

CIDAC PRESENTA HALLAZGOS SOBRE LOS AVANCES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO



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. Cinco años después, ni siquiera hay consenso para cuantificar los avances y resultados de la implementación.

Es por eso que el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) elaboró un [reporte que muestra hallazgos sobre los avances de la implementación](#) de la reforma penal, además de presentar una metodología independiente, objetiva, homogénea y adecuada para evaluar el estado en que se encuentran las entidades locales y federativas del Sistema de Justicia Penal, tanto respecto a su implementación como a su operación.

HALLAZGOS

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.

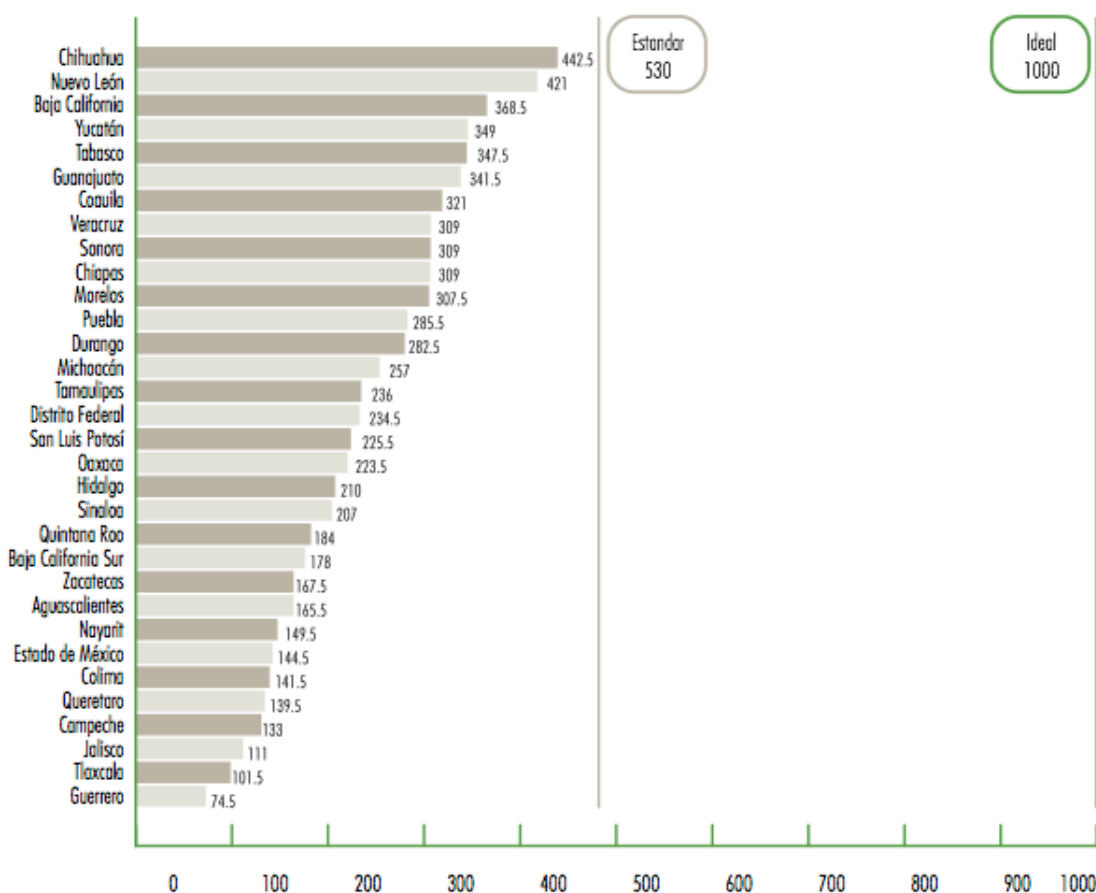
- La falta de información completa, comparable y actualizada dificulta una toma de decisiones que garantice en mayor medida el uso óptimo de los recursos financieros para apoyar el proceso de implementación.
- Los artículos transitorios de los códigos aprobados no se apegan a la realidad de las instituciones, 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.
- Los planes de implementación son documentos poco utilizados, inexistentes o que fueron elaborados después de haber implementado la reforma penal.
- 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.
- En cuanto a la operación, en los códigos procesales penales se adoptaron medianamente todos los principios del sistema penal acusatorio.
- No existe homogeneidad en los tipos de mecanismos de justicia alternativa en materia penal.
- 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.

- 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.
- Se deberán tener plantillas de personal “espejo” en las instituciones operadoras, tramitando y atendiendo causas del sistema anterior y del nuevo.
- 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.

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.

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.

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



En el presente reporte se pueden encontrar los resultados de la evaluación de los siguientes aspectos: 1) condicionantes de la implementación, 2) habilitantes de resultados.

1) CONDICIONANTES. 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:

Planificación del proceso

- 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.
- La Procuraduría General de la República (PGR) estableció la “Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio” en abril de 2012. La dependencia 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.

Simetría institucional

- En el ámbito estatal los poderes judiciales presentan el mayor grado de avance, muy por delante de las procuradurías.
- 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.
- 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.

Ritmos de implementación

- 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.
- De los 16 estados, solamente dos, Chihuahua y Estado de México, no retrasaron su calendario original de entrada en operación.

Recursos financieros y presupuestales

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).

Variación porcentual del gasto de la PGJ (CGPGJ) 2010-2013

- 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.

- 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%

Variación porcentual del gasto del TSJ (CGTSJ) 2010-2013

- Yucatán es el estado que registra el mayor incremento (80%) en el presupuesto destinado a la impartición y administración de justicia en este período.
- 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.
- 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.

Variación porcentual del gasto promedio de la PGJ y el TSJ con respecto al presupuesto total del Estado (CGT) 2010-2013

- 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%

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

Sociedad Civil

- Quedó evidenciado que los temas de derechos humanos y seguridad ocupan un lugar prioritario en los intereses de la sociedad civil organizada.

- La sociedad civil es un actor ausente en 70% de las instancias políticas de coordinación.
 - De las 72 organizaciones identificadas, solo 27 están orientadas al estudio y seguimiento de la reforma penal desde distintos ángulos y de esas, 22 se encuentran ubicadas en el Distrito Federal.
 - 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.
- 2) Habilitantes de resultados.** (Aspectos indispensables para la operatividad del sistema acusatorio). 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:
- Las instituciones no tienen información para dar seguimiento a la implementación.
 - Hay inconsistencias entre el número de asistentes a cursos de capacitación y funcionarios capacitados.
 - No hay estándares para personal administrativo.
 - Las capacitaciones no involucran a todos los operadores.
 - No hay evidencia de una operación efectiva y homogénea del servicio profesional de carrera.
 - No hay una tipología de edificio posicionada para fiscalía, ministerio público, bodega de evidencias y servicios periciales.

Estructuras y modelos de gestión adaptados al sistema acusatorio

- En el contexto de la transición hacia el sistema acusatorio, los órganos de procuración de justicia se han integrado en procuradurías o fiscalías.

Justicia restaurativa

- 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.

Servicio de atención a víctimas

- 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”.

Marco legal

- Divergencias en la adopción de los principios del proceso penal acusatorio.
- Heterogeneidad en los mecanismos de justicia alternativa y en su sede.
- Leyes de ejecución que no contemplan penas alternativas a la cárcel.
- Ausencia de principios del modelo acusatorio en la ejecución de sanciones penales.

METODOLOGÍA

CIDAC presenta [una metodología integral, sistémica, flexible, accesible y de diseño riguroso](#) para evaluar tanto la implementación como la operación del SJP en México. El objetivo de esta metodología es evaluar el desempeño de las instituciones locales y federales en las etapas de implementación y operación del SJP acusatorio. Esta evaluación tiene como propósito medir los resultados con una orientación hacia los usuarios y ciudadanos.

El esquema puede ser aplicado:

- A nivel federal y local.
- A nivel de institución.
- Por tipo de resultado.
- Por tipo de condición habilitante.
- Por tipo de condición de implementación.

Se pueden hacer comparaciones de diverso tipo:

- Por institución federal a nivel de resultados.
- Por institución (local y federal) a nivel de condición habilitante.
- Por institución a nivel de condición de implementación.

Esta metodología de diseño riguroso -basada en mejores prácticas -integral, sistémica, flexible y de fácil operación- contribuye a comprender el proceso y enfocar esfuerzos. Sobre todo, ahora que se logró la aprobación de recursos presupuestales para el 2014 por 5.9 mil millones de pesos, 3.7 veces más que el total asignado en 4 años (1.6 mil millones).

Descarga los documentos "[Hallazgos sobre los avances de la implementación](#)" y "[Metodología para la evaluación](#)".

Acerca de CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. es un *think tank* independiente, sin fines de lucro, dedicado al estudio e interpretación de la realidad mexicana y a la presentación de propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazos. Elabora propuestas: que contribuyan al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el Desarrollo Económico y Social de México; que enriquezcan la opinión pública; y que aporten elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

Contacto de prensa: Lorena Segura. T: (55) 59851010 Ext 130, C: 5516491801, Lorena.segura@cidac.org

Twitter: @CIDAC

Facebook: [cidac.org](https://www.facebook.com/cidac.org)

YouTube: CIDAC1