

RESUMEN EJECUTIVO

# HALLAZGOS 2015



EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN  
A OCHO AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL

**cidoc**



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

La reforma constitucional en materia de justicia penal y de seguridad pública del 18 de junio de 2008, planteó un inmenso reto al Gobierno Mexicano: la transformación de fondo del sistema de justicia penal, lo que requeriría de un enorme esfuerzo y coordinación institucional. En 2013, CIDAC desarrolló una Metodología específica para evaluar el proceso de implementación y operación de la reforma y, desde entonces, anualmente publica un reporte de hallazgos con los resultados de dicha evaluación.

A pocos meses de cumplirse el plazo constitucional, sería de esperarse que el nivel de avance sea cercano al 100%. Por ello, en CIDAC nos dimos a la tarea de elaborar por el **Reporte de Hallazgos 2015**, con el principal propósito de medir y evaluar el estado que guardan, a ocho años de la publicación de la reforma, los procesos de implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio (SJPA).

El 18 de junio de 2016 el sistema de justicia penal acusatorio estará operando de manera total en el país y su consolidación es un aspecto fundamental. Por ello, se plantean los riesgos, con las correspondientes áreas de impacto y desafíos, que CIDAC detectó que pueden presentarse el día después del 18 de junio, así como una estrategia para la consolidación del sistema de justicia, desde los ámbitos sectorial, institucional y ciudadano, con miras a homologar la calidad de la justicia en todo el país y garantizar que los objetivos de la reforma constitucional de 2008 sean finalmente alcanzados.

El enfoque del reporte, de acuerdo con la metodología, está centrado en tres componentes: los **resultados** esperados de la operación del sistema, tanto en el ámbito local como en el federal, cuyo logro solo es posible si las instituciones operadoras han cumplido con una serie de condiciones **habilitantes de implementación** que, a su vez, solo pueden tener un buen desempeño si previamente se cumplió con ciertas **condiciones de implementación**. Estos tres ámbitos -resultados, habilitantes y condicionantes- y sus respectivos sub-ámbitos, constituyen la columna vertebral del reporte de Hallazgos.

## COORDINACIÓN Y FLUJOS DE LA INFORMACIÓN

A lo largo del proceso de implementación, tanto a nivel local como federal, las instancias técnicas de coordinación e implementación de la reforma penal, mejor conocidas como “órganos implementadores” (OI), han mostrado diferentes niveles de desarrollo en el ejercicio de sus funciones. **La manera en que cada OI ha dado seguimiento a los acuerdos de las instancias de coordinación ha sido heterogénea** y no existe información clara respecto a los mecanismos que han utilizado ni sobre sus principales resultados.

Una de las atribuciones, tanto del Consejo de Coordinación, como de la SETEC, es la unificación de criterios y la homologación de prácticas en la procuración, impartición y administración de la justicia penal. En este sentido, **uno de los mayores logros fue la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales**. Además de homologar las reglas procesales, se incidió directamente en la lógica de entrada en vigor del sistema en las entidades federativas y en los ritmos de implementación.

A pesar de que es uno de sus principales objetivos, **los OI no han diseñado políticas públicas claras y efectivas de coordinación institucional**. Las acciones para la implementación se llevaron a cabo descoordinada y heterogéneamente, lo que inevitablemente impactará negativamente en la operación y resultados del SJPA en muchas entidades federativas.

El Consejo de Coordinación (y la SETEC) también ha presentado desfases y avances deficientes en la implementación; desde su creación hasta diciembre de 2015 ha celebrado 15 sesiones ordinarias, pero hasta marzo de 2010 comenzó a emprender acciones -no siempre consistentes- relacionadas con los ejes, que hoy en día, la SETEC enuncia como prioritarios para el proceso de implementación.

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En todo diseño e implementación de políticas públicas efectivas, **el seguimiento y la evaluación son procesos esenciales**, pues permiten la toma de decisiones basadas en evidencia, además de que incentivan la mejora continua de los procesos. Las deficiencias en la operación del SJPA implicarían la vulneración del derecho al acceso a una justicia efectiva y de calidad. Por ello, el establecimiento de instancias y mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación es una necesidad fundamental.

Pese al reconocimiento de la necesidad de contar con información actualizada y oportuna para la evaluación y el seguimiento:

- Los sistemas de información sectorial continúan siendo deficientes o, incluso, inexistentes.
- Hasta 2015 no existe en alguna entidad federativa un sistema consolidado, que permita contar con una perspectiva panorámica del proceso de implementación ni aporte una visión integral de la procuración y administración de justicia.
- Esta falta de información es consecuencia de la carencia de herramientas técnicas y de recursos humanos para su sistematización e impide fortalecer la eficacia de las acciones emprendidas, al tiempo que dificulta la rendición de cuentas.

Sin embargo, **se han realizado esfuerzos aislados de seguimiento y evaluación.**

- Son nueve las entidades que tienen formalmente establecidas unidades con estos propósitos: Chiapas, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

A nivel nacional, **en 2014 se constituyó el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio**, el cual:

- Elaboró los indicadores para evaluar la operación del SJPA, que fueron aprobados en diciembre de 2015, a pocos meses de que concluya el plazo constitucional.
- Desarrolló un conjunto de 82 indicadores (41 en el ámbito estatal y 41 en el ámbito federal, de los cuales 25 corresponden a resultados y 16 a operación, en cada caso) para el seguimiento de la operación y el funcionamiento del sistema acusatorio.
- En enero del 2016 se presentó la propuesta de estrategia para el primer levantamiento de información relacionada con los indicadores aprobados por el Consejo de Coordinación. El desafío ahora está en la implementación y operacionalización de dichos indicadores.

El riesgo de que no existan procesos robustos de seguimiento y evaluación, es que los inconvenientes a los que se ha enfrentado la implementación del SJPA perduren en el tiempo, aún después de la entrada en vigor.

## LA SIMETRÍAS INSTITUCIONALES

La adecuada implementación del SJPA, además de voluntad política e inversión de recursos humanos y financieros, **requería la coordinación de las instituciones y el desarrollo simétrico de sus capacidades**, que les permitiera tener condiciones o niveles similares de desempeño en la operación, sin dejar de tomar en cuenta las particularidades de cada operador. Para lograr dicha simetría, es fundamental contar con sistemas de gestión e informáticos de apoyo.

A nivel nacional aún hay una enorme disparidad entre los recursos técnicos y humanos de las instituciones operadoras y entre entidades federativas. Esta falta de coordinación y voluntad política se ha visto reflejada en el **constante cambio de autoridades de los OI**; en la **ausencia de protocolos y modelos de gestión o de operación homologados** a nivel nacional; y en la **falta de acuerdos entre los operadores** en cuestiones tan fundamentales como la aprobación de los códigos procesales locales, antes de la expedición del CNPP.

Ante la ausencia de una estrategia y planeación integral nacional, se dieron 33 procesos de transformación paralelos, pero desarticulados, tanto en las entidades federativas como en la Federación, quien inició operaciones en un par de estados, apenas en 2014, cuando el proceso ya estaba avanzado a nivel nacional.

## RITMOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Al día de hoy, en el ámbito local, **el SJPA opera en todas las entidades federativas, ya sea total o parcialmente**, mientras que a nivel federal lo hace en 24. Sin embargo, los tiempos en la implementación a nivel nacional fueron bastante divergentes:

Línea de tiempo (ámbito local)



Fuente: SETEC

- A partir de la publicación de la reforma, las entidades federativas tardaron en la implementación un promedio de 56 meses.
- Se tiene proyectado que para finales de abril de 2016 únicamente en diez estados el SJPA opere de manera total, es decir, en todo el territorio y para todos los delitos: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas.
- **El CNPP jugó un papel fundamental en los ritmos de la implementación**, Solamente en tres entidades (Guanajuato, Chihuahua y Estado de México) no ha iniciado la vigencia del código nacional y comenzará hasta junio del 2016, en las demás el inicio de vigencia ha sido gradual.

**Ninguna entidad federativa opera hoy únicamente con el CNPP**, es decir, que en todas existe simultaneidad, pues aún aplica el código tradicional para los procesos iniciados por hechos anteriores al SJPA.

## RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES

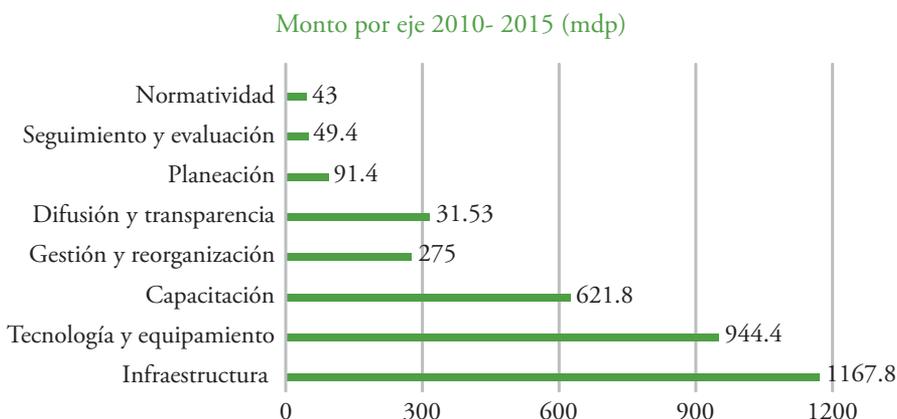
La reforma constitucional implicó un enorme esfuerzo a nivel institucional que requería, entre otras cosas, de una considerable inversión de recursos financieros. Sin embargo, **el éxito de la implementación de la reforma tiene que ver con la cantidad, pero también con la calidad del gasto.** Aquí presentamos algunos hallazgos de dos de las principales fuentes recursos para la implementación de SJPA en las entidades federativas:

- *Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal.*

Desde 2010 -un año y medio después de la publicación de la reforma constitucional- el PEF contempla un monto para apoyar los procesos de implementación del SJPA, a través de un subsidio, cuyo otorgamiento y aplicación corresponden a la SETEC.

Analizando los recursos asignados en los últimos años, se observa que, entre **2010 y 2015, la SETEC ha distribuido \$3,510,092,861.60.** Para 2015, las entidades federativas mayormente beneficiadas con el subsidio fueron el Estado de México (\$60,000,975.09 para 24 proyectos), la Ciudad de México (\$43,132,364.85 para 21 proyectos) y Nuevo León (38,913,505.40 para 15 proyectos), mientras que los estados que recibieron la menor cantidad de recursos fueron Baja California Sur (\$16,815,328.97 para 17 proyectos), Aguascalientes (\$17,667,940.26 para 18 proyectos) y Colima (18,861,436.27 para 32 proyectos).

La distribución del subsidio por rubros, se ha dado de la siguiente manera:

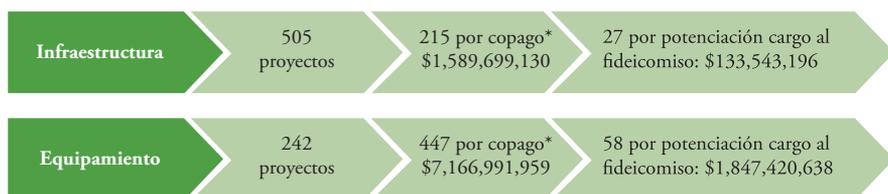


Fuente: SETEC

• *Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (BANOBRAS)*

Este instrumento, creado por BANOBRAS en julio de 2014, es resultado de la asignación que se hizo en el PEF 2014 de 5 mil millones de pesos para las entidades federativas para ser distribuidos a proyectos especiales en materia de equipamiento tecnológico e infraestructura.

De acuerdo con información proporcionada por la SETEC, en 2015 se aprobaron 747 proyectos para inversión en infraestructura o para equipamiento tecnológico, de los cuales 32% se destinaron a equipamiento tecnológico y 68% a proyectos de infraestructura.

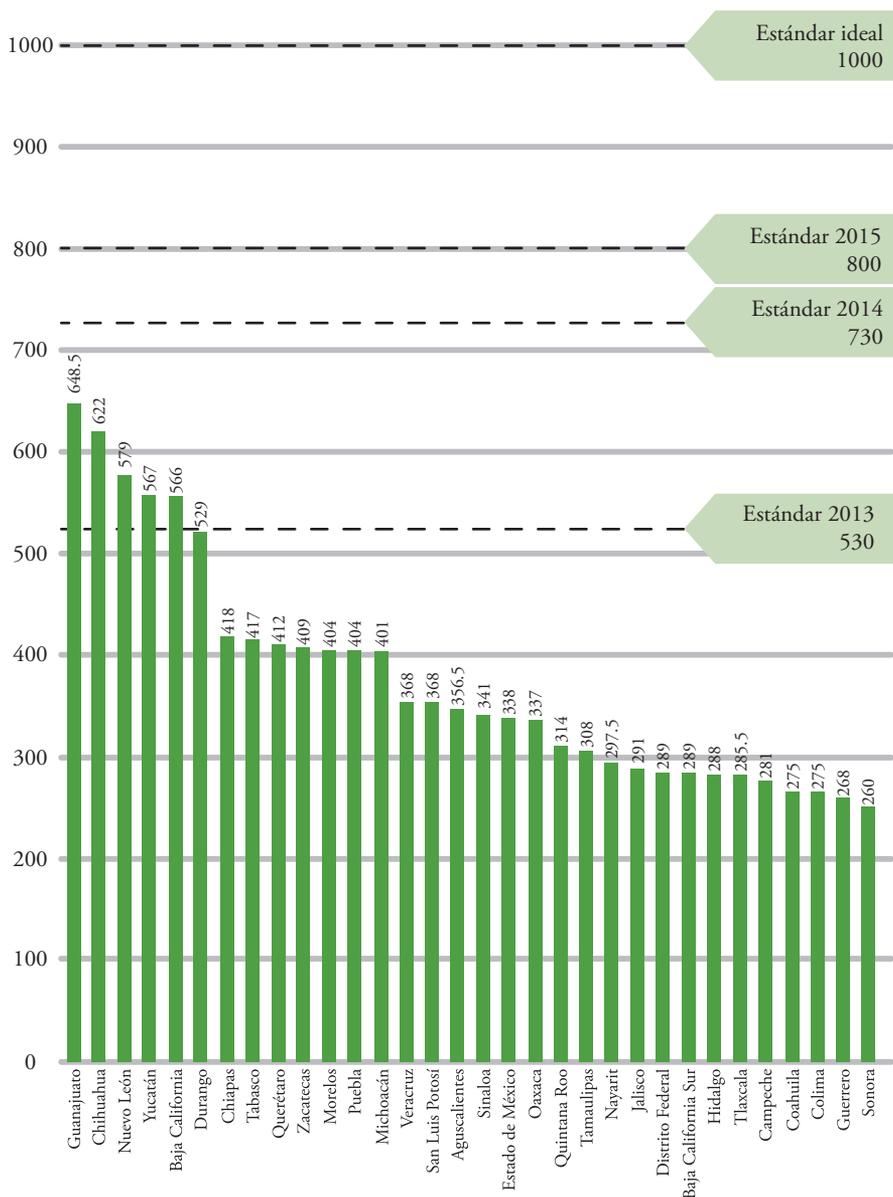


\*Sólo se cargó la mitad de los recursos al fideicomiso, y el otro 50% fue aportado por la entidad.

## RANKING DEL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN

Con base en la metodología desarrollada por CIDAC, se llevó a cabo una clasificación de las entidades federativas, con el objetivo de realizar un análisis del avance presentado en las condicionantes de implementación a nivel estatal.

Para 2015 se estableció un estándar de 800 puntos, de 1000 posibles, como el ideal alcanzable. No obstante, **en ninguno de los casos, las entidades federativas lograron alcanzar, siquiera, el estándar establecido para 2014, que fue de 730 puntos; y únicamente seis entidades han superado el estándar de 2013**, lo que hace evidente que aún no estamos cerca de contar con un sistema de justicia penal eficaz, eficiente y que asegure el respeto de los derechos humanos de los imputados y las víctimas.

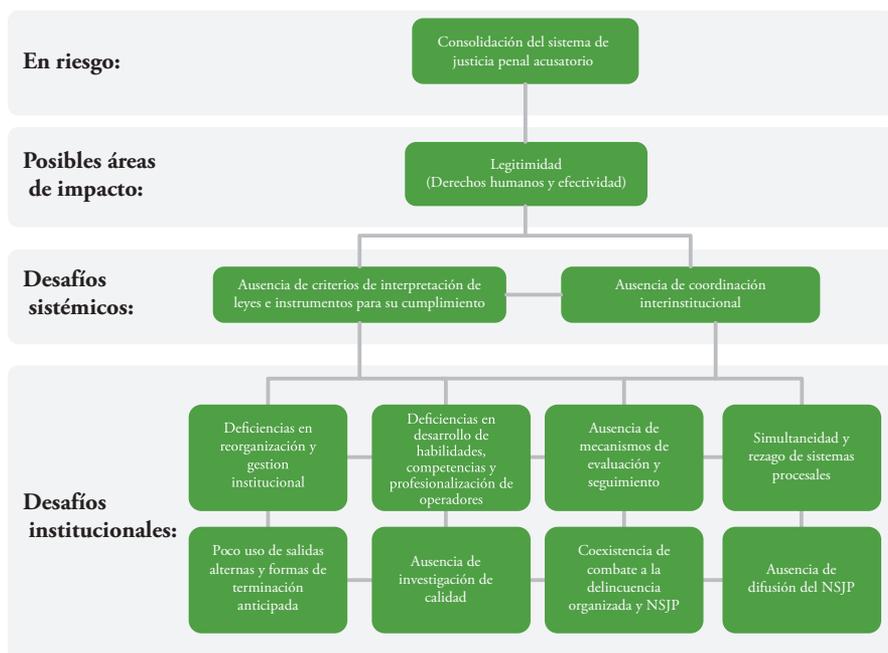


A partir del avance promedio que cada entidad federativa ha mostrado desde 2013, y en relación con la brecha que la separa del estándar ideal, **se estima que a nivel nacional nos llevará, en promedio, once años alcanzar el nivel óptimo** para que el SJPA opere de manera eficaz y adecuada.

## EL DÍA DESPUÉS DEL 18 DE JUNIO DEL 2016

### RIESGOS

El 19 de junio de 2016, todo el país estará operando formalmente el SJPA, pero muchas de las ausencias y fallas en el proceso de implementación -señaladas por CIDAC en sus tres reportes- continuarán presentes y, evidentemente, no se corregirán de un día para otro. Por ello, CIDAC identificó una serie de desafíos que, de no atenderse, pondrían en riesgo la consolidación del SJPA y amenazarían su sustentabilidad. En particular, **detectamos dos tipos de desafíos: los institucionales, que se refieren a los temas que pueden ser atendidos por las instituciones de forma individual y los sistémicos**, que son los que afectan a todas las instituciones del sistema de justicia y cuya solución depende de acciones coordinadas. Si estos focos rojos se ignoran, la operación del SJPA no será la idónea, habría bajos índices de efectividad e incluso se podrían presentar violaciones a los derechos humanos, lo que podría dañar, irreversiblemente, la legitimidad del SJPA y comprometer su consolidación en el mediano plazo.



## ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SJPA

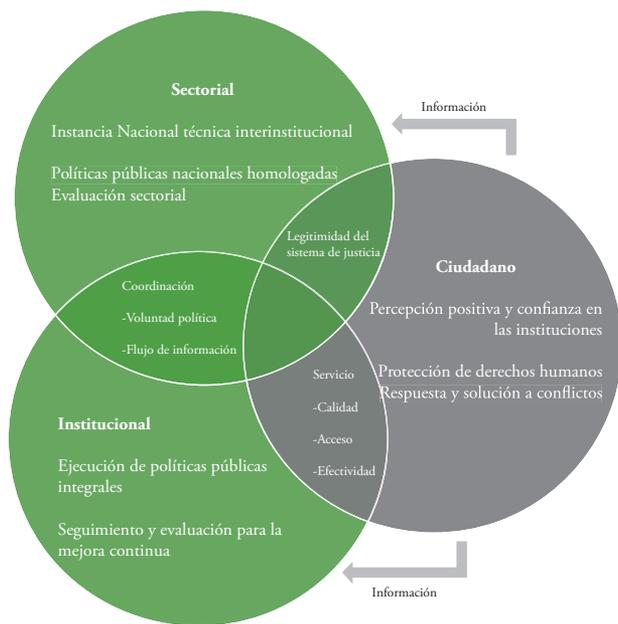
La implementación del SJPA se constituyó por 33 procesos arrítmicos y paralelos que dieron como resultado sistemas de justicia de distintas calidades. El proceso se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error que en la mayoría de los casos se tradujo en acciones aisladas, desarticuladas y de poco impacto. Por ello, **es necesario que el día después del 18 de junio de 2016, se produzca una estrategia nacional que logre consolidar el sistema a través de una ruta crítica y actores definidos.** Solo así se logrará homologar la calidad de la justicia y garantizar que los objetivos de la reforma constitucional de 2008 sean finalmente alcanzados.

A partir de la identificación de los riesgos sistémicos e institucionales que deben atenderse después del 18 de junio de 2016, CIDAC propone una **Estrategia para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio**, que tiene como objetivo contribuir a garantizar la viabilidad y sustentabilidad del SJPA en el mediano y largo plazo.

A continuación, se muestra una representación gráfica de la estrategia propuesta por CIDAC:

Marco Normativo:

- Tratados internacionales
- Constitución
- Leyes Nacionales
- Leyes Secundaria



**Temporalidad: 11 años**

● **Sistema Nacional de Impartición de Justicia**

La estrategia contempla una temporalidad de 11 años, periodo que, de acuerdo con el cálculo de CIDAC, es el necesario para garantizar un nivel idóneo de operación y prevé tres ámbitos de aplicación: 1) *sectorial*, que se refiere a acciones que integren y aglomeren las distintas perspectivas del sector de justicia penal nacional, 2) *institucional*, que corresponde atender a las distintas instituciones del SJPA de forma particular y 3) *ciudadano*, que se refiere al impacto de las acciones institucionales en las experiencias de los ciudadanos. Todo lo anterior en estricto respeto de los derechos humanos y al marco legal del sistema de justicia penal en México.

proyectojusticia.org

