



México 2017

D.R. 2017, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510, México, D.F.T. +52 (55) 5985 1010

**[www.cidac.org](http://www.cidac.org)**

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento al autor y a CIDAC como fuente de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en:

*<http://www.cidac.org>*

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de la Fundación.”

## ACERCA DE CIDAC

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

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

# HALLAZGOS 2016

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

### RESUMEN EJECUTIVO

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

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

En el reporte “Hallazgos 2016”, exploramos el derecho de acceso a la información en México y su ejercicio ciudadano, particularmente en cuanto al nivel y la calidad de la información proporcionada por las instituciones operadoras del sistema. Asimismo, evaluamos las condicionantes, habilitantes y resultados de la operación del SJPA en México, tanto en las entidades federativas como en la Federación. A partir de la evaluación realizada se elaboró un ranking nacional en el que medimos el avance en el proceso

de consolidación de las entidades federativas. Finalmente, se realizó una evaluación particular del estado de Guanajuato, el cual consiguió un avance destacable en el proceso de implementación, con la finalidad de identificar, por un lado, los modelos y las prácticas exitosas que pueden ser exportadas y adaptadas para su implementación a otras entidades federativas y, por el otro, las áreas de oportunidad que aún dificultan contar con la eficiencia institucional necesaria para alcanzar una operación óptima.

#### ACCESO A LA INFORMACIÓN

En la actualidad, persisten condiciones que dificultan o impiden el ejercicio de este derecho, entre las que destacan las siguientes: a) las deficiencias en el diseño de las plataformas de acceso a la información; b) los errores técnicos de los sistemas informáticos, y c) la ambigüedad de la Ley de Transparencia<sup>1</sup> respecto a la información que se considera “confidencial” y aquella que se puede clasificar como reservada, así como la falta de mecanismos independientes para interponer recursos ante restricciones cuyo fundamento no es completamente claro.

A pesar de los obstáculos señalados, el equipo de CIDAC logró obtener información valiosa –incluso más que en ejercicios anteriores– para la elaboración del reporte “Hallazgos 2016”. Para acceder a dicha información se emplearon tres estrategias de recolección de manera simultánea: a) Uso de las diferentes plataformas de transparencia y acceso a la información pública disponibles en internet; b) Envío de oficios a los titulares de las instituciones, y c) Reuniones con autoridades de las instituciones operadoras del SJP en México.

<sup>1</sup> *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

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

Por lo que hace a las dos primeras estrategias de recolección, a continuación, se presenta una evaluación de la transparencia y el acceso a la información en las entidades federativas, en donde se valora no solo la tasa de respuestas positivas sino también la calidad de las mismas, para lo que se diseñó un instrumento tipo semáforo, que permite visualizar el número total de solicitudes de información enviadas —tanto por oficio como vía plataforma— así como el tipo de respuestas obtenidas.

En el caso de las instituciones federales, el tipo de información requerida a cada una fue diferente, por lo que los resultados no son comparables; sin embargo, la evaluación fue la siguiente:

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

## SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN TÉCNICA

Las instituciones encargadas de la coordinación nacional del sistema de justicia, es decir, el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (COCO) y su Secretaría Técnica (SETEC), desaparecieron en el proceso de transición a la etapa de consolidación.

El 20 de junio de 2016, se firmó el “Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la consolidación del Sistema de Justicia Penal”, en el que se reconoció la necesidad inminente de darle continuidad a las tareas para la consolidación del sistema, por lo que se acordó crear una instancia que funcionara como enlace operativo y como integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación. Pese a las expectativas de que fuera la SETEC quien cumpliera con estas funciones, el 30 de agosto de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su cuadragésima sesión ordinaria, aprobó el acuerdo para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) fungiera como representante del Poder Ejecutivo Federal ante el órgano responsable de la coordinación de la consolidación del sistema. Posteriormente, el 10 de octubre de 2016, el Secretario de Gobernación dio instrucciones al SESNSP para recibir todos los asuntos pendientes de la SETEC.

Persiste el debate en torno a si el Secretariado, siendo una institución de seguridad pública, es la instancia competente y más adecuada para coordinar la operación del SJP a nivel nacional, particularmente por la posibilidad de que la perspectiva de seguridad predomine y se prioricen las necesidades de las instituciones de este sector sobre los requerimientos de otros operadores. Derivado de estos cuestionamientos, se ha sugerido que debería ser un órgano independiente, con representación de todas las instituciones operadoras del sistema de justicia, el encargado de la evaluación, el seguimiento y la mejora del sistema.

## SISTEMA INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN TÉCNICA

Durante la etapa de implementación, los órganos implementadores (OI) fueron los encargados de coordinar los procesos a nivel local, en coordinación con las instancias nacionales, es decir, con la SETEC y el COCO. Sin embargo, el inicio de la etapa de consolidación trajo consigo la transformación o, en su caso, la inhabilitación de dichas instancias. El proceso de transición de los órganos implementadores no ha sido homogéneo. Actualmente se observan cinco escenarios: a) su reemplazo por Secretariados Ejecutivos del Sistema Estatal de Seguridad Pública, imitando la transición nacional SETEC-SESNSP; b) su transformación en órganos de consolidación; c) una Comisión Ejecutiva para la Procuración y Administración de Justicia; d) una Dirección de Evaluación y Seguimiento, y e) OI se mantienen sin operar.

Además del retraso en la conformación del órgano tripartita de coordinación y de las dudas respecto a la idoneidad del SESNSP para evaluar el desempeño del sistema, existe una crisis de coordinación técnica en el ámbito institucional. Estas circunstancias, en suma, dificultan la continuidad de la operación del SJP y ponen en peligro su consolidación.

## SISTEMAS DE REGISTRO, PROCESAMIENTO Y REPORTE DE INFORMACIÓN

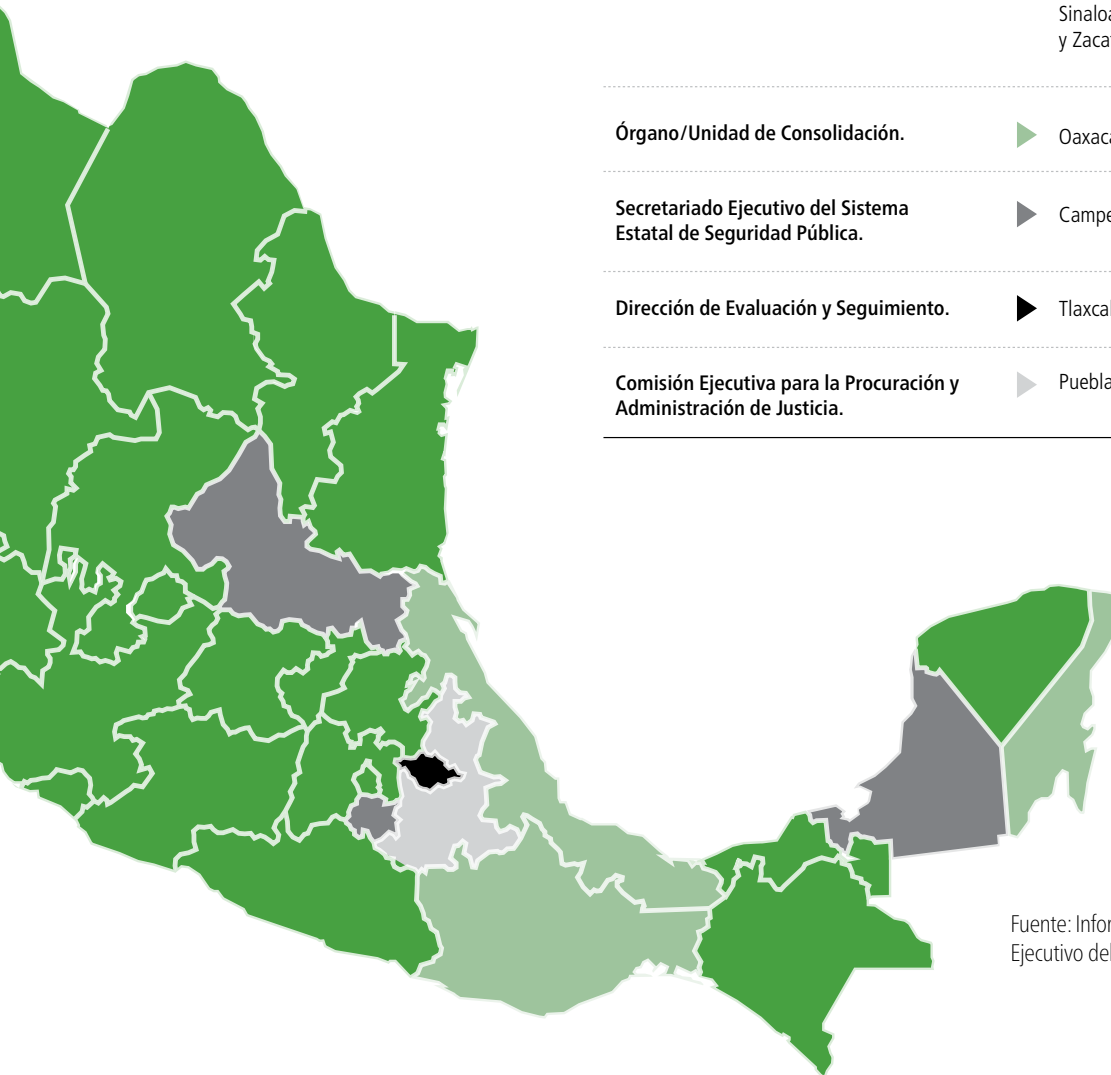
Actualmente no se han definido, a nivel federal ni local, criterios homologados sobre cómo se debe llevar a cabo el registro de la operación del sistema y, adicionalmente, nos encontramos con que los criterios de registro que se aplican en las instituciones operadoras no están adaptados a la lógica del sistema acusatorio, que es totalmente opuesta a la del tradicional.

En torno a los sistemas informáticos, persisten dos grandes problemáticas. Por una parte, existen instituciones que no cuentan con un sistema propio (principalmente policías, defensorías y áreas de atención a víctimas) y, por la otra, los sistemas que existen actualmente no están diseñados para permitir la interconectividad de las instituciones operadoras ni la trazabilidad de la gestión de los asuntos. Incluso en las entidades federativas donde todos o casi todos los operadores manejan sistemas



de registro, estos no tienen capacidad de interconexión con el resto de los operadores locales, lo que limita su potencialidad.

Los factores antes mencionados representan obstáculos para la generación de información confiable y oportuna, que permita hacer un monitoreo adecuado de la operación del SJP, lo que pone en riesgo su consolidación. Solo

**Denominación****Entidad Federativa**

Órgano / Comisión Interinstitucional/Centro/Coordinación o Secretaría Técnica para la Implementación/Instrumentación del SJP.

▶ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Órgano/Unidad de Consolidación.

▶ Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

▶ Campeche, Morelos y San Luis Potosí.

Dirección de Evaluación y Seguimiento.

▶ Tlaxcala.

Comisión Ejecutiva para la Procuración y Administración de Justicia.

▶ Puebla.

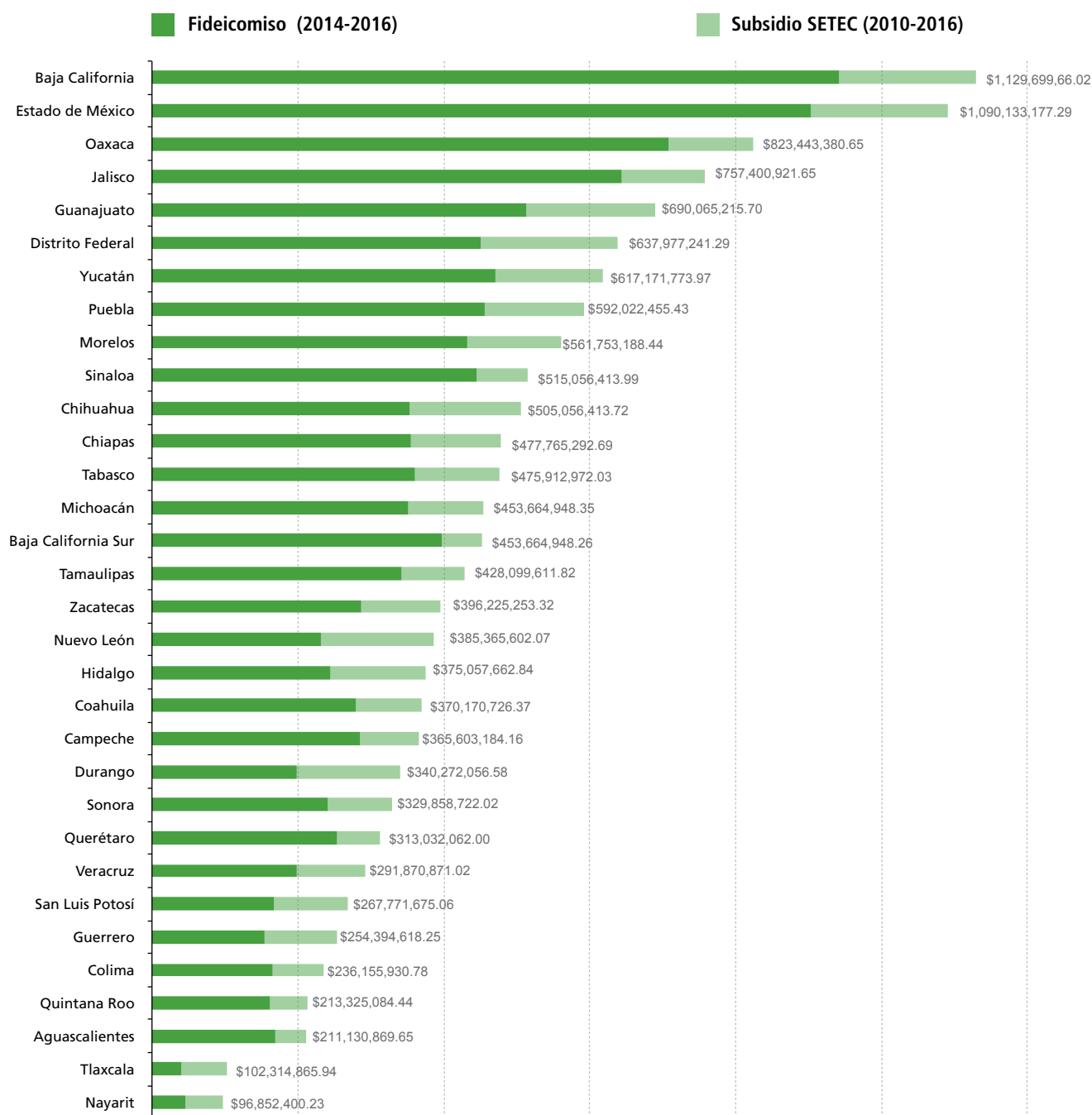
Fuente: Información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## RECURSOS FINANCIEROS PARA EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

a través de la evaluación y el seguimiento de los resultados es posible detectar áreas de oportunidad para ajustar y mejorar continuamente la operación del sistema de justicia hasta lograr su perfeccionamiento, que es el objetivo de la etapa de consolidación.

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

## Recursos de las entidades federativas para la implementación de la reforma



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

Entre 2010 y 2016, la SETEC distribuyó un total de \$4,173,317,985.02 del subsidio a su cargo, de los cuales \$663,225,123.07 corresponden al ejercicio fiscal 2016 (lo que representó una disminución del 29% respecto al recurso asignado en el año inmediato anterior). En general, las entidades federativas más beneficiadas con recursos del subsidio en el periodo 2010-2016, fueron el

Estado de México, la Ciudad de México, Baja California y Guanajuato, con sumas mayores a los 200 millones de pesos. En cambio, las menos beneficiadas fueron Aguascalientes, Nayarit y Quintana Roo. Al analizar las cifras, se observa una enorme disparidad en la asignación del subsidio entre las entidades; por ejemplo, el presupuesto asignado al Estado de México (de \$227,365,662.93),



supera por sí solo el recurso total recibido por las tres entidades menos beneficiadas, con un monto total de \$189,468,419.22.

En cuanto al “Fideicomiso de apoyo para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal” (fideicomiso de los 5 mil millones de pesos), entre 2014 y 2016 las entidades federativas han ejecutado más de 11 mil 200 millones de pesos en 742 proyectos de infraestructura y equipamiento. El costo promedio de los proyectos ejecutados fue de \$15,160,219. Del total de proyectos aprobados no han sido concluidos el 67%. Cabe destacar que la mayoría de los proyectos pendientes fueron aprobados en 2014 y 2015 (113 y 316, respectivamente), mientras que únicamente 74 proyectos de 2016 se encuentran en curso.

Además de los recursos mencionados, se encuentran los correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) y al Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), los cuales serán claves para el proceso de consolidación.

En el ámbito federal, entre 2009 y 2016 el presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación (PJF) aumentó en un 64.2%. A la Procuraduría General de la República (PGR) también le han sido asignados cada vez más recursos (con excepción del año 2016), siendo su incremento en el periodo de 33.8%. Por su parte, el presupuesto asignado a la Policía Federal (PF) creció en 70.7%; en este caso —como se mencionó en el Reporte de Hallazgos 2014—, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la reasignación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación, implicó el traslado de la adscripción de la Policía Federal, lo que impactó también en la asignación de recursos.

## TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo con la información proporcionada por las instituciones del SJP a nivel nacional, tanto en el ámbito local como el federal, son pocos los sistemas de registro y gestión de información que pueden considerarse mínimamente adecuados para garantizar la eficiencia en la operación. Menos aún, se han consolidado sistemas integrales que, además de permitir la gestión interna de los asuntos y la generación de información

estadística, logren la interconectividad entre las distintas instituciones y permitan el intercambio efectivo de información. No obstante, destacan los sistemas informáticos de Querétaro, de Guanajuato y del Poder Judicial de Baja California.

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

## MARCO NORMATIVO

El marco legal dista aún de ser el idóneo para garantizar la óptima operación del SJPA. En este sentido, en diciembre de 2016 fue presentada en el Senado una iniciativa — que a la fecha se encuentra aún en discusión— por la que se propone una serie de modificaciones a la Constitución para, entre otros aspectos, eliminar la figura del arraigo, la prisión preventiva oficiosa y, en una lógica de economía procesal, la vinculación a proceso. De acuerdo con la iniciativa, respaldada por organizaciones de la sociedad civil y académicos, en el marco legal derivado de la reforma de 2008 aún persisten tendencias inquisitivas que impiden la efectiva consolidación del modelo acusatorio.

No obstante, antes de que esta iniciativa de corte garantista pudiera ser aprobada, el 9 de febrero de 2017, un grupo de legisladores presentaron en la Cámara de Diputados una iniciativa que pretende endurecer las normas procesales del sistema acusatorio. La propuesta incorpora figuras contrarias a cualquier modelo democrático de justicia, al revertir la carga de la prueba para que sea el inculpado quien deba demostrar —mediante la producción de prueba— que existe duda razonable para exonerarlo, lo cual no ocurriría ni siquiera en

el sistema inquisitivo anterior a la reforma. Además, la iniciativa rompe con los principios de inmediación y contradicción, al proponer un juicio oral sin testigos, planteando el hecho de que los policías puedan declarar “por referencia”, es decir, sobre lo que un tercero les diga. Esto, aunado a la pretensión de permitir a los policías entrevistar a cualquier persona, incluidas las que fueron detenidas, podría ser un incentivo para que se presenten casos de tortura.

## GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

### *Procuración de justicia*

---

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

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

En el caso federal, en la PGR tampoco cuentan con un modelo de investigación ni existe un marco jurídico sólido que norme la operación y funcionamiento de la institución. La institución se rige por un indeterminado número de normas internas, emitidas por las diversas unidades administrativas, las cuales no son concentradas y resguardadas para su comunicación y consulta por algún área en particular.

Ante la necesidad de fortalecer institucionalmente la procuración de justicia, la mitad de las entidades federativas han transitado de un esquema de procuraduría hacia uno de fiscalía<sup>2</sup>, con el objetivo de contar con un órgano más profesional y autónomo en sus determinaciones, es decir, en el que no exista injerencia de otros poderes públicos. Sin embargo, algunas de las transiciones fueron meramente nominales, pues en algunos casos como Campeche, Chihuahua, Durango y Jalisco ni siquiera se dotó de autonomía a las fiscalías.

### *Impartición de justicia*

---

En la mayoría de las entidades federativas se puede identificar la distinción formal entre actividades administrativas y jurisdiccionales en la estructura orgánica de los poderes judiciales, sin embargo, es necesario fortalecer el desarrollo de las tareas administrativas dentro de los juzgados, pues una mala coordinación entre los administradores y los jueces puede repercutir negativamente en la operación funcional. En el caso del PJF, del total de los jueces designados, el 79% estarán dedicados exclusivamente a funciones jurisdiccionales y el 21% restante se desempeñarán como “jueces administradores”.

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

---

<sup>2</sup> Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

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

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

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

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

### ***Defensoría Pública***

---

Como resultado de una asimetría en los esfuerzos y recursos invertidos entre las instituciones durante el proceso de implementación del SJPA, actualmente las defensorías públicas continúan siendo los operadores que

se encuentran en mayor desventaja, no solo en cuanto a la asignación de recursos, sino también en los avances en materia de organización y gestión.

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

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

La reorganización institucional de la defensoría pública federal también está en desventaja respecto a las demás instituciones operadoras del sistema. Sin embargo, el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) está en un proceso de adecuación a las nuevas necesidades del SJPA.

### ***Asesoría de víctimas***

---

Después de ocho años aún existen muchas limitaciones institucionales para garantizar el derecho a una asesoría técnica a las víctimas. De acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), actualmente el número de asesores jurídicos en el país es insuficiente para garantizar el derecho a la asesoría jurídica y su debida representación en el proceso penal, además de reconocer que no en todos los casos los asesores jurídicos cuentan con las habilidades y capacidades necesarias que requiere el sistema acusatorio<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> CEAV, *Solicitud de incorporación del Subprograma: “Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas”*, 14 de octubre de 2016, Disponible en: [http://www.secretariadocjecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/INCORPORACION\\_SUBPROGRAMA.pdf](http://www.secretariadocjecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fasp/INCORPORACION_SUBPROGRAMA.pdf)

A octubre de 2016, en el orden federal, la CEAV contaba con solo 66 asesores jurídicos<sup>4</sup>, mientras que en el ámbito local, a nivel nacional se cuenta con 699. Para la misma fecha, solo 16 entidades federativas contaban con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas<sup>5</sup>, en las que se proporciona asesoría jurídica; pues existen casos como los de Morelos, Tabasco y Yucatán, en donde, a pesar de existir una comisión, la asesoría jurídica de víctimas se proporciona por conducto de la Fiscalía o Procuraduría.

Por su parte, 13 estados cuentan con unidades de asesoría jurídica y representación legal a víctimas, adscritas a sus Procuradurías y Fiscalías Generales<sup>6</sup>. En los casos de Baja California Sur, Campeche y Querétaro, cuentan con dependencias que dan atención y asesoría a las víctimas, que están adscritas a áreas distintas a la Procuraduría/Fiscalía o a una Comisión Ejecutiva.

Si se compara el número de asesores jurídicos contra el número de víctimas en cada entidad federativa, aún existe una gran brecha en cuanto a la capacidad para garantizar el derecho de las víctimas a la representación jurídica, pues si consideramos que la proyección de asesores de víctimas necesarios a nivel nacional es de 4006, esto significa que hay un déficit de 83%. Lo anterior, aunado al hecho de que, en muchos casos, dichos asesores carecen de las capacidades necesarias para llevar a cabo su labor, poniendo en riesgo el derecho de las víctimas a contar con una representación adecuada en el proceso<sup>7</sup>.

### ***Seguridad Pública***

---

A pesar de que con el traslado de funciones al SESNSP los esfuerzos para la consolidación (específicamente por lo que hace a las habilitantes) estarán enfocados en la seguridad pública, la policía hoy es percibida como el eslabón más débil del SJP y como una de las instituciones públicas con menor índice de confianza por parte de la ciudadanía. De acuerdo con el reporte “La cara del sistema de justicia penal: ¿qué le hace falta al policía primer respondiente?”<sup>8</sup>,

no existe coordinación entre policía y ministerio público (MP) debido, por un lado, a la falta de confianza entre ambas instituciones y, por el otro, debido a la ausencia de criterios homologados establecidos por el MP respecto a la forma en que los policías deben llenar los informes, lo que afecta considerablemente su labor.

Por otro lado, pese a que el *Protocolo Nacional de Primer Respondiente*, establece que todas las corporaciones policiales están obligadas a utilizar el Informe Policial Homologado (IPH), esto no sucede en la práctica e incluso ocurre que hay policías que ni siquiera conocen el formato. Es importante mencionar que la determinación sobre qué formato se debe utilizar en cada caso es del MP quien, como se dijo, tiene distintos criterios e incluso exige formatos diferentes a los policías, lo cual no corresponde con lo establecido por el protocolo antes mencionado.

En virtud de lo anterior, es necesario realizar una evaluación integral del *Protocolo Nacional de Primer Respondiente*, de tal forma que se aterricen y detallen las actuaciones del policía que no están reguladas cabalmente y dan lugar a interpretación. Asimismo, es fundamental la creación de manuales que complementen el protocolo y permitan materializar sus disposiciones en la gestión diaria de la policía, así como la emisión de acuerdos y circulares que establezcan específicamente los medios de comunicación y la coordinación entre las instituciones policiales y de procuración de justicia. Por último, es indispensable incluir en el protocolo un modelo de gestión policial eficiente, que coadyuve a mejorar el desempeño y la organización de la institución, el cual debe ser diseñado con base en un diagnóstico de necesidades.

En el ámbito federal, es de reconocerse la creación de la “Unidad de Servicios del Sistema de Justicia Penal”, adscrita a la Policía Federal, pues representa una instancia de coordinación con otras instituciones. No obstante, sus funciones son limitadas, toda vez que no cuenta con facultades de seguimiento y evaluación del desempeño de la policía, tanto procesal como primer respondiente,

---

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>6</sup> Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

<sup>7</sup> CEAV, Op. Cit.

<sup>8</sup> CIDAC, *La cara del sistema de justicia penal: ¿qué le hace falta al policía primer respondiente?*, México, 2017, CIDAC y Embajada Británica de México. Disponible en: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf>

lo que permitiría establecer mecanismos institucionales de mejora continua.

Finalmente, si bien esta Unidad de Servicios coadyuva a la atención, seguimiento y supervisión de las medidas cautelares y a la evaluación del riesgo, no existe en la Comisión Nacional de Seguridad una autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, lo que impacta negativamente en los objetivos del SJPA, pues no ha permitido reducir el uso de la prisión preventiva como medida cautelar.

## RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL SJPA

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

## Ámbito local

A pesar de que el SJPA ofrece beneficios que favorecen la eficiencia en la operación, como el uso de diversas salidas alternas, los datos muestran que, a la fecha, las procuradurías no están determinando los asuntos de manera eficaz y, a un año de la operación total del SJPA, ya se cuenta con un importante rezago.

Si la tasa de determinación promedio de carpetas de investigación (CI) es de casi 50%, entonces significa que en una de cada dos no se ha realizado ninguna determinación, lo que implica un rezago importante, con riesgo subyacente de que aumente con el paso del tiempo, pues a estos asuntos se acumulan los nuevos que se van presentando.

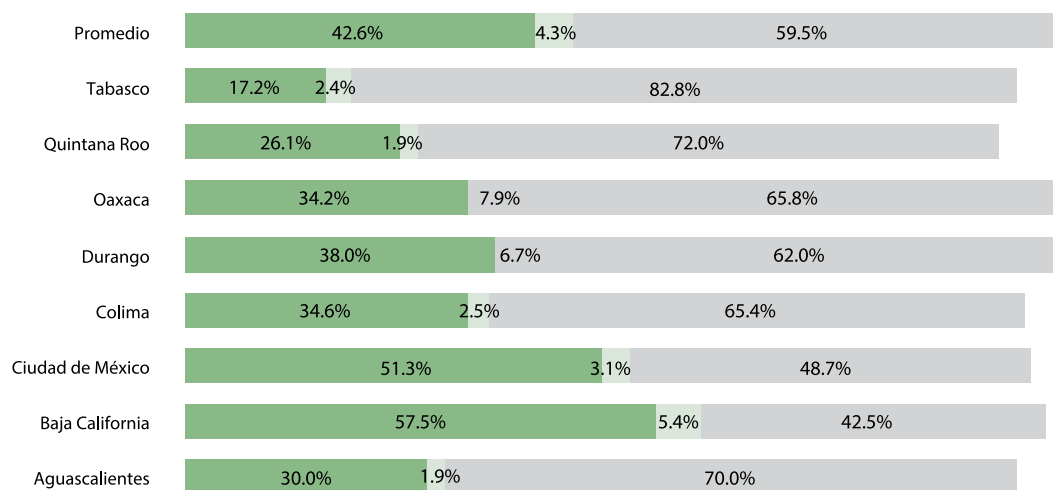
Comportamiento relativo de las carpetas de investigación iniciadas en 2016								
Entidad federativa	Carpetas de investigación <sup>9</sup>		Tipo de determinación <sup>10</sup>					
	I	D	A	AT	In	FAI	NEAP	J
Aguascalientes	100%	30.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	26.2%	1.9%
Baja California	100%	57.5%	0.4%	12.4%	0.3%	1.7%	23.0%	5.4%
Ciudad de México	100%	51.3%	0.0%	38.5%	0.8%	0.2%	4.9%	3.1%
Colima	100%	34.6%	0.0%	18.8%	0.0%	0.0%	7.4%	2.5%
Durango	100%	38.0%	4.0%	21.2%	0.5%	0.0%	0.0%	6.7%
Oaxaca	100%	34.2%	0.0%	20.3%	0.0%	3.9%	2.1%	7.9%
Quintana Roo	100%	26.1%	0.2%	17.5%	0.7%	0.5%	7.5%	1.9%
Tabasco	100%	17.2%	5.3%	20.1%	1.6%	2.7%	5.0%	2.4%
Promedio	100%	40.5%	1.1%	16.5%	0.4%	1.0%	8.5%	3.5%

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

<sup>9</sup> I = Iniciadas; D = Determinadas o despachadas (en el periodo).

<sup>10</sup> A = Acumuladas; AT = Archivo temporal; In = Incompetencias; FAI = Facultad de abstenerse de investigar; NEAP = No ejercicio de la acción penal; J = Judicializadas (turnadas a juzgados de garantías).

- Determinadas o despachadas
- Judicializadas (turnadas a juzgados de garantías)
- Rezago



En cuanto a los datos sobre judicialización, se observó que los proporcionados por las procuradurías o fiscalías de justicia difieren de los registrados por los tribunales, al menos en las entidades federativas que compartieron información:

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

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

<sup>11</sup> Procuradurías o Fiscalías locales.

<sup>12</sup> Tribunales de justicia estatales

Estas diferencias pueden deberse a factores, como la diversidad de criterios en la forma de registrar los casos o que los tribunales registren como asuntos las audiencias privadas que se pidan para realizar solicitudes de otro tipo. Sin embargo, incluso en esos supuestos, las diferencias no deberían ser tan grandes, como en Guanajuato, Quintana Roo y Tabasco, en donde son mayores al 100%. En todo caso, las entidades federati-

vas con variaciones menores son la Ciudad de México y Oaxaca.

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

### Registros de operación de las carpetas de investigación en 2016

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

\* INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016. Tabulados básicos

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

Por lo que respecta al Poder Judicial, de los 82,244 asuntos ingresados a los tribunales de justicia de las entidades federativas, en promedio, prácticamente la mitad son con personas detenidas, es decir, casos con flagrancia. Esto evidencia la ausencia de capacidades en las procuradurías y fiscalías para judicializar los asuntos en los que no hay una persona detenida. No obstante, las cifras individualizadas arrojan una información distinta: El estado de Oaxaca, por ejemplo, se encuentra en un extremo, con un 99% de asuntos con detenido ingresados a los tribunales; mientras que en el otro tenemos a Guanajuato, en donde el porcentaje es de tan solo 11%.

### Causas ingresadas a los tribunales en 2016

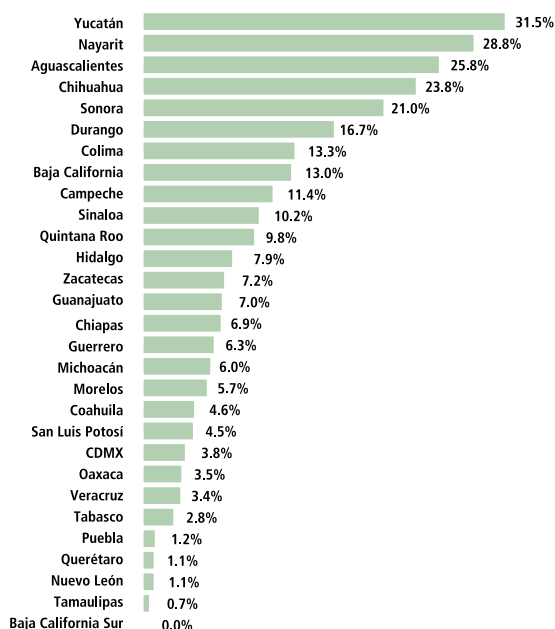
Asuntos ingresados		
Medida	Con detenido	Sin detenido
Promedio	43%	57%
Máximo	99%	89%
Mínimo	11%	1%

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

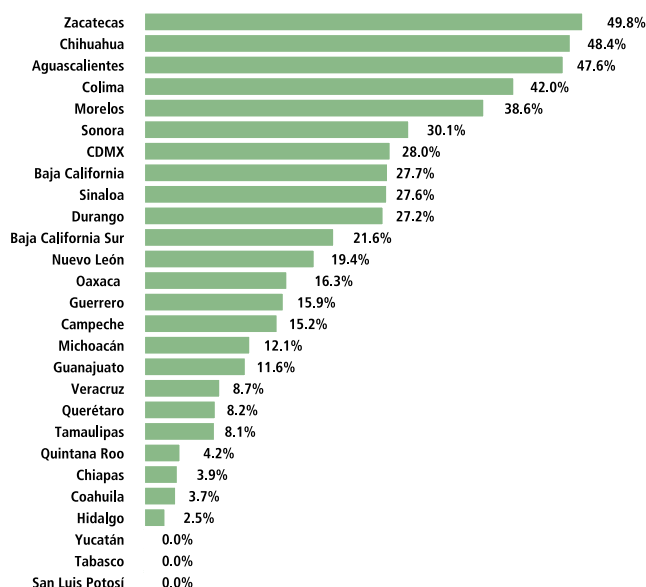
En cuanto a las salidas alternas que ofrece el CNPP, con base en la información de 2016, observamos que el uso de estos mecanismos que permiten acelerar los procedimientos es poco frecuente y homogéneo en las entidades federativas. Esto puede obedecer a que no se cumplen los supuestos que impone el propio CNPP para su aplicación, al desconocimiento de las mismas o a su uso discrecional por parte de los operadores.



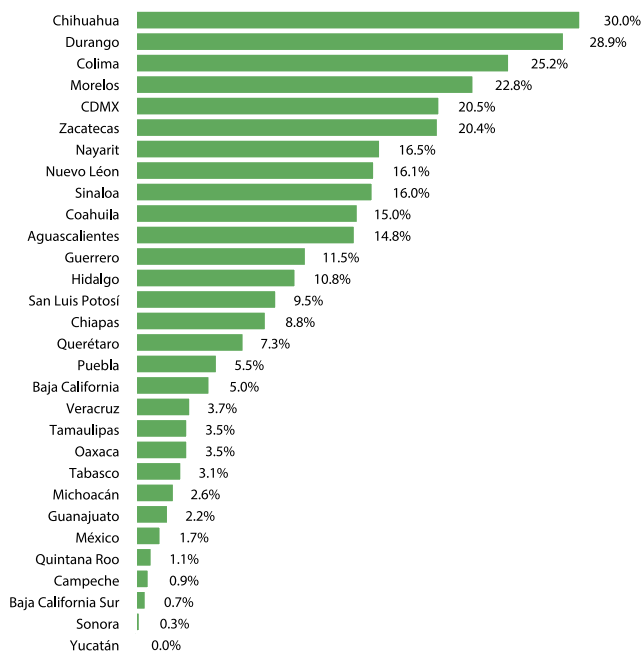
### Carpetas que finalizan por PROCEDIMIENTO ABREVIADO



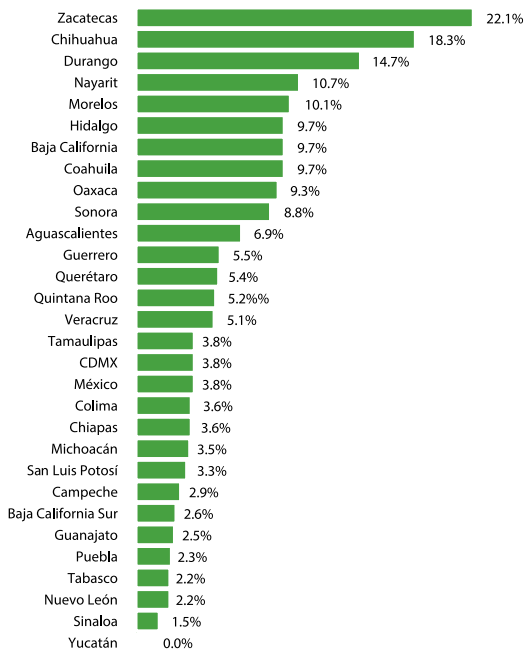
### Carpetas (%) canalizadas a MASC



### Carpetas que finalizan por SUSPENSIÓN CONDICIONAL AL PROCESO



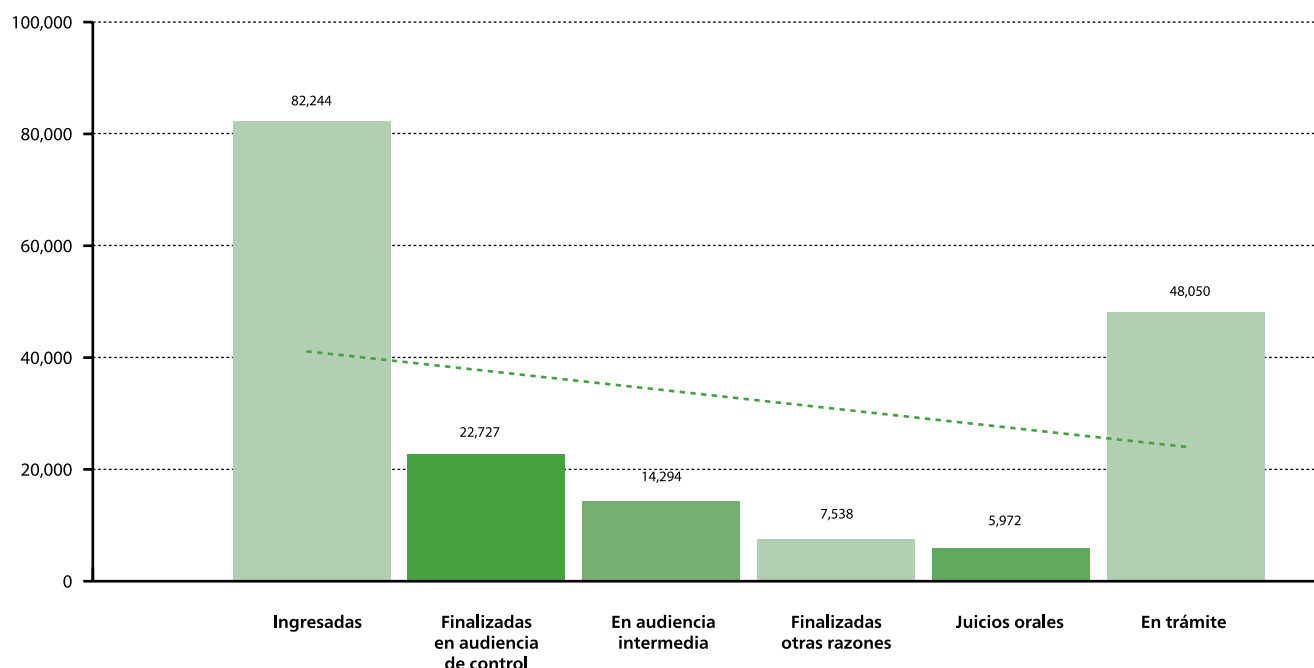
### Carpetas que finalizan por ACUERDOS REPARATORIOS





De acuerdo con los datos proporcionados por la CONATRIB, al cierre del 2016, existen en trámite 48,050 carpetas en 28 tribunales superiores de justicia estatales; cifra que representa el 58.4% de los casos ingresados a los tribunales durante 2016.

### Causas penales 2016



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

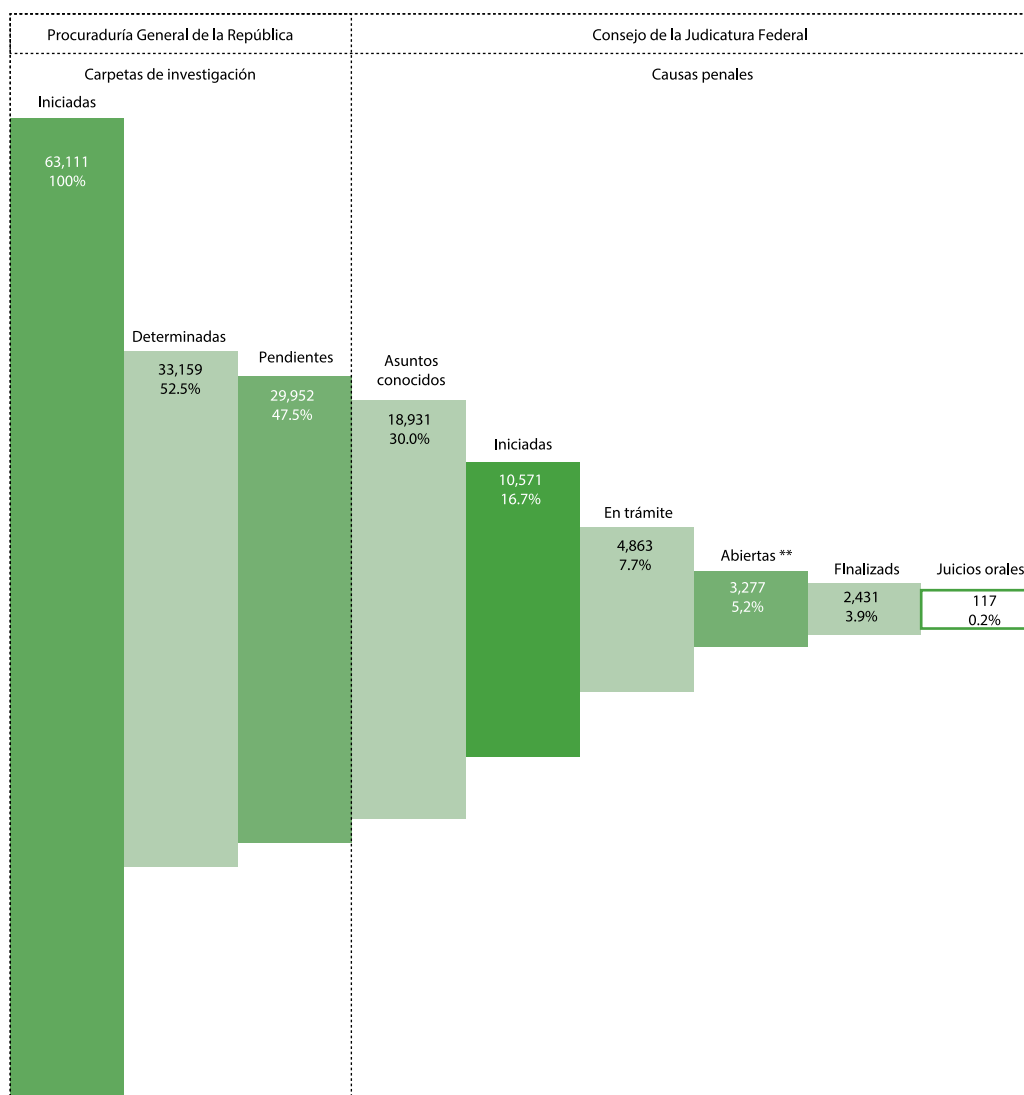
En cuanto a la duración de las audiencias, hay también homogeneidad en la duración promedio entre las entidades federativas. Por la complejidad de las actuaciones en las distintas etapas del proceso, en principio, las audiencias iniciales tendrían que desarrollarse en menor tiempo, permitiendo más espacio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

Hasta el momento la duración de audiencias (particularmente de las iniciales) y del proceso en su conjunto

representa un problema considerable. Los tiempos registrados son, en promedio, de dos horas, por lo que se debe realizar un seguimiento cercano para que, en la medida en que se vaya incrementando la carga judicial, los espacios disponibles sigan siendo suficientes y se evite la saturación de los tribunales.

### *Ámbito federal*

Entre los principales hallazgos se encuentra el hecho de que se ha determinado una de cada dos carpetas de investigación, lo que implica que, al igual que en las entidades federativas, el rezago comienza a ser un tema que requiere de atención inmediata.



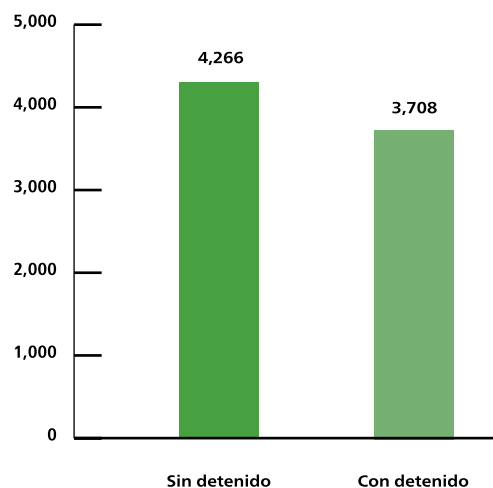
Si bien la proporción de causas penales iniciadas en el PJF es baja en comparación con el total de carpetas de investigación iniciadas en la PGR, debe tomarse en cuenta que, en esta última, existe un rezago del 47.5%, lo que significa que una de cada dos carpetas de investigación está pendiente de determinación.

En resumen, durante los 821 días de operación del SJPA, en promedio, diariamente se iniciaron 12.8 casos penales y se finalizaron 3 causas, lo cual representa una productividad de 23.4% en el ámbito federal.

El 81% de los casos que se iniciaron en 2016 en la PGR fueron sin detenido, el resto (19%) fue en flagrancia. Sin embargo, la mayoría de los casos judicializados son con detenido, lo cual coincide con los datos proporcionados por el PJF, que indican que el 99% de las causas penales iniciadas son en flagrancia. Esto quiere decir que la PGR

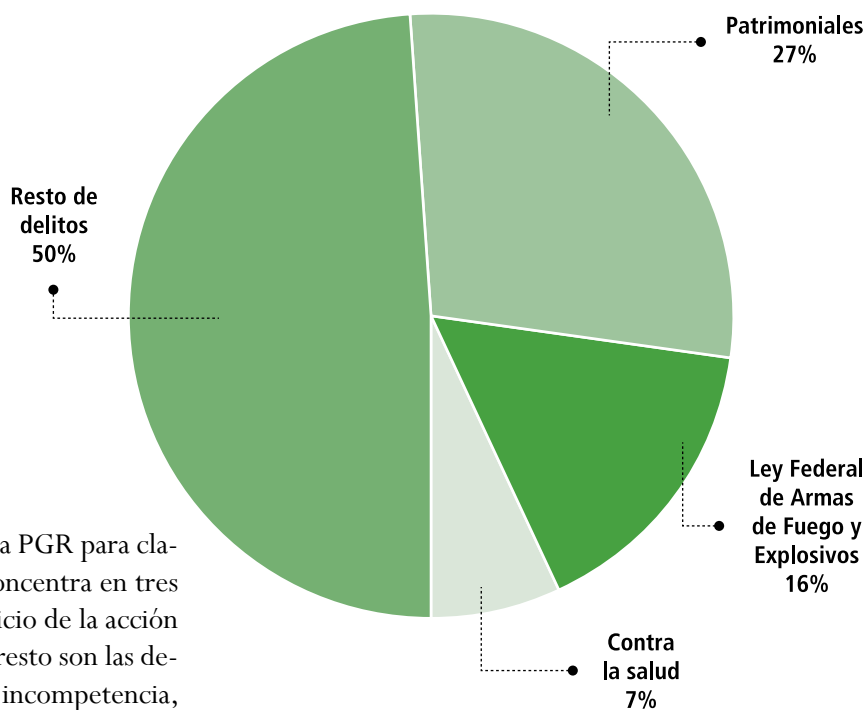
no está siendo capaz de llevar ante los tribunales aquellos casos en los que no hay detenidos.

Carpets de investigación judicializadas 2014-2016



Los delitos patrimoniales, portación de arma de fuego de uso exclusivo del ejército y delitos contra la salud, son los más frecuentes en las carpetas de investigación iniciadas:

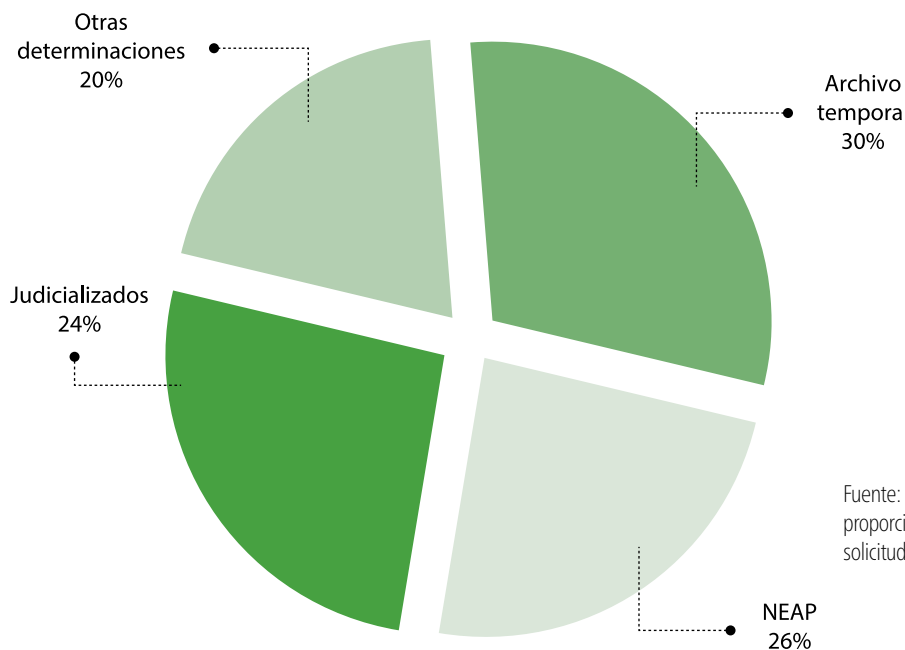
**Carpetas de investigación por tipo de delito  
2014-2016**



De las 10 clases o categorías que utiliza la PGR para clasificar las determinaciones, el 80% se concentra en tres tipos: archivo temporal (30%), no ejercicio de la acción penal (26%) y judicialización (24%). El resto son las determinaciones menos frecuentes, como incompetencia, criterio de oportunidad y abstención de investigar.

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

**Tipos de determinación de carpeta de investigación  
noviembre 2014 - diciembre 2016**



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

Respecto al archivo temporal, del universo de carpetas determinadas, una de cada tres se encuentra en esta categoría. Esta forma de determinación, no implica en sí misma una mala práctica, pues podría servir como mecanismo de gestión de los casos, de acuerdo a la recolección de información y conexidad entre ellos, que potencialmente puede implicar en el tiempo la definición de líneas de investigación para resolverlos. Sin embargo, en la actualidad, esta figura sigue siendo utilizada como la reserva en el sistema tradicional.

De la misma manera en que ocurre a nivel estatal, la información otorgada por el PJJ no es coincidente con la proporcionada por la PGR. Como ya se señaló, una de las razones por la que esto ocurre puede ser la disparidad en la forma de registro de las actuaciones. En la siguiente tabla se ilustra el comportamiento de los registros.

Carpetas de investigación y causas penales					
Procuraduría General de la República			Consejo de la Judicatura Federal		
Carpetas iniciadas	Carpetas judicializadas con detenido	Carpetas judicializadas sin detenido	Asuntos conocidos	Causas iniciadas	Imputados
63 111	3 708	4 266	18 931	10 571	15 127

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

Por otra parte, tenemos que del número de CI iniciadas desde noviembre de 2014 (63,111) únicamente han terminado en juicio oral 117 (0.2%); sin embargo, el porcentaje de personas absueltas en esa instancia ha crecido: mientras que en octubre de 2016 era de 13%, actualmente es de 25%.

La proporción de casos que llegan a las instancias judiciales está alrededor del 16%, poco menos de dos asuntos por cada 10 que se inician en la PGR; pero esto no quiere decir que los casos estén siendo determinados o resueltos desde la Procuraduría, pues deben considerarse los índices de casos acumulados, además de que poco más del 50% de las CI son determinadas como “archivo temporal” o con el “no ejercicio de la acción penal”.

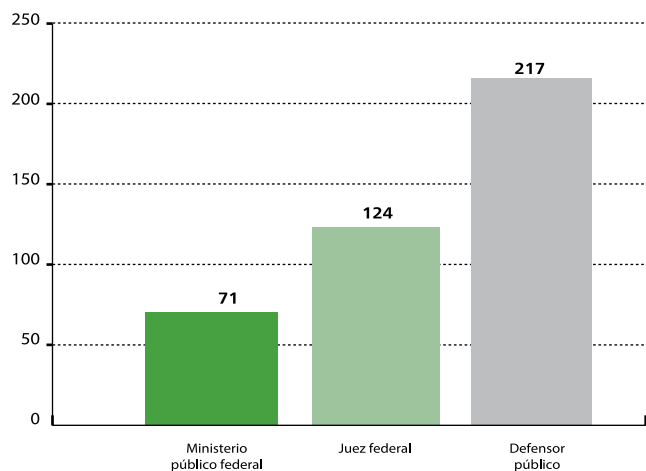
Medidas	Procuraduría General de la República			Consejo de la Judicatura Federal					
	CI iniciadas	CI determinadas	CI Pendientes	Asuntos conocidos	Causas iniciadas	En trámite	Abiertas <sup>13</sup>	Finalizadas	Juicios orales <sup>14</sup>
Absoluto	63 111	33 159	29 952	18 931	10 571	4 863	3 277	2 431	117
Relativo	100.0%	52.5%	47.5%	30.0%	16.7%	7.7%	5.2%	3.9%	0.2%

<sup>13</sup> Se refiere a las causas que no están finalizadas: suspensión condicional a proceso, incompetencia, no vinculación, detención ilegal, y formas de conducción del imputado en el proceso.

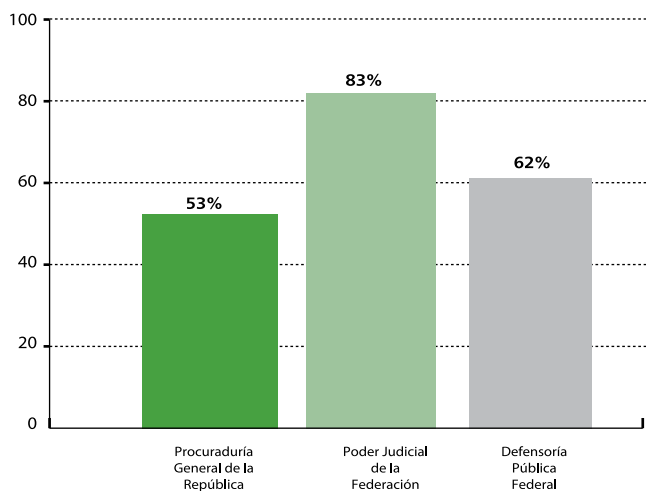
<sup>14</sup> 76 ya están finalizados.

Por último, en las siguientes gráficas están representados aspectos importantes para cada institución, en el contexto del SJP, como la eficiencia y los asuntos atendidos *per cápita*.

Asuntos (promedio) atendidos per cápita

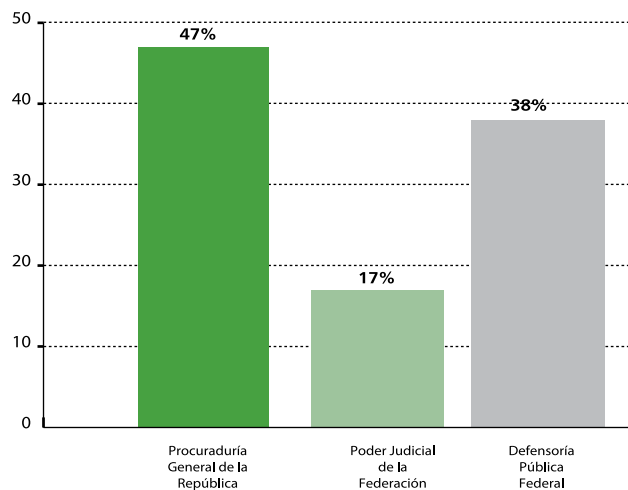


Eficiencia = Determinadas / iniciadas



En contraste, en la última gráfica se muestran la proporción de casos y causas que todavía no han sido atendidas por las instituciones, o bien, que permanecen en trámite. El menor margen de asuntos por tramitar lo tiene el PJF, con tan sólo 17% de causas en rezago.

Rezago = trámite / iniciadas

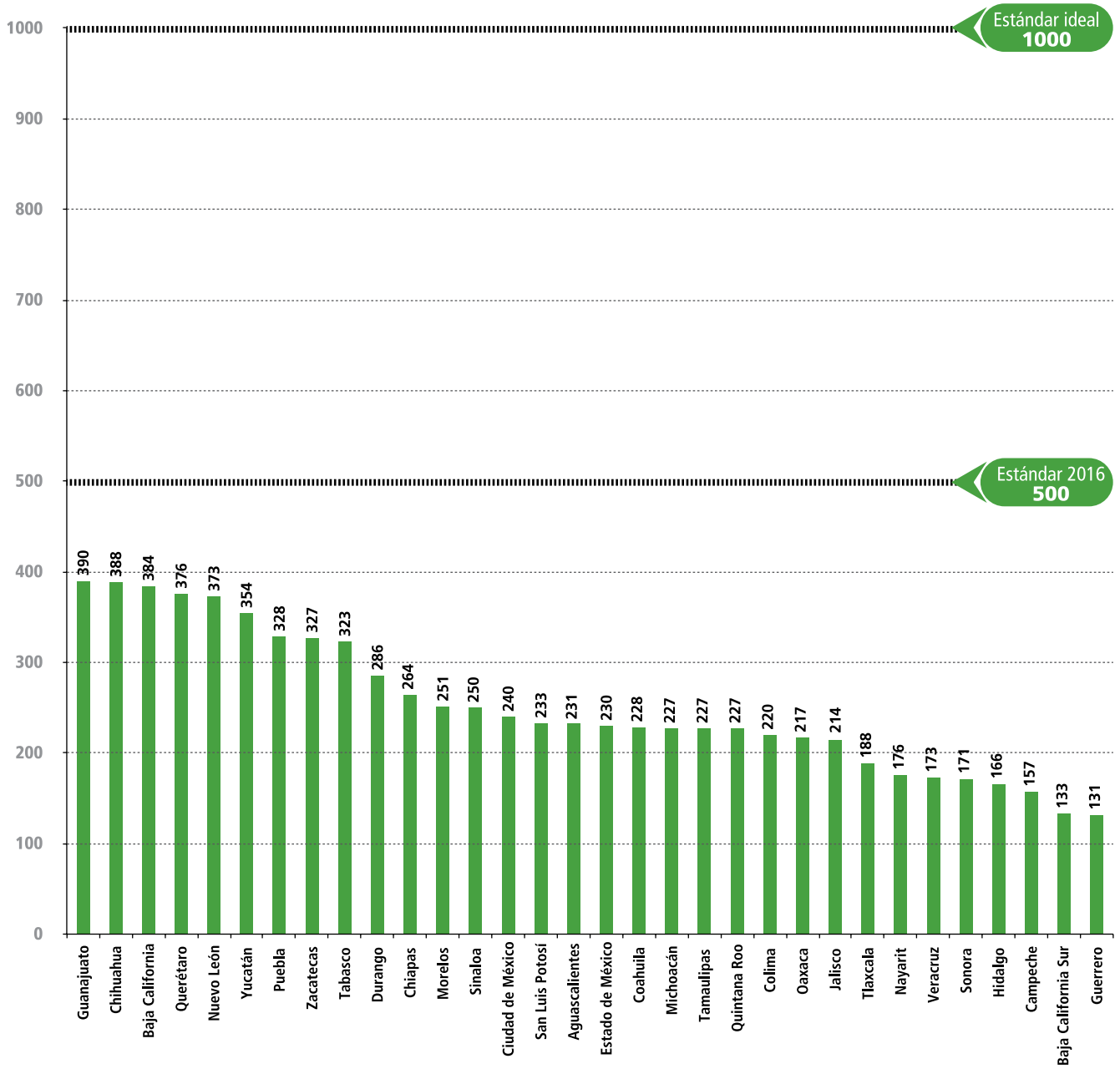


Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes de transparencia realizadas a la PGR, CJF, IFDP.

**RANKING NACIONAL DE AVANCE EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN**

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

## Ranking del avance en la consolidación del NSJP, 2016



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

Finalmente llegó a su término el plazo constitucional para la implementación del SJPA. Como ha sido documentado por CIDAC a lo largo de los años, la implementación de la reforma se caracterizó por la ausencia de procesos homologados y por experiencias locales y federales contrastantes, que derivaron en un escenario que, si bien presenta buenas prácticas y aciertos, se encuentra lejano del ideal prometido ocho años atrás.

En este contexto, a partir del 18 de junio de 2016, la asistencia desde la academia y la sociedad civil organizada se ha enfocado en mantener el tema en la agenda pública, con el objetivo de continuar los esfuerzos para el fortalecimiento del nuevo sistema. Hasta el momento, esa también ha sido la postura oficial de las instituciones, quienes han, efectivamente, reconocido los pendientes de la implementación y los retos que enfrenta el proceso que han denominado de “consolidación”.

Durante la última etapa del proceso de implementación, pero principalmente a partir del día en que entró en vigor el sistema acusatorio, la “coordinación interinstitucional” se ha considerado como la piedra angular para lograr su consolidación. Sin embargo, con la extinción del Consejo de Coordinación y su Secretaría Técnica, los esfuerzos en ese sentido han carecido de una instancia responsable tanto en el ámbito federal como en el local, pues si bien los Poderes de la Unión acordaron la creación de una instancia tripartita que estaría a cargo de la coordinación nacional y técnica necesaria para la consolidación del sistema, dicho acuerdo continúa sin cumplirse. Dada esta omisión, únicamente el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial han designado oficialmente instancias responsables para continuar con los esfuerzos de mejora al interior de sus instituciones. En el caso del Poder Ejecutivo esta función ha sido encomendada al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) lo que, tal como lo documenta el reporte de CIDAC, ha derivado en un enfoque preponderantemente orientado a la seguridad pública, con el consecuente impacto en la definición de las prioridades y la asignación de recursos para otras instituciones

operadoras. Simultáneamente, en el ámbito local se ha procedido de forma desigual, ya sea desapareciendo a los órganos implementadores o simplemente modificando sus denominaciones.

El sistema acusatorio ha iniciado operaciones a nivel nacional con un marco legal que no satisface las necesidades y las pretensiones del nuevo modelo de justicia. Durante el año reportado por CIDAC, dos periodos legislativos concluyeron sin que se aprobaran las reformas necesarias para garantizar la adecuada operación del sistema. De forma simultánea, el debate en torno a las reformas legislativas necesarias se encuentra dividido entre una tendencia que propone la eliminación de figuras contrarias a la lógica de un sistema garantista, apoyada por la academia y la sociedad civil organizada, y otra que, por el contrario, pretende endurecer las normas procesales del sistema acusatorio para buscar una mayor eficiencia en la persecución delictiva. En este contexto, dadas las volátiles dinámicas legislativas nacionales, la permanencia de los principios y bases normativas del sistema acusatorio no se encuentra garantizada y, a un año de que concluyó el plazo constitucional, aún no es posible descartar una contrarreforma.

En relación con temas técnicos, continúan presentes las deficiencias en materia de registro de información y en la adopción de sistemas informáticos. En cuanto a los primeros, aunque existen esfuerzos para estandarizar y reportar la operación del sistema de justicia, continúa ausente la adopción de criterios homologados que respondan a una lógica que posibilite una evaluación y medición adecuadas del nuevo modelo. En esta nueva etapa, no es suficiente reportar datos de operación si éstos no son útiles para evaluar la política pública, desde un enfoque cuantitativo y cualitativo.

Por lo que se refiere a los sistemas informáticos, muchas instituciones continúan con sistemas improvisados y, cuando tienen algunos de mejor calidad, generalmente no permiten la interconectividad. Destacan algunas excepciones como Querétaro, donde se desarrolló un sistema que conecta a todas las instituciones del sector justicia; así como Guanajuato, Baja California, Colima y Yucatán en donde, si bien no se ha logrado una interconectividad total, se cuenta con sistemas informáticos altamente funcionales.

Es importante destacar la tendencia que se presenta en la mitad de los estados del país y en la Federación, consistente en transitar de un esquema de procuraduría a uno de fiscalía, con el objetivo de garantizar mayor eficiencia e independencia en la política criminal. No obstante, estas transiciones se han generado sin procesos de reingeniería institucional que garanticen independencia operativa y capacidad de investigación a estos órganos. Hasta ahora estas “transformaciones” se han limitado a transferir los recursos humanos y materiales de las antiguas procuradurías, derivando en un simple cambio de denominación. Asimismo, persiste —principalmente en las procuradurías—, a pesar de la existencia de manuales de organización, una falta de homologación en los modelos de gestión de sus distintas áreas o unidades. Lo anterior, si bien puede promover espacio para el ajuste y una improvisación benéfica, imposibilita procesos de evaluación institucionales y una verdadera especialización y profesionalización de los operadores.

Los esfuerzos de capacitación con apoyo federal reportan un total de 250 mil personas capacitadas entre los años 2013 y 2016. Sin embargo, las instituciones operadores cuentan, en pocos casos, con diagnósticos integrales sobre su estado de fuerza y personal capacitado. Asimismo, el servicio profesional de carrera continúa siendo un objetivo inalcanzado; su operación a nivel nacional aún no es homogénea ni se ha consolidado. Las carencias en términos de capacitación resultan evidentes cuando, más allá de los números de personal capacitado, se realizan evaluaciones cualitativas. En este sentido, las capacidades de investigación de las policías, así como las labores de coordinación entre policías y ministerios públicos presentan un área de oportunidad que, de no ser atendida, pone en riesgo la sustentabilidad de la reforma.

Además, como se desprende del reporte, a pesar de su rol fundamental en el nuevo modelo, las Defensorías Públicas son las instituciones que se encuentran en una situación de mayor desventaja frente a los otros operadores. Esto no responde únicamente a una asignación asimétrica de recursos, sino también a una ausencia de modelos de gestión que sí se han generado en otras instituciones.

En relación con los hallazgos, en términos de resultados de la operación, es importante considerar que las instituciones, principalmente las que apenas iniciaron operaciones el año anterior, están pasando por un periodo de ajuste que dificulta realizar comparaciones válidas. Sin embargo, a partir de los datos disponibles es posible señalar algunos resultados prometedores, así como algunas tendencias negativas que es necesario evaluar a profundidad y corregir. Destaca el uso de salidas alternas, lo cual favorece la no saturación del sistema de justicia y una priorización necesaria en la política criminal. No obstante, aún no es posible determinar la calidad sustantiva de estas determinaciones en términos de acceso a la justicia y derechos humanos.

Por otra parte, es importante señalar que, a pesar del uso de salidas alternas, se está generando un rezago considerable, pues, en promedio, uno de cada dos casos se encuentra en trámite o pendientes de determinación. Asimismo, la duración de las audiencias iniciales y de los procesos no son los óptimos; lo que resulta relevante, si tomamos en consideración la limitación de los espacios disponibles. Si este problema no se corrige, en el futuro podemos encontrarnos con un escenario de saturación similar al que presentaba el antiguo modelo.

El año documentado en el reporte de CIDAC puede definirse como lleno de claroscuros. Por una parte, a pesar de las corrientes que inicialmente resistieron a una reforma necesaria, el término constitucional llegó con un país que operaba en su totalidad, al menos formalmente, un modelo garantista. Por otra parte, el primer año a nivel nacional del sistema acusatorio ha evidenciado muchos de los pendientes del proceso de implementación, así como la presencia permanente de tendencias de contrarreforma, que generan incertidumbre respecto del futuro del sistema de justicia. En este contexto, es momento de que los compromisos asumidos tras la conclusión del plazo constitucional se cumplan. Más allá de los posicionamientos institucionales que destacan la necesidad de consolidar el sistema, es necesario que estos discursos se transformen en acciones tangibles que se dirijan a las áreas ignoradas por el proceso de implementación y a corregir los vicios y deficiencias heredados del sistema anterior.



## Recomendaciones

Uno de los principales hallazgos descritos en el presente reporte, es el hecho de que no han sido consistentes los esfuerzos de mejora continua con el objetivo de consolidar el SJPA. De nuevo, y de forma similar a lo ocurrido durante la fase de implementación, existen prácticas positivas, pero se encuentran ausentes un esfuerzo coordinado y una planeación integral, tanto en el ámbito federal como en el local. A lo anterior hay que sumar dos factores que ponen en riesgo la continuidad de la reforma: 1) la paulatina pérdida de relevancia de la reforma penal en la agenda pública y 2) los esfuerzos legislativos que plantean retrocesos en las normas y principios del sistema acusatorio, lo que la convertiría en una reforma regresiva.

En la evaluación realizada en el reporte de “Hallazgos 2015”<sup>15</sup>, CIDAC calculó que, en promedio, nos harían falta once años más para alcanzar el nivel óptimo en la operación del sistema de justicia. Para que en ese tiempo se pudiera garantizar a los ciudadanos el acceso a una justicia de calidad, eficaz y eficiente, era necesario que se llevaran a cabo distintos esfuerzos y se retomaran las acciones necesarias en la política pública. A pesar de ello, a casi un año de que venció el plazo de ocho establecido en la reforma constitucional, no se han ni siquiera considerado las condiciones necesarias para que, efectivamente, se alcance el nivel óptimo de operación. Para garantizarlo, CIDAC planteó una “Estrategia para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio”, en la que se incluyeron acciones específicas con incidencia en el ámbito sectorial, institucional y en la ciudadanía. La mayoría de las recomendaciones presentadas en el reporte anterior continúan vigentes. No obstante, más allá de insistir en ellas, este año CIDAC emite algunas recomendaciones específicas a partir de las situaciones más urgentes que se detectaron en la elaboración del presente reporte:

**1. Creación de una instancia técnica interinstitucional y nacional:** Dicha instancia debe estar conformada no solo por representantes de los tres poderes de gobierno (como

actualmente se encuentra contemplado en el acuerdo federal) sino también por funcionarios de instituciones que, hasta ahora, no han jugado un rol relevante en la implementación del sistema —debiendo hacerlo— como las defensorías y el sistema penitenciario. Solo de esta forma se garantizará un enfoque integral que incluya todas las perspectivas y necesidades y, en última instancia, genere simetría institucional. Esta instancia idealmente debe desarrollarse tanto en el ámbito federal como en el local, considerando las restricciones operativas y presupuestales.

**2. Atender los vacíos y las brechas del proceso de implementación.** El cumplimiento del plazo constitucional para la implementación de la reforma penal, no implicó necesariamente la construcción de todas las capacidades institucionales que requiere el SJPA. Para garantizar los más altos estándares es imperante que se atiendan las muchas brechas y los vacíos del proceso que aún persisten y que representan un obstáculo para el acceso a una justicia de calidad. Entre las cuestiones prioritarias, es fundamental fortalecer las unidades de seguimiento a medidas cautelares en las entidades federativas y es urgente la creación de un área con el mismo propósito a nivel federal. Asimismo, los planes y acciones deben integrar al sistema penitenciario, pues el proceso de implementación de la reforma penal dejó de lado el último y muy importante eslabón del sistema de justicia, toda vez que la *Ley Nacional de Ejecución Penal*<sup>16</sup> fue aprobada de último momento y su implementación no ha iniciado.

**3. Planeación integral para la mejora continua.** Para garantizar la mejora continua del sistema de justicia, es indispensable que se diseñen procesos de planeación integral que contengan metas y acciones establecidas a mediano y largo plazo. La experiencia del proceso de implementación con la diversidad de acciones aisladas y desarticuladas, derivaron en una multiplicidad de escenarios en las entidades federativas y en la Federación. Una

<sup>15</sup> CIDAC, Hallazgos 2015... Op. Cit.

<sup>16</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

planeación coordinada debe coadyuvar a la articulación y ejecución de las políticas públicas sectoriales con un enfoque sistémico.

#### **4. Aprobación de las reformas legislativas**

**pendientes:** La aprobación de reformas legislativas de último minuto en junio de 2016 y las divergencias inherentes a la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, han derivado en un marco legal que no satisface las necesidades del nuevo modelo de justicia. En este sentido, para asegurar el carácter acusatorio adversarial y garantista de la reforma es necesario aprobar las modificaciones legislativas que corrijan las deficiencias en materia de prisión preventiva de oficio y vinculación a proceso, así como las necesarias para resolver las contradicciones con el régimen de excepción para delincuencia organizada. Asimismo, se requiere revisar la *Ley de Amparo* para resolver las tensiones entre este control de constitucionalidad y los principios del sistema penal acusatorio.

#### **5. Creación de mecanismos homologados de**

**evaluación:** A pesar de la insistencia que, desde la academia y la sociedad civil, se ha generado du-

rante años en torno a la necesidad de crear mecanismos de seguimiento y evaluación institucionalizados, aún no se trata de una práctica homologada a nivel nacional. Idealmente, desde la instancia técnica interinstitucional se deberían desarrollar y proponer mecanismos que permitan la evaluación sistemática y particular de la justicia penal. Esto requiere, a su vez, de la creación previa de sistemas informáticos y de gestión funcionales que posibiliten la generación de información precisa de manera periódica.

#### **6. Servicio profesional de carrera no solo en la ley, sino en la práctica:**

La cantidad de personas capacitadas durante los años de implementación de la reforma resultará irrelevante si no se garantiza la profesionalización y especialización de estos operadores. La alta rotación de personal, provocada por los ciclos políticos, pone en riesgo cualquier tipo de avance en materia de capacitación logrado durante los años de la implementación de la reforma. Sin capital humano que cuente con las capacidades técnicas y personales que requiere el nuevo modelo, será imposible mejorar el estado de la justicia en el país.



