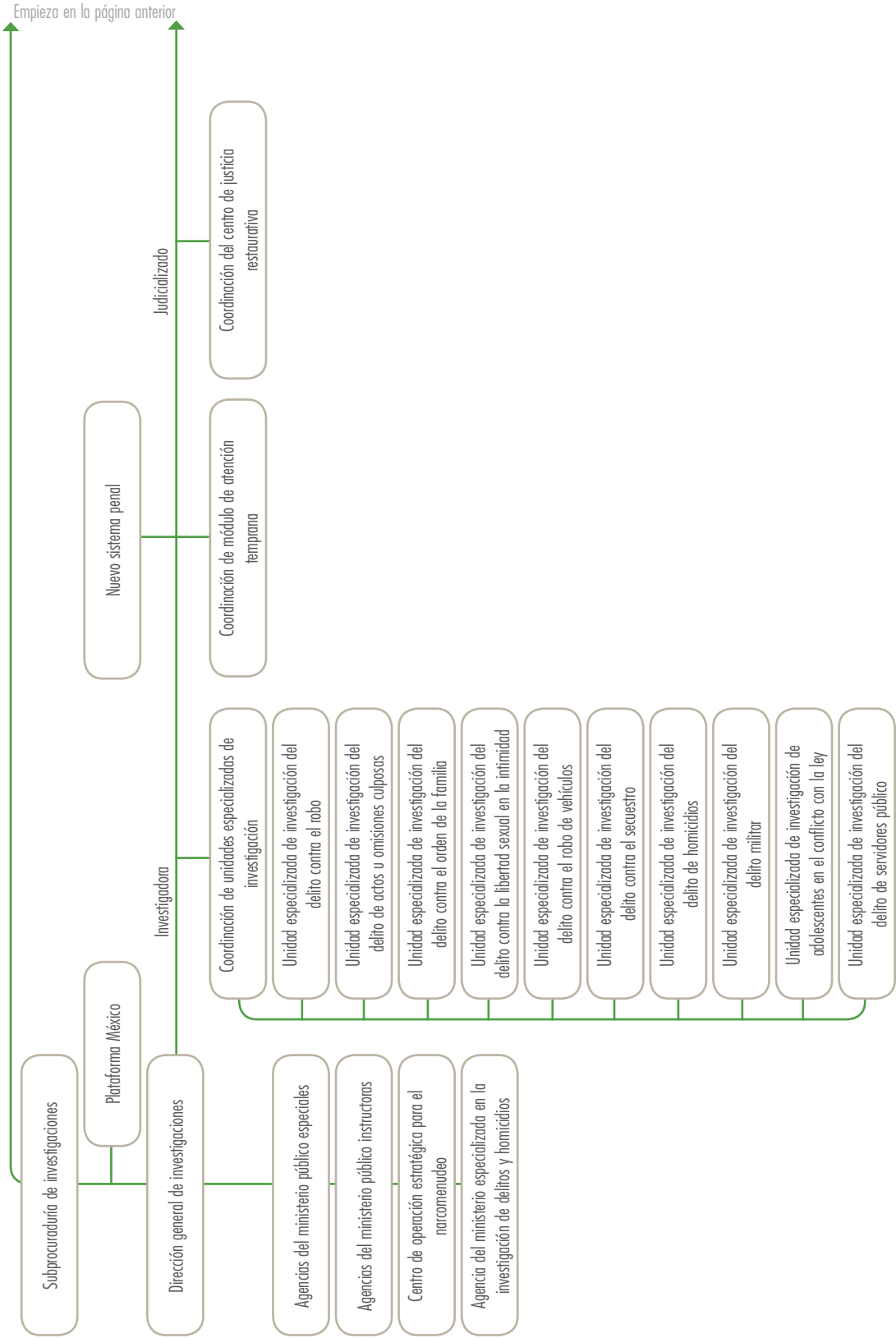
ZACATECAS



Continúa en la siguiente página

9. ANEXOS

ZACATECAS

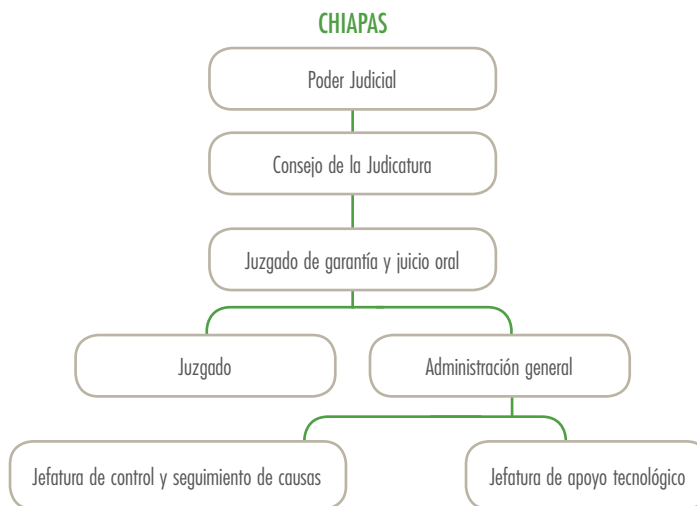
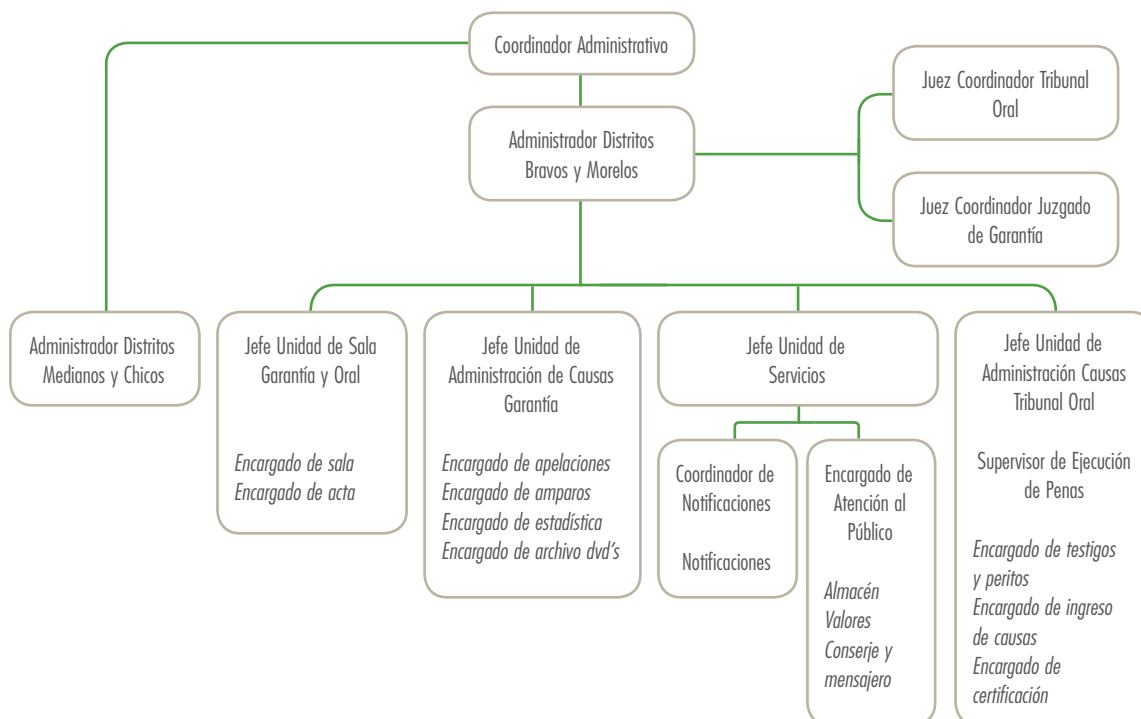


9. ANEXOS
ANEXO 6

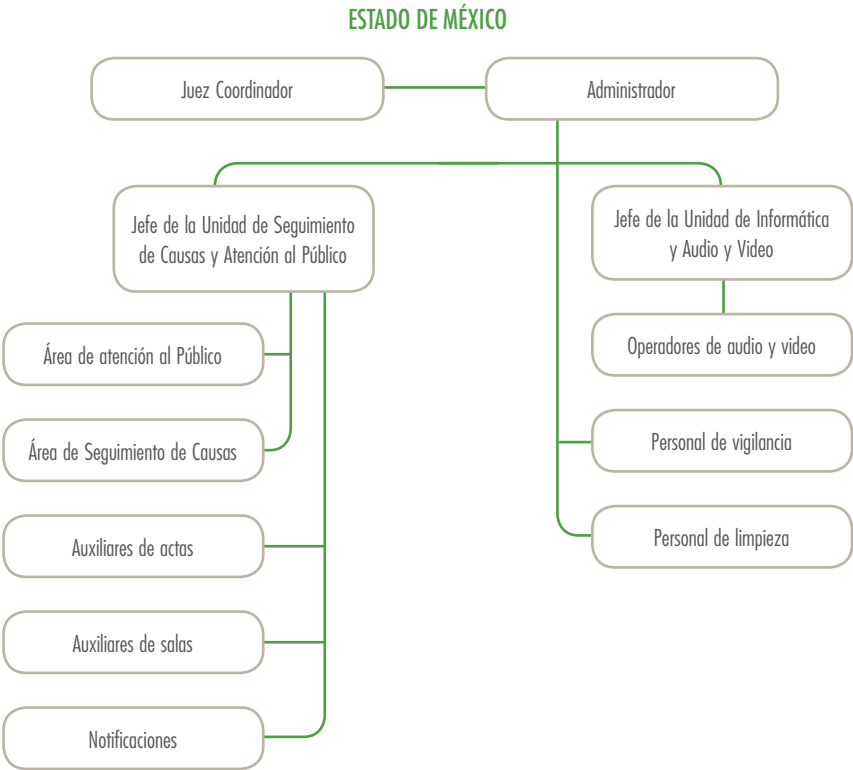
Características de las Unidades de Atención Temprana		
	Entidad federativa	Características generales
1	Baja California	Hay una Unidad de Orientación y Atención Temprana en la que un Ministerio Público Orientador registra en el sistema de cómputo y evalúa si se debe canalizar a justicia por acuerdos o una unidad de investigación.
2	Chiapas	Las Unidades Integrales de Investigación y Justicia Restaurativa del Nuevo Sistema de Justicia Penal atienden todos los asuntos que presenten condiciones para ser solucionados por medios alternos o que deban ser asignados a las Unidades Integrales de Investigación y Justicia Restaurativa del Nuevo Sistema de Justicia Penal. En esta etapa se asigna un número de registro a todos los trámites recibidos en la Unidad Integral de Investigación y Justicia Restaurativa.
3	Chihuahua	Existe una Unidad de Atención Temprana que orientará al usuario sobre los medios alternos de solución de conflictos o canaliza a las unidades de investigación. En esta Unidad se capturan en medios electrónicos los datos personales que proporcionen los usuarios, y estos serán el número de ficha con el que se ingresará en las Unidades de Investigación y al Centro de Justicia Alternativa.
4	Durango	La Dirección de Atención Temprana es la primera unidad de contacto con el ciudadano y brinda asesoría jurídica, social y psicológica. Realiza labores de descongestión, pues cuando el asunto presentado no es de tipo penal, se canaliza a la instancia correspondiente, pero antes se le otorga una cita para darle seguimiento. Esta área se encuentra dentro de la Unidad de Justicia Restaurativa
5	Estado de México	Opera desde 2008 un programa de recepción de denuncias y querellas en el que personal especializado inicia el caso. Hay un "Formato único de recepción de denuncias y querellas" y en esta etapa se llena el registro electrónico de averiguaciones previas. Después, se analiza el caso en particular para determinar la Unidad, Fiscalía o Subprocuraduría regional más adecuada para su atención. No hay una unidad funcional que evalúe la probabilidad del caso y que determine si debe canalizarse o no a un Ministerio Público investigador.
6	Guanajuato	En cada unidad de la Procuraduría hay "Módulos de atención primaria y asignación de casos", los cuales están habilitados para recibir y dar inicio a denuncias o querellas por algún delito; tramitar actas de mediación y conciliación; y actas circunstanciadas, por el extravío de algún documento. En este primer encuentro, toda persona que asiste a denunciar un hecho puede: ser canalizada a mediación y conciliación; ser conducida con un agente del Ministerio Público para iniciar la integración de la carpeta de investigación; levantar un acta circunstanciada, o bien, ser orientada para que acuda a la instancia correcta, en caso de que su asunto no competa a la PGJ. Igualmente, si es necesario se inician los procedimientos de atención a víctimas y se captura el informe policial homologado.
7	Morelos	Se creó la Unidad de Atención Temprana en la que ingresan todos los casos y recibe, evalúa y decide inmediatamente si aplica una salida alterna, una conclusión temprana (desestimación, incompetencia o si es una falta administrativa) o se va a investigación.
8	Nuevo León	La Dirección General de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa, es la unidad administrativa central de atención al ciudadano y apoyo a las víctimas. Dentro de sus funciones se encuentra proponer lineamientos para el dictado de las resoluciones de archivo temporal, criterios de oportunidad y suspensiones de la investigación. Estos servicios se integran por Agentes del Ministerio Público Orientador, que supervisan que se sigan los manuales respectivos para cada proceso.
9	Oaxaca	La PGJ, a través de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas, Justicia Restaurativa y Servicios a la Comunidad, integró el Centro de Atención Temprana (CAT), cuyo objetivo es despresurizar a la institución y atender delitos de baja y mediana complejidad por medio de la mediación. El CAT brinda el primer contacto de la ciudadanía con la procuración de justicia y se integra en la misma unidad en la que se localizan los servicios de Atención a Víctimas, Personas no Localizadas y la Justicia Restaurativa.
10	Tabasco	Hay una Unidad cuya finalidad es buscar soluciones a conflictos de materia penal, en los delitos que la ley lo permita, involucrando voluntaria y proactivamente a las partes.
11	Yucatán	Existe una Dirección de Investigación y Atención Temprana en la que, una vez que se realizó la denuncia o querrella, se canaliza a una Fiscalía Investigadora del Ministerio Público. En esa misma unidad se da orientación sobre el caso y la resolución del mismo.
12	Zacatecas	El Módulo de Atención Temprana (MAT) se constituyó como una unidad de apoyo de las Unidades Especializadas de Investigación y el Centro de Justicia Restaurativa. Se encarga de la recepción, registro informático y canalización de reportes que, por su materia (exclusivamente penal), deban ser atendidos por la institución; prestando asesoría jurídica a la ciudadanía sobre las opciones que no solo la PGJ ofrece para la solución de conflictos, sino también otras instancias del Gobierno del Estado.

9. ANEXOS
ANEXO 7

	Entidad federativa	Justicia alternativa o restaurativa
1	Baja California	El Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal contempla los mecanismos de mediación, conciliación y justicia restaurativa.
2	Chiapas	El Área de Justicia Restaurativa del Nuevo Sistema de Justicia Pena aplica los procedimientos de conciliación y negociación para lograr soluciones alternas. La Unidad Integral de Investigación y Justicia Restaurativa tiene cuatro zonas regionales de atención y también existe una Subdirección de Investigación y Justicia Restaurativa.
3	Chihuahua	La Ley de Justicia Penal Alternativa del Estado contempla que sea el agente del Ministerio Público quien autorice la aplicación de la justicia restaurativa. Las herramientas que se establecen son: a) Mediación.- Técnica que facilita la comunicación entre las partes en conflicto, con el propósito de que lleguen por sí mismos, a una solución que ponga fin a la controversia; b) Conciliación.- Proceso en el que se presentan alternativas de solución a las partes en conflicto para llegar a un acuerdo. c) Juntas de Facilitación.- Proceso desarrollado entre las partes, con la participación indirecta o mediata de los afectados por un conflicto, para resolverlo de manera colectiva mediante un acuerdo.
4	Durango	En la Ley a la PGJ se establecen los mecanismos para la reparación del daño. Se trata de procedimientos no jurisdiccionales a los que pueden acudir las partes. De acuerdo con el Código de Procedimientos Penales estos mecanismos son: a) Mediación.- Procedimiento voluntario en el cual un profesional capacitado, sin facultades para sustituir las decisiones de los interesados, facilita la comunicación entre las mismas, con el propósito de que lleguen a una solución que ponga fin a la controversia; b) Negociación.- Proceso de comunicación y toma de decisiones, exclusivamente entre los interesados, en el cual, únicamente se les asiste para elaborar el acuerdo o convenio que solucione el conflicto o controversia o impulse un acuerdo satisfactorio entre las mismas; y c) Conciliación.- Procedimiento voluntario en el cual un profesional capacitado, facilita la comunicación entre los interesados y les propone alternativas de solución para llegar a un acuerdo.
5	Estado de México	En esta entidad federativa, los servicios de justicia restaurativa no evitan que lleguen casos al Ministerio Público, pues procurar la solución del conflicto penal, mediante el uso de las formas de justicia restaurativa y de la conciliación, es una de las facultades de esta autoridad.
6	Guanajuato	En la PGJ se prevén mecanismos de mediación y conciliación. El cometido de la mediación es llegar a un acuerdo y celebrar un convenio vinculante. En las Agencias conciliadoras, un agente del Ministerio Público actúa como mediador para evitar un procedimiento penal.
7	Morelos	Se creó el Centro de Justicia Alternativa (CJA) explícitamente para intentar resolver casos antes de la judicialización, a través de los mecanismos de justicia restaurativa. En el CJA un profesional aplica recursos como mediación, conciliación, negociación y procesos restaurativos.
8	Nuevo León	La Dirección General de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa es la unidad administrativa responsable de proveer los beneficios de los métodos alternos para la solución de conflictos. Cuenta con herramientas con la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa. Supervisa la elaboración de los acuerdos y lleva su registro, pero no hace seguimiento puntual de su cumplimiento.
9	Oaxaca	En la PGJ existe el Centro de Justicia Restaurativa y establece como mecanismos la conciliación, mediación y la restauración. En el Centro se proporciona asesoría jurídica, se busca la reparación del daño y se canalizan a las víctimas u ofendidos a servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo, médico, psicológico y educacional. La conciliación es la forma de resolver conflictos con la ayuda de un tercero, aun cuando exista averiguación previa, con el fin de generar una solución rápida a los conflictos. La mediación es el método en el que un mediador facilita la comunicación para que las partes acuerden de forma voluntaria la solución que pone fin a un conflicto. La restauración es el mecanismo mediante el cual la víctima y el imputado buscan un acuerdo que atienda las cuestiones derivadas del delito y su reparación.
10	Tabasco	En la PGJ existe el Centro de Justicia Alternativa cuya finalidad es buscar soluciones en conflictos de materia penal, en los delitos que la ley lo permita, involucrando voluntaria y proactivamente a las partes, en la solución de su conflicto, mediante la mediación y la conciliación.
11	Yucatán	Se estableció una Vice Fiscalía de Prevención del Delito, de Justicia Restaurativa y Atención a Víctimas, que vigila la adecuada implementación de los programas del Centro Público de Solución de Controversias. El Centro realiza las acciones que corresponden a la mediación y otros mecanismos alternativos de solución de controversias. Llama la atención que esta unidad administrativa tiene como una de sus funciones revisar que se cumplan los convenios.
12	Zacatecas	El Centro de Justicia Restaurativa es una instancia especializada dependiente de la PGJ, constituido para el apoyo en la resolución pacífica de conflictos en materia penal, en los supuestos establecidos en el Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas y en la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Zacatecas. Tiene implementados los mecanismos de mediación, conciliación y justicia restaurativa.

9. ANEXOS
ANEXO 8

ANEXO 9
**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVA ESTATAL DE LOS
TRIBUNALES DE JUICIO ORAL Y JUZGADOS DE GARANTÍA**


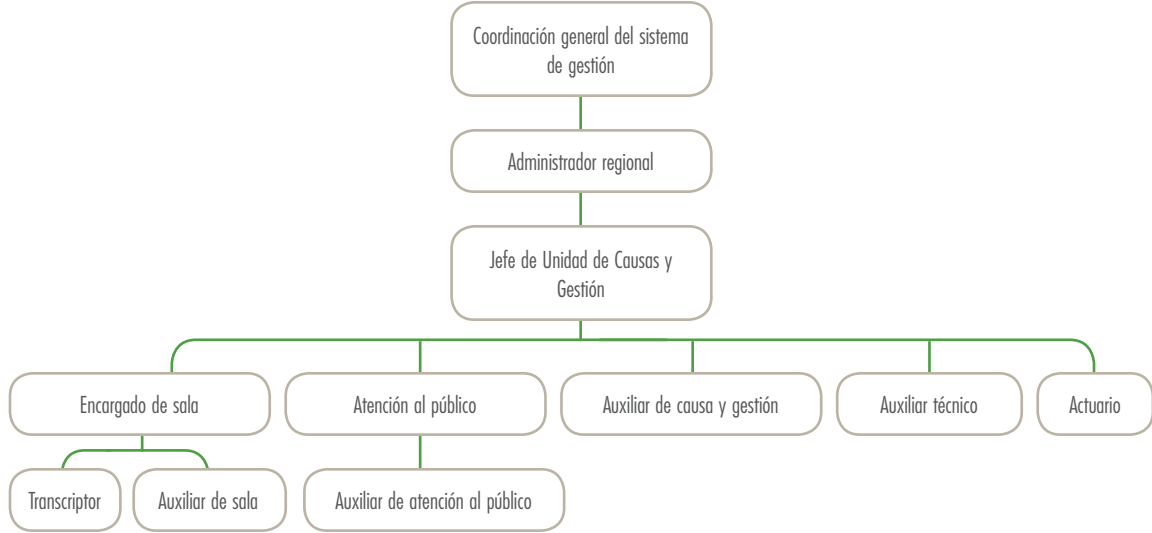
ANEXO 10



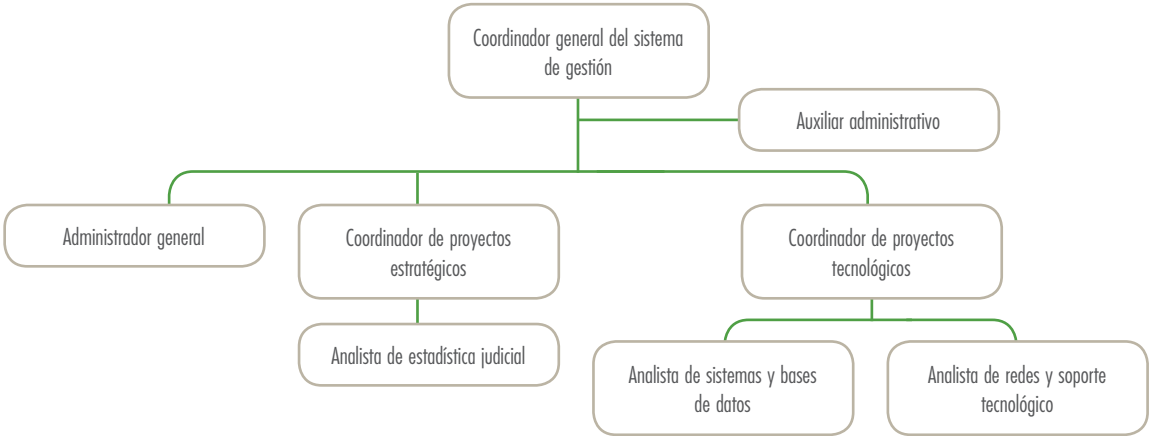
9. ANEXOS

ANEXO 11

GUANAJUATO 1

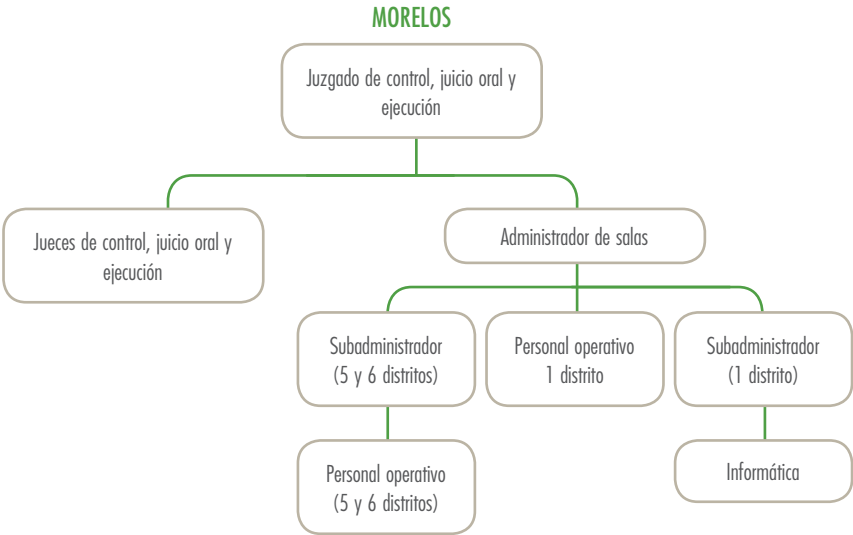


GUANAJUATO 2



9. ANEXOS

ANEXO 12



ANEXO 13

Conformación de tribunales jurisdiccionales				
	Entidad	Juzgado de control	Juzgado de juicio oral	Juzgado de ejecución de sentencias
1	Baja California		Se compone por Tres Jueces de Garantía que no hayan participado en etapas previas	
2	Chiapas	1 juez		Los juzgados de ejecución de sentencia tiene jueces especializados adscritos a juzgados
3	Chihuahua		Colegiado	
4	Durango	1 juez	3 jueces	1 juez con apoyo de un equipo interdisciplinario
5	Estado de México	1 juez Puede ser juez de juicio oral. No necesariamente conoce de todas las audiencias de un caso	Puede ser juez de garantía	
6	Guanajuato	Los jueces de control integrarán los tribunales del juicio oral en asuntos en donde no hayan intervenido previamente	Sala colegiada	Los jueces que operen el sistema penal acusatorio y oral podrán ejercer como jueces de control, jueces del tribunal del juicio oral o jueces de ejecución.
7	Morelos	1 juez Los jueces de control quedan habilitados para conocer del asunto si este llega a juicio oral.	3 jueces	
8	Nuevo León	1 juez	Puede ser colegiado por instrucción del Consejo de la Judicatura	
9	Oaxaca	Los juzgados de garantía o control de legalidad se integrarán por el número de jueces que requiera la carga de trabajo	3 jueces	Los juzgados de ejecución de penas se integrarán por el número de jueces que requiera la carga de trabajo
10	Tabasco	1 juez	Los jueces que, en el mismo caso, hayan intervenido en las etapas anteriores al juicio oral no podrán integrar el Tribunal Oral	Hay separación de competencias entre el Tribunal de Juicio Oral y el Juez de Ejecución de Procedimientos Penales
11	Yucatán	1 juez	3 jueces No puede ejercer simultáneamente, la función de jueces de control	Los juzgados de ejecución de sentencia tiene jueces especializados
12	Zacatecas		Los jueces que durante el mismo caso hayan intervenido en las etapas anteriores a la del juicio oral, no podrán integrar el Tribunal del debate.	

9. ANEXOS
ANEXO 14

Centros de justicia alternativa adscritos al Poder Judicial			
	Entidad	Centro	Integración
1	Baja California	-	-
2	Chiapas	Centro Estatal de Justicia Alternativa	Mediación, conciliación y arbitraje
3	Chihuahua	-	-
4	Durango	Centro Estatal de Justicia Alternativa	Mediadores y conciliadores
5	Estado de México	Centro Estatal de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa	Mediadores, conciliadores y facilitadores
6	Guanajuato	Centro Estatal de Justicia Alternativa	Mediadores
7	Morelos	-	-
8	Nuevo León	Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos	Mediación, conciliación, arbitraje, amigable composición y justicia restaurativa.
9	Oaxaca	Centro Estatal de Justicia Alternativa	Director, tres mediadores, una trabajadora social, un invitador y cuatro oficiales administrativos
10	Tabasco	Centros de Acceso a la Justicia Alternativa del Poder Judicial	Mediación
11	Yucatán	Centro Estatal de Solución de Controversias	Mediadores
12	Zacatecas	-	-

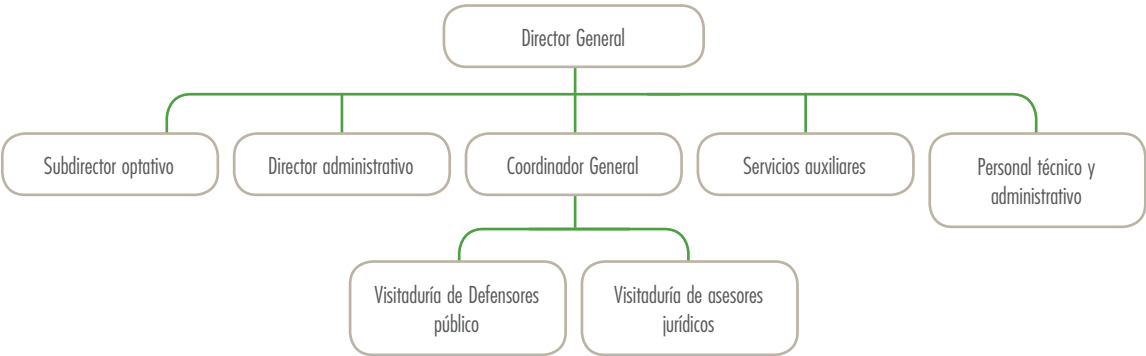
ANEXO 15

Entidad	Nombre oficial de Defensoría Pública	Autoridad a la que está adscrito	Naturaleza (de acuerdo con Ley)
Durango	Instituto de la Defensoría Pública	Consejo de la Judicatura	Órgano Auxiliar
Oaxaca	Procuraduría para la Defensa del Indígena y Grupos Vulnerables	Poder Ejecutivo	Descentralizado
Morelos	Dirección General de la Defensoría de Oficio	Secretaría General de Gobierno	Dirección General
México	Instituto de la Defensoría Pública	Consejería Jurídica	Desconcentrado con autonomía técnica y administrativa
Guanajuato	Dirección de Defensoría de Oficio en Materia Penal	Secretaría de Gobierno	Dirección de Área
Yucatán	Instituto de Defensa Pública	Consejería Jurídica	Desconcentrado
Nuevo León	Instituto de Defensoría Pública	Poder Ejecutivo	Desconcentrado
Chiapas	Instituto de la Defensoría Social	Poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia)	Desconcentrado
Tabasco	Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Tabasco	Secretaría de Gobierno	Dirección General
Baja California	Defensoría Pública del Estado de Baja California	Secretaría General de Gobierno	Dependencia
Chihuahua	Defensoría Pública del Estado de Chihuahua	Secretaría General de Gobierno	Desconcentrado
Zacatecas	Instituto de la Defensoría Pública	Coordinación General Jurídica (Dependencia del Ejecutivo)	Desconcentrado

9. ANEXOS

ORGANIGRAMAS DEFENSORÍAS

DURANGO

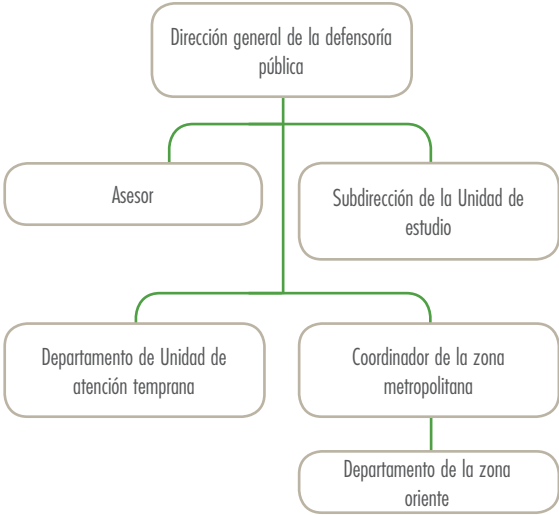


OAXACA

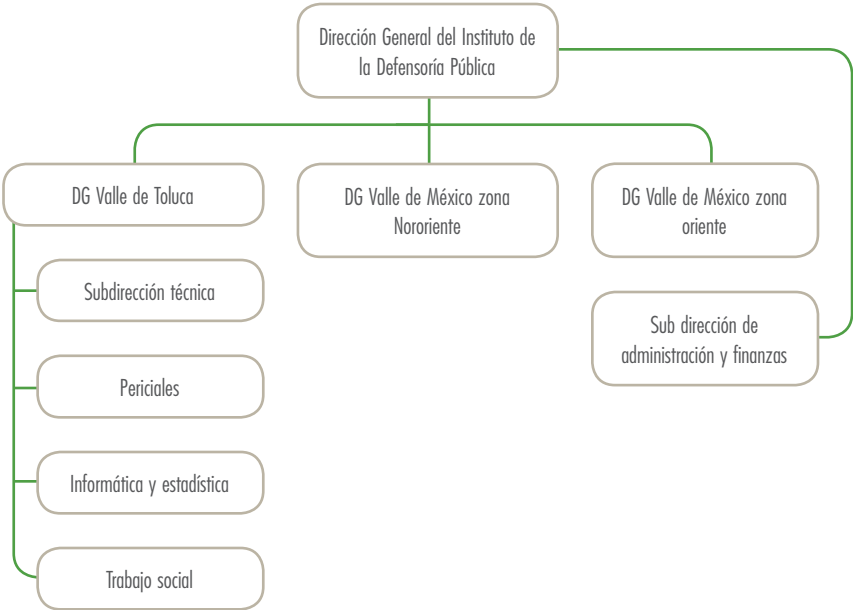


9. ANEXOS

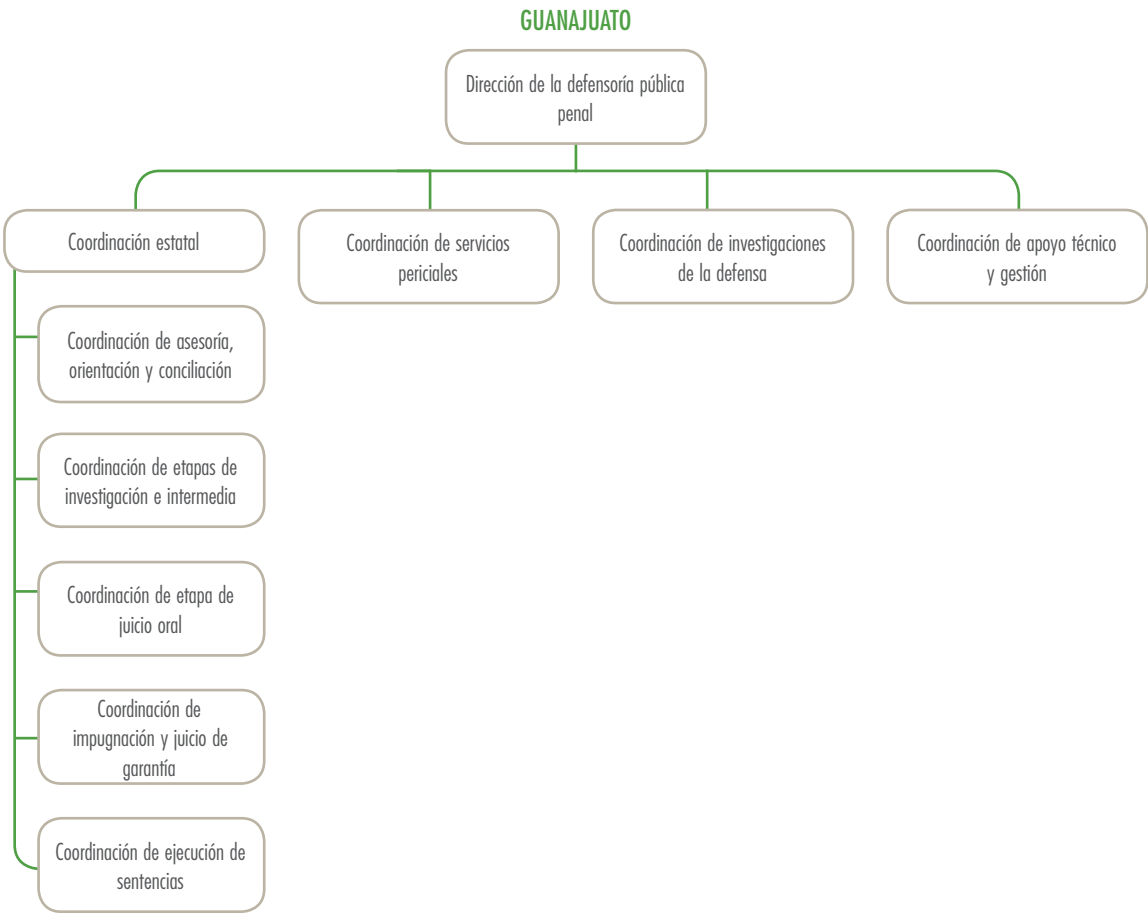
MORELOS



ESTADO DE MÉXICO

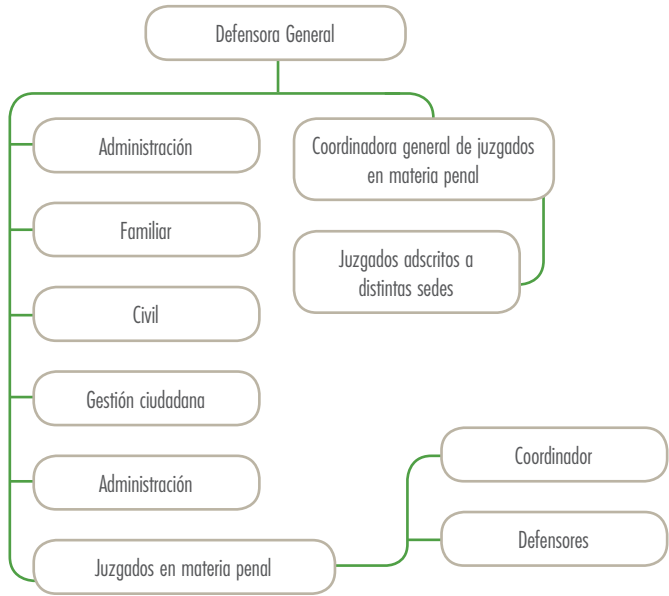


9. ANEXOS

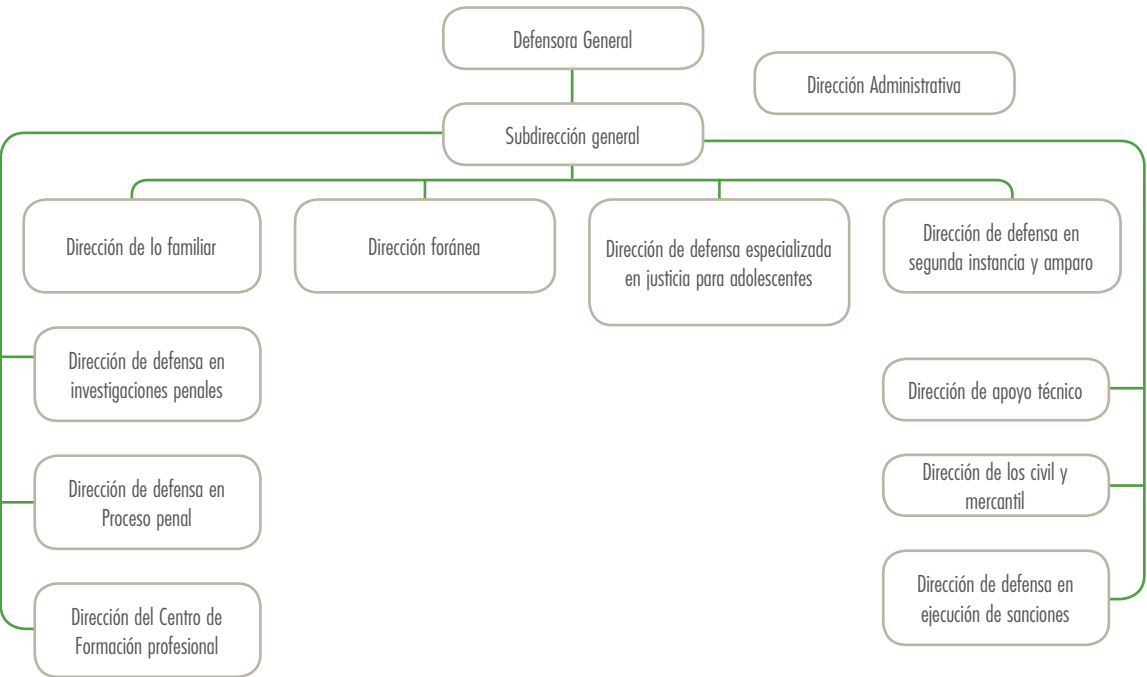


9. **ANEXOS**

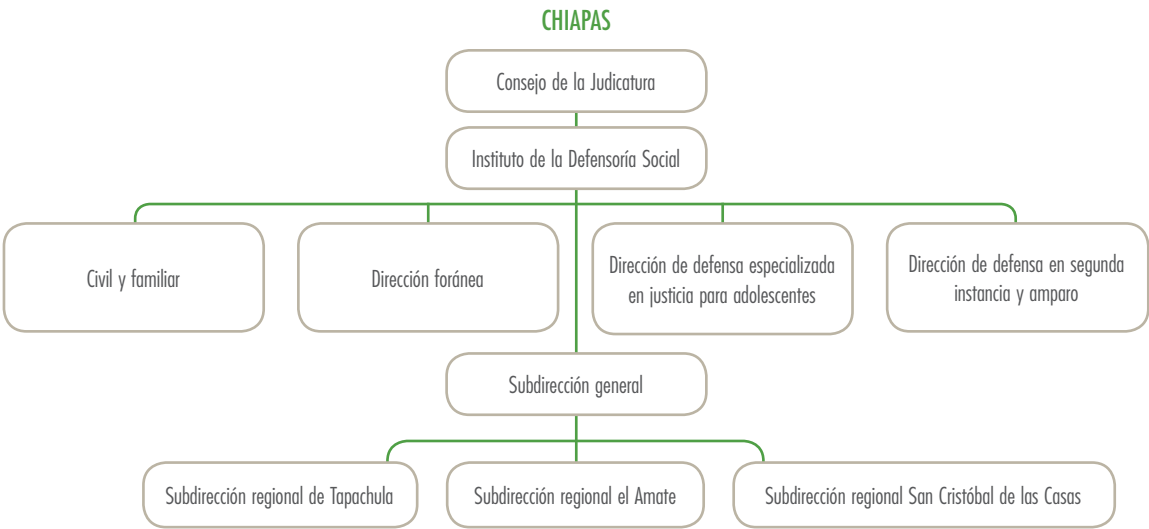
YUCATÁN (INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA DEL ESTADO DE YUCATÁN)



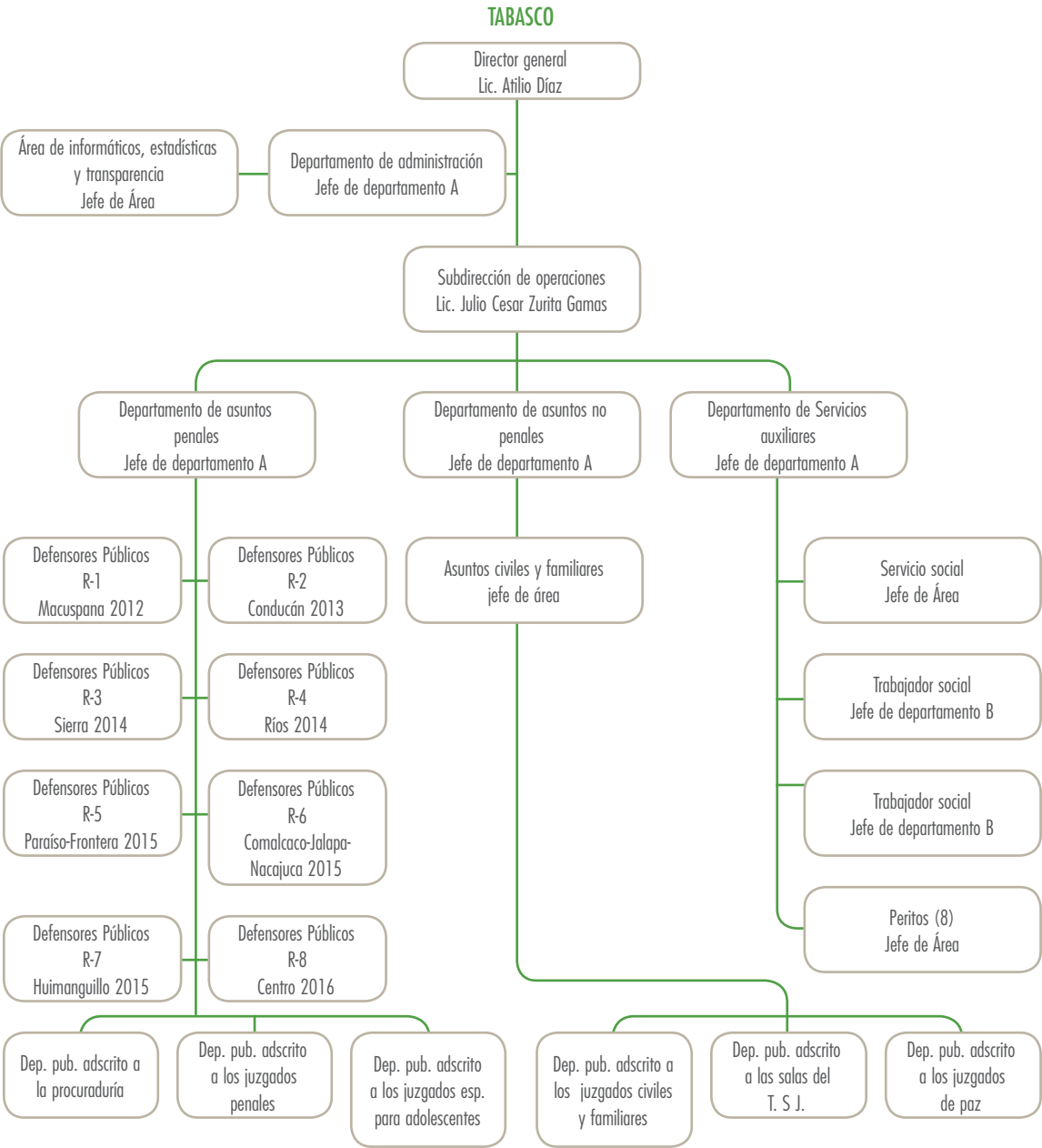
NUEVO LEÓN



9. **ANEXOS**

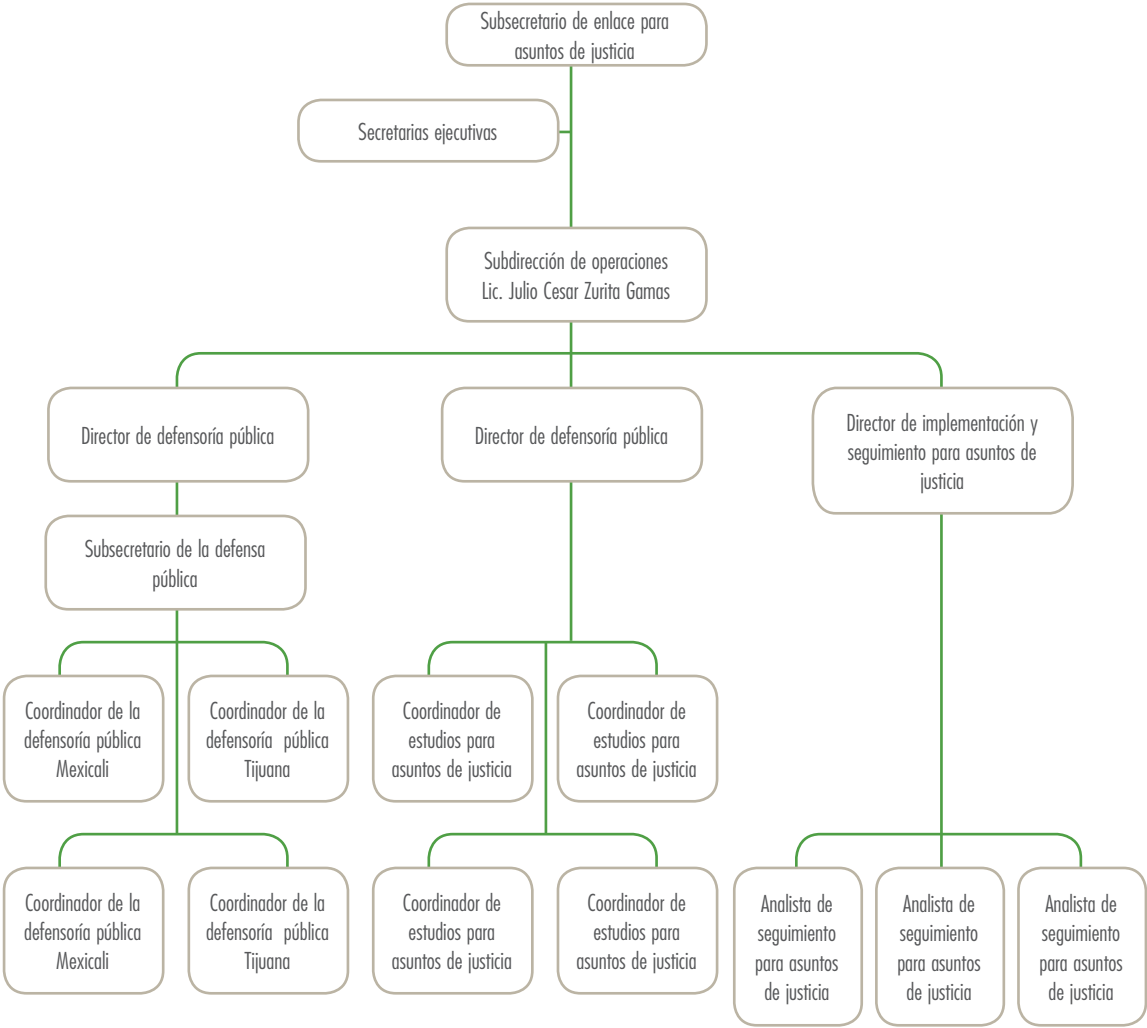


9. ANEXOS

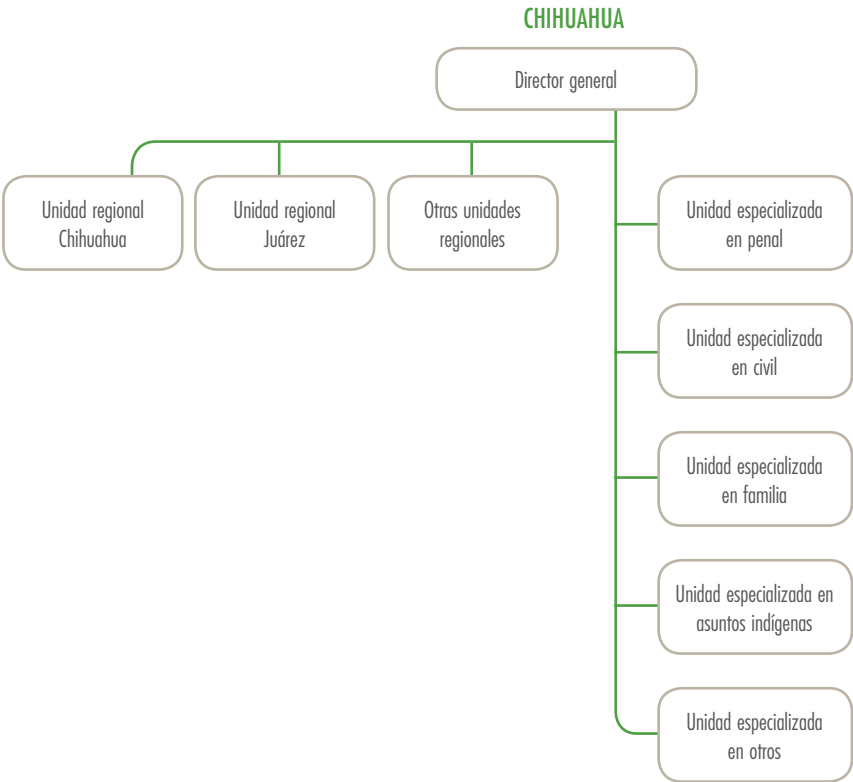


9. ANEXOS

BAJA CALIFORNIA



9. ANEXOS



9. ANEXOS




Apoyado por

