

HALLAZGOS 2015



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



México 2016

D.R. 2016, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)
Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso Col. Los Morales Polanco, 11510
México, D.F. T. +52 (55) 5985 1010
www.cidac.org

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

Diseño por Gabriela Esquinca Ozorno

El documento en formato digital se encuentra disponible en:

<http://www.cidac.org>

<http://www.proyectojusticia.org>

Gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ACERCA DE CIDAC

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

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

RECONOCIMIENTOS

El reporte de “Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal” es resultado del esfuerzo de los integrantes del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

VERÓNICA BAZ

Directora General del CIDAC

MARÍA NOVOA

Directora del Área de Justicia

KAREN SILVA

PAULINA SÁNCHEZ

CARLOS DE LA ROSA

MIREYA MORENO

Investigadores

JANET KURI

ALEJANDRA RAMOS

ALEJANDRO ROSARIO

Colaboradores

AGRADECIMIENTOS

A las autoridades e instituciones que nos proporcionaron y facilitaron información para la elaboración del presente estudio. Su colaboración fue fundamental para lograr los alcances de este proyecto.

06

INTRODUCCIÓN

09

ACCESO A LA INFORMACIÓN

12

**CAPÍTULO 1.
RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL
ACUSATORIO**

29

**CAPÍTULO 2.
HABILITANTES DE
RESULTADOS**

80

**CAPÍTULO 3.
CONDICIONES DE LA
IMPLEMENTACIÓN**

120

**RANKING DEL AVANCE EN LA
IMPLEMENTACIÓN**

125

**EL DÍA DESPUÉS DEL 18 DE JUNIO DEL
2016**

135

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

138

ANEXOS

The background of the entire image is a repeating pattern of scales of justice in a light green color on a darker green background. The scales are depicted in various sizes and orientations, creating a textured, legal-themed backdrop.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

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, pues entraña, ni más ni menos, la transformación de fondo del sistema de justicia penal y de todo su andamiaje, para dejar atrás un anquilosado y probadamente ineficiente sistema inquisitorio y dar paso a uno de corte acusatorio adversarial. Mucha es la esperanza depositada en este “nuevo sistema de justicia”, pues se asume que llegará a terminar de tajo con los vicios y defectos del anterior, constituyéndose en una alternativa digna de un Estado de Derecho, en el que se respetan los derechos tanto del imputado como de la víctima y los intereses de la sociedad en su conjunto.

Desde la publicación de la reforma, estaba claro que la implementación del sistema de justicia acusatorio requeriría de un enorme esfuerzo institucional -que solo rendiría frutos si se llevaba a cabo a través de la coordinación y la cooperación interinstitucionales-y de una gran inversión tanto de tiempo, como de recursos humanos y materiales. Sabedor de ello, el legislador estableció un plazo -que consideró prudente- de ocho años para la consecución de este objetivo.

A partir de 2013 -a cinco años de la publicación de la reforma- CIDAC realizó la primera versión del Reporte de Hallazgos para medir el avance en la implementación y operación del sistema de justicia, para lo cual elaboró una Metodología específica, que también fue publicada en su momento. Un año más tarde, se actualizó aquel documento y se generó el “Reporte de Hallazgos 2014”, bajo la misma lógica y metodología (a la que se sometió a un proceso de validación de expertos).

El plazo constitucional está a pocos meses de cumplirse y, en consecuencia, sería de esperarse que el nivel de avance en la implementación y operación del sistema de justicia acusatorio sea cercano al 100%. Por ello, en CIDAC nos hemos dado nuevamente a la tarea de elaborar este Reporte de Hallazgos, ya no tanto con el propósito de actualizar los anteriores, sino 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 que, perentoriamente, entrará en vigor el 18 de junio de 2016.

Los hallazgos de los dos reportes previos y del que ahora nos ocupa han sido presentados, desde un enfoque centrado en los resultados esperados de la operación del sistema de justicia penal, tanto en las entidades federativas del país como en la Federación. El logro de dichos resultados, solo es posible si las instituciones operadores del sistema de justicia acusatorio han cumplido con una serie de condiciones habilitantes, es decir, con los aspectos mínimos indispensables para dar una respuesta eficaz a lo que el nuevo esquema demanda de ellas. Pero, a su vez, para lograr buenos desempeños de estas habilitantes es necesario que previamente se haya cumplido con ciertas condiciones de implementación.

Estos tres ámbitos -resultados, habilitantes y condicionantes- y sus sub-ámbitos correspondientes, constituyen la columna vertebral del presente reporte y a partir de ellos, estaremos en posibilidad de evaluar el estado actual de la implementación y operación del sistema de justicia acusatorio y de presentar los hallazgos encontrados.

Además, en función de la calidad del proceso de implementación de la reforma penal por parte de las entidades federativas del país, se elaboró un ranking, con el objetivo de conocer el nivel de avance que presentan y de hacer un análisis comparativo de su desempeño entre unas y otras, respecto de sí mismas en relación con años anteriores y, sobre todo, respecto de un estándar objetivo esperado tras ocho años de trabajo.

En México existen experiencias que demuestran que la cooperación, planeación y ejecución adecuada de la política pública en materia de justicia penal puede generar resultados muy favorables para la ciudadanía. Es fundamental definir qué es lo que falta por hacer y qué se necesita para que en la realidad del día a día de los mexicanos, se materialicen los principios y derechos que fueron plasmados en el texto constitucional el 18 de junio de 2008. Una vez que se defina el grado de avance y las brechas específicas para cada operador en los diferentes ámbitos de la implementación y operación, es esencial diseñar una planeación con acciones y metas establecidas a mediano y largo plazo.

El 18 de junio de 2016 el sistema de justicia penal acusatorio estará operando de manera total en el país, es decir, para todos los territorios y para todos los delitos, tanto en el fuero común, como en el federal. Aun cuando para entonces las condiciones para la operación del sistema de justicia fueran las ideales -que no lo son-, la consolidación del sistema es un aspecto fundamental. Por ello, al final de este reporte, planteamos los riesgos, con las correspondientes áreas de impacto y desafíos, que detectamos 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.

The background of the entire image is a repeating pattern of scales of justice, rendered in a light green color against a darker green background. The scales are depicted in various orientations and sizes, creating a textured, legal-themed backdrop.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con el objetivo de recabar la información necesaria para la elaboración del presente estudio o, en su caso, para actualizar o complementar aquella que fue presentada en sus dos versiones anteriores, ejerciendo el derecho fundamental de acceso a la información, se presentaron solicitudes de información a través de mecanismos de transparencia a instituciones locales y federales involucradas en el sistema de justicia penal acusatorio (SJPA), a través de los portales de transparencia y acceso a la información disponibles en internet.

En el ámbito local, las mencionadas solicitudes de información, fueron dirigidas a las siguientes instituciones: i) defensorías públicas; ii) procuradurías o fiscalías; iii) poderes judiciales; iv) secretarías de seguridad pública; y v) órganos implementadores. Por lo que respecta a la Federación, las solicitudes se realizaron a: i) la Procuraduría General de la República; ii) la Comisión Nacional de Seguridad; iii) el Instituto Federal de la Defensoría Pública; iv) el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social; v) la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; y vi) la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Para el presente ejercicio se elaboraron un total de 294 solicitudes de información, que implicaron 9,728 preguntas. De estas, el 20% fueron respondidas de forma aceptablemente útil, mientras que el 80% restante no fueron contestadas, ya sea por tratarse de información clasificada como reservada o bien porque la institución no contaba con ella o se declaró incompetente para atender la solicitud. Ante el alto porcentaje de negativa, se ejercieron recursos en cuatro entidades federativas, pero ninguno resultó favorable.

Ahora bien, pese a que el porcentaje de respuestas útiles fue menor al del año pasado, la cantidad y calidad de la información proporcionada fue mayor. Esto debido a un cambio de estrategia para la presentación de las solicitudes, consistente en que CIDAC se identificara con la autoridad durante el proceso y se solicitaran en algunas de las preguntas documentos fácilmente localizables, en lugar de datos concretos o información específica. En consecuencia, el contenido de las respuestas fue más amplio y de mejor calidad, por lo que fue posible recabar información a la que no se tuvo acceso en ejercicios de años anteriores.

Pese a los mejores resultados obtenidos, se detectaron diversas cuestiones técnicas, que dificultan el proceso de solicitud de información, como: i) limitación en el número de caracteres de las preguntas; ii) falta de vías claras en los portales para interponer recursos de revisión o quejas ante la autoridad correspondiente; iii) sitios que no funcionan correctamente con ningún navegador; iv) falta de un formato homogéneo de solicitud de información en todas las páginas web; v) en diversas entidades federativas la autoridad que resuelve los recursos funge como juez y parte; vi) la información brindada era totalmente distinta a la solicitada; vii) la información resultaba de difícil acceso, pues no era posible abrir los anexos proporcionados a través de plataformas electrónicas.

Por otra parte, se observó que la información brindada por las entidades federativas, además de no ser de la calidad esperada, difería, siendo del mismo tema, entre una y otra institución del mismo gobierno local. Asimismo, es notable el número de entidades federativas que no responden o ignoran ciertos rubros al emitir sus respuestas.

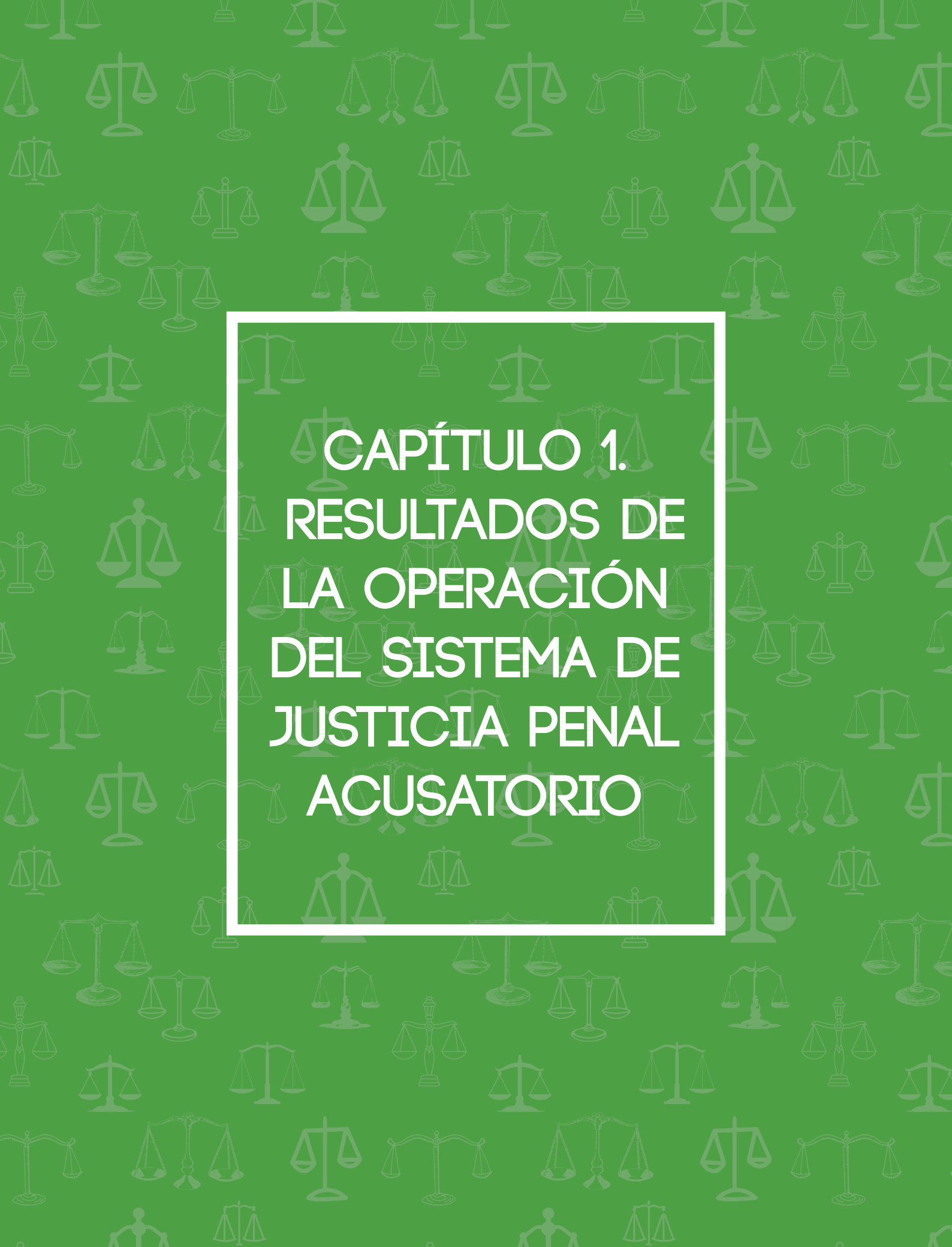
En virtud de las dificultades expuestas, para la integración de este reporte no bastó la información obtenida a través de las solicitudes en línea, sino que fue necesario complementarla con la derivada de reuniones de trabajo con diversos operadores, solicitudes de información institucionales, documentos públicos, informes

y estadísticas oficiales, así como datos publicados en los distintos sitios web de las instituciones involucradas en el SJPA.

Este proceso de investigación ha dejado en claro que falta mucho por hacer para que en México pueda considerarse como verdaderamente garantizado el derecho de acceso a la información, pues las vías disponibles para ejercerlo todavía presentan deficiencias considerables. En este contexto, parece complicado que los ciudadanos puedan obtener información pública puntual y de calidad, ya que la respuesta de las instituciones suele ser limitada y, en ocasiones, confusa. Las limitaciones, dificultades e incongruencias descritas apuntan a que los mecanismos estatales y federales de acceso a la información enfrentan grandes retos que deben ser atendidos, con el fin de consolidar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país.

Como resultado del ejercicio realizado para este estudio, se presenta el porcentaje de respuestas útiles obtenidas por entidad federativa. Cabe aclarar que a cada entidad se les realizó el mismo número de preguntas. En la siguiente tabla se muestra el número de preguntas, clasificadas por nivel, dirigidas a todas las entidades federativas, con sus respectivos porcentajes de respuestas útiles y no respondidas.

Nivel	Número de solicitudes	Preguntas	Respuestas útiles	No respondidas o rechazadas	Porcentaje de respuestas útiles	Porcentaje de no respondidas o rechazadas
Condicionantes	52	800	185	615	23.13%	76.88%
Habilitantes	121	1,872	534	1,434	28.53%	76.60%
Resultados	121	7,056	1,227	5,829	17.39%	82.61%
Total	294	9,728	1,946	7,878	20.00%	80.98%

The background of the entire page is a repeating pattern of white scales of justice on a green background. The scales are of various sizes and are scattered across the page. In the center, there is a white rectangular box with a thin black border. Inside this box, the title is written in white, bold, uppercase letters.

CAPÍTULO 1. RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

CAPÍTULO 1

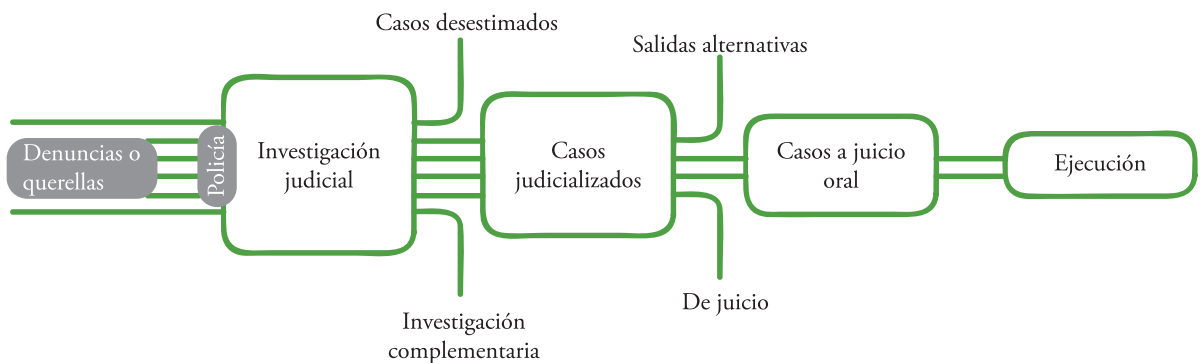
RESULTADOS DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

1. ASPECTOS GENERALES

Las instituciones de justicia no están exentas de la obligación de rendir cuentas –a partir de información confiable- sobre las decisiones que adoptan y la forma en que utilizan los recursos que tienen disponibles. Además, esta información se constituye en una herramienta indispensable para la identificación de áreas de oportunidad, cuya atención permitirá mejorar el desempeño interno de cada institución y su interacción con otras.

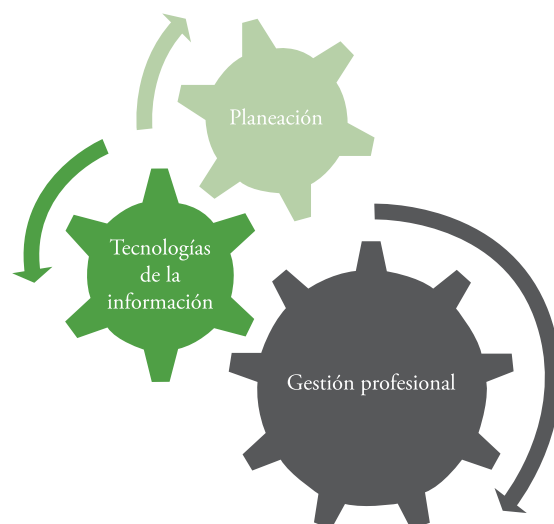
Idealmente, la información estadística del sistema penal mexicano debería permitir dar seguimiento a los casos o asuntos a través de todas las fases procesales -desde el momento en que son del conocimiento de la autoridad hasta el final del proceso-, como se muestra en el esquema a continuación. De esta manera se podrían generar correlaciones entre las características del caso o el imputado y el tipo de resoluciones que se toman dentro de cada institución.

Esquema de resultados



Sin embargo, y a pesar de la evidente necesidad de contar con información actualizada, homologada y confiable sobre la operación del sistema de justicia penal, aún existen deficiencias sistémicas que impiden realizar un seguimiento de las causas de acuerdo a los flujos del proceso. Lo anterior obedece fundamentalmente a dos factores:

1. Las estructuras de recopilación estadística y reporte de las instituciones del sector justicia únicamente permiten realizar reportes de las entradas y salidas de cada etapa procesal de forma agregada, lo cual impide dar seguimiento a casos específicos.
2. Los procesos de planeación, la gestión profesional y el uso de tecnologías de la información no han impactado en la generación de información oportuna y de calidad para dar seguimiento a las actividades, evaluar el desempeño de los funcionarios y verificar la obtención de los resultados proyectados.



En este sentido es necesario que los registros estadísticos y reportes de todas las instituciones y operadores del sector justicia -incluidos los relativos a la defensa penal pública, a seguridad pública y a la asesoría de víctimas- establezcan como una prioridad la generación de información estadística a través de variables y clasificadores homologables para el sistema penal acusatorio. Igualmente, resulta indispensable que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recopile, procese y reporte la información relativa al sistema de corte acusatorio -separada estrictamente de la información del sistema tradicional- a nivel local y federal.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE RESULTADOS

*La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (ENVIPE)*¹, calcula que la cifra negra, es decir, el nivel de delitos no denunciados o que, habiendo sido denunciados, no derivaron en averiguación previa, fue 92.8% a nivel nacional durante 2014. Se estima que del total de delitos cometidos en ese año, hubo denuncia en el 10.7%, pero solo el 7.2% generó el inicio de una averiguación previa o carpeta de investigación. Lo anterior se traduce en que del total de delitos que sí fueron denunciados, el 67.5% derivó en un proceso penal.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. Principales Resultados*, 30 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

	2010	2011	2012	2013	2014
Denuncia (%)	12.3	12.8	12.2	9.9	10.7
Inicio de averigación previa (%)	8.0	8.4	7.9	6.2	7.2
Cifra negra (%)	92.0	96.1	92.1	93.8	92.8

Entre los principales motivos de la falta de denuncia durante 2014, se encuentran circunstancias que son atribuibles a la autoridad:

- 32.2% mencionó que la denuncia era una pérdida de tiempo.
- 16.8% no denuncia porque desconfía de la autoridad.

Si bien es temprano para que el SJPA impacte en la percepción de la población para motivar la denuncia, lo cierto es que no se percibe ninguna diferencia significativa entre los estados que ya lo operan y los que continúan con el sistema mixto.

En este sentido, de la información proporcionada por el *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015*, se observa que en las entidades federativas que llevan más años operando el sistema acusatorio de forma total en su territorio y delitos, únicamente Chihuahua se encuentra por encima de la media nacional por lo que respecta a delitos denunciados. En cuanto al porcentaje de delitos en los que se abrió una carpeta de investigación, se suman a Chihuahua, el Estado de México y Morelos, con cifras que superan la media nacional.

Gestión de los delitos en procuración e impartición de justicia
(Fuero común)

Entidad Federativa	Porcentaje de delitos denunciados		Porcentaje de delitos registrados en causas penales en primera instancia
	Total	Porcentaje en el que se abrió averiguación previa o carpeta de investigación	
Media nacional	12	64	1
Chihuahua	13	71	2
Durango	11	54	1
México	9	71	0
Morelos	11	67	0
Nuevo León	11	63	1
Yucatán	10	55	1
Zacatecas	10	51	1

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015. Tabulados básicos.

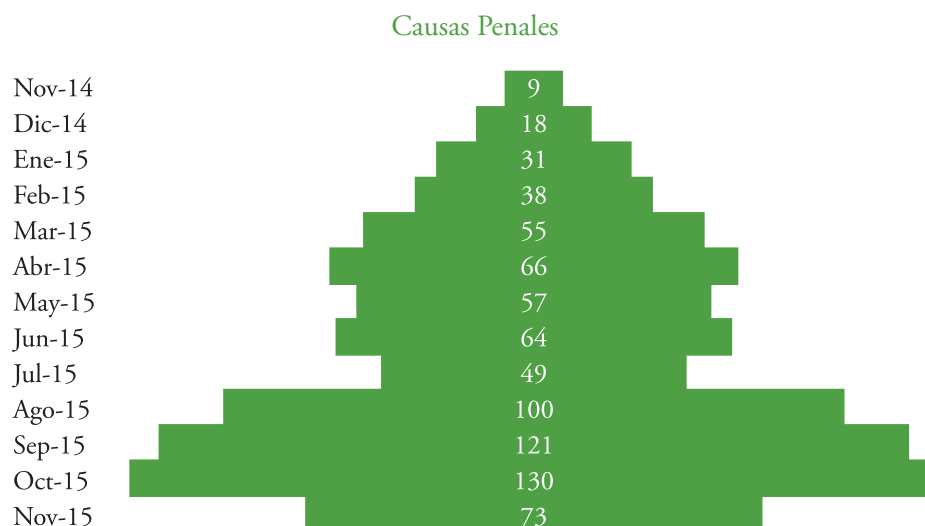
Ahora bien, del bajo porcentaje de delitos denunciados en México, de acuerdo con cifras del INEGI², 92% de los asuntos penales corresponden al fuero común, 2% a conductas antisociales de adolescentes y únicamente 6% a asuntos penales del fuero federal.³

En el fuero federal, la información estadística de la Procuraduría General de la República (PGR) correspondiente a las delegaciones que se encuentran operando el sistema acusatorio es escasa. A marzo de 2016, únicamente se conoce el dato de cinco sentencias condenatorias obtenidas en juicio oral. No existe información pública sobre el número de asuntos ingresados, reingresados, despachados, solucionados por mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (MASCP) y pendientes. Esta situación impide caracterizar la gestión de las cargas de trabajo de las Unidades de Atención Inmediata y de las Unidades de Investigación y Litigación.

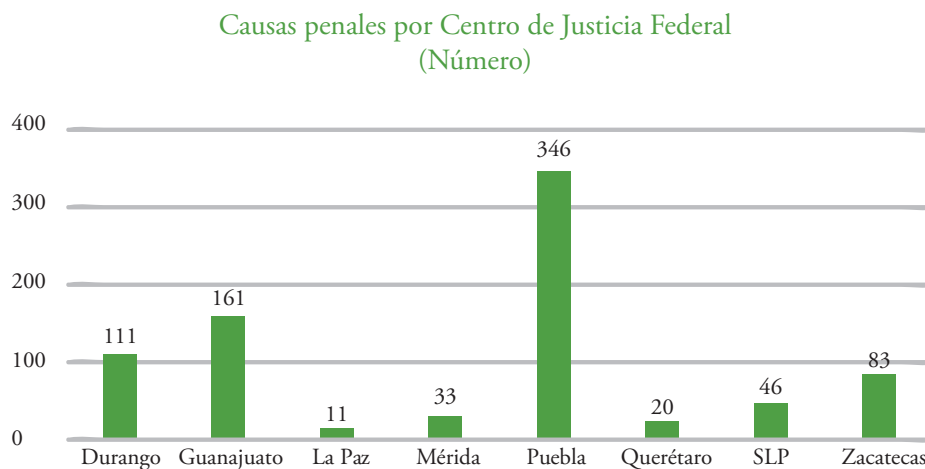
Por su parte, los centros de justicia del Poder Judicial Federal, que reciben y gestionan los asuntos turnados por la PGR, en el periodo de noviembre de 2014 a noviembre de 2015, registraron un ingreso de solo 811 causas penales en los centros de justicia de Durango, Guanajuato, La Paz, Mérida, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí y Zacatecas. En la siguiente gráfica se puede observar el aumento constante de los ingresos con el transcurso de los meses:

² SNIEG. INEGI. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2014 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015. Resultados preliminares*. Presentación realizada durante la séptima sesión del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, el 15 de enero de 2016.

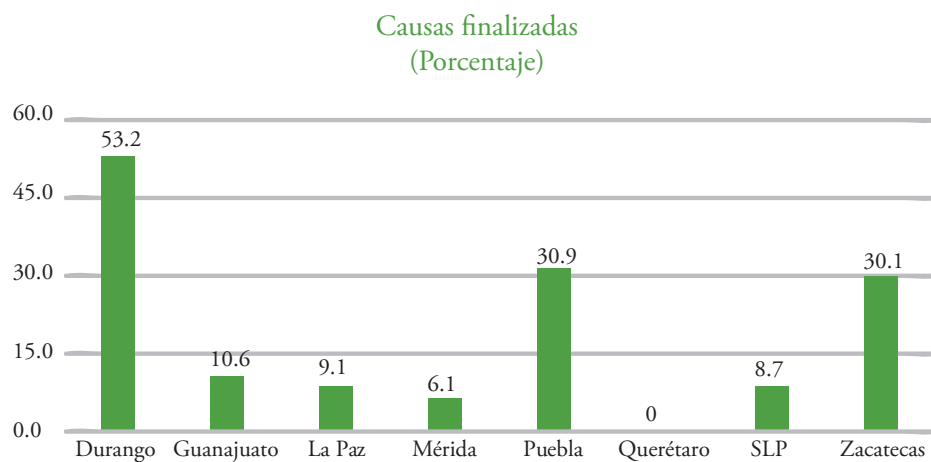
³ El INEGI define “conducta antisocial” como “la conducta del adolescente, consistente en un ataque a los bienes jurídicamente protegidos por la legislación penal, o que adolecen de una naturaleza que los aproxime al delito”.



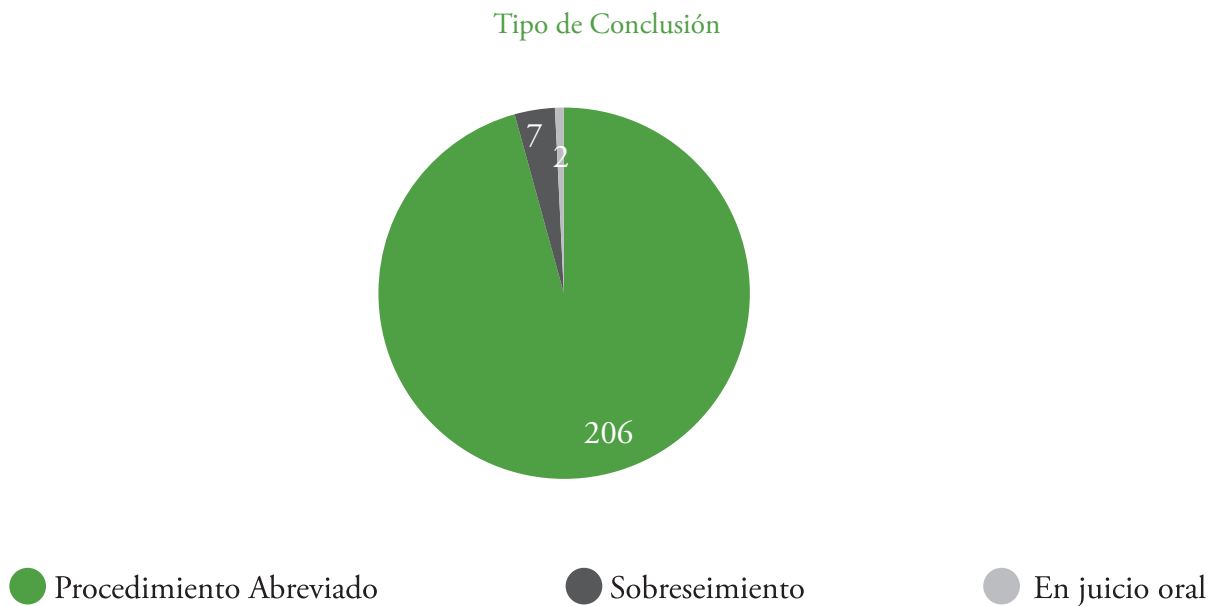
El desglose de los datos anteriores, revela una gran desproporción entre las causas penales ingresadas en uno u otro estado, siendo el Centro de Justicia de Puebla el que mayores ingresos registra, tal como que se muestra a continuación:



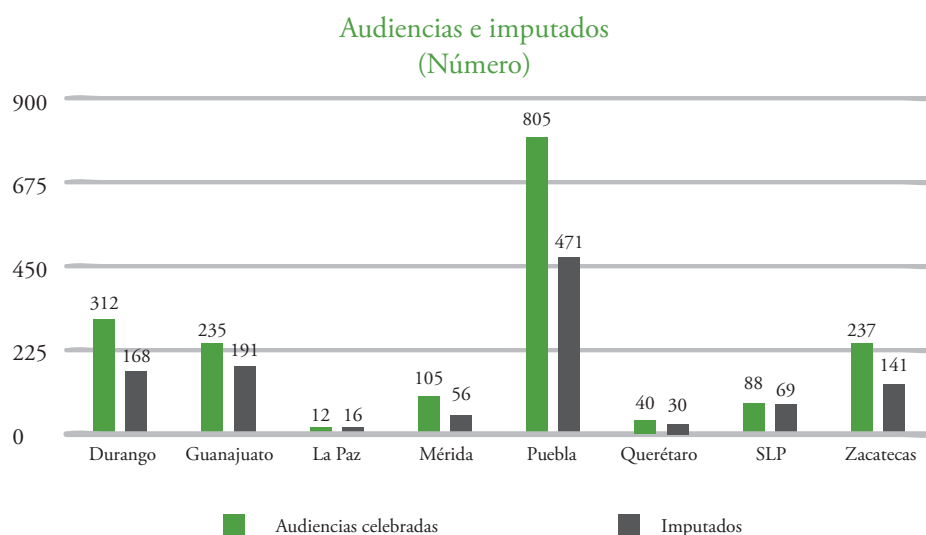
A pesar de la disparidad en los ingresos entre los distintos centros, esto no parece estar relacionado con el porcentaje de causas finalizadas. No obstante, no existe suficiente información sobre el tipo de delito, la complejidad de la causa o las capacidades institucionales, como para evaluar el impacto de estas u otras variables en el porcentaje de causas finalizadas.



De las 811 causas ingresadas, 215 (26.5%) fueron concluidas, en su mayoría (96%), por procedimiento abreviado y solo se presentaron dos juicios orales a nivel federal, en el estado de Puebla.



Otros datos sobre la gestión a nivel federal muestran que entre el ingreso y egreso de una causa transcurren poco más de 100 días y se celebran, en promedio, tres audiencias.



Los rangos de días y el número de audiencias varían entre los Centros Federales, por ejemplo, en Guanajuato las causas terminan en promedio en 35 días, mientras que en Puebla toma 119 días. Esto se podría explicar porque el de Puebla es el único Centro Federal que ha realizado juicios orales. Sin embargo, también hay variación en el número de audiencias, ya que Durango, La Paz, Mérida, San Luis Potosí y Zacatecas realizan más que Puebla, por cada causa finalizada.

Estado	Promedio de días para finalizar una causa	Promedio de audiencias para finalizar una causa
Durango	100.7	3.4
Guanajuato	35.1	2.5
La Paz	51	4
Mérida	75	5.5
Puebla	119.3	3.2
San Luis Potosí	52	4.5
Zacatecas	85	3.7

Nota: Para el Centro de Justicia Federal de Querétaro no se reportan datos.

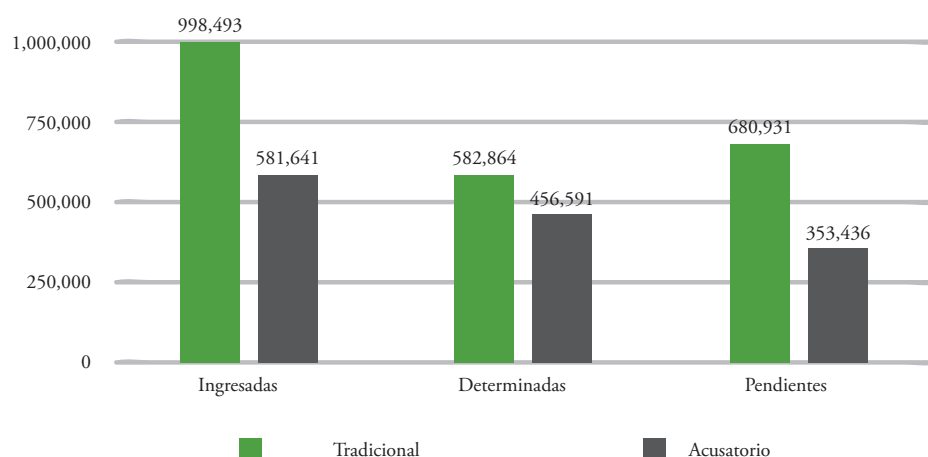
Ahora bien, de las 596 causas abiertas en el periodo de noviembre 2014 a noviembre 2015, 58% se encontraban en etapa de control, 9% en etapa intermedia y 33% suspendidas.

Estado de las causas abiertas

Estado	Etapas de control	Etapas intermedia	Suspendidas
Durango	42	6	4
Guanajuato	76	9	59
La Paz	10	0	0
Mérida	26	0	5
Puebla	109	35	95
Querétaro	15	0	5
San Luis Potosí	27	0	15
Zacatecas	42	2	14
TOTAL	347	52	197

Por lo que respecta al fuero común, de acuerdo con las cifras de INEGI -que se muestran en la siguiente tabla-, en 2014 aún entraban más asuntos al sistema tradicional que al sistema penal acusatorio de corte adversarial. De estos últimos, al 31 de diciembre de 2015, 61% estaban pendientes.

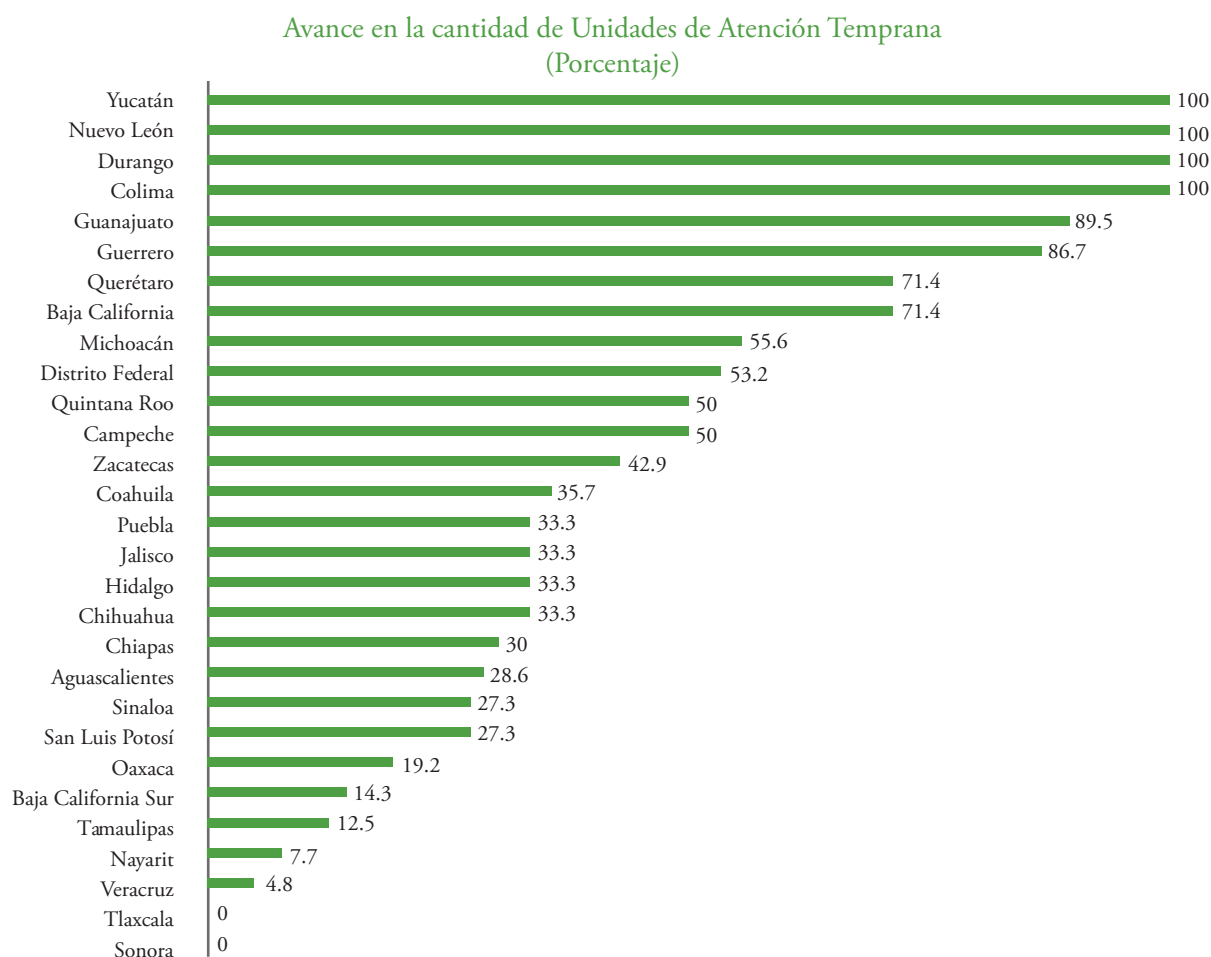
Asuntos penales del fuero común



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015, resultados preliminares

Otro aspecto a considerar, de cara al inicio de la operación total del sistema de justicia acusatorio, en junio de 2016, es el relacionado con la necesidad de que, para esa fecha, ya se encuentren debidamente instaladas todas las unidades administrativas que resultan indispensables para la operación. Al respecto, en cuanto a la instalación de las Unidades de Atención Temprana (UAT), se observa que únicamente cuatro entidades federativas han concluido esta tarea, mientras que 15 entidades federativas presentan un porcentaje de

avance menor al 50%, entre los que destaca el estado de Zacatecas, que ya opera el sistema acusatorio en todo su territorio y para todos los delitos.



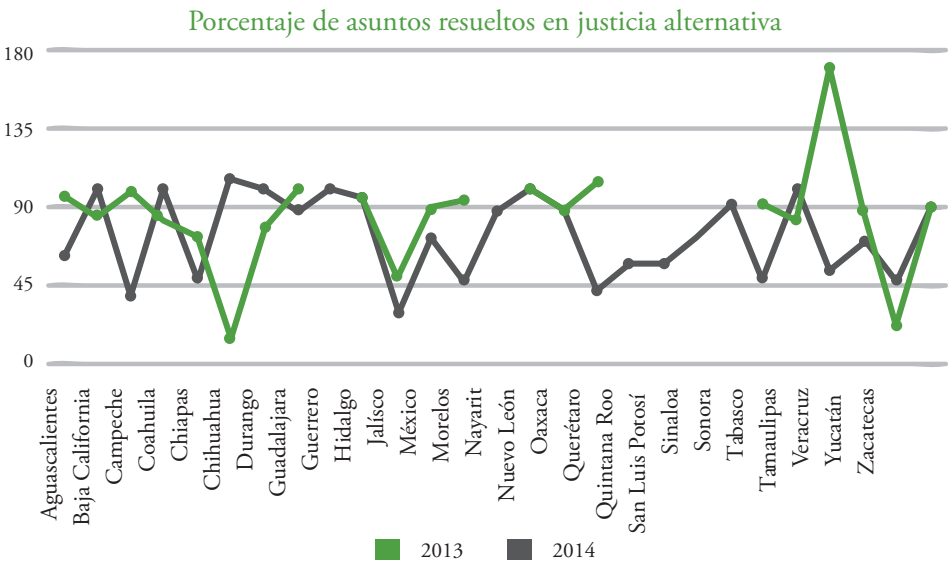
Fuente: Información proporcionada por la SETEC

Nota: Para Estado de México, Morelos y Tabasco no se reportaron datos. Sonora y Tlaxcala tienen un avance de 0%.

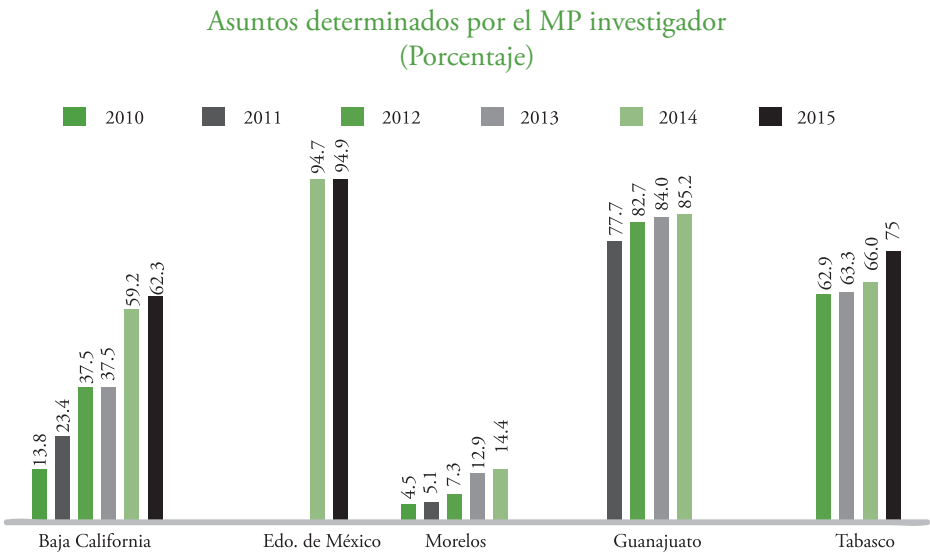
La sola instalación de estas UAT no es suficiente, también es importante observar sus mecanismos de operación, criterios y las competencias de los funcionarios adscritos a ellas. Así, por ejemplo, a pesar de que Durango tiene un porcentaje de instalación de 100% en sus unidades, de acuerdo con la información proporcionada por la SETEC, durante 2015 refirió al ministerio público investigador el 99.5% de los asuntos que conoció la Fiscalía General del Estado y únicamente 0.5% a MASCP. En cambio, Guanajuato tiene un porcentaje de instalación menor, pero envía a MASCP aproximadamente el 10% de los asuntos ingresados en la Procuraduría⁴.

⁴ Los porcentajes se calcularon a partir de la información proporcionada por las entidades federativas a CIDAC. Se solicitó información estadística a todas las entidades que, a diciembre de 2015, tenían al menos un año operando el sistema acusatorio, ya sea de forma total o parcial. En procuración de justicia se obtuvo información de Baja California (2010-2015), Durango (2015), Estado de México (2014-2015), Guanajuato (2011-2014), Morelos (2010-2014), Nuevo León (2014) y Tabasco (2012-2015). Toda la información proporcionada corresponde al SJPA. En el primer año de operación no todas las entidades iniciaron en enero, por lo que puede que los datos no representen el año completo.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de asuntos resueltos en justicia alternativa, calculado a partir del total de asuntos turnados a MASCP por parte de las instituciones de procuración de justicia. Destaca el hecho de que los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Tabasco y Yucatán han mejorado su respuesta en materia de justicia alternativa en 2014, respecto al año anterior.

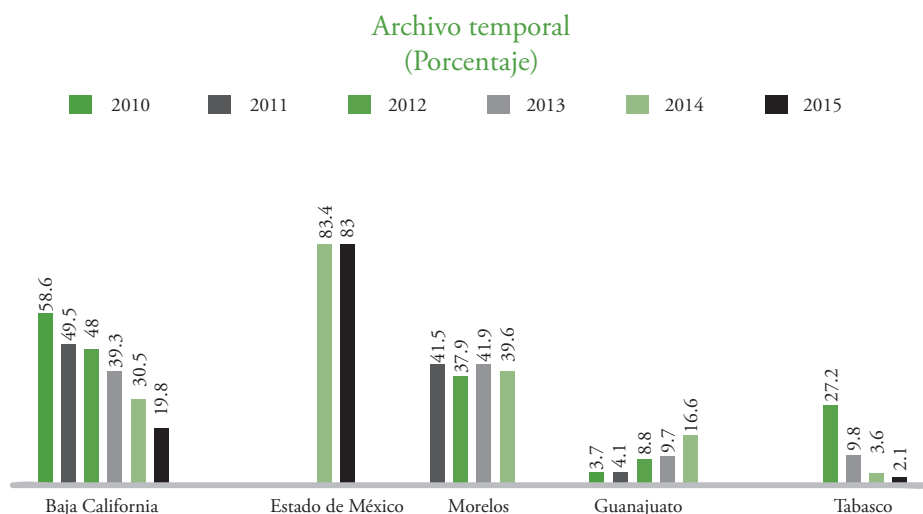


La insuficiencia de UAT y la falta de criterios para canalizar adecuadamente los asuntos a justicia alternativa genera sobrecargas en las unidades de investigación, lo que impacta de forma negativa en el desempeño de los ministerios públicos adscritos a estas unidades. Por ejemplo, Durango, que canalizó el 99.5% de los asuntos ingresados a la Fiscalía durante 2015 al ministerio público investigador, tiene un porcentaje de determinación de los mismos de 50% (de los cuales, en el 99.5% se determinó por no ejercicio de la acción penal) y el resto aún se encuentra en investigación⁵.

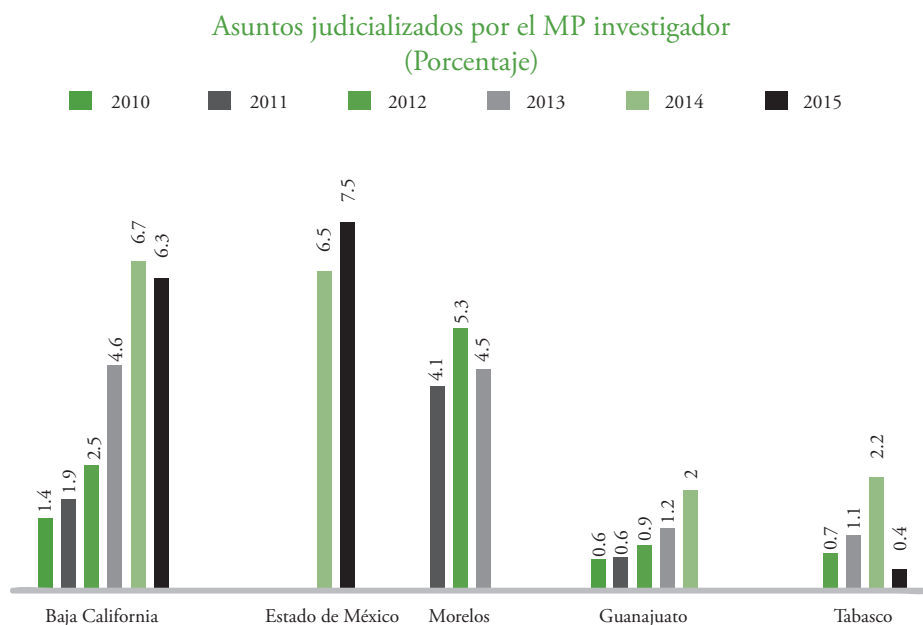


⁵ Los porcentajes se calcularon a partir de la información proporcionada por las entidades federativas a CIDAC. La información proporcionada corresponde al SJPA; en el primer año de operación no todas las entidades iniciaron en enero, por lo que puede que los datos no representen el año completo. El estado de Durango, se menciona como ejemplo, pero no se muestra en la gráfica, pues solo proporcionó la información correspondiente a 2015.

En cuanto al porcentaje de asuntos en archivo temporal, se tiene lo siguiente⁶:



Respecto a la judicialización, en 2015, Durango formuló imputación en 8.6% de sus asuntos turnados al ministerio público investigador, mientras que Nuevo León en 2014 lo hizo para 3.5% de los ingresos en las unidades de investigación. La siguiente gráfica muestra estos porcentajes para cinco estados que proporcionaron a CIDAC datos de más de dos años para este rubro.



⁶ Los porcentajes se calcularon a partir de la información proporcionada por las entidades federativas a CIDAC. La información proporcionada corresponde al SJPA; en el primer año de operación no todas las entidades iniciaron en enero, por lo que puede que los datos no representen el año completo. Durango y Nuevo León solo proporcionaron datos para 2015 y 2014, respectivamente, por ello no aparecen en la gráfica. Durango, en 2015 reportó 18.5% de sus asuntos en archivo temporal, mientras que en 2014 Nuevo León registró 35.2% en el mismo rubro.

En las instituciones de impartición de justicia se observan tasas de crecimiento positivas, respecto del año inmediato anterior, en las causas ingresadas al sistema acusatorio⁷. El ritmo o la proporción en la que aumentan las causas se puede explicar, al menos, por dos factores:

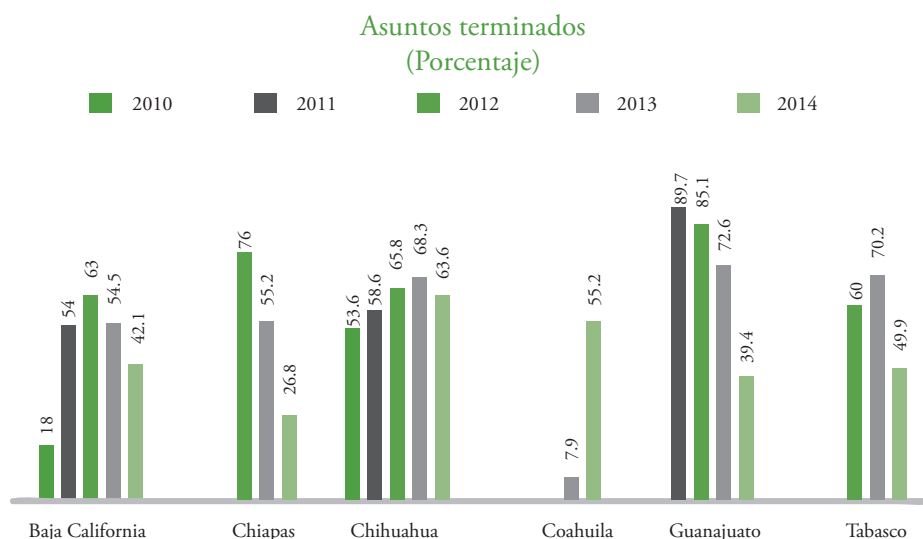
1. Mayor incidencia delictiva o más asuntos judicializados por parte de las instituciones de procuración de justicia estatales, lo que se traduce en mayor carga de trabajo.
2. Nuevos territorios o delitos que comienzan a operar con el sistema acusatorio, de acuerdo al esquema de gradualidad local.

Entidad Federativa	Tasa de crecimiento de causas ingresadas			
	2011	2012	2013	2014
Baja California	464	30.5	78.8	55.2
Chiapas			304	20.8
Chihuahua	29.6	6.9	15.6	12.4
Coahuila				205.3
Guanajuato		476.6	148.1	92.5
Morelos	36.3	38	47.1	12.6
Tabasco			10.4	0.6

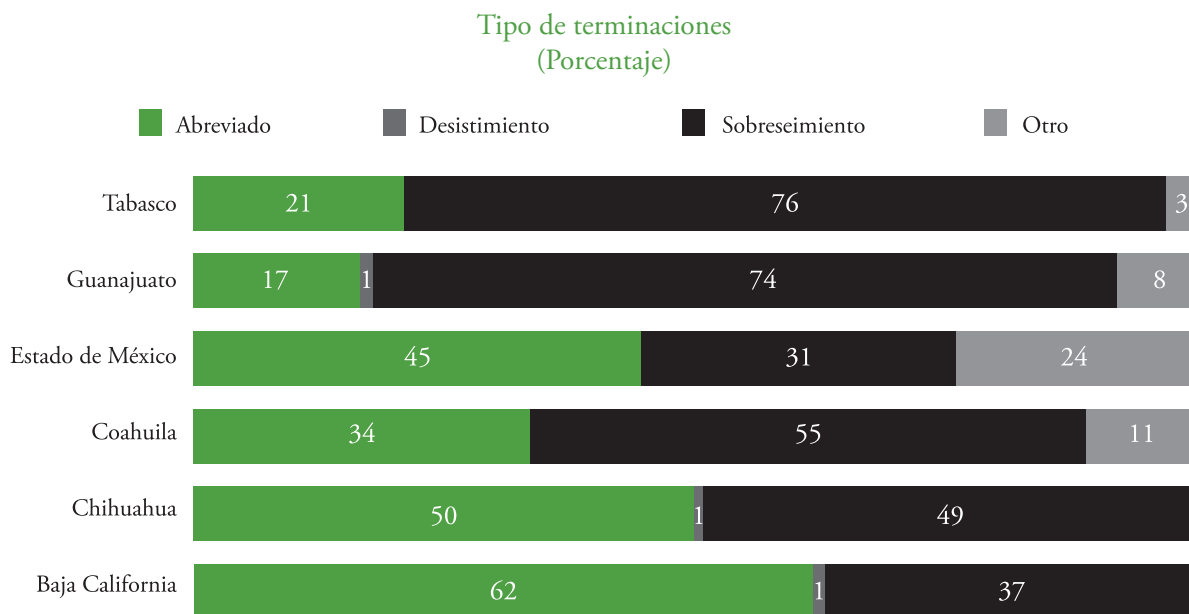
Respecto a los asuntos terminados, en la siguiente gráfica se puede observar que, en promedio, se concluyen más de la mitad de los asuntos en materia penal que ingresan a los poderes judiciales locales. Vale la pena señalar que, en 2014, el Estado de México concluyó 36.9% de sus asuntos y Nuevo León, en 2013, el 62%⁸.

⁷ Los porcentajes se calcularon a partir de la información proporcionada por las entidades federativas a CIDAC. La información proporcionada corresponde al SJPA; en el primer año de operación no todas las entidades iniciaron en enero, por lo que puede que los datos no representen el año completo. Se solicitó información estadística a todas las entidades que, a diciembre de 2015, tenían al menos un año operando el sistema acusatorio ya sea de forma total o parcial. En impartición de justicia se obtuvo información de Baja California (2010-2015), Chiapas (2012-2015), Chihuahua (2010-2015), Coahuila (2013-2015), Estado de México (2014-2015), Guanajuato (2011-2015), Morelos (2010-2014), Nuevo León (2013) y Tabasco (2012-2015).

⁸ Los porcentajes se calcularon a partir de la información proporcionada por las entidades federativas a CIDAC. Estado de México y Nuevo León solo proporcionaron datos para 2014 y 2013, respectivamente, por lo que no se graficaron.



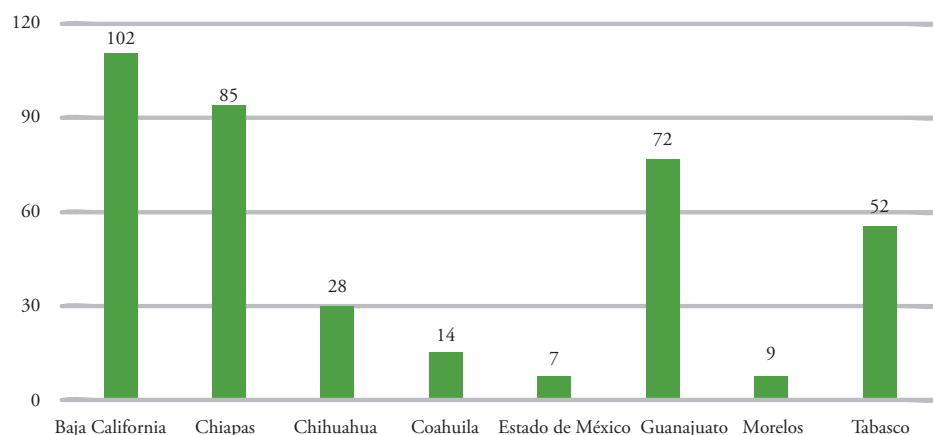
El tipo de terminaciones por vías diferentes al juicio oral se muestra a continuación y se observa un amplio porcentaje de sobreseimientos (53.65, en promedio), seguido del uso de los procedimientos abreviados (38.2%, en promedio).



A partir de la información que se obtuvo por parte de las entidades federativas, se promedió por cuántas causas ingresadas en los tribunales locales se produce un juicio oral. Se observa, por ejemplo, que en el Estado de México por cada siete causas que ingresan al tribunal se realiza un juicio oral en promedio, mientras que en Baja California la prevalencia es mucho menor, pues hay un juicio oral por cada 102 causas que ingresan⁹.

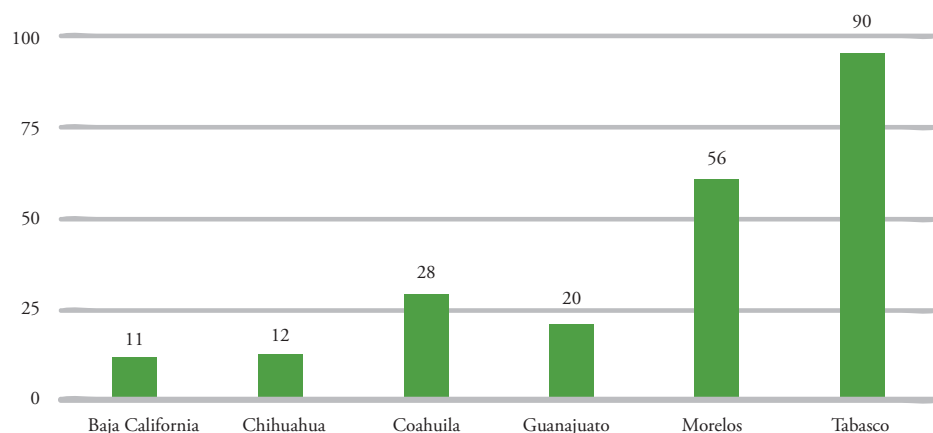
⁹ Los datos se calcularon a partir de la información proporcionada por las entidades federativas a CIDAC y se promedió para cada entidad federativa el número de causas ingresadas entre el número de juicios orales realizados durante los años para los que se tiene datos.

Promedio de causas ingresadas por cada juicio oral



En relación con el sentido de las sentencias en juicio oral, destaca el caso de Morelos, en el que por cada nueve causas que ingresan en el tribunal realiza un juicio oral en promedio, con una tasa de sentencia absolutoria de 56%. En Baja California, por su parte, se realizan pocos juicios orales en proporción a las causas que ingresan, pero el porcentaje de sentencia absolutoria es 11%. En comparación, en Tabasco por cada 52 causas que ingresan en impartición de justicia se realiza un juicio oral y hasta el momento la tasa de sentencia absolutoria es de 90%.

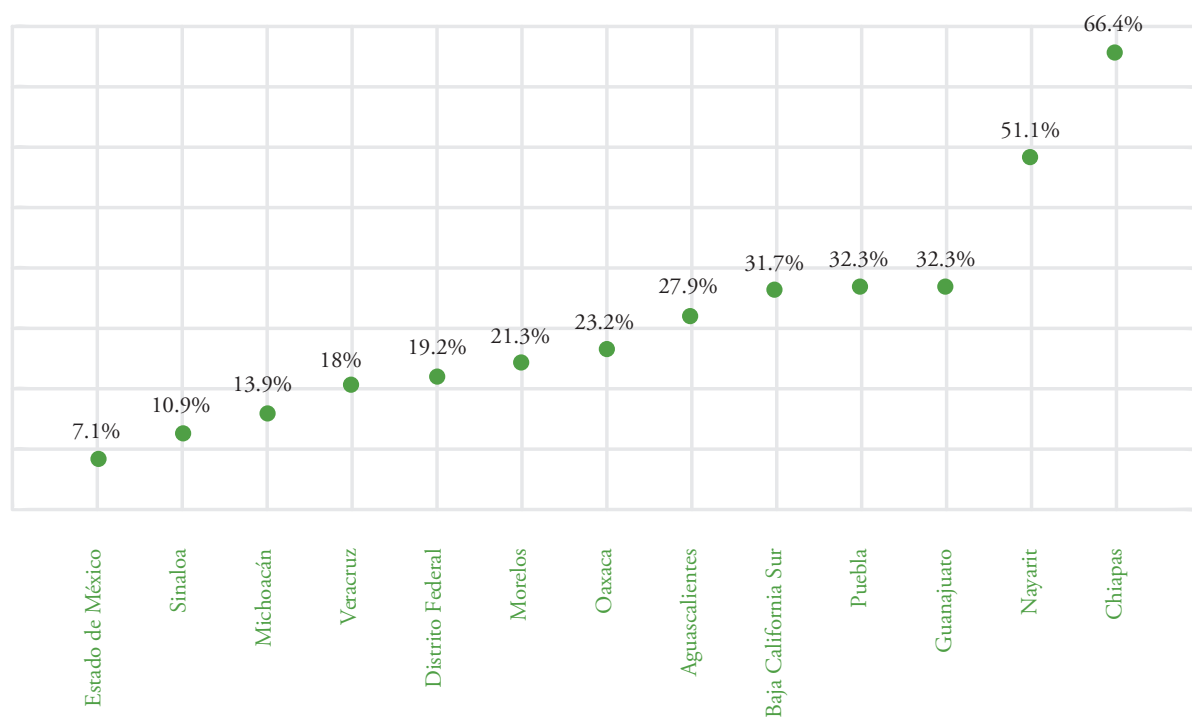
Sentencias absolutorias
(Porcentaje)



Estos indicadores son un acercamiento a la efectividad en la operación del sistema de justicia penal tras la reforma de junio de 2008 y se pueden complementar con la medición que realiza INEGI para el fuero común.

Los datos reportados por INEGI reflejan que la efectividad del sistema de penal acusatorio es considerablemente más alta en Chiapas (66.4%) y Nayarit (51.1%) que en el Estado de México (7.0%) o Sinaloa (10.8%)¹⁰. Incluso podría parecer que en Sinaloa, Distrito Federal, Guanajuato y Nayarit es más efectivo el sistema tradicional. La medición anterior no se relaciona directamente con los meses de operación, pues el Estado de México es la segunda entidad con mayor número de meses operando el sistema acusatorio (81 meses), mientras que Chiapas y Nayarit tienen menos tiempo de experiencia, 50 y 17 meses, respectivamente. Oaxaca, por su parte, tiene 106 meses operando y, aun cuando su efectividad en el proceso de corte acusatorio es más elevada que la que tiene en el tradicional, sigue siendo baja en comparación con la nacional. Estas variaciones se pueden deber a dos factores no excluyentes entre sí: la calidad de la implementación y el desempeño previo de las instituciones de justicia.

Efectividad del sistema penal acusatorio



En el caso de la efectividad del sistema tradicional, es decir, la proporción entre las investigaciones concluidas frente a las ingresadas, se observa que las instituciones de procuración e impartición de justicia de Chiapas no eran las más efectivas, a pesar de tener un buen desempeño en el sistema acusatorio. Por su parte, Michoacán, Distrito Federal y Guanajuato tienen porcentajes similares entre ambos sistemas, mientras que Baja California Sur, Oaxaca y Veracruz han visto aumentado su porcentaje de efectividad.

¹⁰ INEGI. Información sobre las entidades federativas presentada durante la séptima sesión del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio realizada el 15 de enero de 2016.

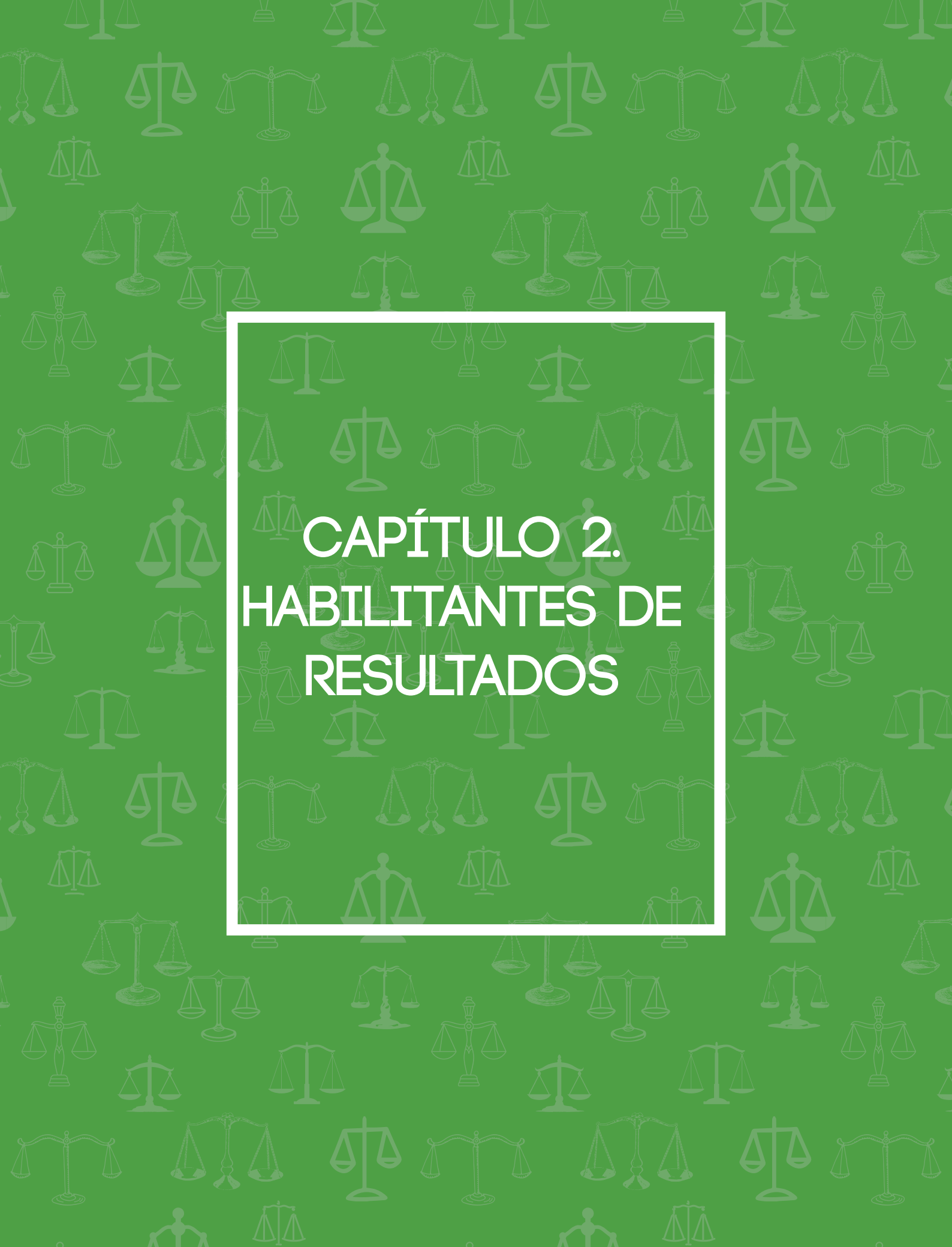
Porcentaje de efectividad

Entidad Federativa	Sistema tradicional	Sistema acusatorio
Estado de México	No aplica	7.09%
Sinaloa	19.84%	10.85%
Michoacán	12.80%	13.87%
Veracruz	7.58%	18%
Distrito Federal	21.34%	19.16%
Morelos	No aplica	21.27%
Oaxaca	6.51%	23.22%
Aguascalientes	13.85%	27.88%
Baja California Sur	8.99%	31.70%
Puebla	14.90%	32.29%
Guanajuato	35.41%	32.29%
Nayarit	66.80%	51.10%
Chiapas	22.91%	66.40%

Fuente: INEGI. Información sobre las entidades federativas presentada durante la séptima sesión del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio realizada el 15 de enero de 2016.

Nota: La efectividad del sistema tradicional para Estado de México y Morelos no fue calculado por INEGI debido a que ya no ingresan asuntos penales en el sistema tradicional.

Los resultados de la operación del sistema de justicia, dependen esencialmente de las decisiones que asumen los actores en las etapas previas, es decir, en las habilitantes y en las condicionantes de la implementación, de las que se hablará en los capítulos siguientes. La consecución de resultados favorables solo es posible cuando coexisten al interior de las instituciones las capacidades necesarias para llevar a cabo la operación, por lo que la calidad y cantidad de dichos resultados dependen directamente del alcance de las habilitantes y de la ejecución cabal de las condiciones de implementación.

The background of the entire page is a repeating pattern of scales of justice in a light green color. The scales are depicted in various sizes and orientations, creating a textured, legal-themed background.

CAPÍTULO 2. HABILITANTES DE RESULTADOS

CAPÍTULO 2

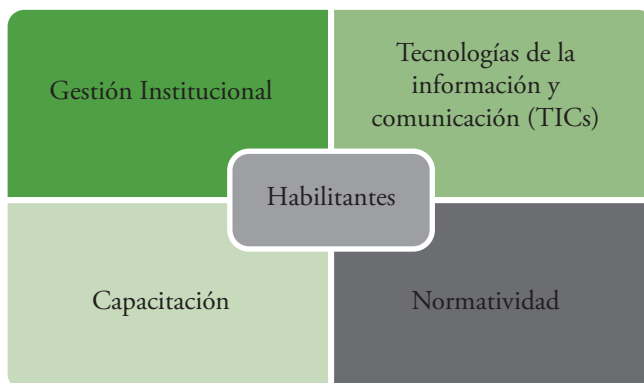
HABILITANTES DE RESULTADOS

El éxito del sistema de justicia penal se basa en la obtención de resultados satisfactorios en su operación; y estos dependen, en gran medida, de que coexistan al interior de las instituciones las capacidades necesarias para llevarla a cabo sin contratiempos.

Las habilitantes de resultados representan, precisamente, la premisa básica para que las políticas públicas desarrolladas por las instituciones que operan el sistema de justicia penal, generen resultados favorables. De esta manera, **si la evaluación de los resultados es deficiente, es consecuencia de que las habilitantes no están operando de manera adecuada.**

En otras palabras, y siguiendo la lógica secuencial de la metodología desarrollada por CIDAC, las habilitantes determinan la calidad y cantidad de los resultados de la operación del sistema de justicia, mismas que, a su vez, dependen directamente de la ejecución cabal de las condiciones de implementación.

Los resultados presentados en el primer capítulo de este informe se explican, en gran medida, por la operación de las habilitantes de resultados que se analizan a continuación:



Como se puede observar, en términos generales, las habilitantes responden a la necesidad de que las leyes expedidas en los distintos ámbitos sean congruentes con la reforma constitucional en materia penal; que las personas que operan el sistema de justicia penal tengan las capacidades necesarias para realizar su labor de manera eficiente; que las instituciones encargadas de la operación cuenten con las tecnologías de la información y comunicación adecuadas para el funcionamiento del sistema de justicia; y que existan modelos de gestión que optimicen la labor de los operadores.

1. GESTIÓN INSTITUCIONAL

El proceso de implementación del sistema de justicia penal implicó, desde el inicio, que todas las instituciones que intervienen en él modificaran sus estructuras organizacionales y, a la vez, que sus sistemas de gestión se adaptaran para que el desempeño de sus funciones fuera más eficiente.

De esta forma, con la implementación del SJPA se iniciaron procesos de profunda reingeniería institucional e innovación, con el objetivo de mejorar la eficiencia de las instituciones de justicia y la calidad de los

servicios que prestan. En sentido estricto, la nueva organización institucional implica que la gestión y administración de la justicia penal deban profesionalizarse y estar separadas de la actividad jurisdiccional.

Con base en un diagnóstico de necesidades, las instituciones deberán diseñar e implementar modelos de gestión que contemplen procesos, estructuras y perfiles modernos e innovadores. Es importante hacer hincapié en que esta necesidad de estructuras y modelos organizacionales adaptados al sistema acusatorio no es exclusiva de los poderes judiciales, pues la gestión es una herramienta indispensable para crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades de todos los operadores e instituciones. Por lo tanto, la reestructura concierne a todas las instituciones que intervienen en el sistema de justicia penal y ha implicado las siguientes acciones:

- a)* Que los órganos de procuración de justicia cumplan, por lo menos, con la función de recibir denuncias, conducir la investigación, litigar en audiencia pública, atender de forma integral a las víctimas, solicitar y dar seguimiento a las medidas cautelares y administrar la carga de trabajo.
- b)* En los tribunales de justicia se requirió un rediseño integral de la organización, gestión y administración, pues en el proceso penal del sistema acusatorio la toma de decisiones judiciales se basa únicamente en la información presentada por las partes en audiencias públicas y orales, contrario a lo que sucedía en el sistema tradicional, que funciona a través de expedientes.
- c)* En las defensorías penales públicas, se debieron generar condiciones institucionales para proporcionar y garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una defensa de calidad.
- d)* Los cuerpos de policía tienen un rol fundamental, pues son los operadores más cercanos a la población y quienes, generalmente, tienen contacto inmediato con los hechos que podrían ser constitutivos de delito, lo que les brinda la posibilidad de recopilar información valiosa para su esclarecimiento, así como de atender de forma oportuna e inmediata a los afectados.

La gestión profesional y una reorganización profunda en las instituciones son prácticas que ya han mostrado eficiencia en otros procesos nacionales de transformación de la justicia, así como en el ámbito público y privado. Considerando los antecedentes del tema, no es posible definir un modelo único de gestión, pero sí se pueden identificar -a partir de prácticas nacionales y definiciones institucionales- aspectos indispensables para generar estructuras de gestión robustas.

Los aspectos mínimos en un modelo de gestión, se encuentran claramente definidos en el *Modelo de Gestión Tipo*¹¹, presentado por la SETEC en 2012, con el objetivo de contribuir a la transformación de las nuevas formas de trabajo de las instituciones operadoras del sistema de justicia acusatorio. Este modelo tiene tres componentes principales:

1. Reingeniería de Procesos. Modifica las formas de trabajo para instaurar nuevos procesos sustantivos y administrativos. Estos procesos se apoyan en protocolos que definen los procesos y detallan procedimientos y acciones¹².

¹¹ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Modelo de Gestión Tipo de la SETEC*, septiembre de 2012. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/ConcertacionFASP2015/INFORMACION%20COMPLEMENTARIA/9%20METODOLOGIA_%20APLICADA_AL_DISENO_MODELO_DE_GESTION.pdf

¹² Los procedimientos de trabajo definidos son: 1) detención en flagrancia; 2) atención de denuncia o querrela; 3) justicia alternativa; 4) atención a víctimas; 5) defensa del imputado; 6) investigación inicial; 7) investigación formalizada; 8) evaluación de medidas cautelares; 9) almacén de evidencias; 10) cadena de custodia; 11) administración de carpetas judiciales; 12) administración de audiencias; 13) control de salas; 14) aseguramiento de traslados; 15) vigilancia de medidas cautelares y 16) supervisión de sentencias.

2. Diseño organizacional. Modifica y crea las estructuras orgánicas indispensables para la operación de procesos sustantivos y operativos en las siguientes instituciones:

Procuraduría de Justicia	Poder Judicial	Defensoría Pública	Seguridad Pública	Readaptación Social
• Unidades de atención temprana • Unidades de justicia alternativa • Unidades de investigación • Policía de investigación • Servicios periciales • Bodega de evidencia	• Juzgado de control o garantía • Juzgado de juicio oral • Juzgado de ejecución de sentencias • Administrador del tribunal	• Defensoría pública	• Policía preventiva • Unidades de control de detención	• Unidades de medidas cautelares • Unidad de ejecución de sentencias • Policía procesal

3. Análisis de puestos. Describe el perfil de puestos del personal mínimo indispensable para la operación del sistema acusatorio, con base en las competencias, definidas como conocimientos y habilidades.

A partir de los aspectos básicos definidos por la SETEC y de las experiencias estatales e internacionales, se aprecia que, en aspectos estructurales, la mayoría de las entidades federativas tienen contempladas las estructuras y los cargos indispensables. Sin embargo, es necesario observar con mayor detenimiento la interacción entre los operadores en los modelos de trabajo de cada institución y algunos temas transversales, como el uso de justicia alternativa y la atención a víctimas.

A. PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La Procuraduría General de la República, por lo que hace al ámbito federal, aprobó durante los primeros meses de 2016 el modelo de gestión y organización institucional planteado en su Plan Maestro de Implementación¹³. La reorganización del modelo de trabajo actual de las sedes, subsedes y agencias del Ministerio Público Federal parte del supuesto de que el agente del Ministerio Público será el responsable del caso, desde el inicio hasta la terminación del mismo, independientemente de la etapa del proceso donde termine. Esto con el objeto de manejar eficientemente y de forma efectiva la carga promedio de asuntos y dar respuesta a las exigencias del sistema de justicia penal acusatorio.

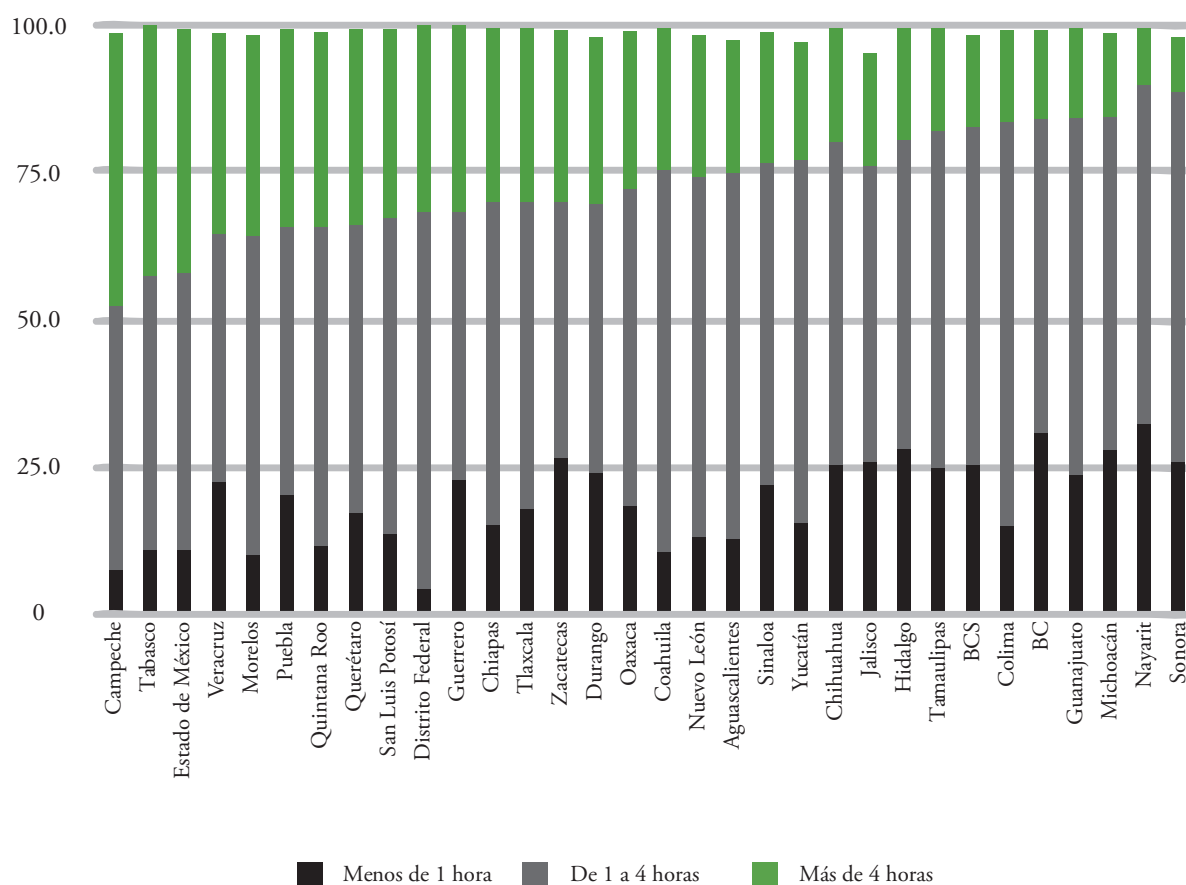
Esencialmente, el modelo prevé la creación de áreas comunes de servicios de apoyo a la función sustantiva. Entre las principales, destaca la creación de la Unidad de Atención Temprana que será el área encargada de ingresar, registrar, distribuir y asignar todos los asuntos que lleguen a la PGR, o bien orientar a las personas que requieran asesoría jurídica o de algún servicio adicional al de procuración de justicia.

En el ámbito local, las Unidades de Atención Temprana (UAT) son instancias que han mostrado diferentes niveles de efectividad debido a su grado de implementación y operación, aunque, como ya se ha dicho,

¹³ Elaborado por la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA), de la PGR

no todas las entidades federativas han satisfecho el 100% de sus necesidades en la materia. Por ejemplo, uno de los objetivos principales de estas unidades es dar al público atención de calidad y expedita. En ese sentido, Baja California es un caso de éxito pues 32.1% de los delitos reportados ante instancias del fuero común se denuncian en un tiempo menor a 30 minutos. El caso contrario lo constituyen las UAT de Yucatán, Nuevo León, Durango y Colima pues, a pesar de que la SETEC reporta la instalación completa de las unidades proyectadas, la operación no está impactando positivamente en los tiempos de denuncia.

Delitos denunciados, según el rango de tiempo de denuncia
(Porcentaje)



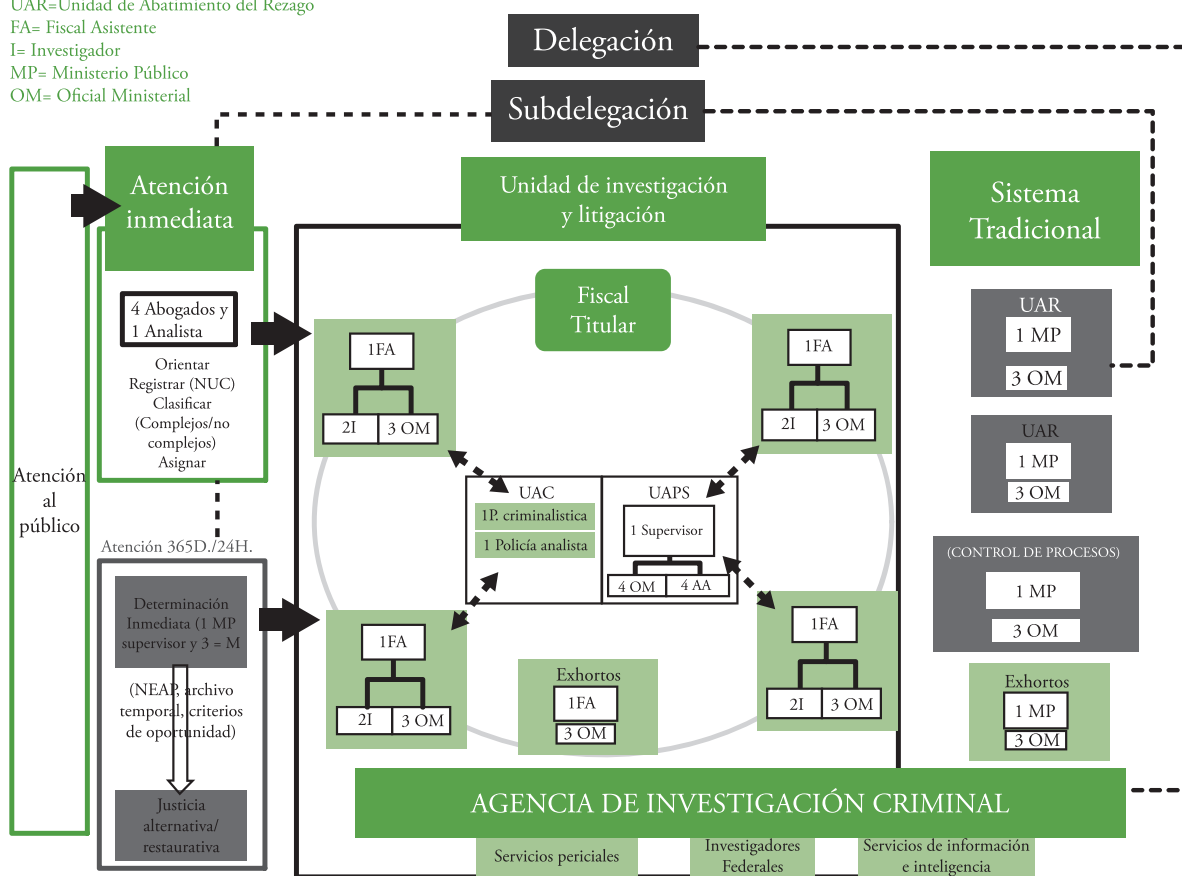
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.

De la gráfica anterior, se observa que el Estado de México, Campeche y Tabasco tardan, en promedio, más de cuatro horas para recibir las denuncias de más del 40% de los delitos del fuero común. Con el objetivo de atender las disposiciones del *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP), en el Estado de México se creó dentro la procuraduría la Unidad de Atención Temprana, lo que contribuyó a una mejora en la gestión de la procuraduría. A partir de esta incorporación, una vez que se recibe la denuncia o querrela se valora si se atiende como noticia criminal o se eleva a carpeta de investigación. Si el asunto que ingresa tiene detenido, la denuncia se recibe a través de las unidades de investigación para que realicen las

diligencias necesarias que ayuden a determinar si se judicializa, el sujeto queda en libertad con cautelar o se aplica una medida alterna avanzada¹⁴.

Respecto a la investigación, la PGR definió las unidades de investigación, de acuerdo con las características de la demanda de servicio de cada entidad federativa, las cuales se integran por un agente del Ministerio Público, tres oficiales ministeriales y dos policías ministeriales. A estas unidades les corresponde la investigación de delitos a través de las policías -que actúan bajo la conducción y mando del Ministerio Público y con el soporte técnico del experto forense- y también tienen la facultad de ejercer la acción penal. Su ubicación e interacción con el resto de las unidades de PGR se muestra en el siguiente diagrama¹⁵.

UAPS= Unidad de Apoyo al Proceso Sustantivo
 AI= Atención Inmediata
 UAC= Unidad de Análisis en Criminalística
 UAR=Unidad de Abatimiento del Rezago
 FA= Fiscal Asistente
 I= Investigador
 MP= Ministerio Público
 OM= Oficial Ministerial



Fuente: Plan Maestro de Implementación de la PGR

¹⁴ Anteriormente, las noticias criminales que se recibían a través del Centro de Atención Telefónica, los Módulos de Denuncia Exprés, vía Internet y en las agencias del Ministerio Público eran enviadas a las Unidades de Investigación sin una visión estratégica.

¹⁵ El modelo de gestión de la PGR requiere del desarrollo de instrumentos, como instructivos de funcionamiento para orientar a los operadores en distinguir la función sustantiva de la administrativa; manual de procedimientos para conocer qué debe hacer cada quién y cómo proceder; protocolos de actuación o documentos que aclaren, mediante criterios simples, la distinción de asuntos en función de su complejidad, de acuerdo al modelo de gestión tipo; y acciones de capacitación. Este modelo de trabajo se puso a prueba en las dos primeras delegaciones que comenzaron operaciones con el sistema penal acusatorio: Puebla y Durango.

Por otra parte, y con la finalidad de apoyar en las labores sustantivas del agente del Ministerio Público (AMP), dentro de PGR se creó un área denominada Unidad de Análisis en Criminalística (UC), que dará apoyo a las mesas de investigación en la preparación de la teoría del caso y en la integración de las carpetas de investigación, priorizando los asuntos que presenten un mayor grado de complejidad. Asimismo, se creó la Unidad de Apoyo al Proceso Sustantivo (UAPS), que facilitará la labor de los agentes del Ministerio Público, en la administración de la agenda de audiencias, gestión de las videgrabaciones de las audiencias, y el control del desempeño de las unidades de investigación, así como la generación de información estadística y reportes administrativos y de gestión.

Es importante destacar que dentro del Plan Maestro de la PGR se contempla como parte del “Modelo de Gestión para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio” la creación de una Unidad de Desactivación del Sistema Mixto (UDSM). Esta unidad tiene como objetivo atender y desahogar los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema penal de corte acusatorio. Estas unidades, de acuerdo con el Plan Maestro de la PGR, en las distintas delegaciones están integradas por un agente del Ministerio Público y tres oficiales ministeriales, quienes tendrán como responsabilidad tramitar aquellos casos pendientes a resolver del sistema mixto, así como las unidades de control de procesos.

En el ámbito local se han implementado diversos modelos de investigación con resultados disímiles. La siguiente tabla da cuenta de la relación entre asuntos con probable responsable y el número de asuntos pendientes en las instituciones de procuración de justicia. La naturaleza de la información no permite desagregar el número de asuntos pendientes por condición de responsable, sin embargo, su proporción general nos da un indicativo del fortalecimiento de las capacidades de investigación, pues cuando hay un porcentaje alto de averiguaciones previas o carpetas de investigación sin probable responsable y uno bajo de averiguaciones previas o carpetas de investigación pendientes, se puede inferir que existen condiciones favorables para la investigación.

% de averiguaciones previas o carpetas de investigación sin probable responsable	% de averiguaciones previas o carpetas de investigación pendientes	Entidades federativas
Alto	Bajo	Chiapas Guanajuato
Medio	Medio	Aguascalientes Ciudad de México Estado de México Michoacán de Ocampo Nayarit Puebla Querétaro Sinaloa Tlaxcala Veracruz de Ignacio de la Llave Zacatecas
Bajo	Alto	Baja California Baja California Sur Chihuahua Durango Guerrero Hidalgo Jalisco Morelos Nuevo León Oaxaca Quintana Roo San Luis Potosí Sonora Tamaulipas Yucatan

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015

Nota: Colima, Tabasco y Campeche y Coahuila no reportan datos.

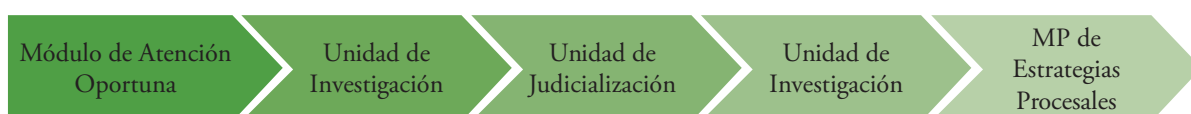
En la Ciudad de México, de acuerdo con el tercer informe de labores del Procurador General de Justicia¹⁶, la institución ha ajustado sus procedimientos para solventar adecuadamente los trámites inherentes al sistema procesal penal acusatorio, para lo cual en las fiscalías se han creado las siguientes estructuras:

- Módulos de Atención Oportuna- con el fin de ser el primer punto de contacto con la ciudadanía y proporcionar atención personalizada.
- Unidades de Investigación- tienen dos intervenciones: a) desde el inicio de la investigación hasta la solicitud al juez de control del citatorio, orden de comparecencia o aprehensión o la puesta a disposición al juez; y b) retoman sus actividades de investigación una vez que se determine el plazo de cierre de la investigación complementaria.

¹⁶ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Glosa al Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal*, octubre de 2015. Disponible en: <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/1-1-76/fuentes/g3InformedeLaboresPGJDF2015.pdf>

- Unidades de Judicialización-Intervienen a partir de que la persona es puesta a disposición del juez de control, desde la audiencia inicial en la que se realiza el control de detención, la formulación de imputación, la vinculación a proceso y la solicitud de medidas cautelares, e incluso partir de que se solicita a la autoridad judicial medidas como el cateo u otra diligencia que requiera de autorización judicial.
- Ministerios Públicos de Estrategias Procesales- intervienen a partir de que se formula la acusación, la solicitud de sobreseimiento o la suspensión del proceso. Sus labores se focalizan en la fase de preparación del juicio oral hasta la audiencia y el dictado de sentencia.
- Fiscalía de Litigación- se encarga de intervenir en la substanciación del procedimiento abreviado.

Esquema de gestión de casos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México



En cuanto a los resultados de esquemas de investigación en las entidades federativas, no ha sido posible evaluarlos de forma desglosada. No obstante, hemos observado que los procesos lineales o especializados en menos etapas, como los de Baja California y el Estado de México, han resultado en mejoras paulatinas en los porcentajes de terminación y judicialización.

Porcentaje de asuntos terminados de los asuntos turnados a Ministerio Público Investigador

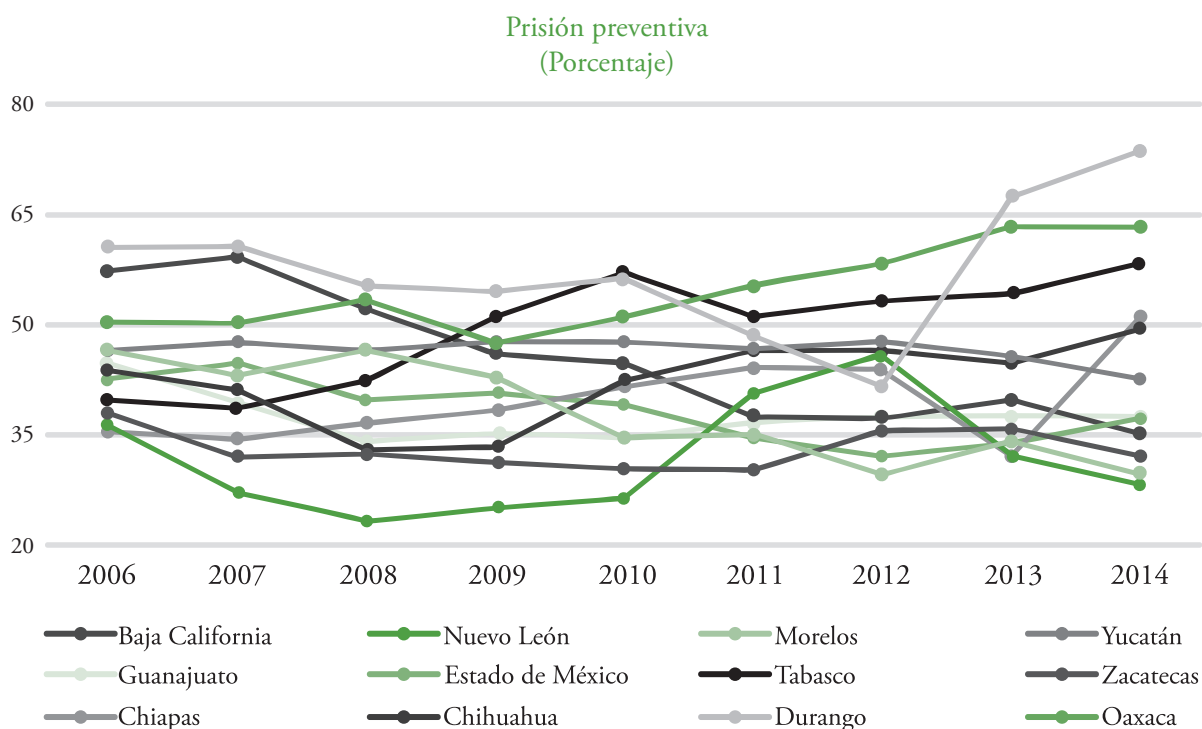
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Baja California	13.8	23.4	37.5	37.5	59.2	62.3
Estado de México	--	--	--	--	94.7	94.9

Porcentaje de judicialización de los asuntos turnados a Ministerio Público Investigador

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Baja California	1.4	1.9	2.5	4.6	6.7	6.3
Estado de México	-	-	-	-	6.5	7.5

Por lo que se refiere a la prisión preventiva aún no hay estadísticas sobre la gestión a nivel federal.

A nivel local, destaca el caso de Baja California, que ha disminuido en más de 50% la aplicación de esta medida cautelar. Chiapas, Chihuahua, Durango y Oaxaca, por el contrario, han amentado su uso.



Fuente: SETEC. Presentación de resultados del Informe de Seguimiento de la Reforma en 12 estados. Comité de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de corte acusatorio.

En el rubro de medidas cautelares, como ya se ha mencionado en los reportes de Hallazgos anteriores, resulta fundamental que se fortalezcan los servicios previos al juicio y que se consoliden al interior de las instituciones las unidades y los procedimientos para la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares dictadas, particularmente las que se cumplen en libertad.

En este sentido, en la Procuraduría de Justicia del Estado de México se creó la Subdirección de Seguimiento de Medidas Cautelares. Esta unidad es informada de todo asunto en el que se dicte una medida de protección, medida cautelar, providencia precautoria u obligación de la suspensión condicional del proceso para que le dé seguimiento efectivo, para lo cual cuenta con agentes del Ministerio Público, policía ministerial y personal administrativo.

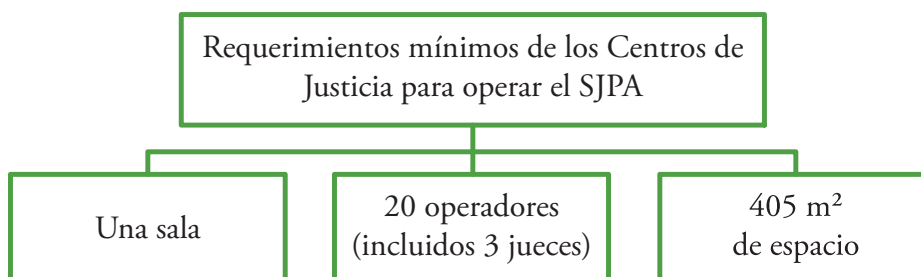
B. IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Uno de los objetivos de la reforma penal es hacer más eficiente el funcionamiento de los tribunales penales,

a través de la creación de áreas administrativas de apoyo común a la función jurisdiccional y nuevos modelos de gestión de causas.

Durante 2015 el Poder Judicial de la Federación (PJF) replanteó las estimaciones originales del “Plan Maestro”, aprobado por el Pleno del Consejo de Judicatura Federal (CJF) el 8 de mayo de 2013, con el objetivo de garantizar las capacidades necesarias para el 18 de junio de 2016. Este replanteamiento consistió en la definición de dos etapas: *implementación* (hasta junio de 2016) y *consolidación* (hasta diciembre de 2018). Durante la etapa de implementación se contempló la construcción de 86 salas en hasta 44 Centros de Justicia –provisionales o definitivos- en los que habrán de operar 205 jueces de Distrito. Básicamente, el PJF optó por iniciar con los requerimientos mínimos por cada Centro de Justicia¹⁷.

La reorganización institucional completa de los Centros Federales de Justicia se producirá de forma gradual. Para la finalización de la etapa de *consolidación*, que por ahora se tiene estimada en diciembre de 2018, se plantea la construcción de 181 salas y la designación de hasta 310 jueces de Distrito. Si bien el Plan Maestro previó construir 44 Centros –mínimo uno por entidad federativa, dos en algunas y tres en Baja California y en la Ciudad de México-, con la adecuación de la estrategia original se estableció contar, para el 18 de junio de 2016, con al menos uno por entidad y, en su caso, donde no sea posible concluir el centro definitivo habilitar uno provisional que cumpla con los requerimientos mínimos para la operación del sistema penal acusatorio:



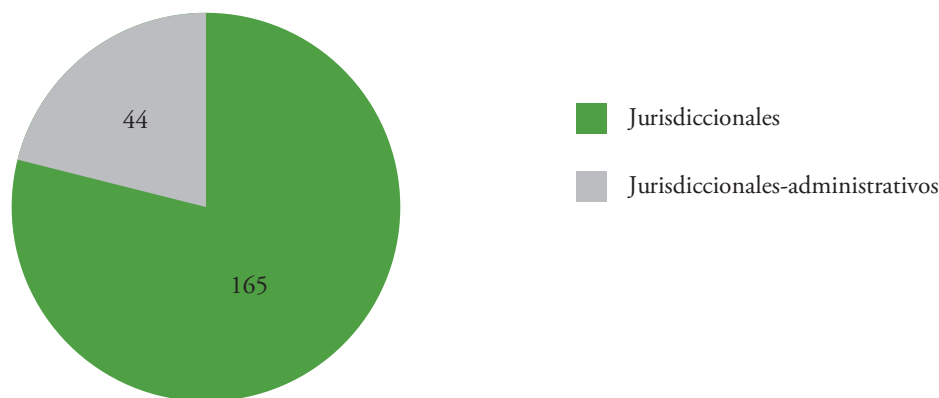
Fuente: CJF, Informe ejecutivo sobre avances en la implementación del NSJP.

El Plan Maestro previó que la implementación del sistema penal acusatorio en todo el país requeriría de 296 jueces de Distrito. El reajuste establecido en el Informe Ejecutivo del CJF de noviembre de 2015 planteó la necesidad de contar únicamente con 205 jueces para junio de 2016, de los cuales el 79% estarán dedicados exclusivamente a funciones jurisdiccionales y el 21% restante se desempeñarán como “jueces administradores”. Además, se dispuso que, por ahora, no será necesario designar a magistrados de apelación con competencia exclusiva en el sistema acusatorio, en virtud de que, conforme a las necesidades reales para el orden federal, los jueces de Distrito tienen competencia para todo el procedimiento de primera instancia (de Control, de Enjuiciamiento y de Ejecución), mientras que de la apelación se harán cargo los Magistrados Unitarios de Circuito existentes.¹⁸

¹⁷ Consejo de la Judicatura Federal, *Informe ejecutivo sobre avances en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, noviembre 2015. Disponible en: http://www.cjf.gob.mx/Reformas/documentos/informeActividades/informeAvances_noviembre2015.pdf

¹⁸ *Ibidem*, pág. 6.

Jueces de Distrito necesarios para operar el sistema acusatorio, al 18 de junio de 2016¹⁹



Fuente: CJF, Informe ejecutivo sobre avances en la implementación del NSJP.

Por lo que hace al resto de personal, el Plan Maestro del PJJ previó contar hasta con 5,288 plazas, en las que se incluyen desde secretarios de constancias y registros hasta oficiales de servicios y mantenimiento. A partir del reajuste, se contempla la necesidad de un secretario en asistencia de constancias y registros por cada juez en funciones jurisdiccionales y uno de ayuda en despacho judicial por cada juez de especializado en el nuevo sistema con funciones de administración (que daría también un total de 205 secretarios²⁰) y una plantilla mínima de 24 personas, incluyendo defensores, para los Centros de Justicia Penal Federal (CJPF) en su mínima capacidad (que hasta ahora son la mayoría).

El 28 de enero de 2015 el CJF aprobó la creación de un grupo de trabajo encargado de dirigir la reorganización institucional necesaria tanto al interior del Poder Judicial como para coordinar la interacción con las otras instituciones del sistema de justicia penal. La función de este grupo es presentar al Pleno los puntos para acuerdo relacionados con la implementación del SJPA y la emisión de acciones y disposiciones complementarias para su materialización. Hasta el momento del reporte el Pleno ha emitido 35 acuerdos, relacionados con el tema.²¹

Entre los acuerdos impulsados por el grupo de trabajo para la implementación del sistema acusatorio, algunos han marcado directrices a seguir respecto a la organización y funcionamiento de los CJPF. A continuación, se enlistan algunas de las acciones más relevantes²²:

- Se recategorizó el cargo de administrador, para que sea un juez especializado en el sistema acusatorio quien desempeñe esa labor y se aprobaron las reglas relativas a la actividad jurisdiccional que, de manera excepcional, podrán atenderse por el juez administrador.

¹⁹ El Informe Ejecutivo del CJF, establece textualmente “se prevé contar con hasta 205 jueces a junio de 2016 (165 en funciones jurisdiccionales y 44 en funciones administrativo jurisdiccionales)”, de donde se aprecia un error aritmético, pues el resultado correcto, sería 209 jueces.

²⁰ Véase nota al pie anterior.

²¹ Consejo de la Judicatura Federal, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Suplemento 2015*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/documents/Informe2015/NuevoSistemaPenal.pdf>

²² Ídem.

- Se dotó de competencia a los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, para conocer de este tipo de medidas en el sistema acusatorio.
- Se aprobó que los Tribunales Unitarios de Circuito, con competencia en materia penal, conocieran de la apelación del sistema de justicia penal acusatorio.
- Se estableció que, por ahora, no es necesario que el PJF cuente con un órgano especializado en mecanismos alternativos de resolución de controversias.
- Se aprobaron la Normas Básicas para el público que asista a las salas de los Centros, y las directrices para la acreditación de periodistas y medios de comunicación para acudir a las mismas.
- Se determinó que el número de jueces en funciones jurisdiccionales será variable, de acuerdo a la carga de trabajo de cada centro.

Respecto a la figura del juez administrador o la administración a cargo de un funcionario con otro perfil, hay al menos dos²³ experiencias locales a las que se puede acudir: las de Chihuahua y Nuevo León.

En el caso de Chihuahua, se trata de uno de los estados con mayor experiencia operando el sistema penal acusatorio y, por lo tanto, ha servido de referencia o parámetro para otras entidades federativas. En materia de gestión, el Tribunal ha implementado tres modelos con diferentes resultados.

- **Modelo 1:** operó durante tres años y tenía al frente de las funciones de gestión a un administrador profesional.
- **Modelo 2:** operó durante 4 años y tenía un juez coordinador para cada uno de los 14 distritos judiciales de la entidad, por lo que había diferentes prácticas para los mismos procesos -como la agenda de causas o las notificaciones- en cada distrito.
- **Modelo 3:** es el esquema vigente y deposita las funciones de gestión en un ingeniero y vuelve a unificar los procesos en todos los distritos judiciales, que son divididos en cuatro regiones.

El modelo actual de Chihuahua ha creado equipos de trabajo administrativos para cada determinado número de jueces, lo que ha permitido aumentar el número de juicios concluidos de nueve, en 2014, a 25, en 2015. La agenda judicial es muy cambiante, por lo que los encargados de la administración deben tener una variedad de instrumentos que les otorgue flexibilidad -como los tribunales itinerantes-, sin embargo, los procedimientos deben ser homologados para que los operadores puedan desenvolverse de forma óptima con diferentes equipos de trabajo. Este esquema ha permitido elevar la eficiencia y condensar las tareas del juzgado de ejecución con las del sistema tradicional, lo cual ha implicado que haya menor rezago para los tribunales de enjuiciamiento.

²³ En Baja California el administrador se apoya del juez coordinador que, desde el punto de vista jurisdiccional, hace recomendaciones para la gestión.

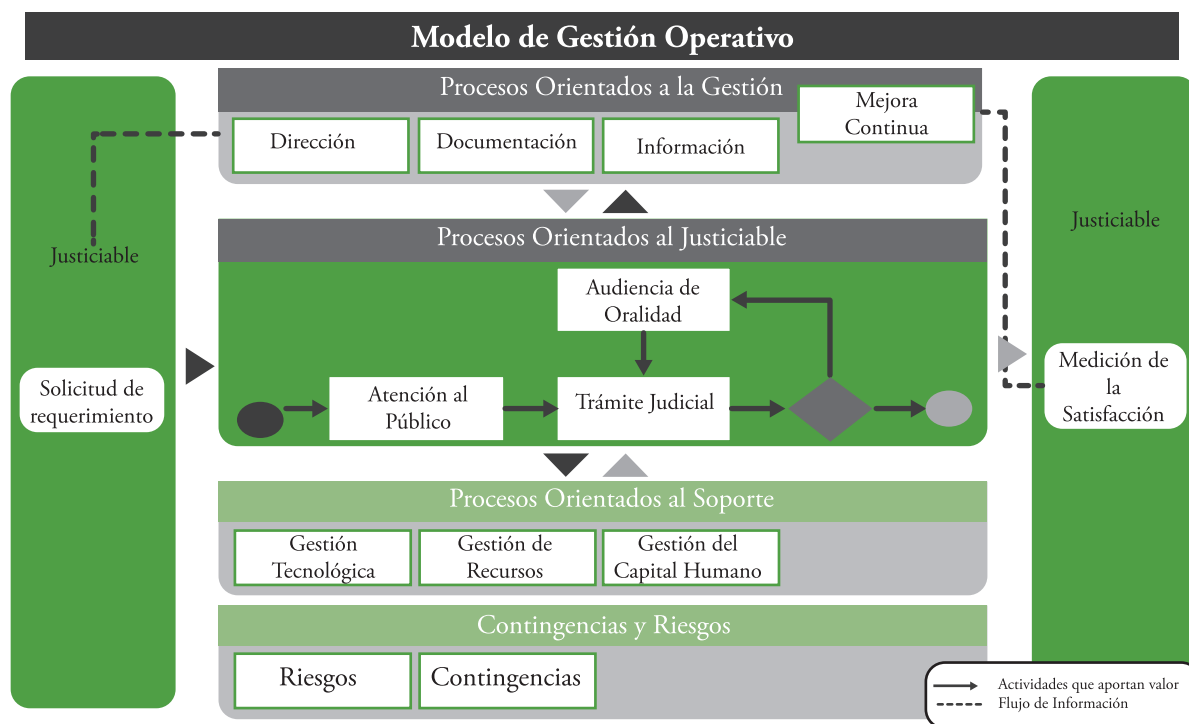
Por su parte, Nuevo León también ha experimentado con modelos de administración profesional y de juez-administrador. Estos cambios y, en general, la falta de estabilidad de los modelos, han interrumpido los procesos de aprendizaje, innovación y mejora. Durante 2014, el estado tuvo un proyecto de acompañamiento de la SETEC, a través de la asesoría de empresas especializadas, con el objetivo de que el sistema de justicia penal acusatorio operara de forma adecuada y se crearan condiciones para la aplicación del CNPP. A partir de este acompañamiento se actualizaron tanto el diagnóstico integral de la operación en la entidad, como el Modelo de Gestión Institucional. A este último se le incorporó una herramienta de seguimiento de procesos para la mejora continua.

La gestión profesional se ha constituido en uno de los ejes fundamentales para el uso óptimo de los recursos humanos y materiales de la institución y, por ende, para la satisfacción de los usuarios de los servicios de justicia. Una de las principales funciones del administrador del tribunal es observar las cargas de trabajo y generar los procedimientos más eficientes para asignarlas a los jueces. Es importante destacar que en muy pocos casos una amplia dotación de personal administrativo impactará por sí sola de forma positiva en la gestión, pues esto depende, en gran medida, de los procesos de trabajo y de los modelos de gestión.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, éste optó por un modelo de gestión operativa orientado a procesos²⁴, para la operación del SJP. Este tipo de modelo ayuda a establecer las metodologías, las responsabilidades, los recursos, las actividades, etc., de manera que permitan una administración orientada hacia el cumplimiento de objetivos establecidos. El Modelo de Gestión Operativa desarrollado por el PJPF integra 12 procesos críticos y 34 subprocesos.

²⁴ Consejo de la Judicatura Federal, *Modelo de Gestión Operativa de los Centros de Justicia Penal Federal*, Versión 1.0, octubre de 2015. Disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/Reformas/documentos/modelogestion.pdf>

Diseño interno del Modelo de Gestión Operativa



Fuente: CJF, Modelo de Gestión Operativa de los Centros de Justicia Penal Federal, Versión 1.0

Para atender el funcionamiento de los CJPF la operación de los 12 procesos críticos y 34 subprocesos, se dividió en tres ejes²⁵;

- 1) **Procesos orientados al Justiciable**, correspondientes a la atención al público, el trámite judicial y la audiencia de oralidad;
- 2) **Procesos orientados al Soporte**, que contemplan cuestiones técnico-administrativas como: gestión tecnológica, gestión de recursos, gestión de información y gestión del capital humano; y
- 3) **Procesos orientados a la Gestión**, considerados en cuatro vertientes: dirección, documentación, información y mejora continua, las cuales interaccionan entre sí para generar la sinergia necesaria para satisfacer los requerimientos de la impartición de justicia penal federal. Asimismo, fue considerado un apartado de riesgos y contingencias ante posibles eventualidades; y otro, para formatos y registros.

²⁵ Ibídem, pág. 5

En cuanto a experiencias locales, Guanajuato es una de las entidades federativas con uno de los sistemas de gestión de tribunal más robustos, lo que le ha permitido atender de forma eficiente más de 25 mil audiencias en 46 municipios. Una de las claves del éxito en sus procesos de gestión es la creación de manuales que efectivamente se operan y a los que se les da seguimiento y adecuación constante. Estos manuales tienen por objeto estandarizar los procesos críticos, pero manteniendo cierta flexibilidad operativa para hacer frente a las cargas de trabajo y a otras circunstancias. Dado que estos procesos se encuentran en constante mejora se han creado indicadores modulares para la gestión que dan cuenta de los siguientes aspectos:

- Eficiencia, eficacia y efectividad.
- Atención al público.
- Trámite judicial -percepción del usuario-.
- Quejas.
- Audiencias de oralidad.

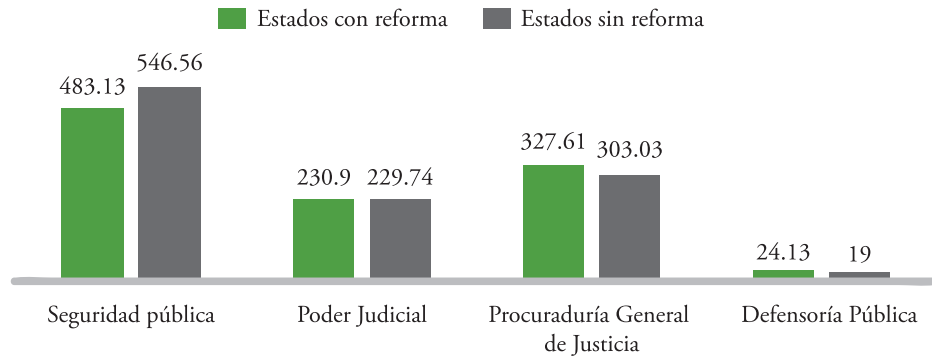
Por otra parte, en el estado de Michoacán se han emprendidos acciones positivas en este rubro, como el hecho de que hayan cambiado la organización administrativa de distritos judiciales a regiones, la creación de jueces de control y de juicios itinerantes. Con el modelo itinerante no solo se evitan cuestiones de incompetencia, sino que se disminuye la necesidad de trasladar a imputados y permite celebrar audiencias en lugares alejados o excepcionales, como hospitales. La Dirección de Gestión del estado cuenta con las Jefaturas de Unidad de Causa, de Unidad de Sala y de Sistemas para atender al tribunal penal, a los juzgados de ejecución y a los de justicia para adolescentes.

Existen también estados con modelos de gestión que han resultado poco exitosos, como los de Tamaulipas, Nayarit y Chiapas, que operan con una organización similar a las mesas del sistema tradicional; o el de Veracruz, cuyos manuales y procedimientos que detallan la gestión, organización, funcionamiento y procedimiento de los órganos jurisdiccionales se encuentran aún en elaboración y tampoco cuenta con un sistema integral de registro para la administración de audiencias.

C. DEFENSORÍA PÚBLICA

La defensoría penal es uno de los operadores que tenía mayor rezago al inicio de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio y, a la fecha, sus circunstancias no han cambiado en todas las instituciones. En la siguiente gráfica se observa cómo la distribución del gasto entre instituciones operadoras es drásticamente inequitativa para este operador, tanto en los estados en que ya operaba la reforma penal en los que no.

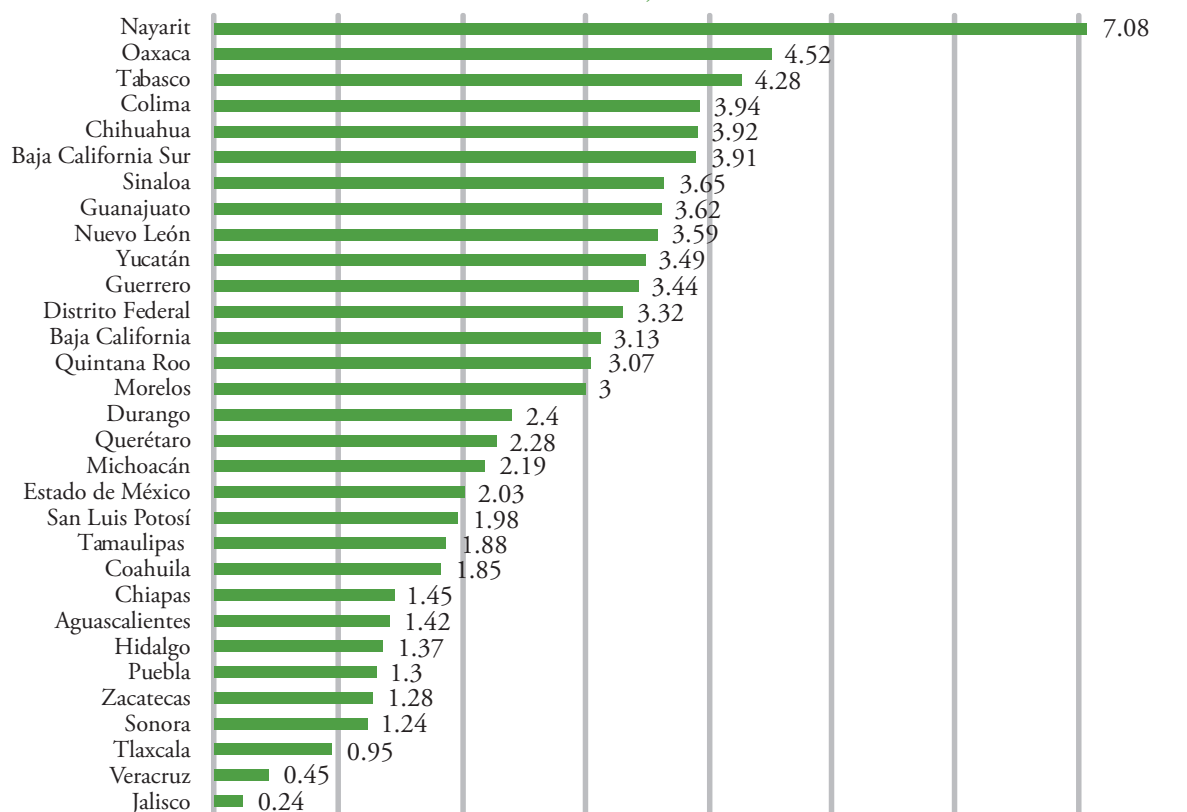
Distribución de recursos financieros (millones de pesos)



Fuente: SETEC. *Diagnóstico de las Defensorías Públicas Estatales en México*. Comité de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de corte acusatorio

Dadas las circunstancias de desventaja presupuestal de esta institución, es el operador con menor proporción de funcionarios por cada 100 mil habitantes, de acuerdo con el INEGI, lo que, evidentemente, impacta negativamente en su desempeño para una defensa efectiva. La escasez de defensores públicos o la baja asignación de recursos públicos, no son los únicos retos para las defensorías, pues se aprecia que también sus capacidades técnicas e institucionales están limitadas. Por ejemplo, en cuanto a las funciones periciales, tenemos que, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2014, sólo 19% de las defensorías nacionales cuentan con algún tipo de apoyo pericial. En otro rubro, tenemos que en el estado de Coahuila los defensores penales que operan en el sistema penal acusatorio no tienen un control de registro de actuaciones, lo que complica aún más su labor ya que, en promedio, cada uno de los 19 defensores penales atiende 258 averiguaciones previas al año.

Defensores públicos penales por cada 100 mil habitantes (Porcentaje)



Fuente: INEGI. Información sobre las entidades federativas presentada durante la séptima sesión del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio realizada el 15 de enero de 2016.

Nota: Los datos de Campeche no se reportan.

La situación anteriormente expuesta no ha impedido que se pongan en práctica políticas positivas en materia de defensa en diversos estados, como Nuevo León²⁶, Morelos y Guanajuato.

Los defensores públicos en materia penal en el sistema acusatorio de Nuevo León²⁷ cuentan con especialización para la etapa de investigación y para la etapa intermedia, en donde las cuestiones fundamentales para cada una son la acusación de la fiscalía y la lectura de la sentencia, respectivamente. Sin embargo, todos los defensores están capacitados y preparados para intervenir en diferentes etapas del proceso y, de acuerdo a ello, se encuentran adscritos a diferentes Direcciones:

- Dirección de Investigaciones Penales (se especializan en control de detención o formulación de imputación).
- Dirección de Defensa en Proceso Penal Acusatorio (especialización en etapa intermedia y juicio oral).

²⁶ Durango tiene en la defensa un modelo de especialización como el de Nuevo León, pues hay defensores adscritos a la Fiscalía, adscritos a Juzgado de Control o de Juicio Oral -que se encargan de la carpeta de investigación una vez consignada- y adscritos al Juzgado de Ejecución.

²⁷ Respuesta a solicitud de información en donde la autoridad cita: Modelo de Gestión Interinstitucional, Ley del Instituto de Defensoría Pública para el Estado de Nuevo León, Estándares de Evaluación del Desempeño de los Defensores Públicos del Estado y Bases Generales del Servicio Profesional de Carrera.

- Dirección de Ejecución de Sanciones Penales (se especializan en el trámite de beneficios penales).
- Dirección de defensa especializada en justicia para Adolescentes.
- Dirección de Segunda Instancia y Amparo.
- Dirección Foránea.
- Dos Unidades Especializadas ante el Poder Judicial (Unidad de Narcomenudeo y Unidad ante el Tribunal de Adicciones).

El Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León cuenta con un gestor de enlace interinstitucional, cuyas principales funciones son las siguientes:

1. Recibir la notificación al momento de la detención, vía correo electrónico o llamada telefónica.
2. Designar al defensor público correspondiente dentro del distrito e informarle del asunto, para que asista desde el primer momento al imputado y se traslade al lugar de la detención.
3. Recibir, por medio del poder judicial, las solicitudes para audiencias realizadas por los gestores de la Procuraduría General de Justicia y por los defensores del Instituto de Defensoría Pública del Estado.
4. Recibir las contestaciones y notificaciones realizadas por el Poder Judicial, relativas a la programación de audiencias, mismas que se agendan dentro de un sistema electrónico interno del Instituto.
5. Manejar la plataforma interna del instituto, en la cual se captura a diario la información relativa a los detenidos, citados y asuntos judicializados que se asignan a cada defensor de las distintas direcciones que conforman al instituto para que, de esa manera, sea distribuida de manera equitativa la carga de trabajo.

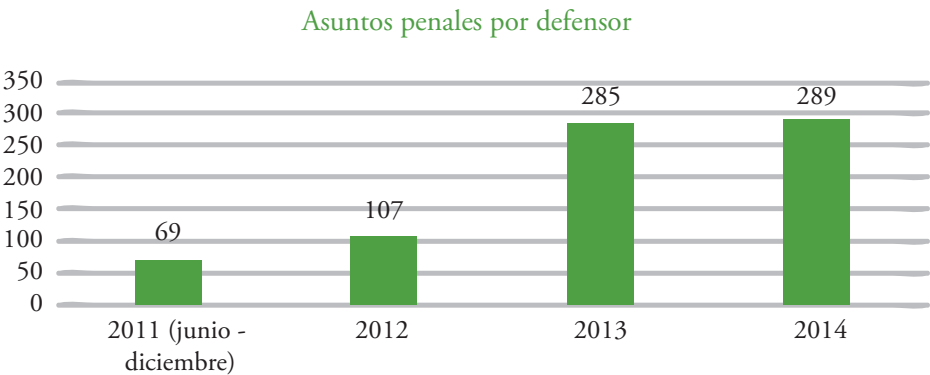
Este Instituto de la Defensoría contaba con un sistema de expediente electrónico que permitía a los defensores solicitar la intervención de la dirección de apoyo técnico y de la dirección de segunda instancia y amparos. Esta misma plataforma tecnológica servía para supervisar la labor de los defensores, por parte de los superiores jerárquicos, y generar información estadística sobre asuntos judicializados y no judicializados.

A pesar de la aplicación de esta y otras buenas prácticas, durante 2016, el Ejecutivo Estatal anunció que, de aprobarse en el Congreso Estatal las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, el Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León sería absorbido por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno²⁸. Habrá que evaluar, en su momento, el impacto

²⁸ Expediente 9934/LXXVI, mediante el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y la Ley para la Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León presentado el 29 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/ejecutivo/LXXIV-2015-EXP9934-P-GOBERNADOR%20INICIATIVA%20DE%20REFORMA%20LEY%20ORGANICA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf

que este cambio puede tener en la organización de la institución. Por ejemplo, la gestión profesional de la institución permitía contar con suficiencia de personal para atender de manera inmediata audiencias que no se pudieran diferir y en las que no asistía la defensa particular. Para el resto de las audiencias, el gestor del Instituto solicita el diferimiento de la misma para que el defensor pudiera familiarizarse de forma adecuada con la capeta de investigación y proveer defensa técnica. Este equilibrio entre eficiencia y calidad del servicio requiere conocimiento en materia de gestión efectiva de recursos y tiempos.

En el caso de Morelos, actualmente el Instituto de la Defensoría Pública opera únicamente con 35 defensores en el sistema acusatorio, más la Titular del Instituto y el Director de Control de Procesos, quien también opera como defensor. Una estimación indica que, para cubrir las necesidades, el número total de defensores públicos tendría que incrementarse a 70, pues las cargas de trabajo se han elevado significativamente, como puede observarse en la siguiente gráfica:



No obstante lo anterior, los porcentajes de judicialización de los asuntos penales no se han visto impactados de forma considerable, pues, dependiendo de la carga de trabajo, los defensores hacen equipos o atienden los asuntos normalmente. Otro factor positivo ha sido que se contemplen las salidas aternas siempre que sean viables.

Año	Porcentaje de judicialización
2011	68.6
2012	70.7
2013	59.5
2014	60.7

El sistema de información con el que cuenta el Instituto de la Defensoría de Morelos para el apoyo de sus funciones es un archivo de “Excel” en el que se registran las causas penales a través de números consecutivos. Este registro tiene capacidad de interconexión y de intercomunicación interna con la Dirección General del Instituto, la Dirección de Control de Procesos y el auxiliar técnico de información de control de procesos. Si es necesario, se establecen canales de comunicación e información con la Secretaría de Gobierno, la Secretaría Ejecutiva de Enlace para Asuntos de Justicia Penal, así como con las otras operadoras del sistema de justicia penal.

Finalmente, es importante destacar los esfuerzos del estado de Guanajuato, en donde la defensoría pública ha incorporado dentro de su estructura áreas para incentivar el uso de los MASCP, así como una Coordinación de Servicios Periciales y Peritos, que brinda asesoría técnica, y una Coordinación de Investigaciones de la Defensa e Investigadores, que articula las investigaciones respecto los datos, vestigios y evidencias.

En el ámbito federal, desde el Instituto de Defensoría Pública Federal (IDPF), se han emprendido las acciones necesarias para la adscripción de defensores públicos federales en los CJPF, con la finalidad de cubrir todos los requerimientos de la carga de trabajo. Se celebró, asimismo, un convenio de colaboración entre el CJF y el Poder Ejecutivo Federal para la implementación del sistema penal acusatorio, con visión intercultural y multilingüe.²⁹ Dicho instrumento tiene por objeto el establecimiento de mecanismos eficaces de asistencia mutua y coadyuvancia en el proceso de actualización y capacitación de las personas, comunidades y pueblos indígenas sobre su derecho de acceso a la justicia y sobre el sistema penal acusatorio. En este sentido, se reestructuró el “Cuerpo Bilingüe de Defensa Indígena”, al que se incorporaron, en marzo de 2015, a oficiales administrativos que hablan y dominan alguna lengua o sus variantes. A la fecha se cuenta con 50 servidores públicos (25 defensores y 25 oficiales), con los que se abarcan más de 50 lenguas.

D. JUSTICIA ALTERNATIVA

Una adecuada operación de los medios alternativos de solución de controversias en materia penal (MASCP) requiere —en primer término— del desarrollo de unidades y módulos de atención temprana u oportuna dentro de las Procuradurías y Fiscalías. Estas unidades constituyen el sector por donde ingresan todos los asuntos y, por lo tanto, son las encargadas de recibir, evaluar y decidir inmediatamente el trámite que corresponda, de acuerdo con las características de cada hecho denunciado. Estas áreas de servicio común tienen como objetivo canalizar y clasificar de manera rápida y eficaz cada denuncia o querrela, para determinar si corresponde la aplicación de un MASCP, una terminación temprana o si el asunto amerita una investigación, asegurándose de que se le proporcione atención directa al usuario y reduciendo los tiempos de espera³⁰.

Resulta fundamental que el proceso para la toma de decisiones relacionado con las remisiones a justicia alternativa sea tan claro y transparente como sea posible. Existe el riesgo de que los programas no cumplan con sus objetivos debido a que los operadores no remitan asuntos a los mismos. Toda vez que el objetivo último de los MASCP es la resolución de un conflicto, asegurar el cumplimiento del acuerdo debe ser prioritario para los Centros de Justicia Alternativa. En México, el artículo 36 de la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal* determina la obligación de desarrollar áreas de seguimiento para monitorear e impulsar el cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, a pesar de la obligación jurídica, es evidente que la escasez de recursos humanos y financieros ha imposibilitado, en todas las entidades federativas analizadas, el desarrollo de las áreas encargadas exclusivamente de esta tarea³¹.

Si bien una excesiva burocratización resulta indeseable y es cierto que, siempre que la carga de trabajo no sea excesiva, es posible que el seguimiento sea una tarea de los facilitadores, este tipo de arreglos resultan insostenibles en el largo plazo. De contar con un área cuya tarea sea exclusivamente la de monitorear los

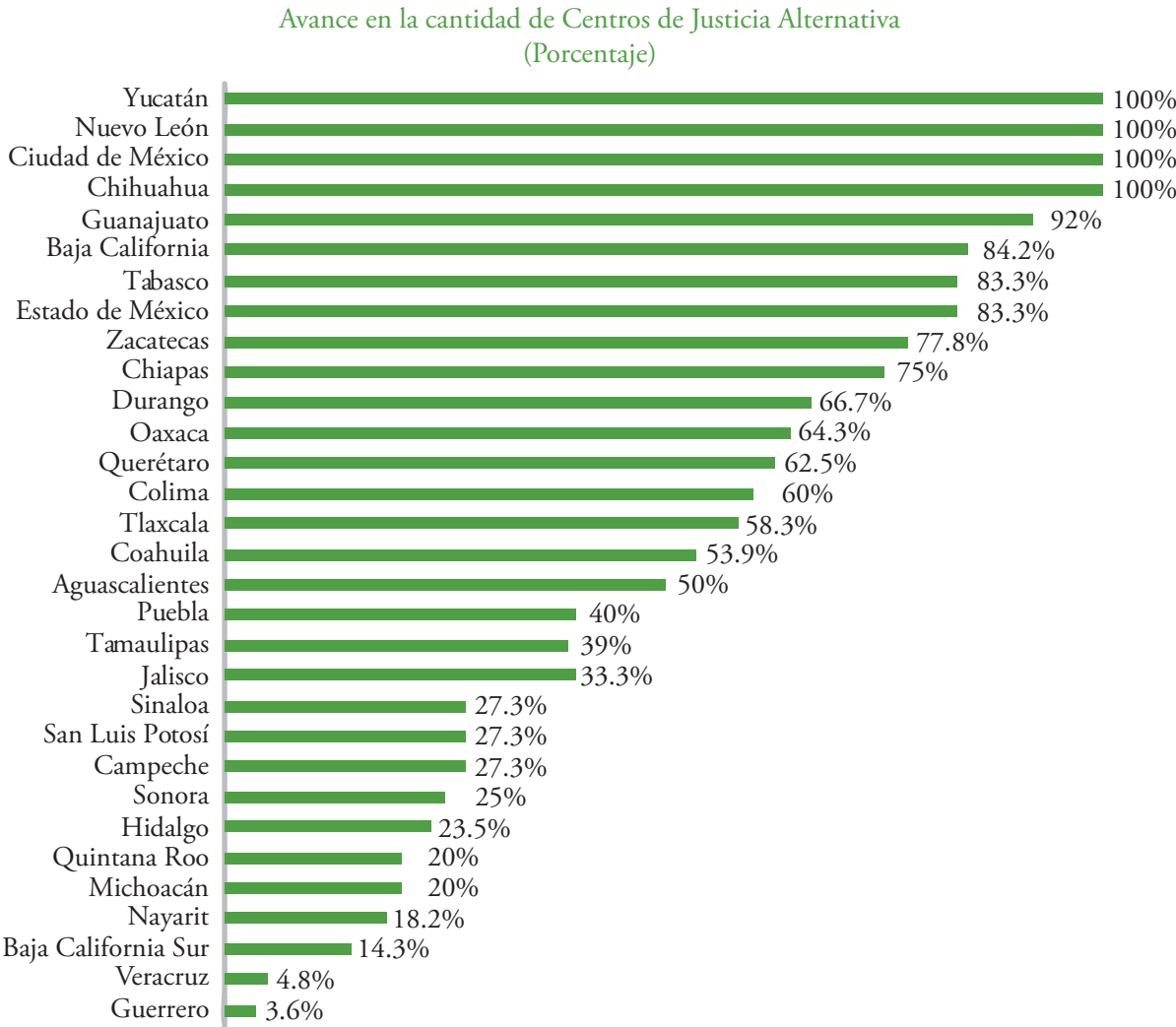
²⁹ Consejo de la Judicatura Federal, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Suplemento 2015*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/documents/Informe2015/NuevoSistemaPenal.pdf>

³⁰ CIDAC. (2016) *La otra justicia, reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México*, CIDAC, México.

³¹ Ídem.

acuerdos, los facilitadores podrán dedicarse únicamente a mediar, sin tener que esperar a los fines de semana o a tener espacios libres entre sesiones para dar seguimientos a los asuntos. El enorme riesgo de los arreglos actuales, es que un monitoreo deficiente puede acarrear la falta de cumplimiento de los acuerdos, lo que, a su vez, podría impactar negativamente en la percepción de impunidad por parte de la ciudadanía³².

En el ámbito federal hay un avance limitado en este rubro, sin embargo, en materia de justicia alternativa del fuero común, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León y Yucatán reportan tener completamente implementados los Centros de Justicia Alternativa proyectados para funcionar de manera óptima en el sistema de justicia acusatorio. Las entidades con mayor retraso son Guerrero, Veracruz, Baja California Sur, Nayarit, Michoacán, Quintana Roo e Hidalgo, pues reportan un avance menor al 40% de sus necesidades proyectadas.



Fuente: Información proporcionada por SETEC
Nota: Para Morelos no se reportaron datos.

³² Ídem.

En esta materia destaca el caso del estado de Guanajuato que por dos años consecutivos es la entidad con el mayor número de asuntos abiertos y resueltos por medio de MASCP, con 41,073 en 2013 –muy por encima del promedio nacional que es de 6,647- y con 39,895 en 2014, cuando el promedio es de 6,243. Para el año 2014, Guanajuato abrió 23.67% del total de asuntos en el país (poco más de 1 de cada 5 asuntos), seguido por Chihuahua con 13.36% de los casos, Nuevo León con 9.05%, Baja California con 7.76% y Chiapas con 6%.

Por otra parte, la introducción de los mecanismos de justicia alternativa en Baja California generó una efectividad del 47.5%, comparada con el promedio nacional de 11% de efectividad. Igualmente, en Morelos, la efectividad de la justicia alternativa ha ido en aumento; el porcentaje de asuntos resueltos por medio de un acuerdo reparatorio pasó del 25.6% en 2009 al 48.2% en 2014. Sin embargo, la carga de trabajo por operador se ha incrementado y actualmente conocen de 2.4 asuntos por operador, por semana.

Por último, cabe destacar el caso de Oaxaca, en donde el número de asuntos iniciados en justicia alternativa se ha incrementado de forma considerable desde 2007 hasta la fecha, en más de mil por ciento, lo que implica una carga de trabajo de 32.9 asuntos por semana para cada operador. En este sentido, es fundamental observar las cargas de trabajo en estas unidades y ajustar la dotación de personal conforme se hagan más conocidos estos servicios, para que las entidades federativas tengan las condiciones necesarias para brindar servicios de calidad.

E. ASESORES DE VÍCTIMAS

Uno de los temas transversales en los que resulta fundamental verificar los esquemas de gestión bajo los que operan, son las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), en las cuales recae la obligación, entre otras, de garantizar la asesoría jurídica a víctimas en el proceso penal acusatorio.

Para contar con una aproximación sobre sus resultados, es necesario analizar si dicha figura se encuentra operando a nivel federal y en las entidades federativas.

En el ámbito federal, de acuerdo a la información proporcionada por la SETEC³³, de los 27³⁴ estados que proporcionaron información, sólo 14³⁵ de ellos cuentan con Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas operando, lo que implica que será necesario que, para junio de 2016, se instalen delegaciones en las entidades federativas restantes³⁶.

³³ Información proporcionada mediante solicitud institucional a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

³⁴ La Ciudad de México y los estados de Chiapas, Baja California, Chihuahua y Nayarit no proporcionaron información a la SETEC, por lo que no se contabilizan.

³⁵ De acuerdo con la página de la Comisión Ejecutiva de atención a Víctimas, esta institución cuenta con delegaciones en 15 entidades federativas, dentro de las que se encuentra el estado de Nayarit. Esta información está disponible en <http://www.ceav.gob.mx/delegaciones-de-la-ceav/>

³⁶ Que serían 17, tomando en cuenta que son 15 las entidades federativas con las que cuenta delegaciones la CEAV (ver nota al pie anterior).

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas señaló que, si bien no se sabe con precisión el número de asesores jurídicos necesarios para operar el sistema penal acusatorio, se tienen proyectados 1,572 y otro número igual de funcionarios para apoyo administrativo³⁷. Sin embargo, a la fecha solo se cuenta con 65 asesores jurídicos, los cuales están capacitados para la operación del sistema de justicia penal, de acuerdo al “Protocolo de la Asesoría Jurídica Federal”³⁸. En ese sentido, es preocupante que, estando tan cerca la fecha del plazo constitucional para la entrada en vigor del sistema acusatorio en todo el país, solo se cuente con el 4.1% de los funcionarios considerados como necesarios para operarlo. Esta circunstancia significa que, en menos de tres meses, se tendría que avanzar 95.8% para que esta deficiencia de gestión no afecte la operación diaria. Ello, aunado a que no se cuenta con información sobre la distribución de los asesores jurídicos en el territorio nacional.

No obstante lo anterior, no se cuenta con elementos e información suficientes para analizar si la escasez de operadores requeridos por la CEAV se ha traducido en una falta de representación en las audiencias federales o en un retraso evidente en la realización de audiencias por la falta de presencia de asesores jurídicos.

Una circunstancia importante a considerar, es que en el orden federal hay un mayor número de delitos en los que la víctima está indeterminada o bien, es la sociedad. Por ejemplo, en el estudio que realizó CIDAC sobre la calidad en el desempeño de los operadores -con la observación de 16 audiencias federales-, solo se contó con la presencia de un asesor jurídico de víctimas³⁹. A pesar de ello, esta tendencia no puede generalizarse, ni disminuye la responsabilidad institucional de contar con las estructuras orgánicas necesarias para el pleno desempeño de las funciones que por ley le corresponden.

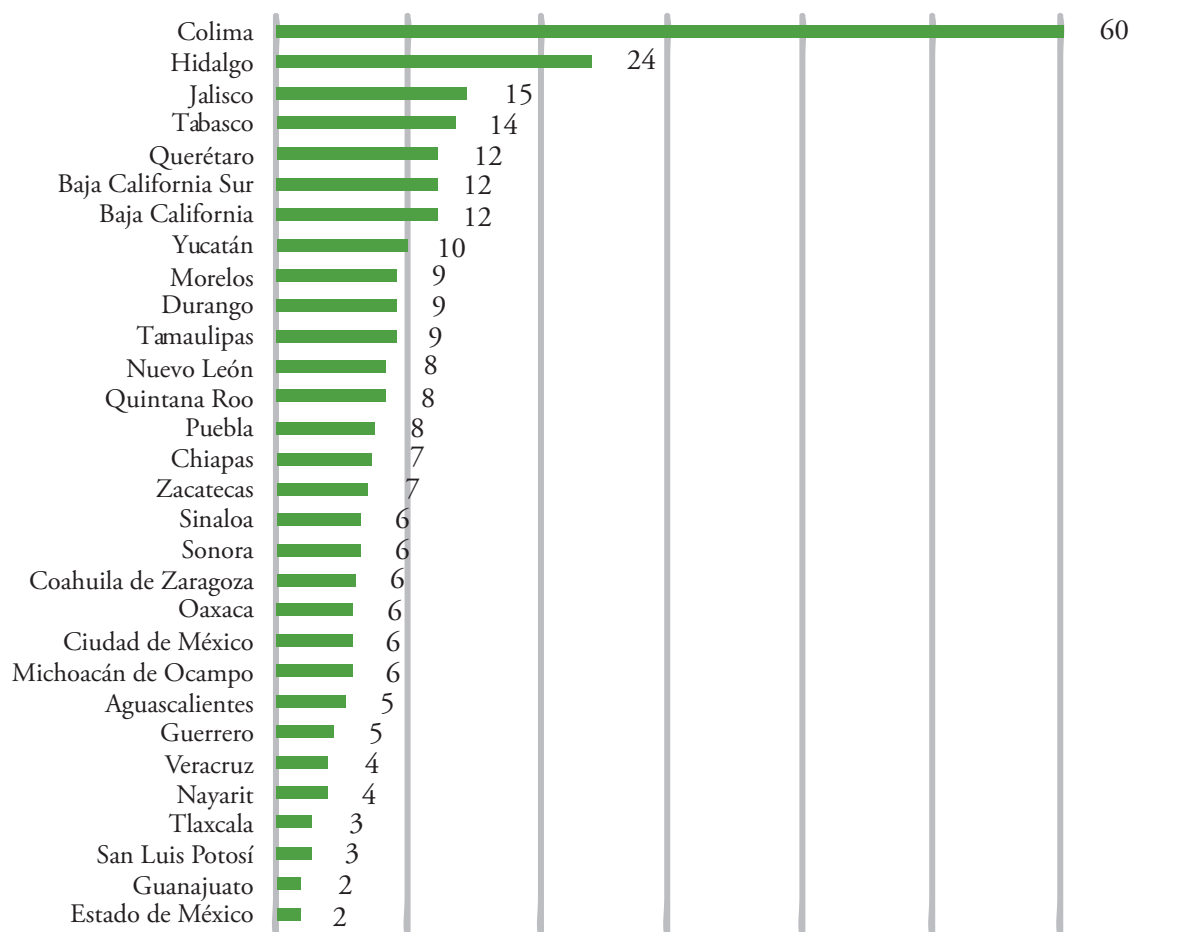
Por lo que hace a las instituciones en el ámbito local, vale la pena observar la proporción de víctimas registradas en averiguaciones previas que reporta INEGI, misma que se muestra en la siguiente gráfica:

³⁷ De acuerdo con la información proporcionada mediante a la respuesta de solicitud de información enviada por la Unidad de Enlace de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

³⁸ Aprobado por el Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en la primera sesión extraordinaria 2015, celebrada el 29 de enero de 2015 y que forma parte del Modelo Integral de Atención a Víctimas. Disponible en <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/Protocolo-de-la-AJF-20150326.pdf>

³⁹ CIDAC (2016), *Operadores ¿Cómo vamos? Primer acercamiento a la operación del Sistema Penal Acusatorio en el orden federal*. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/operadores-como-vamos-2/>

Víctimas registradas en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas
(Porcentaje)



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.

De la información que proporcionó la SETEC sobre 27 estados⁴⁰, todos señalan que cuentan con un área asignada para la asesoría jurídica de víctimas. Desde CIDAC se realizó una investigación por contacto telefónico directo y se contabilizaron 22 entidades federativas con Comisión Estatal de Atención a Víctimas, al menos creadas por ley, aunque no se cuente con información operacional. En los estados que no cuentan con comisiones estatales, existe por lo menos un área adscrita a otra dependencia (como la procuraduría), que realiza las funciones de asesoría jurídica.

De las 22 entidades federativas que cuentan con comisión, 19 señalaron que tienen un plan de implementación para el sistema penal acusatorio. De ellas, 20 cuentan con manuales de operación, de los cuales, a su vez, solo 12 están alineados al sistema acusatorio y se encuentran operando. Por otro lado, 17 entidades cuentan con protocolos de actuación, de los que solo 13 están alineados al sistema acusatorio y en operación.

⁴⁰ No se incluyen la Ciudad de México y los estados de Chiapas, Baja California, Chihuahua y Nayarit.

Por otra parte, el número de servidores públicos en las instituciones que realizan funciones de asesoría jurídica no es homogéneo en las diferentes entidades federativas. Encontramos casos como el de Tabasco, que cuenta con 110 asesores, al que le siguen, con mucha diferencia, Estado de México con 18, Sonora con 15 y Chihuahua con 14. Hay, por otro lado, entidades como Hidalgo y Michoacán que no cuentan con ningún asesor jurídico.

En contraste con estas cifras, los estados manifiestan que, para el desempeño de esta labor, requieren aumentar el número de asesores, tal como se muestran, a modo de ejemplo, los siguientes casos de estados que requieren un mayor número de funcionarios:

Entidad federativa	Actual	Requerido	Total
Nuevo León	11	289	300
Guerrero	1	99	100
Estado de México	18	85	103

Es importante destacar que 13 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán) refieren que cuentan con asesores jurídicos en las Defensorías Públicas estatales, dentro de los cuales solo Campeche tiene el área de atención a víctimas dentro de la defensoría del estado⁴¹. A continuación, se presenta el contraste entre defensores públicos en materia penal y asesores jurídicos en 13 estados:

Entidad Federativa	En Activo		Operando sistema acusatorio	
	Defensores públicos	Asesores jurídicos	Defensores públicos	Asesores jurídicos
Aguascalientes	19	8	2	— ⁴²
Baja California Sur	43	2	5	2
Campeche	39	2	18	2
Coahuila	0	44	0	0
Chihuahua	128	1	128	1
Durango	54	31	6	0
Michoacán	131	2	58	0
Puebla	44	31	7	0
Quintana Roo	46	8	13	0
San Luis Potosí	54	16	6	2
Tamaulipas	67	4	0	9
Veracruz ⁴³	0	2	2	2
Yucatán	72	56	63	0

⁴¹ De acuerdo con la información proporcionada por la SETEC.

⁴² La entidad no proporcionó información para ese rubro.

⁴³ La información proporcionada por la entidad indica que, si bien no hay defensores públicos en materia penal, sí hay dos operando el sistema penal acusatorio.

Como se pueda observar, en la mayoría de los estados es notoriamente menor el número de asesores jurídicos frente al de defensores públicos, tal es el caso de Tamaulipas, que cuenta con solo 4 asesores jurídicos de víctimas frente a 67 defensores.

Un caso particular lo constituye el estado de Baja California Sur, en el que, de acuerdo con la información proporcionada por la SETEC, la asesoría jurídica se brinda a través de la Dirección de Atención a Víctimas en la Procuraduría General de Justicia, pero de acuerdo con la Ley de Víctimas del Estado, le corresponde a la Defensoría Pública el cumplimiento de esta labor.

Como podemos observar no se cuenta con información suficiente, consistente ni clara en materia de asesoría a víctimas ni sobre el funcionamiento de las instituciones obligadas a la prestación del servicio, a pesar de que ésta juega un papel clave en el sistema de justicia penal acusatorio. Lo anterior, genera un vacío para la evaluación e identificación de mejores prácticas en la gestión de las comisiones (tanto la nacional como las estatales), así como de la labor realizada por los asesores jurídicos.

F. POLICÍA

De acuerdo con el artículo 21 Constitucional, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías; señala también que la Seguridad Pública corresponde a la Federación, a la Ciudad de México, a los Estados y a los Municipios y que esta comprende la prevención de los delitos y su investigación. En este tenor, y con la inminente entrada en vigor del CNPP en todo el país, es fundamental analizar la coordinación existente entre las instituciones de seguridad pública, específicamente las policiales de los tres órdenes de gobierno, para fines de investigación de los delitos.

En un intento de homologar la coordinación entre estas instituciones, se han publicado Protocolos Nacionales que buscan guiar la actuación de las policías—adscritas a instituciones de seguridad pública—, a partir de dos grandes rubros: a) funciones de primer respondiente y b) funciones inherentes a la policía procesal⁴⁴.

En la XXXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 21 de agosto de 2015 y cuyos acuerdos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre del mismo año⁴⁵, se aprobaron los “Protocolos Nacionales de Primer Respondiente y Seguridad en Salas”. Asimismo, se aprobó el “Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas”, que tiene por objeto dotar a todos los elementos policiales estatales y municipales de la formación necesaria para el cumplimiento de sus funciones en el marco del sistema de justicia penal acusatorio.

Sin embargo, existe el riesgo de que estos esfuerzos institucionales no produzcan los resultados esperados—que son los de homologar la actuación de las policías y brindar certeza jurídica a la ciudadanía—, no tanto por cuestiones normativas, sino por problemas inherentes la organización interna de las propias corporaciones policíacas.

⁴⁴ A la fecha se encuentran publicados también, el Protocolo Nacional de Traslados, el Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar y la Guía Nacional de Cadena de Custodia.

⁴⁵ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015

En cuanto al Protocolo Nacional de Primer Respondiente⁴⁶, si bien establece los pasos que debe seguir la primera autoridad que, con funciones de seguridad pública, llegue al lugar de los hechos, no introduce los procedimientos sistemáticos de operación para cada uno de estos pasos. Es decir, no detalla las acciones que debe realizar el agente en cada caso, por lo que es necesario que cada institución policial brinde una capacitación a sus integrantes para homologar la actuación conforme al protocolo⁴⁷. Por ejemplo, en el caso de recepción de denuncias, solo indica la obligación de recibirlas de manera genérica, sin que se establezcan los pasos que deberá seguir el policía para la recepción, registro y los mecanismos para comunicárselo al Ministerio Público.

Otro tema fundamental que cada institución policial debe atender para la aplicación del Protocolo Nacional, es la emisión de acuerdos o circulares que instruyan su cumplimiento al interior de cada institución. A través de estas normas se deberá hacer obligatoria su aplicación y establecer, de manera específica, los medios de comunicación y la coordinación entre las instituciones policiales y de procuración de justicia, que no están especificados en el propio protocolo. En tanto no se emitan estas directrices, aun con la capacitación necesaria, será complicada la operación por la falta de organización y controles de gestión internos.

Lo anterior cobra particular relevancia, ya que dentro del protocolo se establecen acciones que requieren de una comunicación efectiva entre las instancias de procuración de justicia, como el Ministerio Público, y los policías adscritos a instituciones de seguridad pública⁴⁸. Esta coordinación se debe de dar de manera efectiva, pues, de lo contrario, se podrían poner en riesgo las actividades que los policías llevan a cabo como primer respondiente.

Otro riesgo operativo que se puede encontrar en la práctica es el derivado de la falta de equipamiento⁴⁹ para el desarrollo de las actividades que establece el protocolo. Cada institución deberá proveer a sus integrantes del equipo necesario para el desempeño de sus funciones. Más allá de cuestiones normativas o de que los policías se encuentren capacitados y cuenten con las habilidades para hacer un correcto llenado de actas, hay dos áreas que pueden impactar en su desempeño:

- o Que al momento que realicen las funciones de primer respondiente no cuenten con las impresiones del Informe Policial Homologado (IPH) o de los anexos que se deberán entregar al Ministerio Público.

- o Que el llenado de las actas lo realice una persona diferente a la que intervino como primer respondiente.

Existe un vacío de información para analizar el estado en el que se encuentra el proceso de implementación de estos protocolos⁵⁰, pues la mayoría de los estados señaló que dicha información tiene el carácter de confidencial. De los ocho⁵¹ estados que proporcionaron información, solo tres— Baja California, Campeche

⁴⁶ Disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>

⁴⁷ En octubre de 2015 se inició el Diplomado de Formación de Instructores Nacionales en el Sistema Penal Acusatorio, para homologar la capacitación a instructores policiales.

⁴⁸ Por ejemplo, que previo a la puesta a disposición, cuando el policía requiere terminar el llenado de las actas, el ministerio público le brindará un espacio para que pueda concluir con el llenado.

⁴⁹ Como kits básicos de criminalista, equipamiento básico y táctico.

⁵⁰ A través de peticiones de información que se hicieron a las entidades federativas durante el mes de noviembre por investigadores de CIDAC.

⁵¹ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca.

y Oaxaca- indicaron que se encuentran actuando bajo dicho protocolo, al menos en algunas de sus regiones. Esta información no es suficiente para contar con una radiografía de las entidades federativas que se encuentran aplicando el protocolo y, mucho menos, sobre las condiciones operativas con las que lo utilizan.

Esta falta de información puede acarrear dificultades para realizar mejoras a la aplicación del protocolo y para encontrar las áreas en las que requiere reforzar las estructuras operativas y de coordinación en cada entidad federativa.

Por lo que hace al “Protocolo Nacional de Seguridad en Salas y Traslados”⁵², se refiere a las funciones de la “policía procesal” que tienen que ver con el traslado de imputados, el resguardo y la seguridad de las salas de audiencias. El mayor problema de operación que podrá traer su aplicación, será la coordinación con los protocolos de seguridad de los propios centros de justicia, en los estados en que esta función no está a cargo de las instituciones policiales adscritas a seguridad pública. Por lo tanto, cada entidad deberá homologar la aplicación del Protocolo Nacional y, por ende, modificar los ya existentes para los centros de justicia. Estos esquemas de coordinación presentan retos operativos que no se encuentran resueltos por el protocolo nacional, por lo que cada estado deberá definirlos y establecer los lineamientos para su efectivo cumplimiento.

Tampoco en este caso se cuenta con información que verifique su aplicación ni las condiciones en que los estados se encuentran operándolo, por lo que pretender realizar un diagnóstico sería aventurado. Sin embargo, se recomienda que las autoridades, tanto estatales como federales, pongan especial atención en los esquemas de coordinación entre las instancias que les corresponde aplicarlo. De no hacerlo, se corre el riesgo que el Protocolo Nacional se convierta en inoperable o que peligre la seguridad en las salas de audiencia por falta de claridad en las atribuciones y responsabilidades de las instancias responsables.

2. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

El sistema de justicia penal acusatorio requiere de una gestión integral de datos entre las instituciones operadoras, para alcanzar una operación eficiente del sistema, que provea de resultados satisfactorios. Por ello, es menester contar con sistemas de gestión e infraestructura tecnológica que faciliten las actividades diarias de los operadores y las instituciones, para complementar y facilitar la adecuada organización del proceso de trabajo en las instituciones de justicia penal. Un sistema de gestión eficiente incentiva una dinámica de trabajo interinstitucional coordinada y acorde con los protocolos, programas y normatividad establecidos para cada proceso y actor. Es a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que es posible desarrollar las herramientas idóneas para facilitar la operación y la gestión de las instituciones del sistema de justicia penal.

Las TIC y los sistemas de gestión, para garantizar la eficiencia y cumplir con los objetivos del sistema acusatorio, deben asegurar una interoperabilidad e interconectividad entre las instituciones, es decir, deben vincular a todas las instituciones del sistema de justicia. La interoperabilidad se convierte así en un requisito indispensable para optimizar el desempeño de los operadores del sistema acusatorio.

⁵² Disponible en <http://www.secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloSeguridadSalasV1.pdf>

Desafortunadamente, la viabilidad de los sistemas de gestión y las TIC ha dependido, en gran medida, de la estrecha colaboración entre los diversos actores y durante todo el proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio no se ha logrado consolidar un sistema funcional, que vincule a todas las instituciones del sistema de justicia. Los esfuerzos en materia de sistemas de información se han producido en forma aislada e incipiente en cada institución, lo cual resulta en un escenario que evidencia notables divergencias.

A pesar de que se han llevado a cabo enormes esfuerzos y se ha invertido una gran cantidad de recursos⁵³ para desarrollar sistemas de tecnologías de la información, no se ha logrado en estos años consolidar un esquema integral que funcione y que logre la interconectividad entre las instituciones, de manera que permita el intercambio de información interinstitucional de manera efectiva. El riesgo de no contar con un sistema que cuente con dichas características afecta la capacidad y funcionamiento del sistema de justicia, lo que en última instancia afectará a los usuarios del mismo.

Como se ha descrito en los previos reportes de Hallazgos, durante la implementación del sistema de justicia acusatorio, se observaron tres corrientes en materia de tecnologías de la información: 1) El Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI), desarrollado por la SETEC; 2) Sistemas de gestión intercomunicados y operativos en todas las instituciones de justicia de una entidad federativa; y 3) Esfuerzos individuales de algunas instituciones, que no han logrado generar coordinación e interconexión con el resto de los operadores locales en materia de seguridad y justicia.

Sin embargo, en muchos casos el uso de estos sistemas no fue integral, es decir, no estaban interconectados entre todas las instituciones y para todas las funciones. Esta falta de integralidad limitaba su funcionamiento, como la asignación de un número único o la homologación de datos de identificación de la causa.

El único referente exitoso que se tenía era el de Chihuahua, en donde existía un mismo sistema interconectado en las distintas instituciones del sistema de justicia penal; no obstante, el Tribunal abandonó este sistema.

En las instituciones federales, se han llevado a cabo esfuerzos para contar con un esquema de interoperabilidad entre el PJJF y la PGR que sea funcional, pero tampoco se ha conseguido alcanzar un sistema integral que garantice la interconectividad. Entre los esfuerzos que se han llevado a cabo, a principios de 2015 el PJJF inició actividades para generar un nuevo sistema informático de gestión, el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) y se desarrolló un mecanismo de comunicación con la PGR, mediante servicios *web* seguros⁵⁴. Asimismo, la PGR ha trabajado en la mejora continua de los procesos de intercambio de información a través de medios electrónicos con el PJJF, para las delegaciones en las que ya opera el sistema de justicia penal acusatorio.⁵⁵

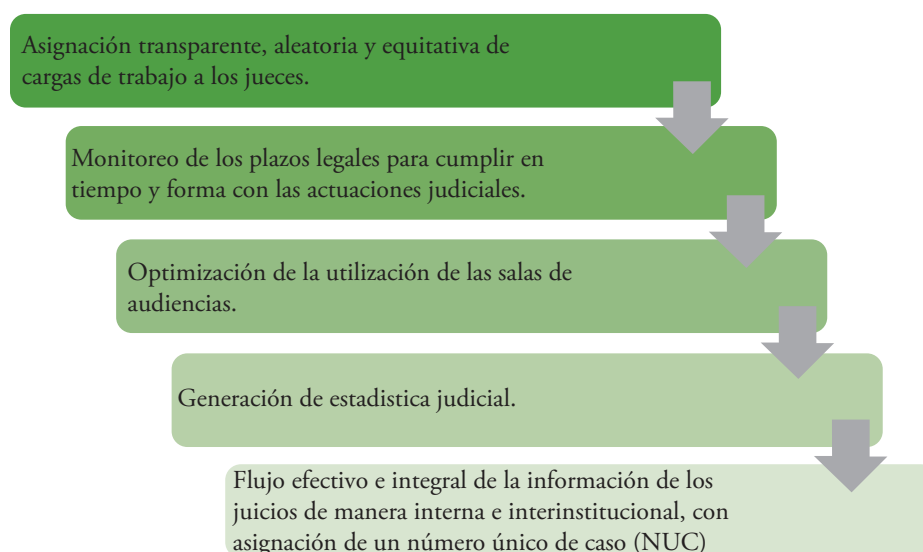
⁵³ Entre 2010 y 2015 se asignaron \$944,372,241.88 del subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, para el ámbito de tecnología y equipamiento, como veremos más adelante.

⁵⁴ Consejo de la Judicatura Federal, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Suplemento 2015*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/documents/Informe2015/NuevoSistemaPenal.pdf>

⁵⁵ Procuraduría General de la República. *Entidades en las que aplica el nuevo sistema de justicia penal acusatorio*, a partir del 30 de noviembre a nivel federal (mapa). Disponible en: <http://200.23.176.164/>

A pesar de que a nivel nacional no se ha logrado consolidar un esquema integral y funcional de interconectividad, destacan sistemas que funcionan adecuadamente como es el caso de Yucatán, el de Guanajuato, que es integral, o el de Baja California, en el que existe interconexión entre el Poder Judicial, la Procuraduría y la Secretaría de Seguridad Pública.

Sistema Integral de Administración Judicial en Baja California



Ante el escenario en que nos encontramos, resulta de vital importancia que las instituciones encaminen sus esfuerzos y unan voluntades para lograr consolidar sistemas tecnológicos que aseguren la interconectividad e interoperabilidad entre ellas, pues, de otra manera, la funcionalidad, efectividad y eficacia del sistema penal acusatorio continuarán estando comprometidos, ante la falta de un sistema de gestión integral.

3. CAPACITACIÓN

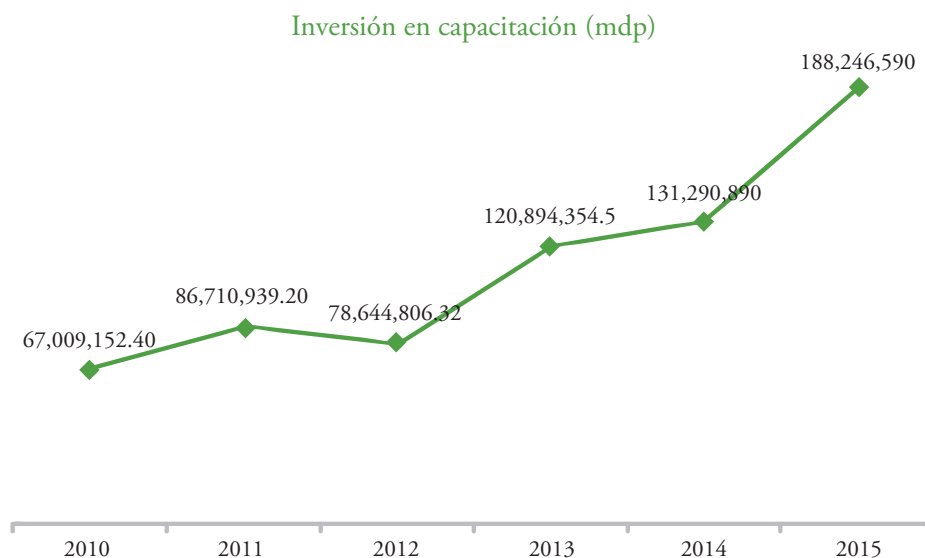
Contar con personal capacitado, es un elemento clave -y uno de los mayores desafíos- para garantizar la implementación y operación exitosa del sistema de justicia penal acusatorio, pues solo se obtendrán resultados favorables, si los operadores cuentan con las competencias y habilidades necesarias para realizar de manera eficiente y adecuada su labor.

Durante los primeros años de implementación, el seguimiento al proceso de capacitación se dificultó debido a la poca y deficiente información que existía por parte de las instituciones operadoras. Sin embargo, como se señaló en el último Reporte de Hallazgos, en 2014 se dieron avances positivos en este aspecto, después de que el Comité de Capacitación del Consejo de Coordinación fuera instruido para que, en coordinación con las instancias federales de implementación y los órganos implementadores locales llevara a cabo un “Programa Nacional de Capacitación”. En acato a las instrucciones recibidas, se desarrolló el “Programa de Capacitación Integral”, en el que se integraron programas de capacitación específicos para distintos perfiles de operadores.

A. AVANCES EN MATERIA DE CAPACITACIÓN

¿Cuáles han sido los avances y resultados en términos de capacitación? De acuerdo con la Dirección General de Planeación, Capacitación y Difusión de la SETEC, el número total de operadores capacitados desde 2010 y hasta el cierre de 2014 fue de 54,168 con un costo total de \$484,550,142.42⁵⁶.

La inversión de recursos públicos destinados a los esfuerzos de capacitación fue cada vez mayor entre 2010 y 2015. En cinco años los recursos se incrementaron en un 280% (de 67 millones de pesos en 2010 a más de 188 millones de pesos en 2015), con aumentos significativos a partir de 2013 y hasta la fecha. Sin ir más lejos, los \$188,246,590.00 invertidos para capacitación en 2015, implica por sí solo el 38.84% del total invertido en todos los años anteriores.



Fuente: SETEC

Es evidente que la capacitación se ha considerado un tema prioritario dentro del proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio; la cada vez mayor inversión de recursos para su consecución lo comprueban. No obstante, la inversión de recursos en sí misma no resulta suficiente para considerar cumplida esta habilitante; lo esencial es determinar si la capacitación impartida con dichos recursos ha sido realmente efectiva y, por lo tanto, se traducirá en un mejor desempeño de los operadores del sistema de justicia.

Operadores capacitados y recursos ejercidos 2010-2014

Operadores capacitados	Operadores por capacitar	Recursos ejercidos	Recurso ejercido por operador (aproximado)
54,168	271, 584	\$484,550,142.42	\$8,945.00

Fuente: SETEC

⁵⁶ De acuerdo con la SETEC los datos en cuanto a personal capacitado para el año 2015 no se proporcionaron debido a que el proceso de capacitación se encuentra en proceso y, de proporcionarse en la etapa en la que se encuentra, pudiera generar interpretaciones erróneas.

De acuerdo con la SETEC, hasta septiembre de 2015 aún restaba por capacitar a más de 271 mil operadores de las diversas instituciones del sistema de justicia penal nacional. Esto quiere decir que, a pesar de los esfuerzos en términos financieros en el ámbito de capacitación, todavía no están capacitados el 83% de los operadores necesarios para el sistema de justicia penal acusatorio. Si observamos la información desglosada por tipo de operador, encontramos datos interesantes. Por una parte, vemos que, en relación con los ministerios públicos, facilitadores y jueces (de control, orales y de ejecución), la SETEC reporta una capacitación del 100%. Se trata, sin duda, de una noticia positiva, pero que se ve opacada por el número considerable de policías ministeriales, policías preventivos y personal penitenciario que falta por capacitar. De acuerdo con los datos proporcionados, el rezago en cuanto a la capacitación de defensores públicos es de 36.19%, de peritos 9.68%, de personal del sistema penitenciario 94.40% y de policía preventiva 88.74%. A lo anterior, hay que añadir el hecho preocupante de que se desconozca el número de asesores de víctimas que requieren capacitación.

Operadores capacitados vs. Operadores por capacitar (Panorama nacional)

	Ministerio Público	Policía Ministerial	Facilitador	Policía preventivo	Defensor público	Asesor de víctima	Juez	Perito	Personal penitenciario
Capacitados	13,102	0	2,515	22,535	2,352	30	4,363	5,150	4,121
Rezago	0	22,630	0	117,567	1,334	No se conoce	0	552	69,501

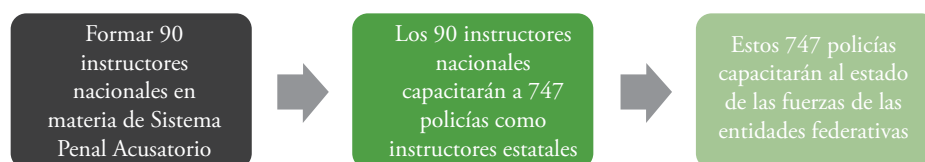
Fuente: SETEC (Septiembre de 2015)

En los reportes previos realizados por CIDAC, se ha hecho referencia a la dificultad que implica dar seguimiento de forma local a los resultados de los procesos de capacitación. Esto se debe, principalmente, a la insuficiencia de información sobre el tema y a su falta de sistematización. Si bien los datos nacionales proporcionados por SETEC dan cierta claridad sobre el panorama, al revisar los números por entidad federativa surgen, de forma inevitable, serios cuestionamientos sobre el número real de personas capacitadas. En los anexos del presente reporte, se presentan algunos de los datos proporcionados por las autoridades locales en relación con el número de operadores locales capacitados. Como se desprende de la información presentada, a pesar de que la solicitud se realizó a todas las entidades y a cada institución estatal, las respuestas fueron escasas y, aún en los casos en que se proporcionó información, ésta fue inconsistente e incompleta.

El caso de la policía, requiere de un análisis particular pues es el ámbito en el cual se presentan mayores inconsistencias respecto del número de funcionarios capacitados. La policía constituye un actor clave en el sistema penal acusatorio ya que se trata del primer vínculo del ciudadano con el sistema de justicia y de la institución encargada de llevar a cabo la investigación de los delitos. Ante tal responsabilidad, con el objetivo de cumplir con esta importante tarea, se desarrolló un “Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Capacidades Policiales Básicas”⁵⁷, a partir del cual se responde a la necesidad de formar a los policías estatales y municipales en materias sustantivas de su desempeño, como son las “siete competencias policiales básicas”, así como en la aplicación de los Protocolos Nacionales en materia

⁵⁷ Reunión Nacional de Órganos Implementadores. Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Capacidades Policiales Básicas, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante Acuerdo 05/XXXVIII/15, agosto de 2015. Disponible en: <http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/1473/1/images/4-2.pdf>

de primer respondiente y policía con capacidades para procesar el lugar de la intervención. Asimismo, se desarrolló un programa de formación de capacitadores para que las entidades federativas y los municipios tengan instructores propios. El programa tiene tres fases:



De acuerdo con información de la SETEC, el estado de fuerza estatal y municipal total es de 351 mil 567 elementos. Para diciembre de 2015 se capacitó a 17 mil 702 elementos en el sistema penal acusatorio y a 114 mil 946 en las siete competencias profesionales policiales básicas. Los datos proporcionados revelan que están pendientes de capacitar a 333 mil 865 policías en materia del sistema penal acusatorio y 237 mil 761 en las siete competencias profesionales policiales básicas⁵⁸. Estos números, correspondientes a diciembre de 2015, son muy distintos a los reportados apenas unos meses antes, en septiembre de 2015. De acuerdo con la misma SETEC las cifras pueden no ser del todo exactas debido a que se llevaron a cabo esfuerzos locales de capacitación no registrados en el año 2015. El costo calculado para capacitar a los 333 mil 865 policías pendientes es de aproximadamente 271 millones de pesos (mdp), mientras que el costo de la capacitación para las competencias profesionales policiales básicas es de 832.2 mdp.

En lo relativo a la capacitación para asesores de víctimas, de acuerdo con SETEC se realizó el “Curso Especializado para Asesor Jurídico con enfoque en atención a personas en situación de víctima”. Para su implementación se dividió el territorio nacional en cuatro sedes, convocándose al personal que labora en las Unidades o Centros de Atención a Víctimas de las 32 entidades federativas. Así, en cuatro cursos impartidos entre septiembre y octubre del 2015, fueron capacitadas 113 personas⁵⁹.

B. ESTADO DE FUERZA DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

Con independencia de las acciones de capacitación y del número de operadores capacitados, las instituciones del sistema de justicia penal han comenzado a operar el sistema acusatorio en todo el país. Por ello es necesario conocer cuántos operadores se desempeñan bajo las reglas del sistema acusatorio y determinar cuántos más hacen falta para garantizar una operación exitosa. De acuerdo con información proporcionada por la SETEC, recogida de las entidades federativas, el rezago a nivel nacional es el siguiente:

⁵⁸ Acuerdo por el cual se exhorta a las entidades federativas para que realicen las acciones necesarias que permitan que sus cuerpos policiales se capaciten de manera integral, a fin de que puedan realizar los actos procesales establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Obtenido por medio de solicitud de información institucional.

⁵⁹ Informe Semestral SETEC. Obtenido por medio de solicitud de información institucional.

Operador	Operando	Adicionales necesarios	Porcentaje faltante
Juez	844	597	41%
Magistrado	256	49	16%
Ministerio Público	5,474	2,504	31%
Policía de Investigación	10,121	6,645	40%
Defensores Públicos	1,245	1,430	53%
Asesores de víctimas	18	107	85%
Policia preventiva	40,257	21,992	35%
Policia procesal	2,936	1,901	39%

De acuerdo con la información disponible, existen rezagos importantes en el número de operadores necesarios para el sistema de justicia acusatorio. Es considerable el porcentaje faltante de asesores de víctimas (85%) porque su ausencia compromete el respeto de los derechos que la Constitución les reconoce, los cuales constituyen uno de los ejes fundamentales del sistema acusatorio. Asimismo, un alto porcentaje de policías de investigación están ausentes; y si no se atiende esta deficiencia difícilmente se podrá cumplir con el mandato del artículo 20 constitucional ni se logrará desarrollar una policía que investigue de forma científica y eficaz los delitos.

Si observamos la información desagregada por entidad (ver anexos), es notoria la ausencia de información sobre los operadores actuales y sobre las proyecciones de necesidades en las instituciones. Únicamente en el caso de los defensores públicos todas las entidades del país proporcionaron información sobre el número de funcionarios en operación y la proyección de sus necesidades. Particularmente, falta información relativa al número de asesores de víctimas (la información proporcionada por SETEC se refiere a aquellos adscritos a Defensorías Públicas) que actualmente opera y mucho menos la hay respecto del número que se considera necesario.

C. CAPACITACIÓN EN EL ORDEN FEDERAL

Dado el comienzo de operaciones del sistema de justicia penal acusatorio, tanto en el ámbito federal (a finales de 2014, con prácticamente la mitad del país operando), como a nivel local, lo relativo a la capacitación de los operadores de las instituciones del sistema de justicia penal adquiere una relevancia estratégica.

En el ámbito federal, para finales del año 2015, las instituciones integrantes del sistema de justicia penal informaron sobre los avances relativos al número de operadores capacitados.

PGR ⁶⁰		IDPF		CNS	CEAV	OADPRS	PJF
Ministerio Público	Policía de Investigación	Facilitador	Defensor Público	Policía	Asesor de víctima	Personal penitenciario	Jueces
355	270	8	416	22,535	65	7,915	46 ⁶¹

Fuente: Solicitudes de información a las instituciones federales

De acuerdo con la respuesta a solicitud de información realizada a PGR, no existe rezago en materia de capacitación de operadores, al menos en lo concerniente al número de funcionarios necesarios para la adecuada operación del sistema de justicia penal en las entidades en donde ya inició vigencia el CNPP. No obstante, indicó que contaba con 3,176 agentes del Ministerio Público y con 3,062 policías de investigación, cifras que contrastan con los 355 y 270 reportados como capacitados, respectivamente. Por otra parte, la Procuraduría reportó una inversión en acciones de capacitación de \$16,552,968.00 en el año 2014 y \$3,270,687.31 en 2015.

En el caso del PJF el número de personal necesario se reajustó en 2015 en relación con el Plan Maestro -que preveía 296 jueces de distrito y 315 magistrados de apelación-, para contar con 209 jueces (165 en funciones jurisdiccionales y 44 en funciones administrativas-jurisdiccionales), sin la necesidad, de momento, de contar con magistrados con competencia exclusiva en el sistema de justicia acusatorio. Esto -se explicó- porque conforme a las necesidades reales para el orden federal, los jueces de distrito tienen competencia para todo el procedimiento en primera instancia (control, juicio y ejecución), mientras que las apelaciones las conocerán los magistrados unitarios existentes. De acuerdo con el PJF existen 46 jueces con adscripción a algún CJPF en operación y 174 sin adscripción, los cuales cubren las plazas necesarias proyectadas para iniciar funciones en todo el país⁶².

Aunque los esfuerzos de capacitación iniciaron en 2008, fue hasta 2014 cuando se impartieron, por primera vez, cursos dirigidos a los aspirantes directos a ocupar cargos dentro del sistema de justicia penal acusatorio (en el marco del primer concurso para juez de Distrito especializado y en cursos específicos para los CJPF de Puebla y Durango). A partir de enero del presente año el CJF enriqueció las opciones establecidas en 2015 con un amplio programa de capacitación, a través de las siguientes modalidades:

⁶⁰ Se refiere a los operadores capacitados entre el 25 de agosto de 2014 y el 25 de agosto de 2015.

⁶¹ Jueces adscritos a los CJPF en operaciones, son 174 los jueces que aún no tienen adscripción.

⁶² Consejo de la Judicatura Federal, *Informe ejecutivo sobre avances en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, noviembre 2015. Disponible en: http://www.cjf.gob.mx/Reformas/documentos/informeActividades/informeAvances_noviembre2015.pdf

Modalidad	Descripción
Cursos de inducción para aspirantes	A los aspirantes a ocupar los cargos, mediante cursos de inducción dentro de los procesos de selección; para juez de Distrito y Secretarios en la Sede Central del IJF; para el resto del personal operativo en cada entidad, durante los meses previos al inicio de funciones de cada CJPF.
Prácticas interinstitucionales	En conjunto, mediante convenios de colaboración con la PGR y SEGOB. Se realizan en dos vertientes: a) permanente desde junio de 2015 hasta junio de 2016, efectuada los viernes y sábados en el IJF, en la que participa personal aspirante a operar el sistema acusatorio; y b), específicos durante al menos la semana previa a la apertura de cada CJPF, por parte de los operadores de cada entidad.
Capacitación para juzgadores de amparo	A juzgadores de amparo con competencia en materia penal. Su principal objetivo es la sensibilización de los operadores del juicio de amparo, desde la óptica de la armonización de los principios constitucionales y legales de ambos sistemas.
Observación de prácticas jurisdiccionales en el extranjero	A partir de 2015 se decidió que la asistencia de juzgadores a otros países para observar sus respectivos sistemas de justicia penal se integrará por operadores del nuevo sistema.
Capacitación a personal judicial y operadores de otras instituciones	Continuar con diplomados y otros cursos, dirigidos al personal judicial y a operadores de las otras instituciones involucradas. Actualmente se han realizado dos diplomados de modalidad presencial en la Ciudad de México y a través de videoconferencia en resto de la República.
Seminarios de apelación	Actividades de reflexión y análisis sobre la interacción del Juicio de Amparo y el sistema de justicia penal acusatorio.
Conversatorios jurisdiccionales: Estados y Federación	Espacio de reflexión entre los operadores jurisdiccionales estatales y federales sobre los temas de mayor trascendencia en la interacción del juicio de amparo y el sistema acusatorio.

Fuente: CJF, Informe Ejecutivo sobre avances en la implementación del NSJP

En el caso del Instituto de la Defensoría Pública Federal (IDPF), además de los 416 defensores capacitados, la institución informó sobre la capacitación “parcial” de otros 213 operadores, sin precisar a qué se refiere con el término “parcial”. De acuerdo con el IDPF no existe rezago en la capacitación y no proporcionó información relativa al costo de estas acciones.

Por lo que respecta a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) reportó -como ya se apuntó- la capacitación de 22,535 elementos y un rezago de 177,567 policías. Lo anterior implica que, para finales de 2015, únicamente se había capacitado al 11.26% del total del estado de fuerza de la institución. La CNS tampoco proporcionó información específica sobre el costo de las acciones de capacitación de los elementos adscritos a la policía preventiva.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), por su parte, reportó un total de 65 abogados capacitados como asesores jurídicos de víctimas y, aunque manifestó que no existe rezago actualmente,

precisó que existe una proyección que establece la necesidad de contar con 1,572 asesores más para cumplir con los requerimientos del sistema de justicia penal. En relación con la inversión en procesos de capacitación, la CEAV informó que durante 2014 ésta ascendió a un total de \$413,505.97 y en el año 2015 la cifra aumentó a \$480,000.00.

Finalmente, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) reportó, para finales de agosto de 2015, contar con una plantilla total de 11,194 servidores públicos, de los cuales han recibido capacitación para el sistema de justicia acusatorio un total de 7,915. De acuerdo con estas cifras, el 70.70% del total de los operadores del sistema penitenciario han recibido capacitación, lo cual implica que se necesita capacitar a otros 1,992 operadores. En relación con recursos invertidos en la capacitación del personal operativo mencionado, se reportaron cuatro grandes acciones en los últimos dos años:

Año	Recurso	Total
2014	Curso de capacitación Formador de Formadores (INACIPE)	\$960,000.00
	Recurso (viáticos) destinado al grupo de Formador de Formadores para capacitar al personal de los distintos CEFERESOS	\$249,360.00
2015	Curso de capacitación para personal penitenciario del CEFERESO No. 5 “Oriente”, impartido por la Universidad Veracruzana	\$278,400.00
	Recurso (viáticos) destinado al grupo Formador de Formadores para la capacitación del personal de los distintos CEFERESOS	\$3,213,544.47
Total de recursos destinados para proyectos de capacitación		\$3,491,944.47

Fuente: OADPRS

D. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

La capacitación de los operadores por sí sola no basta, es indispensable garantizar la permanencia y el desarrollo de éstos al interior de la institución a la que pertenecen; pues de esta manera los recursos aplicados a ese rubro se podrán considerar como una “buena inversión”. Así las cosas, la posibilidad de contar con operadores de excelencia se encuentra supeditada a la existencia de un sistema profesional de carrera que proporcione oportunidades de desarrollo laboral y controles efectivos de ingreso y permanencia a los servidores públicos, de tal forma que su estabilidad laboral no dependa -como ocurre en muchas instituciones de gobierno- de los vaivenes políticos o de la venia de los titulares de las dependencias. Además, la existencia de un sistema de carrera consolidado impediría una alta rotación de personal, lo que conlleva la pérdida de muchos de los esfuerzos invertidos en materia de capacitación.

Si bien el servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en las leyes y reglamentos de las distintas instituciones que componen el sistema de justicia penal a nivel nacional, éste aún no opera de forma homogénea y consolidada. A excepción de los Poderes Judiciales –tanto federal como locales- que cuentan con una carrera judicial con mecanismos establecidos de selección y promoción de personal, el resto de

las instituciones aún no logran consolidar el servicio profesional y sus esfuerzos parecen incipientes e insuficientes. Por lo anterior, una asignatura pendiente compartida por todas las instituciones del sistema penal acusatorio consiste en fortalecer sus mecanismos de selección, capacitación y evaluación de operadores.

En el ámbito federal, la PGR, el sistema profesional de carrera opera de acuerdo con lo establecido en los artículos 13, 33, 34, 36, 40 al 43, 45 y 46 de su ley orgánica. Actualmente ofrece el servicio de carrera con la denominación “Servicio de Carrera Ministerial, Policial y Pericial” y contempla las reglas de los procesos de convocatoria, reclutamiento, selección y evaluación.

En el caso de la CNS, la institución reportó que el servicio profesional de carrera opera, efectivamente, como lo establece la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* y su reglamento. Por el contrario, ni la CEAV ni el OADPRS operan ningún tipo de servicio profesional de carrera. Sin embargo, en el caso del OADPRS, en la Agenda de Desarrollo Institucional 2015-2018 de la CNS, se tiene considerado, como un proyecto prioritario, el denominado “Diseño e implementación del Sistema de Desarrollo Penitenciario”.

E. CALIDAD DE LA CAPACITACIÓN

Más allá de los datos sobre el número de personas capacitadas y el porcentaje de rezago, o la cifra de eventos de capacitación organizados y el número de asistentes, el verdadero desafío en la habilitante de capacitación consiste en evaluar la calidad de los procesos de capacitación. Resulta fundamental conocer el desarrollo de competencias que, como resultado de la capacitación, han adquirido quienes operarán el sistema de justicia penal, para desempeñarse de forma adecuada. No obstante, conocer la calidad de estas acciones resulta complicado cuando ni siquiera tenemos certeza, por lo menos a nivel local, sobre el número de operadores capacitados por institución.

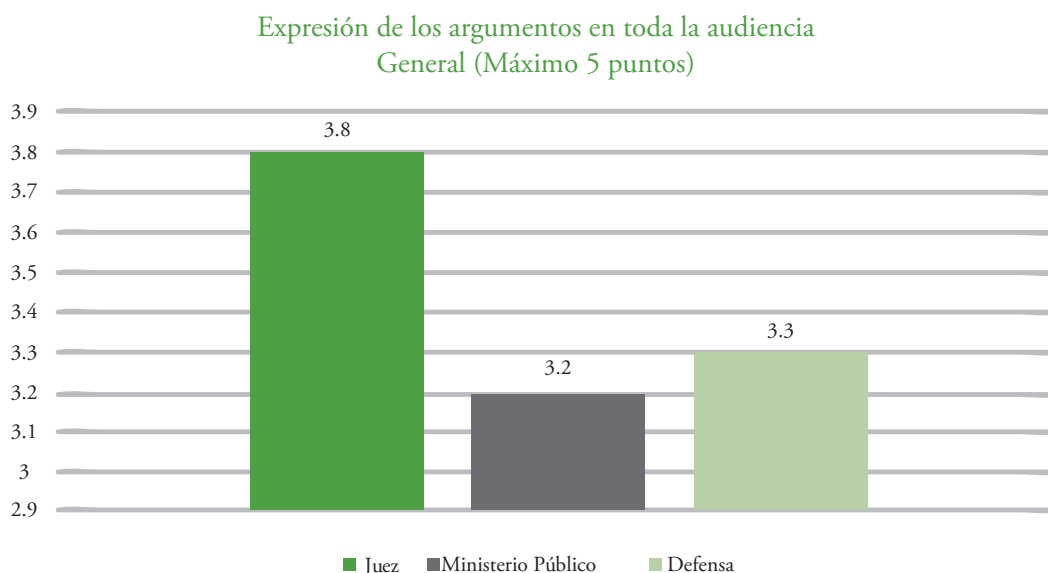
En el reporte “Operadores ¿cómo vamos? Primer acercamiento a la operación del sistema acusatorio en el orden federal”⁶³, CIDAC realizó una evaluación de la calidad en el desempeño de los operadores el orden federal durante las audiencias iniciales del sistema penal acusatorio. La metodología de observación posibilitó evaluar el desempeño de los operadores de forma modular a partir de cada acto procesal como se muestra a continuación:

- Módulo 1: Cuestiones Preliminares y Control de Detención
- Módulo 2: Formulación de Imputación
- Módulo 3: Vinculación a Proceso
- Módulo 4: Medidas Cautelares
- Módulo 5: Plazo de Cierre para la Investigación
- Módulo 6: Generalidades y Salidas Alternas y Formas de terminación Anticipada

⁶³ Disponible en: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/03/reporte.pdf>

A partir de la observación, se detectaron fallas en la operación de cada uno de los actores, con lo cual se evidencian las fallas de la capacitación y, en ciertos casos, también de gestión. En general se observó que la conducción del debate de los jueces es poco efectiva, no hay control sobre la pertinencia de la información que se introduce al debate, la participación del juez al momento de resolver es casi del doble que la del ministerio público y defensa. Todo lo anterior, demuestra una falta de esquematización y síntesis de información.

Asimismo, la expresión oral de los argumentos del ministerio público fue insuficiente. Se concentra en leer la información de la carpeta, sin que exista una debida argumentación con la información que se requiere introducir. También se observó una marcada asimetría entre el desempeño de la defensa pública y la privada, pues la primera demostró contar con mayores capacidades, probablemente atribuibles a los procesos de capacitación gubernamentales. En una escala de un máximo de 5 puntos, la evaluación general de los operadores durante toda la audiencia inicial arroja los siguientes resultados:



Los resultados, tras la evaluación de audiencias, muestran que todos los operadores cumplen de forma apenas “suficiente” con el trabajo, sin que ninguno alcanzara un desempeño adecuado ni satisfactorio. Si bien se han realizado avances notables en materia de capacitación, aún existen importantes rezagos en ciertas instituciones que generan asimetrías entre los operadores y comprometen los resultados de las investigaciones y procesos penales, así como ponen en riesgo el respeto a los derechos de los involucrados en el proceso. El desarrollo de las habilidades y competencias necesarias elevará el nivel del debate dentro de la audiencia, permitiendo que la información que se introduzca sea de calidad y pertinente para el acto procesal que se debe resolver. A partir de la observación y del análisis de los resultados se generaron las siguientes recomendaciones:



4. NORMATIVIDAD

Contar con un marco legal completo y ágil, resulta fundamental para que el sistema de justicia penal alcance los resultados esperados. Esto implica, por un lado, que estén normadas todas las esferas de actuación de cada institución, en congruencia con los principios del sistema acusatorio y, por el otro, que no existan normas que burocraticen innecesariamente el actuar de las instituciones.

Tal como se indicó en los reportes de hallazgos previos, a partir de la publicación de la reforma constitucional en materia penal de 2008, el proceso de implementación se desarrolló sobre un marco legal que se caracterizó, durante casi seis años, por una pluralidad de leyes locales, con contenido heterogéneo, pues si bien los códigos procesales de los estados recogieron los principios del sistema penal acusatorio, existían notables divergencias en la adopción de los mismos. Esta situación no solamente impedía la homologación de la política criminal, sino que dificultaba que tanto los operadores como la ciudadanía conocieran con certeza las disposiciones legales aplicables.

Afortunadamente el panorama legal del sistema de justicia penal cambió drásticamente en 2013, con la publicación de la reforma al artículo 73 de la Constitución, que facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas⁶⁴, Con base en dicha reforma, durante el año 2014 fueron expedidos el *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP)⁶⁵ y la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal* (LNMAACP)⁶⁶.

Tras la publicación del CNPP y la LNMAACP se produjo una redefinición en las obligaciones legislativas de las entidades federativas. El Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal realizó una re-categorización de las leyes que integran el marco normativo de la reforma, a partir de su relevancia, para la adecuada operación del sistema acusatorio, en: básico, intermedio y complementario, tal como se observa a continuación:

Norma	Nivel
Entrada en vigor	Básico
Constitución estatal	Básico
Declaratoria de entrada en vigor del CNPP	Básico
Declaratoria de incorporación del NSJP	Básico
Ley Orgánica del Poder Judicial	Intermedio
Ley Orgánica de la Procuraduría/Fiscalía General de la Justicia	Intermedio
Ley de Defensoría Pública	Intermedio
Ley de Justicia para Adolescentes	Intermedio
Código Penal	Intermedio
Ley de Seguridad Pública	Intermedio
Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito	Complementario
Ley de Sujetos Protegidos	Complementario
Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados	Complementario
Ley de Extinción de Dominio	Complementario

Fuente: Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP

Aunque tardía, la aprobación y publicación de las leyes nacionales fue un suceso positivo, pues implicó el fin de la diversidad normativa e interpretativa que complejizaba la posibilidad de contar con una procuración y administración de justicia homologadas en todo el país. Así, este marco normativo único permitió facilitar los procesos de reorganización institucional, armonización legislativa, capacitación y desarrollo de sistemas informáticos, entre otros. Pero, sobre todo, la llegada de estas normas ha propiciado el desarrollo de modelos nacionales que permitirán consolidar los esfuerzos para operar un auténtico sistema penal de corte acusatorio.

⁶⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 2013, en la que se modificó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013

⁶⁵ *Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales*, Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2014. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014

⁶⁶ *Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales*, Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 2014. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377563&fecha=29/12/2014.

Sin embargo, es importante recordar que algunas entidades federativas contaban con antelación a la publicación del Código Nacional, con un código procesal local de corte acusatorio, muchos de los cuales aún están vigentes, ya sea porque no se ha declarado la entrada en vigor del CNPP, o porque se trata de procesos derivados de hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor. Adicionalmente, todas las entidades federativas continúan aplicando códigos procesales del sistema tradicional (mixto o inquisitivo) para los procesos que iniciaron su sustanciación antes de la vigencia del sistema acusatorio. Todo lo anterior, ha implicado la simultaneidad de códigos procesales vigentes en las entidades federativas, a pesar de que el Código Nacional deberá operar a nivel nacional el próximo 18 de junio de 2016. Paradójicamente -como se señaló en el Reporte de Hallazgos 2014⁶⁷ - las entidades con mayor cantidad de códigos procesales operando de forma simultánea, son las que presentaban un mayor avance en sus procesos de elaboración normativa, de cara al sistema de justicia penal acusatorio.

Como consecuencia de lo anterior, es necesario realizar el análisis del avance en la habilitante de normatividad en las entidades federativas, a partir de dos ámbitos o niveles: 1) la armonización normativa necesaria para operar el sistema de justicia penal, con independencia de si esto se realiza con el CNPP o, en su defecto, con el código local de corte acusatorio; 2) el avance y ajuste normativo para transitar a la operación del sistema únicamente con el CNPP, que debe operar a nivel nacional en junio de 2016.

A. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

En relación con el avance en la normatividad necesaria para operar el sistema de justicia penal acusatorio, 24 de las 32 entidades del país cuentan con la legislación básica, intermedia y complementaria alineadas para operar el sistema penal acusatorio (ver Tabla Alineación al NSJP). Las entidades que para febrero de 2016 aún tenían pendiente la publicación de normas son Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, la Ciudad de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Sonora.

En el caso del avance normativo requerido para operar el CNPP en cada entidad, son 22 las que ya cuentan con la totalidad de su legislación básica, intermedia y complementaria alineada. Las entidades que para febrero de 2016 aún tenían pendiente la publicación de normas son Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, la Ciudad de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Además, 29 de las 32 entidades federativas del país ya operan el CNPP; las únicas en donde aún no se encuentra vigente el nuevo código son Chihuahua, Estado de México y Guanajuato, quienes tienen contemplado su inicio de vigencia para junio de 2016.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos de la SETEC, actualizada hasta el 8 de febrero de 2016, se encuentran pendientes a nivel nacional 11 leyes para alinear el marco legal al sistema penal acusatorio y 15 más para adecuar el marco normativo al CNPP. El mayor retraso se observa en la legislación complementaria, particularmente en la Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados. Sin embargo, aunque su ausencia no compromete la viabilidad de la operación del sistema, es necesario que se atienda de forma pronta para evitar incertidumbre jurídica.

⁶⁷ CIDAC (2015), Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación del Sistema Penal en México, México. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2015/02/HallagosReformaPenalMarzo2015.pdf>

Legislación local	Alineación al sistema acusatorio	%	Alineación al CNPP	%
Entrada en vigor	32/32	100%	No aplica	No aplica
Constitución	31/32	97%	31/32	97%
Declaratoria de entrada en vigor del CNPP	32/32	100%	32/32	100%
Declaratoria de incorporación del NSJP	32/32	100%	No aplica	No aplica
Ley Orgánica del PJ	32/32	100%	32/32	100%
Ley Orgánica del PGJ	31/32	97%	31/32	97%
Ley de Defensoría Pública	32/32	100%	32/32	100%
Código Penal	31/32	97%	30/32	94%
Ley de Seguridad Pública	31/32	97%	30/32	94%
Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito	32/32	100%	31/32	97%
Ley de Sujetos Protegidos	30/32	94%	30/32	94%
Ley de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados	28/32	88%	28/32	88%
Ley de extinción de dominio	31/32	94%	30/32	94%
Total	405/416	97%	337/352	95%

Fuente: SETEC 2016

B. ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO FEDERAL

Para el cierre del año 2015, son 24 las entidades federativas que operan el sistema de justicia penal acusatorio en el ámbito federal. Ello, en virtud de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de diversas declaratorias por las que el Congreso de la Unión determinó la entrada en vigor a nivel federal del CNPP para una serie de estados de la República, como se muestra en la siguiente tabla:

Fecha de Entrada en vigor CNPP	Entidades federativas
24 de noviembre de 2014	Puebla y Durango
16 de marzo de 2015	Yucatán y Zacatecas
1 de agosto de 2015	Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí
30 de noviembre de 2015	Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Tlaxcala
29 de febrero de 2015	Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco

La modificación al artículo 73 de la Constitución, facultó al Congreso de la Unión para legislar también en materia de ejecución de penas. Sin embargo, al cierre de 2015 estaba pendiente la publicación de la llamada *Ley Nacional de Ejecución Penal* que –tal como sucedió con el CNPP y la LNMASCP- sustituirá a las legislaciones locales en la materia. La ausencia de esta ley nacional impide contar con el marco legal definitivo del sistema de justicia penal acusatorio. Además, se compromete su adecuada operación pues, mientras la ley no sea aprobada, las entidades seguirán operando los sistemas penitenciarios con base en sus leyes locales, muchas de las cuales no cumplen con los requerimientos del nuevo sistema.

Si bien la SETEC ha manifestado que los pendientes legislativos estarán publicados antes de junio del 2016, es importante poner atención en que la legislación atienda las necesidades y principios del sistema.

En relación con el proceso de armonización normativa requerido para que las instituciones federales operen de forma idónea el CNPP, el Congreso de la Unión aún tiene pendiente la elaboración o modificación de una cantidad considerable de leyes. De acuerdo con la Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos de la SETEC, para septiembre de 2015 eran 14 las iniciativas que ya se encontraban en el Congreso de la Unión para su discusión.

INICIATIVAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN	Propuesta de Ley Nacional de Ejecución Penal
	Reformas a la Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos
	Ley de la Fiscalía General de la República
	Reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales
	Reformas al Código Penal Federal
	Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
	Reformas a la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
	Reformas a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Reformas a la Ley de Amparo
	Reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
	Reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública
	Reformas al Código Fiscal de la Federación
	Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito
	Reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Fuente: SETEC

Muchas de estas leyes, no solo tienen incidencia en la operación de las instituciones del orden federal, sino que también impactarán en las dinámicas locales. Por esta razón, para todas ellas es fundamental que no solo se reproduzcan los derechos y principios en abstracto, sino que se tome en cuenta su viabilidad en la práctica y se establezcan mecanismos claros de operación, pues de lo contrario se corre el riesgo de quedarnos con normas de papel o, en el peor de los casos, con leyes que obstaculicen el acceso a la justicia

tanto a víctimas como a imputados. A continuación, se presentan algunas de estas leyes y se señalan los temas críticos que deberán atender para garantizar una operación adecuada a nivel nacional para el 18 de junio de 2016:

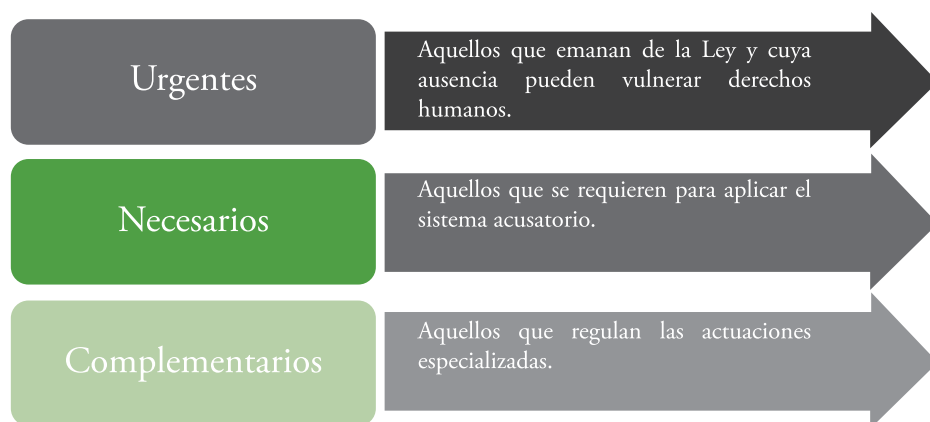
Ley	Temas críticos
Ley Nacional de Ejecución Penal	• Definir facultades y alcances del juez de ejecución penal con el objetivo de garantizar una autoridad efectiva sobre las prisiones. • Desarrollar esquemas de sanciones diferentes a la prisión, así como las reglas que establezcan las condiciones en que se ejecutarán las mismas • Establecer mecanismos efectivos que permitan la supervisión, tanto de la autoridad como de la sociedad civil, sobre el respeto de los derechos humanos de los internos.
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	• Armonización normativa con el Código Nacional de Procedimientos Penales. • Introducción a la ley de figuras previstas en la Convención de Palermo
Ley Nacional de Justicia para Adolescentes	• Garantizar la observancia de los principios del sistema acusatorio en los procesos para jóvenes. • Desarrollar esquemas distintos al internamiento, que permitan una reinserción social efectiva.
Modificaciones al Código Nacional de Procedimientos Penales	• Consolidar la Institución de la Defensoría Pública, facultándola para designar a defensores públicos por requerimiento del MP o el órgano jurisdiccional relativo, fortaleciendo la plena imparcialidad y el principio de adecuada defensa. • Precisar las facultades del Juez de Control para resolver solicitudes de orden de aprehensión o de comparecencia a través de audiencia privada o del sistema informático relativo. • Precisar la limitación de acceso a los registros de investigación, reservándolo únicamente a las partes. • Puntualizar el sentido y la forma en la que operarán los criterios de oportunidad. • Precisar las disposiciones relativas al ejercicio de la acción penal y la responsabilidad penal autónoma.
Ley de Amparo	• Revisar la interacción entre el amparo y el sistema de justicia penal acusatorio en lo concerniente a tiempos, facultades del Juez de Distrito y revisión escrita de un proceso oral. • La lógica y dinámica del amparo podría tener una incidencia negativa en el desarrollo de los procesos y de los principios y lógica del sistema de justicia penal acusatorio.

C. PROTOCOLOS Y MANUALES

Como se ha insistido en los Reportes de Hallazgos anteriores, la adecuada operación del sistema de justicia penal requiere del desarrollo de protocolos de actuación apegados al CNPP. Sin estos instrumentos, existe el riesgo de que no sean estrictamente observados los principios y lineamientos generales establecidos en las leyes en la operación diaria de las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, el desarrollo de protocolos conjuntos es un aspecto transversal necesario, tanto para definir el rol de las instituciones en etapas cruciales del nuevo sistema, como para establecer el punto de referencia a partir del cual éstas tienen que realizar ajustes a su normatividad y gestión interna.

De acuerdo con la Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos de la SETEC, para septiembre de 2015 se encontraban en desarrollo 27 protocolos dirigidos a jueces, ministerios públicos, peritos, defensoría y policía. Asimismo, se reportó en proceso la elaboración de nueve manuales de procedimientos administrativos dirigidos a ministerios públicos, defensoría, policía, autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso y el poder judicial. Si bien la noticia del desarrollo de estos instrumentos es positiva y parece factible que se concluyan antes del 18 de junio de 2016, aún quedaría pendiente que tanto los protocolos como los manuales sean aprobados por las instituciones operadoras y que sean efectivamente adoptados en la práctica.

En el mes de mayo de 2015 la SETEC llevó a cabo la clasificación de los protocolos y manuales existentes en las entidades federativas. Fueron enviados documentos por 27 entidades federativas, mientras que tres manifestaron no contar con ellos y dos no rindieron ninguna información. Se clasificaron 180 protocolos, 229 manuales y 10 lineamientos, de los cuales solo 47 estaban alineados al CNPP. En los meses de junio y julio del mismo año se conformó una Mesa de Trabajo integrada por: *a)* el Grupo de Trabajo en el Ámbito Local, *b)* la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, *c)* la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, *d)* la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, *e)* la Comisión Nacional de Seguridad, *f)* los Órganos Implementadores, y *g)* la SETEC. En dicha Mesa de Trabajo, se aprobó la metodología para la elaboración de protocolos, clasificándolos en urgentes, necesarios y complementarios.



Sin embargo, para finales de 2015, estaba pendiente que fueran socializados con los integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso particular del orden federal, la Procuraduría General de la República (PGR) informó sobre el desarrollo de un total de 86 protocolos, 75 de los cuales se encuentran en proceso de validación y 11 en desarrollo. Dichos protocolos no fueron proporcionados por tener el carácter de confidenciales y tienen como objetivo establecer las pautas de actuación de una serie de operadores de distintos perfiles, como se muestra a continuación:

Protocolos desarrollados por la PGR

Perfil	Validación	En desarrollo	Total
Ministerial	6	6	12
Policial	7	0	7
Perical	62	4	66
Análisis criminal (CENAPI)	0	1	1
Total	75	11	86

Fuente: PGR

El Poder Judicial de la Federación (PJF), por su parte, reportó contar con el “Manual de Organización y Puestos del Centro de Justicia Penal” y el “Manual de Procesos y Procedimientos Administrativos. Centro de Justicia Penal”, ambos publicados en el DOF del día 24 de noviembre de 2014. Asimismo, informó sobre el “Protocolo de Seguridad en los Centros de Justicia Penal Federal”, mismo que fue aprobado el día 12 de noviembre de 2014 por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y tiene como objetivo preservar la seguridad de los servidores públicos, visitantes y sujetos del procedimiento, así como de las instalaciones, equipos y demás bienes del PJF.

Respecto a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), manifestó la inexistencia de los protocolos para la operación del sistema de justicia penal acusatorio. De acuerdo con la institución, sí se contempla el desarrollo de dichos protocolos, sin embargo, para el 24 de agosto de 2015, se encontraban aún en proceso deliberativo. En el caso específico del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), se reportó el desarrollo de 10 protocolos para la operación del sistema de justicia penal en Centros Federales. El listado de los protocolos se muestra a continuación:

PROTOCOLOS DEL OADPRS	Ingreso de imputados a Centros Federales
	Entrega de imputados o sentenciados a policía procesal para traslado a audiencias
	Recepción de imputados o sentenciados en centros federales procedentes de audiencias
	Traslado de imputados o sentenciados a áreas del Centro Federal asignadas para videoconferencias
	Traslado de imputados o sentenciados a salas de videoconferencia del Poder Judicial ubicadas en el perímetro del Centro Federal
	Ingreso al Centro Federal del personal técnico del Poder Judicial designado para la instalación de videoconferencias, así como el equipo y material tecnológico
	Supervisión del cumplimiento de la medida cautelar consistente en el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada
	Actuación del personal penitenciario que sea el primero en intervenir cuando se haya producido un hecho presuntamente delictivo dentro de un Centro Federal
	Ingreso de detenidos a Centros Federales
	Ingreso de manejo de detenidos en Centros Federales

Fuente: OADPRS

Por otro lado, el 21 de agosto de 2015 en Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, emitió el Acuerdo 04/XXXVIII/15, mediante el cual ratifica el acuerdo CNPJ/XXXIII/11/2015 aprobado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en el cual se aprueban el “Protocolo Nacional de Primer Respondiente con los anexos de Informe Policial Homologado, Cartilla de Derechos y Mapa del Procedimiento”; asimismo, aprueba el “Protocolo Nacional de Seguridad en Salas”, presentado por la SETEC; ambos como instrumentos de actuación en el marco de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio, mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre del 2015.⁶⁸

También, derivado del acuerdo 04/XXXVIII/15, fue constituida una Mesa de Trabajo conformada por la CNS, la SETEC, la Policía Federal (PF), las Procuradurías Generales de Justicia del Estado México y de la Ciudad de México, la PGR y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, con el

⁶⁸ Informe semestral SETEC 2015. Obtenido por medio de solicitud de información institucional.

propósito de revisar los siguientes instrumentos: *a)* Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de los Hechos, *b)* Guía Nacional de Cadena de Custodia, y *c)* Protocolo Nacional de Traslados. Dichos protocolos ya fueron aprobados por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y están próximos a ser publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁶⁹.

En el caso de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), se proporcionó el “Protocolo de la Asesoría Jurídica Federal”, aprobado por el Pleno de la Comisión, el cual establece el Modelo Integral de Atención a Víctimas. Su objetivo es brindar al asesor de víctimas una herramienta para desarrollar las diversas actividades que tiene dentro del procedimiento penal acusatorio. Su contenido es, en términos generales, el siguiente:

- Dispone las actuaciones que deberá realizar el asesor jurídico federal para garantizar los derechos de las víctimas en el proceso penal acusatorio,
- Desarrolla los roles del asesor jurídico federal dentro del proceso,
- Señala los mecanismos y procedimientos en que auxilie el asesor jurídico federal a la víctima.

A partir del análisis del marco normativo del sistema de justicia penal acusatorio, podemos concluir que existen deficiencias, posibles riesgos y aspectos legislativos a fortalecer. El 18 de junio de 2016 está cada vez más cerca y la experiencia de ocho años en el proceso de implementación del sistema hace evidente que los esfuerzos legislativos que resultan en normatividad más adecuada para los estándares de un Estado moderno y democrático, son necesarios, pero no suficientes. El mayor reto consiste en trasladar lo establecido en las leyes a las instituciones y sus funcionarios para que tengan consecuencias reales en los usuarios del sistema. Cualquier norma es solo un primer esfuerzo que requiere de una serie de acciones y cambios para concretarse.

⁶⁹ Informe semestral SETEC 2015

The background of the entire page is a repeating pattern of white scales of justice on a green background. The scales are of various sizes and orientations, creating a textured, legal-themed backdrop.

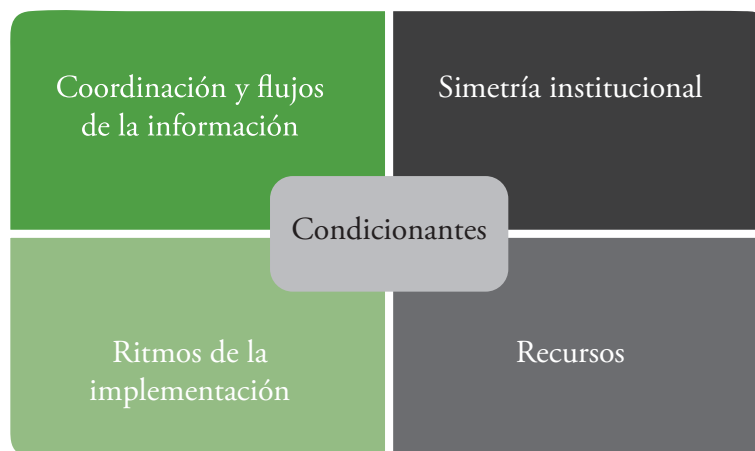
CAPÍTULO 3. CONDICIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN

CAPÍTULO 3

CONDICIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN

Las condiciones de la implementación -o condicionantes- se definen como las circunstancias necesarias y suficientes que debieron generarse en las instituciones del sistema de justicia penal, durante el proceso de implementación, para lograr que éstas tengan un desempeño adecuado, desarrollen mayores capacidades y generen mejores resultados. Es decir, para que las habilitantes de resultados se logaran satisfactoriamente, era necesario que, previamente, se generaran satisfactoriamente las condicionantes para la implementación.

Las condicionantes tienen como objetivo evaluar la política pública desarrollada en el proceso de implementación del sistema de justicia penal, identificando y revelando elementos relacionados con el grado y la calidad de la implementación que se llevó a cabo. Entre los aspectos que se analizan, se encuentran la coordinación y el flujo de información entre las instituciones operadoras locales y federales, así como hacia el interior de las mismas; la simetría institucional en la implementación; los ritmos de implementación de las instituciones; los recursos económicos invertidos y la coherencia de éstos respecto de los proyectos de planeación integrales y particulares de cada institución.



En resumen, los indicadores de las condiciones de implementación verifican si se tomaron las decisiones de política pública adecuadas para que en cada institución se garanticen las capacidades suficientes para un buen desempeño y operación del sistema.

1. COORDINACIÓN Y FLUJOS DE LA INFORMACIÓN

A. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN TÉCNICA (ÓRGANOS IMPLEMENTADORES)

Las instancias técnicas de coordinación e implementación de la reforma penal, mejor conocidas como “órganos implementadores” (OI) o “secretarías técnicas”, han tenido un papel fundamental en el proceso de implementación, pues representan las instituciones políticas encargadas de la toma de decisiones y la ejecución técnica en el proceso de implementación.

Estas instancias de coordinación, tanto la federal como las locales, constituyeron un primer paso para la creación de capacidades institucionales. La importancia e influencia que los organismos implementadores tuvieron, dependió de las estrategias que acompañaron su conformación, su forma de organización, operación y coordinación con las instituciones involucradas en el sistema de justicia.

Aun cuando el desarrollo de cada una de las instituciones de forma aislada contribuyó, en alguna medida, a avanzar en la implementación, las acciones conjuntas que se llevaron a cabo mediante un proceso de planeación, tuvieron lógicamente un mayor impacto en la implementación. A mayor nivel de coordinación interinstitucional entre las instituciones que conforman el sistema de justicia, mayor probabilidad de implementar la reforma, en menos tiempo y con menos recursos económicos. Por el contrario, un bajo nivel de coordinación entre las instituciones involucradas generaría altos costos, que prolongarían los tiempos de implementación, minimizando la posibilidad de realizar acciones que impactaran de manera favorable una operación eficiente del sistema de justicia.

La creación de una instancia nacional de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal acusatorio era una acción prioritaria dentro de la reforma constitucional. Fue en octubre de 2008 -cuatro meses después de la publicación de la reforma- que se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica (SETEC). Para ese momento, ya existían en algunas entidades federativas—incluso desde 2007- instancias locales de coordinación y sus órganos técnicos, como es el caso de Oaxaca y Chihuahua. El resto de OI de las entidades federativas fueron creados gradualmente entre 2008 y 2012, siendo Sonora, Sinaloa, Oaxaca, Quintana Roo, Zacatecas y Coahuila los últimos estados en contar con uno.⁷⁰

En efecto, una política pública seria y eficaz que tuviera como objetivo la implementación de la reforma en materia de justicia penal, debía establecer, como primer paso esencial e inmediato, instancias de coordinación técnica tanto a nivel nacional como local, con el objetivo de instrumentar acciones encaminadas a una implementación pronta y coordinada.

A lo largo del proceso de implementación, tanto a nivel local como federal, los órganos implementadores han mostrado diferentes niveles de desarrollo en el ejercicio de sus funciones. Como se ha observado en los reportes de hallazgos de años anteriores, las áreas administrativas de adscripción de los OI en los gobiernos locales han tenido una transición institucional, pasando en muchos casos de los poderes judiciales -quienes inicialmente asumieron el liderazgo e impulso de las políticas de coordinación entre las instituciones- a los poderes ejecutivos, los cuales han dirigido diversos cambios en los últimos años, ya sea a través de las procuradurías o de las secretarías de gobierno. Como también se ha manifestado en los reportes previos, la manera en que cada uno de los OI ha dado seguimiento a los acuerdos de las instancias políticas de coordinación ha sido heterogénea y no existe información clara respecto a los mecanismos que han utilizado ni sobre sus principales resultados.

Los Consejos de Coordinación locales y sus respectivos aparatos técnicos han tenido, hasta ahora, como propósito general, coordinar a los diferentes actores políticos e instituciones involucradas en el proceso de implementación del sistema penal acusatorio, así como contribuir desde un enfoque técnico a la generación

⁷⁰ CIDAC (2013), *Reporte de Hallazgos para el seguimiento y evaluación de la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*.

de objetivos, estrategias y acciones que conduzcan a una nueva forma de procurar, impartir y administrar la justicia.

De acuerdo al seguimiento que ha realizado la SETEC⁷¹ casi en la totalidad de los órganos implementadores de las entidades federativas, se encuentran representados los tres poderes locales, pero solo en nueve está representada la Defensoría Penal Pública local, a pesar de que se trata de un operador clave en el proceso de implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio. También destaca el hecho de que únicamente en Aguascalientes, Campeche y San Luis Potosí se encuentran representados los municipios y que solo Chiapas, Sonora y Zacatecas cuentan con un representante de la Secretaría de Hacienda o Finanzas local.

Respecto a la autoridad que preside cada uno de los Consejos de Coordinación locales, no existe un esquema que haya demostrado ser en sí mismo más exitoso que otro. En el 59% de las entidades esta función recae en el Ejecutivo. En el caso de Guanajuato, las funciones de coordinación se definen a través de un mecanismo rotatorio entre las autoridades, lo cual ha contribuido al alcance de resultados, sin embargo, no sucede lo mismo en entidades como Puebla y Oaxaca que cuentan con mecanismos similares.

La amplia representatividad con que cuentan los distintos actores gubernamentales e institucionales en los OI, es una práctica positiva. Lo mismo sucede con prácticas de trabajo a través de comités, sesiones ordinarias y con las presidencias rotatorias. Desafortunadamente, a pesar de ello no se ha identificado un esquema que se traduzca en políticas públicas viables. Ninguna de estas características es suficiente para garantizar la voluntad y el compromiso político de todos los actores involucrados. Otros casos a tomar en cuenta son los de Nayarit, Estado de México, Tamaulipas y Tlaxcala, en donde no se hace referencia a ningún mecanismo de coordinación.

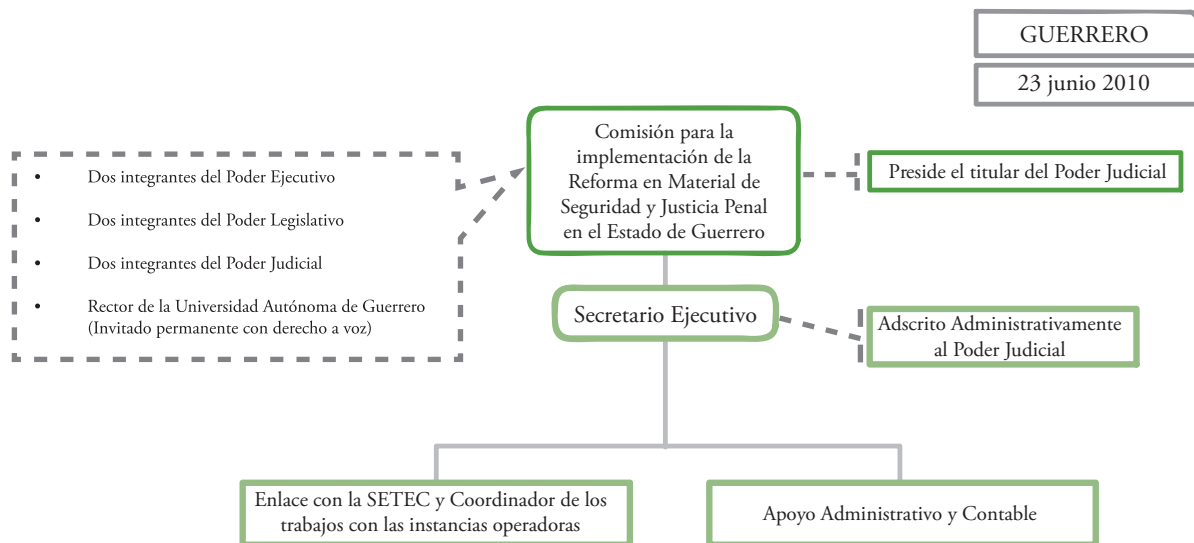
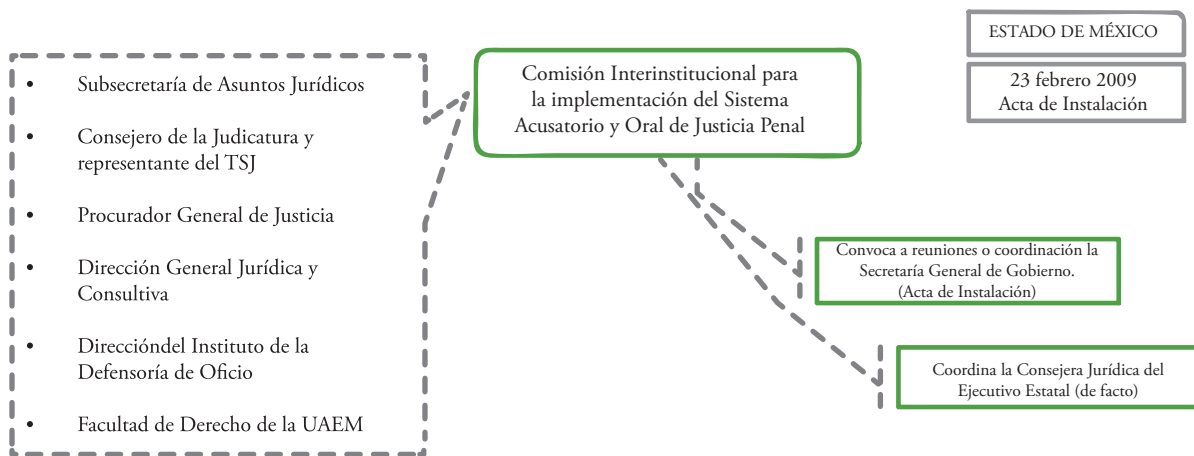
En el ámbito operativo, la heterogeneidad de las secretarías técnicas u órganos implementadores ha impactado en su diseño organizacional y en sus capacidades de apoyo técnico. Las áreas comúnmente definidas en torno a las que se organizan son:

- Administración
- Difusión
- Capacitación
- Normatividad
- Infraestructura
- Reorganización

⁷¹ Estudio de la Secretaría Técnica (SETEC) que solicitó a) documento de creación, b) fecha de convenio/decreto, c) estructura orgánica, d) perfiles de puesto, e) plantilla de personal, f) personalidad jurídica, g) adscripción institucional, h) funciones principales, i) mecanismos de coordinación interinstitucional (entre OI y operadores), j) mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de implementación

- Evaluación
- Planeación
- Tecnologías de la Información

Sin embargo, las capacidades operativas y mecanismos de trabajo de cada órgano técnico son difíciles de esquematizar. Basta decir que el Estado de México y Guerrero son las entidades con las estructuras más débiles, como se observa en los siguientes esquemas:



Por lo que se refiere a la instancia política coordinadora a nivel nacional, en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación, llevada a cabo el 25 de agosto del 2015, destaca que, en seguimiento al acuerdo COCO/XII/006/14 aprobado en la sesión ordinaria celebrada en julio de 2014, mediante el cual se determinó la creación de un Grupo de Trabajo en el ámbito local para atender y acelerar la implementación del SJPA en las entidades federativas, se informó que dicho grupo de trabajo, aprobó el “Modelo de Lineamientos de Operación de Conversatorios en las entidades federativas para el seguimiento del funcionamiento y operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio”.

El propósito de este Modelo de Lineamientos es que las entidades federativas lleven a cabo reuniones de trabajo entre los operadores del sistema acusatorio, a fin de conocer la problemática operativa del mismo y lograr acuerdos que perfeccionen el servicio brindado a la ciudadanía, a través del establecimiento de acuerdos.

Como se indicó desde el primer Reporte de Hallazgos, 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 en el proceso de implementación, fue la unificación de la legislación procesal en materia penal, con la publicación del *Código Nacional de Procedimientos Penales*,⁷² con el que, además de homologar las reglas del procedimiento penal, se incidió directamente en la lógica de entrada en vigor del sistema acusatorio en las entidades federativas y, consecuentemente, en los ritmos de implementación, de los que se hablará más adelante.

Asimismo, como se explicó en el capítulo anterior, se han llevado a cabo esfuerzos a fin de contar con toda la legislación necesaria, armonizada con el sistema de justicia penal acusatorio y con protocolos homologados a nivel nacional.⁷³

Por otro lado, como se destacó en el Reporte de Hallazgos 2014, en ese año la SETEC elaboró y puso en marcha la *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas* (NMCE), que pretendió ser un instrumento para el seguimiento y la evaluación de la implementación del sistema de justicia penal, a través de la medición del nivel de avance en la implementación de las entidades federativas, así como de la identificación de áreas de oportunidad y mejora.

En 2015, esa Secretaría Técnica llevó a cabo una revisión de los indicadores establecidos en la NMCE 2014, para identificar los aspectos susceptibles de mejora, que permitieran medir de manera más precisa el estado de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las entidades federativas. Dicha revisión derivó en un conjunto de modificaciones que consistieron en la incorporación de nuevas variables y se suprimieron aquellas que se consideraron poco útiles o que distorsionaban los resultados de la medición, con el propósito de fortalecer los aspectos metodológicos para la determinación del nivel de avance en la implementación.⁷⁴

⁷² Publicado en el DOF el 5 de marzo del 2014.

⁷³ SETEC (2015), Informe Semestral (julio-noviembre).

⁷⁴ Secretaría Técnica del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) (2015), *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas*, México: SEGOB-SETEC, disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas

Como mencionamos líneas arriba, el papel de los Órganos Implementadores resultaba esencial desde el inicio, pues se trata de las instituciones políticas encargadas de la toma de decisiones y de la ejecución técnica en el proceso de implementación. Su labor implicaba el diseño e instrumentación de políticas públicas integrales encaminadas a la implementación de la reforma en materia de justicia penal, con miras a culminar en una operación eficaz del sistema de justicia, en beneficio de la ciudadanía. No obstante, el proceso de implementación se caracterizó por la ausencia de políticas públicas claras y efectivas de coordinación institucional, lo que afectó el desempeño institucional cotidiano de las instancias encargadas de impulsar la implementación en todos los niveles y sectores. No se hizo, desde un principio, patente la suma de voluntades requerida, pues las acciones para la implementación en todo el país se llevaron a cabo de forma descoordinada y heterogénea, lo que derivó en un proceso diacrónico, que inevitablemente impactará de forma negativa en la operación y resultados del sistema de justicia en muchas de las entidades federativas.

El Consejo de Coordinación y la SETEC, desde su nacimiento, han atravesado un camino plagado de dificultades y obstáculos en su funcionamiento, lo que se ha traducido en desfases y avances deficientes en la implementación. En los ocho años del proceso de implementación, se han celebrado 15 sesiones ordinarias (hasta diciembre de 2015), realizándose la primera en junio de 2009. Si bien es comprensible que las primeras sesiones se refirieran a temas relacionados con las líneas de funcionamiento y de trabajo, tanto del Consejo como de la SETEC, no fue hasta marzo del 2010 cuando comenzaron emprender acciones relacionadas con los ejes, que hoy en día, la misma SETEC enuncia como prioritarios para el proceso de implementación. Sin embargo, las acciones del Consejo y su Secretaría Técnica no fueron consistentes en dichas áreas prioritarias, lo cual dificultó una implementación oportuna de diferentes actores, instituciones y entidades.

En el ámbito de capacitación, en marzo de 2010, durante la IV Sesión Ordinaria, se aprobó un primer “Programa de Capacitación y Difusión”; posteriormente, en junio de 2012, se instruyó a la SETEC para actualizar dicho programa, en razón de las exigencias en la capacitación de los operadores del sistema acusatorio, pero no fue sino hasta noviembre de 2012 cuando se aprobó el nuevo programa. En diciembre de 2013, el Consejo de Coordinación se pronunció por un modelo unificado de capacitación nacional, instruyendo para la elaboración de un proyecto de Programa Nacional de Capacitación, basado en los distintos perfiles de los operadores. Hasta julio de 2014, dos años antes de que el sistema acusatorio tenga que estar implementado en su totalidad, fue que se aprobó un Programa de Capacitación dirigido a Instituciones Policiales y de Procuración de justicia y otro para la capacitación de abogados litigantes. Estos vaivenes hacen presumir que no se tomó en serio, desde el inicio, la necesidad de contar con una estrategia de capacitación integral que se diera de manera progresiva, lo que claramente resultó en detrimento de la diseminación de una capacitación homologada y provocó que se dieran esfuerzos aislados sin ningún tipo de seguimiento. Esto, hoy en día, se traduce en la carencia de capacidades y habilidades suficientes en los operadores del sistema de justicia acusatorio, como es el caso de la policía.

En cuanto a normatividad, hasta diciembre de 2013 se aprobó un “Método de Seguimiento a la Armonización Legislativa en las Entidades Federativas”, el cual también ha sido modificado en diferentes momentos. Incluso, en diciembre de 2015, a tan solo seis meses de concluir el proceso de implementación de la reforma penal, el Consejo de la Coordinación se encontraba solicitando al Congreso de la Unión agilizar la discusión y aprobación de las leyes pendientes para consolidar el funcionamiento del sistema penal acusatorio.

Uno de los ejes más importantes en el proceso de implementación es el relativo al seguimiento y la evaluación, mismos que deben ser continuos, pues solo de esta manera los procesos de implementación podrían mejorar también de manera continua. En diciembre de 2010, el Consejo aprobó los “Lineamientos para el Seguimiento y Evaluación”, pero no fue sino hasta julio de 2014 cuando 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 el seguimiento y la evaluación del funcionamiento y operación del sistema de justicia penal acusatorio, que fueron aprobados en diciembre de 2015, de nuevo; una vez más, a pocos meses de que concluya el plazo constitucional.

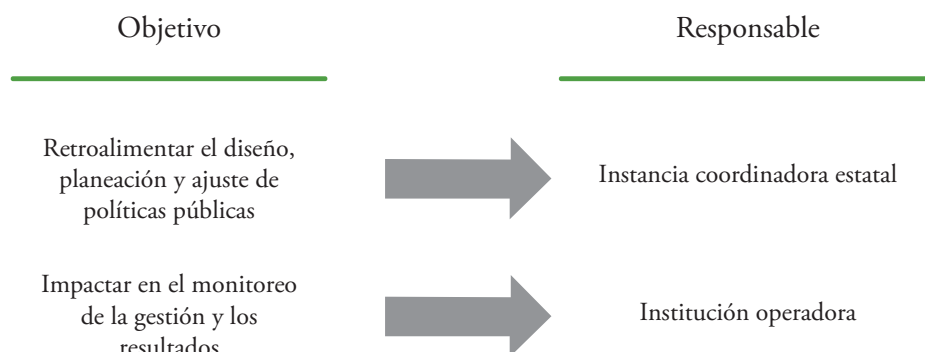
Esta falta de homogeneidad y sistematización de acciones por parte de la instancia coordinadora, así como el hecho de que no se generara una sola política pública integral y consistente, y que las acciones llevadas a cabo fueran aisladas, han tenido un impacto negativo tanto en los ritmos de implementación, como en las capacidades de las instituciones para operar el sistema de manera adecuada. Al día de hoy, las instituciones no cuentan con las capacidades que se requieren para transitar en su totalidad al sistema penal acusatorio, presentan asimetrías tanto técnicas como operativas. Pareciera como si la falta de un acuerdo político de inicio hubiera entorpecido el proceso de implementación del sistema, lo que se verá reflejado en sus resultados, en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

B. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: SISTEMAS DE INFORMACIÓN SECTORIAL

Como ya se ha dicho, en todo diseño e implementación de políticas públicas efectivas, el seguimiento y la evaluación son procesos esenciales para la mejora continua, pues permiten la toma de decisiones basadas en evidencia. Evaluar las políticas públicas y las funciones gubernamentales tiene un amplio potencial de impacto en la productividad y en la eficiencia, además de que incentiva el registro y la réplica de procedimientos exitosos y la mejora continua de los ya existentes. Esta necesidad adquiere especial relevancia cuando se trata de reformas estructurales, como la relativa al sistema de justicia penal, pues el proceso de transformación que entraña su implementación debe ir acompañado de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el avance y conocer de forma oportuna cuáles son las metas y los resultados obtenidos antes, durante y después de la puesta en operación.

Las deficiencias en la operación del sistema de justicia penal acusatorio 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 -traducidos en procesos de generación continua de información- es una necesidad fundamental para la operación óptima del sistema de justicia, así como para el desarrollo de procesos de mejora permanente, después de junio de 2016.

Uno de los mayores riesgos de la función evaluadora es combinar la observación no diferenciada entre los procesos de implementación de la política pública, su impacto en las instituciones y los resultados obtenidos de la operación. En este sentido, es importante que dentro de las instituciones en todas entidades federativas se genere información sustantiva de todo el proceso, a través de instrumentos especializados, sobre los que se tengan claridad en cuanto a sus objetivos y alcances para promover su uso en distintos ámbitos. En cuanto a la consolidación y la mejora continua de la implementación del sistema acusatorio se identifican dos niveles de responsabilidad:



Pese al reconocimiento de la necesidad de contar con información actualizada y oportuna para la consecución de los procesos de evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de justicia, los sistemas de información sectorial continúan siendo deficientes o, incluso, inexistentes. No obstante que se han verificado esfuerzos aislados para generar información, con base en el último ejercicio de investigación, se observa que, en 2015, como en años anteriores, 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.

En algunas entidades federativas se han concretado esfuerzos relacionados con procesos de seguimiento y evaluación. Únicamente nueve entidades tienen formalmente establecidas unidades con estos propósitos.

Entidad		Unidad
1	Chiapas	Comité de evaluación y seguimiento
2	Durango	Dirección de capacitación y evaluación
3	Michoacán	Departamento de estadística e informática
4	Oaxaca	Departamento de seguimiento y evaluación
5	Puebla	Dirección de evaluación y control
6	Querétaro	Dirección de capacitación y evaluación
7	Sonora	Dirección de gestión y seguimiento
8	Tamaulipas	Área de evaluación
9	Veracruz	Comité de seguimiento y evaluación

Como hemos indicado en los reportes de Hallazgos anteriores, el alcance e impacto de tales unidades administrativas, han dependido completamente de la voluntad y la capacidad de las instituciones para generar la información necesaria para el seguimiento y la evaluación. Además de que, al no tratarse de esfuerzos sistemáticos, no se ha podido garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

A nivel nacional, como ya se ha mencionado en el inciso anterior, en agosto del 2014, por acuerdo⁷⁵ del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, se constituyó el “Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio”. Tal como se describió en el Reporte de Hallazgos 2014, en la décimo segunda sesión del Consejo de Coordinación, se acordó la entrega por parte de dicho Comité de informes semestrales, a partir de los cuales se reorientarían las acciones del Consejo de Coordinación y de la SETEC. Entre las atribuciones asignadas al Comité, se encuentran las de reunir sistemáticamente información sobre los avances de la reforma, sus resultados e impacto; analizar las prácticas y el desempeño de los diversos operadores del sistema de justicia penal, a efecto de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma constitucional y el CNPP; así como formular propuestas de políticas públicas y mejores prácticas. En el informe semestral de las acciones, actividades y resultados de octubre de 2015, el Comité de Seguimiento y Evaluación informó que ha continuado con la actualización de la base de datos, con información tanto del ámbito estatal como federal. Los datos que se contienen en dicha base de datos son:⁷⁶

- Incidencia delictiva y violencia (2014 y primer semestre 2015)
- Procuración de Justicia Penal (2013)
- Impartición de Justicia Penal (2013)
- Percepción Ciudadana (ENVIPE⁷⁷ , marzo del 2015)
- Justicia Alternativa (2013)
- Estadística penitenciaria y prisión preventiva (junio 2015)

Asimismo, este cuerpo colegiado comunicó en dicho informe que, a través de su Grupo de Técnico Especializado, en colaboración con el Centro de Estudios de Justicia para las Américas, desarrolló un conjunto de 41 indicadores para el seguimiento de la operación y el funcionamiento del sistema acusatorio, con la finalidad de comenzar a evaluar la operación del mismo en las entidades federativas, tanto en el ámbito local como en el federal.

Estos indicadores fueron sometidos a la consideración y votación de las instituciones que integran este Comité para la Evaluación, mismas que remitieron observaciones, que fueron atendidas por el Coordinador del Grupo Técnico Especializado, quedando de la siguiente manera:

⁷⁵ COCO/XII/003/14, aprobado en la Décima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 14 de julio de 2014, publicado en el DOF de 6 de agosto del mismo año. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355483&fecha=06/08/2014

⁷⁶ Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo sistema de Justicia Penal del Corte Acusatorio (octubre 2015), *Informe semestral de las acciones, actividades y resultados*.

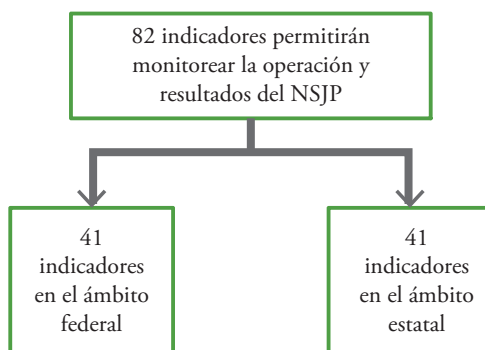
⁷⁷ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto de Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Tipo	Total
Indicadores de resultados estatal	25
Indicadores de operación estatal	16
Total estatal	41
Indicadores de resultados federal	25
Indicadores de operación federal	16
Total federal	41

Fuente: Informe semestral de las acciones, actividades y resultados del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo sistema de Justicia Penal del Corte Acusatorio (octubre 2015).

Este conjunto de indicadores servirá de base para los procesos de medición locales. Sin embargo, el desafío está en cómo se van a aplicar para realizar el seguimiento y la evaluación de la operación del sistema penal acusatorio. Es decir, el reto se encuentra en su implementación y operacionalización. Basta señalar, por ejemplo, que por falta de indicadores homologados no se han podido generar estándares que orienten las metas a futuro dentro del universo de procesos evaluados.

Recientemente, en enero del 2016, durante la VII Sesión del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, se presentó la propuesta de estrategia para el primer levantamiento de información relacionada con los indicadores aprobados por el Consejo de Coordinación.



Para el proceso de evaluación de la operación y de los resultados en las entidades federativas, la SETEC advierte los siguientes inconvenientes:

1. La información no necesariamente estará disponible de forma inmediata.
2. Diversidad en los criterios, que se irá reduciendo paulatinamente.
3. Posible confusión en el llenado de formatos por falta de comprensión clara de las definiciones.

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 sistema de justicia penal perduren en el tiempo, aún de manera posterior al cumplimiento del plazo constitucional establecido para la entrada en vigor.

Lo deseable es contar con un conjunto de datos e información de todos los operadores del sistema de justicia, que permita tener una visión integral del estado que guarda el proceso de la implementación del sistema de justicia, y no únicamente las perspectivas particulares de los operadores por separado. De esta manera, se favorecería, además, un adecuado diseño y conceptualización de las políticas públicas necesarias para el sector justicia pues, de lo contrario, se continuarán desarrollando políticas parciales o basadas en información incompleta y, por lo tanto, poco efectivas.

Para que se puedan dar una evaluación basada en resultados y un sistema de seguimiento óptimo, se requiere establecer una línea base -a nivel estatal y federal-, que constituya el punto de partida para verificar el éxito del proceso de implementación del sistema de justicia. Dicha línea base desempeña un papel fundamental dentro de los sistemas de información, pues facilita la toma de decisiones, al prevenir la improvisación, y la ejecución correcta de políticas públicas, permitiendo observar su desempeño y realizar un análisis integral y sistemático. Para que esto sea posible, es indispensable el diseño de un conjunto de indicadores a nivel local y federal, además de contar con información estadística sistematizada, oportuna y confiable que permita su medición.

Dar seguimiento y evaluar a largo plazo una política pública como la reforma constitucional de junio de 2008, tiene beneficios potenciales reales, pues eleva la productividad y eficiencia, al tiempo que permite replicar procesos de valor y contribuye a la modernización de la función pública. Asimismo, esta tarea permite la convergencia de puntos de vista y la cooperación entre los actores políticos o administrativos comprometidos, lo que genera eficiencia y refuerza la legitimidad de las políticas públicas.

La evaluación en ese sentido, se trata más que de una técnica, de un proceso para otorgar mejor información a los tomadores de decisiones y a los ciudadanos en general. De ahí se desprende la necesidad de una metodología sólida que permita institucionalizar esta tarea y trascender a una cultura evaluadora dentro del sector justicia. Para ello es indispensable que exista compromiso político con esta función y con la información, como promotora de cambio, así como operadores especializados que implementen las tareas. Solo así se podrá retroalimentar la gestión pública, con responsabilidad y legitimidad.

C. EL FUTURO DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

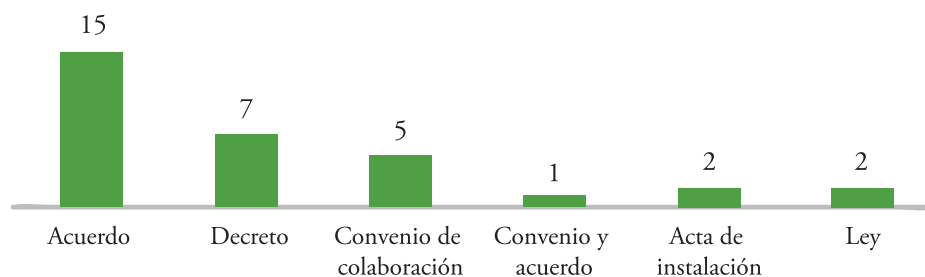
Muchos de los resultados de la implementación del sistema penal acusatorio que hoy observamos, se deben, en gran medida, a la buena o mala labor realizada por las instancias de coordinación u órganos implementadores desde su creación.

La cuestión que debe responderse a estas alturas es ¿cuál es la evolución lógica que deben tener dichas instancias? Es decir, es necesario preguntarse si los órganos implementadores deben permanecer por un periodo determinado una vez cumplido el plazo constitucional y, de ser así, cuánto tiempo es el pertinente que permanezcan y con qué objeto. O, por otro lado, si deben desaparecer o evolucionar a instancias con atribuciones diversas.

Como mencionamos líneas arriba, no se ha identificado en los órganos implementadores algún esquema que se haya traducido en políticas públicas viables. En ese sentido, si bien no se hace un llamado para robustecer arbitrariamente a estos órganos ni para adoptar un modelo único, sí es necesario valorar en qué medida los Consejos y Órganos Implementadores contribuyeron o no al avance de los procesos de reforma locales. Sin esta evaluación es inviable proyectar nuevas funciones para estos órganos, en el caso de entidades que pretendan continuar con procesos de mejora continua o consolidación de los cambios. Incluso, en algunos casos es urgente definir el ámbito de operación y los objetivos de los mismos para separarlos de temas que no competen al proceso penal, como los de seguridad pública. Un claro ejemplo de esto es la Comisión para la Reforma Integral del Sistema de Justicia Penal de Hidalgo, que tiene una Subcomisión de Prevención del Delito.

Las tareas de evaluación y de planeación estratégica son impostergables, de cara al vencimiento del plazo constitucional, pues con el objetivo de determinar las funciones que ejecutarán en un futuro estos órganos, se tendrían que modificar diferentes instrumentos normativos y sería óptimo hacerlo con claridad, sobre el rediseño que requieren para lograr los objetivos que se les encomienden.

Instrumentos que norman los Órganos Implementadores
(entidades)



Fuente: SETEC. *Organismos Implementadores. Coordinación, institucionalización y eficiencia de recursos*. Octubre de 2012

Cuando estén establecidas normativamente las atribuciones de cada órgano, se deberán crear las capacidades necesarias dentro de los mismos, pues la tarea que realizan no es menor y requiere de experiencia y competencias específicas, al menos en el ámbito de planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas complejas. En cuanto a la instancia coordinadora nacional, en el Séptimo Foro Nacional de Seguridad y Justicia, el Presidente de la República (en reacción a la petición de la sociedad civil) planteó prolongar la vigencia de la SETEC para que, después del vencimiento del plazo constitucional, realice labores de seguimiento de la operación del sistema de justicia penal. La perspectiva es que la SETEC permanezca hasta el 30 de noviembre de 2018, buscando dar continuidad a sus acciones, manteniendo el control del subsidio otorgado a las entidades federativas y procurando la cooperación internacional.

En el caso de los OI en el ámbito local, ninguno tiene fecha cierta para el cese de sus funciones, pero tampoco existe claridad de, en todo caso, cuáles serán sus actividades o atribuciones después de junio de 2016. Únicamente en Durango, manifestaron que en septiembre de 2016 realizarán el cierre de proyectos, por lo que cesarán sus funciones con esa fecha. En Baja California, por su parte, el OI es una subsecretaría de enlace dentro la Secretaría de Gobierno y, por lo tanto, sus funciones van más allá de la implementación, por lo que no dejará de operar.

En relación con lo anterior, es oportuno hacer referencia a lo que algunos visualizan como un camino posible, e incluso natural, para las instancias de coordinación: que transiten hacia órganos encargados del monitoreo y la evaluación del sistema de justicia penal.

Como ya se ha dicho, el establecimiento de instancias y mecanismos para el seguimiento y la evaluación, es esencial para la mejora continua y permanente del sistema de justicia penal, lo que implica que esta labor no debe cesar una vez concluido el proceso de implementación, sino, por el contrario, intensificarse.

Sin embargo, es prudente preguntarse si los OI son las instancias adecuadas para transitar hacia ser las encargadas de la evaluación y el seguimiento del sistema de justicia penal. En primer lugar, no parece una determinación lógica que sean los órganos responsables de la implementación del sistema, los mismos que tengan la tarea de evaluarlo. Debe tratarse de instituciones autónomas e independientes, capaces de realizar evaluaciones críticas y con atribuciones que les permitan obligar a los operadores a generar información y a contar con mecanismos de transparencia eficientes.

Por otro lado, como se desprende de la información disponible, la labor de estas instancias durante el periodo de implementación de la reforma al sistema de justicia penal ha estado lejos de cumplir con los objetivos que se pretendían alcanzar, pues desde sus inicios se caracterizaron por la ausencia de una estrategia y una planeación integral a nivel nacional, lo que tendrá un impacto negativo directo en la operación del sistema. Por lo tanto, no resulta razonable que la evaluación del sistema esté en manos de las mismas las instituciones que, en principio, no lograron cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas.

A nivel local la mayoría de los órganos implementadores no han desarrollado condiciones para la evaluación y el seguimiento, además de que, como vimos antes, únicamente nueve entidades tienen formalmente establecidas unidades con estos propósitos. Sin embargo, no existe evidencia de que tales unidades cuenten con herramientas metodológicas para las funciones de monitoreo, evaluación y seguimiento. Por ejemplo, únicamente Yucatán y Nuevo León tienen sistemas de indicadores desarrollados.

Sin duda, la evaluación integral del sector justicia a nivel estatal es una prioridad y los esfuerzos que se realicen para conseguirla deben ser apoyados con asistencia técnica para que estén alineados a las mejores prácticas existentes en la materia y para que retomen los conceptos y clasificadores nacionales desarrollados por INEGI, cuando resulten aplicables. Sólo de esta manera los esfuerzos serán sostenibles en el tiempo y la información que se genere será confiable, verificable, comparable, útil y agregable a nivel nacional.

2. ASIMETRÍAS INSTITUCIONALES

La adecuada implementación del sistema de justicia penal suponía, además de voluntad política e inversión de recursos humanos y financieros, la coordinación de las instituciones y el desarrollo simétrico de sus capacidades, que les permitiera a éstas y a los operadores del sistema de justicia encontrarse en condiciones o niveles similares de desempeño en la operación. En ese sentido, resultaba de suma importancia que la implementación se enfocara en asegurar que existiera una coordinación interinstitucional, que garantizara procesos homogéneos, pero al mismo tiempo tomara en cuenta las particularidades propias de cada operador.

En tanto el objetivo de la reforma en materia de justicia penal consistió en lograr construir un sistema que funcione, fundado en instituciones fuertes y capaces, la deficiencia en la operación de algunas de ellas, compromete el éxito del sistema en su conjunto.

Como ya hemos señalado, para un desempeño homologado y simétrico de los operadores, resulta fundamental contar con sistemas de gestión conjunta y con sistemas informáticos de apoyo. A partir de lo anterior, como se indicó en el Reporte de Hallazgos 2014 y en el capítulo precedente, algunas entidades federativas implementaron el Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI) y, paralelamente, otras instituciones han desarrollado sistemas informáticos propios, con distintos niveles de intercomunicación, teniendo tanto resultados exitosos, como fallidos. Así, los resultados del establecimiento de estos sistemas informáticos -sea SIGI o uno diverso- no son del todo claros, a pesar de que su objetivo es, precisamente, generar insumos para la medición y evaluación.

A pesar de estos esfuerzos, el proceso de implementación ha ignorado la naturaleza sistémica de la transformación de la justicia penal y, particularmente, la necesidad de un desarrollo simétrico de capacidades entre las instituciones. A nivel nacional aún priva una enorme disparidad entre los recursos técnicos y humanos de procuradurías, tribunales de justicia, defensorías y policías, lo que hace inoperable un sistema penal de corte acusatorio de forma exitosa. Estas graves asimetrías existen tanto a nivel de capacidades institucionales, como entre entidades federativas.

Lo anterior es consecuencia de una falta de coordinación y de voluntad política pues, como ya hemos apuntado, el SJPA no fue visto en ningún momento como una política pública integral. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en el constante cambio de autoridades a cargo de las instancias políticas de coordinación u órganos implementadores, lo que se ha traducido, a su vez, en la vulnerabilidad de todo el proceso de implementación.

Por otro lado, la falta de voluntad política se ha reflejado también en la ausencia de creación de protocolos y modelos de gestión o de operación homologados a nivel nacional, lo cual es una necesidad fundamental para robustecer la simetría y coordinación entre las instituciones del sistema de justicia, en los distintos niveles federal y local.

Creación de protocolos homologados

Necesidad fundamental
para alcanzar simetría institucional

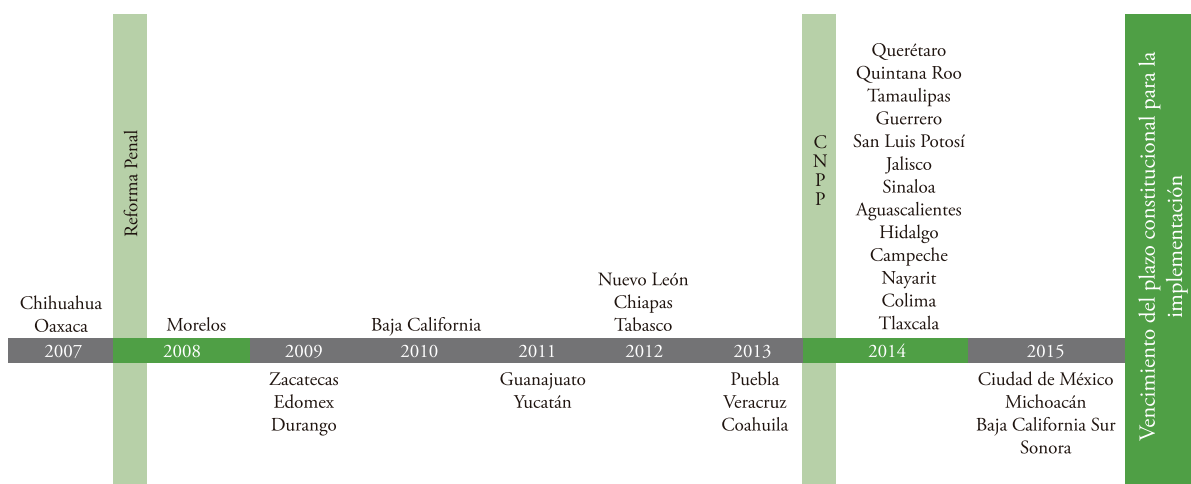
Otro aspecto que pone en evidencia la ausencia de simetría institucional, es la falta de acuerdos entre los operadores. Un claro ejemplo en este sentido fue, previo a la aprobación del CNPP, la dificultad que las instancias coordinadoras tuvieron para lograr que se aprobaran los códigos procesales locales. Si no pudieron lograrse acuerdos sobre un tema tan elemental para la reforma, ¿cómo podrían las entidades federativas conseguir recursos, aprobación de proyectos o publicación de protocolos? Esto también revela la falta de sensibilización que existe en los Congresos y las Legislaturas de las entidades federativas, respecto de las necesidades del sistema de justicia penal.

En este contexto, ante la ausencia de una estrategia y planeación integral a nivel nacional, que se tradujera en una política pública efectiva, se desarrollaron 33 procesos de transformación paralelos, pero, al mismo tiempo, desarticulados, que derivaron en una multiplicidad de escenarios en las entidades y en la federación. Mientras que algunos estados han intentado la transformación real de sus sistemas de justicia, otros optaron por ignorar durante años el cambio de paradigmas que se les venía encima. La federación, por su parte, comenzó a emprender acciones cuando el proceso estaba ya avanzado a nivel nacional, iniciando sus operaciones en un par de estados, apenas en 2014.

3. RITMOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Al día de hoy, en el ámbito local, el sistema de justicia penal acusatorio opera en todas las entidades federativas, ya sea total o parcialmente, mientras que a nivel federal lo hace en 24 entidades.⁷⁸ Sin embargo, el hecho de que el sistema haya entrado en vigor, no significa que, automáticamente, se cumplieron los objetivos de los plazos de la reforma constitucional y, mucho menos, el éxito de misma. Antes, es necesario analizar diversos aspectos que directamente inciden en la exitosa o deficiente operación del sistema.

En primer lugar, la cuestión más evidente a tomar en cuenta es que a pesar de que el sistema de justicia penal acusatorio opera hoy –por lo menos de manera parcial– en todas las entidades federativas, en muchos de los casos, tuvieron un retraso importante en el inicio de la operación. Tal como se observa en la figura que a continuación se muestra, los tiempos en la implementación a nivel nacional fueron bastante divergentes. Así, la Ciudad de México, Michoacán, Baja California Sur y Sonora iniciaron operación en 2015, siendo este último el que se inició en el nuevo sistema con mayor retraso, a tan solo seis meses de que se cumpliera el límite temporal establecido por la constitución en 2008.



⁷⁸ Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Durango, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, Aguascalientes, Colima, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Tabasco, así como en la Ciudad de México.

Cronología de entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

Entidad	Fecha de entrada en vigor del SJP
Chihuahua	01/01/07
Oaxaca	09/09/07
Morelos	30/10/08
Zacatecas	05/01/09
Estado de México	01/10/09
Durango	14/12/09
Baja California	11/08/10
Guanajuato	01/09/11
Yucatán	15/11/11
Nuevo León	01/01/12
Chiapas	21/05/12
Tabasco	28/09/12
Puebla	15/01/13
Veracruz	11/05/13
Coahuila	01/06/13
Querétaro	02/06/14
Quintana Roo	10/06/14
Tamaulipas	01/07/14
Guerrero	30/09/14
San Luis Potosí	30/09/14
Jalisco	01/10/14
Sinaloa	15/10/14
Aguascalientes	07/11/14
Hidalgo	18/11/14
Campeche	03/12/14
Nayarit	15/12/14
Colima	31/12/14
Tlaxcala	31/12/14
Ciudad de México	16/01/15
Michoacán	07/03/15
Baja California Sur	01/07/15
Sonora	15/12/15

Fuente: SETEC

A nivel nacional, las entidades federativas tardaron en la implementación, un promedio de 56 meses, a partir de la publicación de la reforma constitucional en junio del 2008. Un caso particular es el de Oaxaca que, a pesar de haber iniciado la operación en 2007 –incluso antes de la publicación de la reforma constitucional–, no ha logrado concluir la transición hacia el sistema penal acusatorio, a más de cien meses de operación.

Adicionalmente, en todo el territorio continúa operando el sistema penal mixto o inquisitivo para los procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema acusatorio y para determinados delitos.

El retraso observado en la operación del sistema penal acusatorio, es un reflejo de los ritmos heterogéneos de trabajo desarrollados en el país durante el proceso de implementación; pero, a pesar de ello, hay entidades en las que los avances han sido significativos. Debido a esta disparidad en los ritmos de implementación, no es razonable esperar el mismo escenario en estados como Chihuahua o Oaxaca, que llevan más de cien meses operando, que en Sonora, en donde recién se inició la operación. Tampoco parece descabellado pensar que, después del vencimiento del plazo constitucional, existirán grandes divergencias en cuanto a la calidad de la operación entre las distintas entidades federativas del país.

Si bien el momento de inicio de operaciones del sistema de justicia penal es un factor importante, no significa que un mayor número de meses de operación equivale a un mejor sistema o a una mejor operación. Como evidencia de ello está el caso de Oaxaca en el que, a pesar de ser el segundo estado que mayor tiempo lleva operando, el sistema penal acusatorio solo está implementado de manera parcial, pues únicamente abarca una región de la entidad.

Se tiene proyectado que para abril de 2016 únicamente en diez estados –Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas– el sistema acusatorio opere de manera total, es decir, en todo el territorio y para todos los delitos. En las demás entidades federativas, el sistema de justicia opera parcialmente e, incluso, en algunos casos ni siquiera se ha determinado una fecha para que inicie la operación en todo el territorio y para todos los delitos, como es el caso de Querétaro y de Baja California. El 18 de junio de este año, el 100% de los delitos y del territorio nacional, deben operar con el sistema de justicia penal acusatorio.

Entidades que operan el SJP de manera total o parcial
Diciembre 2015



Entidades que operan el SJPA de manera total o parcial
Proyección abril 2016*



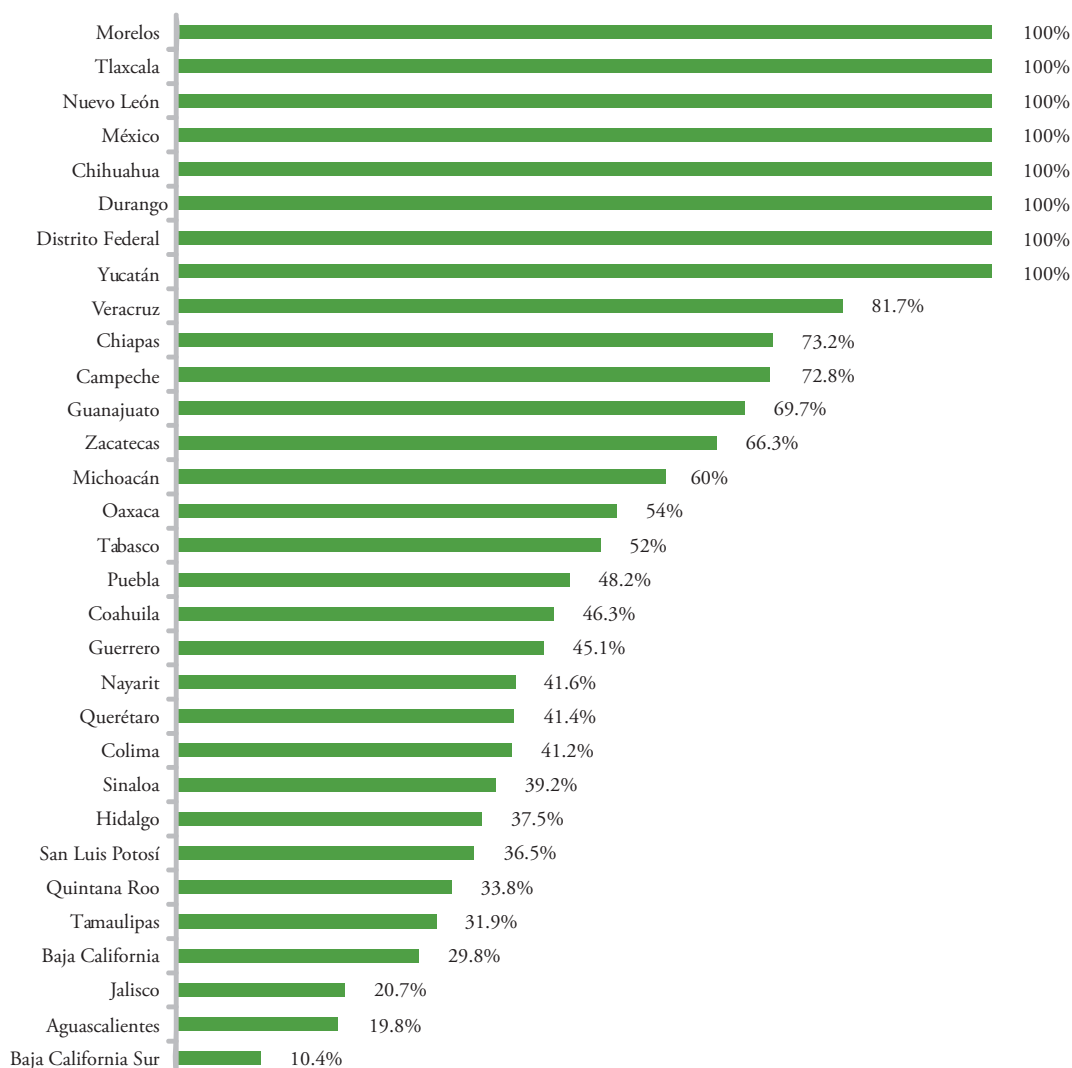
* Quintana Roo culminará la implementación durante los últimos días de abril.

Fechas en la que operará Sistema de Justicia Penal Acusatorio
en todo el territorio y para todos los delitos

Entidad	Fecha
Oaxaca	03-may
Michoacán	09-may
Veracruz	11-may
Jalisco	15-may
Campeche	18-may
Colima	20-may
Aguascalientes	27-may
Sonora	30-may
Nayarit	31-may
Baja California Sur	01-jun
Guanajuato	01-jun
Guerrero	01-jun
Tabasco	06-jun
Hidalgo	07-jun
San Luis Potosí	10-jun
Sinaloa	13-jun
Tamaulipas	13-jun
Ciudad de México	16-jun
Puebla	17-jun
Tlaxcala	18-jun
Baja California	18-jun
Querétaro	18-jun

Además, hay que resaltar que, en el ámbito local, de acuerdo con la SETEC, para noviembre de 2015 (pocos meses antes del vencimiento de plazo constitucional), el 63.3% de la población del país se encontraba cubierta con acceso al sistema de justicia penal acusatorio.⁷⁹

Porcentaje de Población cubierta por entidad, 2015⁸⁰



Fuente: SETEC, segundo informe semestral 2015

Bajo la misma lógica, tampoco puede afirmarse categóricamente que las entidades que llevan menos tiempo operando el sistema de justicia penal acusatorio cuenten con menores capacidades que aquellas que han operado por un periodo más prolongado. El retraso en el inicio de operaciones no es necesariamente una acción reprobable, siempre que durante el plazo constitucional se estuvieran ejecutando acciones, resultado de una planeación integral de implementación en la entidad.

⁷⁹ SETEC, Segundo Informe Semestral. Obtenido mediante solicitud de información institucional.

⁸⁰ En la gráfica no aparece el estado de Sonora, pues apenas entró en vigor el sistema penal acusatorio en diciembre de 2015.

Finalmente, es importante hacer referencia al papel que tuvo la aprobación y publicación del CNPP en los ritmos de la implementación. Como se observa en la línea del tiempo presentada páginas arriba, el Código Nacional fue un parteaguas, pues a partir de su publicación las entidades federativas empezaron a entrar al sistema con mayor celeridad.

Solamente en tres estados (Guanajuato, Chihuahua y Estado de México) no ha iniciado la vigencia del CNPP y comenzará hasta junio del 2016. En las demás entidades federativas, el inicio de vigencia ha sido gradual y tienen prevista la entrada en vigor para todo el territorio y para todos los delitos, entre mayo y junio del 2016, con excepción de los estados de Baja California y Querétaro, en donde ni siquiera se ha definido una fecha para el inicio de vigencia. No obstante, el Código Nacional deberá operar en todo el territorio nacional el 18 de junio del 2016.

Ninguna de las entidades federativas opera hoy únicamente con el CNPP, es decir, que en todas existe simultaneidad de códigos, pues aún opera el código tradicional para los procesos iniciados por hechos anteriores al sistema penal acusatorio. En nueve estados (Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), de hecho, operan tres códigos (el tradicional, el acusatorio local y el nacional), bien sea por la gradualidad de la entrada en vigor del CNPP o porque los códigos locales están siendo aplicados para hechos cometidos con anterioridad.

El impacto que tuvo la publicación del CNPP en los ritmos de implementación pudo obedecer a dos razones: la primera es que las entidades hayan visto la expedición de una legislación procesal homogeneizada a nivel nacional, como un incentivo para tomarse en serio la reforma constitucional. La segunda razón, que parece la más probable, es que –como señalamos en el apartado sobre las asimetrías institucionales– antes de la publicación del CNPP no existiera voluntad política y, por lo tanto, no se generaban los acuerdos necesarios entre los operadores locales para conseguir la aprobación de las legislaciones procesales estatales. En ese sentido, el CNPP solo representó un atajo para las entidades que se encontraban estancadas por la ausencia de voluntad política, sin embargo, esto no resolvió los problemas estructurales ya existentes.

Como ya hemos insistido, el temprano o tardío momento de entrada en vigor del sistema de justicia penal no equivale a una mejor o peor operación; a pesar de ello, la lógica podría apuntar a que aquellas entidades federativas en las que el sistema de justicia penal acusatorio ha estado en operación por un período más prolongado, hayan pasado por un proceso de aprendizaje y, por lo tanto, mejorado continuamente. Sin embargo, hay entidades que han destacado por su avance, a pesar de llevar un tiempo menor operando, contrario a lo que ha sucedido, por ejemplo, en el caso de Oaxaca.

Respecto al ámbito federal, a pesar de que en el Reporte de Hallazgos 2014 se mencionó que la declaratoria de inicio de vigencia realizada en septiembre de 2014 únicamente se refería a la primera etapa de implementación y se había evitado un calendario completo, al día de hoy ya se ha completado la quinta etapa de implementación, y el sistema de justicia penal acusatorio se encuentra operando en 24 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas). Las etapas de implementación subsecuentes, se encuentran previstas de la siguiente manera, sin que hayan sido definidas las entidades federativas que iniciarán operaciones en cada una de dichas etapas⁸¹:

⁸¹ SETEC, Segundo Informe Semestral. Obtenido mediante solicitud de información institucional.



Fuente: CJF, informe avances diciembre 2015

A pesar de que sea un logro importante la implementación con cobertura nacional, lo cierto es en términos de calidad del servicio para el usuario este tendrá que ser un proceso de mejora continua. Lo ideal sería que las entidades operaran bajo las mejores condiciones, que garanticen que el sistema de justicia penal funcione de manera exitosa.

4. RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES

La reforma constitucional implicó un enorme esfuerzo a nivel institucional. Este monumental proceso de transformación requería, entre otras cosas, de una considerable inversión de recursos financieros, a pesar de no estar cuantificados los costos de una reestructuración integral en la forma de impartir justicia en México. Para ser aprovechados, resultaba fundamental que se ejecutaran de manera transparente y eficiente, y con riguroso apego a una planeación adecuada.

El éxito de la implementación de la reforma tiene que ver con la cantidad, pero también con la calidad del gasto. Durante el proceso de implementación, que duró ocho años, los recursos que se han invertido han sido insuficientes o han sido utilizados de manera ineficiente. De cara a un proceso de mejora continua en la materia a nivel estatal y federal, es indispensable persistir en los esfuerzos y en la inversión de recursos financieros. Sin embargo, dado que en el ámbito presupuestario no se han cuantificado de manera específica los recursos invertidos hasta ahora a nivel nacional, resulta complicado proyectar una estimación certera respecto al monto de recursos adicionales que se requieren para completar de manera óptima y adecuada la implementación del sistema de justicia acusatorio. Y, ante una posible reducción de las fuentes de recursos -de las mismas instituciones, cooperación internacional y subsidios federales- y montos de financiamiento, se vuelven urgentes y fundamentales, al menos, dos acciones:

- Ejecutar los recursos disponibles de forma óptima y de acuerdo a una planeación que contemple la proyección de necesidades.

- Eficientar la operación de las instituciones de justicia para trasladar recursos del sistema tradicional al acusatorio, evitar estructuras duplicadas y diseminar buenas prácticas de la reforma penal a otras materias.

En el presente apartado, realizaremos un análisis de las distintas fuentes de recursos financieros que, desde CIDAC, hemos identificado, para la implementación tanto a nivel federal como a nivel local. Para el primer supuesto se toman en cuenta los recursos asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a cada una de las instituciones operadoras del sistema. Por lo que se refiere a las fuentes de financiamiento estatal, que atañen directamente al sistema de justicia penal, son:

- a)* Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del SJPA, asignado anualmente en el PEF;
- b)* Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal, constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (BANOBRAS);
- c)* Asignaciones presupuestales locales para el sector justicia;
- d)* Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); y
- e)* Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG)

A. RECURSOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Congreso de la Unión asigna anualmente recursos para las distintas instituciones que operan el sistema de justicia penal a nivel federal.

En el caso del Poder Judicial de la Federación (PJF), se asignan recursos, a fin de que cumpla con las funciones encomendadas en la Constitución, en materia de impartición de justicia, así como para la protección de los derechos humanos y sus garantías. Estos recursos se distribuyen, a su vez, entre el Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo el primero al que más recursos le son asignados. Entre 2009 y 2015 el presupuesto asignado al Poder Judicial aumentó en un 52.2%.

Por lo que hace a la Procuraduría General de la República (PGR), también le han sido asignados cada vez más recursos, aumentando un 38.3% entre 2009 y 2015. En el mismo periodo, el presupuesto asignado a la Policía Federal (PF) creció en 67.9%. En este caso, como se mencionó en el Reporte de Hallazgos 2014, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y la reasignación de funciones de seguridad a la Secretaría de Gobernación, implicó el traslado de adscripción de la Policía Federal, lo que impactó también en la asignación de recursos.

Respecto al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), que es el responsable del sistema penitenciario federal, el aumento en los recursos asignados fue considerable en

comparación con las otras dependencias federales. En este caso, el presupuesto asignado en 2015, respecto al de 2009 aumentó en 196.7%.

	PJF	PGR	PF	OADPRS
2009	\$34,023,540,217	\$12,309,857,565	\$15,248,078,783	\$6,781,372,106
2010	\$34,023,540,217	\$11,781,474,057	\$15,681,146,588	\$7,433,266,534
2011	\$38,035,758,006	\$11,997,812,200	\$18,281,575,783	\$10,897,576,490
2012	\$42,582,776,139	\$14,905,074,010	\$22,052,410,198	\$12,757,665,465
2013	\$46,479,491,963	\$15,760,503,313	\$19,799,946,079	\$17,309,576,812
2014	\$50,241,566,172	\$17,288,262,206	\$22,041,742,649	\$18,505,653,982
2015	\$51,769,068,710	\$17,029,485,877	\$25,599,635,164	\$20,118,683,418
Aumento 2009 - 2015	52.2%	38.3%	67.9%	196.7%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio fiscal 2010 a 2015

Por lo que se refiere al Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP) -una de las instituciones claves en la reforma al sistema de justicia-, éste cuenta con independencia técnica y operativa mas no presupuestal, por lo que los recursos que se le asignan dependen del Consejo de la Judicatura Federal. En este contexto, como se indicó en el previo Reporte de Hallazgos, se observa que, si bien el presupuesto asignado a la institución ha aumentado en los últimos años, también es cierto que representa una fracción mínima del presupuesto total del PJF.

Institución	2012	2013	2014	2015
PJF	\$42,582,776,139	\$46,479,491,963	\$50,241,566,172	\$51,769,068,710
IFDP	\$13,680,575	\$15,458,815	\$16,225,473	\$16,872,787
% del presupuesto	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, Ejercicio fiscal 2010 a 2016 / Instituto Federal de Defensoría Pública, Informes Anuales

Como se observa, las instituciones federales a las que corresponde la operación del sistema de justicia penal, han recibido cada vez más recursos, al menos en el periodo del proceso de implementación de la reforma. Sin embargo, como mencionamos al inicio de este capítulo, el monto de los recursos no es el único factor relevante, pues es fundamental contar con información clara y precisa sobre la manera en que dichos recursos son gastados, cosa que no ocurre, con lo que resulta complicado establecer cuántos de esos recursos han sido efectivamente aprovechados para la implementación del sistema pena acusatorio.

Sin dicha información, sería aventurado realizar afirmaciones tajantes respecto al avance en el proceso de implementación, frente a los recursos con los que se cuenta. Lo único que tenemos claro, es que ha habido una asignación cada vez mayor de recursos a las instituciones, pero desconocemos el impacto

real de esa inversión en el marco de la implementación de la reforma. La falta de transparencia en ese sentido representa un peligroso problema, pues encontramos que en algunas de las instituciones operadoras en el ámbito federal, no se observa una relación directa entre el aumento de recursos y el avance en la implementación. Un ejemplo claro de esta premisa, es el caso del OADPRS, en el que la asignación de recursos ha sido considerablemente mayor en los últimos seis años, y no obstante es una de las instituciones que mayor rezago tiene en el ámbito de capacitación.

En virtud de lo anterior, es una necesidad urgente que existan mecanismos de transparencia e información que permitan conocer la manera en que se están gastando los recursos financieros, pues solo de esa forma podría establecerse una estrategia para hacer un uso más eficiente de los mismos.

B. RECURSOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

a) Subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal

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

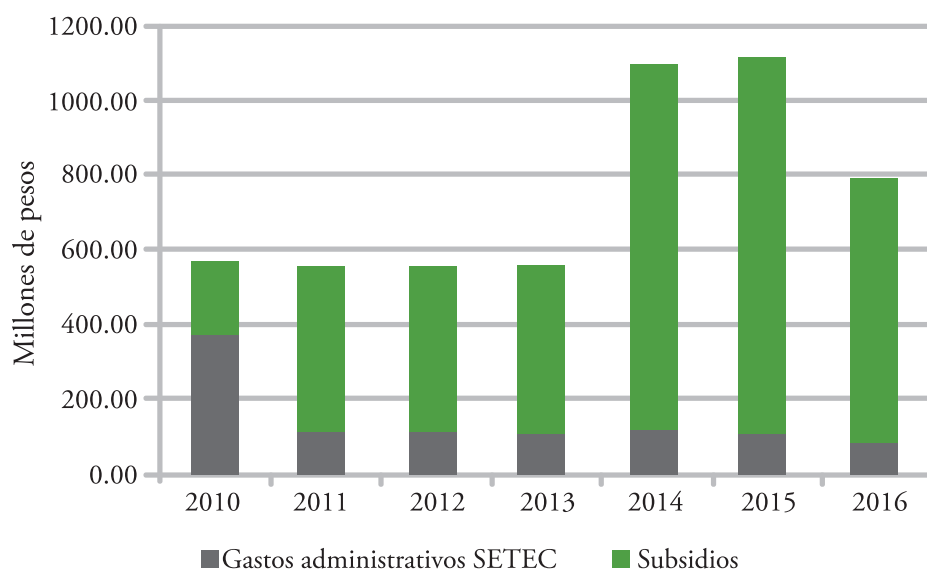
Entre 2010 y 2016, el Congreso de la Unión ha asignado un total de \$5,235,718,382 a la SETEC, de los cuales el 81% (\$4,241,312,422) han sido destinados al otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma. El 19% restante (\$994,405,960) se ha asignado al pago de servicios personales, de gastos de operación y de otros gastos de administración del órgano implementador nacional. En la exposición de motivos del proyecto de PEF 2015⁸² se propuso incluir mil millones de pesos en el programa “Otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal”, como una de las prioridades del gasto público, sin embargo, no se observa un aumento sustancial en los recursos asignados en 2015 respecto de los de 2014.

⁸² Exposición de Motivos Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/exposicion/1politica_gasto.pdf

Recursos asignados a la SETEC

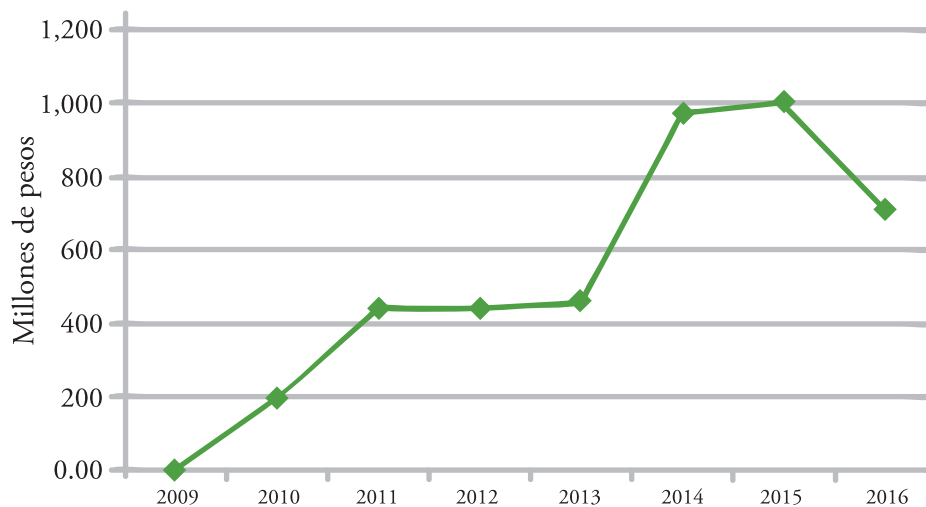
Año	Servicios Personales	Gastos de operación	Otros de gasto corriente	Subsidios	Total
2010	\$65,583,616	\$301,929,666	\$35,405	\$196,288,517	\$563,837,204
2011	\$55,484,732	\$52,794,481	\$2,602,650	\$443,424,000	\$554,305,863
2012	\$61,247,834	\$49,520,725	\$600,000	\$443,424,000	\$554,792,559
2013	\$59,634,225	\$42,766,459	\$800,000	\$458,943,840	\$562,144,524
2014	\$78,423,009	\$38,321,311	\$1,070,000	\$976,443,840	\$1,094,258,160
2015	\$69,769,353	\$38,244,129	0	\$1,009,642,931	\$1,117,656,413
2016	\$52,327,015	\$23,251,350	0	\$713,145,294	\$788,723,659
Total	\$442,469,784	\$546,828,121	\$5,108,055	\$4,241,312,422	\$5,235,718,382

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio fiscal 2010 a 2016



El otorgamiento de estos recursos ha sido clave en los procesos de implementación en la mayoría de las entidades federativas. Pese a ello, para 2016, cuando se tienen que dar los últimos esfuerzos en la implementación, ha habido una reducción del 29% en los recursos para el otorgamiento de subsidios. Esto podría indicar dos cosas: primero, que los legisladores dieron menor prioridad a las necesidades financieras en materia de justicia y, segundo, que prevalece la idea de que la implementación culminará en junio de 2016, sin tomarse en cuenta las enormes necesidades que se tienen de manera posterior al cumplimiento del plazo constitucional.

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



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio fiscal 2010 a 2016

En principio, los recursos asignados al otorgamiento de subsidios, que no fueron destinados a la administración, debieron ser distribuidos entre las entidades federativas y ejercidos por éstas para la ejecución de distintos proyectos dirigidos a la implementación.

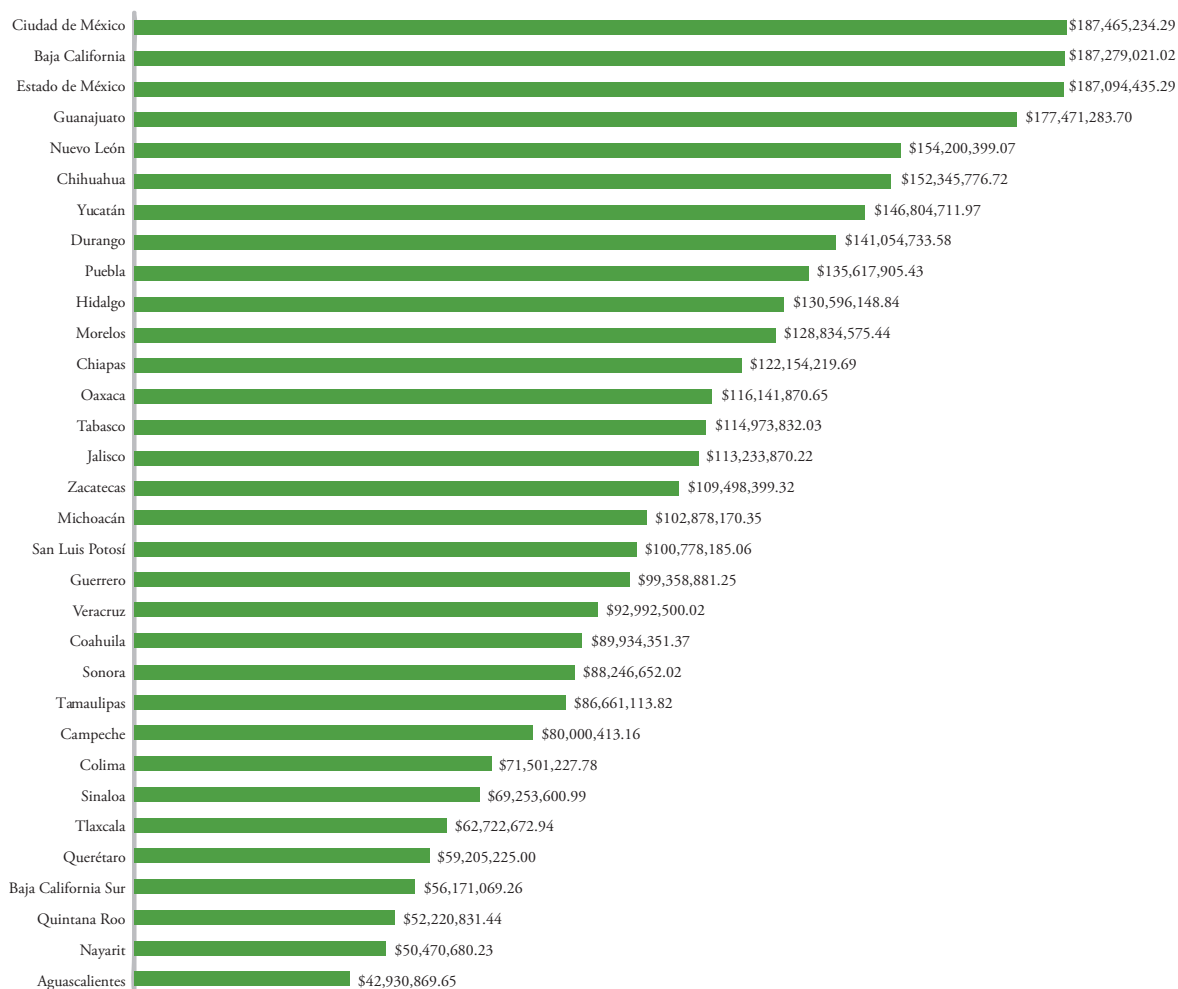
La lógica indicaría que entre menos avanzadas estén las entidades en el proceso de implementación, mayores deberían ser los recursos del subsidio asignados al paso de los años, para fomentar y contribuir a acelerar los procesos de implementación. A su vez, los recursos deberían tener un reflejo directo en el progreso en la implementación y en un mejor desempeño de los operadores locales. En el Reporte de Hallazgos 2013 se observó una relación entre las entidades federativas más avanzadas en su grado de implementación con el subsidio aprobado. En 2014 se encontró que, con base en el desempeño medido a partir de índice derivado de la metodología de CIDAC, los cinco estados con menor desempeño en el ámbito de condicionantes, fueron los mayormente beneficiados con el otorgamiento del subsidio, siendo el Estado de México –el peor calificado de acuerdo al ranking 2013– el que obtuvo la mayor cantidad de recursos en 2014, mientras que los estados con mejor desempeño de acuerdo al ranking 2013 –como Chihuahua, Nuevo León y Baja California–, se encontraron en un nivel medio del índice de reparto.

Para el año 2015, las entidades federativas que en mayor medida fueron beneficiadas con el subsidio de apoyo para la implementación del nuevo sistema, 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). Por su parte, 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).

Analizando los recursos asignados en los últimos años, se observa que, entre 2010 y 2015, la SETEC ha distribuido \$3,510,092,861.60, los cuales han sido clave en los procesos de implementación de la mayoría

de las entidades federativas. En este periodo, la Ciudad de México, Baja California y el Estado de México son los estados que han recibido más recursos.

Subsidio Total 2010 - 2015



SETEC, información recuperada de: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Subsidios>, fecha de consulta: marzo 2016

La distribución de los subsidios otorgados debió tener un impacto directo en el desempeño de las entidades que fueron beneficiadas con estos recursos. No obstante, quienes se llevaron el mayor porcentaje de estos recursos –Ciudad de México y Estado de México–, si bien tuvieron un avance respecto al año anterior, siguen sin superar la media de las entidades con una evaluación más deficiente. En el caso de Baja California, ocurrió lo opuesto pues, aunque se encuentra entre las entidades mejor evaluadas, mostró un retroceso respecto al año anterior.

Como hemos mencionado en los reportes anteriores, los principales ejes a los que deben destinarse los recursos presupuestales son los de reorganización institucional, infraestructura, tecnologías de la información y equipamiento, así como a capacitación, difusión y seguimiento y evaluación.

En un análisis por eje es posible observar que “infraestructura” es el rubro en que más recursos se han invertido, lo que puede deberse, en parte, a la naturaleza misma de los proyectos y porque la asignación responde finalmente a las solicitudes que realicen las entidades a través de sus órganos implementadores. Sin embargo, otro factor de rige la asignación de recursos son los lineamientos de que la misma SETEC diseña con base en la observación de las necesidades locales. En este sentido, llama la atención que rubros como difusión y transparencia tengan más financiamiento que ejes claves como la planeación o el seguimiento y evaluación, cuyos productos son claves para la implementación, operación y consolidación del sistema de justicia acusatorio.

Eje	Monto total otorgado 2010 - 2015	Rangos 2010 - 2015		
Infraestructura	\$1,167,811,211.74	Mín.	Querétaro	\$1,477,634.68
		Máx.	Chihuahua	\$100,566,391.85
Tecnología y equipamiento	\$944,372,241.88	Mín.	Quintana Roo	\$9,992,551.90
		Máx.	Baja California	\$71,979,622.92
Capacitación	\$623,765,621.24	Mín.	San Luis Potosí	0
		Máx.	Hidalgo	\$48,967,881.80
Gestión y reorganización	\$274,989,662.98	Mín.	Baja California, Chihuahua, Edo. de Méx., Oaxaca y Zacatecas	0
		Máx.	Nuevo León	\$26,005,133.33
Difusión y transparencia	\$315,334,170.94	Mín.	Aguascalientes	0
		Máx.	Estado de México	\$46,934,132.00
Planeación	\$91,394,820.00	Mín.	Baja California, Chihuahua, Durango, Edo. de Méx., Hidalgo, Tamaulipas	0
		Máx.	Nuevo León	\$5,924,692.00
Seguimiento y evaluación	\$49,374,192.92	Mín.	Campeche, Chiapas, Colima, Edo. de Méx., Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas	0
		Máx.	San Luis Potosí	\$18,068,926.92
Normatividad	\$43,040,939.90	Mín.	Veracruz, Chihuahua, Durango, Edo. de Méx., Guanajuato, Jalisco, Morelos, Oaxaca	0
		Máx.	Yucatán	\$4,119,249.00

Fuente: SETEC, información recuperada de: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Subsidios>, fecha de consulta: marzo 2016

A pesar de que, como ya se ha dicho, los procesos de seguimiento y evaluación son fundamentales para que el sistema de justicia opere de manera satisfactoria, encontramos que en el periodo de 2010 a 2015, solamente el 1.4% de los recursos fueron asignados para ese eje. En los primeros años, podía comprenderse esa baja asignación de recursos, pues, por su propia naturaleza, es un eje que fue adquiriendo mayor relevancia en tanto progresaba el proceso de implementación y se contaba con un avance suficiente, susceptible de ser evaluado, para, posteriormente, darle seguimiento. Sin embargo, en 2015 continuó la tendencia de otorgar menos recursos para este rubro. En los meses inmediatos anteriores al vencimiento del plazo constitucional, con la totalidad de entidades operando –al menos en forma parcial–, la evaluación y el seguimiento de los resultados adquieren particular relevancia, porque brindan la posibilidad de redirigir esfuerzos y optimizar estrategias, en caso de ser necesario.

Los objetivos que persigue la SETEC con el otorgamiento de los subsidios de apoyo para la implementación, no han sido del todo claros, lo que ha representado un obstáculo para la autorización de los proyectos y la asignación de recursos, traduciéndose en un impacto negativo en el proceso de implementación.

El 21 de diciembre de 2015, se publicó en el DOF el *Acuerdo por el que establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal, a favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2016*⁸³, cuyo objetivo general es establecer las bases y requisitos para destinar a las entidades federativas el subsidio, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y cierre de los proyectos que, en su caso, se aprueben a las entidades federativas, con el fin de que la administración y comprobación de los recursos públicos federales, se realice con base en los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género a que se refiere el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Entre las novedades de estos lineamientos, respecto al año anterior, se encuentra que crea nuevas herramientas de seguimiento y amplía las obligaciones de las entidades federativas, entre las que se encuentra la de entregar mensualmente avance en los proyectos.

b) Fideicomiso de Apoyo para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (BANOBAS)

Adicionalmente al otorgamiento de subsidios administrados por la SETEC y asignados en el PEF anualmente, a nivel federal se encuentra el “Fideicomiso de apoyo para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal”. Este instrumento, creado por BANOBAS en julio de 2014, es resultado de la asignación que se hizo en el PEF 2014 de \$5,000,000,000 (cinco mil millones de pesos) para las entidades federativas, en el ramo general 23, denominado “Provisiones Salariales y Económicas”.

La asignación de estos recursos se sujetó a los *Lineamientos para apoyar la implementación del sistema de justicia penal en las entidades federativas*⁸⁴ emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en enero de 2014, mismos que indican que corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) aprobar los proyectos susceptibles de recibir apoyo, previa opinión técnica de la SETEC. Se trata de proyectos en materia de equipamiento tecnológico –equipo y programas de cómputo para el desarrollo de tecnologías de información, comunicación y servicios periciales– e infraestructura –construcción, ampliación, conclusión y mejoramiento–, que son los proyectos más costosos.

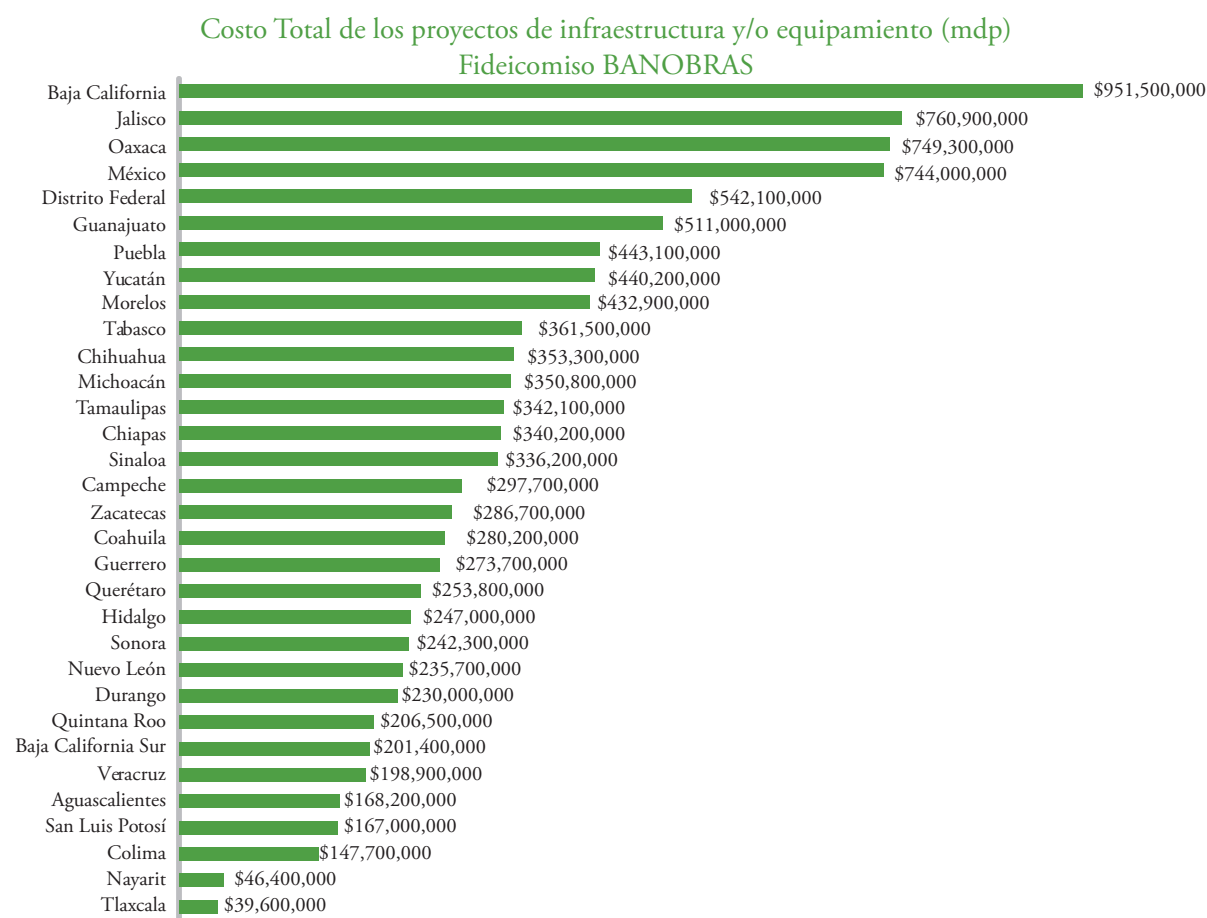
⁸³ Información disponible en la página web de la SETEC, en la dirección electrónica: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Subsidios>

⁸⁴ Publicados en el DOF de 31 de enero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331365&fecha=31/01/2014

Tal como se indicó en el Reporte de Hallazgos 2014, las entidades federativas tenían como fecha límite el 31 de marzo de 2014 para solicitar los recursos que les correspondían de acuerdo con los lineamientos de la SCHP, pues de lo contrario, la UCPD tenía la facultad de reasignarlos. No obstante, a pesar de que para junio de 2014 la SETEC había recibido poco más de 400 proyectos para dictamen técnico, la SHCP reportó en septiembre del mismo año que no existían proyectos aprobados ni recursos asignados para este fondo.

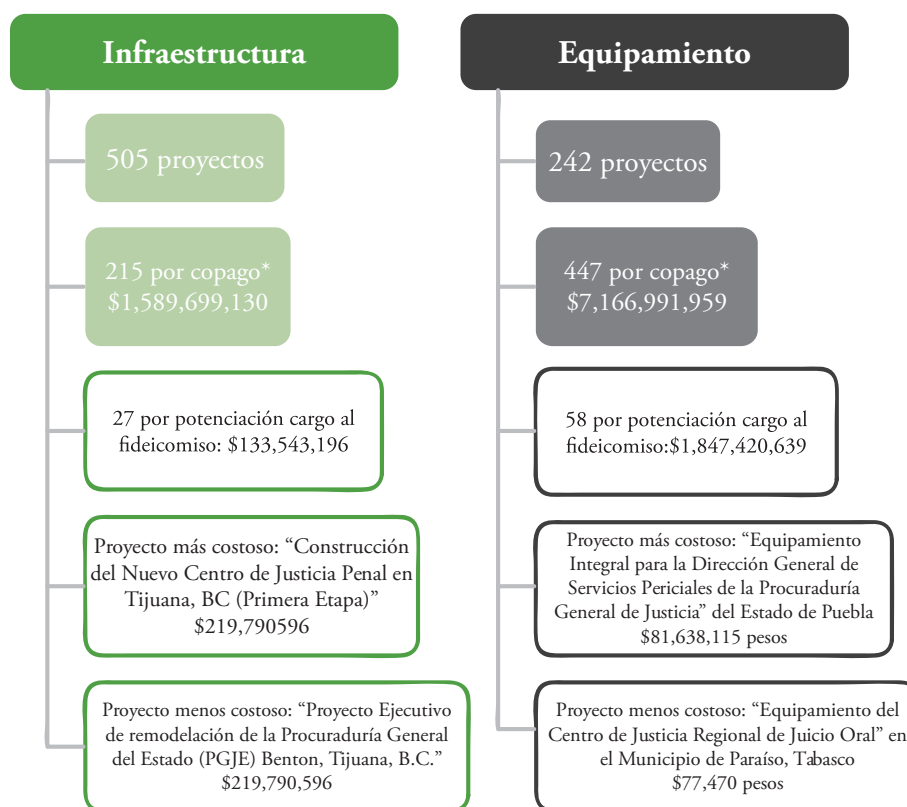
La demora en la asignación de los fondos de este fideicomiso, destinado a proyectos esenciales para la operación del sistema de justicia, tuvo una repercusión en la planeación y ejecución óptima de los recursos de las entidades federativas para la operación del sistema de justicia.

De acuerdo con información proporcionada por la SETEC, en 2015 se aprobaron 747 proyectos para inversión en infraestructura o para equipamiento tecnológico, con los cuales este recurso se encuentra totalmente asignado, distribuyéndose entre las entidades de la siguiente manera:



Fuente: Información proporcionada por SETEC, marzo 2016

De los 747 proyectos que cubrió el fideicomiso de los 5 millones en 2015, 32% se destinaron a equipamiento tecnológico y 68% a proyectos de infraestructura.



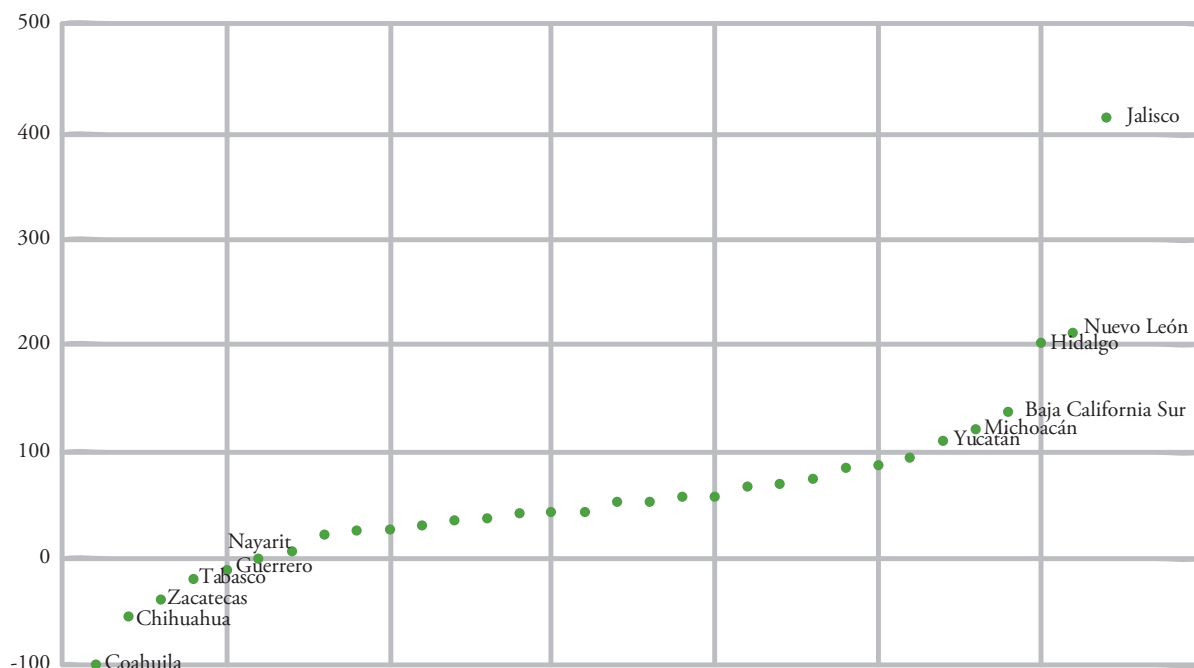
* Sólo se cargó la mitad de los recursos al fideicomiso, y el otro 50% fue aportado por la entidad.

c) Asignaciones presupuestales locales para el sector justicia

A casi una década de que se iniciara la reforma al sistema de justicia, y al ser uno de sus objetivos principales el de dotar de mayor eficiencia a las instituciones, no se observa, desafortunadamente, que existan cambios sustanciales en las asignaciones presupuestales que las entidades federativas hacen a las instituciones involucradas.

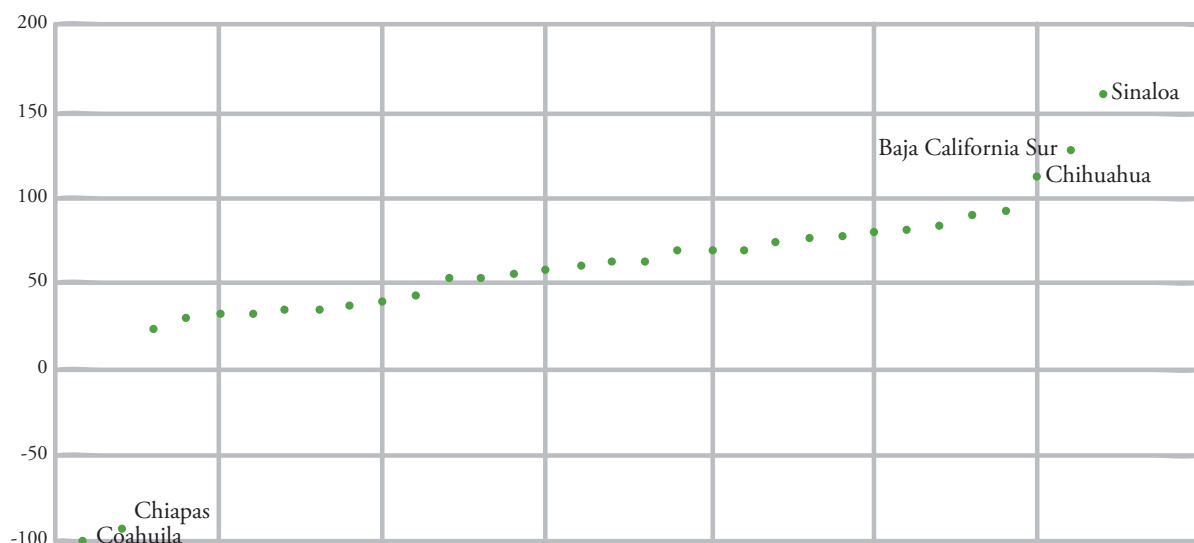
En el caso de la procuración de justicia a nivel estatal, la mayoría de las entidades federativas presentan en 2016 un aumento de presupuesto menor al 100%, respecto a la dotación de 2010. Sin embargo, Nayarit, Guerrero, Tabasco, Zacatecas, Chihuahua y Coahuila muestran una disminución de recursos, cuando solo dos de ellas - Chihuahua y Zacatecas- han culminado con la entrada en vigor del sistema penal acusatorio para todos sus delitos y en todo el territorio. El resto de esas entidades, en realidad, tienen importantes pendientes para cumplimentar la reforma constitucional. El caso contrario sucede con Yucatán, Michoacán, Baja California Sur, Hidalgo y Nuevo León, que presentan un aumento de recursos mayor al 100% en el mismo periodo. Y mención especial merece el caso de Jalisco, cuyo aumento presupuestal es mayor al 400%, como se observa en la siguiente gráfica:

Porcentaje de cambio del presupuesto estatal asignado a procuración de justicia
2010 - 2016



Por lo que se refiere a la impartición de justicia, los cambios son menos dramáticos, pero nuevamente Coahuila presenta una disminución presupuestal y Baja California Sur un aumento. En este rubro, a diferencia del anterior, Chihuahua, presenta un aumento presupuestal.

Porcentaje de cambio del presupuesto estatal asignado a impartición de justicia
2010 - 2016



Es importante señalar que tampoco se observan cambios en la forma de reportar la aplicación de los recursos, pues no fue posible desagregar todos o la mayoría de los presupuestos asignados a cada institución respecto a los siguientes rubros de gasto:

- Servicios personales.
- Materiales y suministros.
- Servicios generales.
- Bienes inmuebles (total).
- Transferencias y subsidios

De la misma forma que en los reportes de Hallazgos previos, por tercer año consecutivo no se pudo obtener la asignación financiera otorgada a las unidades encargadas de la defensa pública en materia penal, a pesar de que se trata de un operador esencial del sistema penal acusatorio. Únicamente Aguascalientes, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas tienen información al respecto, aunque no para todos los años.

d) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG)

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) es un fondo presupuestal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para cumplir diversas estrategias englobadas en 17 programas de seguridad pública con prioridad nacional, acordados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.⁸⁵

Este recurso se distribuye entre las entidades federativas, atendiendo a los criterios aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los cuales toman en consideración, entre otros factores, el avance estatal en la implementación del nuevo sistema de justicia penal.⁸⁶

Las entidades federativas deben aportar, cuando menos, el 25% de los recursos que les son otorgados por la Federación para, con el FASP, integrar un presupuesto conjunto para impulsar acciones específicas; es decir, el fondo lo reciben como aportación estatal, bajo la modalidad de copago. Para realizar proyectos relacionados con la implementación del sistema de justicia con recursos del FASP, algunas entidades federativas han estado en constante interacción con la Dirección General de Asistencia Técnica (DGAT) y con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública –encargados de la administración de este recurso–, con el objetivo de elaborar solicitudes y estar en condiciones de transferir los recursos disponibles a los fideicomisos instalados para la ejecución de los proyectos autorizados.⁸⁷

⁸⁵ Información disponible en la página web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la dirección electrónica: <http://www.secretariadosejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/fasp.php>; Esta información corresponde al ejercicio fiscal 2015.

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ SETEC (2015), Informe semestral de actividades.

Derivado de estos trabajos, con corte al mes de noviembre de 2015, de acuerdo con la SETEC, se cuenta con la aprobación de disponibilidad presupuestal para que 12 entidades federativas aporten recursos FASP a los fideicomisos, bajo la modalidad de copago:

Entidad	Monto (mdp)
Aguascalientes	24.3
Campeche	60
Coahuila	50
Durango	18
Estado de México	108.9
Hidalgo	37.1
Morelos	100.1
Nuevo León	43.8
Oaxaca	21
Puebla	60.1
San Luis Potosí	38.1
Zacatecas	74.9

Fuente: Informe semestral de actividades, SETEC 2015

En 2016 se aprobó una cantidad de 7 mil millones de pesos para este subsidio, lo que representa una reducción de 14.5% respecto al año anterior. Los criterios de distribución del FASP toman en cuenta población, combate a delincuencia, control de confianza, información de seguridad pública, nuevo sistema de justicia penal y sistema penitenciario. Igualmente, la asignación y ejecución de esos recursos busca estar alineada con el Plan Nacional de Capacitación. El 21 de agosto de 2015 se publicó el acuerdo del “Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas”, en donde se establecen 40 horas de capacitación bajo cinco protocolos nacionales, los cuales se deben implementar con recursos de FASP, FORTASEG y SETEC.

Por otra parte, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, se creó un nuevo subsidio para sustituir al Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) que durante 2015 tuvieron 4,893.9 y 2,759.1 millones de pesos, respectivamente, para apoyar a municipios y entidades federativas. Se trata del Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG), el cual fue creado buscando una mayor efectividad en la aplicación de los recursos y al que fueron asignados 5,952.7 millones de pesos para diversos destinos de gasto, entre los que se encuentra la Formación en Sistema Penal Acusatorio.

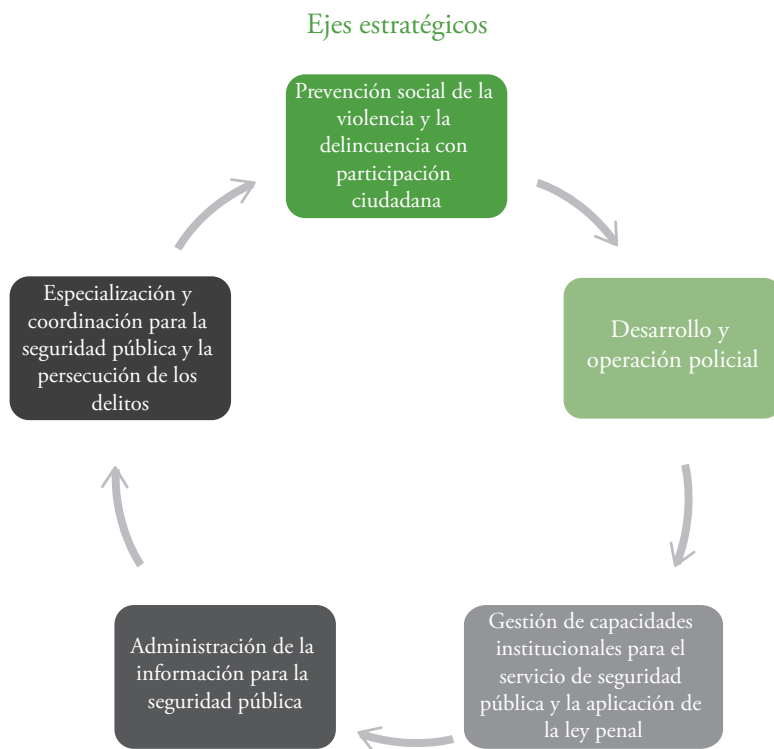
La estrategia de asignación de estos recursos es:

- 1) Una asignación principal de 5,465.8 millones de pesos dirigidos a 300 beneficiarios, conforme a dos criterios: elegibilidad y distribución. Sus fórmulas para asignación toman en cuenta variables como población, incidencia delictiva y disminución de delitos, estado de fuerza y características municipales. Entre los beneficios de los criterios de asignación, destaca que se eliminan las restricciones que existían para acceder a los subsidios, así como el techo estatal. Entre los 300 beneficiarios se encuentran:

- 12.2% de los municipios del país.
- 68.8% de la población nacional.
- 91.3% de la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto a nivel nacional.
- 71.9% del estado de fuerza municipal nacional.

2) Una asignación complementaria de 408.6 millones de pesos dirigida a municipios que cumplieron con los requisitos para acceder a una segunda asignación de SUBSEMUN, pero que no la recibieron.

En la XXXVIII Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó cinco ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como diez Programas con Prioridad Nacional para que se constituyan como ejes rectores en la aplicación de los recursos tanto del FASP como del FORTASEG. Estos ejes estratégicos y programas de prioridad nacional son⁸⁸ :



⁸⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ejes Estratégicos y Programas de Seguridad Nacional. 15 de enero de 2016. Disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documento1.pdf>

Programas con prioridad nacional

Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana.

Desarrollo, profesionalización y certificación policial.

Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.

Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.

Fortalecimiento al sistema penitenciario y de ejecución de medidas para adolescentes.

Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.

Sistema nacional de información para la seguridad pública.

Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncia ciudadanas.

Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.

Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

C. CONSIDERACIONES

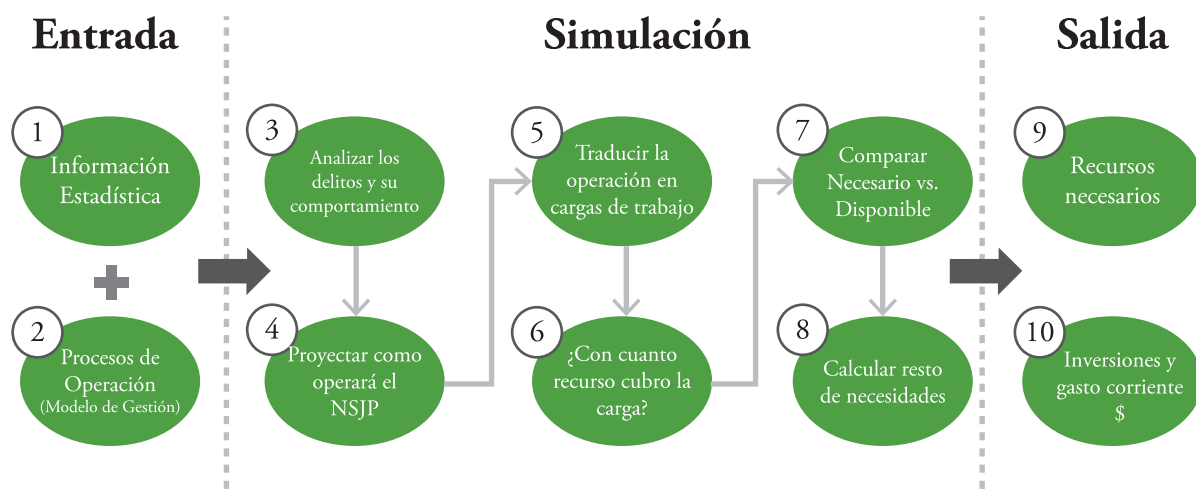
A partir del análisis de los recursos invertidos, tanto para el proceso de implementación, como para la operación del sistema de justicia penal acusatorio, podemos concluir que si bien se cuenta con cierta información que nos permite apreciar los ejes en los que han sido aplicados determinados recursos, lo cierto es que, de manera global, no existe claridad respecto a cómo ni en qué han sido gastados, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas.

Respecto a las fuentes financieras de las cuales sí contamos con información sobre su asignación a las entidades federativas, como el subsidio de apoyo a las entidades federativas para la implementación, el Fideicomiso de BANOBRAS y el FASP, observamos que el Estado de México ha sido uno de los mayores beneficiarios de los mismos. No obstante, esta entidad federativa, si bien ha mostrado un avance en los últimos años, continúa estando sin superar a la media en cuanto a la implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio. Esta situación podría deberse a que ha presentado avances asimétricos, pues ha focalizado sus esfuerzos en la procuraduría estatal. Tenemos, por otra parte, el caso de Baja California, que también ha sido de las entidades que más recursos ha recibido y que se encuentra dentro de las diez mejor calificadas, pero este año presentó un retroceso respecto al anterior.

El hecho de no tener claridad, al menos de manera global, sobre cómo han sido aplicados los recursos hace inasequible estimar el impacto que estos han tenido en la operación del sistema de justicia. Consecuentemente, tampoco es posible llevar a cabo una proyección de las necesidades financieras para las etapas subsecuentes, tanto para los meses previos al vencimiento del plazo constitucional, como hacia el futuro para la consolidación del sistema. Resulta fundamental que las acciones financiadas con estos recursos obedezcan a una adecuada y rigurosa planeación y que su ejecución y resultados sean objeto de un estricto seguimiento y evaluación.

El propio Consejo de Coordinación ha reconocido la importancia de contar con información precisa sobre el gasto corriente de los recursos, pues permitiría realizar una proyección de las necesidades para la operación del sistema. Por ello, el 21 de abril de 2015, la SETEC presentó al Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP la metodología con la que se llevaría a cabo el análisis de los costos y gastos de operación del sistema de justicia acusatorio en las entidades federativas⁸⁹ Para ello se diseñó un simulador nacional cuyo propósito es constituirse como una herramienta que facilite la estimación de los recursos, tanto humanos como financieros, necesarios para la implementación y operación del sistema de justicia penal. En otras palabras, el simulador examina y transforma la información estadística en cuantificación de necesidades, teniendo así escenarios posibles de operación, de acuerdo con los recursos necesarios y disponibles. La siguiente imagen representa el funcionamiento del simulador nacional:

⁸⁹ En julio de 2014, el Consejo de Coordinación aprobó la creación de un “Grupo de Trabajo en el ámbito local para atender y acelerar la implementación de Sistema de Justicia Penal Acusatorio en las entidades federativas”, mismo que fue instalado el 29 de septiembre de 2014, Dicho Grupo de Trabajo, en su tercera sesión celebrada el 28 de enero de 2015, aprobó la elaboración de un “Estudio para conocer el costo de la operación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal Acusatorio”.



Fuente: Acuerdo COCO/XIV/007/15

Este proyecto representa una oportunidad para tener un mejor conocimiento de la manera en que se están empleando los recursos públicos destinados al sistema de justicia penal, para, de esa manera, poder estimar proyecciones de las necesidades financieras para la operación en el futuro.

En sesión ordinaria de agosto de 2015, el Consejo de Coordinación determinó instruir a la Secretaría Técnica, a entregar a los órganos correspondientes del Estado Mexicano, el resultado del análisis de costos y gastos de operación del SJPA en las entidades federativas, a efecto de que “sea un instrumento de sensibilización que permita ponderar y explorar los sistemas de financiamiento que se requieran para la continuación y operación del propio sistema”⁹⁰.

Lo que sí podemos concluir, a partir de la información disponible, es que no ha existido una paridad en la distribución de los recursos y que los criterios y objetivos para su asignación no han sido claros. Muestra de ello es que los lineamientos de la SETEC tuvieron que ser modificados para el 2016, así como también fueron fortalecidas las reglas y objetivos y actualizados los criterios, fórmulas y variables para la asignación de recursos del FASP en el ejercicio fiscal 2016. Esta necesidad de realizar ajustes, puede deberse, entre otros factores, a que en los años precedentes la distribución y asignación de los recursos ha sido confusa y problemática.

Ante este escenario es prudente colegir que, efectivamente, se requiere de una inversión adicional de recursos para la consolidación del sistema de justicia penal, de manera posterior al cumplimiento del plazo constitucional. Para ello, es recomendable que, en los próximos meses, se establezca cuál es el grado de avance en el proceso de implementación del sistema acusatorio en México, así como las brechas específicas para cada operador en los diferentes ámbitos de la implementación y operación. Es esencial diseñar una planeación con acciones y metas establecidas a mediano y largo plazo, que sea viable a través del financiamiento.

⁹⁰ Acuerdo COCO/XIV/007/15, aprobado en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, celebrada el 25 de agosto de 2015 y publicada en el DOF de 15 de octubre del mismo año.

Como ya se ha dicho, es indispensable que tanto las instancias a las que corresponde la distribución de los recursos financieros, como las autoridades locales, los administren y ejecuten con eficiencia, transparencia y responsabilidad (sean federales, locales o de cooperación). Las acciones financiadas con estos recursos deben, necesariamente, atender a una adecuada y rigurosa planeación y su ejecución y resultados deben ser objeto de un estricto seguimiento y evaluación. De ahí que sea urgente transparentar el uso del gasto corriente por parte de cada una de las instituciones que operan en el sistema acusatorio, en cada entidad federativa y a nivel federal, para verificar que sean congruentes con la política pública encaminada a establecer un sistema de justicia penal óptimo.

En resumen, independientemente de la cantidad de recursos disponibles, es necesario que las instituciones que administran y ejecutan estos recursos, los utilicen con la mayor eficiencia, transparencia y responsabilidad, en concordancia con una ejecución financiera responsable. Esto es así ya que, como hemos insistido, no se trata de una cuestión de recursos, sino de la voluntad política de contar con un sistema de justicia penal óptimo, por lo que es fundamental persistir en los esfuerzos y que los resultados de la política pública demuestren la utilidad de continuar invirtiendo en materia de justicia.

The background of the entire image is a repeating pattern of white scales of justice on a solid green field. The scales are depicted in various sizes and orientations, creating a textured, legal-themed backdrop.

RANKING DEL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN

RANKING DEL AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN

A poco tiempo de que venza el plazo establecido por la reforma constitucional de 2008, los cambios y la transformación institucional resultado del proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio debieron ser, a nivel nacional, profundos y de calidad. Durante los últimos años, CIDAC ha realizado un esfuerzo por evaluar el avance de las entidades federativas en el proceso de implementación, con el objetivo de tener un panorama general no solo del progreso, sino de los espacios de oportunidad y susceptibles de mejora.

En función del avance y calidad del proceso de implementación de la reforma penal, que duró ocho años, se llevó a cabo una clasificación de las entidades federativas, con el objetivo de conocer el nivel de avance que presenta cada una de ellas. Este ejercicio, como en años anteriores, se realizó con base en la metodología desarrollada por CIDAC, en la que se hace una valoración de las condicionantes de la implementación. Para ello, se aplicaron los indicadores que permiten ordenar el avance y calidad de las entidades federativas en los siguientes ámbitos: a) coordinación y flujo de información, b) simetría institucional, c) ritmos de la implementación y d) participación ciudadana.

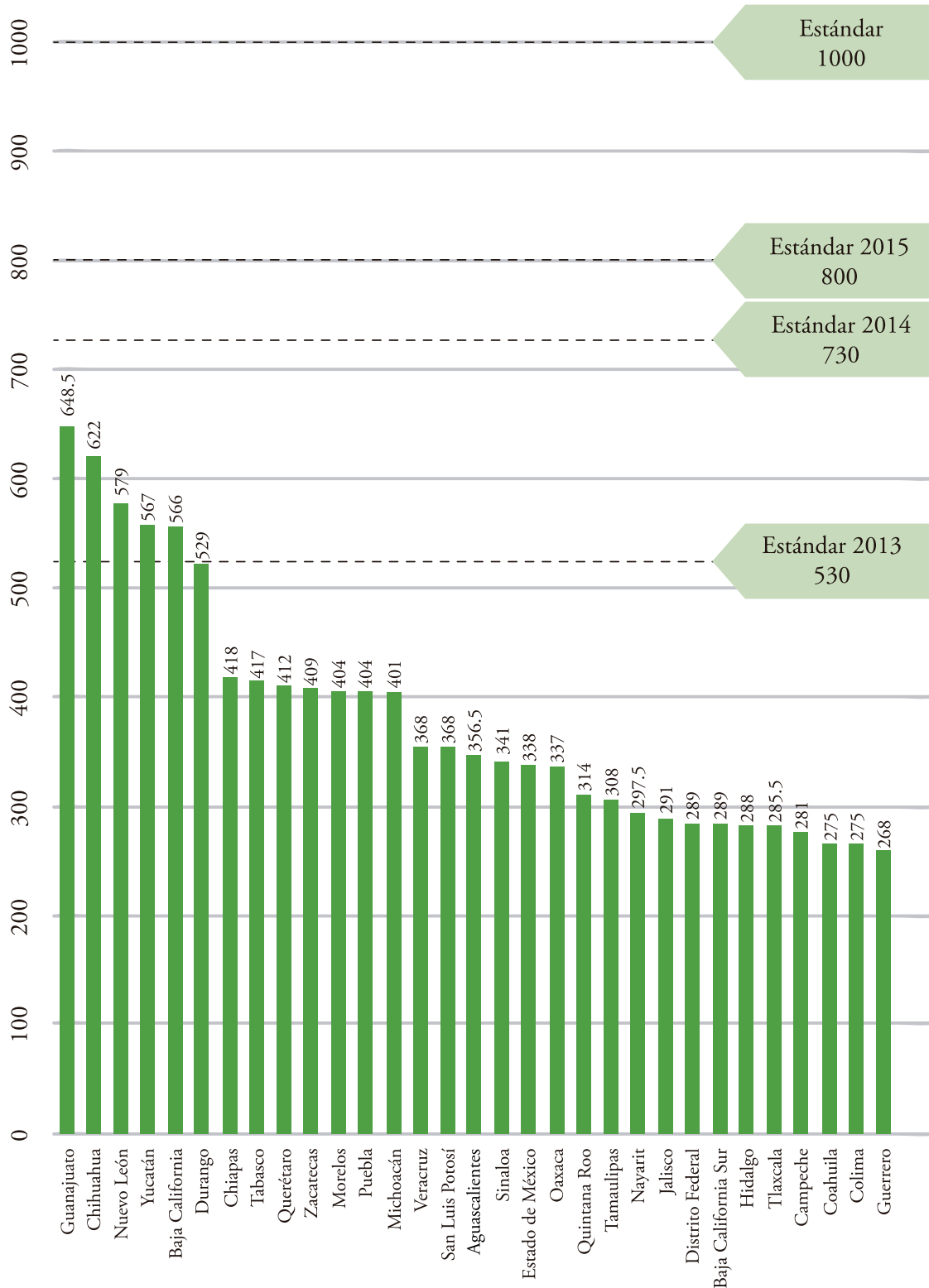
El análisis y valoración resultado de la metodología de CIDAC permite realizar un análisis comparativo del avance presentado en las condicionantes de implementación a nivel estatal, desde tres perspectivas diferentes:

- Cada entidad federativa frente a sus resultados obtenidos en años anteriores.
- Cada entidad federativa con respecto al resto de las entidades en el mismo periodo de tiempo.
- Respecto a un estándar objetivo esperado de avance.

Respecto al último punto, el estándar se ha conceptualizado partiendo del reconocimiento de que, durante y después de la aplicación de una política pública, las instituciones y los operadores generan procesos de mejora continua. Por tal motivo, incluso a punto de que se venza el plazo constitucional para que el sistema pena acusatorio se encuentre operando de manera total en todo el país, se estableció un estándar de 800 puntos, de mil posibles, como el ideal alcanzable en la operación del sistema.

Como mencionamos, a pesar de estar a pocas semanas de que se cumpla el plazo establecido en la Constitución para la implementación de la reforma penal, para 2015 se propuso un estándar de 800, por debajo de los 1000 puntos ideales. No obstante, en ninguno de los casos, las entidades federativas lograron alcanzar, siquiera, el estándar establecido para el año 2014, que fue de 730 puntos; y únicamente seis entidades han superado el estándar de 2013, como se observa en la siguiente figura.

Condiciones de la implementación 2015



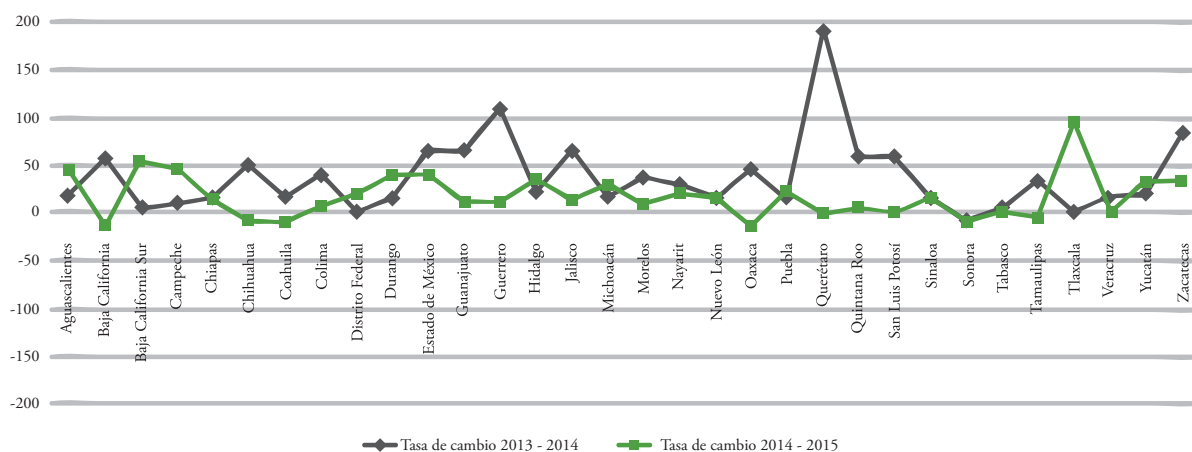
El avance o retroceso que muestran algunas entidades federativas frente a la clasificación en el ranking 2014 se debe a distintos factores. Uno de ellos es, evidentemente, el tiempo, pues ante la inminencia del plazo constitucional, las instituciones se han visto en la necesidad de redoblar esfuerzos y se han obligado a tomar medidas en las condicionantes de la operación del sistema de justicia. Esta proximidad en el tiempo puede ser un arma de doble filo, pues la prisa ha implicado también que se tomen medidas dentro de las instituciones, sin mediar planeación y coordinación.

Otro factor que puede ser determinante es que haya existido un mayor nivel de coordinación interinstitucional en las entidades federativas, lo que se traduce en un proceso de implementación más eficiente, que impacta en el mejor posicionamiento de una entidad federativa frente a las demás. Por el contrario, la ausencia de políticas públicas claras y efectivas de coordinación institucional, afectaron el desempeño institucional y el impulso de la implementación, lo que impactó en la valoración que se dio a algunas entidades.

A pesar del avance que se dio en algunos casos, resulta preocupante el hecho de que no se haya logrado alcanzar, ni siquiera, el estándar establecido para 2014. Es evidente que aún no estamos cercanos al logro del objetivo 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.

Por lo que se refiere a la tasa de cambio respecto al puntaje alcanzado en 2014, la siguiente figura muestra que los esfuerzos no han sido sostenidos en todas las entidades federativas. A diferencia del año anterior en donde solo Sonora tuvo un decremento en su puntuación, entre los años 2014 y 2015, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas experimentaron retrocesos. En este sentido, vale la pena hacer hincapié en que el índice de avance no tiene correspondencia con la lógica de entrada en vigor ni de la operación total en tales entidades federativas.

Tasa de cambio en condicionantes

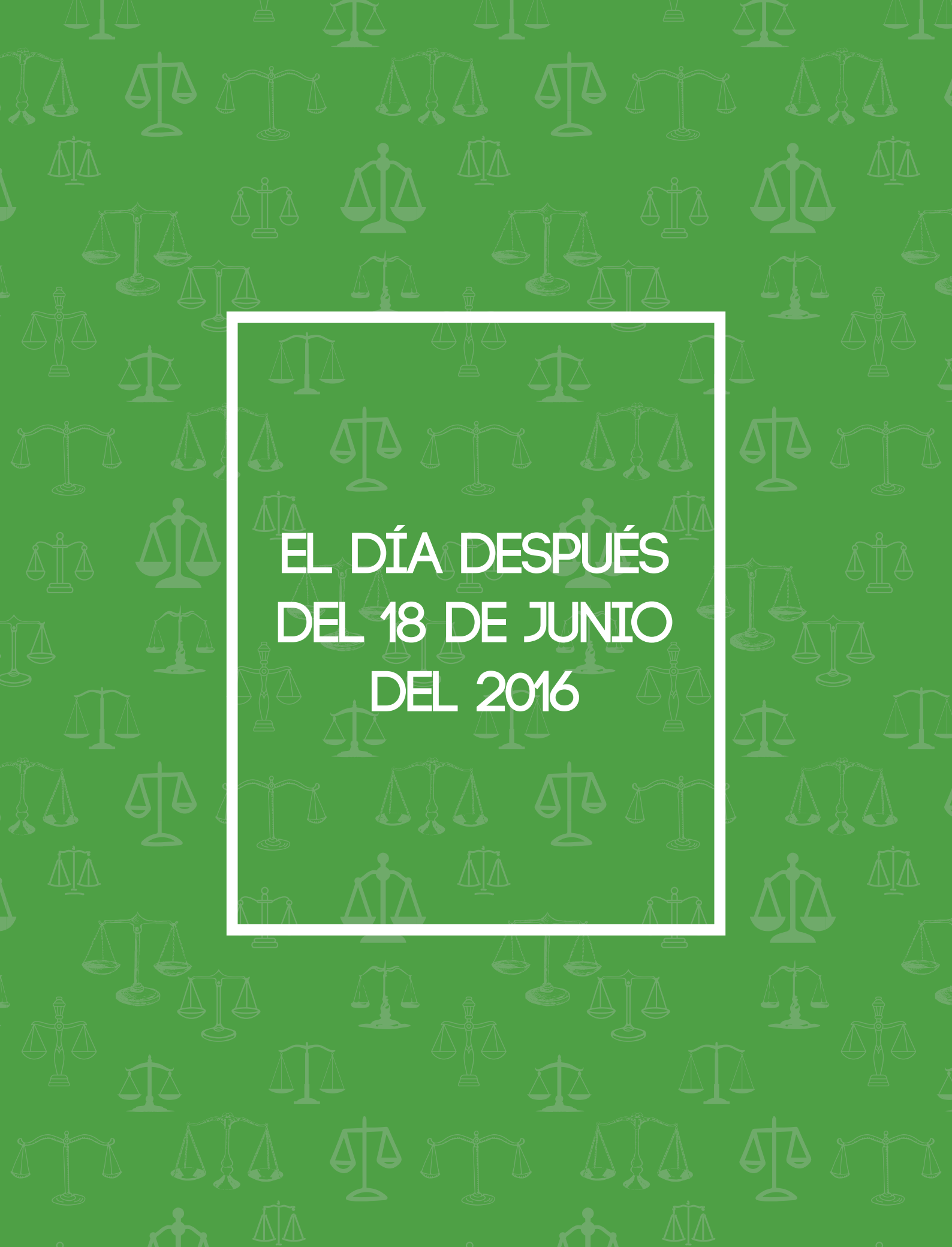


Estos resultados contrastan con la información del Consejo de Coordinación de SETEC que, a través de la medición del desempeño, avance normativo y cobertura del sistema de justicia penal, estima una tasa de avance promedio nacional de 44.4% respecto al año anterior. Además, su metodología de medición, a finales de 2015, arrojaba un avance promedio a nivel local de 8.0 de una escala de 10, SETEC ha expresado que, de mantenerse el crecimiento promedio, en junio de 2016 “se tendrá prácticamente terminada la implementación con áreas mínimas por atender en algunas entidades federativas”⁹¹.

Como se ha visto, las estimaciones de CIDAC difieren con lo manifestado por la SETEC. A partir del avance promedio que cada entidad federativa ha mostrado desde 2013 en el proceso de implementación, y en relación con la brecha que las separa del estándar ideal, a nivel nacional, nos llevará, en promedio, once años alcanzar el nivel óptimo para que el sistema de justicia penal opere de manera eficaz y adecuada. Esto significa, que necesitaríamos, por lo menos, duplicar el plazo que la Constitución otorgó en el año 2018.

Es por ello que, desde CIDAC, insistimos en que la implementación del sistema de justicia penal acusatorio no termina el 18 de junio del 2016. Por el contrario, los esfuerzos deben persistir e, incluso, maximizarse. El proceso de implementación se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error que, en muchos casos, tuvo éxito, pero también significó acciones aisladas, desarticuladas y que, en última instancia, tuvieron poco impacto en la operación efectiva del sistema de justicia penal. En virtud de lo anterior, es necesario que el día después del 18 de junio de 2016, cuando el sistema acusatorio se encuentre operando a nivel nacional en su totalidad, se produzca una estrategia nacional que coordine esfuerzos, pues lo que importa no es el cumplimiento de una fecha, sino garantizar un sistema de justicia penal más eficaz, eficiente y que asegure los derechos de los ciudadanos.

⁹¹ SETEC. “Informe sobre el avance de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal con base en la Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas a junio-noviembre 2015”.

The background of the entire image is a repeating pattern of scales of justice in a light green color on a darker green background. The scales are depicted in various sizes and orientations, creating a textured, legal-themed backdrop.

EL DÍA DESPUÉS DEL 18 DE JUNIO DEL 2016

EL DÍA DESPUÉS DEL 18 DE JUNIO DEL 2016

1. RIESGOS DESPUÉS DEL 18 DE JUNIO

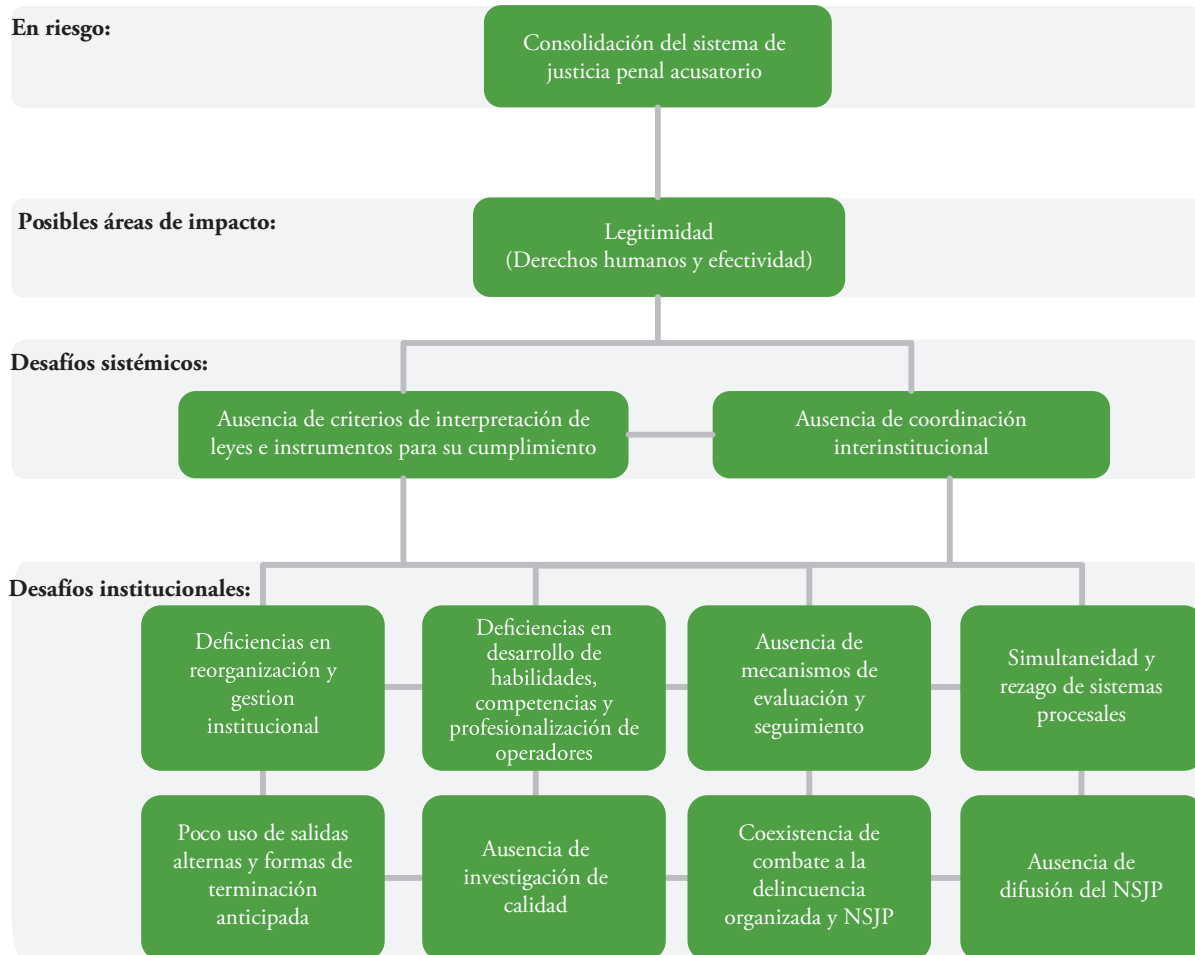
El día después del 18 de junio de 2016, cuando todo el país esté operando formalmente el sistema de justicia penal acusatorio, iniciará una nueva etapa que entraña una serie de desafíos que deben ser atendidos, con el objetivo de garantizar la consolidación del sistema en el mediano y en el largo plazo. Muchas de las ausencias y fallas en el proceso de implementación –señaladas por CIDAC en sus tres reportes– continuarán presentes el 19 de junio de este año y, evidentemente, no se corregirán de un día para otro. Ante este panorama, CIDAC identificó una serie de desafíos que, de no atenderse, impactarían negativamente en la operación del sistema de justicia penal acusatorio y, en última instancia, amenazarían su sustentabilidad en el tiempo. En particular, nos referimos a dos tipos de desafíos: los sistémicos y los institucionales. Los institucionales se refieren a aquellos temas que pueden ser atendidos por las instituciones de forma individual, mientras que los sistémicos son aquellos temas que –en mayor o menor medida– afectan a todas las instituciones del sistema de justicia penal y cuya solución depende de acciones coordinadas. Como se señaló, si estos focos rojos se ignoran la operación del SJPB no será la idónea y, por lo tanto, habrá consecuencias negativas en sus índices de efectividad, además de que puede propiciar vulneraciones a los derechos humanos.

Lo más grave es que, en última instancia, los bajos índices de efectividad en la procuración y administración de justicia –aunados a posibles violaciones a derechos humanos– tienen el potencial de dañar, de forma irreversible, la legitimidad del SJPB y comprometer su consolidación en el mediano plazo.

Otra asignatura pendiente es la de modificar la percepción ciudadana sobre el sistema de justicia. Actualmente, la cifra negra⁹² es de 92.8% a nivel nacional; los principales motivos que disuaden a la población de realizar una denuncia son: 1) considerar la denuncia como una pérdida de tiempo (32.2%), y 2) la desconfianza en la autoridad (16.8%). Durante 2014, en el 53.8% de las investigaciones iniciadas “no pasó nada” o “no se resolvió la denuncia”, de acuerdo con los usuarios del sistema. La exigencia de resultados por parte de la ciudadanía –en la forma de reducción de índices delictivos– no es una consecuencia obligada de la operación del sistema penal acusatorio, sin embargo, si la incidencia delictiva no disminuye, la legitimidad del sistema podría verse afectada. Lo anterior podría empeorar si la difusión sobre el “nuevo” sistema penal establece falsas promesas, en relación con una incidencia directa e inmediata en los índices delictivos.

En este contexto, partimos del supuesto de que el 18 de junio contaremos con el marco normativo nacional completo (incluida la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley contra la Delincuencia Organizada, entre otras) y el sistema de justicia penal acusatorio estará operando formalmente en todo el país. Por ende, el 19 de junio de 2016 inicia la etapa de mayor prueba para el sistema penal, ya que se encuentra en juego su consolidación. En este sentido, el apoyo político y ciudadano que abone a su fortalecimiento solo llegará si los resultados cumplen con las expectativas de la reforma constitucional de 2008. El sistema penal acusatorio, en vías de consolidación, tiene el gran reto de incrementar los resultados positivos en la investigación y en la procuración de justicia o, de lo contrario, va a contribuir al descrédito de las instituciones.

⁹² El porcentaje de delitos no denunciados o que no derivaron en una averiguación previa o carpeta de investigación.



Desafíos sistémicos

Ausencia de criterios de interpretación de leyes e instrumentos para su cumplimiento

En primer lugar, dado que nos encontramos en una etapa muy temprana de la operación del sistema penal acusatorio, existen ausencias importantes en relación con criterios de interpretación de las leyes emitidos por el Poder Judicial, ya sea en la forma de tesis aisladas o jurisprudencia. De los pocos que existen, la mayoría se refieren a códigos de corte acusatorio estatales que no necesariamente coinciden con las disposiciones del CNPP. Esta disparidad, que no será resuelta en el corto plazo, puede generar en los meses o incluso años siguientes resoluciones diversas por parte de los jueces y, en cierta forma, incertidumbre jurídica para los involucrados en los procesos penales.

En este sentido, es necesario poner particular atención en las implicaciones de la interacción entre el sistema penal acusatorio y el juicio de amparo. La conjugación del amparo y el carácter garantista del sistema penal acusatorio puede dar cabida a impugnar una serie de anomalías en los procesos penales, por ejemplo:

- Detenciones irregulares aduciendo flagrancia.
- Uso de arraigo injustificado.
- Dilación en la puesta a disposición de los detenidos.
- Realización de diligencias sin presencia de abogado defensor.

Probablemente uno de los mayores desafíos al respecto es el desconocimiento por parte de algunos Jueces de Distrito de los principios y la lógica del sistema penal acusatorio, que pudiera tener una incidencia negativa en la resolución de los amparos e inclusive en el mismo desarrollo de los procesos⁹³. Sin embargo, estos problemas –nuevos para la mayoría del país- ya se han presentado en entidades federativas en donde el SJPA opera desde hace varios años, por lo que es importante retomar los aprendizajes.

Por último, más allá de que el 18 de junio se cuente con el marco normativo nacional completo, es necesario que se desarrollen mecanismos para la operación y gestión diaria de las instituciones del sistema de justicia penal. Estos instrumentos –manuales de operación, protocolos, procedimientos sistemáticos de operación, acuerdos o circulares- deberán prever la forma de llevar a la práctica los preceptos establecidos en el CNPP y en las leyes nacionales.

Ausencia de coordinación interinstitucional

A ocho años de iniciada la reforma uno de los elementos ausentes fue una perspectiva sistémica. Muchas de las acciones de implementación se produjeron de forma aislada por las instituciones y se ignoró la necesidad de conjugar esfuerzos institucionales en vías de garantizar una operación coordinada. En este sentido, no solo persisten importantes asimetrías de capacidades entre las distintas instituciones del sistema penal acusatorio, sino que además no existen canales efectivos de comunicación y coordinación que posibiliten una operación eficiente.

La ausencia de voluntad política y de acuerdos interinstitucionales se ha reflejado en la falta de herramientas técnicas en la forma de sistemas de comunicación e informáticos, además de manuales y protocolos, que hagan posible una investigación, procesamiento y gestión exitosa de los asuntos. De continuar esta situación se compromete la calidad de la operación del sistema penal acusatorio, el cual tiene entre uno de sus principales presupuestos el hecho de que exista una comunicación efectiva entre las instituciones y un desarrollo de capacidades que les permita actuar de forma coordinada.

⁹³ Por ejemplo, la facultad del Juez de Distrito de solicitar información que no ha sido vertida por las partes en la audiencia. Además, el amparo suele ser más lento y complejo que los procedimientos orales y la promoción del mismo puede incidir en el desarrollo del segundo.

Desafíos institucionales

Deficiencias en reorganización y gestión institucional

La ausencia de una estrategia nacional de implementación derivó en una dinámica de prueba y error en las instituciones del SJPA que continúa hasta estos días. Lo anterior, ha generado una diversidad de modelos de organización y gestión institucional que no en todos los casos garantizan la observancia de los principios del sistema penal acusatorio.

En el caso de las Procuradurías y Fiscalías es necesario insistir en el desarrollo de unidades de atención temprana, áreas de justicia alternativa, unidades de atención a víctimas y unidades de seguimiento de las medidas cautelares, pero, sobre todo, definir unidades de investigación funcionales y esquemas de ministerios públicos lineales que garanticen una persecución del delito y litigio de los asuntos de calidad.

En el caso de los Poderes Judiciales es necesario fortalecer el gobierno judicial y diferenciar entre las funciones jurisdiccionales y administrativas. La gestión judicial debe garantizar una operación eficiente y compensar las carencias en instalaciones y salas de juicio oral que, hasta ahora, obligan a postergar audiencias y a modificar las agendas. En el mismo sentido, las defensorías, policías y sistemas carcelarios deben garantizar procesos de gestión eficientes que cumplan con los principios del sistema de justicia penal.

Si bien es pronto para desestimar los modelos vigentes, el desafío es homologar la forma en la que operan las instituciones del sistema penal acusatorio para garantizar lineamientos mínimos que permitan desarrollar las áreas necesarias para cumplir con los requerimientos propios del sistema. Solo una adecuada reorganización institucional, alineada a la normatividad, hará posible que los cambios no se queden en el papel y se traduzcan en beneficios visibles para los usuarios del sistema de justicia penal.

Deficiencias en desarrollo de habilidades, competencias y profesionalización de operadores

Si bien se han realizado importantes esfuerzos en materia de capacitación, aún existen rezagos considerables en ciertas instituciones que comprometen los resultados de las investigaciones y procesos penales, así como ponen en riesgo el respeto a derechos de los involucrados en el proceso. Más allá del número de asistentes a las actividades de capacitación, el desafío es evaluar la calidad de dichas capacitaciones.

Sin embargo, el mayor reto para las instituciones del SJPA es garantizar la profesionalización y mejora continua de sus operadores. Lo anterior, para evitar una alta rotación de personal e incertidumbre laboral que impida a las instituciones ofrecer un servicio de calidad. A pesar de que el servicio profesional de carrera se encuentra contemplado en la mayoría de las leyes y reglamentos, aún no opera de forma estandarizada a nivel nacional. Si bien los Poderes Judiciales presentan mayores avances al respecto, todas las instituciones tienen pendiente fortalecer sus mecanismos de selección, capacitación y evaluación de operadores.

Asimismo, es pertinente insistir en la necesidad de profesionalización de la defensa privada. Su capacitación resulta imprescindible para no sobrecargar de trabajo a las defensorías públicas. De lo contrario, se corre el riesgo de que muchos imputados carezcan de una defensa técnica de calidad. En este tema es necesario fortalecer a las instituciones encargadas de la formación de los abogados, para que garanticen que sus egresados cuenten con las competencias necesarias para desempeñarse de forma adecuada en el sistema de justicia penal acusatorio.

Ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento	Simultaneidad y rezago de sistemas procesales
No es posible mejorar si no se cuenta con información precisa sobre las buenas prácticas y las fallas actuales. Por ende, es necesario consolidar el uso de criterios homogéneos y compartidos por las instituciones –a nivel local y federal– para medir y dar seguimiento a la operación del sistema acusatorio. Durante estos ocho años se han desarrollado una serie de metodologías e indicadores y ahora es momento de que se consolide su uso en la operación diaria de las instituciones. Con la medición homologada de la operación de cada institución que conforma el sistema de justicia, sería posible saber si los resultados de la reforma han sido o serán satisfactorios en términos de garantizar el debido proceso y los derechos de los individuos para, en última instancia, mejorar el acceso a la justicia y la procuración y administración de justicia. De no hacerlo, el riesgo es mantener la discordancia en los análisis y la ausencia de datos e información sobre el proceso que haga posible tomar decisiones más adecuadas en función de los resultados obtenidos.	Antes de la publicación del CNPP, muchas entidades ya contaban con un código procesal local de corte acusatorio vigente. En este contexto, los códigos locales seguirán rigiendo los procesos relativos a hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del CNPP y solo serán abrogados cuando esos asuntos concluyan. Así, la entrada en vigor del CNPP implicará una simultaneidad de códigos procesales vigentes (del sistema penal tradicional, del sistema penal acusatorio local y del sistema penal acusatorio nacional). Las entidades que ya contaban con un código local de tipo acusatorio tendrán tres códigos procesales operando de forma simultánea, situación en la que se encuentran 15 entidades, mientras que en el resto solo dos códigos procesales operarán paralelamente, el del sistema tradicional y el CNPP. Así, las instituciones tienen el desafío de atender el rezago de sistemas procesales anteriores, sin que esto afecte la calidad de su desempeño respecto de los procesos de operación del sistema de justicia penal acusatorio.

Poco uso de salidas alternas y formas de terminación anticipada

Menos del 4% de las sanciones en México contemplan el uso de alternativas como las multas o la reparación del daño. En la práctica, el sistema de justicia se ha reducido a la aplicación de penas de prisión y a la institucionalización del sistema carcelario, sin que ello signifique necesariamente una solución al conflicto.

De acuerdo con una proyección del Comité de Evaluación de SETEC, los estados podrían canalizar a los MASCP entre el 25% y 40% de los asuntos presentados ante las instituciones del sistema de justicia penal. En este sentido, las posibilidades de descongestionar al sistema de justicia son significativas, pues los delitos que podrían ser canalizados a medios alternativos, representan una proporción importante de los denunciados en cada estado. Asimismo, el uso adecuado de los procedimientos abreviados y los criterios de oportunidad pueden abonar a lograr una mayor eficiencia y eficacia en la procuración y administración de justicia.

Sin embargo, mientras existen estados donde se hace un uso adecuado de estas alternativas –en Oaxaca el 22% de los casos ingresados al área de orientación y atención temprana ya se canalizan a la justicia alternativa, 39.9% en Chihuahua o 30% en Guanajuato- también existen estados donde se hace un uso mínimo –alrededor del 0.5%- como Sonora, San Luis Potosí, Sinaloa y Estado de México.

Asimismo, existe un alto riesgo de que se haga un uso incorrecto del procedimiento abreviado. En Estados Unidos el 95% de las sentencias condenatorias se logran por medio de plea bargains, en los cuales el imputado se declara culpable a cambio de una sentencia menor o del retiro de algunos de los cargos en su contra. El uso abusivo de esta figura –parecida al procedimiento abreviado mexicano- se ha criticado porque podría implicar que gente inocente se declare culpable, simplemente por la incapacidad de costear una defensa adecuada y por miedo a la amenaza de una sentencia mucho mayor. Por ello, es necesario que en México su uso se acompañe de una defensa pública de calidad que no obligue a las personas a confesarse culpables para evitar un juicio.

Ausencia de investigación de calidad

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución la investigación de los delitos corresponde a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público en el ejercicio de esta función. Históricamente, los Ministerios Públicos se han hecho cargo de la investigación y existe resistencia a trasladar esta función a las policías para únicamente dirigirla. Para garantizar una investigación de calidad es necesario lograr modificar esta tendencia con el objetivo de que las policías se hagan cargo de los actos de investigación y los ministerios públicos se encarguen de integrar los elementos jurídicos de la misma. Lo anterior, solo será posible si se fortalecen las capacidades de las policías para poder llevar a cabo actos de investigación, un tema en el cual existen aún importantes áreas de oportunidad; en primer lugar, fortalecer las capacidades relativas al primer respondiente.

Dado el contexto de inseguridad en México y la demanda ciudadana de resultados, se corre el riesgo de que se normalicen los abusos a derechos humanos en el país. El reciente informe sobre México en el año 2014, elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, reporta tortura (552 quejas en la CNDH) y detenciones ilegales (663 quejas en la CNDH), entre otras violaciones a derechos humanos. El sistema de justicia acusatorio tiene el gran desafío de desincentivar estas prácticas, al garantizar una investigación científica de calidad y, posteriormente, controles de detención eficaces y jueces que garanticen un estricto respeto a los derechos humanos de los imputados.

Coexistencia de combate a la delincuencia y operación del SJPA

Con la reforma constitucional en materia penal de 2008 también se introdujo un “régimen de excepción” para la persecución de la delincuencia organizada, cuyos lineamientos se establecen en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Los altos índices delictivos son una preocupación generalizada de la ciudadanía. De acuerdo con la ENVIPE 2015, 58% de la población considera que la inseguridad y la delincuencia son el problema más importante que afecta a su entidad federativa. De acuerdo con la misma fuente, 73.2% de la población considera que vivir en su estado es inseguro a consecuencia de la delincuencia.

Al respecto, es necesario poner atención a la operación simultánea de ambos sistemas principalmente para evitar que el régimen de excepción –en pos de resultados en el combate a la delincuencia- pueda llegar a ser utilizado para justificar abusos a derechos humanos⁹⁴. En este sentido, las instituciones del SJPA tienen el desafío de garantizar una persecución efectiva de la delincuencia organizada, que no excluya el respeto estricto a los derechos humanos de los imputados.

Ausencia de difusión del SJPA

De acuerdo con la encuesta elaborada por SETEC (2011), solo el 11% de la población conoce la reforma constitucional de 2008 y 26% está al tanto de la operación del SJPA en su entidad. En las entidades federativas en las que el sistema acusatorio tiene varios años operando como Chihuahua, Estado de México y Morelos, el conocimiento sobre la reforma no es muy alto: 18, 16 y 15%, respectivamente. En este tema están pendientes dos temas fundamentales, en primer lugar, realizar una actualización del diagnóstico para conocer la situación actual de conocimiento ciudadano del sistema y, en segundo lugar, incrementar los esfuerzos de socialización del tema para incentivar la demanda ciudadana por los servicios ofrecidos por el SJPA y una mayor comprensión sobre sus principios y alcances.

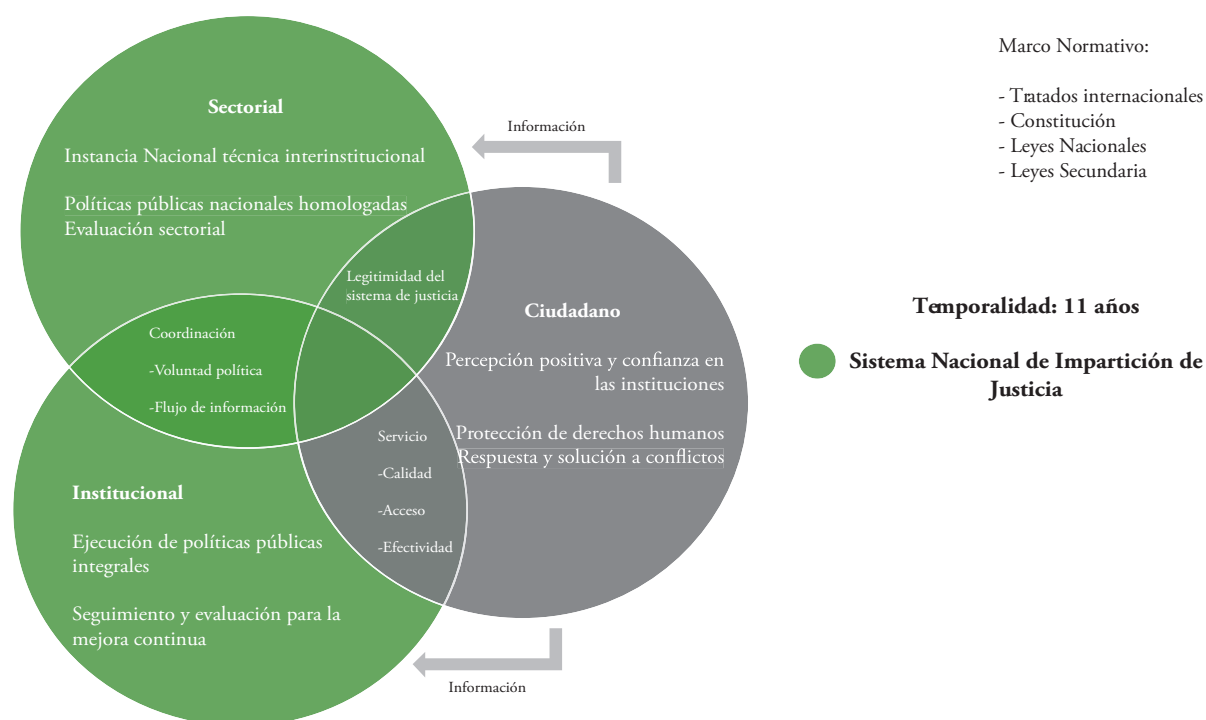
El desconocimiento ciudadano y, en particular, de los medios de comunicación, sobre los principios y la lógica del SJPA implica el riesgo de que se deformen o distorsionen los hechos o se generen falsas representaciones. Además, existe la posibilidad de que los medios incurran en violaciones a la presunción de inocencia de los imputados o inclusive interfieran en las investigaciones y procesos. El reto de los periodistas es especializarse en el SJPA para realmente obtener datos certeros que logren informar a la población y no generar falsas expectativas o, en su caso, brindar información imprecisa sobre las investigaciones y procesos.

Además, siendo la publicidad uno de los principios del sistema de justicia acusatorio, las instituciones tienen pendiente propiciar un mayor acercamiento de la ciudadanía. Lo anterior implica también facilitar el acceso a las instituciones de procuración y administración de justicia en poblaciones alejadas de los centros urbanos y demográficos, pero también fortalecer las capacidades para que los operadores utilicen un lenguaje accesible y de fácil comprensión en las audiencias. De otra manera la justicia seguirá funcionando sobre mecanismos verticales y lejanos a la población.

⁹⁴ Por ejemplo, el arraigo no ha mostrado ningún incremento en la “eficacia” en el combate a la delincuencia, pero lo que sí ha hecho es exponer a los detenidos a condiciones propicias para la violación de derechos. La CNDH cuenta con 807 expedientes de queja de personas sometidas a arraigo de 2007 a 2014 y de éstas el 54% se deben a tratos crueles.

2. ESTRATEGIA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

Como se desprende del presente reporte, la implementación del sistema de justicia penal acusatorio, derivado de la reforma constitucional en materia penal de 2008, se constituyó por 33 procesos arrítmicos y paralelos que dieron como resultado un escenario nacional heterogéneo, lo que implica sistemas de justicia de distintas calidades. El proceso de implementación se caracterizó por la improvisación y por una dinámica de prueba y error que, en algunos casos, se tradujo en prácticas exitosas, pero en la mayoría significó acciones aisladas, desarticuladas y de poco impacto. Por ello, es necesario que el día después del 18 de junio de 2016, cuando comience la etapa de operación nacional del sistema acusatorio, se produzca una estrategia nacional que logre consolidar el sistema a través de una ruta crítica y actores definidos. Solo de esta forma se logrará homologar la calidad de la justicia en el país y garantizar que los objetivos de la reforma constitucional de 2008 sean finalmente alcanzados. A continuación, se muestra una representación gráfica de la estrategia propuesta por CIDAC:



Estrategia para la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio

A partir de la identificación de los riesgos sectoriales e institucionales que deben atenderse después del 18 de junio de 2016 para garantizar una operación adecuada del sistema de justicia penal acusatorio, CIDAC propone una Estrategia para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Esta estrategia tiene como objetivo contribuir a garantizar la viabilidad y sustentabilidad del sistema de justicia penal acusatorio en el mediano y largo plazo, por medio de la integración de distintas perspectivas, tanto institucionales como ciudadanas. La estrategia contempla una temporalidad de 11 años, periodo de tiempo que, de acuerdo con el cálculo de CIDAC, es el necesario para garantizar un nivel idóneo en la operación del sistema.

La estrategia opera sobre tres ámbitos en particular: 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 sistema de justicia penal de forma particular (Procuradurías/Fiscalías, Poderes Judiciales, Secretarías de Seguridad Pública, Defensorías Públicas y Comisiones de Atención a Víctimas) 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 a los lineamientos establecidos por el andamiaje normativo integrado por los tratados internacionales, la Constitución, las leyes nacionales y locales, que constituyen el marco legal del sistema de justicia penal en México.

1. Ámbito Sectorial

En primer lugar, se requiere desarrollar una instancia nacional técnica interinstitucional que deberá operar de forma permanente con el objetivo de homologar los esfuerzos de las distintas instituciones del sistema de justicia penal –tanto del orden federal como local- y dictar las bases de la operación del sistema de justicia penal nacional. Es importante aclarar que el objetivo de esta instancia no será “unificar” o “centralizar”; los ocho años de implementación del sistema acusatorio han demostrado la inoperancia de este enfoque, dado que ignora las particularidades del país. Por lo contrario, la instancia nacional será la encargada de establecer “lineamientos y estándares mínimos” bajos los ejes de eficiencia y respeto a los derechos humanos con el fin de que sean las instituciones, en lo particular, las que los adapten y ajusten a sus contextos y necesidades específicos. Además de dictar las políticas nacionales homologadas, esta instancia será la encargada de dar seguimiento y evaluar el sector de justicia penal nacional.

2. Ámbito Institucional

En segundo lugar, en el ámbito institucional corresponde a cada una de las instituciones del orden federal y local retomar de forma obligatoria los lineamientos mínimos establecidos por la instancia nacional para usarlos como directrices de sus políticas. Las instituciones –tanto locales como federales- deberán ajustar sus procesos de armonización normativa, capacitación, reorganización y gestión institucional, entre otros, a los lineamientos dictados por la instancia nacional y adaptarlos a sus necesidades particulares. El mayor reto en este ámbito consiste en el desarrollo de políticas integrales que consideren todo el proceso de ejecución de las mismas y los ejes de impacto, y no acciones desarticuladas, cuyos efectos sean residuales. El proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio ha evidenciado la importancia de contar con mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación con el objetivo de generar información oportuna que permita un análisis de las condiciones actuales y una mejor toma de decisiones. Por ello, la integralidad de las políticas institucionales debe necesariamente acompañarse de acciones de seguimiento y evaluación que puedan determinar su impacto.

La instancia nacional técnica interinstitucional y las instituciones del sistema de justicia penal federales y locales constituirán el “Sistema Nacional de Impartición de Justicia Penal”, cuyo objetivo será integrar de forma coordinada a todas las instituciones del sistema de justicia penal con el fin de alinear sus objetivos y acciones y evitar –como ha ocurrido- acciones desarticuladas y aisladas. La interacción exitosa entre el ámbito sectorial y el institucional solo será posible si se garantiza el respaldo político de los titulares de las instituciones y un flujo de información eficaz que posibilite el intercambio de datos oportunos, actualizados y sistematizados. Estos mecanismos deberán alimentar una gran base de información que la instancia nacional integre para la toma de decisiones. Por último, la información generada por los mecanismos de evaluación deberá alimentar los trabajos de la instancia nacional con el propósito de tomar acciones para consolidar los esfuerzos o replantear la ruta.

3. Ámbito Ciudadano

El objetivo final del Sistema Nacional de Impartición de Justicia será incidir en la experiencia del ciudadano frente al sistema de justicia penal. Por ello, todos los esfuerzos deberán tener como objetivo impactar positivamente en tres ámbitos: 1) incrementar la percepción positiva y la confianza pública en las instituciones, 2) aumentar la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en el sistema de justicia penal y 3) dar respuesta eficaz a los conflictos sociales. El vínculo entre el ámbito institucional y el ciudadano lo constituye un servicio de calidad, accesible y efectivo. A su vez, un desempeño positivo de las instituciones del sistema de justicia penal contribuirá a incrementar la legitimidad del sistema en su totalidad, la gran tarea pendiente del sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- *Acuerdos de la Décima Segunda Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, celebrada el 14 de julio de 2014. Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 2014.
- *Acuerdos de la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, celebrada el 25 de agosto de 2015, Diario Oficial de la Federación, 15 de octubre de 2015.
- *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015. Diario Oficial de la Federación, 5 de octubre de 2015.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC. *Operadores ¿Cómo vamos? Primer acercamiento a la operación del Sistema Penal Acusatorio en el orden federal*, México, 2016.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC. *La otra justicia, reporte sobre la operación de la justicia alternativa en México*, México, 2016.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC. *Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación del Sistema Penal en México*, México, 2014.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC. *Reporte de Hallazgos para el seguimiento y evaluación de la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2013.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. *Protocolo de la Asesoría Jurídica Federal. Sistema de Justicia Penal Acusatorio*, México, 2015.
- Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del nuevo sistema de Justicia Penal del Corte Acusatorio. *Informe semestral de las acciones, actividades y resultados*, México, octubre de 2015.
- Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Corte Acusatorio. *Informe semestral de las acciones, actividades y resultados*, octubre de 2015.
- Consejo de la Judicatura Federal. *El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Suplemento 2015*. México, 2015.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Primer respondiente. Protocolo Nacional de actuación*, México, 2015.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Seguridad en Salas. Protocolo Nacional de actuación*, México, 2015.
- *Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales*, Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2014.
- *Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y*

adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la _Federación de 29 de diciembre de 2014.

- *Exposición de Motivos. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Información sobre las entidades federativas, presentada durante la séptima sesión del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio, celebrada el 15 de enero de 2016.
- *Lineamientos para apoyar la implementación del sistema de justicia penal en las entidades federativas*, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2014
- Poder Judicial de la Federación. *Informe ejecutivo sobre avances en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, Consejo de la Judicatura Federal, noviembre 2015.
- Poder Judicial de la Federación. *Modelo de Gestión Operativa de los Centros de Justicia Penal Federal, Versión 1.0*, Consejo de la Judicatura Federal, octubre de 2015.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Glosa al Tercer Informe de Gobierno del Distrito Federal*, México, octubre de 2015.
- Procuraduría General de la República. *Plan Maestro de Implementación del Sistema Acusatorio, Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio, PGR, 2015.*
- Reunión Nacional de Órganos Implementadores. *Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Capacidades Policiales Básicas*, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública mediante Acuerdo 05/XXXVIII/15, agosto de 2015.
- Secretaría de Gobernación. *Acuerdo por el que establecen las políticas para la obtención y aplicación de los recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal, a favor de las entidades federativas para el ejercicio fiscal 2016*, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2015.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC). *Acuerdo por el cual se exhorta a las entidades federativas para que realicen las acciones necesarias*

que permitan que sus cuerpos policiales se capaciten de manera integral, a fin de que puedan realizar los actos procesales establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Informe sobre el avance de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal con base en la Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas a junio-noviembre 2015*, México, 2015.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Modelo de Gestión Tipo de la SETEC*, septiembre de 2012.
- Secretaría Técnica del Consejo de la Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas*, México, 2015.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Organismos Implementadores. Coordinación, institucionalización y eficiencia de recursos*, México, octubre de 2012
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Presentación de resultados del Informe de Seguimiento de la Reforma en 12 estados, Comité de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio*, México, 2015.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Ejes Estratégicos y Programas de Seguridad Nacional*, México, 15 de enero de 2016.

The background of the entire page is a repeating pattern of scales of justice in a light green color on a dark green background. The scales are depicted in various sizes and orientations, creating a textured, legal-themed backdrop.

ANEXOS

ANEXO 1. CARGAS DE TRABAJO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Baja California						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC	0.1	19.4	20.5	28.9	26.3	26.9
% de asuntos turnados al MP investigador	99.9	80.6	79.5	71.1	73.7	73.1
% determinados de los turnados al MP	13.8	23.4	37.5	37.5	59.2	62.3
% determinaciones del NEAP	33.6	34.9	41.3	68.2	67.5	71.2
% archivo temporal	58.6	49.5	48.0	39.3	30.5	19.8
% asuntos en investigación	1.8	2.0	3.5	6.4	14.3	26.1
% asuntos judicializados	1.4	1.9	2.5	4.6	6.7	6.3

Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas	175	987	1288	2303	3575	1604
Tasa de crecimiento		464.0	30.5	78.8	55.2	
% activas o en proceso	16.6	14.5	21.7	36.8	65.8	96.1
% terminadas	18.3	53.7	63.0	54.5	42.1	37.5
% abreviado	84.4	68.9	64.4	56.1	49.5	41.0
% desistimiento	3.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2
% sobreseimiento	12.5	28.9	32.6	41.9	49.0	58.0
Juicios orales por causa		58.1	46.0	164.5	137.5	106.9
% de sentencia absolutoria en juicio oral		0.0	10.7	14.3	23.1	6.7

Chiapas						
Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas			100	404	488	162
Tasa de crecimiento				304.0	20.8	
% activas o en proceso			16.0	40.1	73.2	98.1
% terminadas			76.0	55.2	26.8	0.0
% abreviado			6.6	3.6	13.7	
% desistimiento			1.3	3.6	0.0	
% sobreseimiento						
Juicios orales por causa				134.7	97.6	23.1
% de sentencia absolutoria en juicio oral						

Chihuahua						
Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas	5730	7428	7938	9174	10316	4279
Tasa de crecimiento		29.6	6.9	15.6	12.4	
% activas o en proceso	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
% terminadas	53.6	58.6	65.8	68.3	63.6	65.3
% abreviado	49.9	54.9	53.2	56.3	42.9	42.2
% desistimiento	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.5
% sobreseimiento	45.2	40.0	41.0	43.7	47.7	45.1
Juicios orales por causa	37.5	33.6	25.1	19.6	34.9	17.0
% de sentencia absolutoria en juicio oral	9.2	13.1	6.6	7.9	23.6	11.6

Coahuila						
Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas				38	116	97
Tasa de crecimiento					205.3	
% activas o en proceso				92.1	45.7	92.8
% terminadas				7.9	55.2	29.9
% abreviado				33.3	26.6	41.4
% desistimiento				0.0	0.0	0.0
% sobreseimiento				66.7	57.8	37.9
Juicios orales por causa					11.6	16.2
% de sentencia absolutoria en juicio oral					40.0	16.7

Durango						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC						0.5
% de asuntos turnados al MP investigador						99.5
% determinados de los turnados al MP						50.7
% determinaciones del NEAP						99.5
% archivo temporal						18.4
% asuntos en investigación						46.3
% asuntos judicializados						8.6

Estado de México						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC					2.9	3.1
% de asuntos turnados al MP investigador					97.1	96.9
% determinados de los turnados al MP					94.7	94.9
% determinaciones del NEAP					21.1	20.7
% archivo temporal					83.4	83.0
% asuntos en investigación					17.8	18.0
% asuntos judicializados					6.5	7.5

Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas					15486	8048
Tasa de crecimiento						
% activas o en proceso					49.8	72.7
% terminadas					36.9	224.3
% abreviado					72.9	9.8
% desistimiento					0.2	0.0
% sobreseimiento					26.7	34.6
Juicios orales por causa					8.3	4.8
% de sentencia absolutoria en juicio oral					0.0	0.0

Guanajuato						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC		7.4	3.8	1.5	3.2	
% de asuntos turnados al MP investigador		92.6	96.2	98.5	96.8	
% determinados de los turnados al MP		77.7	82.7	84.0	85.2	
% determinaciones del NEAP		41.3	47.8	44.7	46.7	
% archivo temporal		41.5	37.9	41.9	39.6	
% asuntos en investigación		13.5	10.8	11.6	8.0	
% asuntos judicializados		4.1	5.3	4.5	57.6	

Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas		107	617	1531	2947	1153
Tasa de crecimiento			476.6	148.1	92.5	
% activas o en proceso		10.3	14.9	27.4	60.6	84.9
% terminadas		89.7	85.1	72.6	39.4	15.1
% abreviado		19.8	13.5	17.7	20.8	14.4
% desistimiento		2.1	0.4	0.8	1.4	0.0
% sobreseimiento		77.1	81.7	77.7	70.6	62.6
Juicios orales por causa			88.1	85.1	67.0	46.1
% de sentencia absolutoria en juicio oral			0.0	27.8	29.5	24.0

Morelos						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC	9.6	9.3	12.2	11.5	13.6	
% de asuntos turnados al MP investigador	90.4	90.7	87.8	88.5	86.4	
% determinados de los turnados al MP	4.5	5.1	7.3	12.9	14.4	
% determinaciones del NEAP	8.5	11.2	22.2	10.2	6.8	
% archivo temporal	3.7	4.1	8.8	9.7	16.6	
% asuntos en investigación	5.2	8.0	10.7	11.6	13.1	
% asuntos judicializados	0.6	0.6	0.9	1.2	2.0	

Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas	710	968	1336	1965	2213	
Tasa de crecimiento		36.3	38.0	47.1	12.6	
% activas o en proceso	23.2	49.5	78.5	67.7	50.7	
% terminadas						
% abreviado						
% desistimiento						
% sobreseimiento						
Juicios orales por causa	11.6	8.9	7.3	8.1	6.9	
% de sentencia absolutoria en juicio oral	86.9	48.6	36.8	52.5	58.9	

Nuevo León						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC					5.8	
% de asuntos turnados al MP investigador					59.8	
% determinados de los turnados al MP					77.8	
% determinaciones del NEAP					0.6	
% archivo temporal					35.2	
% asuntos en investigación					56.3	
% asuntos judicializados					3.5	

Tabasco						
Asuntos/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% de asuntos turnados a MASC			27.6	26.2	28.1	5.3
% de asuntos turnados al MP investigador			59.1	67.3	77.7	7.7
% determinados de los turnados al MP			11.0	1.1	4.4	48.9
% determinaciones del NEAP			62.9	63.3	66.0	75.0
% archivo temporal			27.2	9.8	3.6	2.1
% asuntos en investigación			59.1	67.3	77.7	35.6
% asuntos judicializados			0.7	1.1	2.2	0.4

Causas penales/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresadas			5	57	93	66
Tasa de crecimiento				10.4	0.6	
% activas o en proceso			0.0	0.0	1.1	36.4
% terminadas			60.0	70.2	40.9	4.5
% abreviado			33.3	25.0	23.7	0.0
% desistimiento			0.0			
% sobreseimiento			66.7	62.5	73.7	100.0
Juicios orales por causa				11.4	93.0	
% de sentencia absolutoria en juicio oral				80.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes de transparencia

ANEXO 2. OPERADORES DEL PODER JUDICIAL A NIVEL NACIONAL

Entidad Federativa	Personal en Plantilla		Personal operando el NSJP		Personal adicional necesario	
	Magistrados en materia penal	Jueces en materia penal	Magistrados en materia penal	Jueces en materia penal	Magistrados en materia penal	Jueces en materia penal
Aguascalientes	3	16	3	3	3	11
Baja California	9	40		18		
Baja California Sur	2	13	0	3	0	24
Campeche	10	15	6	3	0	8
Chiapas	17	28	3	15		
Chihuahua	12	129	12	129	0	0
Ciudad de México			12	56	15	139
Coahuila	13	25	8	21	5	22
Colima	6	14	6	5	0	4
Durango	9	30	3	25	3	23
Estado de México	28	214	28	164	0	35
Guanajuato	10	135	10	44	0	10
Guerrero	13	47	0	13	0	0
Hidalgo	6	32	5	12	2	15
Jalisco	15	62	15	15	4	9
Michoacán	9	43	9	22	0	20
Morelos	15	51	15	28	0	2
Nayarit	6	27	6	3	0	13
Nuevo León	9	43	9	27		
Oaxaca	9	111	0	63	0	42
Puebla	10	43	9	11	3	36
Querétaro	6	45	6	11		20
Quintana Roo	4	26	1	10	0	0
San Luis Potosí	9	43	9	8	9	30
Sinaloa	10	44	7	9	2	22
Sonora	20	40				
Tabasco	13	57	13	17	3	22
Tamaulipas	6	55	33	11		
Tlaxcala	3	13	3	7	0	5
Veracruz	13	263	13	28	0	61
Yucatán	7	25	6	25		8
Zacatecas	6	63	6	38	0	16

Fuente: SETEC

ANEXO 3. OPERADORES DE LAS PROCURADURÍAS / FISCALÍAS A NIVEL NACIONAL

Entidad Federativa	Personal en Plantilla		Personal operando el NSJP		Personal adicional necesario	
	Ministerios públicos	Policías de investigación	Ministerios públicos	Policías de investigación	Ministerios públicos	Policías de investigación
Aguascalientes	115	238	29	35	85	100
Baja California	368	1054	131	263		
Baja California Sur	118	326	13	17	71	494
Campeche	117	296	79	115	15	
Chiapas	645	865	150	50		
Chihuahua	968	1180				
Ciudad de México	1718	3432	900	2500		
Coahuila	315	734	174	282	127	
Colima	70	398	40	81	30	35
Durango	165	361	129	347		
Estado de México	882	1816	882	1816	500	1500
Guanajuato	426	581	310	430		
Guerrero	522	887	194	132		
Hidalgo	265	136	72	136	185	184
Jalisco	286		31		127	414
Michoacán	340	912	114	185		
Morelos	267	276	260	276		
Nayarit	132	396	12	20	30	150
Nuevo León	1214	1114	716	1114		
Oaxaca	428	0	128	0		
Puebla	250		44	703	238	138
Querétaro	135	526	20	162	33	75
Quintana Roo	241	526	69	110	200	300
San Luis Potosí	262	557	39	28	57	70
Sinaloa	71	76	71	76	10	30
Sonora	108	848				
Tabasco	176	125	48	107	36	100
Tamaulipas	203	410	19	54	117	501
Tlaxcala	43	155	16	10	36	31
Veracruz	561	904	415	536	200	1500
Yucatán	264	456	242	227	107	223
Zacatecas	221	489	127	309	300	800

Fuente: SETEC

ANEXO 4. OPERADORES DE DEFENSORÍAS PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL

Entidad Federativa	Personal en Plantilla		Personal operando el NSJP		Personal adicional necesario	
	Defensores públicos en materia penal	Asesores jurídicos	Defensores públicos en materia penal	Asesores jurídicos	Defensores públicos en materia penal	Asesores jurídicos
Aguascalientes	19	8	2		38	
Baja California	110		24		94	36
Baja California Sur	43	2	5	2	34	25
Campeche	39	2	18	2	6	10
Chiapas	69	0	20	0	29	0
Chihuahua	128	1	128	1	25	0
Ciudad de México	333		134		170	
Coahuila	0	44	0	0	0	0
Colima	28	0	15	0	8	0
Durango	54	31	6	0	18	12
Estado de México	193	0	153	0	0	0
Guanajuato	227	0	140	0	50	0
Guerrero	90	0	29	0	40	0
Hidalgo	28	0	25	0	144	0
Jalisco	74	0	12	0	83	0
Michoacán	131	2	58	0	75	2
Morelos	53	0	40	0	0	0
Nayarit	6	0	6	0	15	0
Nuevo León	186	0	186	0	200	0
Oaxaca	109	0	37	0	0	0
Puebla	44	31	7	0	111	0
Querétaro	57	0	10	0	20	10
Quintana Roo	46	8	13	0	12	0
San Luis Potosí	54	16	6	2	36	0
Sinaloa	108		17		25	
Sonora	55	0	0	0	60	0
Tabasco	77	0	59	0	43	5
Tamaulipas	67	4	0	9	52	0
Tlaxcala	14	0	4	0	8	0
Veracruz	0	2	2	2	0	0
Yucatán	72	56	63	0	14	7
Zacatecas	52	0	26	0	20	0

Fuente: SETEC

ANEXO 5. OPERADORES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO A NIVEL NACIONAL

Entidad Federativa	Personal en Plantilla							Personal operando el NSIP							Personal adicional necesario						
	Polici� preventiva	Polici� de Tr�nsito	Polici� bancaria, comercial y/o auxiliar	Polici� administrativa	Polici� municipal	Polici� procesal	Otro tipo de corporaci�n	Polici� preventiva	Polici� de Tr�nsito	Polici� bancaria, comercial y/o auxiliar	Polici� administrativa	Polici� municipal	Polici� procesal	Otro tipo de corporaci�n	Polici� preventiva	Polici� de Tr�nsito	Polici� bancaria, comercial y/o auxiliar	Polici� administrativa	Polici� municipal	Polici� procesal	Otro tipo de corporaci�n
Aguascalientes	480				2074			480				338			120					60	
Baja California	594				5160	1366		251				2010	673		1000		0		0	507	
Baja California Sur													13								
Campeche	987	157			678			987	157			553			80	60			50		
Chiapas	3596	286	1036			310		3596	142	671	17		250								
Chihuahua	1907	596	0	0	0	253	1292														
Ciudad de M�xico	32665	3347	41950																		
Coahuila	968	344	0	0	2668	50	246	968	156	0	0	1251	50	246			0	0	0	30	
Colima	618	82	0	0	901	20	0	618	82	0	0	235	20	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango						84							84								
Estado de M�xico	17717							17717							6000						
Guanajuato	1393	116			7000	232	180	300	78				232								
Guerrero	3320	95				78	804	694					78	354	634				44	50	
Hidalgo	1921		1710			10		549		0			10		23		0				
Jalisco	2793					60		168					60		4563						
Michoac�n	6345					418	1566	1925					280		1000					200	
Morelos	738	657	561	0	2638	0	630	738	657	561	0	2638	0	630	500	0	0	0	0	0	0
Nayarit	1038	265			1689	14	256	100	100			100	100	100	100	100			100	280	
Nuevo Le�n	4601	1414	318		5227	904	1655	4601					686	1012	700					300	
Oaxaca	2684	474	2827	364	4148		182	219	99	1210					0	0	225	5		144	
Puebla	2690	546	3187			70	1087	1032					52	733	1658					197	150
Quer�taro	826					106		826					106								
Quintana Roo	931	325	33	416	3168	0	0	931	60	33	0	738	0	0							
San Luis Potos�	3117	121		272		41		3117	33				41		1319	36				104	
Sinaloa	78	1067	861	0	3705	106	432	64	414	0	0	1538	46	169	717	653	0	0	2167	60	263
Sonora	831																				
Tabasco	3794	634	400	0	3904	76	974					2516	76						45		
Tamaulipas						66	3571						55	1355					180	6000	
Tlaxcala	752	83	425	243	2083	44		218	80	134	198	1108	24		730	370	0	0	3091	25	
Veracruz	7083	1145	0	0	0	0	0														
Yucat�n	2751	604	74			25									2751					25	
Zacatecas	1022	277			1250			158	229			722			97	40			192		

Fuente: SETEC

ANEXO 6. ALINEACIÓN NORMATIVA AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

Legislación Local	AGS	BC	BCS	CAM	CHPS	CHIH	COAH	COL	CDMX	DGO	EDOMEX	GTO	GRO	HGO	JAL	MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QROO	SLP	SIN	SON	TAB	TAMP	TLAX	VER	YUC	ZAC
Entrada en vigor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Constitución	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	/	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Declaratoria de entrada del CNPP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Declaratoria de incorporación del NSJP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley Orgánica del PJ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley Orgánica de la PGJ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Defensoría Pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Código Penal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Seguridad Pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de atención a víctimas u ofendidos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Sujetos protegidos	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Admón. de Bienes asegurados y decomisados	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de extinción de dominio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* Ordenamiento que establece la forma de entrada en vigor.

✓ Legislación alineada al SJPA y que se cuenta con publicación.

/ Iniciativa Presentada ✗ Legislación no alineada al NSJP

Fuente: SETEC 2016

ANEXO 7. ALINEACIÓN NORMATIVA AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Legislación Local	AGS	BC	BCS	CAM	CHPS	CHIH *	COAH	COL	CDMX	DGO	EDOMEX *	GTO *	GRO	HGO	JAL	MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QROO	SLP	SIN	SON	TAB	TAMP	TLAX	VER	YUC	ZAC
Constitución	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Declaratoria de entrada del CNPP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley Orgánica del PJ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley Orgánica de la PGJ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Defensoría Pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Código Penal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Ley de Seguridad Pública	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del delito	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Sujetos Protegidos	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de Admón. de bienes asegurados y decomisados	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ley de extinción de dominio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓

* Entidades en las que el CNPP entrará en vigor en el 2016. CHIH: 13/06/16, EDOMEX: 18/06/16, GTO: 01/06/16

✓ Legislación alineada al SJPA y que se cuenta con publicación.

✓/ ✗ Iniciativa Presentada ✗ Legislación no alineada al CNPP

Fuente: SETEC 2016

ANEXO 8. PERSONALIDAD JURÍDICA O ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS IMPLEMENTADORES

Personalidad Jurídica o Adscripción Institucional de los Órganos Implementadores	
Poder Ejecutivo	1. Aguascalientes 2. Baja California 3. Coahuila 4. Colima 5. Ciudad de México 6. Guanajuato 7. Jalisco 8. Morelos 9. Oaxaca 10. Puebla 11. Quintana Roo 12. San Luis Potosí 13. Sonora 14. Tamaulipas 15. Tlaxcala 16. Zacatecas
Poder Judicial	1. Baja California Sur 2. Campeche 3. Chiapas 4. Guerrero 5. Hidalgo
Descentralizado	1. Chihuahua 2. Durango
Órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno	1. Nayarit 2. Nuevo León 3. Querétaro 4. Sinaloa 5. Tabasco 6. Yucatán
Órgano administrativo desconcentrado sectorizado a la Procuraduría General de Justicia	1. Veracruz
Órgano desconcentrado del Poder Judicial del Estado	1. Michoacán

Fuente: SETEC. *Organismos Implementadores. Coordinación, institucionalización y eficiencia de recursos*. Octubre de 2012

ANEXO 9. PORCENTAJE DEL CAMBIO DEL GASTO 2010 -2016

Entidad/función	Procuración de justicia	Impartición de justicia
Aguascalientes	53.40	54.40
Baja California	43.60	36.40
Baja California Sur	137.80	129.30
Campeche	87.90	43.60
Chiapas	29.70	-94.10
Chihuahua	-54.80	113.80
Ciudad de México	27.80	30.20
Coahuila	-99.90	-99.80
Colima	34.90	34.90
Durango	22.60	54.30
Estado de México	37.80	39.30
Guanajuato	57.10	69.20
Guerrero	-13.20	35.70
Hidalgo	204.60	1,686.70
Jalisco	412.80	54.80
Michoacán	121.70	93.70
Morelos	4.80	64.30
Nayarit	-0.80	57.80
Nuevo León	208.60	70.00
Oaxaca	85.40	91.30
Puebla	67.10	24.00
Querétaro	93.80	84.30
Quintana Roo	75.20	78.30
San Luis Potosí	42.30	62.40
Sinaloa	26.20	162.00
Sonora	59.50	71.60
Tabasco	-19.60	32.40
Tamaulipas	69.70	80.60
Tlaxcala	43.20	63.30
Veracruz	53.20	33.40
Yucatán	110.70	82.30
Zacatecas	-38.30	74.20

Nota: El cálculo de procuración de justicia de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Morelos, Nuevo León y Tabasco miden el cambio entre 2010-2015. Lo mismo para el cálculo de impartición de justicia de Colima, Nuevo León y Tabasco. Procuración de justicia de Sinaloa mide el cambio entre 2010-2014.

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 10. COSTO TOTAL DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FIDEICOMISO DE BANOBRAS

Entidad	Costo Total de los proyectos de infraestructura y/o equipamiento (mdp)	
Aguascalientes	\$	168,200,000.00
Baja California	\$	951,500,000.00
Baja California Sur	\$	201,400,000.00
Campeche	\$	297,700,000.00
Chiapas	\$	340,200,000.00
Chihuahua	\$	353,300,000.00
Ciudad de México	\$	542,100,000.00
Coahuila	\$	280,200,000.00
Colima	\$	147,700,000.00
Durango	\$	230,000,000.00
Estado de México	\$	744,000,000.00
Guanajuato	\$	511,000,000.00
Guerrero	\$	273,700,000.00
Hidalgo	\$	247,000,000.00
Jalisco	\$	760,900,000.00
Michoacán	\$	350,800,000.00
Morelos	\$	432,900,000.00
Nayarit	\$	46,400,000.00
Nuevo León	\$	235,700,000.00
Oaxaca	\$	749,300,000.00
Puebla	\$	443,100,000.00
Querétaro	\$	253,800,000.00
Quintana Roo	\$	206,500,000.00
San Luis Potosí	\$	167,000,000.00
Sinaloa	\$	336,200,000.00
Sonora	\$	242,300,000.00
Tabasco	\$	361,500,000.00
Tamaulipas	\$	342,100,000.00
Tlaxcala	\$	39,600,000.00
Veracruz	\$	198,900,000.00
Yucatán	\$	440,200,000.00
Zacatecas	\$	286,700,000.00

