



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en **Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas**



Contenido

4 Presentación

5 Introducción

6 Metodología

8 CDMX

9 Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

12 Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

22 Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

28 Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

40 Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

44 Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

48 Coahuila

49 Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

54 Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

68 Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

74 Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

89 Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

93 Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

96 Jalisco

97 Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

101 Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

111 Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

116 Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

128 Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

132 Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

**134 Nayarit**

- 135** Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?
- 139** Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?
- 148** Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?
- 152** Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?
- 166** Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local
- 170** Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

172 Nuevo León

- 173** Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?
- 177** Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?
- 188** Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?
- 194** Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?
- 210** Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local
- 214** Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

216 San Luis Potosí

- 217** Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?
- 221** Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?
- 231** Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?
- 237** Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?
- 252** Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local
- 256** Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

258 Zacatecas

- 259** Capítulo 1: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?
- 262** Capítulo 2: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?
- 275** Capítulo 3: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?
- 281** Capítulo 4: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?
- 296** Capítulo 5: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local
- 300** Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

En *Hallazgos 2019* inauguramos una promisoriosa etapa en nuestro seguimiento del sistema de justicia penal: la realización de 'cuadernos' que incorporan de lleno la perspectiva local. Si la consolidación del sistema adversarial ha supuesto numerosos retos en las entidades federativas, y en ellas las instituciones del sistema enfrentan obstáculos muy particulares –asunto que hemos constatado a lo largo de los ocho años de vida de nuestra metodología de evaluación–, nada más natural que apostar por un análisis de detalle, por una aproximación precisa.

En ese primer año publicamos tres cuadernos pioneros: Nuevo León, Coahuila y Ciudad de México. Son los fundadores de *Hallazgos desde lo local*, y han abierto camino: en esta edición se suman Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. Lo que obtenemos a partir de la evaluación de estas siete entidades federativas, y de las que se vayan integrando año con año, es una imagen panorámica de los cambios en el funcionamiento del sistema respecto al año anterior, teniendo también como referencia los resultados y promedios nacionales.

Con todo lo útil que puede resultar este arco de comparación, debemos remarcar que el principal objetivo de este ejercicio es identificar fortalezas y aspectos de mejora específicos en el proceso de la justicia penal, a lo largo de los aspectos y la narrativa habituales de *Hallazgos –condicionantes, habilitantes y resultados–*, para poder idear una serie de recomendaciones a la medida de cada estado, tomando en cuenta sus contextos socioeconómicos. Además, nos complace anunciar otra novedad, que ayuda a poner en un primer plano la mirada de la ciudadanía (el principio y fin de la justicia): la publicación de los resultados de nuestra primera encuesta de percepción, conocimiento y experiencia del SJP a nivel local. Sorprende comprobar las marcadas diferencias en la forma en que 'se vive' el contacto con las instituciones en cada entidad.

No me queda más que agradecer la apertura de las autoridades locales. Sin su compromiso por la transparencia y su voluntad de mejora continua este ejercicio no rendiría frutos. Reconozco también el extraordinario apoyo que brindaron la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Friedrich Naumann para la realización de este estudio, y el trabajo de todos los involucrados en hacerlo realidad.



Introducción

Si bien la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal representó un cambio a nivel país en el modelo para la atención y resolución de conflictos penales, cada orden de Gobierno, tanto federal como en las 32 entidades federativas, ha avanzado de manera paulatina y diferenciada en su implementación y consolidación.

Partiendo de lo establecido en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), el sistema de justicia acusatorio, oral y adversarial encuentra algunas diferencias y particularidades en el andamiaje institucional y normativo de cada estado –por ejemplo, el código penal, el carácter de las procuradurías o fiscalías, la ubicación orgánica de las defensorías y comisiones de víctimas–. ¿Qué implica este hecho con respecto a su funcionamiento y los resultados esperados?

Para responder esta interrogante hemos desarrollado ‘capítulos locales’ del reporte *Hallazgos*. A través de ellos realizamos una evaluación más profunda y detallada de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y los resultados del sistema de justicia penal en varios estados. El año pasado iniciamos con Nuevo León, Coahuila y Ciudad de México; este año adicionamos Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Nayarit.

La serie de análisis nos permite conocer de manera objetiva y a partir de fuentes de información primaria el estado del sistema de justicia penal (SJP) de cada entidad en cuestión, desde una perspectiva sistémica y de política pública. En estos capítulos también examinamos los cambios en los resultados del sistema con respecto al año anterior y los promedios nacionales.

Asimismo, identificamos y describimos buenas prácticas de cada sistema de justicia penal a nivel estatal, lo que contribuye a su visibilización y posible réplica por parte de los otros estados. Se trata de un genuino ejercicio de gestión y difusión de conocimiento desde la práctica.

Con este nivel de detalle los resultados que aquí presentamos facilitan la identificación de aspectos de mejora de cada sistema de justicia local, sobre los cuales realizamos recomendaciones de política pública conforme a parámetros generales y estándares internacionales, y reconociendo las necesidades específicas de cada contexto social. Además, en esta edición presentamos los resultados de la encuesta telefónica a población abierta que realizamos en 2020, sobre conocimiento, percepción y experiencia en relación con el sistema de justicia penal a nivel local.

Presentamos los resultados de la evaluación del SJP a nivel local para 2020.



Metodología

P

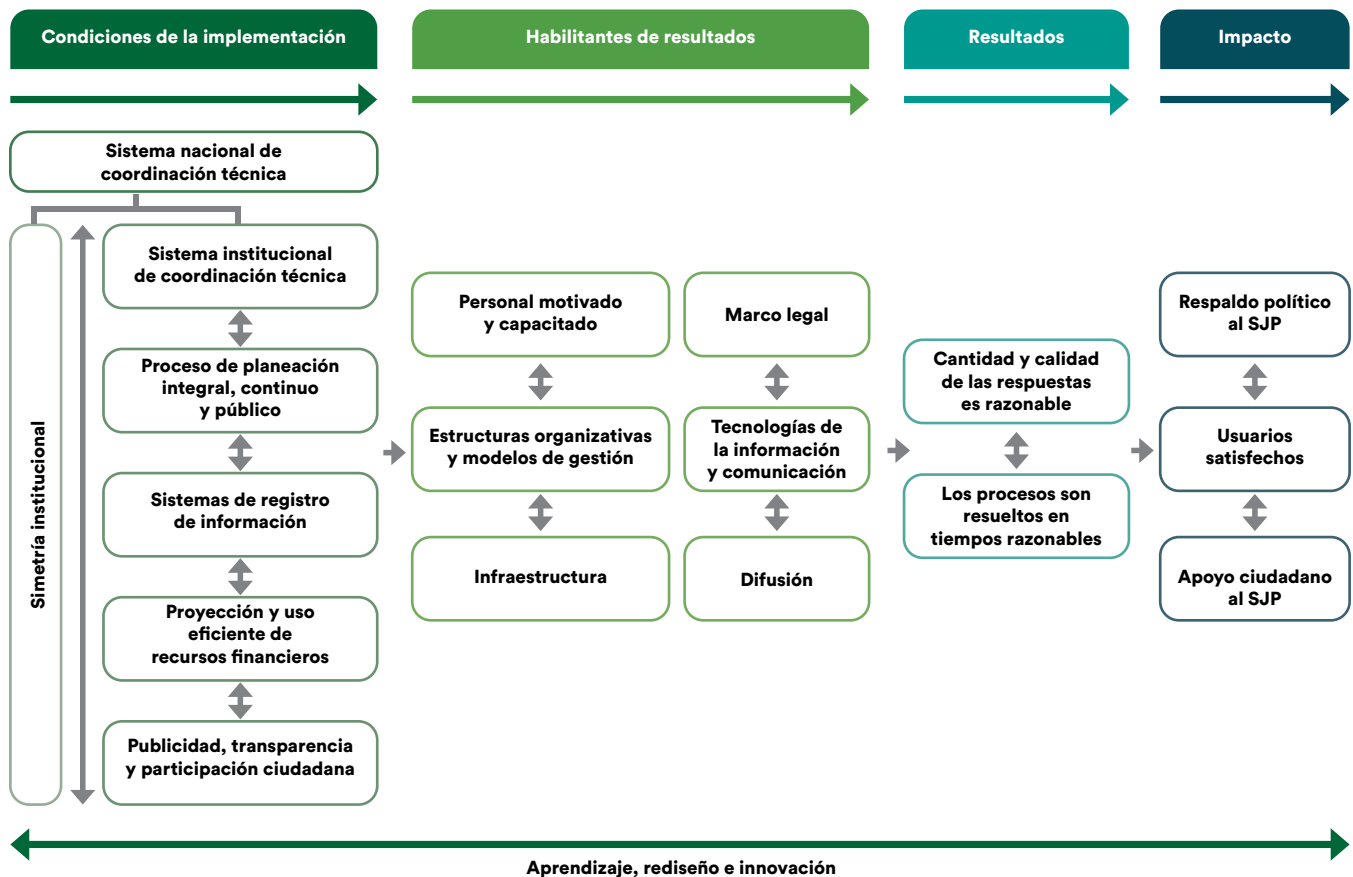
Para la evaluación del SJP a nivel local tomamos como base la metodología del reporte *Hallazgos* a nivel nacional, que está enfocada en el seguimiento del sistema como una política pública, en la que tienen que confluir determinados condicionantes, habilitantes y resultados¹.

La metodología tiene una lógica sistémica e integral del sector justicia. Con ella se pueden abordar las funciones de seguimiento y evaluación, así como observar y dimensionar los indicadores de cada institución en lo particular, sin perder de vista que para alcanzarlos es menester que se cumpla una serie de condiciones previas. Otros criterios definitorios de la metodología son:

- **Priorización de la calidad frente a la cantidad.** Se otorga una mayor ponderación a la calidad de los servicios y procesos que al cumplimiento de plazos o la magnitud de las acciones realizadas.
- **Enfoque ciudadano.** La perspectiva del usuario es un criterio transversal de evaluación en todo el proceso, pues el sector justicia tiene como objetivo hacer uso eficiente de sus recursos para brindar servicios de la mejor calidad posible, garantizando los derechos humanos de todas las partes involucradas.
- **Máxima publicidad.** El análisis se alimenta de información pública; está hecho para ser utilizado por la sociedad civil.

¹ Para conocer más detalles sobre la metodología de *Hallazgos*, ver: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf.

Figura 1. Planteamiento conceptual de la metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México

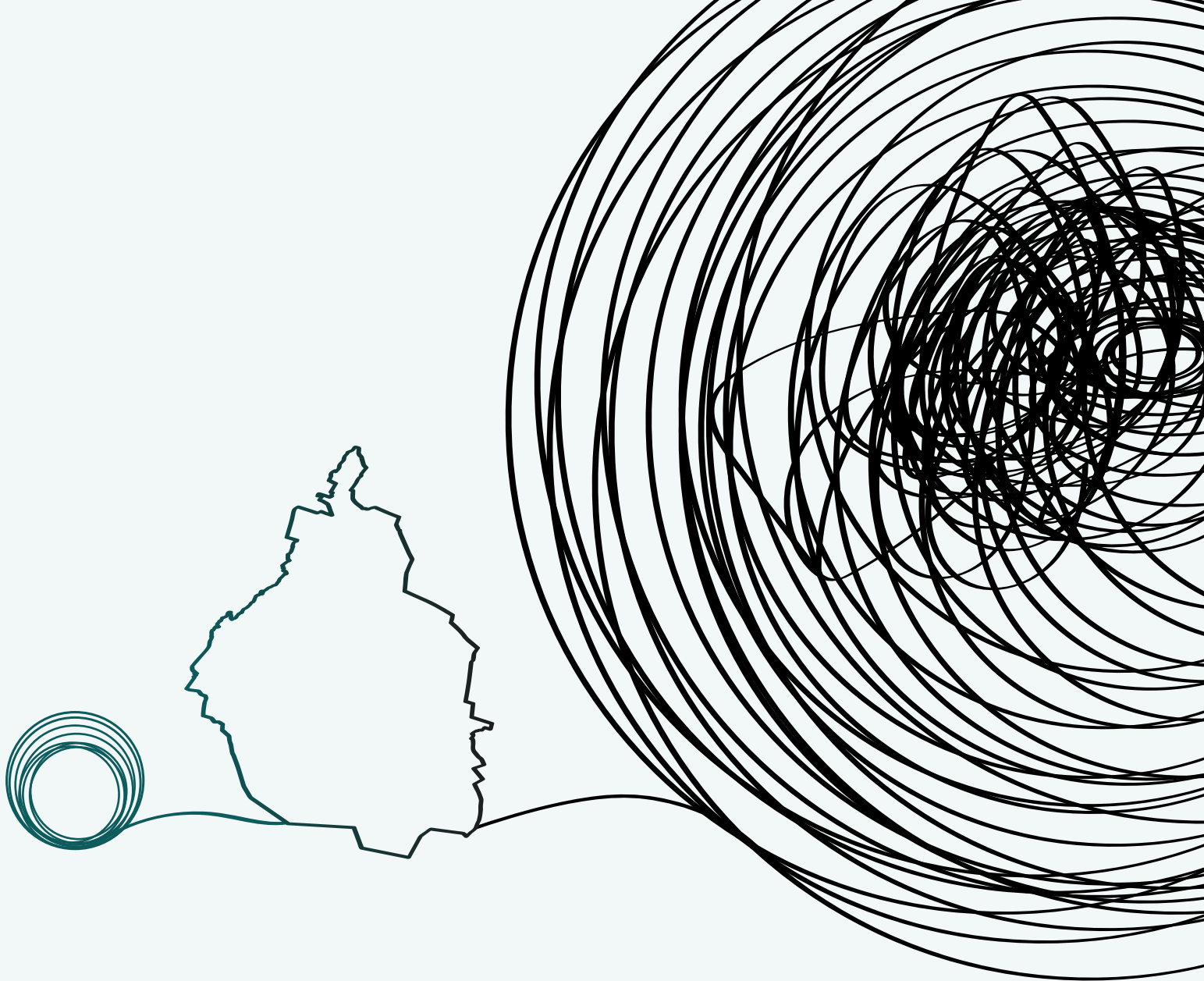


Fuente: CIDAC (2016).

Como se puede observar en la Figura 1, la metodología tiene una estructura integrada por cuatro componentes: *condicionantes* de la implementación, *habilitantes* de la operación, *resultados* e *impacto* de la operación. Cada componente se desglosa en ámbitos y subámbitos, dentro de los cuales se utiliza una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos para ilustrar el estado de avance y desempeño del SJP.

Las fuentes de información que se utilizaron son de dos tipos principales²: 1) respuestas a las solicitudes de acceso a la información presentadas por México Evalúa a cada institución de cada estado; 2) documentación y bases de datos oficiales disponibles en medios digitales. El periodo de análisis para la evaluación corresponde del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

² Cabe señalar que, para algunos indicadores analizados del SJP, se utilizaron los datos recopilados a través de las respuestas a las solicitudes de información pública presentadas por México Evalúa, a diferencia del reporte Hallazgos Nacional donde se utilizaron fuentes de acceso público que permiten obtener datos para todas las entidades del país. Por esta razón pueden existir variaciones en los resultados de los indicadores.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en CDMX





El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

D

escripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, su operatividad es distinta en cada entidad federativa, pues depende, en principio, de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal. El siguiente esquema representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Ciudad de México, y ubica a las diferentes instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

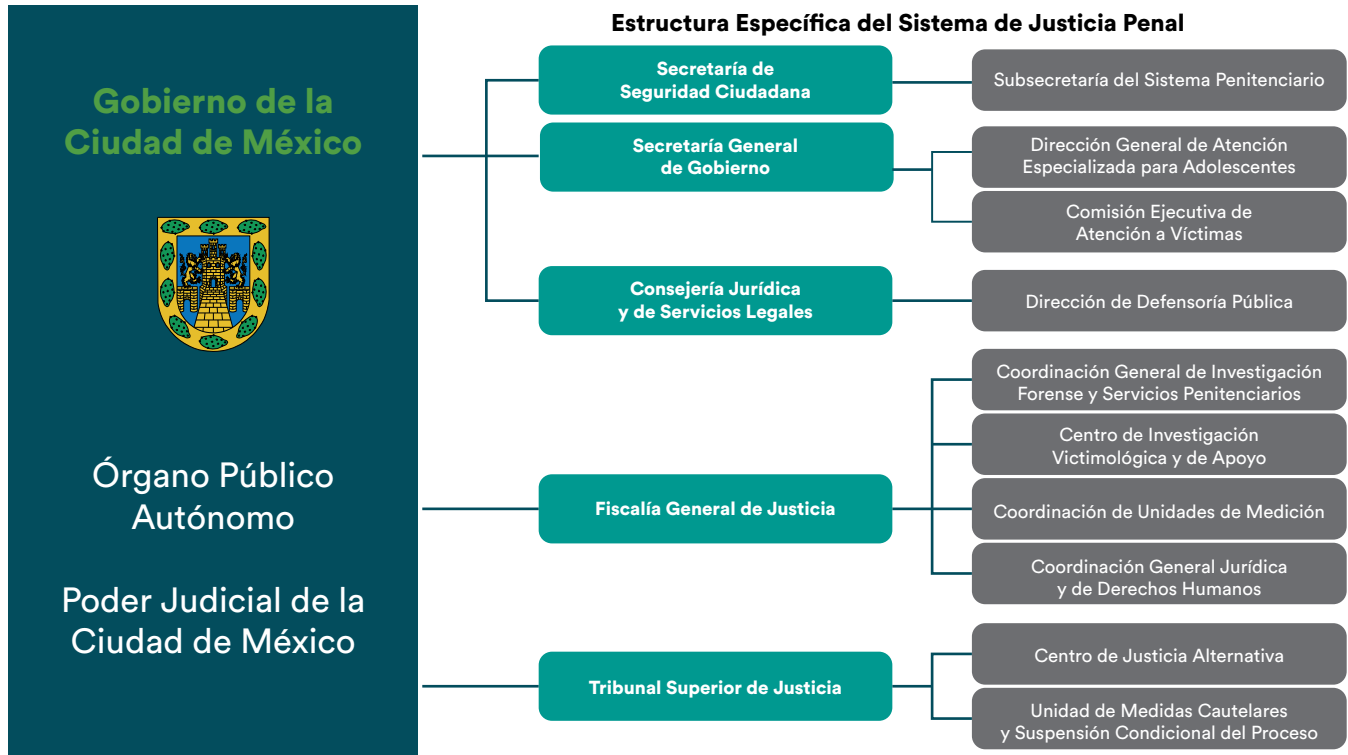
Fiscalía General

La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México es un organismo público constitucional, de carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión plena. Está encabezada por el fiscal general, sobre quien recae la rectoría y conducción de la institución del Ministerio Público¹.

¹ Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf>



Figura 1. Sistema de Justicia Penal en CDMX



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

La persona titular de la Fiscalía dura en el cargo cuatro años y es electa por mayoría calificada del Congreso, a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto. Tal persona puede ser ratificada por un periodo más a propuesta del Consejo².

Actualmente, el cargo de fiscal general lo ocupa Ernestina Godoy Ramos, quien fue nombrada para el periodo de enero 2020 a enero de 2024. En diciembre de 2019 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, con la cual transitó de Procuraduría a Fiscalía, como órgano autónomo.

La Fiscalía cuenta, entre otras figuras, con coordinadores generales, agentes del Ministerio Público, contralor interno, directores generales, fiscales, supervisores, Unidad de Asuntos Internos, agentes de la Policía Investigadora, peritos y personal de apoyo administrativo. Forman parte del Servicio Civil de Carrera los agentes

del Ministerio Público, agentes de la Policía Investigadora y los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la institución³.

Poder Judicial

El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que cuenta con una Sala Constitucional, un Consejo de la Judicatura y juzgados. Los magistrados del Tribunal son designados a propuesta del Consejo, el cual envía ternas, y ratificados por las dos terceras partes de los diputados del Congreso. Los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia eligen por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo preside dura en su encargo cuatro años⁴.

Actualmente, la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia recae en Rafael Guerra Álvarez, quien fue electo en 2019 y concluirá su periodo en 2023⁵.

² Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>

³ Sitio Oficial de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.fgjcdmx.gob.mx/>

⁴ Constitución Política de la Ciudad de México

⁵ Sitio oficial del Poder Judicial de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/>

El Tribunal Superior de Justicia cuenta con una sala en materia constitucional, 10 salas en materia civil, cinco en materia familiar, siete salas en materia penal, dos salas en materia de ejecución de sanciones penales, y dos salas en materia de justicia para adolescentes.

Defensoría Pública

La Constitución Política local establece que el Instituto de la Defensoría Pública es un organismo autónomo especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cuenta con autonomía técnica y de gestión, plena independencia funcional y financiera, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna⁶.

No obstante, antes del cierre de la presente edición esta disposición constitucional no se había puesto en marcha, por lo que la Defensoría Pública continuaba a cargo de la Dirección de Defensoría Pública adscrita a la Consejería Jurídica y de Servicio Legales de la Ciudad de México. El puesto de director de Defensoría Pública se encuentra vacante⁷.

Asesoría jurídica de víctimas

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México es un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La Comisión cuenta con una persona comisionada para su administración, una Junta de Gobierno para la toma de decisiones y una Asamblea Consultiva como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad⁸.

La persona comisionada es nombrada por el titular de la Jefatura de Gobierno, a propuesta del Congreso local.

Su periodo es de cinco años, pudiendo ser ratificada por el Congreso para un segundo periodo. Hoy el comisionado es Armando Ocampo Zambrano⁹.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Gobierno de la Ciudad de México. El titular de la Secretaría es nombrado por el titular de la Jefatura de Gobierno. Hoy el cargo está asignado a Omar Hamid García Harfuch¹⁰.

La Secretaría cuenta con los siguientes cuerpos policiales: Policía Preventiva, Policía Auxiliar, Policía de Control de Tránsito, Policía Bancaria e Industrial, Policía Cívica, Policía Turística, Policía de la Brigada de Vigilancia Animal y Cuerpos Especiales¹¹.

Unidad de Medidas Cautelares

La Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso está adscrita al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México¹². Es encabezada por Moisés Prats Villers¹³.

Sistema penitenciario

El sistema penitenciario en la Ciudad de México está a cargo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, adscrita a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. El subsecretario es nombrado por el titular de dicha Secretaría, en un cargo para el que no existe una duración definida.

La Ciudad de México cuenta con 13 Centros de Reclusión para adultos, 11 para varones y dos para mujeres, además de un Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social¹⁴.

⁶ Ibid.

⁷ Sitio Oficial de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/secretaria/directorio>

⁸ Ley de Víctimas para la Ciudad de México. Recuperado de: <https://ceavi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e7/a64/56b/5e7a6456b77e9983228000.pdf>

⁹ Sitio Oficial de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México. Disponible en: <https://ceavi.cdmx.gob.mx/dependencia/directorio>

¹⁰ Sitio Oficial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>

¹¹ Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/070231dc120d80ffffdd1b5550784410b9a1cfb6.pdf>

¹² Sitio Oficial del Poder Judicial de la Ciudad de México. Disponible en: <http://directorio.poderjudicialcdmx.gob.mx/>

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.



CAPÍTULO
2

Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordinación



técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. la proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Normatividad

El 19 de febrero de 2018 se publicó la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

El 24 de diciembre de 2019 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, con el objeto de regular la forma de organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General.

2.2 Instancia de coordinación técnica estatal

En información que recopilamos no hay registro de que Ciudad de México cuente con una instancia de coordinación técnica.

2.3 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planeamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la iden-

tificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.3.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Con el fin de analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Ciudad de México, las cuestionamos sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales estipulados en el plan estatal de gobierno o en la planeación sectorial. La Tabla 1 muestra los hallazgos.

Tabla 1. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé		■ No prevé		■ Sin información		
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal.

Fiscalía

El Programa de Gobierno 2019-2024, emitido por la jefa de Gobierno de CDMX, contiene la estrategia para una Ciudad Segura y en Paz. El eje 5.2 ("Fortalecimiento a la Procuración de Justicia"), dentro de los ejes de "Estrategia General", tiene como objetivo procurar justicia y disminuir los índices de criminalidad, así como asegurar el tránsito de Procuraduría a Fiscalía. Además, cuenta con un Programa Operativo Anual, en el que se establecen metas de gestión institucional.

Defensoría Pública

En la respuesta a nuestra solicitud de información no hay datos que hagan referencia a un Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

No contamos con un dato vinculado con un Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial con respecto a víctimas, por lo que toca a la respuesta de la Fiscalía. En el informe emitido por la comisión tampoco se encuentra un dato que señale un plan de tal naturaleza.

Poder Judicial

Cuenta con el llamado Plan Institucional de la Ciudad de México, a través del cual se definen líneas y objetivos estratégicos, objetivos específicos y líneas de acción. El plan que se está ejecutando es el 2019-2021.

2.4 Proyección y uso de los recursos financieros

El monto de recursos invertidos en el sistema de justicia penal facilita su operación e incrementa su impacto, siempre y cuando obedezcan a un adecuado y responsable ejercicio de planeación. Aun cuando la salud de las finanzas públicas no garantice un incremento constante de los presupuestos asignados, la cantidad programada debe ser racionalmente ejercida, priorizando las necesidades institucionales más urgentes, bajo la óptica del funcionamiento del sistema.

2.4.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Durante el ejercicio fiscal 2020 de Ciudad de México, se asignó un presupuesto de 32,277,774,556.25 a las

instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, este monto supone un aumento del 8.1%. El desglose por institución deja ver que la Defensoría Pública recibió el mayor incremento presupuestal, al recibir un 777.1% más que el periodo anterior. También recibieron aumentos la Fiscalía (8.1%) y la Secretaría de Seguridad Pública (6.9%). En el otro extremo, la CEAV sufrió un exagerado recorte presupuestal de 97.4%, que claramente compromete el desempeño de la institución y, sobre todo, la protección de los derechos de las víctimas. Por su parte, el Poder Judicial experimentó una disminución del 2.5% en su presupuesto.

Tabla 2. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$16,315,804,292.88	\$17,440,169,506.00	6.9%
Fiscalía/ Procuraduría	\$6,585,048,623.95	\$7,116,332,696.41	8.1%
Defensoría Pública	\$167,804,210.64	\$1,471,885,908.00	777.1%
CEAV	\$391,723,948.82	\$10,362,766.61	-97.4%
Poder Judicial	\$6,398,236,086.11	\$6,239,021,659.23	-2.5%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$29,858,619,181.40	\$32,277,774,556.25	8.1%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de la Ciudad de México.

2.4.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Las proporciones entre los presupuestos asignados a los diferentes actores procesales de la capital muestran variaciones sumamente importantes. Observamos que la CEAV recibe un centavo por cada peso que recibe la Defensoría Pública, quien a su vez recibe 21 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 41 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Simetría presupuestal 2020

	CDMX
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$0.41
Razón Presupuesto (Defensa:FGE)	\$0.21
Razón Presupuesto (CEAV:Defensa)	\$0.01



Tabla 4. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes*

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$189,362,383.81	37254	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$77,267,925.80	2723	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$15,981,485.97	2723	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$112,517.15	2723	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$67,742,232.30	285	

* Para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó como carga de trabajo, la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV, se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP. Entretanto, el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNJE.
Fuente: Respuestas a solicitudes de información elaboradas por México Evalúa.

2.4.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

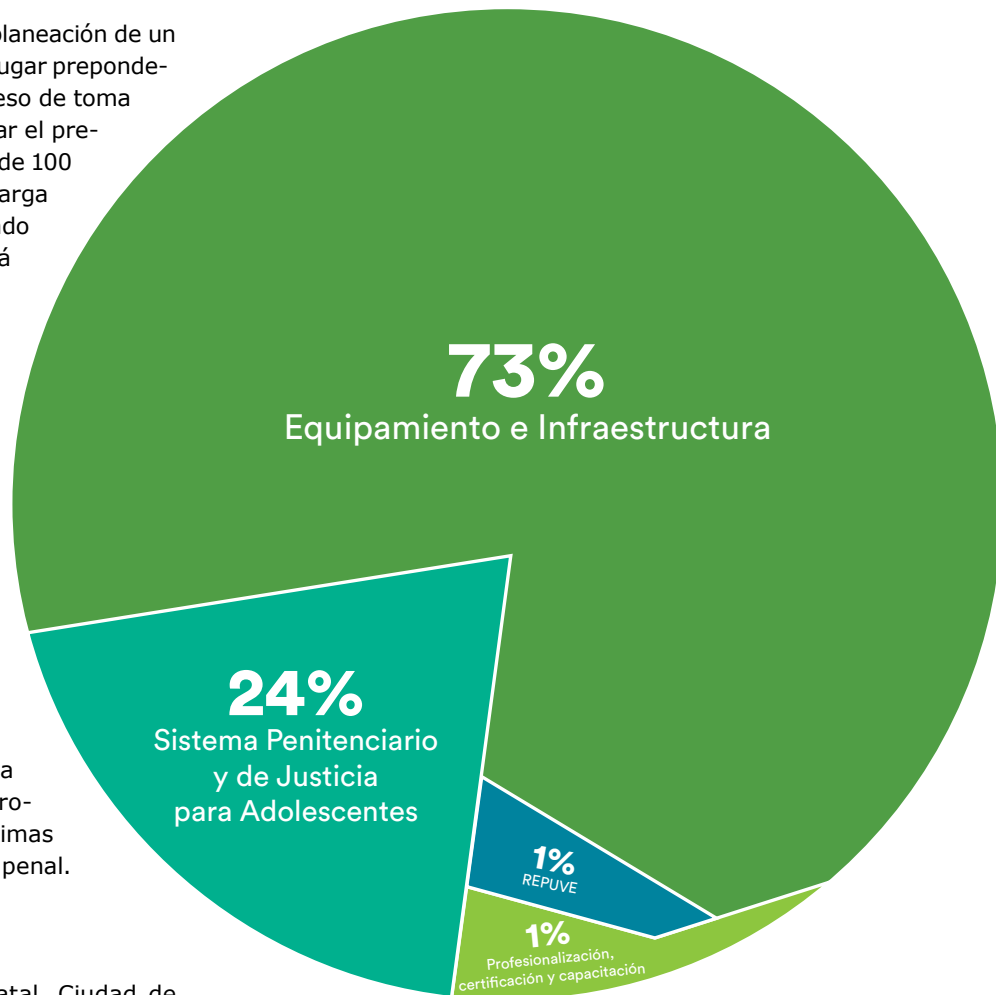
Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes, contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

Al comparar el presupuesto de Ciudad de México con lo que se observa a nivel nacional, se descubre que en general se verifica una relación entre la carga de trabajo y la asignación presupuestal. Sin embargo, esta relación no ha contado para la CEAV, pues la carga de trabajo de esta institución en CDMX es mayor al promedio nacional, sin embargo, su presupuesto por cada 100 mil habitantes es apenas una décima parte de lo que se recibe a nivel nacional. Es claro que en la capital la CEAV es el actor menos beneficiado, a pesar de ser la institución encargada de promover y proteger los derechos de las víctimas del delito, la parte más débil del sistema penal.

2.4.4 Presupuesto FASP

En complemento a su presupuesto estatal, Ciudad de México accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) para el ejercicio fiscal 2020, y al

Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios que los apoyan en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

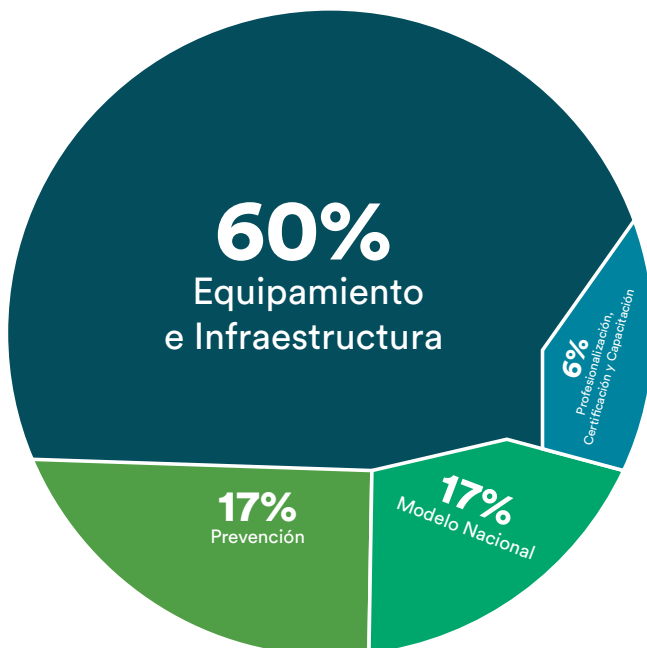
Durante el ejercicio fiscal 2020, el FASP asignó a Ciudad de México un presupuesto de 574,137,638.75 pesos, el cual se compone de un 80% de aportación federal y un 20% estatal. En la distribución por programa se observa que el 73% (417.7 millones de pesos - mdp) del presupuesto se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 24% para el sistema penitenciario y de justicia para adolescentes.

2.4.5 Presupuesto Fortaseg

En lo que toca a este fondo, se destinaron 218,225,917 pesos para Ciudad de México, monto que se distribuye en sus 16 alcaldías. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una municipal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron Equipamiento e Infraestructura, con un 60% (131.4 mdp) y 17% (36.3 mdp) para el Modelo Nacional de Policía y prevención social de la violencia.

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

seguridad pública. En Ciudad de México se dio prioridad a mejorar las condiciones de seguridad pública, a través del equipamiento de las instituciones relacionadas con la prevención y combate de los delitos de alto impacto; también al fortalecimiento del Sistema Penitenciario para Adolescentes y al aseguramiento de la reinserción de las personas privadas de la libertad.

2.5 Sistema Informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta de gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, son clave para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Para ello, deben contar con los siguientes atributos:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo a la investigación*, pueden apoyar a la construcción e identificación de patrones criminales, así como de zonas de riesgo, de riesgos procesales y tendencias del sistema, ya que proveen y procesan los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden proveer información pública que permita dar seguimiento a la actuación institucional de manera automatizada.

En todo caso, lograr un adecuado flujo de información es esencial. Los sistemas informáticos adecuadamente planeados apuntan a ese objetivo, articulando el trabajo entre los operadores y reduciendo la asimetría entre las partes (o impulsando la *igualdad de armas* en el proceso). Una visión sistémica bien aplicada en este apartado pone en manos de los operadores herramientas de



coordinación que facilitan la homologación de criterios e incrementan la capacidad de respuesta y efectividad.

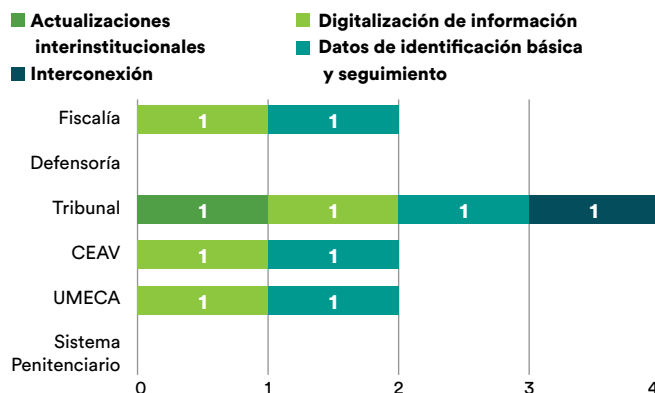
Es por ello que las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del sistema de justicia procesal penal. En suma, determinan la capacidad de interconexión de las instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, la capacidad para contener las carpetas, las causas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales. Como se ve, pueden constituirse como herramientas de transparencia y control, para evitar que se realicen modificaciones indebidas en los procesos digitalizados.

2.5.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 se muestran las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Ciudad de México, orientadas hacia los siguientes objetivos:

- Lograr la *interconexión* entre las diferentes instituciones, ya que esto determina el flujo de información y la capacidad de las instituciones para establecer lograr una gestión basada en el diálogo entre ellas.
- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el *seguimiento* de los casos y el análisis estadístico.
- Albergar las *carpetas digitalizadas* con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que cruza por las diferentes instituciones.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de la Ciudad de México.

- Registrar en las carpetas las actuaciones de cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir la modificación indebida de las carpetas.

A continuación, presentamos el seguimiento de estas capacidades en cada institución.

Fiscalía General

De conformidad con la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía forma parte del Gabinete de Seguridad y Procuración de Justicia de CDMX. Por ello, tiene la obligación de registrar los sistemas de gestión de carpetas de investigación, de intercambiar información y de suministrar y sistematizar los datos diariamente.

El acuerdo A/010/2017 establece el procedimiento para la apertura de carpetas de investigación de delitos a partir de querrelas y actas especiales, a través del sistema informático MP Virtual 2.0, vía internet con firma autógrafa o electrónica, enlace disponible en una liga del portal institucional.

Según información de transparencia, mediante este procedimiento se ha logrado reducir el tiempo de atención ciudadana de cuatro horas a 15 minutos.

También se cuenta con un Sistema de Información Estadística Delictiva (SIED), que es un desarrollo web construido a partir de un lenguaje de programación denominado PHP, utilizando la base de datos denominada MySQL. Cuenta con módulos para 1. homologación, 2. tableros y 3. reportes.

Dicho sistema tiene como objetivo apoyar a la Unidad de Estadística y Transparencia en labores de captura, clasificación estadística, punteo y emisión de reportes de la incidencia delictiva, permitiendo generar reportes que se comparten con instituciones como Inegi o el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros.

Defensoría

La información vertida por la institución no indica si cuenta con un sistema informático.

Atención a víctimas

El portal institucional de la Fiscalía cuenta con un apartado relativo a los servicios de atención a víctimas.



Cabe señalar que el reporte anual del CEAVI no indica que cuente con un sistema informático. Sin embargo, el apartado referente al registro de víctimas indica que la integración y preservación de información del registro es administrada y sistematizada, lo que permite unificar datos con instituciones y órganos que hayan dictado recomendaciones, medidas precautorias o acuerdos de conciliación.

Poder Judicial

Opera con el Sistema Integral de Gestión Judicial, que entró en operaciones el 16 de junio de 2016, y el Sistema Integral de Administración de Juicios Penales. El primero cuenta con módulos relacionados con la recepción de solicitudes iniciales con y sin detenido, con la recepción de promociones, consulta de videograbaciones de audiencias, agenda de audiencias, gestor de documentos y firma electrónica.

Este sistema permite la generación de reportes estadísticos. Además, se interconecta con la Fiscalía General de Justicia, pues las solicitudes de audiencia se reciben a través de él.

La actualización del sistema se realiza según lo estipulado en los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, así como en respuesta a las necesidades de operación que se presentan en las Unidades de Gestión Judicial, encaminada a eficientar tiempos y recursos.

Sistema penitenciario

En enero de 2006 inició operaciones el Sistema Integral de Información Penitenciaria, una aplicación web en tres capas, centralizada en las oficinas de la Unidad Administrativa. Cuenta con 19 módulos, y fue diseñado con requerimientos de planeación y ajustado a partir de necesidades específicas de los entes obligados y áreas requirentes del sistema penitenciario. Sirve para registrar las funciones de la subsecretaría relacionadas con el control de información de medios electrónicos de personas privadas de su libertad.

Se reporta a través de plantillas de consulta y genera listados de información y estadística.

UMECA

Cuenta con el Sistema Integral de Medidas Cautelares, un sistema web centralizado, alojado en un servidor con la funcionalidad de almacenamiento independiente. Cuenta con los siguientes módulos:

- Módulo de gestión
- Módulo de evaluación de adolescentes

- Módulo de evaluación de adultos
- Módulo de supervisión de adolescentes
- Módulo de supervisión de adultos

Esta estructura permite optimizar tiempos y recursos automatizando y agilizando los procesos para la UMECA, ya que permite el registro de las siguientes variables:

- Medida cautelar impuesta
- Suspensión condicional del proceso impuesto
- Seguimiento del proceso
- Pase de lista del imputado
- Evaluación del imputado
- Biometrías de los imputados para pase de lista

De esta forma es factible obtener reportes estadísticos como el número de imputados por género, informes de asistencia, inasistencia, imputados por agencias, el número de imputados registrados, evaluaciones de imputados por género y evaluaciones mensuales, concluidas, pendientes o canceladas.

No se intercambia información con otras instituciones; sin embargo, al ser dependiente del Poder Judicial, el sistema comparte el registro de la base con los jueces y las Unidades de Gestión Judicial.

2.5.2. Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar los siguientes atributos mínimos:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión entre instituciones para facilitar el flujo de la información y la capacidad de gestionar los objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas, mediante las cuales se pueda dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora en la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que atraviesa a las diferentes instituciones.
- Que posibiliten el registro de las actuaciones realizadas por cada institución en las carpetas digitalizadas, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra



la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por todo lo anterior, es muy importante que todas las instituciones operadoras cuenten con herramientas que les permita sistematizar y digitalizar la información que se genera durante los procesos del sistema de justicia. De esta forma se puede asegurar la interconexión bajo un esquema de registro con variables homogéneas, para garantizar la gestión de los objetivos y metas en común. El resultado más deseable: estadísticas completas y eficientes para la toma de decisiones.

Por otra parte, el contexto de la pandemia por covid-19 no ha hecho más que subir el listón de los retos institucionales respecto a la sistematización de los procesos y los servicios. Las medidas de confinamiento han puesto de manifiesto la necesidad de usar nuevas tecnologías para dar continuidad a los procesos, al tiempo que se modernizan.

En la Ciudad de México se observa que todos los operadores cuentan al menos con un sistema informático que les permite registrar las actividades relacionadas con su gestión, para sistematizarlas y generar estadísticas; sin embargo, las respuestas a nuestras solicitudes de información nos permiten advertir deficiencias en la recopilación de la misma, pues se presentan inconsistencias y variaciones en los datos proporcionados por las diferentes áreas de la Fiscalía, por ejemplo. Hay que subrayarlo: sistematizar la información de manera adecuada permite que se unifiquen los criterios de información sin confusiones o errores.

Otra gran área de oportunidad se identifica en lo que concierne a la interconexión de los operadores, condición indispensable para que las acciones conjuntas puedan ser identificadas, registradas y medibles.

2.6 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Fiscalía

La Fiscalía informa que sí cuenta con un sitio web, que a su vez contiene un micrositio de transparencia en donde también se publica información adicional de manera proactiva¹⁵.

También cuenta con lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Por otra parte, la Fiscalía General de CDMX, el Consejo Ciudadano de la Fiscalía y el Congreso convocaron a académicos, colegios de abogados y ciudadanía en general a participar en el Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal.

Defensoría Pública

Cuenta con un sitio web, que contiene un micrositio de transparencia.

Comisión de Atención a Víctimas

Cuenta con un sitio web que contiene un micrositio de transparencia, en donde también se publica información de manera proactiva¹⁶.

Sin embargo, dada la reciente creación de la Comisión, se acordó un periodo de transición en sus funciones y las de la Fiscalía, conforme al artículo vigesimosegundo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de CDMX. Por este motivo en este apartado tomamos en consideración los informes vertidos por la Fiscalía.

Así, se informa que se realizaron mesas de trabajo con las asociaciones civiles Equis Justicia, Letra S y Casa de las Muñecas Tiresias, con el objetivo de elaborar un protocolo de actuación para la atención de los delitos relacionados con las personas LGBTTTIQA+ por razones de orientación sexual o identidad de género, que modifique o actualice el vigente. Esto tiene el objetivo de cumplir con el punto sexto de la Recomendación 27/2019, emitida por la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, bajo el rubro: "Falta de debida diligencia y de la aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio".

Poder Judicial

Cuenta con un sitio web que contiene un micrositio de transparencia, donde la actualización de la información se realiza de manera trimestral conforme lo establece la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de Ciudad de México.

¹⁵ El primero, disponible aquí: <https://www.fgjcdmx.gob.mx/>

El segundo, aquí: <https://www.transparencia.cdmx.gob.mx/fiscalia-general-de-justicia-de-la-ciudad-de-mexico>

¹⁶ Disponible en: <https://ceavi.cdmx.gob.mx/>

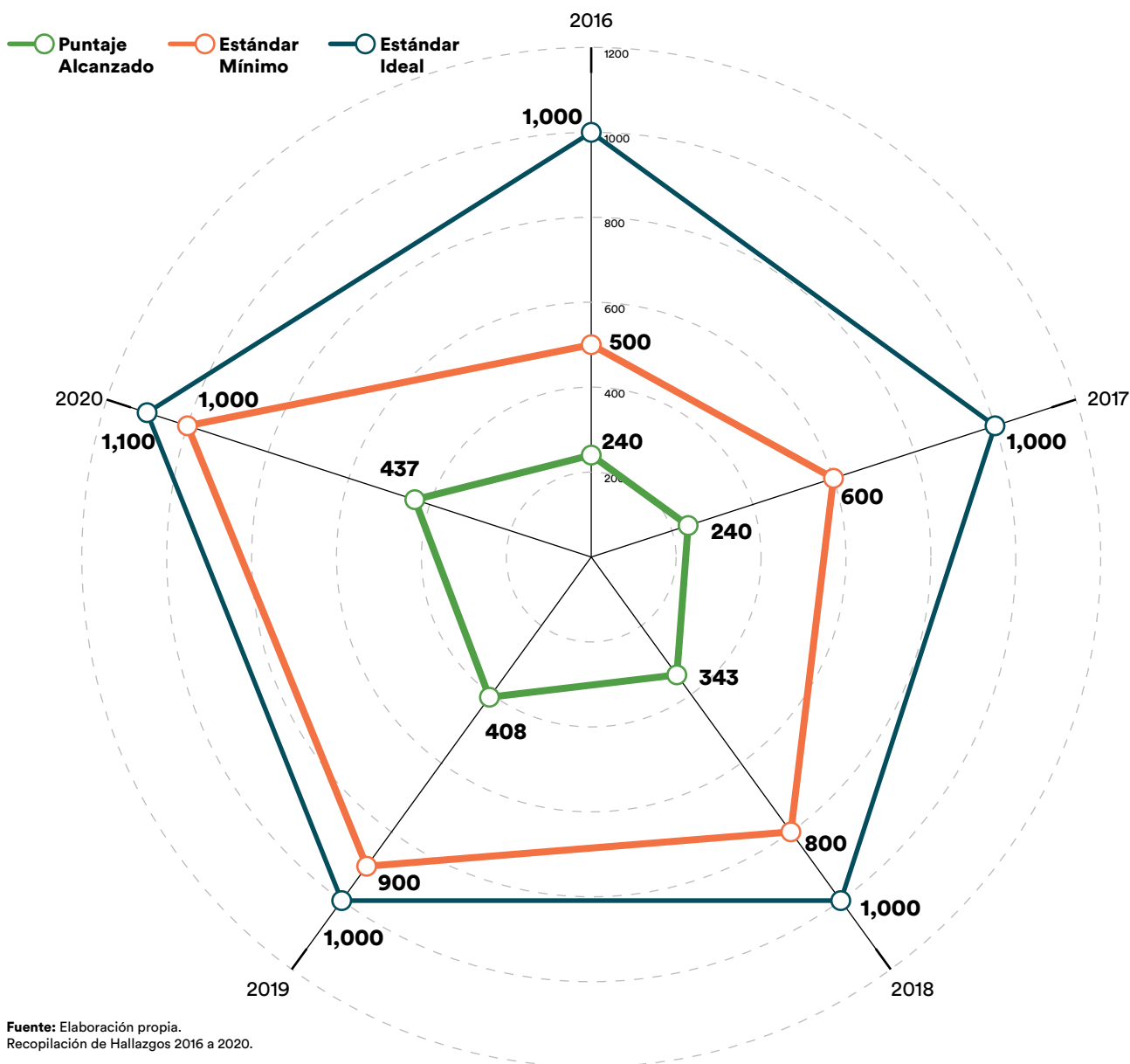


Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, esta institución realizó algunos convenios con asociaciones civiles, con el objetivo de establecer líneas de coordinación. Trabajó con Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social A.C, a efecto de que el equipo multidisciplinario de consultores técnicos de la asociación participen como auxiliares con los órganos jurisdiccionales. También con la Organización Mexicana de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas, con la Organización de Traductores Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas y con el Instituto de Formación de Justicia y Derechos Humanos, Sociedad Civil.

2.7 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

Ranking de consolidación de SJP Ciudad de México (2016-2020)





1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. **Ciudad de México alcanzó un puntaje de 437 puntos**, muy por debajo del estándar mínimo establecido; y que la colocan en la décimo sexta posición del ranking. De 2019 a 2020 Ciudad de México presentó un incremento de 7%, y para el periodo 2016-2020 la variación fue de 82.1%.

Conclusiones de los condicionantes

Ciudad de México no ha contado con una instancia de coordinación técnica durante la implementación del sistema de justicia penal ni ahora, en la fase de consolidación, lo cual de alguna manera impide que puedan articularse de manera conjunta los esfuerzos institucionales de los operadores.

Además, el hecho de que no todas las instituciones operadoras del sistema de justicia tengan un sistema informático adecuado, ágil y eficaz, con una interconexión que garantice el flujo de la información, afecta la toma de decisiones.

Otro elemento fundamental a fortalecer es la priorización en el uso de medios tecnológicos, para agilizar servicios relacionados con la prevención, denuncia y atención de los ciudadanos en busca del acceso al sistema en tiempos de pandemia.

Por descontado, buena parte de la consolidación del sistema de justicia depende de la adecuada planeación, presupuesto y ejercicio de los recursos otorgados para las instancias operadoras. Al respecto, destaca el caso de la Fiscalía General, que ha acometido la transición con objetivos y rubros individuales y complementarios con el resto de los operadores, siguiendo la pauta del Plan de Gobierno.

En la medida en que se avance hacia procesos más eficaces de planeación y gestión presupuestal, apegados a la normatividad, las instituciones cumplirán de manera gradual y constante con sus objetivos de consolidación, transparencia y rendición de cuentas.



CAPÍTULO

3

Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.



3.1 Infraestructura

Fiscalía

Esta institución da cobertura a todo el territorio de Ciudad de México, operando a través de las siguientes instancias:

- Dos Fiscalías Especializadas,
- Coordinación de Ministerios Públicos Auxiliares del Procurador,
- Unidad de Asuntos Internos,
- Coordinación General de Investigación Territorial,
- Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas,
- Coordinación General de Investigación Estratégica,
- Coordinación General de Investigación de Delitos de Alto Impacto,
- Subprocuraduría de Procesos,
- Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales, y
- Jefatura General de la Policía de Investigación.

Cuenta con un total de 1,758 agentes del Ministerio Público, 3,685 Policías de Investigación, 1,185 peritos, 90 facilitadores y 223 asesores jurídicos del nuevo sistema de justicia penal.

Defensoría Pública

Cuenta con 218 abogados en el área de Indagatorias, Juzgados Cívicos y Paz, 210 en el área de Recursos y Procesos Penales y uno en la Subdirección Jurídico Penal.

Además, cuenta con 88 personas con funciones administrativas, cuatro jefes de defensores, dos jefes de Unidad Departamental y una subdirectora.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Esta institución da cobertura a todo el territorio de Ciudad de México, operando a través de las siguientes instancias:

- Una Coordinación General,
- Tres direcciones (de la Unidad de Atención Inmediata Primer Contacto, del Fondo de Víctimas y de Asesoría Jurídica),
- Dos coordinaciones (del Registro de Víctimas y del Comité Interdisciplinario Evaluador),
- Una subdirección de Administración y Finanzas.

Cuenta con una estructura de 13 personas, siete comisionados de la Secretaría de Gobierno como apoyo a

las funciones sustantivas y 11 personas bajo el régimen de honorarios, lo que produce un total de 31 personas, de las cuales sólo tres se desempeñan como asesores jurídicos para toda la capital.

Poder Judicial

Da cobertura a Ciudad de México con 102 jueces del sistema penal acusatorio, 20 jueces del Tribunal de Enjuiciamiento y 34 especializados en ejecución de sanciones, adscritos a Unidades de Gestión Judicial.

Sistema penitenciario

La solicitud de información que la institución respondió indica que en CDMX existen 13 centros penitenciarios; sin embargo, en el sitio web de la Subsecretaría del sistema penitenciario sólo aparece un listado de 10 centros de internamiento.

La misma solicitud de información señala que cuenta con 2,467 servidores públicos con funciones administrativas y 210 servidores públicos de estructura; entre ellos, 133 trabajadores sociales y 93 psicólogos.

UMECA

El Poder Judicial de Ciudad de México cuenta con una Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. A su vez, la Dirección Ejecutiva de la Unidad cuenta con 46 personas que trabajan en todo el proceso de evaluación de riesgos, 74 personas que se encargan de la supervisión de medidas cautelares y 37 personas que realizan funciones administrativas.

3.2 Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera

3.2.1. Personal suficiente

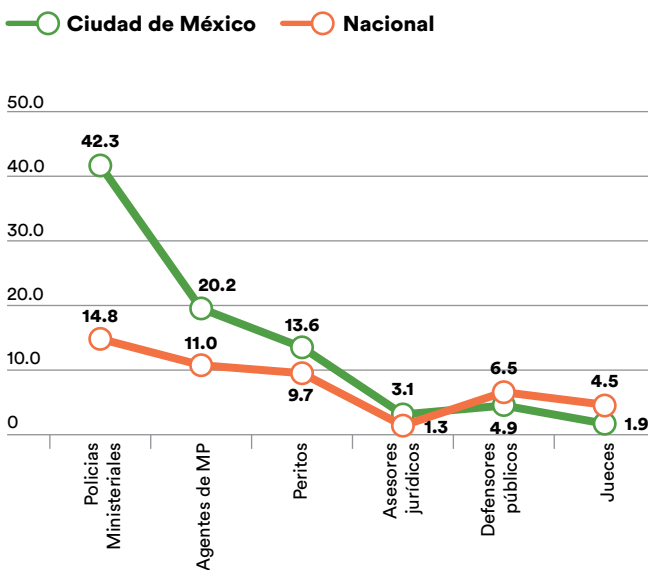
Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

Así, se impone comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia por cada 100 mil habi-



tantes de Ciudad de México con la tasa a nivel nacional. Lo que llama de inmediato la atención es que se cuente con 42.3 policías ministeriales por cada 100 mil habitantes, triplicando el promedio nacional, que es de 14.8. De igual manera, su promedio de 20.2 ministerios públicos, 13.6 peritos y 3.1 asesores jurídicos se encuentra por encima del nacional para estos operadores. En sentido opuesto, se observa que el promedio de defensores públicos (4.9) y jueces (1.9) se encuentra por debajo de la media nacional.

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: a) CDMX: Respuesta a solicitudes de información por parte de la Fiscalía de la CDMX; b) Nacional: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, y Proyecciones de Población de CONAPO.

3.2.2. Servicio profesional de carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de de-

sarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

- El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:
- *Ingreso*: regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- *Capacitación*: establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- *Evaluación del desempeño*: su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- *Separación del cargo*: se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido



Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Ciudad de México	3	3	2	2	10

Es importante aclarar que el análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del Sistema de Justicia Penal: las Fiscalías o Procuradurías Estatales, los Poderes Judiciales, las Defensorías Públicas y las Comisiones de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en CDMX. Ver cuadro superior.

Como se observa, el estado del SPC en las cuatro instituciones analizadas de Ciudad de México no es homogéneo. Las instituciones que presentan un mayor porcentaje de avance son la Fiscalía y el Poder Judicial; la Defensoría y la Comisión de Atención a Víctimas presentan un menor porcentaje de avance.

De ahí que Ciudad de México haya alcanzado 10 puntos de los 16 que se pueden alcanzar en el ranking nacional, en lo que toca al desarrollo y consolidación de su Servicio Profesional de Carrera para las instituciones del sistema de justicia penal.

A continuación mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas.

Fiscalía

El 22 de julio de 2021 se publicaron en la *Gaceta Oficial* de CDMX el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera (RSPC), así como el Acuerdo FGJCDMX/25/2021 por el que se establecen los lineamientos para el ingreso del personal sustantivo al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México.

Poder Judicial

La Ley Orgánica del Poder Judicial de Ciudad de México establece la carrera judicial, así como las bases para la evaluación de las y los jueces.

Defensoría Pública

La información entregada por la institución es contradictoria, pues en primer término indica que no cuenta con Servicio Profesional vigente, y posteriormente afirma que existe una ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asesoría jurídica de víctimas

El personal de atención a víctimas, adscrito a los centros derivados de la Fiscalía, sí tiene y opera un SPC, conforme a la normatividad institucional. Sin embargo, el personal de la Comisión no cuenta con uno normado por la Ley de Atención a Víctimas, ya que se trata de una institución en proceso de desarrollo y consolidación.

Sistema penitenciario

La directora del Instituto de Capacitación Penitenciaria informó que la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal contempla la carrera penitenciaria, aunque como tal no se encuentra vigente el SPC en la institución.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que tienen un impacto directo en su diseño organizacional. En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como el de *Tres Pisos*. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas, se han identificado propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e incluso la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes ofrecen el servicio.

La información disponible relacionada con las instituciones de Ciudad de México nos permitió identificar lo siguiente:

Fiscalía

El nuevo sistema acusatorio entró en vigor en 2016 en todo el país. Sin embargo, en la mayoría de las entidades el diseño y la operación cotidiana de la procuración de justicia quedó prácticamente igual. Por su parte, la Procuraduría generó una reestructuración con el propósito



de pasar de una institución diseñada para administrar el mercado de la impunidad a una que esté al servicio de los habitantes de CDMX.

Ello implica una transformación profunda de metodologías de trabajo y un nuevo entendimiento de las funciones que realiza la institución. El necesario cambio abarca normas jurídicas, personas, procesos y estructuras de toda la institución. La ruta de transformación que se propone, y que definen el modelo de la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México, consta de seis componentes:

1. Diversificación de la recepción de la denuncia,
2. El manejo de flujo de casos,
3. Resultados en delitos de alto impacto,
4. Protección de víctimas y testigos,
5. Desarrollo de capacidades institucionales
6. Control interno

Defensoría Pública

La instancia informa que realizan asignación de casos a sus defensores y que cuentan con un Manual Administrativo de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

El reglamento de la Ley de Víctimas para Ciudad de México establece un modelo y un sistema de atención integral, que se considerará parte del Plan Anual de Atención Integral a Víctimas previsto en la ley.

Sin embargo, dada su reciente creación, y considerando que la Comisión es un organismo en desarrollo y crecimiento, se acordó un periodo de transición en las funciones de la Asesoría Jurídica y Asistencia Victimal de la FGJ, como se mandata en la Ley de Víctimas. Así, se trasladarán de manera escalonada y paulatina esos servicios a la CEAVI, conforme al artículo vigesimosegundo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de CDMX .

En materia de asesoría jurídica penal la CEAVI absorberá exclusivamente los delitos de alto impacto –homicidios dolosos, feminicidio, secuestro, trata de personas, delitos en materia de tortura, desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares–, así como abordará en forma exclusiva la representación victimal en materia de ejecución de sentencias penales.

La asesoría jurídica victimal en su totalidad será transferida a partir del 1 de enero de 2024, y en materia de atención a víctimas la CEAVI, a partir del 1 de enero de 2022, conoce ya exclusivamente de la atención a víctimas y primer contacto.

Poder Judicial

La Dirección de Gestión Judicial en Materia Penal es la autoridad que tiene a su cargo los equipos multidisciplinarios de gestión que desarrollan el sistema procesal penal acusatorio en el Tribunal Superior de Justicia.

Esta dirección es responsable de coordinar las funciones de las diversas Unidades de Gestión Judicial en Materia Penal, Justicia para Adolescentes, Ejecución de Medidas Sancionadoras y Ejecución de Sanciones Penales, que conforman el sistema procesal penal acusatorio, y supervisa el apoyo que se brinda a los magistrados y jueces que integran el sistema.

El Manual de Procedimientos constituye el instrumento administrativo primario que señala las actividades, las tareas y las áreas responsables de las mismas y su aplicación obligatoria para los servidores públicos adscritos a la Dirección Ejecutiva de Gestión Judicial. El Poder Judicial, así, ha establecido sus manuales y protocolos para todas las áreas involucradas con el proceso.

UMECA

Sus funciones y estructura organizacional se encuentran contenidas en el Manual de Organización de la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, autorizado el 11 de mayo de 2018, mediante Acuerdo plenario número 42-19/2018 del Consejo de la Judicatura de Ciudad de México.

Los perfiles, por su parte, están contenidos en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y en el Catálogo de Perfiles del Puestos, también del Tribunal.

Entretanto, se le da seguimiento al Modelo de Evaluación a través de la Subdirección de Evaluación y las dos jefaturas de unidad departamental, conforme al Manual de Procedimientos de la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, aprobado mediante el Acuerdo 56-43/2018, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de Ciudad de México en sesión del 19 de octubre de 2018.

3.4 Modelos de investigación

El Modelo de Procuración de Justicia para la conducción de la investigación y acusación de los delitos, así como de operación de la Fiscalía, cuenta con un Órgano de

Política Criminal, el cual se despliega a través de la siguientes instancias:

- Unidad de Estadística y Transparencia
- Dirección General de Política Criminal
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- Unidad de Implementación

De igual manera se cuenta con un Plan de Política Criminal, que establece los lineamientos bajo los cuales las investigaciones deberán ser conocidas por la Fiscalía de Delitos Complejos. Éste deberá ser producto de un amplio consenso social.

La Fiscalía General, a través del Órgano de Política Criminal, y en colaboración con la Coordinación General Jurídica, elaboró el mencionado Plan de Política Criminal, el cual orienta las atribuciones del Ministerio Público, definiendo los fines generales y específicos de la procuración de justicia en Ciudad de México, junto con los programas y estrategias político-criminales dirigidos a instalar las capacidades institucionales necesarias para el adecuado funcionamiento del procedimiento.

Este plan deberá presentarse cada año, públicamente, junto con los avances en la ejecución de los programas del Plan de Política Criminal que contenga y, en su caso, las modificaciones al mismo.

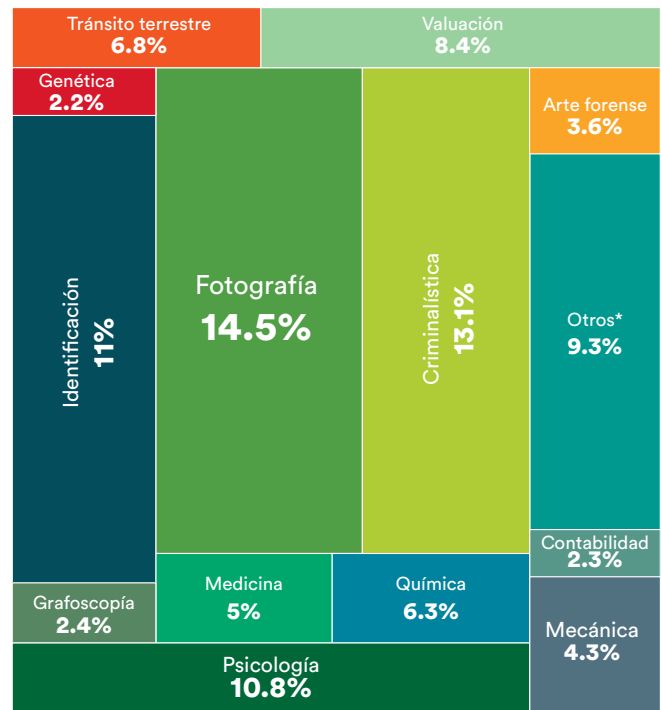
3.5 Servicios periciales

La Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México integra servicios periciales que ofrece a través de la Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales. Actualmente cuenta con 1,185 peritos, que se distribuyen de acuerdo con sus especialidades en alguna de las cinco direcciones con que cuenta la coordinación, y brindan servicio a todo el territorio de Ciudad de México. Los peritos que integran la coordinación cubren 37 especialidades. Porcentualmente las que cuentan con el personal más numeroso son fotografía (14.5%), criminalística (13.1%), identificación (11%) y psicología (10.8%).

Conclusiones de los habilitantes

La mayoría de las instituciones cuenta con un despliegue estructural que da cobertura a toda Ciudad de México, permitiendo el ejercicio de sus facultades conforme a sus atribuciones normativas. Sin embargo, en cuanto al Servicio Profesional de Carrera en las instituciones no

Gráfica 5. Peritos por especialización



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de la Fiscalía de la CDMX.
 *En el renglón de 'otros' se incluye acústica, antropología, arquitectura, balística, cerrajería, discapacidad auditiva, electrónica, entomología, explanometría facial, instalaciones hidrosanitarias y de gas, impacto ambiental, antropología social, incendios y explosiones, informática, odontología, patología, psiquiatría, telefonía celular, topografía, trabajo social, traducción del idioma inglés, veterinaria, video y electricidad.

identificamos un avance, implementación y desarrollo homogéneos, pues aunque algunos lo tienen previsto, normativamente aún no opera.

Un dato interesante proviene de la Fiscalía, que tiene vinculado su SPC con el instituto de formación profesional, una instancia básica para el seguimiento del personal que se encuentra incorporado al servicio.

Respecto a las estructuras organizacionales y modelos de gestión, se advierten grandes esfuerzos por parte de la Fiscalía, la Defensoría, Poder Judicial y UMECA para, al menos, contar con manuales de organización y de procedimientos que contengan las funciones y las acciones que les competen a cada uno. No obstante, son la Fiscalía y el Poder Judicial los que tienen un mayor avance hacia la creación de acuerdos y protocolos que regulen su actuación.

Un ejercicio que sin duda resulta importante es el Modelo de Procuración de Justicia, el cual, aunque es de reciente construcción e implementación, cuenta con un órgano de política criminal, un plan y un programa que definen rutas de persecución penal e impulsan la priorización de casos conforme a las directrices institucionales.



CAPÍTULO
4

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada directamente por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

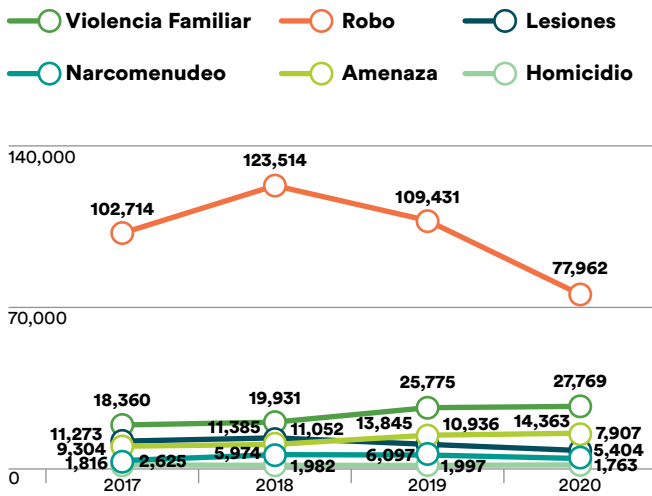
4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

Las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que durante 2020 en Ciudad de México se registraron 198,159 delitos del fuero común. En cuanto a la evolución de la incidencia delictiva, los datos muestran que el robo, en sus diferentes modalidades, presentó una disminución del 28.8% durante el año, pero se mantiene como



Gráfica 6. Incidencia delictiva Ciudad de México (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

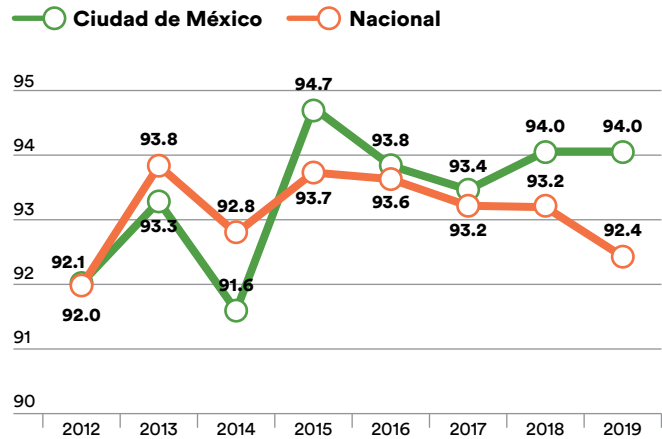
el delito más frecuente en la ciudad. También se observa una disminución en los delitos de lesiones (-27.7%), homicidio (-11.7%) y narcomenudeo (-11.7%). En el sentido opuesto, entre 2019 y 2020 se incrementó en un 7.7% el delito de violencia familiar y en 3.7% el de amenazas.

Como complemento a estos datos, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EnviPe) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Ciudad de México son la inseguridad, con 74.4%; el desempleo, con 32.9%, y la salud, con 28.5%. Los cajeros automáticos en vía pública son el espacio donde la población se siente más insegura, seguido por el transporte público y la calle.

4.1.2. Cifra negra

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EnviPe) estima que durante 2019 en Ciudad de México se denunció el 8.4% de los delitos (cifra que en 2018 fue de 9.1%), de los cuales el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en 71.1% de los

Gráfica 7. Cifra negra Ciudad de México (2012-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

casos. Es decir, se inició carpeta de investigación en el 6% del total de delitos, lo que deja la cifra negra en 94%. Entre 2012-2019 este indicador se ha mantenido por arriba del 92%, con excepción de 2014, donde mostró un 91.6%. Ciudad de México, a partir de 2015, siempre ha permanecido por arriba del promedio de cifra negra nacional.

Entre las razones más importantes de las víctimas para no denunciar delitos, la EnviPe enlistó la pérdida de tiempo, con un 42.3%, y la desconfianza en la autoridad, con un 17.6%.

4.1.3. Índice de confianza en el sistema de justicia penal

La desconfianza en las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza¹⁷ hacia las autoridades del sistema de justicia penal, a nivel nacional, es de -8.4. Entretanto, Ciudad de México presentó un nivel de confianza del -25.3 dentro del periodo. Al desagregar por institución

Tabla 5. Nivel de confianza en el sistema de justicia penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Ciudad de México	-5.1	-26.0	-30.5	-20.7	-3.3	-24.0	-25.3

¹⁷ El índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de desconfianza" (o entre "mucho confianza" y "mucho desconfianza") de las cifras de la EnviPe.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

comprobamos que la confianza en las instituciones es casi nula, ya que ninguna de ellas recibe un porcentaje positivo, siendo la Policía Federal la que genera mayor confianza, con -3.3, seguida de la Fiscalía General de la República, con -5.1. Los ministerios públicos son los que presentan mayor desconfianza: -30.5.

4.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal 2020

En 2020, la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México recibió 204,025 denuncias e inició carpetas de investigación para cada una de ellas, logrando un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional, que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas 43,654 (21.4%) fueron con detenido y 160,371 (78.6%) sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 310,284. De estos, el 56.9% (176,665) se encuentra en trámite, el

0.2% (752) fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 37.8% (117,210) fue determinado por el ministerio público, el 5% (15,467) fue vinculado a proceso.

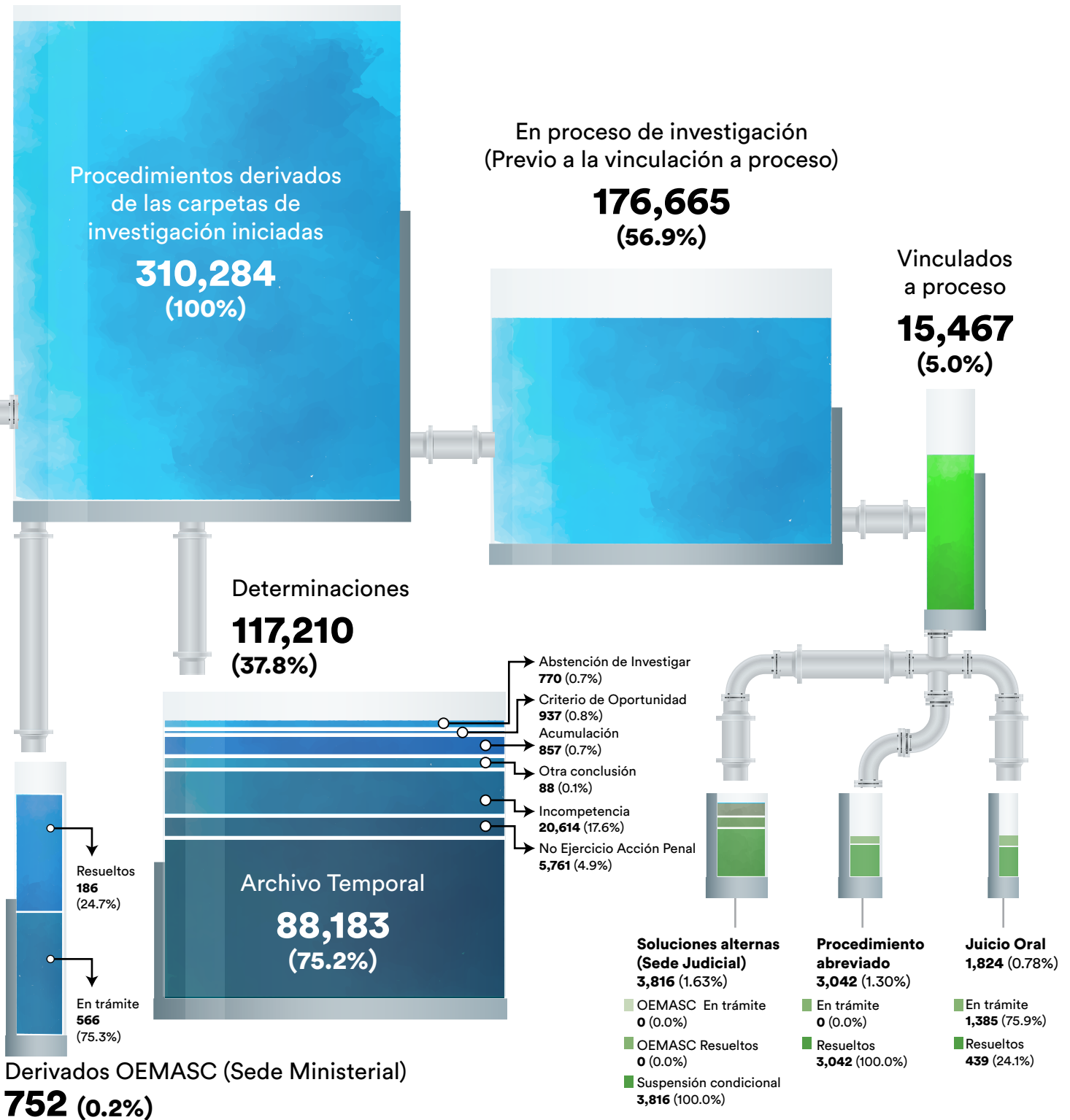
4.2.1. Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

En 2020, la Fiscalía de Ciudad de México inició 204,025 carpetas de investigación, de las cuales 160,371 (78.6%) fueron sin detenido, y 46,654 (21.4%) con detenido. Al comparar con 2019, se observa una disminución del 22.7% en cuanto al número total de carpetas iniciadas.

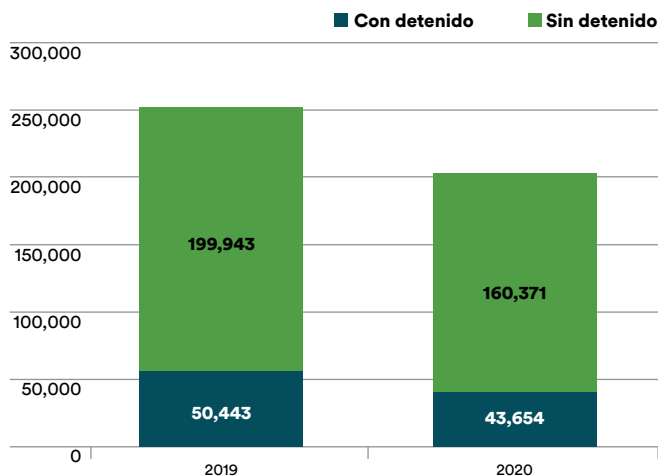
Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, observamos que el 57.4% de las carpetas se iniciaron por delitos contra el patrimonio, seguido del 17.9% por delitos contra otros bienes jurídicos afectados, y el 14.2% por delitos contra la familia. Los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la libertad personal (1%) y delitos contra la sociedad (1.1%).

Tubería procesal penal Ciudad de México 2020



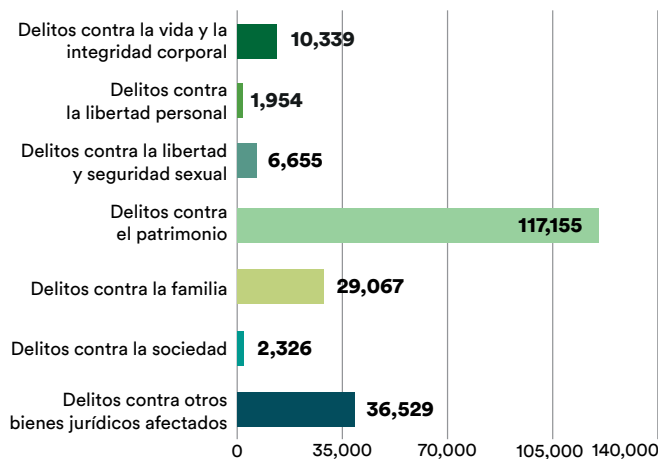


Gráfica 8. Carpetas de investigación iniciadas



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

Gráfica 9. Carpetas iniciadas por tipo de delito

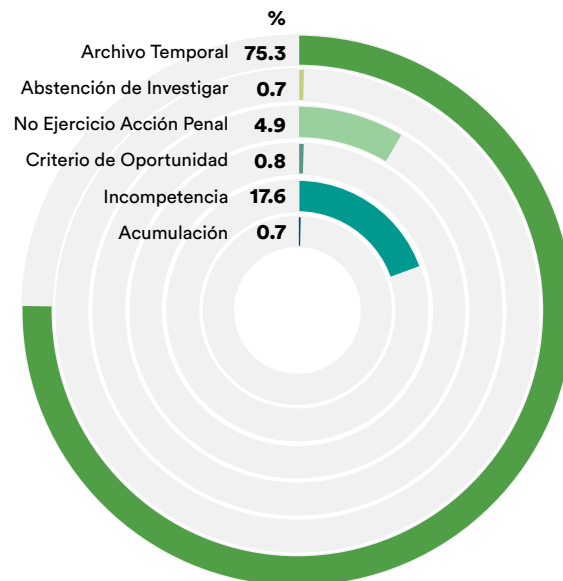


Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tipos de determinaciones del MP

En 2020, el porcentaje de carpetas de investigación determinadas fue de 37.8%. Al comparar con el porcentaje nacional, que fue de 38.8%, Ciudad de México se ubica por debajo de esta referencia. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (117,210) se distribuyó de

Gráfica 10. Tipos de determinaciones



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

la siguiente manera: 75.3% archivo temporal, 17.6% incompetencia, 4.9% no ejercicio de la acción penal, 0.8% criterio de oportunidad, 0.7% abstención de investigar y 0.7% acumulación¹⁸.

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación al finalizar el año. En el caso de Ciudad de México, se calculó una tasa de congestión ministerial de 56.9% al concluir 2020. Tomemos en cuenta que el porcentaje de congestión ministerial a nivel nacional es de 49%. Esto nos lleva a inferir que la Fiscalía no está logrando aplicar criterios para la atención y determinación de casos, ni una política de priorización que privilegie la atención de casos con uso de violencia, de alto impacto social, con un riesgo para las víctimas y/o que impliquen violaciones de derechos humanos.

Vinculación a proceso

Durante 2020, la Fiscalía de Ciudad de México vinculó a proceso 15,467 carpetas de investigación, lo que representa el 5% del total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, cifra similar que el año pasado (5.2%) y mayor que el promedio nacional (2.5%).

¹⁸ El análisis de los resultados comprende una desagregación por los principales delitos; no obstante, en el caso de Ciudad de México, la Fiscalía no entregó la información desagregada como fue solicitada, por lo que no se realizó este tipo de análisis.

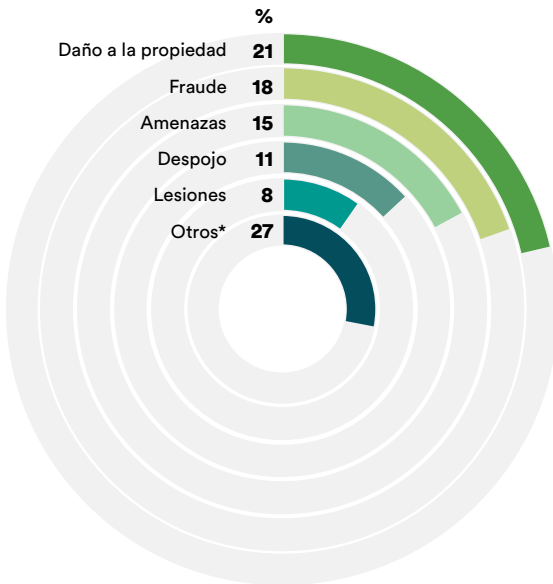


Justicia alternativa en sede ministerial

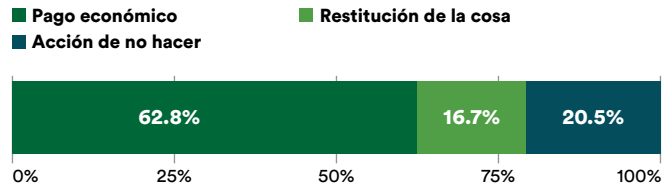
La Fiscalía de Ciudad de México registró un total de 752 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP), lo que representa un 0.2% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 24.7% (186), mientras al final del año continuaba en trámite el 75.3% (566). De los casos resueltos a través MASCP, el 95.7% (178) se solucionó por mediación y el 4.3% (ocho) por conciliación; no se alcanzaron acuerdos en la junta restaurativa.

Para el análisis del desagregado por delito, las Unidades de Mediación de la Fiscalía de Ciudad de México nos permiten identificar que del total de asuntos turnados a MASCP el 21.4% corresponde al delito de daño a la propiedad, un 17.7% a fraude, 14.8% a amenazas, 10.7% a despojo, 8.4% a lesiones y un 27.1% a otros delitos. Del total de asuntos turnados por cada delito, fue amenazas el que alcanzó el porcentaje más alto de acuerdos reparatorios, con un 35.7%, seguido por daño a la propiedad, que alcanzó el 31.6% de acuerdos. Sobre el tipo de acuerdos aprobados en sede ministerial, la mayoría

Gráfica 11. Asuntos turnados a MASCP por delito



Gráfica 12. Tipos de acuerdos reparatorios aprobados



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de la Fiscalía de la Ciudad de México.

fue pago económico (62.8%), seguido por acción de no hacer (20.5%) y restitución de la cosa (16.7%).

Medidas cautelares

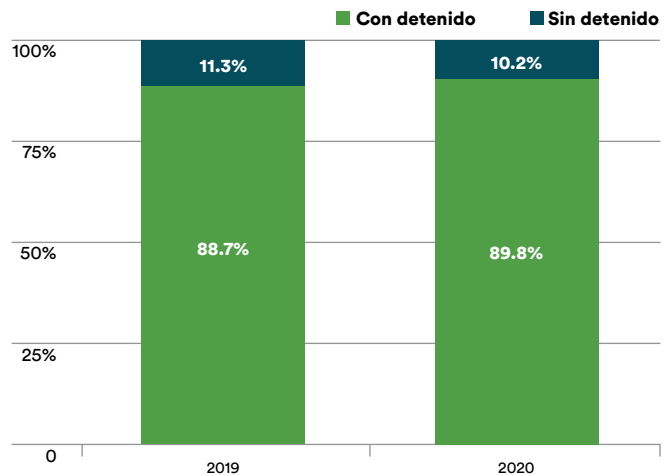
Los datos del MES nos dicen que se impuso medida cautelar al 83.2% de los imputados que se encontraban en proceso penal, porcentaje similar al de 2019, que fue de 83.1%¹⁹.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Causas penales iniciadas con y sin detenido

El Tribunal de Superior de Justicia de Ciudad de México²⁰ ingresó 28,520²¹ asuntos durante 2020, cifra 15.3% menor al total de asuntos ingresados durante el año anterior, que fue de 33,684. De las causas iniciadas durante

Gráfica 13. Causas penales iniciadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México.

¹⁹ La Fiscalía de Ciudad de México, no compartió información sobre medidas cautelares impuestas, por lo que no se realizó análisis sobre este apartado.

²⁰ El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México no utilizó el formato preestablecido en su respuesta a nuestra solicitud de información; sin embargo, compartió una base de datos para los años 2019 y 2020; por lo que los análisis se adecuaron a los datos proporcionados.

²¹ Se utilizó para este dato agrupación por carpetas.



el año, el 10.2% fueron sin detenido y el 89.8% con detenido. Los delitos que presentaron mayor número de asuntos ingresados fueron robo (7,471), narcomenudeo (5,787), robo contra transeúnte (3,694), violencia familiar (1,452) y homicidio (981).

Al dividir el número de asuntos ingresados durante 2020 entre los 168 jueces que operan en Ciudad de México, obtenemos que se asignaron en promedio 169 causas por juez, cifra considerablemente mayor que el promedio nacional, calculado para ese año en 33 causas por juez.

Por otra parte, se turnó a juicio oral el 5.1% del total de asuntos ingresados durante 2020, sin cambios significativos respecto a 2019, que fue de 5.4%. Al analizar el desagregado por delito, identificamos el robo como el principal delito turnado a juicio oral, seguido por homicidio, robo a transeúnte, narcomenudeo y privación de la libertad personal.

Justicia alternativa en sede judicial

El Poder Judicial de Ciudad de México no compartió datos que aporten información para este análisis.

Resolución de los casos y tipos de finalización

El porcentaje de causas penales finalizadas²² en 2020 fue de 46.1%, porcentaje menor que el del año anterior, que fue de 57.9%. En cuanto al tipo de conclusión, el 52.6% fue por procedimiento abreviado, 36.4% por suspensión condicional del proceso, 6.1% por juicio oral, 2% por acuerdos reparatorios, 1.9% sobreseimiento y 1% perdón del ofendido²³.

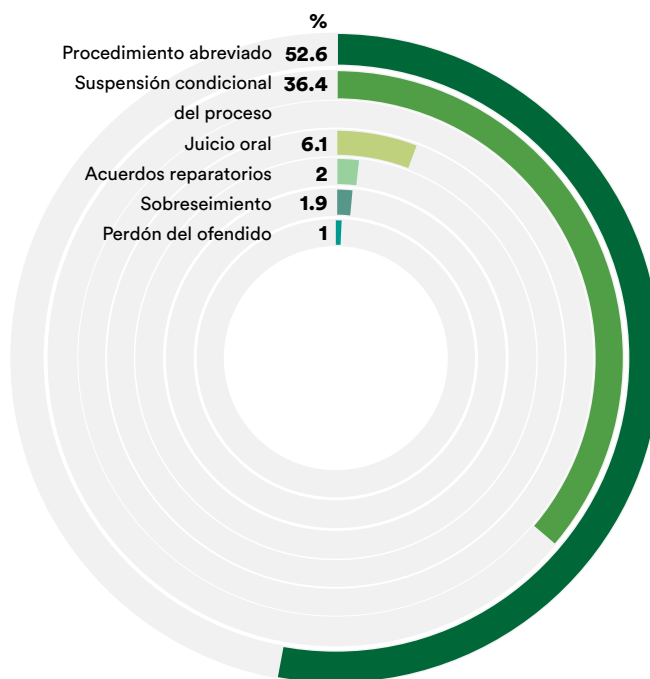
Sentencias

Las sentencias emitidas por el Poder Judicial en 2020, con respecto al total de causas iniciadas durante el año, alcanzó el 27.1%, una proporción menor que el 32.1% del año anterior. La distribución de sentencias para el periodo muestra que el 97.4% fue condenatoria y el 2.6% absolutorias. Los delitos en los que se presenta un mayor número de sentencias son robo, robo contra transeúnte, narcomenudeo y homicidio.

Audiencias

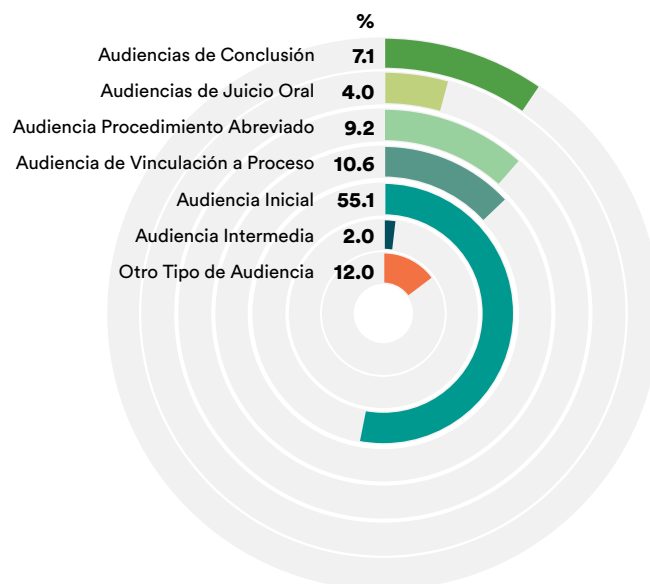
Durante 2020 el Tribunal realizó 49,477 audiencias, lo que representa una disminución de 26.2% con respecto

Gráfica 14. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Poder Judicial de la Ciudad de México.

Gráfica 15. Audiencias realizadas por tipo



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Poder Judicial de la Ciudad de México.

²² Se calcula el porcentaje de resolución, incluyendo únicamente el número de causas iniciadas durante el año.

²³ No se presenta el análisis de la tasa de congestión ya que no se recibieron los datos correspondientes por parte del poder judicial estatal.



a 2019, cuando se realizaron 61,121 audiencias. El 55.1% de las audiencias fueron iniciales, el 10.6% audiencias de vinculación a proceso, 9.2% audiencias de procedimiento abreviado, 4% audiencias de juicio oral y 2% audiencias intermedias²⁴.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

La institución no entregó la información solicitada.

4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

Durante 2020, en Ciudad de México el número total de víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas fue de 209,600 personas, cifra 21.2% menor que la de 2019. La Coordinación General de Atención a Víctimas de Delitos de Género y Atención a Víctimas atendió al 37.1% del total (77,706). Considerando que en la capital se reportó contar con 269 asesores de víctimas, en promedio cada asesor brindó asesoría a 289 víctimas. Esta cifra se encuentra por arriba del promedio nacional, que es de 152 víctimas por asesor²⁵.

4.2.5. Resultados de la Defensoría Pública

Durante el año, la Defensoría Pública de Ciudad de México representó a un total de 56,127 de imputados en proceso penal. Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública entre los 429 defensores públicos que operan en la entidad, encontramos que cada defensor representó en promedio a 131 imputados.

El desglose por delitos que nos compartió la institución muestra que se representó en un 37.1% a imputados por los delitos de robo sin violencia, seguido por los imputados por robo con violencia (26.4%) y violencia familiar (8.4%).

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 3.3% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 1.2% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor por debajo del promedio nacional, que fue de 2.5%. Por su parte, sólo el 3.6% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional, que fue de 7.1%.

4.2.6 Resultados de la UMECA

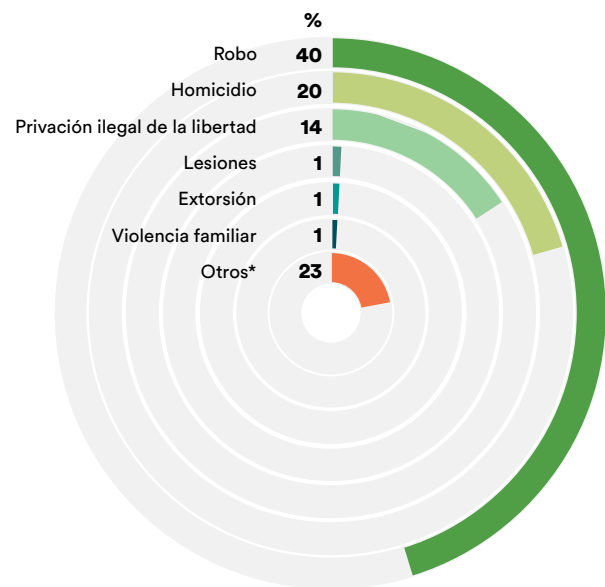
La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) de Ciudad de México realizó 8,651 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. Dentro del periodo, la UMECA supervisó 12,071 medidas cautelares del ámbito estatal. Presentación periódica fue la medida cautelar mayormente supervisada por la UMECA, con un porcentaje de 46.7%; seguida por la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con un 16.3%.

Además, la UMECA supervisó a 5,063 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando así el cumplimiento de las condiciones impuestas. Las condiciones mayormente supervisadas fueron someterse a la vigilancia que determine el juez (21.6%), residir en un lugar determinado (18.9%) y frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares (13.9%).

4.2.7 Población privada de la libertad

Ciudad de México, durante 2020, tuvo una tasa de 300.2 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra que duplica las 150.3 personas que se tienen como promedio nacional.

Gráfica 16. Población privada de la libertad por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

²⁴ No se incluye análisis sobre tiempos de duración de audiencias y finalización de causas, pues no se compartió información al respecto por parte del Poder Judicial de Ciudad de México.

²⁵ La Fiscalía de la Ciudad de México, no compartió el número de víctimas del delito, número de víctimas de violaciones de derechos humanos, número de víctimas a quien se reparó el daño, entre otros datos; lo que limitó el análisis de resultados correspondiente.



Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 29.6% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras que el 70.4% fueron personas con sentencia. El 90.2% de la población penitenciaria es del fuero común y sólo el 9.8% del fuero federal.

La información compartida por el Sistema Penitenciario de Ciudad de México muestra que los delitos que fueron motivo de privación de la libertad fueron, en mayor porcentaje, robo (39.9%), homicidio (19.7%) y privación ilegal de la libertad (13.9%).

4.3 Índice de Impunidad Estatal

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

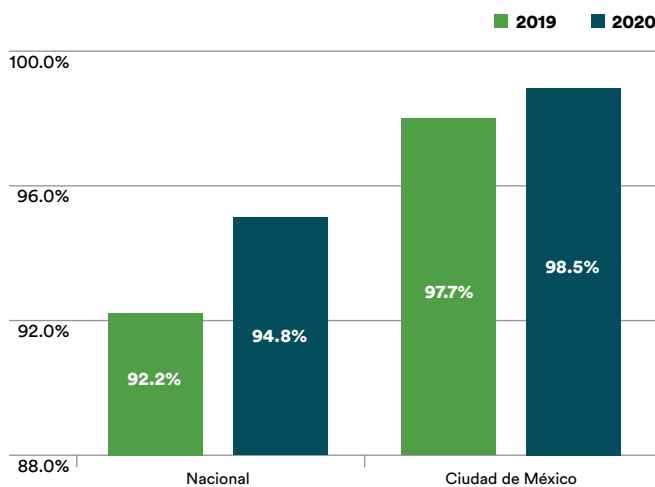
Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno

presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados²⁶.

El IIE de Ciudad de México para 2020 fue de 98.5%, cuatro puntos porcentuales por encima del promedio nacional. La entidad muestra una ligera disminución en relación con el año anterior, ya que en 2019 fue de 97.7%.

Gráfica 17. Índice de impunidad



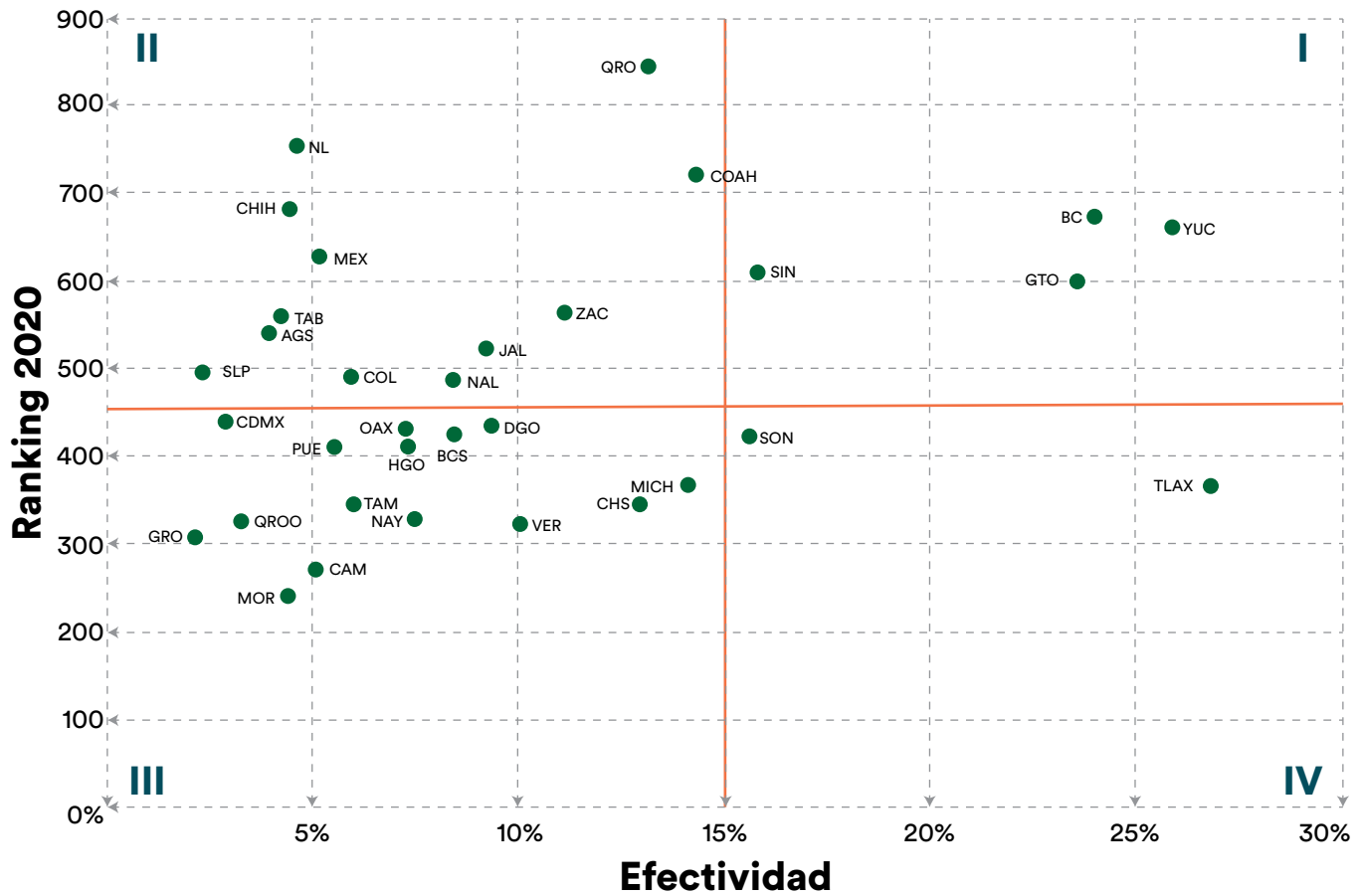
Comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación

²⁶ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



Gráfica 18. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020, ubicamos a Ciudad de México en el Cuadrante III, dado que muestra un limitado avance en condiciones de operación, lo que refleja un nivel de efectividad deficiente.

Conclusiones de los resultados

La puerta de acceso al sistema de justicia penal es a través de la Fiscalía, pues en su calidad de órgano persecutor de los delitos la ciudadanía espera que pueda recibir denuncias, atender a las víctimas, investigar y perseguir los delitos para esclarecer los hechos, procurando que éstos no queden impunes y que se repare el daño durante el proceso, sea a través de las salidas alternativas, procedimiento abreviado o el juicio.

Sin embargo, garantizar de manera adecuada y eficaz el acceso a la justicia es el verdadero reto de las fiscalías, considerando que año con año la incidencia delictiva (de origen multifactorial) tiende al incremento y no a la disminución. Por ello es indispensable, en primer término, que de la totalidad de los delitos cometidos se inicien carpetas de investigación. Ésta es la condición indispensable para la persecución de los delitos.



En Ciudad de México **se cometieron 198,159 delitos en 2020, de acuerdo con las cifras de incidencia delictiva del SESNSP, a partir de los cuales se recibieron 204,025 denuncias y se iniciaron carpetas de investigación por cada una de ellas**, alcanzando un 100%, lo que coloca a la entidad por encima de la media nacional, que es de 93.1%. Sin embargo debe notarse la discrepancia entre los datos de incidencia arrojados por el SESNSP y el número de carpetas, que es de 5,866.

Entre los delitos de mayor impacto está el robo, que aunque presentó una baja de 28.8%, sigue siendo el más frecuente. Por su parte, violencia familiar presentó un incremento de 7.7% y amenazas también mostró uno de 3.7%.

Otro dato de gran relevancia es la cifra negra, la cual, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), durante el periodo 2012-2019 se ha mantenido por arriba del 92% en Ciudad de México –sólo en 2014 exhibió un 91.6%–. Lo que debe subrayarse es que en la entidad la cifra negra se ha mantenido por encima de la media nacional desde 2015, dato que es factible comprender porque entre los razones más importantes por parte de las víctimas para no denunciar delitos –según la misma Envipe–, fueron la pérdida de tiempo, con un 42.3%, y la desconfianza en la autoridad, con un 17.6%.

Por lo anterior, tiene sentido que el Índice de Confianza en las autoridades del SJP en Ciudad de México sea de -25.3, y que la institución que genera mayor confianza, la Policía Federal, exhiba un nivel de -3.3, seguida por la Fiscalía General de la República con -5.1. Los ministerios públicos presentan la mayor desconfianza: -30.5.

Fiscalía

La Fiscalía inició 204,025 carpetas de investigación; 117,155 de ellas fueron iniciadas por delitos contra el patrimonio, 29,067 por delitos contra la familia y 10,339 por delitos cometidos contra la vida y la integridad corporal. También advertimos que 43,654 (21.4%) fueron iniciadas con detenido y 160,371 (78.6%) sin detenido.

A partir de aquí cobran relevancia las determinaciones del Ministerio Público sobre las carpetas iniciadas, pues sirven para conocer el posible destino de la investigación. En 2020 en Ciudad de México fueron determinadas 117,210 del total de las iniciadas, lo que representa un 37.8%: muy por debajo de la media nacional, que es de 41%.

Ahora bien, de las 117,210 carpetas determinadas, el 75.3% se fueron al archivo temporal, es decir, con posibilidad de continuar con la investigación posteriormente, cuando existan mayores elementos; 17.6% fueron incompetencias, 4.9% no ejercicios de la acción penal, 0.8% criterios de oportunidad y hay un empate de 0.7% entre abstenciones de investigación y acumulación. Esto se traduce en congestión ministerial, pues no hace más que sumar a la acumulación de carpetas de uno o más años, motivo por el cual Ciudad de México alcanzó el 57.1% de congestión en 2020, colocándose por encima de la media nacional. En efecto, todo indica una mala gestión de las carpetas en sede ministerial.

Por otra parte, el 56.9% de las carpetas iniciadas –es decir, 176,665 carpetas– se encuentra en trámite o sigue en proceso de investigación, en tanto 752 carpetas –equivalentes al 0.2%– se derivaron a órganos especializados para la resolución de conflictos; de ellas, se resolvieron por un MASC sólo 186 carpetas, y al final del año continuaba en trámite 566. De esta forma identificamos un área de oportunidad para mejorar el uso de las salidas alternas en sede ministerial, ya que se está generando un retraso: 75.3% sigue en trámite.

Poder Judicial

Por lo que respecta al proceso en sede judicial, se iniciaron 28,520 causas penales. Observamos una disminución del 15.3% respecto al año anterior, lo que puede ser producto de la pandemia y de los ajustes de trabajo resultantes de las medidas de prevención.

Ahora bien, para 2020 no se cuenta con información estadística con respecto al uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias en sede judicial. Esto desde luego impacta en el tratamiento y solución de las causas penales, porque no se puede tener una visión clara sobre su impacto positivo o negativo a partir del porcentaje de su aplicación.

Es importante hacer notar que sólo se vincularon a proceso 15,467 carpetas, lo que representa un 5% del total de carpetas derivadas. Sin embargo, existe una proporción de 169 casos por juez, lo que representa cinco veces más que la media nacional. En efecto, éste es un número exageradamente elevado, y que sin duda explica la cantidad de rezago y retraso en el proceso.

Otro dato que requiere atención es que los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo fueron procedimiento abreviado –en un 52.6%– y suspensión condicional del proceso – con 36.4%–, lo cual da cuenta de los criterios de persecución penal.



Finalmente, las 49,777 audiencias realizadas evidencian una disminución del 26.2% con respecto a 2019. Un dato más que denota congestión judicial, aun considerando la pandemia.

Comisión de Atención a Víctimas

Del total de carpetas iniciadas por la Fiscalía, tenemos un total 77,706 personas víctimas atendidas en sede ministerial, por aproximadamente 269 asesores de víctimas. Así, la proporción de víctimas y asesores se encuentra por encima de la media nacional (152).

Sin embargo cabe destacar que esa cantidad de asesores no pertenecen a la Comisión de Atención a Víctimas, pues como un órgano de reciente creación y en proceso de transición reportó sólo contar con tres asesores en 2020.

Defensoría Pública

La Defensoría Pública de Ciudad de México representó a un total de 56,127 imputados en proceso penal. Al dividir ese número total de imputados entre los 429 defensores públicos que operan en Ciudad de México, obtenemos que cada defensor representó, en promedio, a 131 imputados.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 3.3% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, lo que se coloca por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 1.2% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor por debajo del promedio nacional, que fue de 2.5%, y sólo el 3.6% recibió una sentencia, cifra también por debajo del promedio nacional, de 7.1%. Estos datos, si bien muestran eficacia procesal para la Defensa, vistos a la luz de la deficiente gestión de casos de la Fiscalía –con sólo 5% de casos vinculados– nos hacen concluir que los ejercicios comparativos deben ser un poco más cuidadosos y objetivos.

UMECA

La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de Ciudad de México realizó 8,651 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal, y supervisó 12,071 medidas cautelares. La presentación periódica es la medida cautelar supervisada en mayor medida, con un 46.7%.



CAPÍTULO
5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

En este apartado presentamos los resultados para Ciudad de México de la encuesta realizada por México Evalúa en 2020 en nueve estados²⁷ sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

Entre todos los estados analizados en la encuesta, en Ciudad de México habita la ciudadanía más familiarizada con el sistema de justicia penal (SJP), pero también la que menos confianza tienen en las instituciones de justicia. Su buena opinión sobre dichas instituciones es inferior al promedio nacional. Asimismo, sólo 40% de los capitalinos cree que las instituciones de justicia funcionan mejor ahora que hace 10 años.

²⁷ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.

Valoración del sistema de justicia penal: Ciudad de México y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje								
	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Ciudad de México		2.3		29%		40%		44%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

En Ciudad de México las autoridades del SJP gozan de un buen nivel de conocimiento, por arriba del 84%, pero la Policía Preventiva se ubica como la menos conocida, con 68%. Las instituciones que gozan de más confianza entre los capitalinos son la Marina y el Ejército. Las que menos confianza generan son la Policía Preventiva y el Ministerio Público. En efecto, el nivel de confianza en las instituciones de justicia es muy bajo en Ciudad de México.

Ciudad de México	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva	68%	26%
Policía estatal	84%	29%
Guardia nacional	94%	53%
Policía ministerial	84%	n.d.
Ministerio público	94%	27%
Jueces	87%	36%
La Marina	n.d.	74%
El Ejército	n.d.	68%
Los abogados de víctimas	n.d.	44%
Los defensores públicos	n.d.	38%

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En Ciudad de México 33% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal: es el nivel de conocimiento más alto de las entidades

federativas analizadas. Así, el derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es conocido por 91% de los capitalinos; le siguen los juicios orales, con 80%, la negociación y mediación, con 75% y la compensación de daños, con 60%. Ante la existencia de un delito, 66% sabe que existen otras sanciones aparte de la prisión. En todos estos rubros del proceso de justicia, Ciudad de México tiene los niveles más altos de conocimiento dentro del conjunto de estados analizados.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Ciudad de México	
Presunción inocencia	91%
Juicios orales	80%
Negociación y mediación	75%
Compensación daños	60%
Sanciones alternativas	66%

En Ciudad de México la mayoría de las personas encuestadas conocen los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, 95% sabe que cualquier persona víctima de un delito puede tener acceso a un abogado público. Sin embargo, este porcentaje es prácticamente igual que el promedio nacional.

Ciudad de México es una de las entidades federativas donde más encuestados (72%) sabe dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito (a la oficina del ministerio público), cifra superior al promedio nacional.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
CDMX	84%	90%	95%	86%	96%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Ciudad de México	72%	4%	13%	11%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, 14% de los entrevistados en Ciudad de México ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 9% acudió como víctima, 3% fue testigo de un delito y 2% por ejercer una actividad relacionada. En ese tenor, 11% de los capitalinos mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 11% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 11% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 8% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 7% mencionó que se efectuó con corrupción y 7% que el trato fue violento o insensible.

Del 86% de los habitantes de la Ciudad de México que no ha acudido con alguna institución del SJP, 72% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 9% porque afirma que no sirve para nada, 3% porque no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia y 1% menciona que es algo difícil.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

El 92% de las personas encuestadas en Ciudad de México tiene claro que las víctimas deben ser informadas de la situación de su caso, 90% sabe que deben ser escuchadas y 89% sabe que puede contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 81%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Ciudad de México	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	89	84
Ser escuchada	90	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	67	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	81	81
Protección y auxilio inmediato	78	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	82	82
Ser informado de la situación de su caso	91	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	65	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	81	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	84	83

Además, en Ciudad de México 41% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas, mientras que 59% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares, 44% cree que sí se respetan sus derechos y 54% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 92% sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda, 91% tiene claro que debe ser informado de lo que se le acusa, y 90% sabe que puede declarar con asistencia y en la presencia de su abogado. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 85%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Ciudad de México	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	86	87
Ser informada de lo que se le acusa	91	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	87	82
Decidir si declara o guarda silencio	85	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	90	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	86	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	92	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	89	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	84	86
Ser oída ante un juez competente	88	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	77	73
Tener un proceso rápido	71	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	76	78

Necesidades de información de los capitalinos

Finalmente, 71% de los habitantes de Ciudad de México sabe que debe acudir al ministerio público para denunciar un delito, pero sólo 16% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 41% tiene a la televisión como principal medio para informarse, 22% a internet, 12% a las redes sociales y 10% a través de periódicos.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 5% entre 18 y 24 años; 20% entre 25 y 34 años; 19% entre 35 y 44 años; 40% entre 45 y 64 años; 16% de 65 años y más.
- Escolaridad: 1% sin escolaridad; 8% de primaria; 9% de secundaria; 31% de preparatoria o carrera técnica; 42% de licenciatura; 8% de posgrado.
- Ocupación: 26% es empleado en el sector privado; 23% trabaja por cuenta propia; 17% se dedica a labores del hogar; 14% es pensionado o jubilado; 11% trabaja como empleado de gobierno, 5% des-empleado; 3% estudiante.
- Localidad: 19% de los entrevistados reconoció vivir en Iztapalapa, el resto en las otras alcaldías de la entidad.
- Ingreso: 22% percibe menos de 5 mil pesos; 26% entre 5 y 10 mil pesos; 19% entre 10 y 20 mil pesos; 12% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 6% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 94% no.
- Discapacidad: 8% se considera una persona con discapacidad y 92% no.

CAPÍTULO
6

Conclusiones y recomendaciones

P

artiendo del Índice de Impunidad Estatal –que permite medir el nivel de impunidad derivada de la inefectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en respuesta a la comisión de delitos y su resolución–, y considerando que Ciudad de México mostró un incremento respecto a 2019, pasando de 97.7 a 98.5% –muy por encima de la media nacional– podemos inferir un desempeño deficiente del sistema de justicia penal en la entidad.

Desglosaremos los grandes retos en dos grupos:

6.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Con la publicación de la Ley de Atención a Víctimas se dio pauta para el posterior proceso de integración de la Comisión Ejecutiva de Víctimas como instancia especializada en la atención, asesoría y protección de víctimas.

Posteriormente, con la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Ciudad de México fue posible regular su organización, estructura y funcionamiento, bajo la lógica de su transición como órgano autónomo y de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás ordenamientos relacionados con el sistema de justicia penal.

Sin embargo, derivado del artículo transitorio que establece un periodo de transición entre la atención de las víctimas por parte de la Fiscalía y la total responsabilidad de la Comisión, los resultados concluyentes sobre la eficacia de este tipo de atención sólo se podrán ver un año después de que concluya ese periodo; esto es, sólo entonces se podrán recabar datos estadísticamente suficientes, con la curva de consolidación de la Comisión.

No obstante, es importante mencionar que el cumplimiento de tal proyección no será posible si se siguen realizando recortes presupuestales. Y es que el comparativo de simetría presupuestal revela una brecha de disminución en la Comisión de un -97%, en tanto que a la Fiscalía se le incrementó el presupuesto de manera estratosférica.

Cabe apuntar también que el esfuerzo que se realiza en la implementación de sistemas informáticos debe encaminarse hacia una adecuada sistematización: una que permita aprovechar las funcionalidades de cada sistema, incorporando actualizaciones tecnológicas constantes. Lo cierto es que algunas instancias operadoras llevan años trabajando con sistemas, pero se entiende que sólo están adaptándolos a las nuevas funciones, y aunque esto puede ser un factor positivo, también es verdad que un adecuado diagnóstico sobre equipamiento y tecnología puede optimizar aún más los recursos, además de permitir una aplicación eficaz que impulse la celeridad procesal, como lo demuestran los casos de los sistemas en la Fiscalía, el Poder Judicial y el Sistema Penitenciario.

Esto sin duda va de la mano de una adecuada planeación, la cual, definitivamente, no logra observarse de manera consistente en ninguna institución, pues a pesar de contar con planes y programas de gobierno,

con objetivos y metas, éstos no logran aterrizarse aún en resultados institucionales. La Fiscalía, en su proceso de reingeniería institucional, demuestra un gran esfuerzo y, además, se encuentra en un privilegiado momento de determinación y ajustes derivados de su transición como órgano autónomo, con la inversión de una gran cantidad de recursos financieros (que esperamos que se mantengan en la misma proporción para lograr los objetivos).

Por lo anterior, es necesario subrayar que para que los cambios institucionales y sistémicos impacten en la percepción ciudadana, es importante establecer canales de comunicación abiertos y transparentes, con los que se pueda incorporar su participación y escuchar su voz. En este sentido nuevamente se destaca el esfuerzo de la Fiscalía, por la forma en que ha construido su Plan de Política Criminal, un ejercicio de participación que también puede ser adoptado por otras instituciones.

6.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

Es claro que el tamaño de la población de Ciudad de México, sumada a la creciente incidencia delictiva, impiden que la infraestructura institucional sea suficiente y dificultan la cobertura total de los operadores. Por ello es importante establecer estratégicamente centros de atención desde determinados puntos geográficos, pero también lo es generar mecanismos tecnológicos que mejoren el acceso a la justicia.

Otro factor que suma y optimiza es el Servicio Profesional de Carrera de los operadores, pues permite dotar de herramientas y conocimientos a los ministerios públicos, policías, jueces y demás operadores incorporados, para que tomen buenas decisiones, agilicen los procesos y cumplan de manera adecuada con su deber. Sin embargo, los resultados indican que aun cuando la Fiscalía y el Poder Judicial arrojan avances en su implementación, éstos no son suficientes porque aún no se encuentran operando al 100%, y las demás instituciones avanzan a un ritmo todavía más lento.



Cabe señalar que la denuncia y la investigación, como elementos de acceso a la justicia, implican un alto grado de eficacia y agilidad (como en todo el sistema); sin embargo, procurar que se mejore este primer componente del proceso es importante para la percepción ciudadana de la justicia. Por ello, es apreciable que la Fiscalía busque un modelo de investigación bajo las directrices de la política criminal, sin importar el grado de complejidad que ello implique, siempre y cuando la ciudadanía vea materializado el modelo en denuncias más rápidas, en investigaciones exhaustivas, en atención integral y en reparación del daño.

Lo mismo ocurre con los modelos de gestión para el Poder Judicial, la Comisión de Víctimas y la Defensoría. No son modelos estructurados, pero el hecho de contar con un manual y una estructura organizacional que les permita clasificar y determinar funciones por operador supone un incipiente y valioso ejercicio, cuyo mayor reto es una adecuada aplicación dentro del proceso.

Al ver todos estos elementos a la luz de los resultados obtenidos en la gestión institucional y en los avances del sistema, seguimos observando un gran porcentaje de cifra negra y un alto porcentaje de asuntos rezagados en el trámite anual que se acumulan al año siguiente. Esto se observa en la sede ministerial y judicial, lo cual indica que se están generando cuellos de botella que deben determinarse de manera urgente, si es que se quiere avanzar a la consolidación.

La reinserción social

El esfuerzo de Ciudad de México en fortalecer y reestructurar el sistema penitenciario nos lleva a reflexionar sobre los usuarios del mismo, que son las personas privadas de la libertad.

La entidad durante 2020 tuvo una tasa de 300.2 personas privadas de la libertad por 100 mil habitantes, lo que duplicó la tasa nacional de 150.3 personas. Respecto a la situación jurídica de esta población, 29.6% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 70.4% fueron personas con sentencia.

El Sistema Penitenciario de Ciudad de México informa que los delitos que fueron motivo de privación de la libertad en mayor porcentaje fueron robo (39.9%), homicidio (19.7%) y privación ilegal de la libertad (13.9%). De ahí que resulte interesante tomar en cuenta los datos del Censo Nacional del Sistema Penitenciario realizado por el Inegi para 2021, en el que Ciudad de México es la cuarta entidad con mayor reincidencia y, según el análisis, fueron 7,006 personas liberadas las que reincidieron.

Los fines del sistema de justicia penal no sólo deben cumplirse en cada una de las etapas hasta llegar al juicio y obtener una sentencia condenatoria o absolutoria. También en la etapa de ejecución y en los casos en los que una persona imputada deba cumplir una condena (más allá de la reparación del daño hacia las víctimas), la reinserción representará la eficacia de la justicia penal en su máxima expresión, aplicada en un Estado de Derecho.

Recomendaciones

Fiscalía

1. Es importante el seguimiento puntual de su plan de transición como órgano autónomo.
2. Debe implementarse el Plan de Política Criminal en todas las áreas de investigación.
3. Es necesario realizar ajustes en sus metas y objetivos, con indicadores que le permitan medir y dar seguimiento al avance en su implementación.
4. Es importante que se haga una adecuada planeación para invertir eficientemente el incremento de sus recursos financieros.
5. Es vital que mejore su sistema informático, avanzando hacia la interconexión

Poder Judicial

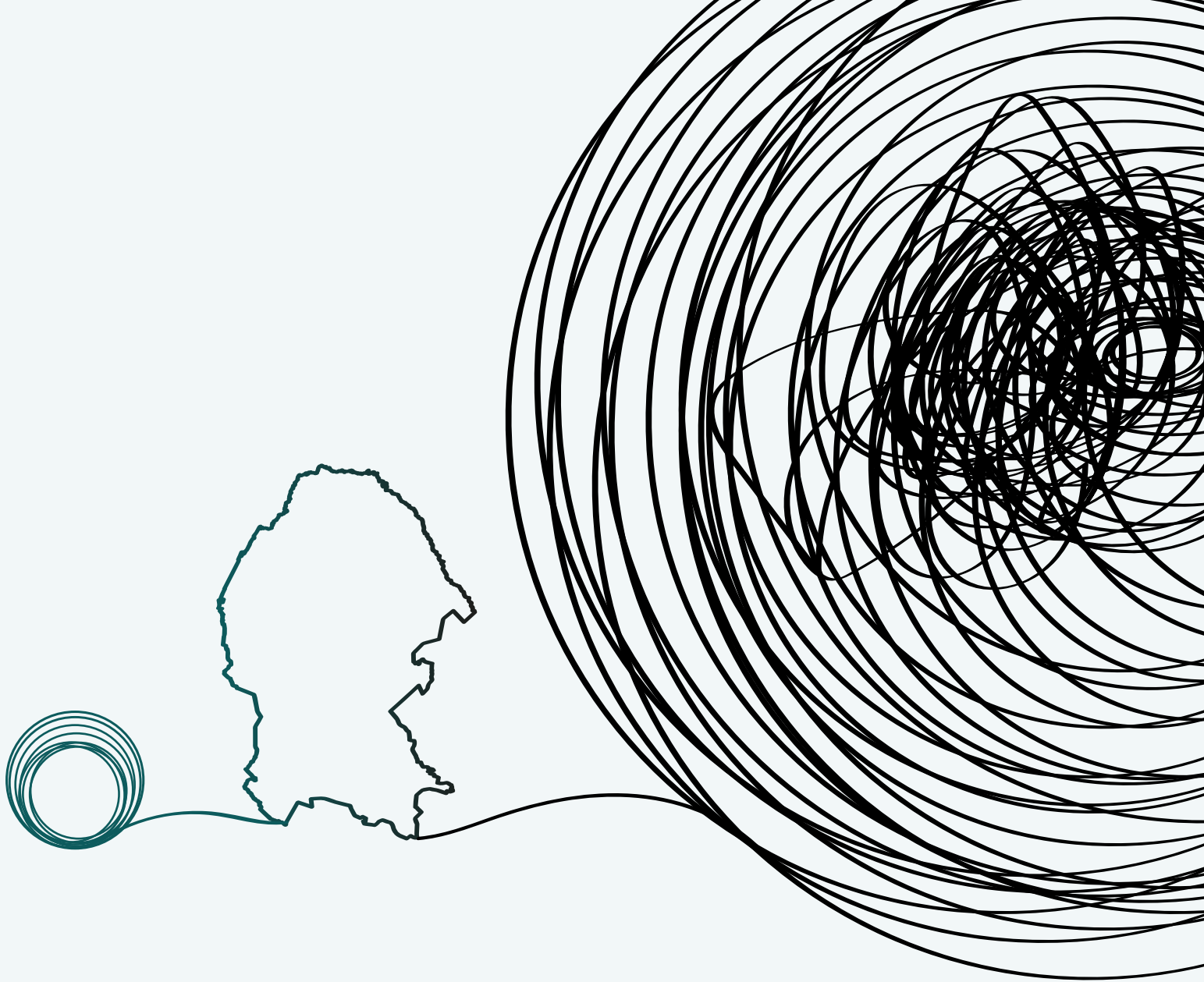
1. Es necesario revisar el uso de los MASC en sede judicial y registrar los datos estadísticos al respecto.



2. Es importante revisar los factores que influyeron en la disminución de causas finalizadas comparadas con el año anterior, excluyendo el factor pandemia, ya que la reducción está por debajo del 50%, lo cual repercute en el rezago en trámite que se acumula para el año siguiente.
3. La disminución de recursos financieros juega en contra de la eficiencia en el proceso, aunada a la falta de personal en proporción con la carga de trabajo. Así, es necesario considerar que se ajusten las funciones por perfiles y buscar todas las salidas que permitan una gestión ágil eficiente de las causas.
4. El Servicio Profesional de Carrera debe regularse e implementarse por completo.

Defensoría Pública

1. Es necesario que se implemente un mecanismo de planeación con metas y objetivos establecidos.
2. Es importante que se cuente con un sistema de información que permita la interconexión y el registro de información.
3. Es prioritario implementar el Servicio Profesional de Carrera de acuerdo con los perfiles establecidos.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Coahuila





CAPÍTULO 1

El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

A

Antecedentes

El 19 de octubre de 2012 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* la Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con el objetivo de establecer la ruta de transición al nuevo sistema de justicia y de indicar cuáles son las autoridades encargadas y sus responsabilidades. Asimismo, previó la formación del Consejo Coordinador, encargado de articular los esfuerzos en esta materia.

El Consejo de Coordinación es la máxima autoridad en la coordinación de acciones para la implementación del sistema de justicia en el estado, y tiene el objetivo de “analizar, establecer y definir la política, estrategias y acciones de colaboración y coordinación necesarias para implementar el Sistema en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Se integra por representantes de los tres poderes locales, así como por representantes de los sectores social y privado.

La implementación y ejecución de los acuerdos y determinaciones tomados por el Consejo están a cargo de la Comisión para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Coahuila, que es una unidad desconcentrada adscrita al despacho del gobernador, con autonomía administrativa, técnica, operativa y de gestión.

Al frente de la Comisión está un comisionado, quien es nombrado y removido por el presidente del Consejo de Coordinación.

Con el fin de organizar la planeación de acciones, la ley contempló la elaboración de los siguientes instrumentos:



1. El Plan Rector: instrumento indicativo de planeación diseñado para la implementación gradual e integral del sistema en el estado.
2. Los instrumentos de planeación y programación de proyectos y acciones de carácter general: aquéllos cuya ejecución requiera de la coordinación y concurrencia de los tres poderes del estado.
3. Los instrumentos institucionales de programas, proyectos y acciones de cada uno de los poderes: aquéllos que se derivan del Plan Rector y cuya ejecución corresponde a las dependencias, entidades u órganos de cada uno de los tres poderes.

También se contemplaron las siguientes etapas para el proceso de implementación:

1. De planeación y programación
2. De análisis jurídico y normatividad
3. De capacitación
4. De difusión y transparencia
5. De infraestructura y equipamiento
6. De equipamiento y tecnologías de la información
7. De evaluación y seguimiento de las reformas al Sistema

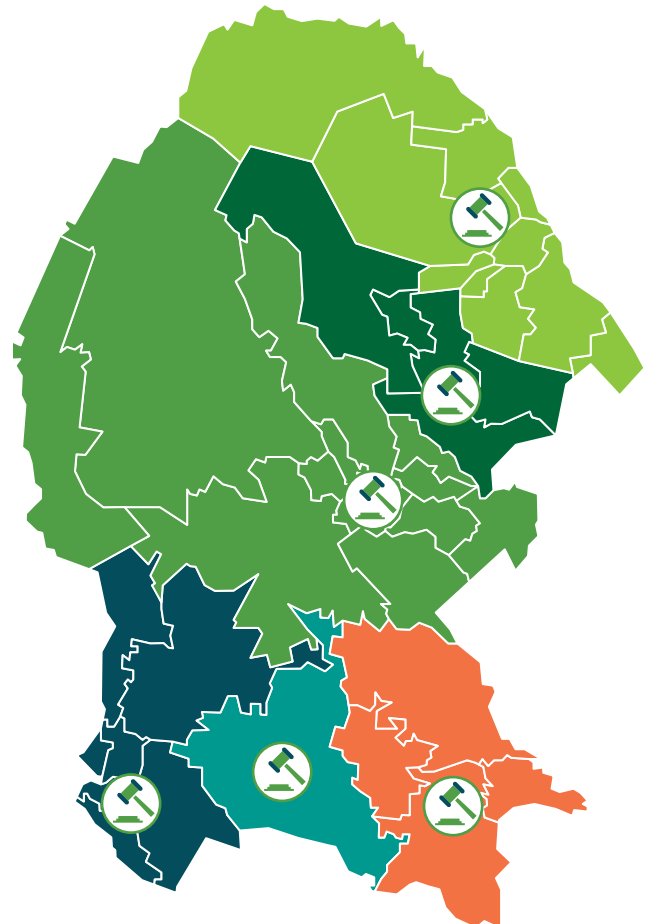
Para la implementación del nuevo sistema de justicia penal se dividió al estado en seis regiones, en las que arrancó la implementación en distintas fechas:

- Región Centro-Desierto, a partir del 1 de junio de 2013
- Región Sureste, 28 de octubre de 2014
- Región Sureste (Parras), 9 de marzo de 2015
- Región Carbonífera. 31 de enero de 2016
- Región Norte 5 Manantiales, 29 de febrero de 2016
- Región Laguna, 31 de marzo de 2016.

La etapa de implementación se inició en 2012 y concluyó en 2016. Durante ese tiempo se realizó la armonización jurídica, que incluyó la creación de 12 nuevos instrumentos, así como la reforma y reorganización de seis instrumentos locales. Se destacan la reforma a la Constitución del Estado, la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

La etapa de consolidación del sistema de justicia penal se inició en junio de 2016, y tiene por objetivo fortalecer y concretar el esfuerzo desarrollado durante la etapa de implementación. Se mantienen las figuras del Consejo y la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

■ Región Centro-Desierto 1 de junio de 2013	■ Región Sureste 28 de octubre de 2014
■ Región Sureste (Parras) 9 de marzo de 2015	■ Región Carbonífera 31 de enero de 2016
■ Región Norte-5 Manantiales 29 de febrero de 2016	■ Región Laguna 31 de marzo de 2016



Fuente: Quinto informe de Gobierno 2011-2017.

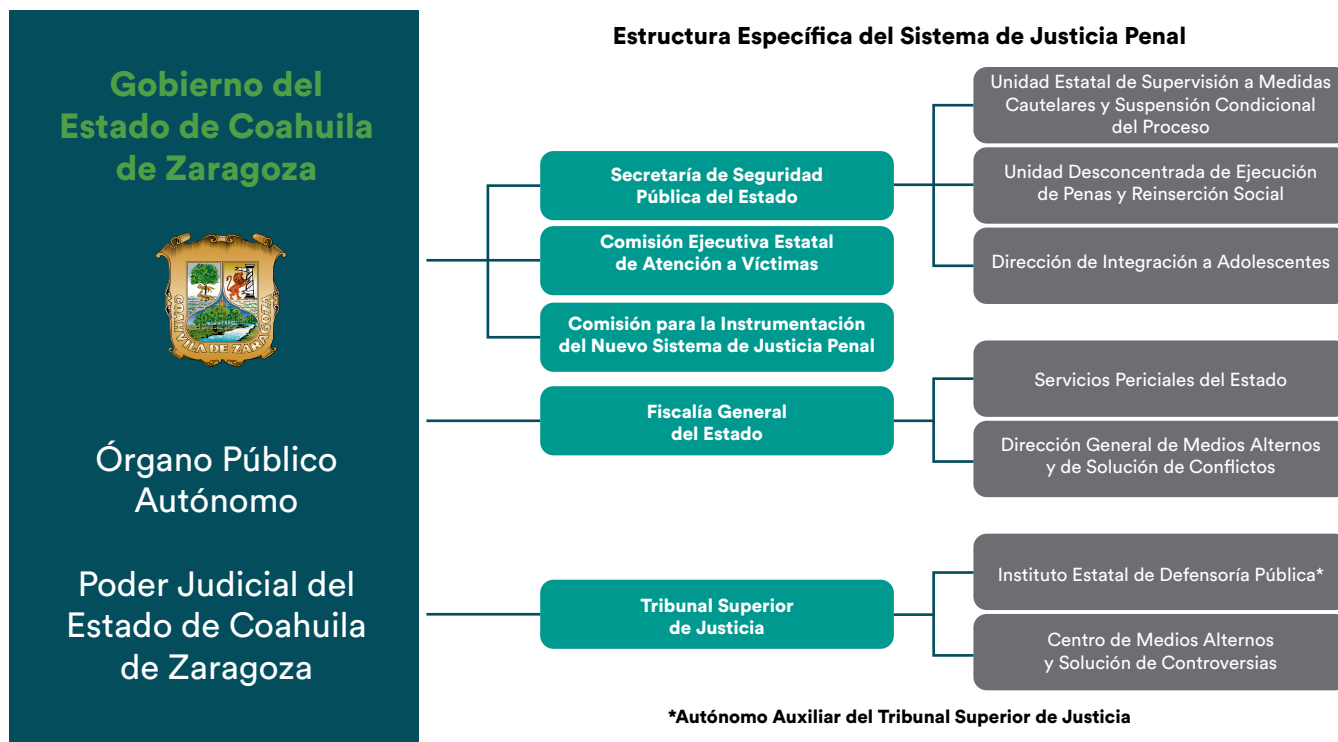
Coahuila dio inicio a esta etapa reforzando la alianza y colaboración con organizaciones de la sociedad civil e instancias nacionales e internacionales para la evaluación y mejora del sistema penal. Entre ellas, se cuentan México Evalúa, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Impunidad Cero y Jurimetría.

Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, que determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, la operatividad de éste es distinta en



Figura 1. Sistema de Justicia Penal en Coahuila



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

cada entidad federativa, porque en principio depende de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal.

La Figura 1 representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Coahuila, en relación con la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

Fiscalía

La Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza es un organismo público constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, que dirige la investigación y persecución de los hechos considerados por la ley como delitos, desde el 12 de septiembre de 2017, cuando fue publicada su Ley Orgánica¹. El titular de la Fiscalía es designado por el Congreso del estado previa

convocatoria pública abierta. Se cuenta con 20 días para integrar una lista de al menos 10 candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual es enviada al Ejecutivo local para que seleccione una terna. Posteriormente el Congreso, con base en la terna y tras la comparecencia de las personas propuestas, designa al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Desde el 19 de octubre de 2017 Gerardo Márquez Guevara es el fiscal general de Coahuila de Zaragoza, y su periodo es de siete años, finalizando el 19 de octubre de 2024.

Poder Judicial

El Poder Judicial del Estado de Coahuila se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los Tribunales Distritales, en los Tribunales Laborales, en los juzgados de Primera Instancia y en el Consejo de la Judicatura². El presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura es el magistrado Miguel Felipe Mery Ayup, designado el 18 de diciembre de 2020 para el período 2021-2025.

¹ Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el *Periódico Oficial*, el martes 12 de septiembre de 2017. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa256.pdf

² Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el *Periódico Oficial*, el martes 11 de diciembre de 1990. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa61.pdf



El presidente es electo por el Pleno mediante votación secreta. Cada cinco años, en la última sesión del Pleno que corresponda al periodo, se realiza la elección del nuevo presidente, quien inicia sus funciones a partir de la primera sesión tras su elección.

La institución cubre el estado a través de ocho distritos judiciales, con presencia en distintos municipios. En el sistema de justicia penal acusatorio opera con siete juzgados y 218 funcionarios, de los cuales 31 son jueces de control y de juicio oral, y tres jueces de ejecución. El resto es personal administrativo.

Respecto a la segunda instancia, las salas civil y familiar, penal y regional son los órganos encargados de conocer y resolver los recursos de apelación presentados en contra de las sentencias definitivas por los jueces de primera instancia. Asimismo, se cuenta con cuatro Tribunales Distritales.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de Defensoría Pública de Coahuila de Zaragoza (IEDP) es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, con autonomía técnica, operativa y de gestión en el desempeño de sus funciones³. El titular de la dirección general del instituto funge como su representante legal y es designado y removido por el Consejo de la Judicatura. Desde el 9 de febrero de 2021 funge como director José Guadalupe Martínez Valero.

El IEDP tiene cobertura en todo el estado. Se distribuye en ocho delegaciones: Acuña, Monclova, Parras de la Fuente, Piedras Negras, Sabinas, Saltillo, San Pedro y Torreón, en las que trabajan 197 funcionarios, incluyendo los que ejercen tareas de defensa pública, investigación, trabajo social y trabajo administrativo.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila (SSP) es una dependencia de la administración pública estatal centralizada cuyo titular es designado

por el Ejecutivo estatal⁴. Desde el 20 de enero de 2020 el puesto de secretaria de Seguridad Pública lo ocupa Sonia Villarreal Pérez, sin que tenga un periodo definido para la duración en el cargo.

Dentro del Sistema Estatal de Seguridad Pública las corporaciones policiales son:

- La Policía del estado, que es la corporación policial a cargo de la Secretaría de Seguridad.
- El Grupo Especializado de la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia (PRONNIF), que se conforma con elementos de la Policía del estado, Policía Investigadora y policías preventivas municipales, previo convenio de colaboración que se celebre entre las partes.
- Los grupos especializados de policía metropolitana que se conforman con elementos de la Policía del estado y, cuando así se convenga con los ayuntamientos respectivos, con integrantes de las policías preventivas municipales⁵.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Coahuila se creó en 2014. Tiene como principal obligación atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal, dando prioridad a aquellos hechos considerados como graves violaciones de derechos humanos.

La Comisión Ejecutiva es el órgano operativo del Sistema Estatal de Atención y Protección a Víctimas en el ámbito local, la cual se constituyó como un organismo público descentralizado, no sectorizado, de la Administración Pública Estatal. Cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y goza de autonomía técnica y de gestión, así como de autonomía financiera.

El proceso para designar al titular de la presidencia de la Comisión Ejecutiva consta de tres momentos⁶: 1) el Eje-

³ Ley del Instituto Estatal de Defensoría Pública, Ley publicada en el *Periódico Oficial* el viernes 22 de marzo de 2013. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa191.pdf

⁴ Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el *Periódico Oficial* el miércoles 25 de noviembre de 2020. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa279.pdf

⁵ Según el "Diagnóstico 2020. Programa para el Fortalecimiento del Estado de Fuerza y Capacidades Institucionales de los Cuerpos Policiales Estatales y Municipales", elaborado por la SSP, uno de los principales objetivos en el trazado en el Plan Estatal de Desarrollo en materia de seguridad se orienta a integrar un mando único, con esta intención con fecha 25 de enero de 2019, el Consejo Estatal de Seguridad suscribió el acuerdo por el cual los municipios someterían a la aprobación de sus cabildos la suscripción y adhesión a dicho convenio, de acuerdo a lo reportado en el diagnóstico del "Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales estatales y municipales" elaborado por el estado de Coahuila en 2020, 35 de los 38 municipios cuentan con la Figura del Mando Único establecida, de estos 35 municipios se han formalizado a través de convenio con 29. En el caso de la región de la Laguna continúa operando con el Mando Coordinado entre los gobiernos de Durango, Coahuila y el Federal, por esta razón se constituyó la "Policía Metropolitana" integrada por policías de Coahuila, Durango y fuerzas federales (militares).

⁶ Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el *Periódico Oficial* el viernes 2 de mayo de 2014. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa201.pdf

cutivo realiza una consulta entre las diferentes personas interesadas en ocupar el cargo, con la opinión de grupos representativos de derechos humanos y academia; 2) se integra una terna que el Ejecutivo presenta al Congreso estatal, y 3) el titular de la presidencia de la Comisión Ejecutiva es elegido con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los presentes en la sesión.

La persona a cargo de la presidencia de la Comisión es designada por un periodo de siete años, con posibilidad de ser ratificado únicamente por otro periodo igual. Actualmente la comisionada presidenta es Magdalena López Valdez, quien asumió el cargo el 26 de octubre de 2017.

Unidad de Medidas Cautelares

La Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila cuenta con una Unidad del Sistema Estatal Penitenciario, de la cual depende la Dirección de Reinserción Social y la Coordinación Estatal de las Unidades de Medidas Cautelares⁷.

La Coordinación Estatal de las Unidades de Medidas Cautelares tiene siete representaciones regionales distribuidas en el estado, que se integran por un administrador, evaluadores y supervisores.

Sistema penitenciario

La Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila cuenta con la Unidad del Sistema Estatal Penitenciario, que tiene a su cargo la operación de los centros penitenciarios, así como la de los centros de internamiento especializados en adolescentes, en los términos de la ley de la materia, así como la ejecución y vigilancia de las medidas cautelares decretadas por la autoridad judicial⁸.

Coahuila cuenta con cinco centros penitenciarios distribuidos en Saltillo, Piedras Negras y Torreón, sin tener registro de la cantidad de personal con la que opera debido a un acuerdo de reserva de confidencialidad.

⁷ Ley de Vigilancia y Revisión de Medidas Cautelares, Ley publicada en el Periódico Oficial el viernes 11 de julio de 2014. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa208.pdf

⁸ Reglamento Interior de la Unidad del Sistema Estatal Penitenciario de Coahuila de Zaragoza, viernes 27 de octubre de 2017. Periódico Oficial Tomo CXXIV, Saltillo Coahuila No. 86



CAPÍTULO
2

Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias estatales de coordinación técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de



cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. La proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Normatividad

El 12 de septiembre de 2017 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, con el objeto de regular la forma de organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones de su Fiscalía General.

El 27 de octubre de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el Reglamento Interior de la Unidad del Sistema Estatal Penitenciario, con el objeto de establecer la estructura, atribuciones, organización y funcionamiento de la Unidad. También se publicó el Reglamento Interior de los Centros Penitenciarios del Estado de Coahuila, para regular su administración y funcionamiento.

No se tienen referencias de otros instrumentos normativos de 2019 a la fecha.

2.2 Instancias de Coordinación Técnica Estatal

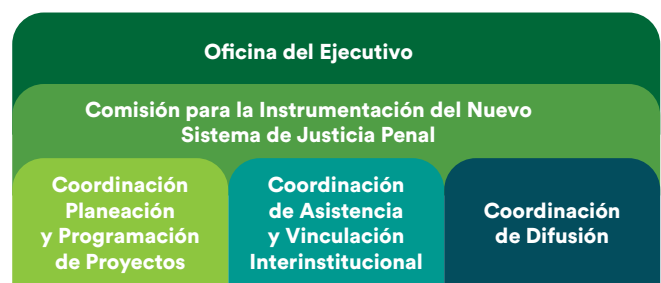
Las Instancias de Coordinación Técnica Estatal (ICTE) han sido muy importantes para la implementación y la actual etapa de consolidación del sistema de justicia, pues son un conducto a través del cual se articulan los esfuerzos de las instituciones operadoras y se armonizan los objetivos en común. Para lograrlo es preciso que estas instancias cuenten con facultades que le permitan desarrollar funciones, como mínimo, en los siguientes ámbitos:

- Coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema de justicia, y la articulación vertical con diferentes niveles de gobierno.
- Planeación sistémica, que se refleje en el diseño de presupuestos que aborden de forma adecuada las necesidades de cada operador, con miras al cumplimiento de los objetivos y metas, así como al monitoreo de los resultados y, en su caso, la evaluación.

- Articulación para proveer facilitadores de la operación diaria: capacitación, generación de bases de datos, sistemas informáticos que crucen por todo el sistema y faciliten el flujo de la información para la coordinación institucional.
- Identificación de propuestas de ajustes normativos, ya sea la emisión de acuerdos y lineamientos para la homologación de criterios o las propuestas de modificaciones al marco normativo.

La Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Coahuila, ahora como instancia encargada de la coordinación para la consolidación, es una unidad administrativa adscrita al despacho del Ejecutivo del estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el *Periódico Oficial* el 19 de diciembre de 2017. De 2018 a 2020 no ejerció presupuesto federal ni estatal. La instancia opera con un total de tres personas funcionarias encargadas de implementar mecanismos de coordinación entre las instituciones operadoras, a través de la titular comisionada y tres coordinaciones.

Estructura y funciones de la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Coahuila



Las funciones de esta Comisión en lo que concierne a la coordinación y vinculación técnica en la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio son:

- Ejecutar y supervisar las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos emitidos por el Consejo de Coordinación.
- Promover el estudio, investigación, actualización y mejoramiento del marco jurídico estatal, así como de los criterios internacionales en materia de justicia, seguridad pública y derechos humanos.



Tabla 1. Índice estatal de coordinación técnica de Coahuila en 2019 y 2020

Entidad	Eje 1		Eje 2		Eje 3		Eje 4		ICTE	
	Coordinación y articulación		Planeación y presupuesto		Facilitadores		Normatividad		2019	2020
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Promedio Nacional	0.7	0.55	0.55	0.55	0.3	0.31	0.53	0.48	51.88	47.02
Coahuila	0.5	0.50	1.00	1.00	0.25	0.25	1.00	1.00	68.70	68.75

- Analizar, evaluar y dar seguimiento a los programas elaborados por el Consejo de Coordinación.
- Elaborar, promover y dar seguimiento a las acciones y programas de formación y capacitación sobre el sistema que apruebe el Consejo de Coordinación para jueces, agentes del Ministerio Público, elementos de seguridad pública, defensores públicos, peritos, abogados, mediadores y demás instancias operativas, así como para la sociedad civil.
- Realizar la difusión del sistema y de las actividades del Consejo de Coordinación.
- Coadyuvar con las instancias correspondientes en la ejecución de los cambios organizacionales, así como en la construcción y operación de la infraestructura propuesta por el Consejo de Coordinación, en el ámbito de su competencia.
- Elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración y de acuerdos de coordinación interinstitucional con el Gobierno federal y de otras entidades federativas, organismos autónomos, así como con instituciones académicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con fines de profesionalización y capacitación para el sistema.
- Coordinar la elaboración y ejecución de los convenios y acuerdos previstos en la fracción anterior, en lo que compete al Consejo de Coordinación.
- Realizar estudios especializados sobre asuntos o temas que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Consejo de Coordinación.
- Coadyuvar con el Consejo de Coordinación en la interpretación de las disposiciones de la presente ley y su alcance jurídico, así como en el desahogo de las dudas que se susciten con motivo de su aplicación.
- Integrar comités, grupos de trabajo o cualquier otra instancia que puedan contribuir con información,

propuestas u opiniones para la integración de los trabajos vinculados con el sistema.

- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las acciones encomendadas a las unidades que conforman la comisión.

2.2.1 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, en la edición *Hallazgos 2019* construimos el Índice ICTE, que mide los **cuatro ejes** principales de la coordinación técnica: 1. Coordinación y articulación; 2. Planeación y presupuestación; 3. Facilitadores y 4. Normatividad. El análisis se desprende de su marco normativo, lo que sirve para identificar qué tan fortalecida se encuentra la Instancia de Coordinación. La Tabla 1 muestra los resultados de la ICTE de Coahuila en los años 2019 y 2020.

Como podemos ver, el **Índice ICTE** para 2020 es de 68.75, ubicándose por encima de la media nacional, que es de 47.02. En efecto, hubo un incremento, comparado con el año anterior, de 0.05. Todos los ejes se mantuvieron en los puntajes alcanzados en 2019.

El eje 1, Coordinación y articulación, junto con el 3, Facilitadores, se mantienen por debajo de la media nacional, en tanto que el eje 2, Planeación y presupuestación, y el 4, Normatividad, se mantienen por encima de la media nacional.

2.2.2 Buenas prácticas o innovaciones identificadas

Marco normativo sólido. La existencia, reconocimiento y validez normativa de la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal derivan, en primer término, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y, en segundo término, de la Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral del estado. Dichos instrumentos normativos



le otorgan naturaleza jurídica, estructura, funciones y atribuciones específicas, que revelan la importancia que el Ejecutivo otorga a sus acciones.

2.2.3 Recomendaciones puntuales

Es necesario que la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se fortalezca principalmente en este par de aspectos:

- **Recursos humanos.** Aunque la normatividad le define funciones y atribuciones, de manera fáctica constatamos (a partir de información de la institución) que sólo opera con tres personas, lo cual es insuficiente para atender las necesidades de la consolidación.
- **Recursos financieros:** aunque en la misma fuente de información se anexa una tabla presupuestal de los recursos federales asignados al estado, en ella no advertimos que se asigne una partida presupuestal anual específica para las tareas de consolidación.

2.3 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planteamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.3.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Coahuila, solicitamos información sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el plan estatal de gobierno o planeación sectorial. La Tabla 5 muestra nuestros hallazgos.

A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal.

Tabla 2. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé		■ No prevé		■ Sin información		
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Poder Judicial	Asesoría Jurídica de Víctimas	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



Fiscalía

Al inicio de la gestión del actual titular de la Fiscalía General se formuló un Plan de Gestión Institucional, que concentra los objetivos, estrategias y líneas de acción que se previeron desarrollar para la procuración de justicia en el periodo 2018-2024. En él podemos encontrar la misión, visión, ejes estratégicos y líneas de acción.

Los ejes estratégicos son:

1. Fortalecimiento del capital humano
2. Transparencia y rendición de cuentas
3. Cero Impunidad en la investigación y persecución de delitos
4. Control interno y combate a la corrupción

Para realizar una evaluación y seguimiento que permita conocer el grado de cumplimiento de cada uno de los cuatro ejes planteados y líneas de acción establecidas en el Plan de Gestión, se establecieron siete indicadores que se actualizan anualmente con información proporcionada por el Inegi, en el Censo Nacional de Procuración de Justicia.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública cuenta con su Plan de Trabajo 2018-2020, el cual contempla las acciones a realizar en los ejes de capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información, gestión y normatividad. Además, está alineada con el Plan Integral de Desarrollo y Fortalecimiento del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016-2020).

Poder Judicial

En el marco de la instrumentación de esfuerzos por consolidar el sistema de justicia en el estado, surge el denominado Modelo Coahuila en Materia Penal, cuyo objetivo es establecer lineamientos y políticas institucionales, con metas a corto, mediano y largo plazo, para mejorar el sistema de impartición de justicia en el estado. El modelo toma en consideración ajustes normativos, procesos de gestión y mecanismos de reflexión sustantiva sobre la justicia penal.

El 20 de mayo de 2021 el magistrado Miguel Felipe Mery Ayup, presidente del Poder Judicial en Coahuila, presentó los resultados del modelo ante representantes de organismos nacionales e internacionales, magistrados, jueces y miembros de barras, colegios y sociedad civil.

De estos resultados se destaca que Índice de Estado de Derecho, publicado por el World Justice Project, ubica

a Coahuila en el 2º lugar, resaltando entre sus componentes el 2º lugar en 'Justicia Penal' y el 3º en 'Orden y Seguridad'.

A su vez, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2020 se lee que en Coahuila se incrementó 10% la confianza de la ciudadanía hacia los jueces, llegando a 74%, y pasando del 6º al 1º lugar, de 2019 a 2020.

Del Poder Judicial también se destaca su apertura para la colaboración abierta con otras instituciones –como la Fiscalía–, tanto de manera formal como informal, con el propósito de mejorar de manera constante los procesos interinstitucionales.

Secretaría de Seguridad Pública

La institución trabaja de acuerdo con los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo y con los objetivos relacionados con el Programa Sectorial de Seguridad Pública, entre los que se destacan salvaguardar y garantizar la integridad física y patrimonial de la sociedad coahuilense, la paz, el orden y el respeto a los derechos humanos (en coordinación con los tres órdenes de gobierno), la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiales y la prevención del delito.

Sistema Penitenciario

Sus objetivos están contemplados en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2017-2023, los cuales se encaminan a intensificar las acciones que consoliden un sistema que garantice una reinserción social efectiva.

2.3.2 Buenas prácticas identificadas

El Poder Judicial del estado es el primero a nivel nacional que cuenta con sinergia interna entre la administración y su aparato jurisdiccional, para una adecuada y pronta impartición de justicia. A partir de este atributo se lo gran visibilizar algunas buenas prácticas:

- **Audiencias concentradas:** Coahuila es el primer estado que celebró este tipo de audiencias, compuestas por un solo juzgador, un solo ministerio público y un solo defensor.
- **Comités de jueces:** es un sistema de homologación de criterios jurisdiccionales, que tiene como propósito que sean los mismos jueces quienes analicen, discutan y lleguen a acuerdos sobre la forma y tiempos de la resolución de audiencias.

- **Modelo de Unidad de Género:** el Poder Judicial de Coahuila fue el primero en crear el modelo que sirvió de ejemplo ante la Comisión Nacional de Tribunales (Conatrib). La Unidad de Derechos Humanos e Igualdad de Género tiene como objetivo general promover la aplicación de los derechos humanos con una perspectiva de género que incida de manera transversal e institucional en la impartición y administración de justicia, así como en el diseño y la instrumentación de los programas que se implementen, a fin de que en las resoluciones emitidas por el Poder Judicial y a su interior permee la dignidad humana como eje rector de la actuación judicial.
- **Audiencias de juicio virtuales:** la pandemia evidenció la necesidad de usar tecnología para garantizar el acceso e impartición de justicia, y Coahuila es el primer estado en realizar audiencias de juicio 100% de manera virtual.
- **Juzgado especializado en violencia familiar:** la violencia contra las mujeres se desarrolla en su mayoría en su entorno familiar; es un problema social que contribuye con un alto porcentaje a la incidencia delictiva. Por ello, es importante que las instituciones que procuran e imparten justicia lo hagan con perspectiva de género. Esto implica no sólo la formación y capacitación de los operadores, sino también la construcción de instancias especializadas que garanticen los derechos de las víctimas. Ésta es una de esas instancias.
- **Audiencias telefónicas con firma electrónica:** es una herramienta que se utiliza para que un Ministerio Público, por motivos de seguridad extraordinarios, pueda solicitar una orden a un juez de manera telefónica a través de una línea segura, agregando el elemento de firma electrónica.

Cabe señalar que aun con estos planes y programas de planeación institucional, no se cuenta con un plan que considere acciones conjuntas e interinstitucionales con objetivos definidos o metas establecidas.

2.4 Proyección y uso de los recursos financieros

2.4.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

El monto de recursos invertidos en el sistema de justicia penal facilita su operación e incrementa su impacto,

siempre y cuando obedezcan a un adecuado y responsable ejercicio de planeación. Aun cuando la salud de las finanzas públicas no garantice un incremento constante de los presupuestos asignados, la cantidad programada debe ser racionalmente ejercida, priorizando las necesidades institucionales más urgentes, bajo la óptica del funcionamiento del sistema.

Durante el ejercicio fiscal 2020 en Coahuila, se asignó un presupuesto de 3,369,810,665.77 pesos a las instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, el monto representa una disminución del 1.1%.

El desglose por institución deja ver que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) recibió el mayor incremento presupuestal, de 13.8%, seguido por el Poder Judicial, que obtuvo 4.4% más recursos, y la Defensoría Pública, con 2.2%. Asimismo, se observa una disminución en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública (-4.8%) y de la Fiscalía (-0.5%).

Tabla 3. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$1,653,049,560.00	\$1,573,216,121.31	-4.83%
Fiscalía/ Procuraduría	\$711,686,608.00	\$708,212,168.13	-0.5%
Defensoría Pública	\$70,881,316.76	\$72,429,621.85	2.2%
CEAV	\$16,943,075.99	\$19,275,709.78	13.8%
Poder Judicial	\$954,984,952.37	\$996,675,024.70	4.4%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$3,407,547,532.12	\$3,369,810,665.77	-1.1%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Coahuila.

2.4.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los actores procesales del estado muestran variaciones importantes, proporcionalmente. La CEAV recibe 27 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, quien a su vez recibe 10 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 45 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.



Tabla 4. Simetría presupuestal 2020

	Coahuila
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$0.45
Razón Presupuesto (Defensoría:FGE)	\$0.10
Razón Presupuesto (CEAV:Defensoría)	\$0.27

Fuente: Elaboración propia con base en respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Coahuila.

2.4.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes, contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

Al comparar Coahuila con lo que sucede a nivel nacional, observamos que que no existe una relación clara entre carga de trabajo y asignación presupuestal. Ejemplo de ello es la Fiscalía, que presenta una carga mayor a la que se observa a nivel nacional, y sin embargo el presupuesto asignado es mucho menor. Además de esto, es claro que la Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas son los actores menos beneficiados a nivel presupuestal, a pesar de ser instituciones que representan al imputado y a la víctima, partes centrales

en el proceso penal. Lo anterior obstaculiza el alcance de la igualdad procesal e igualdad de armas establecida en el marco constitucional.

2.4.4 Presupuesto FASP

En complemento al presupuesto estatal, Coahuila accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2020 (FASP 2020) y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios, para apoyarles en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

El FASP asignó a Coahuila un presupuesto de 261,856,890 pesos, el cual se compone en un 80% de aportación federal y un 20% estatal. En la distribución por programa observamos que el 54% (141.2 millones de pesos - mdp) del presupuesto se destinó al Sistema Nacional de Información, seguido por el 26% (69.3 mdp) para el rubro de profesionalización, certificación y capacitación.

2.4.5 Presupuesto Fortaseg

A partir del Fortaseg se destinaron 116,810,207 para Coahuila, en específico para los municipios de Acuña, Matamoros, Monclova, Piedras Negras, Ramos Arizpe, Saltillo, San Pedro y Torreón. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una aportación municipal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron: Profesionalización, Certificación y Capacitación con un 39% (45.9 mdp), y Equipamiento e Infraestructura con un 37% (43.7 mdp).

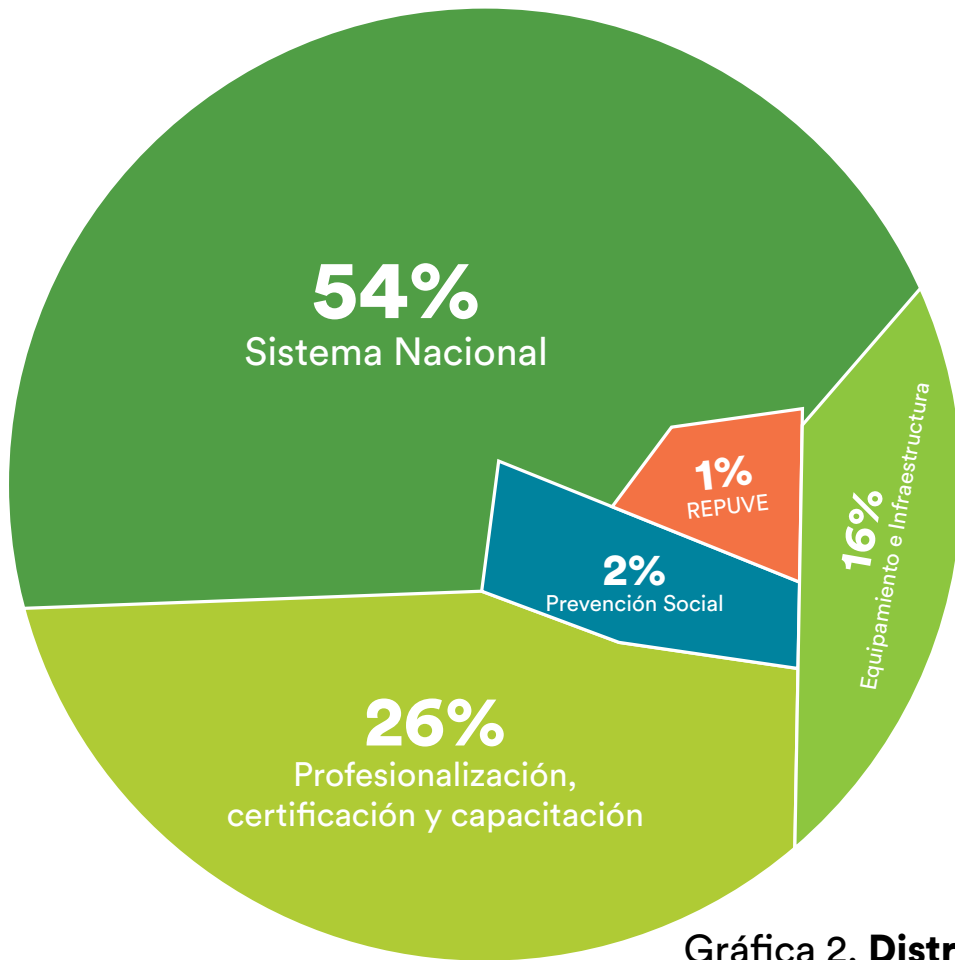
Tabla 5. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	\$49,994,617.38	17456	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	\$22,505,996.40	1750	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	\$2,301,712.51	1750	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	\$612,555.21	1750	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	\$31,672,944.26	258	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE, el SESNSP y el CNIJE. Nota: para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó como carga de trabajo, la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV, se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNSP, mientras el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNIJE



Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



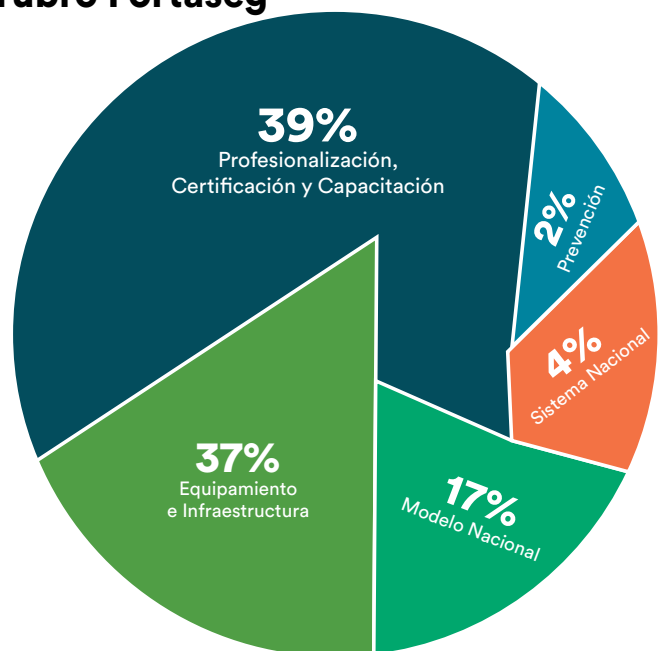
Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.5 Sistema informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Deben incidir en las siguientes vertientes:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos de gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo* a la investigación puede colaborar en la construcción e identificación de patrones criminales –zonas de riesgo, de riesgos

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



procesales, tendencias del sistema, entre otras-, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.

- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden hacer pública la información con la que la sociedad puede dar seguimiento a la actuación de las instituciones de manera automatizada.

Como se infiere, los sistemas informáticos adecuadamente planeados sirven para el fortalecimiento de la operación de todo el sistema de justicia procesal penal, ya que facilitan el flujo de la información, que es una de las características esenciales de todo sistema. Este flujo, además de articular el trabajo entre los operadores, reduce la asimetría entre las partes. Así, un desarrollo informático con una visión sistémica facilita, por ejemplo, la homologación de criterios, incrementa la capacidad de respuesta y la efectividad de la defensoría y de los asesores de víctimas.

En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del SJP, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales.

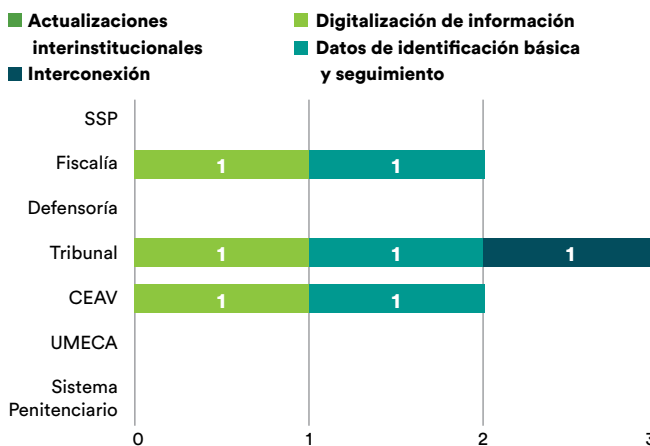
La capacidad del sistema informático para contener las carpetas digitalizadas no sólo enriquece las bases de datos, sino que facilita la gestión de su flujo en cada caso a través de cada una de las instituciones. Es, igualmente, una herramienta de transparencia y control para evitar que se realicen modificaciones indebidas en las carpetas.

2.5.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 mostramos las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Coahuila.

A continuación, describiremos con más detalle los sistemas informáticos que reportaron cada una de las instituciones de Coahuila⁹:

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Coahuila. La Secretaría de Seguridad Pública, la UMECA y el Sistema Penitenciario estatal reportaron que no cuentan con sistema informático.

Fiscalía

La Fiscalía General reportó que desde junio de 2013 cuenta con el Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI) en la Delegación Centro, y en todo el estado desde abril de 2016. Detalló que sus principales funciones son el registro de denuncias, de delitos y de personas involucradas. Al sistema tienen acceso las áreas de Dirección de Unidades de Investigación y las coordinaciones de Ministerios Públicos, Dirección de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversia Dirección de Atención a Víctimas y Testigos, la Dirección de Policía Investigadora y Servicios Periciales.

Este sistema genera información relativa a las siguientes variables:

- Hechos de un evento delictivo y detenciones en flagrancia.
- Recepción y registro de denuncias o querellas.
- Registro de información del caso –hechos, delitos, víctimas, probables partícipes–.
- Asignación de número único de caso (NUC).
- Solicitudes para la asignación de defensor público.
- Canalización a la Unidad de Investigación.
- Elaboración de actas ministeriales.
- Canalización y seguimiento de tratamientos en las áreas de Atención a Víctimas y Testigos.

⁹ La Secretaría de Seguridad Pública, la UMECA y el Sistema Penitenciario estatal reportaron que no cuentan con sistema informático.

- Canalización y seguimiento en el Centro de Medios Alternos de Solución de Controversia.
- Solicitudes de colaboración de la Policía Investigadora y Servicios Periciales.

El SIGI genera un número único de expediente que es compartido con otras instituciones y permite su interconexión.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública Coahuila de Zaragoza cuenta con una página de internet propia, enlazada con el Poder Judicial estatal. También cuenta con un micrositio de transparencia donde, de manera proactiva y constante, publica información adicional sobre diversos temas de interés jurídico para la comunidad, como los servicios que brinda el instituto, los derechos del imputado, mediación, salidas alternas y medidas cautelares, entre otros.

Sin embargo, no cuenta con un sistema de procesamiento de información como tal, pues sólo se realiza un registro en formato Excel alimentado por la Unidad de Defensa Penal del IEDP, que contiene los datos referentes al número de causa, delito, nombre del imputado, fecha y hora de la audiencia y nombre del defensor. Con él, de cualquier forma, se busca equilibrar la carga de trabajo entre los defensores públicos, a partir del delito y el número de causas.

Con la información recabada se construye una estadística mensual que, de nuevo, no está sistematizada ni automatizada. Sin embargo, al pertenecer al Poder Judicial, recibe la información de las carpetas y de las causas para el seguimiento.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas refirió que cuenta con dos sistemas: el Sistema de Captura de Formato Único de Declaración y el denominado Pro-fadenet, que sirve para procesar las solicitudes del Programa Integral de Atención a Familiares Desaparecidas.

Ambos sistemas generan información estadística, como reportes de atención desagregados por condiciones específicas; sin embargo, no están interconectados con otras instituciones, ni locales ni federales.

Poder Judicial

Cuenta con una página de internet que alberga un micrositio de transparencia, en donde de manera mensual se incorpora información proactiva relacionada con la institución.

Además, desde el 27 de diciembre de 2017 cuenta con la Plataforma de Administración e Impartición Integral de Justicia, que opera en los distritos judiciales de Saltillo y Acuña. La plataforma fue diseñada a base de procesos, con las siguientes funcionalidades: realizar el registro de los trámites ingresados al tribunal, el tipo de trámites y los tipos de audiencia; registrar la duración de las audiencias y las resoluciones de las audiencias, así como información relativa a los generales de las partes –imputado, víctima, defensa, ministerio público, asesor jurídico–, los acuerdos que se emiten, la agenda de audiencias y las notificaciones.

La plataforma genera un Número Interno de Causa (NIC), que es único y está ligado al Número Único de Causa generado por la Fiscalía, lo que significa que sí existe comunicación e interconexión institucional, aunque de manera limitada: sólo a los distritos que cuentan con esta sistematización, donde también se pueden generar reportes y estadísticas. En los demás distritos la información se sigue registrando en formatos de excel.

2.5.2 Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar como mínimo:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión interinstitucional para facilitar el flujo de la información y la gestión de objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas que sirvan para dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora de la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza por las diferentes instituciones
- Que posibiliten el registro en las carpetas digitalizadas de las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, ya que impide que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por todo lo anterior, es muy importante que todas las instituciones operadoras cuenten con herramientas que les permita sistematizar y digitalizar la información que



se genera durante los procesos del sistema de justicia. De esta forma se puede asegurar la interconexión bajo un esquema de registro con variables homogéneas, para garantizar la gestión de los objetivos y metas en común. El resultado más deseable: estadísticas completas y eficientes para la toma de decisiones.

Por otra parte, el contexto de la pandemia por covid-19 no ha hecho más que subir el listón de los retos institucionales respecto a la sistematización de los procesos y los servicios. Las medidas de confinamiento han puesto de manifiesto la necesidad de usar nuevas tecnologías para dar continuidad a los procesos, al tiempo que se modernizan. En este sentido son destacables los esfuerzos del Poder Judicial por implementar servicios de telefonía, mensajes, plataformas digitales, redes sociales y demás herramientas, con el fin de alcanzar los objetivos de servicio y atención en materia de justicia penal.

Con todo, a nivel interinstitucional la interconexión de sistemas sigue siendo un reto, incluso para las entidades que se han esforzado en este sentido, como el Poder Judicial, Defensoría y Fiscalía, que bien podrían mejorar sus procesos de comunicación y sistematización para cubrir más unidades regionales.

2.6 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Comisión de Atención a Víctimas

La página web institucional de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (www.ceavcoahuila.org.mx) enlaza con un micrositio a la página de transparencia de esta Comisión, con servidor externo, que pertenece al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. La información pública de oficio, en conformidad con el artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, deberá de actualizarse en los medios electrónicos disponibles por lo menos una vez al mes. Con todo, el órgano garante realiza evaluaciones con una periodicidad trimestral.

Adicionalmente la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, difunde su información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por otra parte, la rendición de cuentas y la participación ciudadana se constituyen como principios que orientan y regulan la actuación de la CEAV. Así, el artículo 7 de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza señala los principios que deberán tomarse en cuenta

en la elaboración y diseño de mecanismos, medidas y procedimientos.

Entre dichos principios se encuentra el de *participación*, que establece que para superar la vulnerabilidad de las víctimas, la entidad implementará medidas de atención, protección, ayuda, asistencia y reparación integral, con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas.

Asimismo, el principio de *rendición de cuentas* señala que las autoridades y funcionarios encargados de la implementación de la Ley, así como de los planes y programas que la misma regula, estarán sujetos a mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación, que contemplen la participación de la sociedad civil, particularmente de víctimas y colectivos de víctimas.

Por su parte, el artículo 68 de la referida ley determina que el Gobierno del estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios de atención, protección, ayuda, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, previstos en esta ley.

En el mismo sentido, el artículo 70 de la misma ley menciona que la Comisión Ejecutiva garantizará la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como en el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del sistema, con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones.

En el artículo 79 de la citada ley se fijan las funciones y facultades de la Comisión Ejecutiva, y la fracción XXXI señala que se brindará apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la ayuda, atención y asistencia a favor de las víctimas, priorizando a aquéllas que se encuentran en lugares donde las condiciones de acceso a la ayuda, asistencia, atención y reparación integral es difícil, debido a las condiciones precarias de desarrollo y marginación.

Finalmente, en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza se establece como objeto de la Comisión Ejecutiva:

...

II. Garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el Sistema (Estatad de Atención

y Protección a Víctimas), propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en dicha materia.

Fiscalía

La Fiscalía General cuenta con una página institucional, que a su vez contiene el micrositio de transparencia, en donde se actualiza su información.

La institución asegura que cuenta con convenios celebrados con organismos de la sociedad civil, y que se está trabajando en diversos programas que contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas. Cabe señalar que aun cuando estas acciones pueden ser idóneas para generar en un inicio las acciones que se pretenden, no son suficientes ni tangibles hasta que se corrobore y garantice una verdadera interacción entre la Fiscalía y la ciudadanía.

Poder Judicial

Cuenta con un sitio web en donde se aloja el micrositio de transparencia, actualizado de manera mensual.

Asimismo, rinde un Informe Anual de Actividades que da a conocer a la ciudadanía, y cuenta con un Observatorio Judicial, órgano ciudadano de consulta para promover la participación ciudadana en el quehacer del Poder Judicial. Durante 2020, el órgano emprendió el proyecto denominado Evaluación de la Operación del Poder Judicial en el Sistema Acusatorio y Oral, con el fin de verificar el desempeño funcional del sistema dentro de este poder público, y así detectar áreas de oportunidad y, en su caso, hacer propuestas de mejora.

Además, este poder público implementó prácticas, como el buzón electrónico para demandas y promociones, el sistema de citas en línea y la línea de atención a los usuarios por Whatsapp, que permitieron preservar la accesibilidad de la impartición de justicia incluso en tiempos de pandemia. Esto propició el acercamiento de organizaciones como Equis Justicia para las Mujeres y el Fondo Canadá para Iniciativas Locales, que participaron en un proyecto de fortalecimiento de la respuesta de institucionales de justicia ante el aumento de violencia contra mujeres y niñas en el contexto de la contingencia sanitaria.

Defensoría Pública

El Instituto de la Defensoría Pública de Coahuila cuenta con una página de internet propia, ubicado dentro del dominio que corresponde al Poder Judicial del estado, que a su vez cuenta con un micrositio de transparencia, actualizado de manera mensual.

También utiliza como medios de acercamiento la red social Facebook y la radio: realiza programas en estaciones locales como la 104.1 FM, Radio Universidad.

La Defensoría considera que el apartado que elabora para el Informe Anual del Tribunal Superior de Justicia es un mecanismo de rendición de cuentas, así como su participación en el Observatorio Judicial, en su calidad de órgano ciudadano de apoyo y vigilancia.

Secretaría de Seguridad Pública y Sistema Penitenciario

La información proporcionada por la institución indica que su portal de transparencia se encuentra ligado a la página del Gobierno del estado, y que específicamente en el apartado de Seguridad Pública la información se actualiza conforme a los lineamientos establecidos en la Ley y lo estipulado por el Instituto Estatal de Acceso a la Información. Sin embargo la página institucional sólo cuenta con comunicados, pero no con información relacionada con algunos rubros de transparencia, y el referido portal sólo cuenta con algunos datos referentes a las declaraciones patrimoniales y fiscales de funcionarios. Tampoco refiere que cuente con algún mecanismo de participación ciudadana o rendición de cuentas.

Unidad de Medidas Cautelares

Asegura que no cuenta con un portal de transparencia y tampoco con algún mecanismo de participación ciudadana o rendición de cuentas.

Diálogo sobre Justicia Penal

Otro elemento importante en el desarrollo de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas es el evento que se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2020, denominado Diálogo sobre Justicia Penal en Coahuila, organizado por México Evalúa con el auspicio de USAID y la Fundación Friedrich Naumann, y con el apoyo del Consejo Cívico de Instituciones de Coahuila A.C., el Consejo Cívico de Instituciones de la Laguna y la Fundación Luz y Esperanza.

En este diálogo entre sociedad civil y autoridades de justicia y seguridad de la entidad participaron varios representantes de la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Fiscalía General y Poder Judicial de la entidad. Todos ellos se comprometieron a mejorar los indicadores de reducción de la impunidad y, en general, a mejorar la procuración e impartición de justicia, tomando como referencia los retos, logros, carencias y perspectivas en torno a la justicia, seguridad pública y



penales, así como a la atención a víctimas, particularmente mujeres.

Algunos compromisos concretos:

- Establecer y dar seguimiento a indicadores de desempeño de los Centros de Empoderamiento y Justicia para las Mujeres.
- Incrementar 15 asesores más para 2021 en la Comisión de Atención a Víctimas.
- Completar el Certificado Único Policial (CUP) al 100% (marzo 2021).
- Graduar a 300 cadetes de la academia policial para 2021.
- Continuar con el trabajo de la mano de la sociedad civil en el análisis contextual y la especialización de los operadores, y generar un patrón que se convierta en una política criminal.
- Apertura para continuar la observación de audiencias penales.
- Evaluación pública al funcionamiento de los juzgados únicos que atienden casos de violencia familiar, tanto en la vía penal como en la familiar.

2.7 Cooperación internacional

De manera coordinada con ProJusticia/USAID, se puso en marcha el Reto 100 días, mediante un trabajo colaborativo entre los principales actores involucrados en la impartición y procuración de justicia. El reto se enfocó en la atención del delito de violencia familiar. Así, en todo el estado se crearon equipos de trabajo para la detección de violencia de alto riesgo (VAR), en tres tareas: 1. equipo de Identificación y Análisis (EIA), para atender, analizar y catalogar el tipo de violencia; 2. equipo de Fuerza de Tarea Especializada (FT), y 3. el Comité Interinstitucional de Seguridad, Atención y Empoderamiento (COMISAE), que buscan implementar los procesos de identificación y respuesta integral a VAR diseñados por ProJusticia¹⁰.

2.8 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federati-

vas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. **Coahuila alcanzó un puntaje de 718 puntos**, ubicándose en la tercera posición, únicamente por debajo de Querétaro (841 puntos) y Nuevo León (753). De 2019 a 2020 en Coahuila hubo un incremento de 24.8%, y para el periodo 2016-2020 la variación fue de 214%. Sin embargo, pese a encontrarse en la parte alta del ranking, se encuentra muy por debajo del estándar mínimo e ideal establecido, lo que deja ver un rezago importante a nivel nacional en la consolidación del sistema.

Conclusiones de los condicionantes

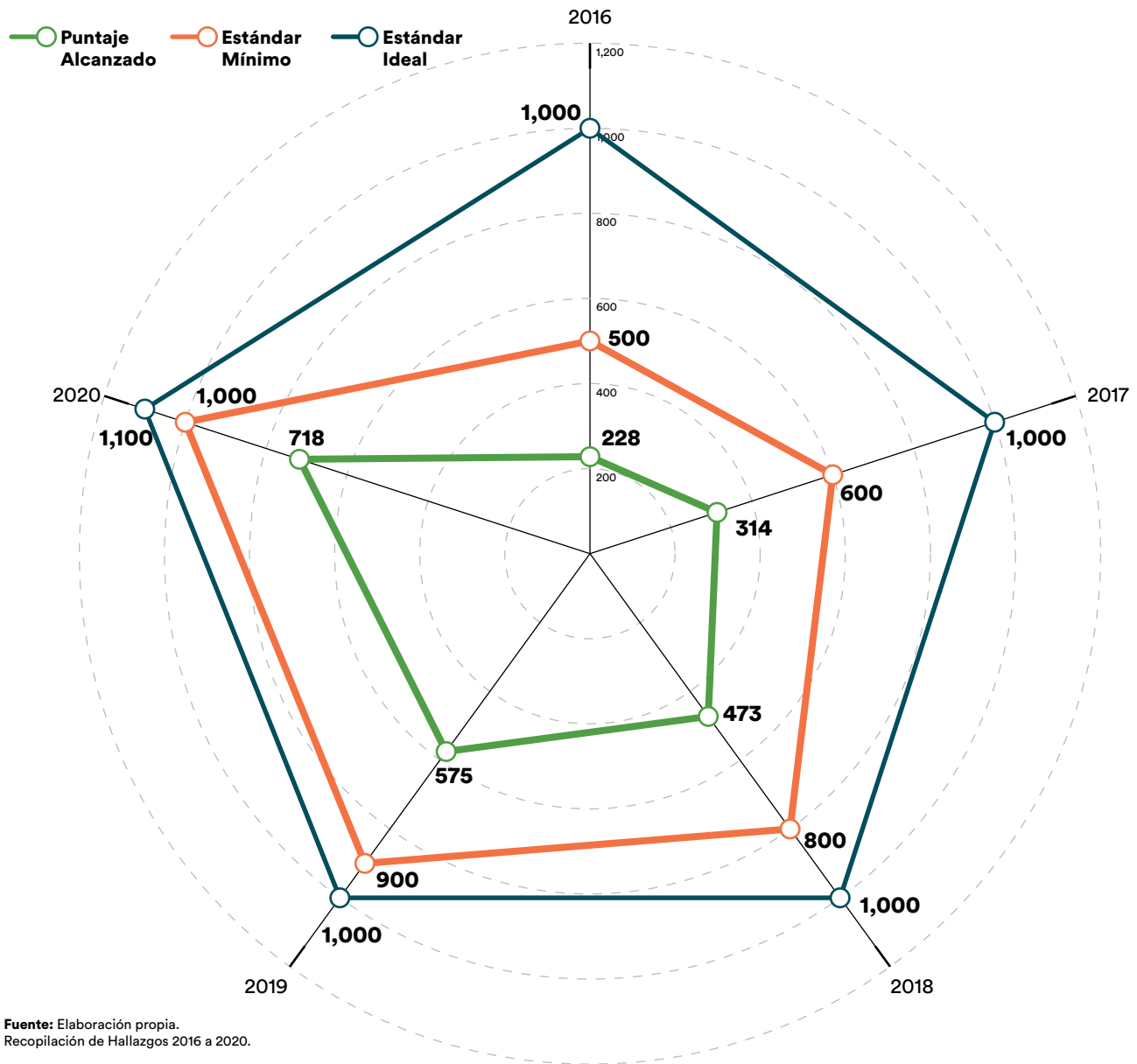
A la fecha no se han realizado en Coahuila ajustes normativos encaminados al fortalecimiento de alguna institución operadora, y aunque existen modelos de gestión y coordinación, sería viable y deseable trabajar lineamientos específicos de operación y coordinación entre los operadores.

La Instancia de Coordinación Técnica que existe en el estado sí cuenta con un plan de consolidación, pero es necesario fortalecerla para que operativamente pueda materializar cada una de las acciones y funciones establecidas en el plan de referencia. Eso permitiría superar la brecha que se ha mantenido inalterada en los últimos años de consolidación. Por otra parte, la pandemia por covid-19 sin duda entorpeció el avance de la consolidación, pues se tuvieron que enfrentar los retos de salud no sólo de los operadores, sino también de los usuarios de la justicia.

¹⁰ Reportado en el Plan de Consolidación de la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Coahuila.



Ranking de consolidación de SJP Coahuila (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia.
Recopilación de Hallazgos 2016 a 2020.

El hecho de que no todas las instituciones operadoras del sistema de justicia puedan tener un sistema informático adecuado y con la debida interconexión también juega en contra de una toma de decisión ágil y eficaz; sin embargo, son muy estimables los avances en la reducción de la brecha digital entre instituciones. Otro elemento fundamental, y que se debe fortalecer, es el relacionado con el fomento y priorización del uso de medios tecnológicos para agilizar servicios para la prevención, denuncia y atención de los ciudadanos.

Otro de los ejes básicos para la consolidación del sistema de justicia tiene que ver con la planeación, presupuesto y ejercicio de los recursos otorgados a las instancias operadoras. Por ello, en la medida en que se avance hacia procesos más eficaces de planeación y gestión presupuestal, apegados a la normatividad, las instituciones cumplirán de manera gradual y constante con sus objetivos de consolidación, transparencia y rendición de cuentas.



CAPÍTULO
3

Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.

3.1 Infraestructura

Fiscalía

La Fiscalía cuenta con un total de 253 agencias de Ministerio Público o fiscalías que operan en el estado y 245 Unidades de Investigación en las delegaciones regionales. La Fiscalía opera el sistema con 397 ministerios públicos, 385 policías de investigación/investigadores, 153 peritos y 32 asesores de víctimas.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública cuenta en total con ocho sedes con un total de 197 personas: 56 defensores públicos, un investigador, 65 integrantes de personal administrativo y de apoyo, 54 asesores jurídicos para la materia no penal, nueve trabajadoras sociales, un director, tres subdirectoras, dos coordinaciones y siete delegados.

Poder Judicial

El Poder Judicial cubre el estado a través de ocho juzgados en materia penal, siete en el sistema de justicia penal acusatorio y uno en el sistema tradicional. Opera el sistema con 218 funcionarios: 31 jueces de control o de juicio, tres jueces de ejecución y 184 es personal administrativo.

Seguridad Pública

La institución aduce que su estado de fuerza es información confidencial bajo acuerdo de reserva. Sin embargo, indica que la cantidad de elementos operando como policía procesal en el estado equivale al 4.42% de la totalidad del estado de fuerza.

Cuenta con agrupamientos en la Región Sureste, Región Laguna, Región Centro, Región Norte I y II y Región Carbonífera.

Sistema Penitenciario

Existen cinco centros penitenciarios, ubicados en Saltillo, Piedras Negras y Torreón, en donde se encuentran aproximadamente 531 personas sentenciadas y 1,720 personas procesadas. Sin embargo, no se informa del estado de fuerza de custodios o vigilantes asignados para esos centros de internamiento.

UMECAS

Se cuenta con siete representaciones de la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares, dis-

tribuidos de la siguiente manera: la Región Sureste cuenta con uno; la Región Laguna con dos, la región Carbonífera con uno, la Región Centro con uno y la Región Norte con dos.

Comisión de Atención a Víctimas

Para el 2020 la Comisión contaba con 10 asesores de víctimas, distribuidos en las cuatro Unidades de Atención a Víctimas que operan en el Estado.

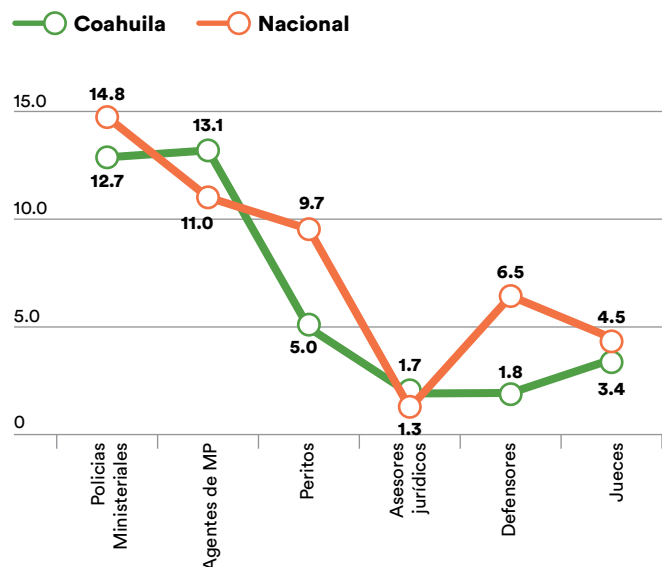
3.2 Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera

3.2.1 Personal suficiente y capacitado

3.2.1.1 Personal suficiente

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de las instituciones de Coahuila.



Así, es menester comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia por cada 100 mil habitantes de Coahuila con la tasa a nivel nacional. Es destacable que el promedio de 13.1 ministerios públicos se ubica por encima del promedio nacional, que es de 11 por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, el resto de los operadores muestra una tasa por debajo de la media, siendo los 1.8 defensores públicos por cada 100 mil habitantes los que muestran la mayor diferencia con el promedio nacional (de 6.5 por cada 100 mil). Asimismo, Coahuila cuenta con 12.7 policías ministeriales, cinco peritos, 3.4 jueces y 1.7 asesores jurídicos por cada 100 mil habitantes.

3.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.

- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido

Es importante aclarar que el análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del sistema de justicia Penal: Fiscalías o Procuradurías Estatales, los Poderes Judiciales, las Defensorías Públicas y las Comisiones de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en el estado de Coahuila.

Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Coahuila	4	3.5	2.5	2.5	12.5

Como se observa el estado del Servicio Profesional de Carrera en las cuatro instituciones de Coahuila analizadas no es homogéneo. Las instituciones que presentan un mayor porcentaje de avance son la Fiscalía y el Poder Judicial. En el caso de la Defensoría, aunque cuenta con normatividad y ha iniciado operaciones, aún tiene acciones que cubrir en cuanto a todas las etapas que comprenden el SPC. Caso distinto es el de la Comisión de Atención a víctimas, que informa que normativamente tiene considerado el Servicio, pero a la fecha no se encuentra en operación.

De ahí que el estado de Coahuila logre alcanzar 12.5 puntos de los 16 que se pueden alcanzar en el ranking nacional, colocándose como el segundo estado con mayor grado de avance en el desarrollo y consolidación de sus SPC para las instituciones del sistema de justicia penal.

A continuación mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas¹¹.

Fiscalía

El SPC se encuentra vigente y operando, conforme a los lineamientos que determina la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación de los facilitadores de los órganos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, y en relación con la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

Poder Judicial

El Servicio se encuentra vigente y operando en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, capítulo III, del artículo 63 al 78. Aproximadamente 100 funcionarios se encuentran incorporados al Servicio, de los cuales 34 son jueces y el resto personal administrativo.

Defensoría Pública

El SPC se encuentra vigente y operando. Hay 49 defensores públicos incorporados a este régimen.

Asesoría Jurídica de Víctimas

Se encuentra contemplado el Servicio Público de Carrera de Atención a Víctimas en el artículo 79 bis, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en los artículos 55 y 56 del Reglamento de la Ley en mención. Sin embargo, actualmente no se está operando.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que tienen un impacto directo en su diseño organizacional. En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como el de *Tres Pisos*. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas, se han identificado propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e incluso la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes ofrecen el servicio.

Fiscalía

Al inicio de la gestión del actual titular de la Fiscalía General se formuló un Plan de Gestión Institucional, en el cual se concentran los objetivos, estrategias y líneas de acción que se previeron desarrollar en el periodo 2018-2024.

Respecto al modelo de gestión institucional sólo en las regiones Sureste, Laguna I, Centro, Carbonífera y Norte I se trabaja con el Modelo de Distribución Estratégica de Casos (Tres Pisos).

No obstante lo anterior, en el *Periódico Oficial*, el 28 de mayo de 2021, se estableció el acuerdo que dispone que el Modelo de Gestión Institucional operará bajo los instrumentos normativos siguientes:

- Protocolo para la Implementación del Modelo de Gestión y Valoración de Casos
- Manual de la Unidad de Atención y Decisión Temprana con Detenido
- Manual de la Unidad de Atención y Decisión Temprana sin Detenido
- Manual de la Unidad de Tramitación Masiva de Casos
- Manual de la Unidad de Imputado Desconocido
- Manual de la Unidad de Investigación y Litigación

Defensoría pública

El Instituto Estatal de Defensoría Pública de Coahuila de Zaragoza cuenta con el denominado Plan de Gestión Visión 2020, que tiene como objetivo principal mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de la defensa pública, in-

¹¹ La Secretaría de Seguridad Pública informó que el servicio profesional de carrera se encuentra vigente y operando en cada una de sus etapas. La UMECA refirió que no cuenta con SPC vigente y operando. Y el Sistema Penitenciario indicó que tampoco cuenta con SPC vigente y operando.



crementar los índices de personas atendidas, dignificar al defensor público y evaluar su desempeño, a través de instrumentos de monitoreo, control y seguimiento.

Este plan comprende la realización de acciones de naturaleza legal y administrativa que propicien las condiciones indispensables para consolidar un sistema de defensa pública, gratuita, adecuada y de calidad, y que garanticen de manera efectiva el acceso a la justicia de los coahuilenses menos favorecidos económicamente. También se propone fortalecer al Poder Judicial del estado. Busca atender tales compromisos a través de los siguientes ejes:

1. Planeación y liderazgo
2. Procesos institucionales
3. Orientación ciudadana
4. Información, monitoreo y control
5. Integridad y ética
6. Profesionalización y competitividad

Esto le permite asignar los casos a las unidades de acuerdo a la materia que les corresponda, ya sea de defensa administrativa, defensa civil y familiar y defensa penal. Específicamente en la materia penal, no importa la etapa procesal en que el defensor público conozca del caso; es el mismo defensor público el que litiga todas las etapas del proceso penal, desde la audiencia inicial hasta la de juicio oral, y dependiendo de la cantidad de imputados, la etapa procesal o la dificultad de los asuntos de la defensa, se puede reforzar su trabajo con otro defensor.

La Defensoría considera que dicho modelo de gestión promueve una mejor comunicación con los usuarios del servicio y con sus familiares, generando lazos de confianza y garantizando una defensa técnica y adecuada.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas cuenta con un Modelo de Gestión Operativa que contiene su estructura organizacional y perfiles de puesto.

Lo anterior le permite trabajar con un modelo de asignación de expedientes: asigna los casos a los asesores jurídicos por turno estadístico, por ser un caso emblemático o por encontrarse la persona en una situación de especial vulnerabilidad.

Así, las direcciones de Asesoría Jurídica, Atención Inmediata y Registro Estatal de Víctimas se encargan de

integrar el equipo multidisciplinario que acompaña a la persona en situación de víctima. Son los equipos quienes cuentan con un formato o cédula interna de registro para mayor control de los datos.

Poder Judicial

En la respuesta a la solicitud de información no se indica que cuenten con un modelo de gestión en operación.

Seguridad Pública

En la respuesta a la solicitud de información no se indica que cuenten con un modelo de gestión en operación.

UMECA

En la respuesta a la solicitud de información se informa que cuentan con un modelo de gestión, pero no se incluye un soporte documental del mismo.

3.4 Modelos de investigación

La Fiscalía cuenta con manuales de organización, procedimientos y modelos de gestión para la valoración e investigación por casos, así como con protocolos que brindan lineamientos y funcionan como guías para los ministerios públicos, peritos y agentes de investigación, siguiendo el modelo de investigación de Tres Pisos.

Este modelo utiliza como base los manuales proporcionados por USAID:

- Valoración de Casos
- De las Unidades de Atención Temprana
- Tramitación Masiva de Casos
- De Imputado Desconocido

Dicho modelo e instrumentos son operados en las áreas de:

- Unidad de Atención y Decisión Temprana (con detenido y sin detenido)
- Unidad de Tramitación Masiva de Casos
- Unidad de Imputado Desconocido
- Unidad de Investigación y Litigación

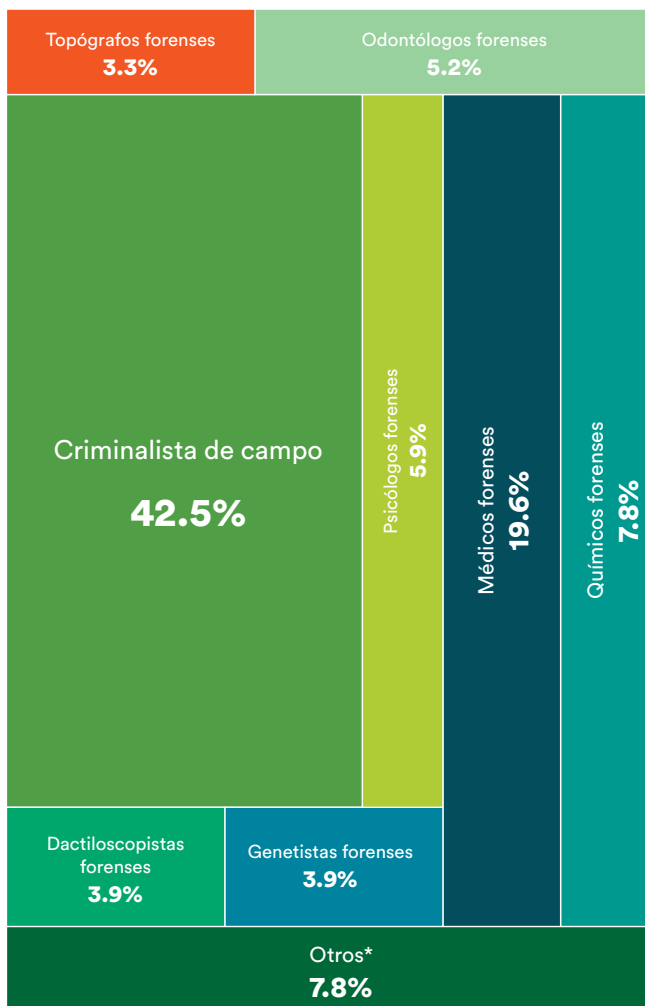
Es importante resaltar que el grado de desagregación de protocolos por áreas en efecto facilita el desarrollo de las funciones de investigación de los delitos y, desde luego, la determinación que se puede realizar de las carpetas de investigación en sede ministerial.



3.5 Servicios periciales

La Fiscalía General cuenta con la Dirección General de Servicios Periciales, dividida territorialmente en siete coordinaciones: Sureste, Laguna I, Laguna II, Centro, Carbonífera, Norte I y Norte II. Está integrada por 153 personas operadoras, que cubren diversas especialidades; la más numerosa corresponde a los criminalistas de campo (42%), seguida por médicos forenses (20%), químicos forenses (8%) y psicólogos forenses.

Gráfica 5. Peritos por especialización



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

Nota: la categoría "Otros" incluye documentos cuestionados, retrato hablado, balística forense, sistemas, contable, arqueología y antropología.

El área de servicios periciales cuenta con laboratorios acreditados de genética y balística, bajo la norma ISO 17025. Utiliza el protocolo para el tratamiento e identificación forense y el de necropsia médico legal, de la Fiscalía General de la República, entre otros.

Conclusiones de los habilitantes

La mayoría de las instituciones que operan el sistema de justicia penal en el estado cuentan con un despliegue estructural por regiones, las cuales coinciden en la cobertura de todos los operadores. Esto garantiza la coordinación y atención de todos los operadores procesales.

De igual forma, la mayoría de las instituciones cuentan con un Servicio Profesional de Carrera funcionando en mayor o menor medida, y en los casos en los que no se encuentra funcionando, ya está regulado y cuenta con sustento normativo.

Por otra parte, advertimos grandes esfuerzos por parte de la Fiscalía y la Defensoría en lo que toca a las estructuras organizacionales y modelos de gestión. Observamos el desarrollo de manuales de organización, procedimientos, lineamientos, protocolos e indicadores de seguimiento. De igual manera, la Comisión Estatal de Atención a Víctimas va encaminando sus acciones a la documentación completa y eficiente de su modelo de gestión. Finalmente, no advertimos un soporte documental en las demás instancias, como el Poder Judicial, la Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema Penitenciario.



CAPÍTULO
4

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada directamente por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

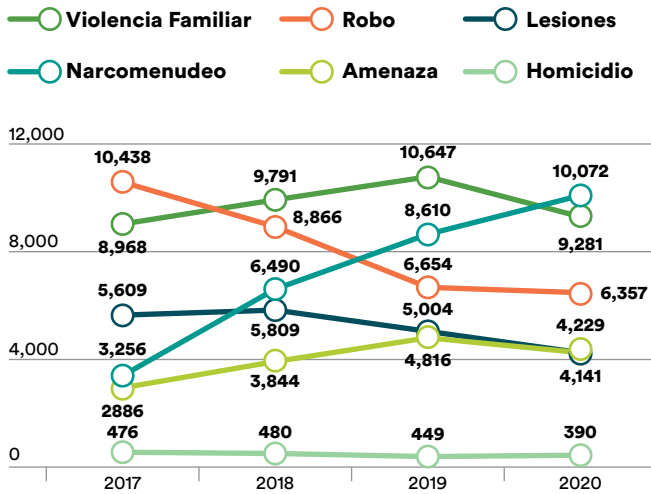
Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2020 en Coahuila se registraron 48,461 delitos del fuero común. Los delitos de mayor incidencia en el estado durante los últimos cuatro años son violencia familiar y narcomenudeo. En 2020 se observa que después de mostrar una tendencia de incremento en los últimos tres años, el delito de violencia familiar muestra una disminución anual de 12.8%. Ade-

Gráfica 6. Incidencia delictiva Coahuila (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

más, se observa una disminución en los delitos de lesiones (-17.2%), homicidio (-13.1%) y amenazas (-12.2%), y en menor medida robo (-4.5%), al compararlos con 2019. Sin embargo, es preocupante la tendencia del delito de narcomenudeo, que presenta un incremento del 17%, tendencia que se ha mantenido en los últimos años.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Coahuila son la inseguridad, con 56.1%; el desempleo, con 44.3%, y la salud, con 34.2%. Los cajeros automáticos en vía pública es el espacio donde la población se siente más insegura, seguido por la calle y las carreteras.

4.1.2 Delitos de alto impacto

De acuerdo con lo reportado con la Fiscalía de Coahuila, los delitos de mayor impacto en el estado durante 2020 fueron violencia familiar, con 305.6 delitos ocurridos por cada 100 mil habitantes, seguido por robo sin violencia, con 188.4 y lesiones, con 136.4.

4.1.3 Cifra negra

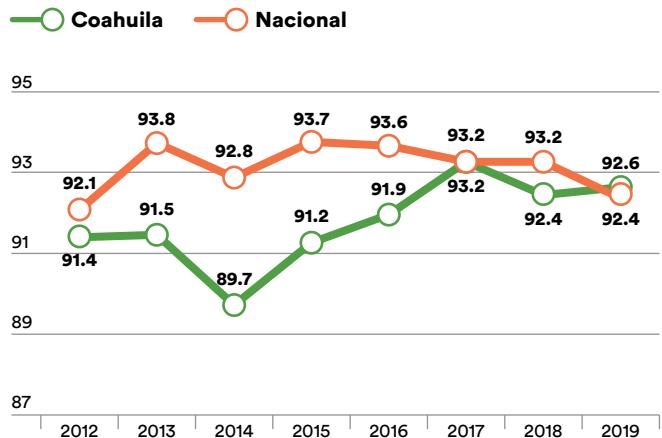
De acuerdo con la Envipe, se estima que durante 2019 en Coahuila se denunció el 11.7% de los delitos, cifra que en 2018 fue de 12.1%; de ellos, el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en el 62.8% de los casos. Es decir, del total de delitos se inició carpeta de investigación en el 7.4%, lo que deja la cifra negra en 92.6%.

Tabla 6. Tasa de los delitos de mayor impacto

	Presuntos delitos	Incidencia (Tasa 100 mil habitantes)
Robo con violencia	635	20.9
Robo sin violencia	5722	188.4
Homicidio doloso	194	6.4
Homicidio culposo	196	6.5
Feminicidio	24	0.8
Secuestro	8	0.3
Lesiones	4141	136.4
Extorsión	37	1.2
Violencia Familiar	9281	305.6

Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

Gráfica 7. Cifra negra Coahuila (2012-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

Entre 2012 y 2019 este indicador se ha mantenido por arriba del 91%, con excepción de 2014, donde mostró un 89.7%. En comparación con la cifra negra nacional, Coahuila se ha mantenido en igualdad o por debajo.

En Coahuila, la Envipe registra que entre las razones más importantes de las víctimas para no denunciar delitos se encuentran la pérdida de tiempo, con un 28.5%, y la desconfianza en la autoridad, con un 15.6%.

4.1.4 Índice de confianza en el sistema de justicia penal

La desconfianza a las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta



Carpetas de investigación iniciadas

48,453
(100%)



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

Tabla 7. Nivel de confianza en el sistema de justicia penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Coahuila	13.9	10.3	-0.4	-4.0	14.0	-2.8	0.8

circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza¹² hacia las autoridades del sistema de justicia penal a nivel nacional es de -8.4; mientras Coahuila presentó un nivel de confianza del 0.8. Dentro del estado, es la Policía Federal la institución que tiene con mayor confianza, con 14, seguida por la Fiscalía General de la República con 13.9. En contraste la Policía Estatal es la institución que presenta mayor desconfianza con -4.

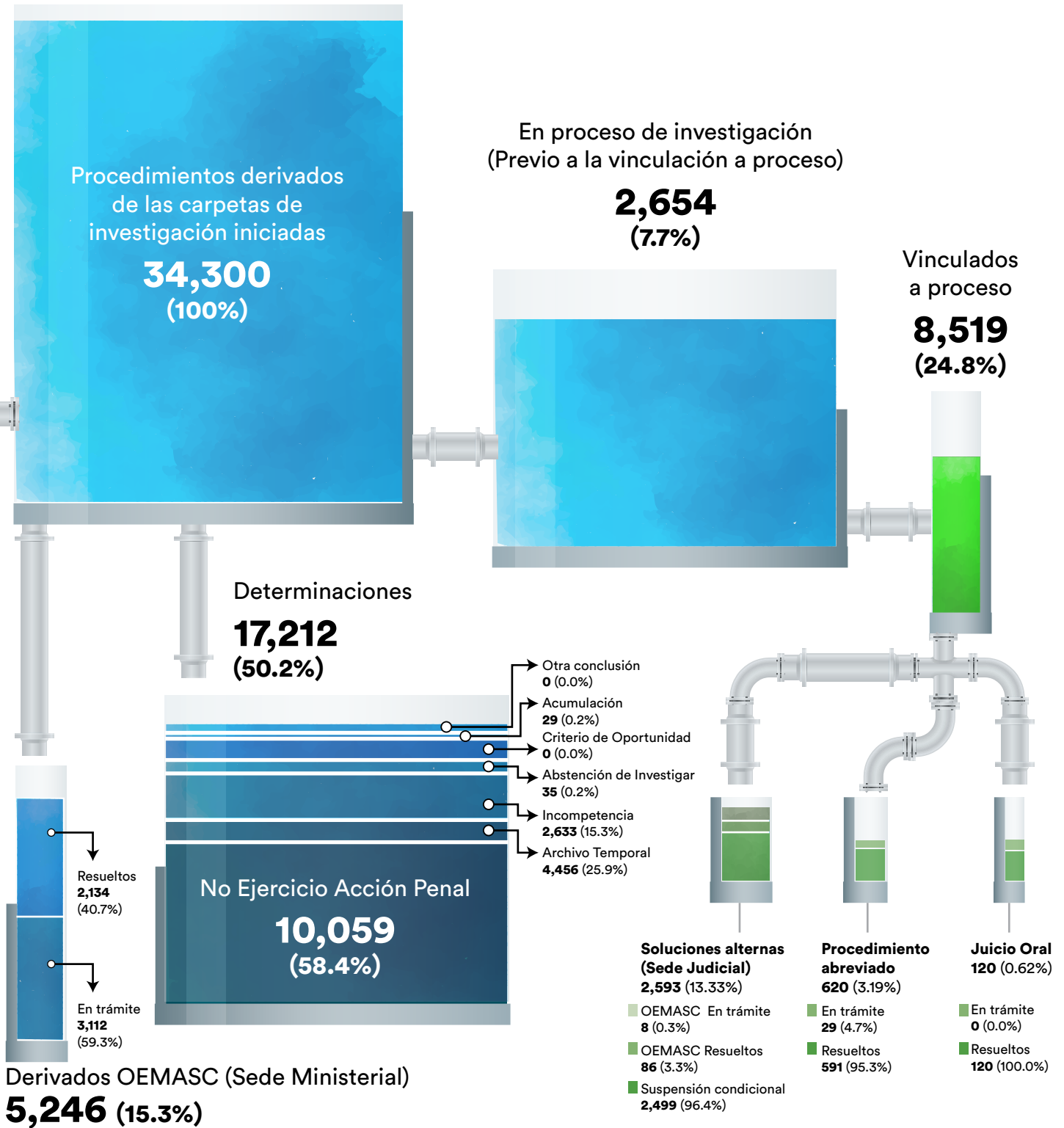
4.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal 2020

En 2020, la Fiscalía General del Estado de Coahuila recibió 48,453 denuncias, e inició carpetas de investigación para cada una de ellas, logrando un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, porcentaje que se encuentra

¹² El índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de desconfianza" (o entre "mucho confianza" y "mucho desconfianza") de las cifras de la Envipe.

Tubería procesal penal Coahuila 2020





por encima del promedio nacional, que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas, 19,660 (40.6%) fueron con detenido y 28,793 (59.4%) sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 34,300. De éstos, el 50.2% (17,212) fue determinado por el Ministerio Público, 24.8% (8,519) fue vinculado a proceso, 15.3% (5,246) fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, 7.7% (2,654) se encontraba en proceso de investigación al finalizar el periodo¹³.

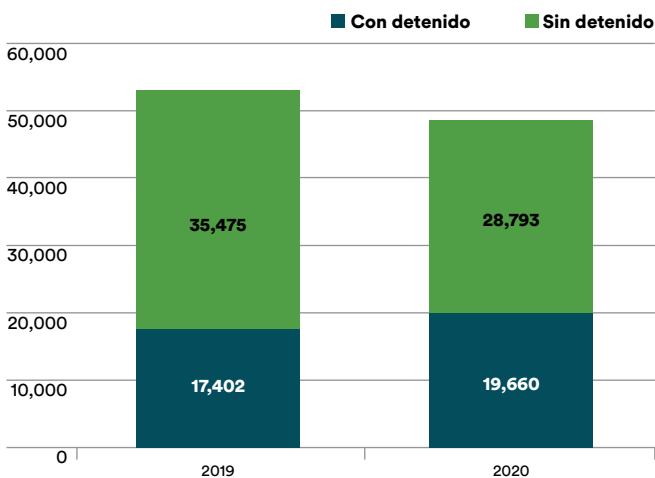
4.2.1 Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

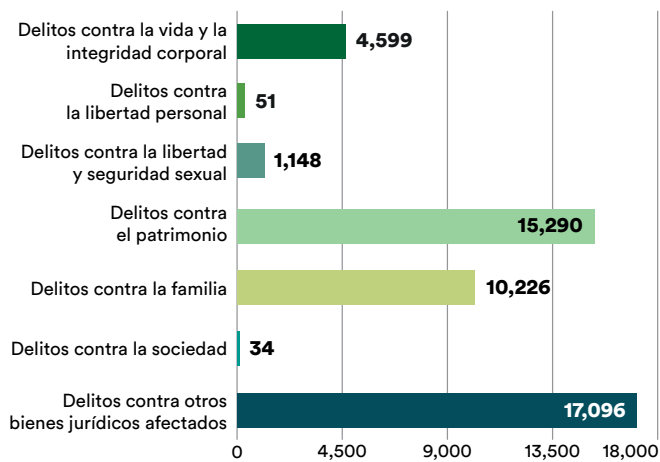
En 2020, la Fiscalía de Coahuila, inició 48,453 carpetas de investigación, de las cuales 19,660 (40.6%) fueron con detenido y 28,793 (59.4%) sin detenido. Comparado con 2019, se observa una disminución porcentual en cuanto al número total de carpetas iniciadas de 9.1%. Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, se observa que el porcentaje más alto de carpetas iniciadas fue por delitos contra otros bienes jurídicos afectados (35.3%), seguido por delitos contra el patrimonio (31.6%). Mientras que los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la libertad personal y delitos contra la sociedad (0.1% ambos).

Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas, entre los 397 fiscales que operan en Coahuila, encontramos que cada uno inició en promedio 122 in-

Gráfica 8. Carpetas de investigación iniciadas



Gráfica 9. Carpetas iniciadas por delito



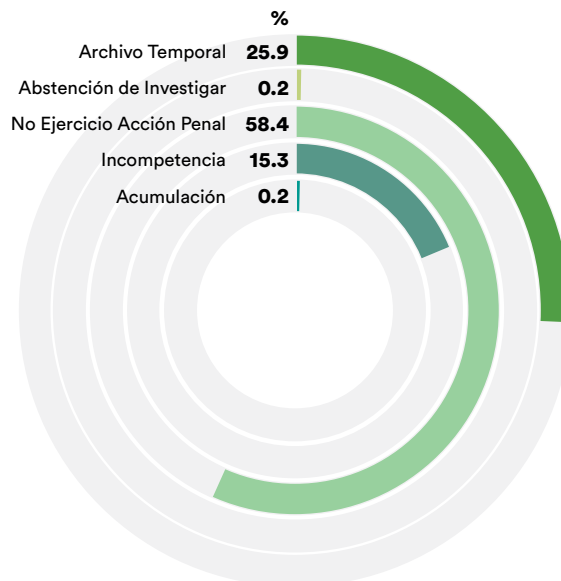
Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

vestigaciones durante el año; quedando por debajo del promedio nacional, calculado para 2020, en 145 investigaciones iniciadas por fiscal.

Tipos de determinaciones del MP

El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 50.2%. Al comparar con el porcen-

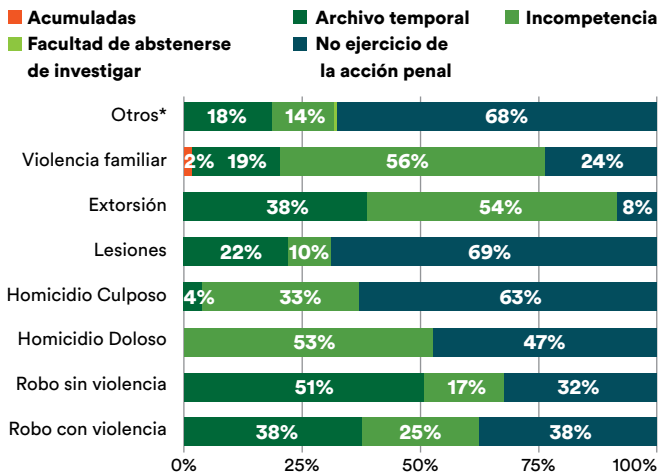
Gráfica 10. Tipo de determinaciones



Fuente: MES de la UASJ.

¹³ Conforme a los datos que presenta el MES, el 2% (669) restante de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, fue sobreesido por el juez de control.

Gráfica 11. Tipo de determinaciones por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

taje nacional, que fue de 41%, Coahuila se ubica por encima de esta referencia. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (17,212) se distribuyó de la siguiente manera: 58.4% no ejercicio de la acción penal, 25.9% archivo temporal, 15.3% incompetencia, mientras el 0.4% para otras determinaciones (incluyendo abstención de investigar y acumulación).

Al analizar el desagregado por delito, se observa que el tipo de determinaciones utilizadas para cada uno varía notablemente. Destacando el uso de archivo temporal para los delitos de robo sin violencia (51%), extorsión (38%) y robo con violencia (38%). En cuanto al no ejercicio de la acción penal, se determinó en mayor medida para los delitos de lesiones (69%) y homicidio culposo (63%).

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación al finalizar el año. Para el caso de Coahuila se calculó una tasa de congestión ministerial del 7.7% al concluir 2020. A nivel nacional el porcentaje de congestión ministerial se encuentra en 49%, quedando como uno de los estados con menor congestión en el país.

Vinculación a proceso

Durante 2020 la Fiscalía vinculó a proceso 8,519 procedimientos derivados de las carpetas de investigación, correspondiente al 24.8% del total de procedimientos iniciados, cifra considerablemente mayor que el año pasado (5.5%) y que el promedio nacional (2.5%).

Justicia alternativa en sede ministerial

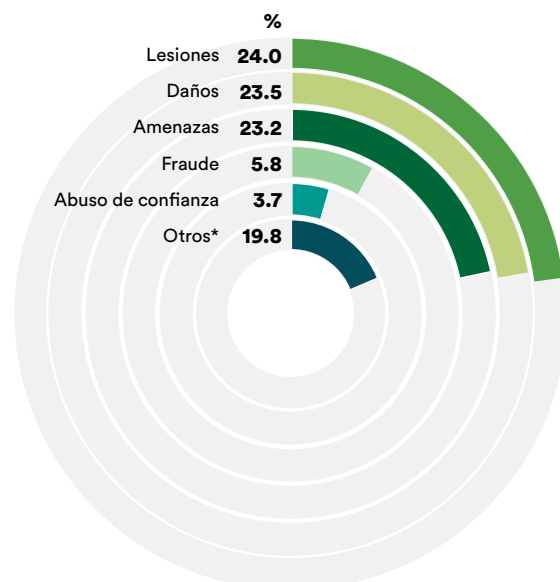
La Fiscalía de Coahuila registró un total de 5,246 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP), lo que representa un 15.3% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante el 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 40.7% (2,134), mientras al final del año continuaba en trámite el 59.3% (3,112).

De los casos resueltos a través MASCP, el 99.7% (2,128) se solucionó por mediación y el 0.3% (6) por conciliación, no se alcanzaron acuerdos en la junta restaurativa.

El desagregado por delito de la Fiscalía de Coahuila muestra que del total de asuntos turnados a MASCP, el 24% corresponde al delito de lesiones, 23.5% para daños, 23.2% amenazas, 5.8% fraude, 3.7% abuso de confianza y 19.8% otros delitos. Del total de asuntos turnados por cada delito, fue daños el delito que alcanzó el porcentaje más alto de acuerdos reparatorios, con un 37.9%, seguido por amenazas, que logró el 37.3% de acuerdos.

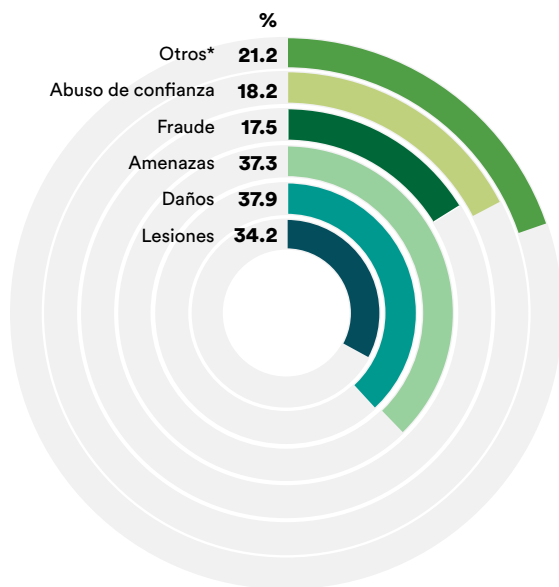
En lo que toca al tipo de acuerdos aprobados en sede ministerial, la mayoría fue la acción de no hacer (44.1%), seguido por pago económico (39.1%) y restitución de la cosa (16.8%).

Gráfica 12. Asuntos turnados a MASCP por delito

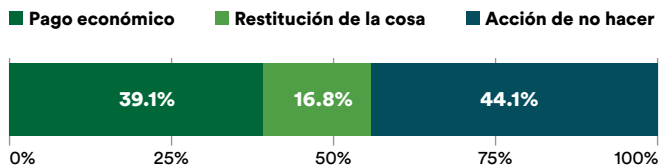




Gráfica 13. Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados por delito



Gráfica 14. Tipos de acuerdos reparatorios aprobados



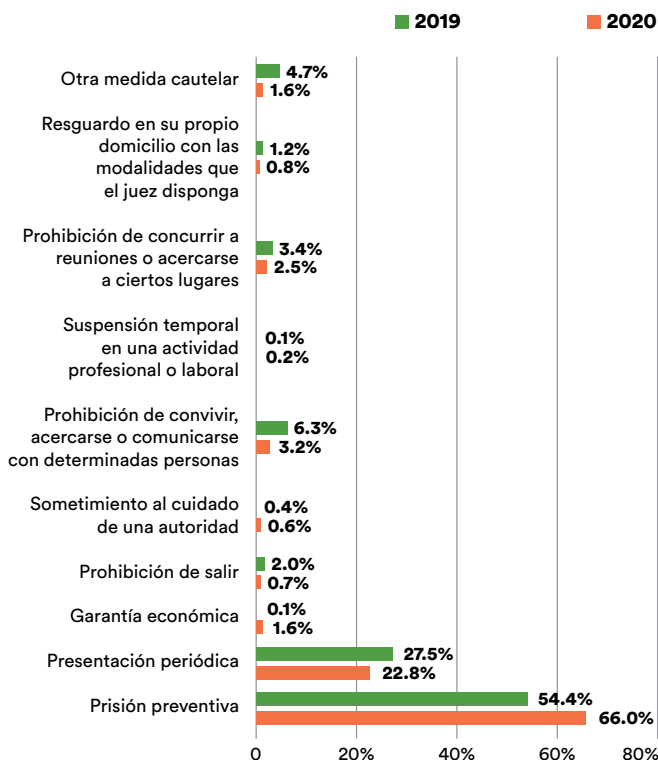
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

Medidas cautelares

De acuerdo con los datos del MES, se impuso medida cautelar al 73% de los imputados que se encontraban en proceso penal, porcentaje similar al de 2019, que fue de 71.2%.

El desglose, compartido por la Fiscalía, muestra que las principales medidas cautelares impuestas fueron: prisión preventiva, con un 66%; presentación periódica, con 22.8%, y prohibición de convivir o comunicarse con determinadas personas, con un 6.3%. Al contrastarse estos datos con la información de 2019, observamos que se incrementó el uso de prisión preventiva, mientras que la imposición del resto de medidas cautelares disminuyó.

Gráfica 15. Medidas cautelares impuestas (2019 vs. 2020)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Causas penales iniciadas con y sin detenido

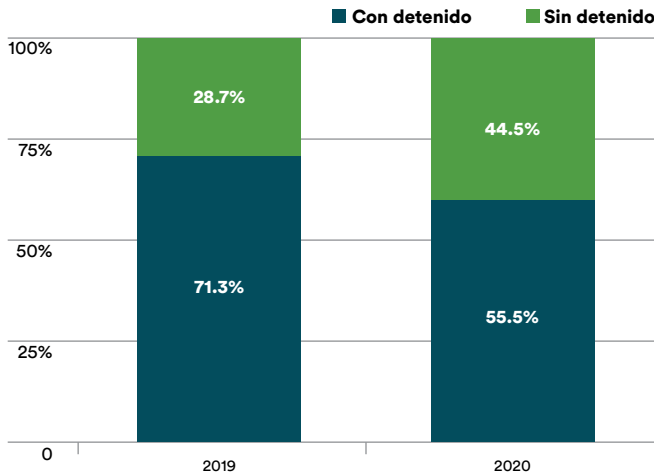
Durante 2020 se iniciaron 8,519 causas penales en el Poder Judicial de Coahuila, lo que representa un incremento del 1.3% respecto al año anterior. De las causas iniciadas, el 44.5% fueron sin detenido y el 55.5% con detenido.

En términos porcentuales, los principales delitos que tuvieron causas penales iniciadas con detenido fueron la extorsión, con 77.8%, seguido de robo sin violencia, con 39.4%, y robo con violencia, con un 37.2%. Los de menor porcentaje fueron secuestro, con 17.9%, y feminicidio, con 21.4%. En los casos de desaparición, ninguna causa penal inició con detenido.

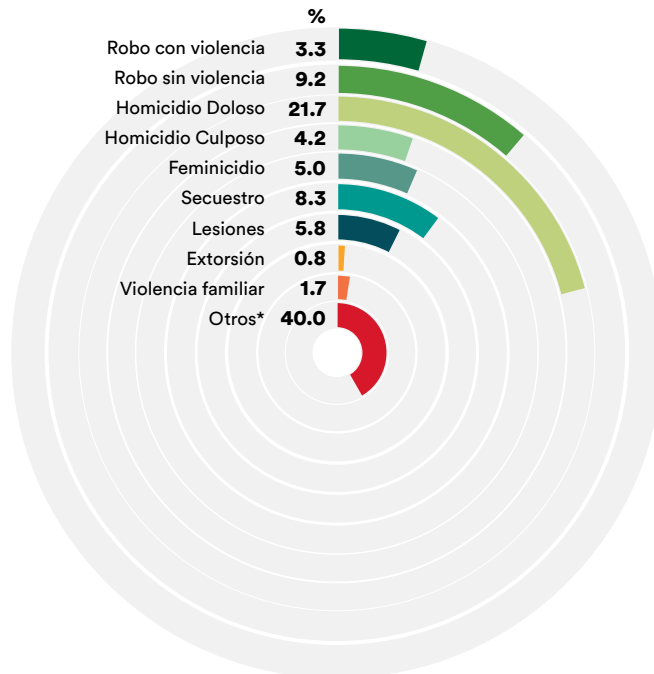
Al dividir el número de causas penales iniciadas durante el 2020, entre los 102 jueces que operan en el estado, identificamos que se asignaron en promedio 83 causas por juez, cifra considerablemente mayor que el promedio nacional que se calculó para este año en 33 causas por juez.

Del total de causas que iniciaron o continuaron su tramitación durante 2020, se turnó a juicio oral el 1.4%: sin cambios significativos respecto a 2019, que fue de 1.3%. Desagregado por delito, el 21.7% fue homicidio doloso, el 9.2% robo sin violencia, el 8.3% secuestro, 5.8% lesiones, 5% feminicidio, 4.2% homicidio culposo, 3.3% robo con violencia, 1.7% violencia familiar, 0.8 extorsión y 40% otros delitos.

Gráfica 16. Causas penales iniciadas



Gráfica 17. Causas penales turnadas a juicio oral por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Poder Judicial de Coahuila.

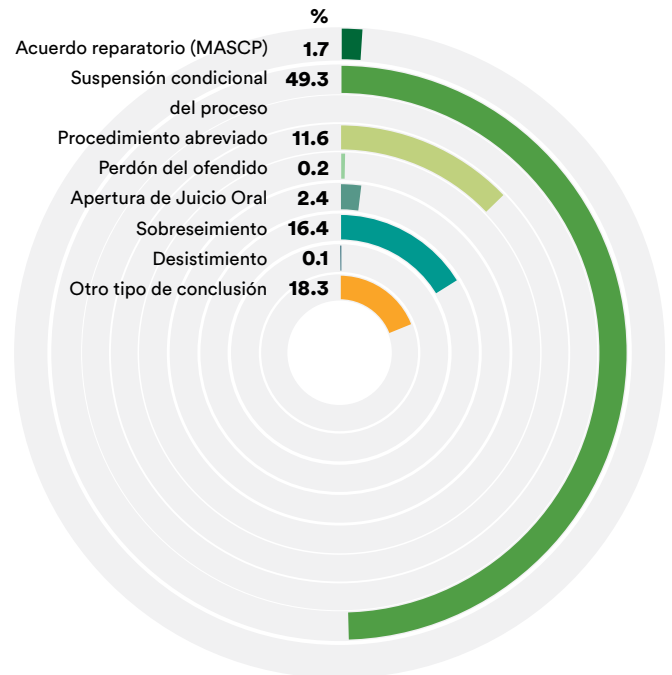
Justicia alternativa en sede judicial

Durante el período de referencia se finalizaron 86 causas penales por acuerdo reparatorio, lo que corresponde al 1.7% del total de causas finalizadas¹⁴.

Resolución de los casos y tipos de finalización

De las causas en trámite durante el periodo, el Poder Judicial concluyó el 41.1%, porcentaje menor al 45.3% finalizado durante 2019. Los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo fueron la suspensión condicional del proceso, con 49.3%; sobreseimiento, con 16.4%, y procedimiento abreviado, con 11.6%.

Gráfica 18. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Poder Judicial de Coahuila.

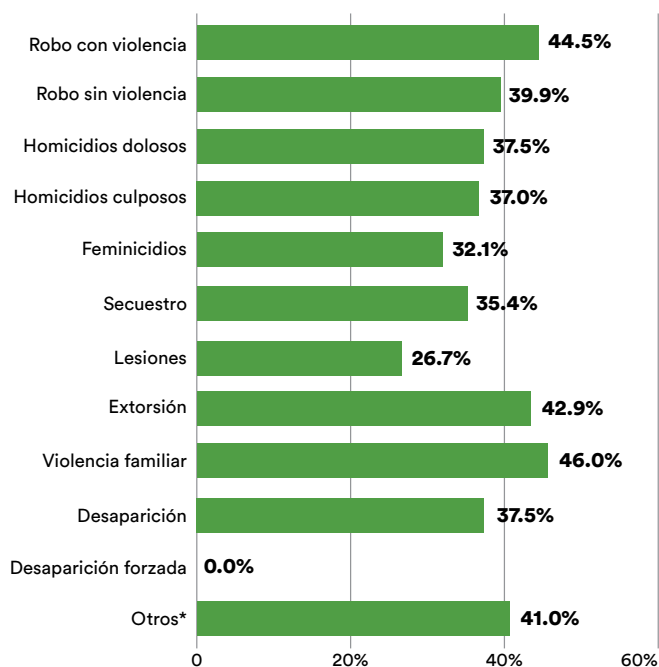
Al concluir el periodo, los delitos con mayor porcentaje de finalización fueron violencia familiar, con un 46%; robo con violencia, con un 44.5%, y extorsión, con un 42.9%. Entretanto, los delitos con menor porcentaje de resolución fueron lesiones, con el 26.7%; feminicidio, con 32.1%, y secuestro con 35.4%.

La tasa de congestión en sede judicial –esto es, el porcentaje de casos pendiente de concluir o en trámite al finalizar el periodo– fue de 37% para 2020, cifra mayor que en 2019, cuando fue de 26.6%. Al comparar con

¹⁴ El Poder Judicial de Coahuila no entregó la información desagregada de las causas penales turnadas a MASCP.

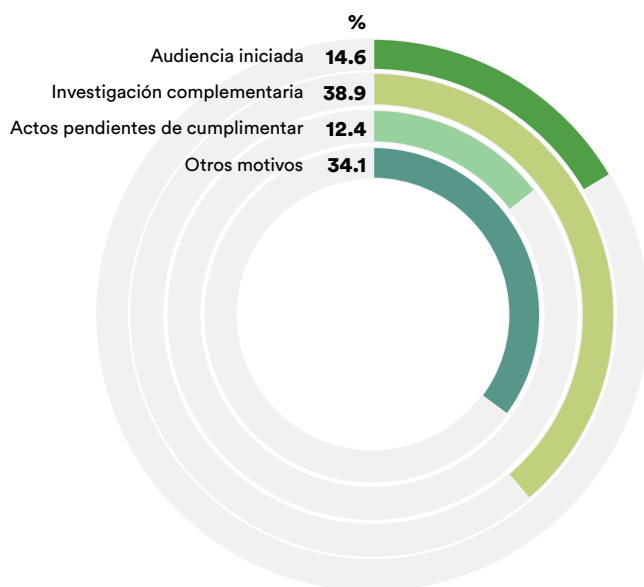


Gráfica 19. Porcentaje de causas finalizadas por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Coahuila.

Gráfica 20. Causas pendientes de cumplimentar



el promedio nacional, la tasa de congestión de Coahuila estuvo por debajo del promedio, que fue de 52%. Los motivos por lo que los casos quedaron pendientes de concluir al finalizar el año fueron por investigación complementaria (38.9%), audiencia inicial pendiente (14.6%), por actos pendientes de cumplimentar (12.4%) y por otros motivos (34.1%).

Sentencias

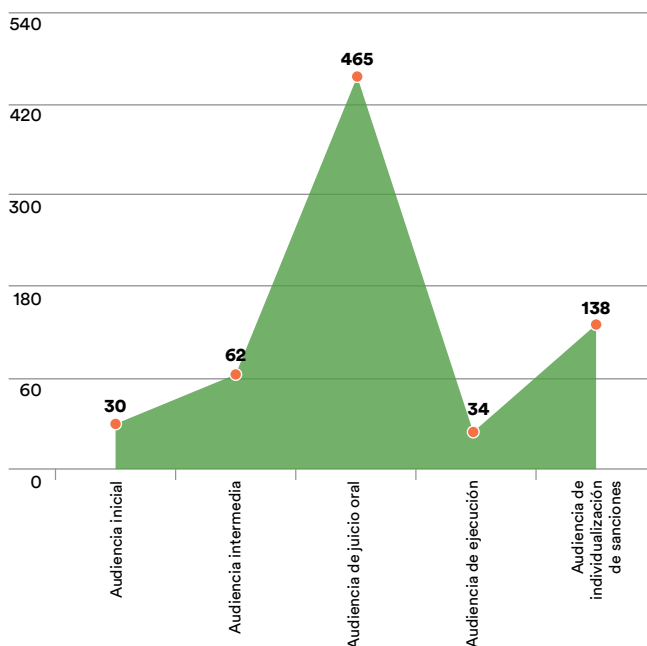
En 2020 el porcentaje de sentencias emitidas por el Poder Judicial respecto al total de causas penales en trámite fue de 5.2%, mayor al del año anterior, que fue de 3%.

El 12.8% de las sentencias por delito fueron por robo sin violencia; 12.1%, homicidio doloso; 8.7%, violencia familiar; 5.7%, robo sin violencia; 2.2%, para feminicidio, secuestro y lesiones; 0.5%, desaparición; 0.3%, homicidio culposo, y 53.4% otros delitos.

Audiencias

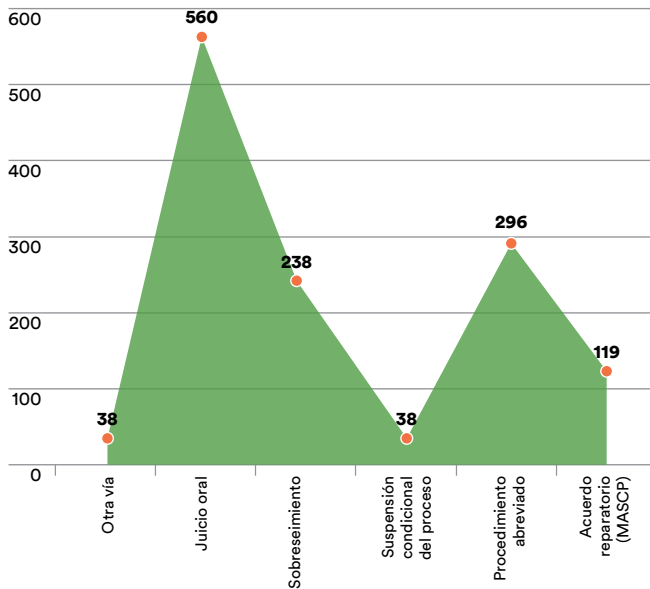
El Poder Judicial de Coahuila programó 23,029 audiencias, lo que representa un incremento del 16.4% con respecto al año anterior. De éstas, 80.4% fueron realizadas y 19.6% fueron diferidas –las últimas disminuyeron en comparación con 2019, cuando alcanzaron una pro-

Gráfica 21. Tiempo promedio duración de una audiencia (minutos)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Coahuila.

Gráfica 22. Tiempo promedio duración causas penales (días)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Coahuila.

porción de 20.3%-. Del total de audiencias realizadas, el 80.5% fueron audiencias iniciales, 15.4% audiencia intermedia, 3.2% ejecución de sanciones, 0.7% juicio oral y 0.2% individualización de sanciones.

El promedio de duración de las audiencias en Coahuila fue de 30 minutos para iniciales, 62 minutos para intermedias, 465 minutos para juicio oral, 34 minutos las audiencias de ejecución y 138 minutos las audiencias de individualización de sanciones.

Por otra parte, la finalización de una causa penal en primera instancia se tomó, en promedio, 83 días, 93 días menos que el promedio de 2019, que fue de 176 días. Si desagregamos por tipo de finalización de la causa, observamos que el acuerdo reparatorio tomó en promedio 119 días; el procedimiento abreviado, 296 días, la suspensión condicional del proceso, 38 días; el sobreseimiento, 238 y una causa por juicio oral, 560.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

No obtuvimos información por parte de esta Secretaría con respecto a las denuncias recibidas, las detenciones realizadas, el conocimiento de hechos como primer respondiente y el número de personas puestas a disposición del Ministerio Público, entre otros.

4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

Durante 2020, en Coahuila el número total de personas víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas durante fue de 49,504, cifra 10.1% menor en comparación con 2019. De éstas, sólo el 4.9% (2,412) fueron representadas por asesores jurídicos durante el proceso penal. Considerando que el estado reportó contar con 10 asesores jurídicos tres menos que durante 2019, en promedio cada asesor del estado brindó asesoría a 241 víctimas, lo que se encuentra muy por arriba del promedio nacional, que es de 144 víctimas por asesor.

Durante el periodo, los asesores jurídicos de Coahuila atendieron 1,529 casos, de los cuales el 23% (352) fueron procesos suspendidos, sujetos a suspensión condicional. Lo anterior muestra un aumento de 81.4% en el número de procesos suspendidos, respecto a las suspensiones realizadas en el periodo anterior (194). Por otra parte, el 23% (545) de las víctimas atendidas logró la reparación del daño.

El Registro Nacional de Víctimas contabilizó 261 personas, de las cuales 62.4% (163) fueron mujeres y 37.6% (98) hombres. Asimismo, 98.8% (258) del total de personas registradas fueron víctimas de delitos, mientras que 1.2% (tres) fueron víctimas de violaciones de derechos humanos.

4.2.5 Resultados de la Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Coahuila reportó un total de 7,718 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales el 78.8% (6,082) fueron asuntos iniciados para la representación durante 2020; el 21.2% (1,636) restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró un aumento de 14.9% en el número de asuntos atendidos.

Durante el año, se representó a un total de 6,082 imputados en proceso penal. Al desglosar este número comprobamos que los delitos en los que la Defensoría representó a un mayor número de imputados fueron violencia familiar, con un 10.4%, seguido por robo sin violencia, con un 7.6%, y robo con violencia, con 2.1%.

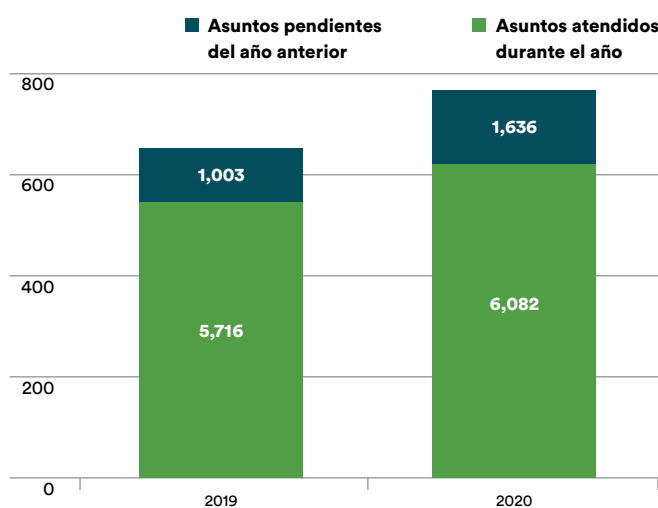
Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública entre los 56 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 109 imputados. Hay



que subrayar que la carga de trabajo excesiva genera complicaciones para los defensores, pues el tiempo dedicado a preparar cada asunto tiende a disminuir, lo que impacta directamente en la calidad de la defensa.

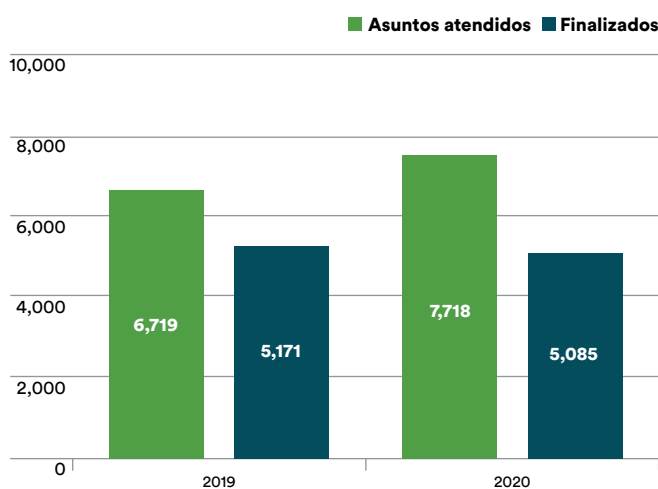
Del total de asuntos atendidos en el año, se finalizó el 65.9% (5,085), porcentaje de resolución que se encuen-

Gráfica 23. Asuntos atendidos por el Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Coahuila



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del IEDP de Coahuila.

Gráfica 24. Casos atendidos y finalizados por la Defensoría



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del IEDP de Coahuila.

tra por encima del promedio nacional, que es de 49.6%. Sin embargo, al comparar con 2019 observamos que el porcentaje de resolución de casos disminuyó un 14.4%. Del total de asuntos finalizados, el 36.9% (1,875) fue por suspensión condicional del proceso; el 6.3% (319) por procedimiento abreviado, y el 5.4% (277) por acuerdo reparatorio.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 6.8% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 2.6% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor apenas por encima de la media nacional, que fue de 2.5%. Por su parte, el 5.6% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional que fue de 7.1%.

Al concluir el año, la tasa de congestión de la Defensoría Pública, es decir, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 34.5%. Esto significó un incremento del 69% en el total de casos pendientes de concluir o en trámite al cierre del periodo, respecto a 2019.

4.2.6 Resultados de la UMECA

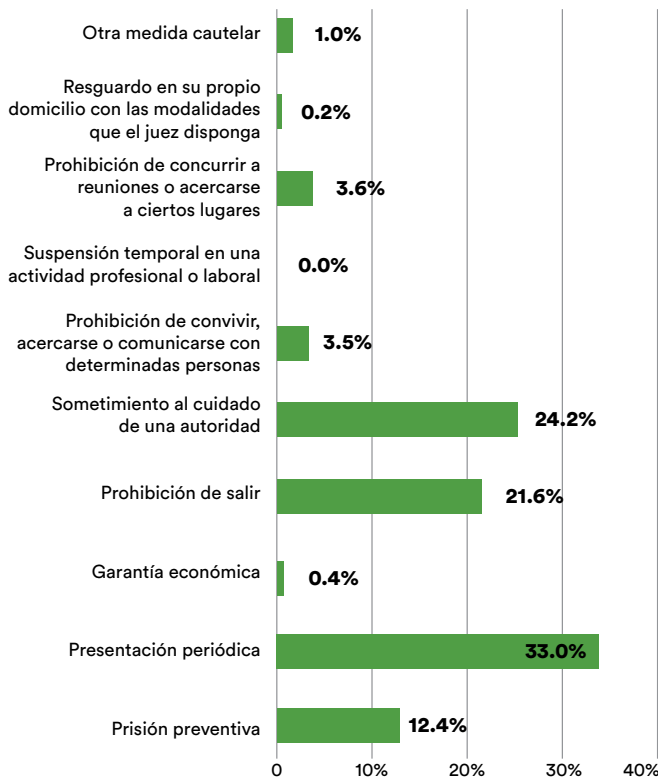
La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) de Coahuila realizó 3,112 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. Así, dio respuesta al 73.6% de las solicitudes recibidas. Del total de las evaluaciones de riesgo realizadas, las principales sugerencias de medidas cautelares fueron presentación periódica, con un 33%; sometimiento al cuidado de una autoridad, con 24.2%, y prohibición de salir, con un 21.6%. Prisión preventiva únicamente se sugirió en el 12.4% de las evaluaciones.

Dentro del periodo, la UMECA supervisó 1,591 medidas cautelares del ámbito estatal, cubriendo el 47.7% de las solicitudes de supervisión realizadas durante el año. Asimismo, se supervisaron 2,321 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando el cumplimiento de las condiciones impuestas.

4.2.7 Población privada de la libertad

Coahuila, durante 2020, tuvo una tasa de 100 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra por debajo del promedio nacional. Del total de población privada de la libertad el 6.2% son mujeres y el 93.8% hombres.

Gráfica 25. Medidas cautelares sugeridas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la UMECA Coahuila.

Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 58.6% fueron personas procesadas, es decir personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 41.4% fueron personas con sentencia. De dicha población, el 99.5% es población penitenciaria del fuero común y solo el 0.5% del fuero federal.

4.3 Índice de Impunidad Estatal

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar

evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

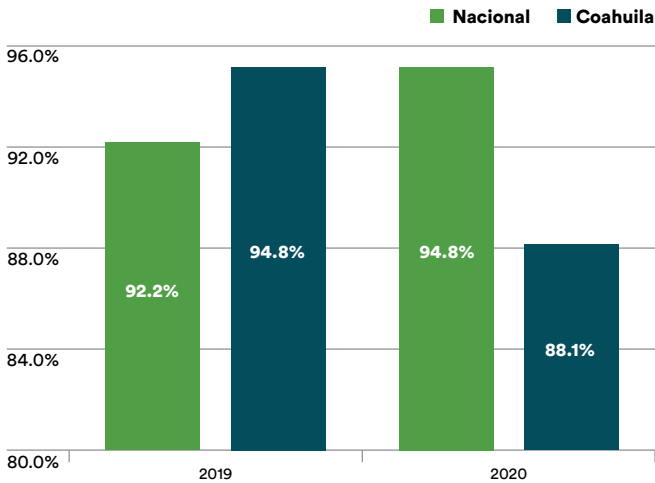
He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados¹⁵.

El IIE para Coahuila en 2020 fue de 88.1%: casi seis puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (94.8%), y mostrando una disminución de casi siete puntos porcentuales con respecto al año previo (94.8%).

¹⁵ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



Gráfica 26. Índice de impunidad



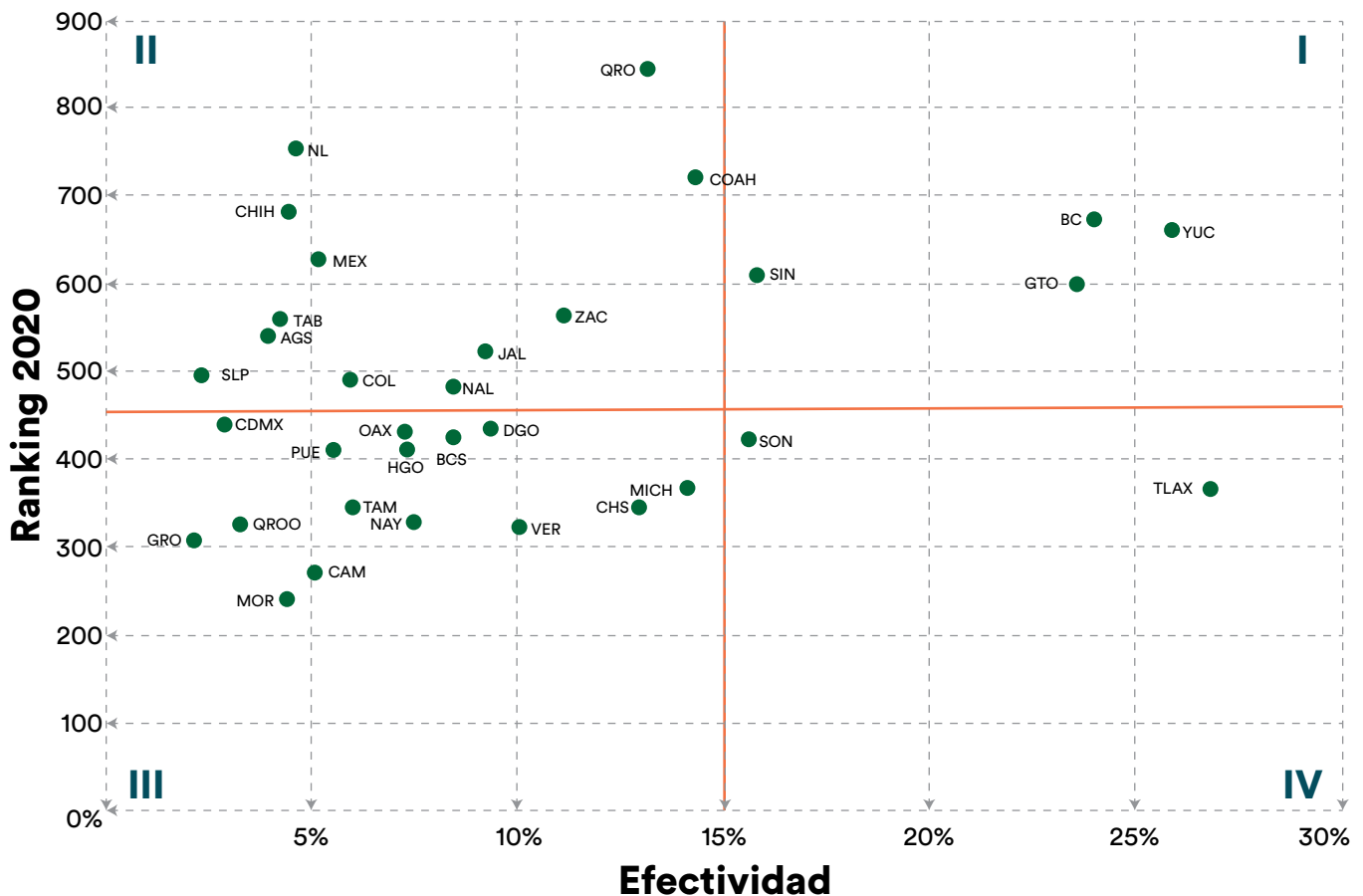
Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB.

Esto nos describe un incremento en la efectividad del sistema de justicia penal a nivel local para la resolución de casos, ya sea a través de sentencias, acuerdos reparatorios y otras salidas alternas y anticipadas establecidas.

Por otra parte, comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que

Gráfica 27. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB y Ranking México Evalúa.

muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020 ubicamos a Coahuila en el Cuadrante II, pues se observan grandes avances en sus condiciones para la operación; sin embargo, el porcentaje de efectividad necesita mejorar. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

Conclusiones de los resultados

La puerta de acceso al sistema de justicia penal es a través de la Fiscalía, pues en su calidad de órgano persecutor de los delitos la ciudadanía espera que pueda recibir denuncias, atender a las víctimas, investigar y perseguir los delitos para esclarecer los hechos, procurando que éstos no queden impunes y que se repare el daño durante el proceso, sea a través de las salidas alternas, procedimiento abreviado o el juicio.

Sin embargo, garantizar de manera adecuada y eficaz el acceso a la justicia es el verdadero reto de las fiscalías, considerando que año con año la incidencia delictiva (de origen multifactorial) tiende al incremento y no a la disminución. Por ello es indispensable, en primer término, que de la totalidad de los delitos cometidos se inicien carpetas de investigación. Ésta es la condición indispensable para la persecución de los delitos.

En Coahuila durante 2020 se cometieron 48,461 delitos, de acuerdo con las cifras de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de los cuales se recibieron 48,453 denuncias y se iniciaron carpetas de investigación por cada una de ellas, alcanzado un 100%: esto coloca al estado por encima de la media nacional, que es de 93.1%. Los delitos de alto impacto en la incidencia han sido violencia familiar, robo sin violencia y lesiones.

Hay que notar que esto no significa que se omita la cifra negra, que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), en Coahuila en el periodo 2012-2019 ésta se ha mantenido por arriba del 91%, con excepción de 2014, donde mostró un 89.7%. De cualquier forma, en comparación con la cifra negra nacional, Coahuila se ha mantenido en igualdad o por debajo de la media.

Algunos de los factores que inciden en la cifra negra en Coahuila –o las razones principales que llevan a las víctimas a no denunciar delitos, según la Envipe– fueron la pérdida de tiempo, con un 28.5%, y la desconfianza en la autoridad, con un 15.6%. Esto se enlaza con el hecho de que el Índice de Confianza en las autoridades del SJP en Coahuila sea de 0.8, y de que la institución que provoca el mayor nivel de confianza sea la Fiscalía General de la República con, 13.9, seguida de la Policía Federal, con 14.0 y los jueces, con 10.3, en tanto que la Policía Estatal y los Ministerios Públicos estatales se encuentran al mismo nivel de confianza (-0.4). La policía Ministerial es a quien menos confianza le tiene la ciudadanía, con un -0.2.

Fiscalía

Partiendo de las 48,453 carpetas iniciadas por la Fiscalía, advertimos que fueron iniciadas 15,290 por delitos contra el patrimonio, 10,226 por delitos contra la familia y 4,599 por delitos cometidos contra la vida y la integridad corporal. También se observa que 19,640 (40.6%) fueron iniciadas con detenido y 28,793 (59.5%) sin detenido.

A partir de aquí toman relevancia las determinaciones del Ministerio Público sobre las carpetas iniciadas, pues sirven para conocer el posible destino de la investigación. Para 2020, en Coahuila, fueron determinadas 17,212 del total de las iniciadas, lo que representa un 50.2%, lo que coloca al estado por encima de la media nacional, que es de 41%.

No obstante, llama la atención el tipo de determinaciones que en mayor medida fueron realizadas por la Fiscalía: el 58.4% fueron no ejercicios de la acción, es decir, ya no se continuó con la investigación, y en mayor medida se aplicó para carpetas iniciadas por delitos de homicidios; y el 25.9% fueron al archivo temporal, es decir, con posibilidad de poder continuar con la investigación de manera posterior cuando existan mayores elementos.

Por otra parte, el 15.3%, es decir, 5,256 casos se derivaron a órganos especializados para la resolución de conflictos. De éstas se resolvieron 2,134 carpetas, y al final del año continuaba en trámite 3,112: esto revela un área de oportunidad para mejorar el uso de las salidas alternas en sede ministerial, ya que se está generando un retraso sobre más de la mitad de los casos que recibe.

Se nota otro gran esfuerzo de la Fiscalía en la imposición de medidas cautelares: logró que al 73% de los impu-



tados que se encontraban en proceso penal se les impusiera una medida; sin embargo, se nota también una preferencia por la prisión preventiva, la cual fue utilizada en el 66% de las medidas impuestas: esto significa más de la mitad, lo cual llama la atención si se considera que la mayoría de los delitos no son de prisión preventiva oficiosa. Así, en buena medida la argumentación ministerial tiende a la solicitud de esa última medida; esto es interesante si revisamos que el reporte de las evaluaciones de riesgo indicó que sólo el 12.4% se sugirió para prisión preventiva, y que los jueces autorizan en mayor proporción este tipo de medidas.

Poder Judicial

Por lo que respecta al proceso en sede judicial, se iniciaron 8,519 causas penales, que si se contraponen con las 3,683 carpetas que lograron una vinculación a proceso, se obtiene una brecha de más del 50%.

Por lo que toca a las 23,029 audiencias programadas, el incremento de 16.4% respecto al año anterior implica un gran logro por parte del Poder Judicial. En efecto, la pandemia no representó un impedimento para el desarrollo de la función jurisdiccional.

Lo anterior se vincula con el logro en la reducción del tiempo promedio para resolver una causa en primera instancia, que pasó de 176 días respecto a 2019 a 83 días en 2020.

Comisión de Atención a Víctimas

Del total de carpetas iniciadas por la Fiscalía resultaron un total de 49,504 personas víctimas. De ellas, sólo 2,412 fueron representadas por asesores jurídicos. Si consideramos que la Comisión reportó contar sólo con 10 asesores, cada uno de ellos tuvo que asesorar a 241 víctimas, rebasando ampliamente el promedio nacional, que de 144 víctimas por asesor. Esto sin duda representa un gran esfuerzo institucional, considerando, además, que el 23% (545) de las víctimas atendidas logró la reparación del daño.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Coahuila reportó en 2020 un total de 7,718 asuntos atendidos en materia penal; de ellos, 1,636 correspondían a asuntos pendientes de 2019, contra 6,082 de 2020.

Llama la atención que del total de imputados en 2020 la mayoría lo fueran por delitos de violencia familiar y robo con y sin violencia: justo los delitos que mayor incidencia delictiva registraron en el año.

Otro aspecto destacable: para los 6,082 imputados atendidos solo se contó con 56 defensores, lo que implica que cada uno atendió en promedio a 109 imputados. Eso dificulta la atención correcta de los asuntos, e impacta en el principio de adecuada defensa. No obstante, esto no se vio reflejado en el porcentaje de resolución, que cerró en el 65.9% para 2020, y aunque tuvo una disminución si lo comparamos con 2019, se mantiene por encima de la media nacional.



Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

En este apartado presentamos los resultados para Coahuila de la encuesta que realizamos en 2020 en nueve estados¹⁶ sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

La ciudadanía de Coahuila reporta una familiaridad y confianza en el sistema de justicia penal por arriba del promedio de los estados analizados en ambos rubros. Asimismo, el estado se ubica por encima de la media nacional en cuanto a la buena opinión sobre el SJP e, incluso, 57% de los coahuilenses encuestados están de acuerdo en que el SJP en el estado se encuentra mejor ahora que hace una década.

¹⁶ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



**Valoración del sistema de justicia penal:
Coahuila y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje**

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Coahuila		2.7		38%		57%		58%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

En Coahuila, los encuestados tienen un nivel de conocimiento de las autoridades del SJP por arriba del 89%; sólo los jueces se ubican como los menos conocidos, con 77%. Las que gozan de una mayor opinión positiva son la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional. Las que menos confianza generan son la Policía Municipal, la Policía Estatal y los Ministerios Públicos.

Coahuila	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	89%	35%
Policía estatal	95%	43%
Guardia nacional	89%	70%
Policía ministerial	89%	n.d.
Ministerio público	89%	45%
Jueces	77%	57%
La Marina	n.d.	85%
El Ejército	n.d.	83%
Los abogados de víctimas	n.d.	53%
Los defensores públicos	n.d.	49%

Opinión sobre el proceso de justicia penal

El 18% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal en el estado. El derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es conocido por 90% de la población; le

siguen la negociación y mediación, con 68%; los juicios orales, con 58%, y la compensación de daños, con 52%. Ante la existencia de un delito, 60% sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Coahuila	
Presunción inocencia	90%
Negociación y mediación	68%
Juicios orales	58%
Compensación daños	52%
Sanciones alternativas	60%

En Coahuila, la mayoría de las personas encuestadas conoce los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, todas las que participaron en la encuesta saben que cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público. De hecho, los coahuilenses tienen un mayor conocimiento de estos elementos del proceso penal que el promedio de los habitantes de los otros estados analizados.

Llama la atención que sólo 81% de las personas encuestadas tiene certeza de qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito –solicitar auxilio directamente con un agente de la policía–, porcentaje menor al promedio nacional. De hecho, en Coahuila un buen porcentaje de personas (21%) contestó que “no sabe” dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
Coahuila	81%	92%	100%	88%	99%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%

¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Coahuila	60%	3%	16%	21%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, en Coahuila el 16% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 9% acudió como víctima, 3% fue testigo de un delito, 3% reconoce haber sido acusado de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese sentido, 12% mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria; 12% reconoce que implicó un proceso largo y tardado; 12% dijo que su asunto fue difícil de resolver; 9% afirmó que las instalaciones no fueron agradables; 7% mencionó que se dio con corrupción y 7% que el trato fue violento o insensible.

Del 84% de los coahuilenses que no ha acudido con alguna institución del SJP, 78% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado; 2% porque afirma que no sirve para nada, y 1% porque no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

El 90% de las personas encuestadas en Coahuila tiene claro que la víctima debe ser informada de la situación de su caso, 90% sabe que debe ser escuchada y 84% sabe que puede identificar a la persona que señala como responsable del delito, sin riesgo propio. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 79%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Coahuila	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	83	84
Ser escuchada	90	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	65	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	82	81
Protección y auxilio inmediato	74	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	84	82
Ser informado de la situación de su caso	90	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	58	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	81	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	83	83

Además, en Coahuila el 47% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas y 51% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares: 42% cree que sí se respetan sus derechos y 56% cree que no. En cuanto a los derechos de acusados, 95% tiene claro que debe ser informado de lo que se le acusa, 94% sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda y 90% sabe que puede tanto presentar pruebas que lo favorezcan como ser tratado como inocente hasta que se demuestre lo contrario. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 84%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Coahuila	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	90	87
Ser informada de lo que se le acusa	95	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	79	82
Decidir si declara o guarda silencio	83	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	89	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	78	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	94	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	90	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	87	86
Ser oída ante un juez competente	88	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	69	73
Tener un proceso rápido	72	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	74	78

Necesidades de información

Finalmente, 60% de los encuestados sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 11% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 36% tiene como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado la televisión, 26% las redes sociales, 19% internet y 6% los periódicos.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 10% entre 18 y 24 años; 21% entre 25 y 34 años; 20% entre 35 y 44 años; 40% entre 45 y 64 años; 9% de 65 años y más.
- Escolaridad: 2% sin escolaridad; 10% de primaria; 20% de secundaria; 28% de preparatoria o carrera técnica; 31% de licenciatura; 9% de posgrado.
- Ocupación: 32% es empleado en el sector privado; 20% trabaja por cuenta propia; 19% se dedica a labores del hogar; 12% es empleado de gobierno; 8% es pensionado o jubilado; 4% desempleado; 4% estudiante.
- Localidad: 27% de los entrevistados reconoció vivir en Saltillo y 25% en Torreón, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 26% percibe menos de 5 mil pesos; 24% entre 5 y 10 mil pesos; 15% entre 10 y 20 mil pesos; 12% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 1% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 99% no.
- Discapacidad: 4% se considera una persona con discapacidad y 96% no.



CAPÍTULO
6

Conclusiones y recomendaciones

P

artiendo del Índice de Impunidad Estatal (que permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en respuesta a la comisión de delitos y su resolución), y considerando que Coahuila mostró una disminución de casi siete puntos respecto a 2019, pasando de 94.8% a 88.1%, podemos inferir que existe un avance y compromiso considerables por mejorar la efectividad del sistema de justicia penal en el estado.

Sin embargo, persisten retos y áreas de oportunidad para consolidar el sistema a nivel local y mejorar su desempeño. Delimitaremos algunos de ellos, en dos grandes grupos:

6.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Contar con una instancia de coordinación técnica en Coahuila que permita el seguimiento de la consolidación del sistema de justicia sin duda representa un elemento trascendental para alcanzar los fines institucionales; sin embargo, para ello es importante que la instancia cuente con recursos estructurales, económicos y humanos suficientes, de lo contrario la eficacia y funcionalidad de la instancia de coordinación es limitada. Con todo, a pesar de sus limitaciones, observamos resultados de coordinación por encima de la media nacional, e incluso se incrementaron en comparación con el año anterior, lo que significa una gran optimización en el uso de los recursos disponibles.



Otro factor que debe resaltarse es el hecho de que la mayoría de las instituciones operadoras del sistema de justicia en el estado cuentan con un sistema informático, que si bien se encuentra en la ruta hacia la interconexión y sistematización óptimas, hay un trabajo constante y sustancial para mejorar y lograr el objetivo. De igual manera, no puede dejar de mencionarse el hecho de que en medio de la pandemia la Fiscalía y el Poder Judicial instrumentaron mecanismos digitales para cubrir la demanda de servicios, garantizando el acceso a la justicia de los ciudadanos coahuilenses.

También es importante hablar de la planeación estratégica que existe en Coahuila, pues la mayoría de las instituciones operadoras prevén al menos un mecanismo de gestión o planeación, que sin duda se refleja en el avance de sus metas.

De igual forma, la transparencia y participación ciudadana son factores destacables en Coahuila. Además de contar con normatividad aplicable en la mayoría de las instituciones, también exhiben mecanismos de interacción ciudadana, lo que en reciprocidad mejora, facilita y permite la participación. Cuando esto sucede, la coordinación entre la sociedad civil y las autoridades se convierte en una consecuencia lógica, como lo vemos reflejado en el ejercicio de los "Diálogos sobre Justicia Penal en Coahuila", realizado en 2020, y en los logros generados a través del "Reto de los 100 días", realizado de manera coordinada con ProJusticia.

6.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

Sin duda, la demanda de servicios de procuración e impartición de justicia, en un estado tan grande como Coahuila, implica contar con un gran despliegue de infraestructura, personal suficiente, capacitado y profesionalizado. Por ello nos llama la atención su proporción de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, que se encuentra por encima de la media nacional, pero que no se alcanza a reflejar en el resto de los operadores como jueces, defensores, peritos y asesores jurídicos, en donde sus proporciones se encuentran por debajo de la media nacional.

Por otra parte, aun cuando el avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera no es homogéneo en todas las instituciones, Coahuila se colocó en el segundo lugar en el ranking nacional, lo que significa que la ruta de profesionalización está cumpliendo sus objetivos.

Esto sin duda se concatena con los esfuerzos institucionales de la Fiscalía General, Defensoría y la Comisión de Atención a Víctimas con respecto al diseño de modelos de gestión que permitan hacer más eficientes los procesos.

Incluso aunque carezca de un modelo de investigación, el hecho de que la Fiscalía cuente con manuales y directrices en las áreas de atención y unidades de investigación permite encaminar acciones hacia la construcción de modelos y protocolos de investigación específicos.

Recomendaciones

Instancia de Coordinación Técnica

- Asignar mayores recursos estructurales, económicos y humanos.
- Generar acciones de coordinación y comunicación interinstitucional.

Fiscalía

- Consolidar su avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera.
- Mejorar y consolidar su modelo de gestión institucional.
- Implementar un modelo de investigación.
- Diseñar un plan de persecución penal que transparente las prioridades y toma de decisiones.
- Procurar que la toma de las determinaciones y actos de investigación se realice conforme a lineamientos y protocolos.

Defensoría Pública

- Consolidar su avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera.
- Mejorar y consolidar un modelo de gestión institucional.
- Fortalecer a la institución con más defensores públicos que incrementen la proporción de defensores que puedan atender casos.

Poder Judicial

- Fortalecer y consolidar el Modelo Coahuila en Materia Penal y establecer metas a corto, mediano y largo plazo para medir su avance y efectividad.



- Mejorar y difundir los mecanismos tecnológicos para brindar servicios a la ciudadanía.
- Fomentar el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias penales y medir su eficacia en los procesos llevados en sede judicial.
- Consolidar el funcionamiento de los juzgados en materia de violencia familiar.

Comisión Estatal de Atención a Víctimas

- Fortalecer a la institución con más asesores jurídicos de víctimas que incrementen la proporción para la atención de más casos.
- Consolidar su avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera.
- Generar acciones para fortalecer de manera eficaz el modelo de gestión.

Sistema penitenciario

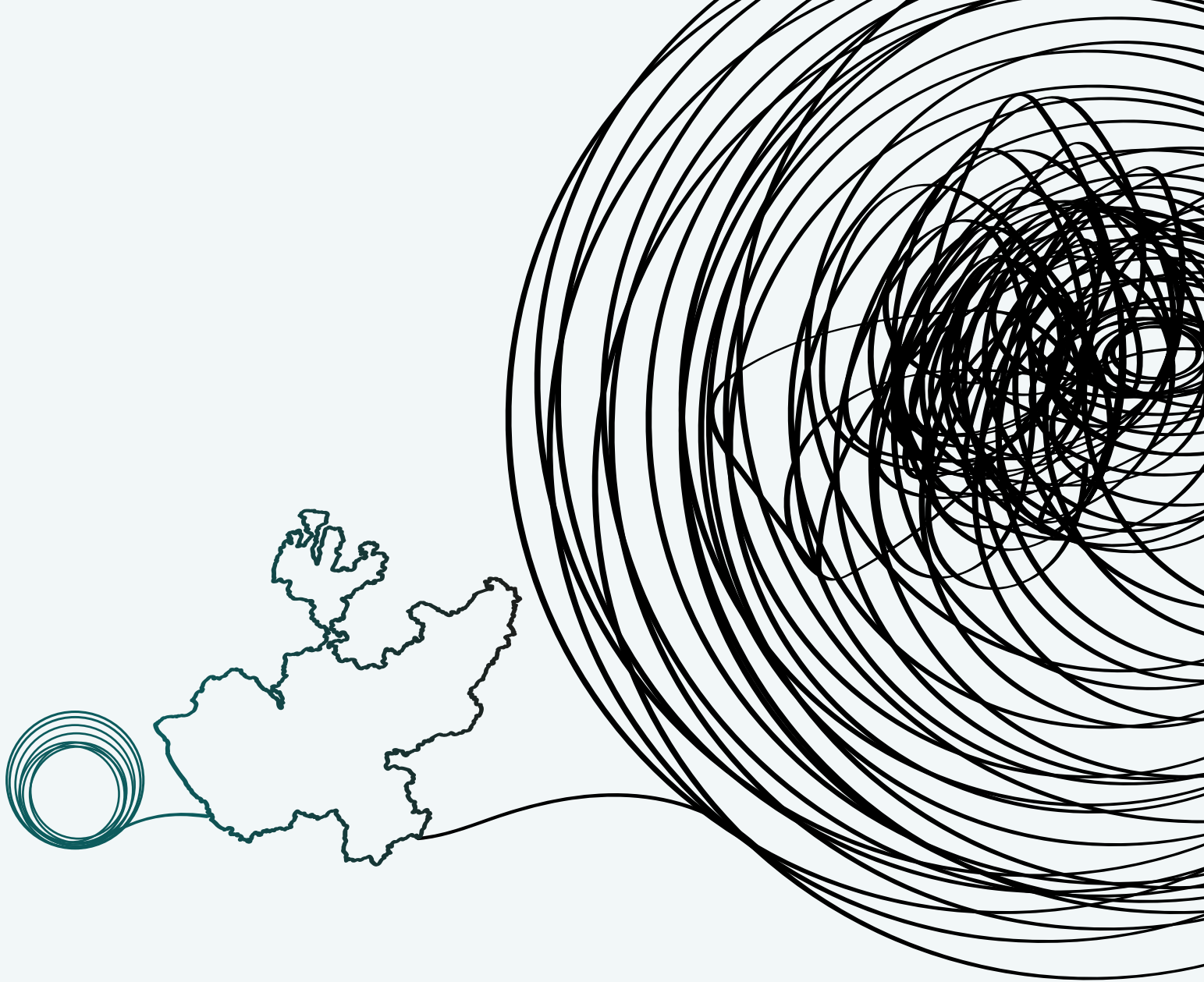
El esfuerzo estatal por fortalecer y reestructurar normativa y materialmente el sistema penitenciario nos lleva a reflexionar sobre los usuarios de ese mismo sistema, que a final de cuentas llegan a ser las personas privadas de la libertad.

Pues aun cuando la tasa de personas privadas de la libertad en Coahuila se encuentra por debajo de la media nacional, representa un dato relevante que más del 50% de esas personas se encuentran en el sistema porque se les dictaminó prisión preventiva, lo cual sigue representando un abuso en el uso de esa medida, y sólo el 41.4% fueron personas con sentencia.

De ahí que llame la atención que, según los datos del Censo Nacional del Sistema Penitenciario realizado por Inegi 2021, Coahuila se encuentra en la quinta posición de las 10 entidades con mayor reincidencia. Según el documento 4,728 personas liberadas reincidieron, lo que representa un 20% del total de personas liberadas (por cumplimiento de condena o con algún beneficio).

Los delitos que se reportaron con mayor reincidencia son el narcomenudeo, robo y violencia familiar. Entretanto, se reportó que el 93% de los reincidentes fueron hombres y sólo el 7% de reincidencia fueron mujeres.

Los fines del sistema de justicia penal no sólo deberán cumplirse en cada una de las etapas hasta llegar al juicio y obtener una sentencia condenatoria o absolutoria, sino también en etapa de ejecución y en los casos en los que una persona imputada deba cumplir una condena, más allá de la reparación del daño hacia las víctimas, el fin de la reinserción representará la eficacia en su máxima expresión de la justicia penal aplicada en un Estado de derecho.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Jalisco





El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

A

Antecedentes

En el estado de Jalisco la implementación del sistema penal acusatorio, oral y adversarial se inició con un Acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, publicado el 27 de mayo de 2010, por medio del cual se creó la Comisión para Implementar el Sistema de Justicia Penal en el Estado¹.

Posteriormente se reorientaron las acciones y esfuerzos en la materia, lo que desembocó en un nuevo Acuerdo (13 de abril del año 2013) que extinguió la comisión creada, sustituyéndola con una nueva instancia denominada Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco.

En 2014, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco aprobó el Proyecto de Conformación y Calendarización Gradual de los Distritos Judiciales para el Nuevo Esquema de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Asimismo, en ese año el Congreso del estado emitió las declaratorias de incorporación del sistema procesal penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimiento Penales al orden jurídico del estado de Jalisco.

¹ Sitio oficial del Sistema de Justicia Penal del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://sistemadejusticiapenal.jalisco.gob.mx/acerca/como-se-implemento>



Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, la operatividad de éste es distinta en cada entidad federativa, porque en principio depende de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal.

El siguiente esquema representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Jalisco, en relación con la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

Fiscalía General

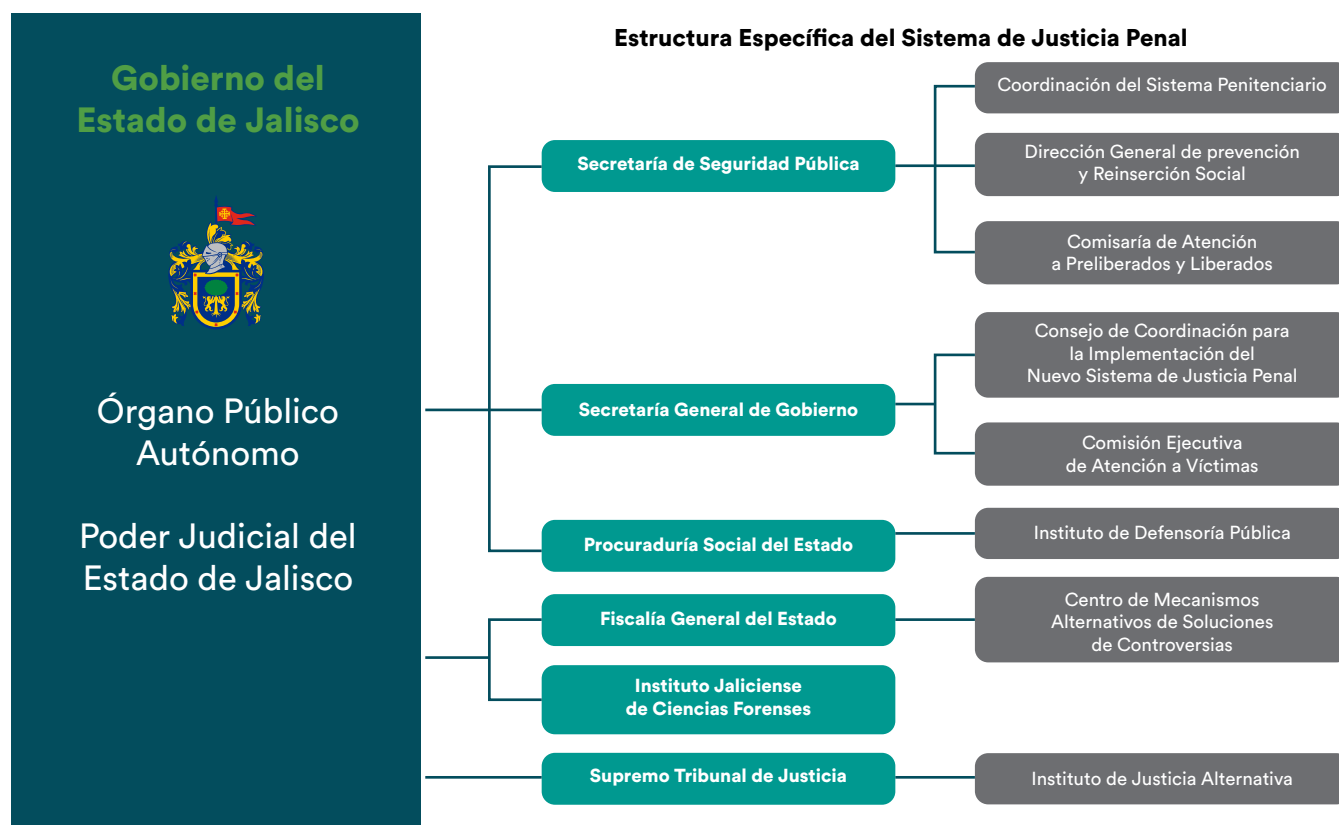
La Fiscalía General del Estado es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios².

Para la designación del fiscal general, el gobernador somete a consideración del Congreso una terna. El Congreso, previa comparecencia de las personas propuestas, elige quién ocupa la titularidad de la Fiscalía General del estado con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, dentro de los 30 días posteriores a la presentación de la terna. El cargo dura siete años, y no puede ser reelecto, y sólo el Congreso del estado podrá remover a la persona que ocupe el cargo, a petición del Poder Ejecutivo.

El cargo actualmente es ocupado por Luis Joaquín Méndez Ruiz, en sustitución de Gerardo Octavio Solís Gómez, quien inició su periodo en diciembre de 2018 y debía concluir en 2025.

La institución cuenta con las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales; las Fiscalías Especiales de Investigación Criminal, en Personas Desaparecidas y en Derechos Humanos y Regional, así como diversas direcciones generales, agencias del Ministerio Público y unidades administrativas³.

Figura 1. Sistema de Justicia Penal en Jalisco



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

² Constitución Política del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/C%C3%B3digos/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20de%20Jalisco-070721.doc>

³ Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>



Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compone además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado⁴.

El Supremo Tribunal de Justicia del estado se integra por 34 magistrados propietarios y funciona en Pleno y en 11 Salas Colegiadas que atienden materia penal, justicia para adolescentes, civil, familiar y mercantil. La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual es electo, de entre sus miembros, por el Pleno. El presidente desempeña su función por un periodo de dos años y puede ser reelecto para el periodo inmediato.

Actualmente, el magistrado presidente es Daniel Espinosa Licón, quien fue electo por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia en 2021 y concluirá su periodo en 2022⁵.

El Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco cuenta con 12 distritos: I Juzgado de Control, Juicio Oral y Ejecución Penal Especializado en Violencia contra la Mujer; II Juzgado de Control y Juicio Oral; III Lagos de Moreno; IV Ocotlán; V Chapala; VI Zapotlán El Grande; VII Autlán de Navarro; VIII PV Juzgado de Control, Enjuiciamiento, Justicia Integral para Adolescentes y Ejecución Penal, Especializado en Violencia contra las Mujeres; IX Ameca; X Tequila; XI Colotlán, y XII Cihuatlán.⁶

Instituto de Justicia Alternativa

Se trata de un órgano con autonomía técnica y administrativa, encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa a través de los métodos alternos de resolución de conflictos.

El titular es designado por el Congreso del estado, previa convocatoria a la sociedad en general (con exclusión de los partidos políticos), mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Dura

en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con respecto a los demás aspirantes⁷.

El cargo es ocupado por el Guillermo Zepeda Lecuona. Fue nombrado en diciembre de 2018 y concluirá su periodo en 2022.⁸

Defensoría Pública

En el estado de Jalisco la Defensoría Pública es una atribución de la Procuraduría Social, la cual es una dependencia del Poder Ejecutivo del estado y cuyo titular es designado por éste⁹. En su estructura orgánica, la Procuraduría Social cuenta con tres Subprocuradurías: 1. Defensoría Pública; 2. Representación Social, y 3. Servicios Jurídicos Asistenciales.

Actualmente, el procurador social es Juan Carlos Márquez Rosas y el subprocurador de Defensoría Pública es Juan David García Camarena¹⁰.

Dentro de la Subprocuraduría de Defensoría Penal existen cuatro áreas: 1. de lo penal; 2. de atención temprana; 3. de segunda instancia y amparo, y 4. de defensa de adolescentes.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco es una dependencia de la Administración Pública del estado. Su titular es designado por el gobernador¹¹, y actualmente es Juan Bosco Agustín Pacheco Medrano, quien fue nombrado en noviembre de 2019¹².

Asesoría Jurídica de Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco es el órgano operativo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas. Se integra por los representantes de la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, la Secretaría de Salud y tres ciuda-

⁴ Constitución Política del Estado de Jalisco.

⁵ Sitio oficial del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. Recuperado de: https://stj.jalisco.gob.mx/transparente/cv/cv_mgdo_daniel_espinosa_licon.pdf

⁶ Informe Anual de Labores 2020 del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. Recuperado de: https://stj.jalisco.gob.mx/transparente/art-8/fraccion-6/fraccion-vil/3933_stj_4informe_2020_compressed.pdf

⁷ Ibid.

⁸ Sitio oficial del Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco. Disponible en: <https://ija.gob.mx/>

⁹ Constitución Política del Estado de Jalisco.

¹⁰ Sitio oficial de la Procuraduría Social de Jalisco. Disponible en: <https://prosoc.jalisco.gob.mx/>

¹¹ Constitución Política del Estado de Jalisco.

¹² Sitio oficial del Gobierno de Jalisco: Disponible en: <https://jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/97468>



danos propuestos por el Ejecutivo estatal al Congreso del Estado. La Comisión cuenta con un secretario técnico¹³.

Para la designación de los ciudadanos, el gobernador del estado envía al Congreso tres ternas, de entre las cuales, el Pleno, por mayoría de dos terceras partes, elige a los tres ciudadanos que representarán a la sociedad civil en la Comisión Ejecutiva durante cuatro años.

El secretario técnico de la Comisión es Iván Sánchez Rodríguez¹⁴.

Unidad de Medidas Cautelares

La Unidad está a cargo de la Comisión de Atención a Preliberados y Liberados, que a su vez depende de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública¹⁵. Cuenta con 12 oficinas regionales que abarcan los 12 distritos judiciales del estado¹⁶. Su titular es Crescencio García Saracco¹⁷.

Sistema Penitenciario

El Sistema está a cargo de la Comisaría General de Prevención y Reinserción Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del estado. El titular de la Comisaría es nombrado por el secretario de Seguridad Pública. Actualmente, el cargo es ocupado por José Antonio Pérez Juárez¹⁸.

En Jalisco existen los siguientes centros penitenciarios¹⁹:

- Comisaría de Prisión Preventiva
- Centro Integral de Justicia Regional, Costa Sur, Autlán de Navarro

- Centro Integral de Justicia Regional, Ciénega Chapala
- Centro Integral de Justicia Regional, Altos Norte, Lagos de Moreno
- Centro Integral de Justicia Regional, Altos Sur de Tepatitlán de Morelos
- Centro Integral de Justicia Regional, Valles Ameca
- Centro Integral de Justicia Regional, Valles Tequila
- Comisaría de Sentenciados
- Comisaría de Reinserción Femenil
- Reclusorio Zona Sur de Ciudad Guzman
- Comisaría del Reclusorio Metropolitano
- Reclusorio de Puerto Vallarta

Servicios Periciales

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Gobierno de Jalisco, con patrimonio y personalidad jurídica propios. En su estructura orgánica cuenta con una Junta de Gobierno y una Dirección General²⁰.

El director general del Instituto es nombrado y removido libremente por el gobernador del estado. Actualmente está encabezado por Gustavo Quezada Esparza.

La institución tiene las siguientes direcciones de área: Dictaminación Pericial, Servicio Médico Forense, Administrativa, Jurídica, de Investigación y Capacitación, de Delegaciones Regionales y de Laboratorios.

¹³ Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Atenci%C3%B3n%20a%20V%C3%ADctimas%20del%20Estado%20de%20Jalisco-170521.doc>

¹⁴ Sitio oficial de la Secretaría General de Gobierno de Jalisco. Disponible en: <https://sgg.jalisco.gob.mx/comision-ejecutiva-estatal-de-atencion-victimas>

¹⁵ Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Reglamentos/Reglamento%20Interior%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica,%20Prevenci%C3%B3n%20y%20Readaptaci%C3%B3n%20Social.doc>

¹⁶ Respuesta a la solicitud de información LATIPJ/CGES/7065/2021

¹⁷ Portal oficial del Gobierno de Jalisco. Disponible en: <https://info.jalisco.gob.mx/area/unidad-estatal-de-medidas-cautelares>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Secretaría de Seguridad Pública. Recuperado de:

²⁰ Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Instituto%20Jalisciense%20de%20Ciencias%20Forenses%20Dr.%20Jes%C3%BA%20Mario%20Rivas%20Souza.doc>



Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordinación



técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. la proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Instancia de Coordinación Técnica Estatal

Las Instancias de Coordinación Técnica Estatal (ICTE) han sido muy importantes para la implementación y la actual etapa de consolidación del sistema de justicia, pues son un conducto a través del cual se articulan los esfuerzos de las instituciones operadoras y se armonizan los objetivos en común. Para lograrlo es preciso que estas instancias cuenten con facultades que le permitan desarrollar funciones, como mínimo, en los siguientes ámbitos:

- Coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema de justicia, y la articulación vertical con diferentes niveles de gobierno.
- Planeación sistémica, que se refleje en el diseño de presupuestos que aborden de forma adecuada las necesidades de cada operador, con miras al cumplimiento de los objetivos y metas, así como al monitoreo de los resultados y, en su caso, la evaluación.
- Articulación para proveer facilitadores de la operación diaria: capacitación, generación de bases de datos, sistemas informáticos que crucen por todo el sistema y faciliten el flujo de la información para la coordinación institucional.
- Identificación de propuestas de ajustes normativos, ya sea la emisión de acuerdos y lineamientos para la homologación de criterios o las propuestas de modificaciones al marco normativo.

En Jalisco existe el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Jalisco, mismo que operaba con el Fideicomiso para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el estado. Dicho organismo no realizó acciones de coordinación en 2019 y su presupuesto pasó de 50 millones de pesos entre 2016 y 2019 a 8 millones en 2020.

2.1.1 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, a partir de la edición de *Hallazgos 2019* ideamos el Índice ICTE, que mide los cuatro ejes principales de la coordinación técnica: i) Coordinación y articulación; ii) Planeación y presupuestación; iii) Facilitadores; y, iv) Normatividad. El análisis se desprende del marco normativo de la(s) Instancia(s) de Coordinación, lo que sirve para identificar qué tan fortalecidas se encuentran. La Tabla 1 muestra los resultados de la ICTE en Jalisco en los años 2019 y 2020.

Como se puede apreciar, el Índice ICTE de Jalisco (62.5) es mayor que el promedio nacional (47.02); sin embargo, disminuyó con respecto a 2019 (75). Lo anterior, a causa de una disminución de 0.5 en el ámbito de Coordinación y articulación. En el resto de los ámbitos no hubo cambios.

2.1.2 Buenas prácticas o innovaciones identificadas

La creación de fideicomisos públicos que van de la mano de la Instancia de Coordinación Técnica Estatal es destacable. Tiene el objetivo de darle a la instancia capacidad de generar cambios significativos en las instituciones operadoras del sistema de justicia penal acusatorio.

2.1.3 Recomendaciones puntuales

La ICTE reporta que utiliza los indicadores estratégicos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dichos indicadores son un excelente mecanismo de evaluación para Fiscalías y, aunque tienen algunos indicadores que

Tabla 1. Índice estatal de coordinación técnica en 2019 y 2020

Entidad	Eje 1 Coordinación y articulación		Eje 2 Planeación y presupuesto		Eje 3 Facilitadores		Eje 4 Normatividad		Índice	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Promedio Nacional	0.70	0.54	0.55	0.54	0.30	0.30	0.53	0.47	51.88	47.02
Jalisco	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	75	62.5



sirven para Defensorías y Tribunales, en realidad tendrían que complementarse con otros indicadores específicos de las demás instituciones operadoras. Esto con el fin de tomar decisiones realmente sistémicas para el mejoramiento del sistema de justicia penal acusatorio.

2.2 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planeamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las institu-

ciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.2.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Jalisco, les solicitamos información sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan de Gobierno estatal o en la planeación sectorial. La Tabla 2 muestra los hallazgos.

Como se observa, la Fiscalía, la Asesoría Jurídica de Víctimas y el Poder Judicial respondieron que prevén obligaciones, metas u objetivos en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial. A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal.

Fiscalía

La institución reporta que el plan institucional de mejora sobre capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnología de la información, gestión y normatividad se encuentra, en sí, dividido entre el Plan Institucional de la Fiscalía estatal y el Plan del Gobierno estatal.

Asesoría Jurídica de Víctimas

Las metas y objetivos de la institución se encuentran en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024. Cuenta también con programación presupuestal por parte de la Secretaría de Hacienda.

Tabla 2. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé		■ No prevé		■ Sin información		
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



Poder Judicial

La institución reporta contar con el Plan General del Poder Judicial del Estado de Jalisco (Plan de Desarrollo Institucional). No provee más información al respecto.

2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

Una adecuada distribución de recursos facilita la operación del sistema de justicia penal e incrementa su impacto, y esta distribución sólo puede ser resultado de los esfuerzos de coordinación y planeación de las necesidades. Los incrementos presupuestales no garantizan el éxito del sistema; se requiere que el gasto sea óptimo y cumpla con las racionalidades de su asignación.

2.3.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Durante el ejercicio fiscal 2020, Jalisco asignó un presupuesto de 7,366,912,656.70 pesos a las instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, este monto se coloca 2.7% por arriba. El desglose por institución deja ver que la CEAV recibió el mayor incremento presupuestal: un 401.6% más que en el periodo anterior. En Jalisco también aumentó el presupuesto de la Fiscalía (17.9%), el Poder Judicial (11.5%) y la Defensoría Pública (11.3%). En el otro extremo, se observa una disminución en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública: -5.4% con respecto al periodo anterior.

Tabla 3. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$4,636,085,074.02	\$4,385,720,568.45	-5.4%
Fiscalía/ Procuraduría	\$1,904,700,423.83	\$2,246,175,471.00	17.9%
Defensoría Pública	\$125,775,183.00	\$140,005,381.65	11.3%
CEAV	\$8,633,543.04	\$43,309,269.00	401.6%
Poder Judicial	\$494,694,379.01	\$551,701,966.60	11.5%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$7,176,560,387.83	\$7,366,912,656.70	2.7%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Jalisco.

2.3.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los actores procesales del estado muestran variaciones sumamente importantes, proporcionalmente. Se observa que la CEAV recibe 31 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, que a su vez recibe seis centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 0.51 pesos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

Tabla 4. Simetría presupuestal 2020

	Jalisco
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$ 0.51
Razón Presupuesto (Defensa:FGE)	\$ 0.06
Razón Presupuesto (CEAV:Defensa)	\$ 0.31

2.3.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo debe ser información fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello, resulta provechoso comparar el presupuesto asignado a una institución determinada en tasa de 100 mil habitantes contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, bajo la consideración de que a mayor carga de trabajo se asignará mayor presupuesto.

Tras equiparar el presupuesto de Jalisco con lo que sucede a nivel nacional no descubrimos, en general, una relación clara entre carga de trabajo y asignación presupuestal. Ejemplo de ello es la Fiscalía de Jalisco, que presenta una carga mayor que la observada a nivel nacional y, sin embargo, el presupuesto asignado es menor. Además de esto, es claro que la Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas son los actores menos beneficiados a nivel presupuestal, a pesar de ser instituciones que representan al imputado y a la víctima, partes centrales en el proceso penal. Lo anterior claramente obstaculiza el alcance de la igualdad procesal y de la igualdad de armas establecidas en el marco constitucional.

El hecho de que la CEEAV haya aumentado su presupuesto de 2019 a 2020 en 401.6% y aun así se mantenga por debajo del presupuesto de las demás instituciones nos indica que había (y persiste) una deficiencia presupuestaria en la institución. Por comparar, Nayarit invierte prácticamente el mismo presupuesto en su CEEAV y su población es significativamente inferior a la de Jalisco.



Tabla 5. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$54,946,276.36	27293	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$26,906,263.09	2047	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$1,677,082.53	2047	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$518,788.76	2047	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$6,608,672.59	133	

* Para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó, como carga de trabajo, la tasa de victimización de la Envipe. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP, mientras el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNIJE.

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Jalisco.

2.3.4 Presupuesto FASP

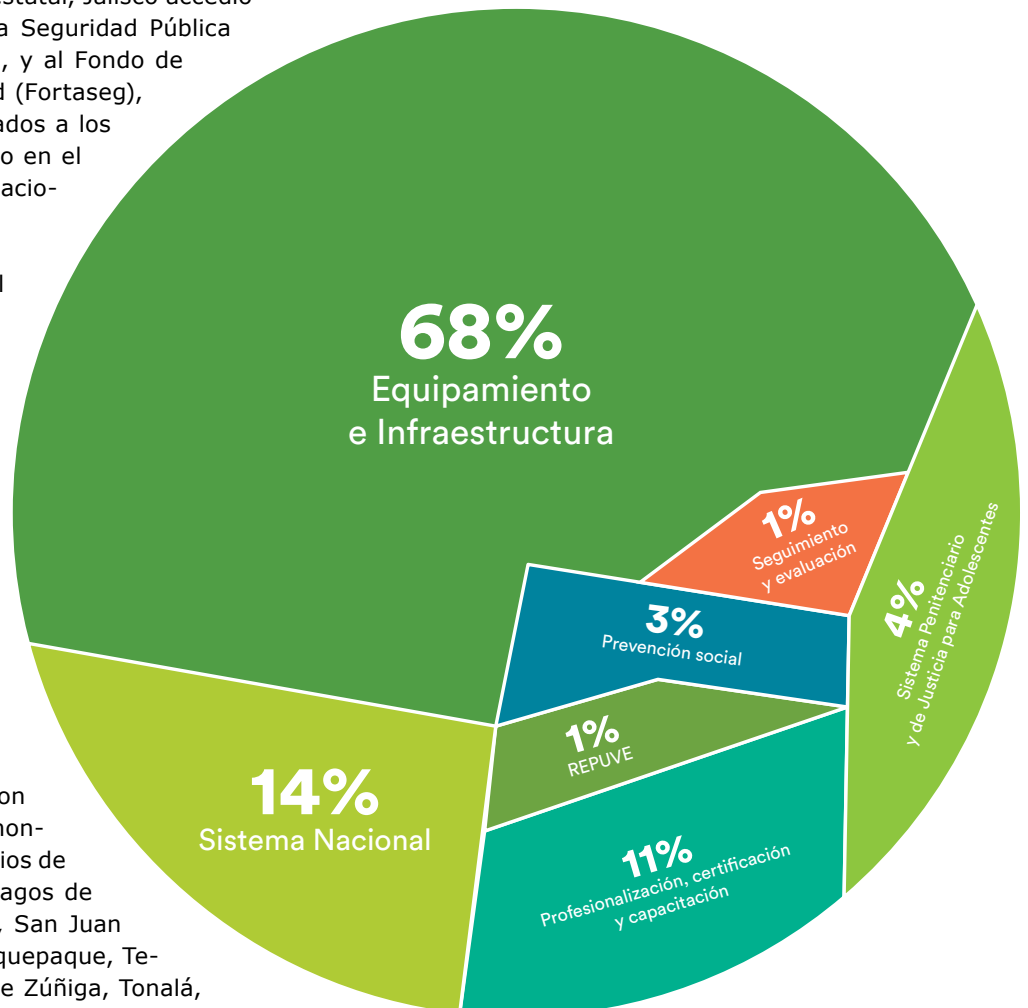
En complemento al presupuesto estatal, Jalisco accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en el ejercicio fiscal 2020, y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios, como apoyo en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

Durante el ejercicio fiscal 2020, el FASP asignó a Jalisco un presupuesto de 377,519,366 pesos, el cual se compone en un 77% de aportación federal y un 23% estatal. En la distribución por programa se observa que el 68% del presupuesto (255.8 millones de pesos - mdp) se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 14% (51.8 mdp) para el Sistema Nacional de Información.

2.3.5 Presupuesto Fortaseg

Del Fortaseg se destinaron 263,262,434 pesos para Jalisco, monto que se distribuye en los municipios de Chapala, El Salto, Guadalajara, Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, San Juan de los Lagos, Tala, San Pedro Tlaquepaque, Tepatlán de Morelos, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlán el Grande. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una aportación muni-

Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



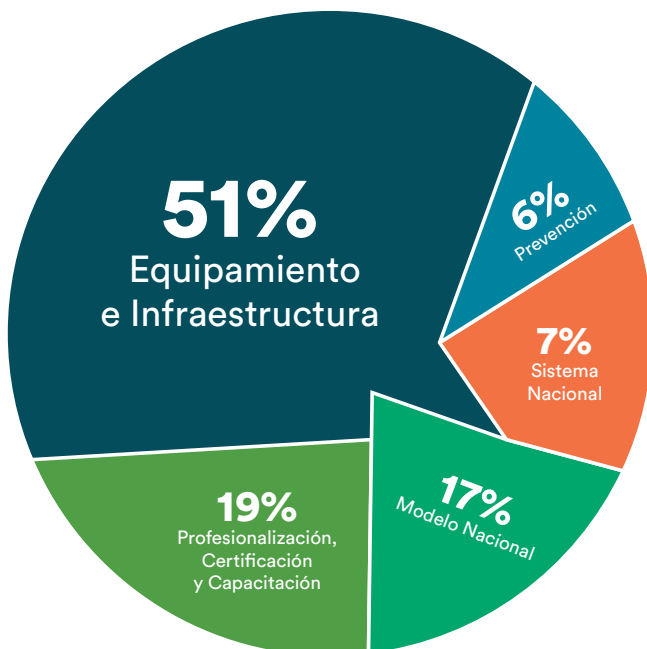
Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



cial del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron Equipamiento e Infraestructura, con un 51% (133.6 mdp) y 19% (49.5 mdp) para profesionalización, certificación y capacitación.

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de seguridad pública. El estado de Jalisco priorizó el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública, a través del equipamiento de las instituciones encargadas de la prevención y combate de los delitos de alto impacto, así como del fortalecimiento de las capacidades y certificación de los elementos policiales.

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.4 Sistema informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Deben incidir en las siguientes vertientes:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.

- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos de gestión problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo* a la investigación puede colaborar en la construcción e identificación de patrones criminales –zonas de riesgo, de riesgos procesales, tendencias del sistema, entre otras–, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden hacer pública la información con la que la sociedad puede dar seguimiento a la actuación de las instituciones de manera automatizada.

Como se infiere, los sistemas informáticos adecuadamente planeados sirven para el fortalecimiento de la operación de todo el sistema de justicia procesal penal, ya que facilitan el flujo de la información, que es una de las características esenciales de todo sistema. Este flujo, además de articular el trabajo entre los operadores, reduce la asimetría entre las partes. Así, un desarrollo informático con una visión sistémica facilita, por ejemplo, la homologación de criterios, incrementa la capacidad de respuesta y la efectividad de la defensoría y de los asesores de víctimas.

En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del SJP, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales.

La capacidad del sistema informático para contener las carpetas digitalizadas no sólo enriquece las bases de datos, sino que facilita la gestión de su flujo en cada caso a través de cada una de las instituciones. Es, igualmente, una herramienta de transparencia y control para evitar que se realicen modificaciones indebidas en las carpetas.

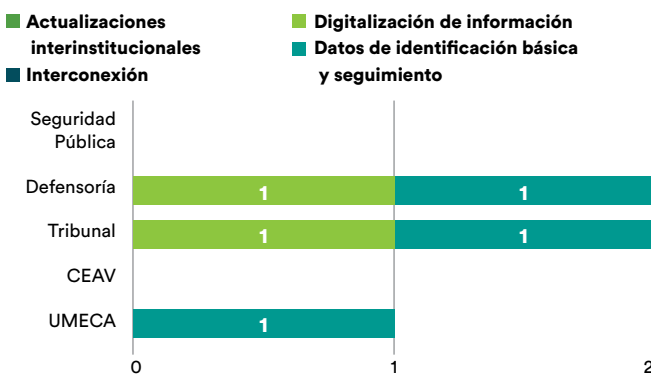


2.4.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 mostramos las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Jalisco, orientadas hacia los siguientes objetivos:

- Lograr la *interconexión* entre las diferentes instituciones, ya que esto determina el flujo de información y la capacidad de las instituciones para establecer lograr una gestión basada en el diálogo entre ellas.
- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el *seguimiento* de los casos y el análisis estadístico.
- Albergar las *carpetas digitalizadas* con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que cruza por las diferentes instituciones.
- Registrar en las carpetas las actuaciones de cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir la modificación indebida de las carpetas.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Jalisco.

Como se puede apreciar en la Gráfica 3, la Defensoría, el Tribunal y la UMECA cuentan con datos de identificación básica. La Defensoría y el Tribunal, por su parte, digitalizan la información, pero ninguna institución cuenta con interconexión ni con actualizaciones interinstitucionales. A continuación, presentamos el seguimiento de estas capacidades en cada institución.

Fiscalía General

La Fiscalía no dio datos sobre su sistema informático.

Defensoría Pública

La Defensoría reporta que cuenta con un sistema informático desde febrero de 2010, llamado EWO, que se enfoca en atención ciudadana, civil, mercantil, laboral burocrático, trabajo social, familiar y foráneo. El sistema genera números únicos de casos, pero que no se comparten con otras instituciones y, por tanto, no permiten la interconexión. El sistema es utilizado para fines estadísticos y de seguimiento de los asuntos de cada usuario.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La CEAV cuenta con el Registro Estatal de Atención a Víctimas, mismo que se trabaja en Excel y que no se comparte con ninguna otra institución, pues la información es considerada confidencial y sensible. Sólo se comparte a la hora de alimentar el Registro Nacional de Víctimas. Asimismo, la institución reporta que está trabajando en un sistema de información interno con el fin de generar estadísticas precisas, pero se encuentra en etapa de prueba y migración de datos.

Poder Judicial

La institución reporta contar con el sistema SISGEO, que es un sistema de gestión, estadística y organización, que se utiliza desde la recepción de las causas hasta su resolución. Dicho sistema opera desde 2019 y permite la revisión de la información de causas o amparos en tiempo real desde casi cualquier dispositivo electrónico. Su función principal es la gestión de causas (que en el Poder Judicial llaman "tocas"): su registro, consultas, filtros y reapertura, entre otros. El sistema permite conocer las cargas de trabajo de las distintas salas, realiza notificaciones a las partes y genera estadísticas sobre el desempeño.

Seguridad Pública

La institución reportó contar con un sistema informático para las solicitudes de compras en cuestiones presupuestales de algunos gobiernos municipales, Sin embargo, no reportó nada en torno a sistemas informáticos estatales, ni sobre su uso en la gestión, monitoreo y evaluación del sistema de justicia penal.

UMECA

La institución no dio datos sobre un sistema informático; sólo mencionó el uso de una Matriz de Indicadores de Resultados, para cuestiones presupuestales.



Sistema Penitenciario

No se reportó información sobre el sistema penitenciario en la entidad, ni sobre su sistema informático.

2.4.2 Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar los siguientes atributos mínimos:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión entre instituciones para facilitar el flujo de la información y la capacidad de gestionar los objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas, mediante las cuales se pueda dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora en la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que atraviesa a las diferentes instituciones.
- Que posibiliten el registro de las actuaciones realizadas por cada institución en las carpetas digitalizadas, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por otro lado, cabe destacar que la falta de sistemas informáticos en las instituciones operadoras del sistema de justicia penal impacta, desde luego, en el desarrollo sus tareas cotidianas; no sólo porque a los operadores se les priva de herramientas que efficientan y les facilitan su labor, sino también porque muchas veces son una condición indispensable para el cumplimiento de sus funciones.

La actual pandemia por covid-19, que ha golpeado al mundo entero desde inicios de 2020, ha obligado a cambiar las dinámicas de trabajo en el sector, la manera en que se brindan los servicios de justicia, la forma en que se interactúa con las personas usuarias y, en general, el despliegue de las acciones necesarias para garantizar los derechos de todas las personas involucradas en un proceso penal. Es decir, los acontecimientos no han hecho más que resaltar la importancia de contar con herramientas tecnológicas versátiles y efficientes.

Así, una recomendación básica: siendo Jalisco una entidad con capacidad económica y técnica, debería invertir en los sistemas informáticos interconectados al menos entre Fiscalía, Poder Judicial y Defensoría Pública. Esto facilitaría el proceso de agendar audiencias y ayudaría a dar certidumbre a las partes sobre los avances en las causas.

2.5 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Presentamos la información de las instituciones que reportaron acciones en este ámbito.

Fiscalía

La institución cuenta con un sitio web que alberga la información de transparencia obligatoria por ley, la cual es actualizada de forma mensual. No reportó más información sobre la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Defensoría Pública

La institución cuenta con un sitio web que alberga la información de transparencia obligatoria por ley. Informa, asimismo, que no se realizaron actividades en colaboración con sociedad civil en 2020.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas no cuenta con Ley Orgánica, sino que depende de la Secretaría General de Gobierno, por lo que la institución, ante la solicitud de información, recomienda revisar el sitio de transparencia de la Secretaría.

Con respecto a la colaboración con la sociedad civil, se reporta que dichas actividades son inherentes a la CEEAV, por lo que se realizan ejercicios conjuntos con colectivos y OSC para la atención y seguimiento a los casos y/o problemáticas planteadas.

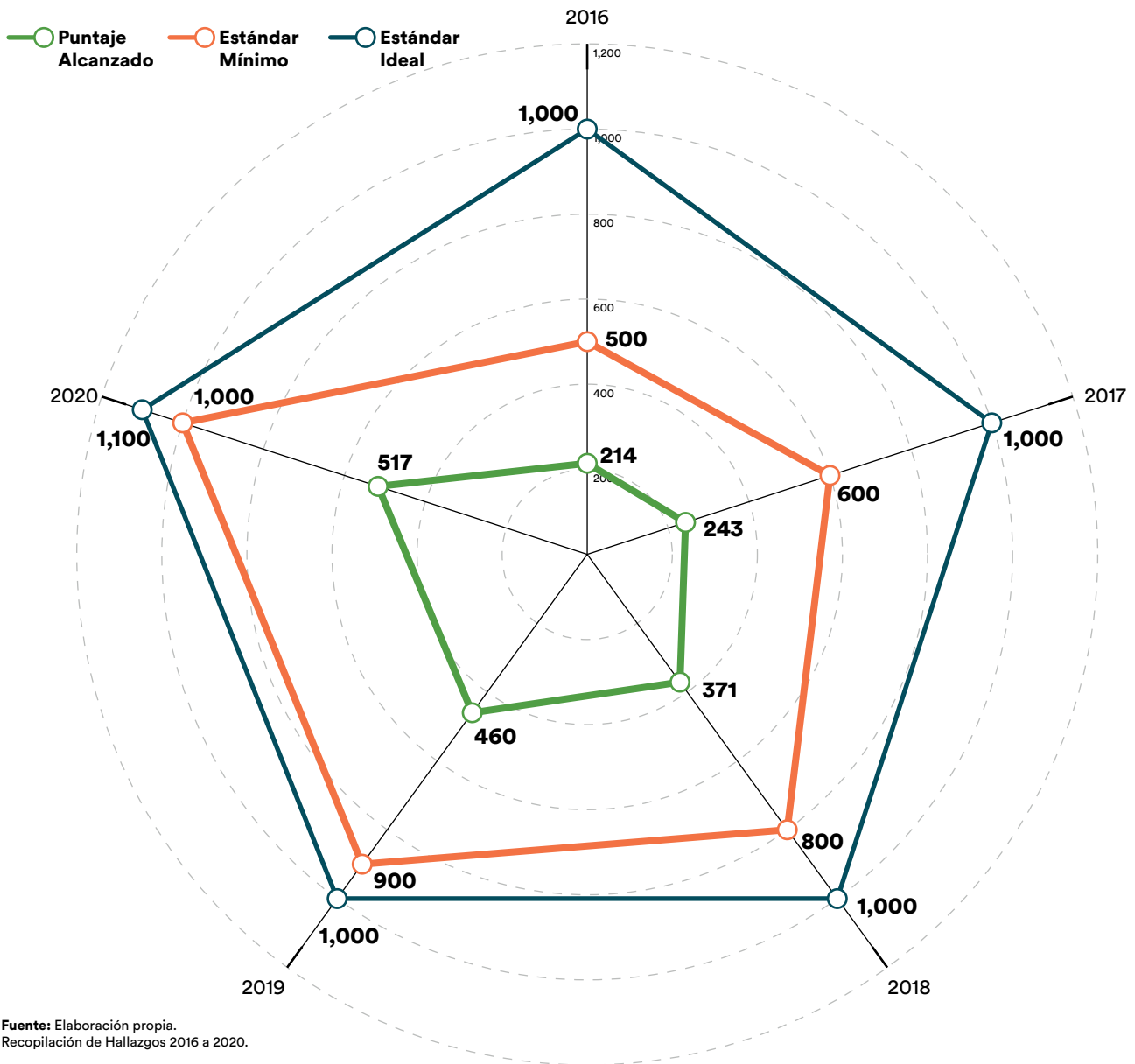
Poder Judicial

El Poder Judicial de Jalisco cuenta con un micrositio dentro de su sitio web con la información de transparencia de la institución.

Reporta haber realizado acciones con la sociedad civil en 2020, pero no es posible verificar esa información en el propio micrositio.



Ranking de consolidación de SJP Jalisco (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia.
Recopilación de Hallazgos 2016 a 2020.

2.6 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. **Jalisco alcanzó un puntaje de 517 pun-**



tos, muy por debajo del estándar mínimo establecido. Eso coloca al estado en la decimotercera posición del ranking, la más alta alcanzada desde 2016. De 2019 a 2020 Jalisco presentó un incremento del 12.4%, y para el periodo 2016-2020 la variación fue de 141.6%.

Conclusiones de los condicionantes

Los resultados de la Instancia de Coordinación Técnica Estatal son similares a los obtenidos el año pasado, con una reducción en el eje de coordinación, pero manteniéndose por encima del promedio nacional.

Por otro lado, los sistemas informáticos carecen de interconexión, lo que es normal en la mayoría de entidades del país, pero dada la importancia a nivel nacional de Jalisco esperábamos un avance mayor en este aspecto.

Respecto al uso de los recursos, aunque algunas instituciones como la CEEAV aumentaron sustancialmente su

presupuesto en comparación con el 2019, la SSP sigue abarcando el 64.5% de la inversión presupuestal en seguridad y justicia en la entidad. Y tanto el FASP como el Fortaseg continúan priorizando la inversión en Equipamiento e Infraestructura, con 68% y 51% del total de los fondos, respectivamente.

Tanto en planeación como en transparencia y rendición de cuentas, las instituciones operadoras reportan que cumplen con los mínimos, en el mejor de los casos. Sólo la Fiscalía reportó tener una planeación más o menos robusta; las demás carecían de evidencia o sólo exhibían planeación presupuestal. En el renglón de la transparencia se reportan en los sitios web los mínimos requeridos por ley, pero ninguna institución sobresalió por adelantarse a las necesidades de información de la ciudadanía, y en rendición de cuentas sólo destacó la CEEAV por su trabajo con colectivos y OSC de víctimas (aunque hay que aclarar que dicho trabajo es inherente a la naturaleza de la institución).

Finalmente, el ranking nacional nos indica que Jalisco en 2020 apenas está alcanzando el nivel de consolidación esperado de 2016.



Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.



3.1 Infraestructura

Fiscalía

La Fiscalía del Estado reportó las siguientes agencias del Ministerio Público de acuerdo con las distintas áreas:

- Dirección General de Visitaduría: 8
- Dirección General de Seguimiento a Procesos: 44
- Fiscalía especial en Derechos Humanos: 5
- Fiscalía Especial Ejecutiva en Investigación Criminal: 88
- Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas: 36
- Fiscalía Especial Regional: 126
- Dirección General en Delitos de Violencia contra las Mujeres en razón de género y trata de personas: 47

Defensoría Pública

Cuenta con nueve coordinaciones regionales, con 69 oficinas que abarcan la totalidad del territorio estatal:

- Región 1 Norte, con sede en Colotlán, la cual cuenta con cinco oficinas distribuidas en la zona.
- Región 2 Altos Norte, con sede en Lagos de Moreno, la cual cuenta con siete oficinas distribuidas en la zona.
- Región 3 Altos Sur, con sede en Tepatitlán de Morelos, la cual cuenta con ocho oficinas distribuidas en la zona.
- Región 4 Ciénega, con sede en Ocotlán, la cual cuenta con sies oficinas distribuidas en la zona.
- Región 5 y 6 Sur-Sureste, con sede en Zapotlán el Grande, la cual cuenta con 14 oficinas distribuidas en la zona.
- Región 7 y 8 Costa Sur y Sierra Amula, con sede en Autlán de Navarro, la cual cuenta con seis oficinas distribuidas en la zona.
- Región 9 y 10 Costa Norte y Sierra Occidental, con sede en Puerto Vallarta, la cual cuenta con ocho oficinas distribuidas en la zona.
- Región 11 Valles, con sede en Ameca, la cual cuenta con ocho oficinas distribuidas en la zona.
- Región 12 Centro, con sede en Tlajomulco, la cual cuenta con siete oficinas distribuidas en la zona.

Poder Judicial

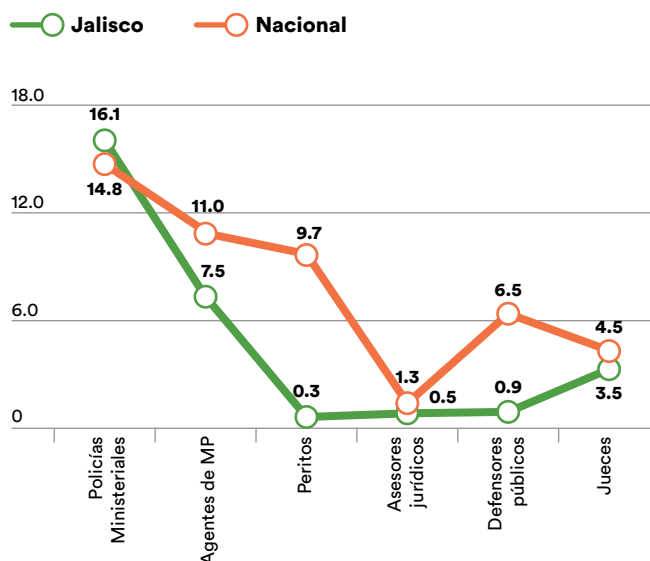
Cuenta con juzgados especializados en materia penal: 21 adscritos al Primer Distrito Judicial en Tonalá; cuatro en la Zona Metropolitana de Guadalajara, y uno en cada uno de los 10 distritos restantes. Asimismo, cuenta con nueve juzgados de primera instancia en materia penal en la Zona Metropolitana y 12 juzgados especializados en adolescentes distribuidos en el estado. También se reportan 37 juzgados especializados en control y enjuiciamiento del sistema penal acusatorio adversarial y 21 juzgados especializados en material penal (tradicional).

3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

3.2.1 Personal suficiente

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: Censo Nacional de Procuración e Impartición de Justicia Estatal/INEGI, y respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Jalisco.



Al comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia en Jalisco por cada 100 mil habitantes con la tasa a nivel nacional, descubrimos que sus 16.1 policías ministeriales se ubican por encima del promedio nacional, que es de 14.8 por cada 100 mil habitantes. Llama la atención el bajo número de defensores públicos, ya que Jalisco cuenta con 0.9, cuando el promedio nacional es de 6.5 por cada 100 mil habitantes. En este sentido, los 7.5 ministerios públicos, 0.3 peritos, 0.5 asesores jurídicos, y 3.5 jueces con que cuenta el estado se encuentran por debajo del promedio nacional.

3.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos

básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.

- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido

El análisis del SPC se realizó en cuatro instituciones integrantes del Sistema de Justicia Penal en Jalisco: la Fiscalía, el Poder Judicial, la Defensoría Pública y la Comisión de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en Jalisco.

Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Jalisco	3	2	1	2	8



A continuación, mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas²¹.

Fiscalía General

El SPC está contemplado en la Ley Orgánica de la Fiscalía de Jalisco, pero la institución reporta que no se aplica porque no se ha publicado el Reglamento de dicha ley.

Defensoría Pública

La institución reporta que el SPC no está contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (Defensoría), ni en los manuales ni en reglamentos.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La institución reportó pertenecer a la Secretaría General de Gobierno, y no tener una Ley Orgánica propia que considerara el SPC. Por ello, la institución recomienda dirigir la solicitud de información a esta otra institución.

Poder Judicial

El Poder Judicial local no cuenta con SPC, pero se menciona la carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial, Art. 180.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que tienen un impacto directo en su diseño organizacional. En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como el de *Tres Pisos*. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas, se han identificado propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e incluso la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes ofrecen el servicio.

La información disponible relacionada con las instituciones de Jalisco nos permitió identificar lo siguiente:

Fiscalía

La institución reportó que no cuenta con un modelo de gestión. De hecho, aunque cuenta con una Unidad de Atención Ciudadana, ésta no puede considerarse una Unidad de Atención Temprana.

Defensoría Pública

La Defensoría reportó contar con un modelo de gestión que se puede consultar en su Manual de Organización y Procedimientos de la Procuraduría Social, mismo que incluye los procesos de los casos en múltiples flujogramas horizontales.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La CEEAV mencionó que cuenta con un Modelo de Gestión Interinstitucional; sin embargo, la institución no entregó más información sobre dicho modelo, que nos permitiera verificar su alcance.

Poder Judicial

El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Jalisco reportó utilizar el Código Nacional de Procedimientos Penales y su Manual de Procedimientos para la gestión de causas en el Tribunal.

Seguridad Pública

La institución cuenta con Manuales de Organización y Procedimientos que pueden ser consultados en la página de transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco.

UMECA

La institución reportó que sus manuales administrativos se encuentran en proceso de elaboración, en conjunto con la Secretaría de Administración, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Sistema Penitenciario

El sistema no reportó información al respecto.

²¹ Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública reportó que cuenta con la Academia de la Secretaría de Seguridad, en la cual todos los elementos tienen la obligación de completar requisitos que llevan al servicio profesional de carrera policial. En el caso de la UMECA y el Sistema Penitenciario Estatal no proporcionaron información respecto al Servicio Profesional de Carrera.



3.4 Modelos de investigación

Fiscalía

Por un lado, la Fiscalía General de Justicia de Jalisco reportó que, en general, son los mismos ministerios públicos los que investigan y judicializan los casos, algo considerado una buena práctica. Por otro, la institución no reporta nada sobre el Plan de Persecución Penal; sólo menciona el marco normativo que usa para perseguir los delitos, en especial los referentes a desapariciones.

3.5 Servicios periciales

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses divide su área de trabajo en 12 regiones, que cubren la totalidad del estado: Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Centro y Centro Rural, Norte, Sur, Sureste, Sierra Amula, Sierra Occidental, Costa Norte, Costa Sur, Valles.

En materia de ciencias forenses y servicios periciales, el Instituto cubre las siguientes especialidades:

- Laboratorios: acústica, balística, genética, química
- Humanidades: poligrafía, psicología, psiquiatría, antropología
- Medicina: Entomología, delitos sexuales, medicina forense, medicina legal
- Administrativa: documentos cuestionados, traducción e interpretación, contabilidad forense, identificación de vehículos, valuación de bienes muebles
- Ingeniería: ingeniería civil y arquitectura, siniestros y explosivos, informática, hechos de tránsito, agro-nomía pecuaria y forestal
- Identificación: laboratorio de lofoscopia, archivo de antecedentes, retrato hablado, fotografía, criminalística de campo y reconstrucción craneofacial

El Instituto también reportó que aplica el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense²². Asimismo, cuenta con diversos procedimientos internos en los siguientes casos: ingreso de cadáveres, restos óseos, órganos y otros; realización de necropsias; preserva-

ción de cadáveres; recolección y remisión de proyectiles de armas de fuego; realización de dictamen de mecánica de lesiones; búsqueda de personas; egreso de un cadáver por un familiar, y muestreo del laboratorio de genética.

Conclusiones de los habilitantes

Analizamos la infraestructura en Defensoría Pública, Fiscalía y Poder Judicial y, de acuerdo con lo que esperábamos, hay representación en todos los distritos judiciales, con diversidad de oficinas de adolescentes y adultos y diversas especialidades. También según lo esperado, mucho de la infraestructura se concentra en la capital, pero las diversas regiones están también cubiertas, según lo que reportan las instituciones.

Con respecto al personal y su Servicio Profesional de Carrera, la Fiscalía, Defensoría y la Asesoría Jurídica de Víctimas carecen de dicho sistema o es deficiente, mientras que el Poder Judicial y la SSP, aunque no cuentan con un SPC como tal, tienen sustitutos que pueden cumplir con ese papel.

Por otro lado, los modelos de gestión parecen ser una práctica regular en la entidad, pues tanto la Asesoría Jurídica de Víctimas como el Poder Judicial, Defensoría Pública y SSP reportan contar con modelos de gestión o, al menos, manuales de procedimientos y de organización suficientes. Sólo la Fiscalía realmente carece de uno, lo que es preocupante, pues es quizás la institución que más lo necesita.

En lo que concierne al modelo de investigación, pudimos apreciar que el ministerio público que investiga suele ser el mismo que judicializa el caso. Idealmente tendría que ser el que también litiga, pero esa información no fue solicitada. Por otro lado, la Fiscalía reportó, en torno al Plan de Persecución Penal, una serie de obligaciones contenidas en leyes y reglamentos que no corresponden a él, lo que puede deberse a un malentendido en la comunicación o a que realmente no existe dicho plan.

Finalmente, el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses es un caso prácticamente único, pues es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo de Jalisco y, como tal, ostenta mucha independencia de la Fiscalía. Este instituto cuenta con sistema informático, Servicio Profesional de Carrera, su propio sitio web, amplia transparencia y plena capacitación.

²² Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343413/Protocolo_para_el_Tratamiento_e_Identificaci_n_Forense.pdf



CAPÍTULO
4

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada directamente por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

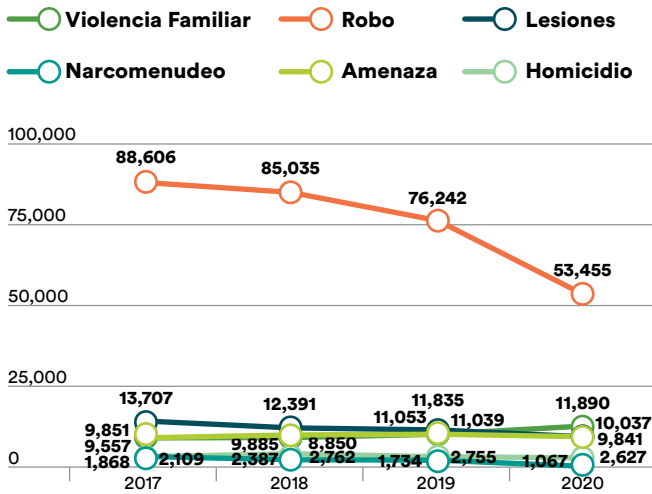
4.1 Incidencia delictiva

4.1.1. Delitos de mayor incidencia

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2020 en Jalisco se registraron 126,599 delitos del fuero común. En lo que toca a la evolución de esta incidencia delictiva, los datos muestran que el robo, en sus diferentes modalidades, presentó una disminución de 29.9% durante el último año, pero se mantiene como el delito más frecuente de los últimos años en el estado. También



Gráfica 5. Incidencia delictiva Jalisco (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

se observa una disminución en los delitos de narcomenudeo (-38.5%), lesiones (-15.2%) y homicidio (-4.6%). Por el contrario, entre 2019 y 2020 se incrementó en un 7.6% el delito de violencia familiar.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Jalisco son la inseguridad, con 73.3%; la falta de castigo a los delincuentes, con 33.8%, y la salud, con un 33%. Los cajeros automáticos en vía pública son los espacios donde la población se siente más insegura, seguido por la calle y el transporte público.

4.1.2. Delitos de alto impacto

De acuerdo con lo reportado en la Plataforma de Seguridad de Jalisco²³, los delitos con mayor incidencia en el

Tabla 6. Tasa de los delitos de mayor impacto

	Presuntos delitos	Incidencia (Tasa 100 mil habitantes)
Robo	34,353	430.4
Violencia Familiar	8,573	107.4
Lesiones Dolosas	4,764	59.7
Abuso Sexual	1,415	17.7
Homicidio Doloso	1,323	16.6

Fuente: Plataforma de Seguridad del Estado de Jalisco.

²³ <https://plataformaseguridad.jalisco.gob.mx/>

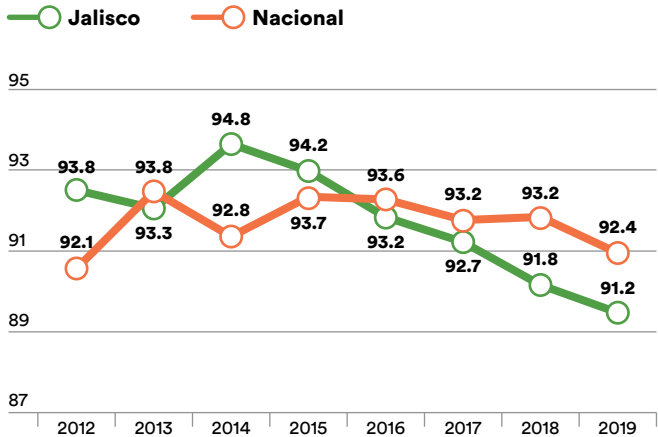
²⁴ Incluye: Robo de vehículo particular, robo a negocio, robo a casa habitación, robo a persona, robo a bancos, robo de vehículo carga pesada, robo a cuentahabiente, robo de motocicleta.

estado durante 2020 fueron el robo²⁴ -430.4 ocurridos por cada 100 mil habitantes-, seguido de la violencia familiar, con 107.4, y lesiones, con 59.7.

4.1.3. Cifra negra

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), se estima que en Jalisco, durante 2019, se denunció el 13.6% de los delitos (proporción que en 2018 fue de 11.3%), de los cuales el ministerio público inició una carpeta de investigación en el 64.6% de los casos. Es decir, se inició carpeta de investigación en el 8.8% del total de delitos, lo que deja a la cifra negra en 91.2%. La cifra negra de Jalisco para este periodo es la más baja alcanzada desde 2012. Observamos que el estado ha permanecido por debajo de la cifra negra nacional desde 2016.

Gráfica 6. Cifra negra Jalisco (2012-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

4.1.4. Índice de Confianza en el Sistema de Justicia penal

Este índice, elaborado por México Evalúa, calcula un -8.4 a nivel nacional, lo que revela un amplio nivel de desconfianza de parte de la ciudadanía. Jalisco se encuentra por encima del promedio nacional, con un nivel de confianza de -4.7. Dentro del estado, es la Policía Federal la autoridad que genera mayor confianza en la ciudadanía, con un 4.3; entretanto, los jueces se encuentran en último lugar, con -8.8.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

Tabla 6. Nivel de confianza en el sistema de justicia penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Jalisco	3.9	-8.8	-2.7	-3.0	4.3	-4.3	-4.7

4.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal²⁵ 2020

En 2020, la Fiscalía General de Jalisco recibió 156,223 denuncias, de las cuales se logró un 85% de apertura de carpetas. Del total de carpetas iniciadas, 5.5% fueron con detenido y 94.5% sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas fue de 403,656. De éstos, el 56.6% se encontró en trámite al cierre del periodo, el 11.8%

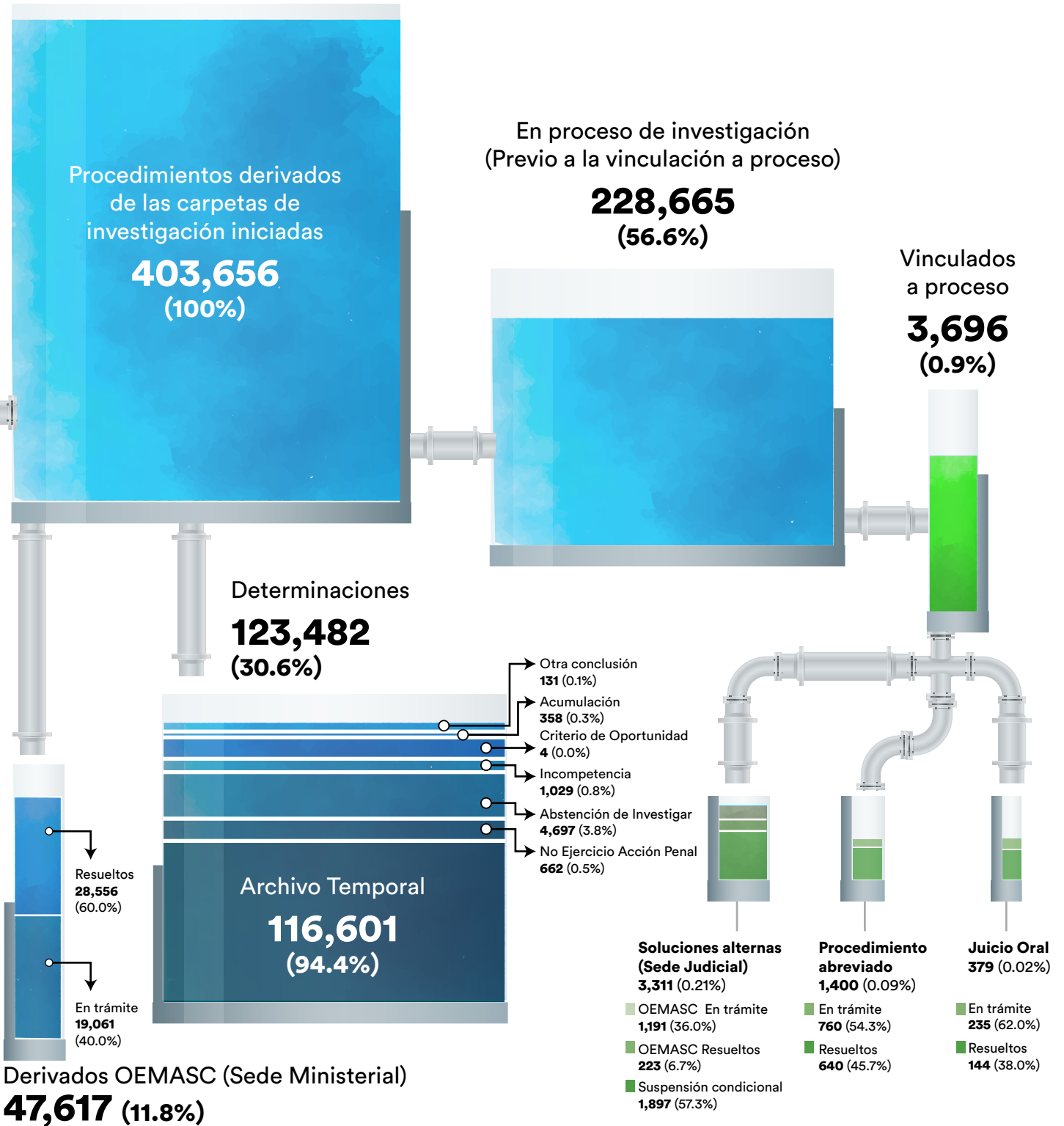
fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 30.6% fue determinado por el ministerio público, el 0.9% fue vinculado a proceso y el 0.03% fue por sobreseimiento.

Del total de determinaciones en sede ministerial, 94.4% fue por archivo temporal, 3.8% por abstención, 0.5% por no ejercicio de la acción penal, 0.8% por incompetencia, 0.3% por acumulación, 0.01% por criterio de oportunidad y 0.1% por otra determinación no especificada.

²⁵ Datos del MES 2020.



Tubería procesal penal Jalisco 2020



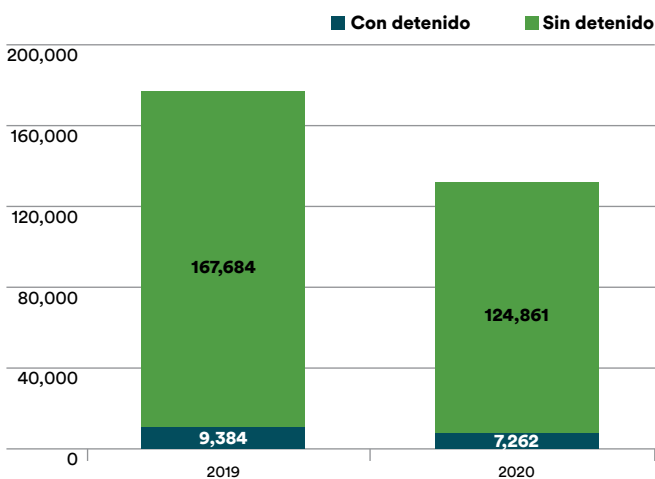


4.2.1. Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

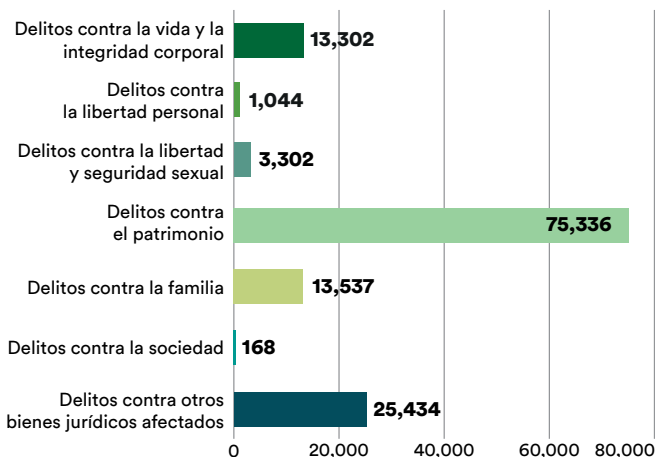
En 2020, la Fiscalía de Jalisco inició 132,123 carpetas de investigación, de las cuales 124,861 (94.5%) fueron sin detenido y 7,262 (5.5%) con detenido. Comparado con 2019, se observa una disminución de 34% en el número total de carpetas iniciadas. Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, se observa que el porcentaje más alto fue por delitos contra el patrimonio

Gráfica 7. Carpetas de investigación iniciadas



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

Gráfica 8. Carpetas iniciadas por tipo de delito



Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

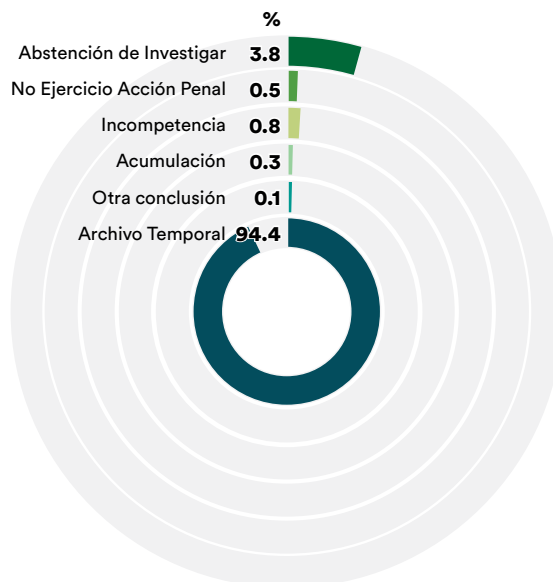
(57%), seguido por delitos contra otros bienes jurídicos afectados (19.3%). Entretanto, los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la sociedad (0.1%) y delitos contra la libertad personal (0.8%).

Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas entre los 597 fiscales que operan en Jalisco, encontramos que cada uno inició, en promedio, 221 investigaciones durante el año.

Tipos de determinaciones del MP

El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 30.6%. Jalisco se ubica por debajo del porcentaje nacional, que fue de 41% para 2020. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (123,482) se distribuyó de la siguiente manera: 94.4%, archivo temporal; 3.8%, abstención de investigar; 0.8%, incompetencia; 0.3%, acumulación; 0.5%, no ejercicio de la acción penal; 0.1%, otra conclusión; 0.3%, acumulación, y 0.1%, otra conclusión.

Gráfica 9. Determinaciones por tipo



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

Este análisis de los resultados suele incluir una desagregación a partir de los principales delitos. En Jalisco, la Fiscalía estatal compartió la información desagregada por fiscalías especializadas. Los datos en sus respuestas, sin embargo, varían, e incluso algunas de ellas señalaron que sus bases de datos no reunían las variables solicitadas. Por estas razones, no pudimos ejecutar esta parte del análisis.



Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimiento derivados de las carpetas de investigación al finalizar el año. En Jalisco se calculó una tasa de congestión ministerial del 56.6% al concluir el 2020. A nivel nacional el porcentaje de congestión ministerial se encuentra en 49%, lo que deja a Jalisco por encima de esta referencia. Lo anterior nos lleva a inferir que la Fiscalía no está logrando aplicar criterios para la atención y determinación de casos ni una política de priorización que privilegie la atención de casos con uso de violencia, de alto impacto social, con un riesgo para las víctimas y/o que impliquen violaciones de derechos humanos.

Vinculación a proceso

Durante 2020, la Fiscalía de Jalisco vinculó a proceso 3,696 carpetas de investigación, lo que representa el .9% del total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, cifra similar que el año pasado (1%) y menor que el promedio nacional (2.5%)

Justicia Alternativa en sede ministerial

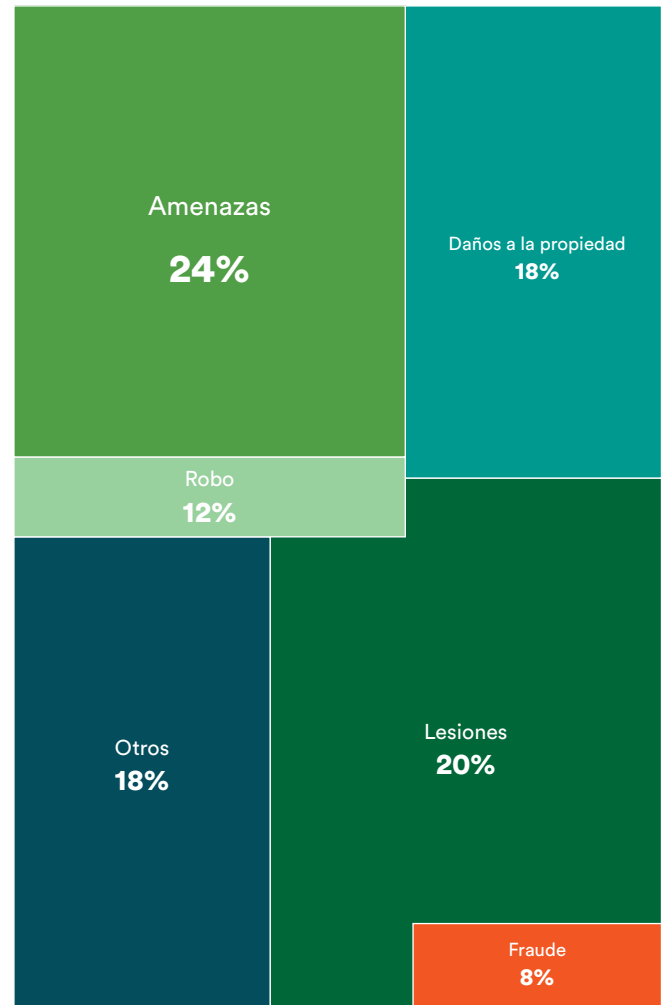
La Fiscalía registró un total de 47,617 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP), lo que representa un 11.8% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 60% (28,556), mientras al final del año continuaba en trámite el 40% (19,061). De los casos resueltos a través MASCP, el 99.2% (28,550) se solucionó por mediación, el 0.8% (219) por conciliación y el 0.02 (seis) por acuerdo en la junta restaurativa.

El desagregado por delito provisto por la propia Fiscalía muestra que del total de asuntos turnados a MASCP el 24.4% corresponde al delito de amenazas, 20.3% a lesiones, 18.1% a daño a la propiedad, 11.8% a robo, 7.8% a fraude y un 17.5% a otros delitos. Del total de asuntos turnados por cada delito, fueron las lesiones el delito que alcanzó el porcentaje más alto de acuerdos reparatorios, con un 56.6%, seguido por daño a la propiedad, con 46.3%.

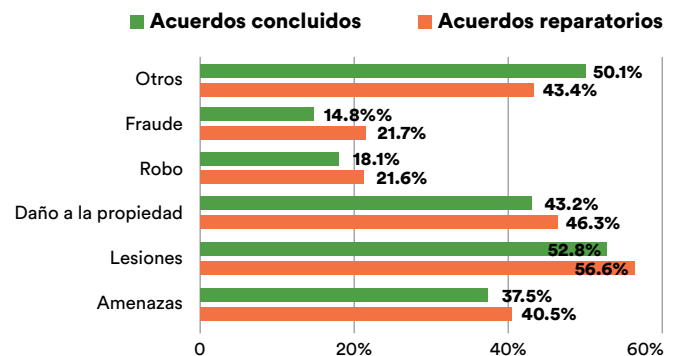
Medidas cautelares

De acuerdo con los datos del MES, se impuso medida cautelar al 91.7% de los imputados que se encontraban en proceso penal, porcentaje similar al de 2019, que fue de 89%. El desglose, compartido por la Fiscalía, muestra que las principales medidas cautelares impuestas fueron prisión preventiva, con un 48.8%; presentación periódica, con 14.7%, y prohibición de salir, con un 7.8%.

Gráfica 10. Asuntos turnados a MASCP por delito



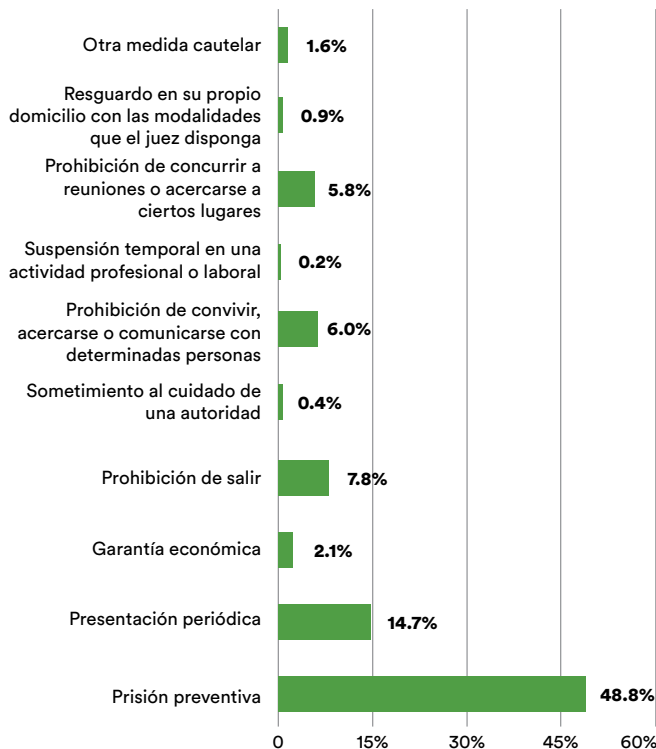
Gráfica 11. Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados y concluidos por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Jalisco. Informe específico de la Dirección General de Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos.



Gráfica 12. Medidas cautelares impuestas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Jalisco.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Durante 2020, el Poder Judicial atendió un total de 4,237 carpetas de investigación judicializadas a través de sus 12 distritos judiciales²⁶. El desagregado muestra a la violencia familiar como el delito más judicializado, seguido por lesiones, abandono de familiar y abuso sexual infantil. De las causas judicializadas, 41 se turnaron a juicio oral.

Durante el año, en Jalisco se celebraron 5,642 audiencias, siendo las audiencias iniciales las que más lo hicieron durante el periodo.

El Poder Judicial reportó un total de 1,093 medidas cautelares impuestas, en el 42% (458) de éstas se impuso la prisión preventiva.

Al analizar los datos de los juzgados penales²⁷, encontramos que se admitieron 132 asuntos, se dictaron 477 sentencias definitivas y se concluyeron 1,151 asuntos por otras causas.

La información recopilada²⁸ en el Distrito Lagos de Moreno y Distrito Mujer –que reportaron variables similares, factibles de asociar– nos indica que se iniciaron 3,149 causas, nueve sentencias del Distrito de Lagos de Moreno –el Distrito Mujer reportó 0 sentencias–, 135 causas finalizadas por suspensión condicional del proceso y 666 medidas cautelares impuestas.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

Dentro del sistema penal acusatorio el policía, como primer respondiente, tiene una función esencial para el momento inmediato posterior a la comisión del delito, ya que cuenta con la facultad de realizar detenciones en flagrancia y poner al detenido a disposición del ministerio público. Así, en Jalisco se realizaron 18,503 detenciones. En 2020 se detuvo a un total de 16,855 personas, de las cuales el 30.4% (5,126) fueron puestas a disposición del ministerio público²⁹.

4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

La respuesta de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco a nuestra solicitud de información no incluyó datos estadísticos sobre resultados, por lo que no pudimos realizar el análisis.

²⁶ Los datos presentados en esta sección fueron tomados del Informe Anual de Actividades del Poder Judicial de Jalisco, publicado en la página web de la institución. https://docs.google.com/viewer?url=https://stjjalisco.gob.mx/transparente/art-8/fraccion-6/fraccion-vii/3933_stj_4informe_2020_compressed.pdf

²⁷ Juzgados incluidos: Penales Primer Partido Judicial, Penales Foráneos Especializados, Penales Mixtos en Materia Judicial, y Adolescentes en Materia Penal.

²⁸ Para 2020, el Poder Judicial de Jalisco respondió a la solicitud de información de México Evalúa con datos desagregados de tres distritos judiciales: Distrito Mujer, Lagos de Moreno y Tepatitlán. El Distrito Mujer fue el único que utilizó el formato enviado, aunque no respondió todas las variables solicitadas; y Lagos de Moreno, contestó algunas variables en formato propio. La información del Distrito de Tepatitlán incluyó datos de 2019, por lo que no fue posible incluirla. En torno al MASCP, la información compartida es referente al primer trimestre de 2021.

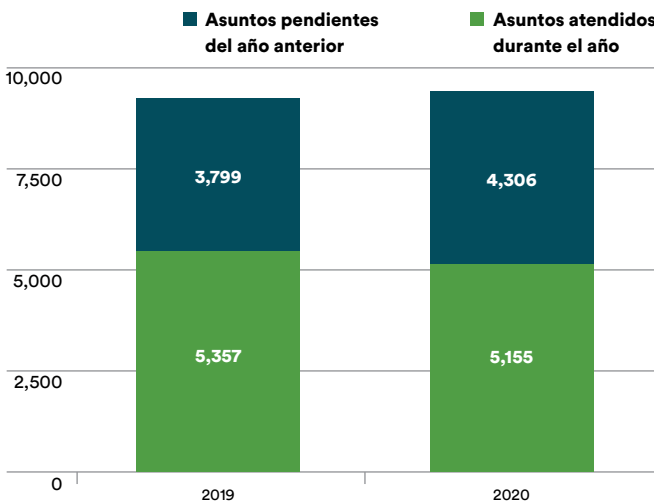
²⁹ La Secretaría de Seguridad Pública reportó información desglosada de 45 municipios. La información analizada corresponde a 31 municipios de Jalisco, que reportaron las mismas variables, y fue posible agrupar los datos. Los municipios que se incluyen son Amacueca, Arandas, Autlán de Navarro, Cabo Corriente, Cañadas de Obregón, Cuautla, El Arenal, El Salto, Etzatlán, Guachinango, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Jesús María, Juanacatlán, Mexquitic, Ocotlán, San Juanito de Escobedo, Techaluta de Montenegro, Tecolotlán, Tanamaxtlán, Tepatitlán de Morelos, Tequila, Tlajumulco de Zúñiga, Tuxcueca, Tuxpan, Valle de Guadalupe, Valle de Juárez, Villa Guerrero, y Zocoalco de Torres.



4.2.5 Resultados de la Defensoría Pública

La Defensoría Pública de Jalisco reportó un total de 9,461 asuntos atendidos³⁰ en materia penal, de los cuales el 54.5% (5,155) son asuntos iniciados para la representación durante el 2020; el 45.5% restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró un aumento de 3.3% en el número de asuntos atendidos.

Gráfica 13. Asuntos atendidos por Defensoría Pública de Jalisco

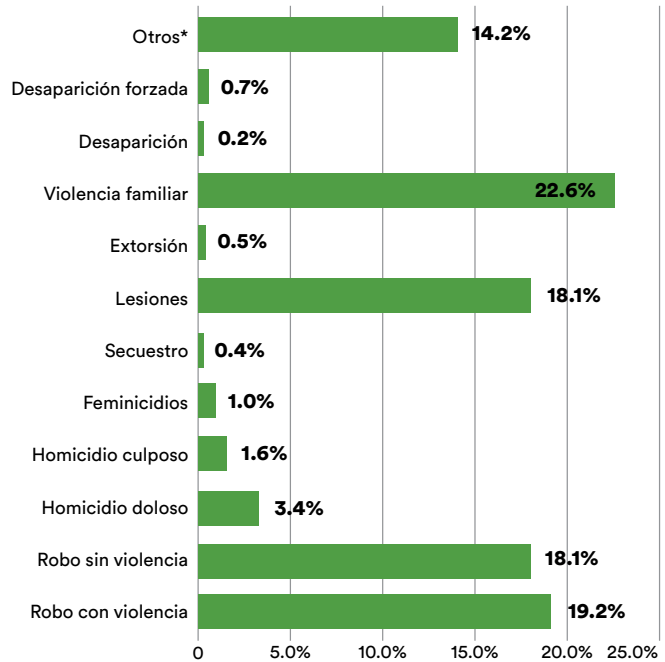


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Jalisco.

Durante el año, se representó a un total de 4,630 imputados en proceso penal. Al desglosar este número, observamos que los delitos en que la Defensoría representó un mayor número de imputados fueron violencia familiar, con un 22.6%, robo con violencia, con 19.2%, y robo sin violencia, con 18.1%.

Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública de Jalisco entre los 69 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 67 imputados. Del total de asuntos atendidos en el año, se finalizó el 19.2% (1,788), porcentaje de resolución que se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de 49.6%. Del total de asuntos finalizados, el 30.6% (548) fue por acuerdo reparatorio, el 29.5% (528) por

Gráfica 14. Imputados representados por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de Información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Jalisco.

suspensión condicional del proceso, y el 13.8% (246) por acuerdo reparatorio.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 32.6% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 12.7% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor apenas por encima de la media nacional, que fue de 2.5%. Por su parte, el 1.7% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional, que fue de 7.1%.

Al concluir el año, la tasa de congestión de la Defensoría Pública, es decir, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 38.3%.

4.2.6 Resultados de la UMECA

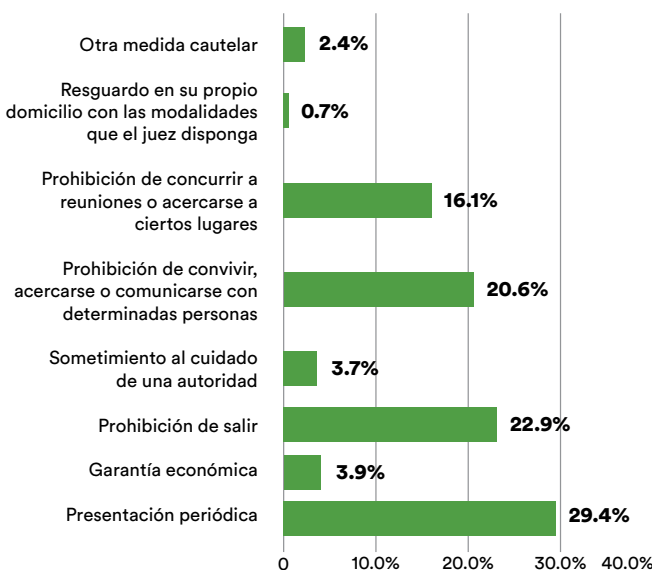
La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de Jalisco (UMECA) realizó 8,483 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal, dando respuesta al 100% de las solicitudes recibidas.

³⁰ La respuesta de la Defensoría Pública de Jalisco a la solicitud de información por parte de México Evalúa se entregó dividida por Regiones, por lo que los datos de esta sección son agrupados de estos, para tener un dato estatal. Las regiones incluidas son: Región 1 Norte, Región 2 Altos Norte, Región 3 Altos Sur, Región 4 Ciénega, Región 5 y 6 Sur-Sureste, Región 7 y 8 Costa Sur y Sierra Amula, Región 09 y 10 Costa Norte y Sierra Occidental, Región 11 Valles con Sede en Ameca, Región 12 Centro, Defensoría Pública de los Juzgados Especializados para Adolescentes en Tonalá y Defensoría Pública de los Juzgados Especializados en Violencia contra las Mujeres.



Dentro del periodo, la UMECA supervisó 1,525 medidas cautelares del ámbito estatal, cubriendo el 100% de las solicitudes de supervisión realizadas durante el año. Las medidas cautelares supervisadas por la UMECA –en mayor proporción durante 2020– fueron: presentación periódica, con un 29.4%; la prohibición de salir sin autorización del país o de la localidad en la que reside, con un 22.9%, y la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, en 20.6%.

Gráfica 15. Medidas supervisadas por la UMECA



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Jalisco.

Además, se supervisó a 1,028 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando el cumplimiento de las condiciones impuestas. Las condiciones mayormente supervisadas fueron: residir en un lugar determinado (22.8%), seguido por someterse a la vigilancia que determine el juez (17.3%) y frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares (16%).

4.2.7 Población privada de la libertad

Durante 2020, Jalisco tuvo una tasa de 149.5 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra prácticamente igual que el promedio nacional (150.3). Del total de población privada de la libertad, el 4.1% son mujeres y el 95.9%, hombres.

Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 63.1% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 36.9% fueron personas con sentencia.

4.3 Índice de Impunidad Estatal

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

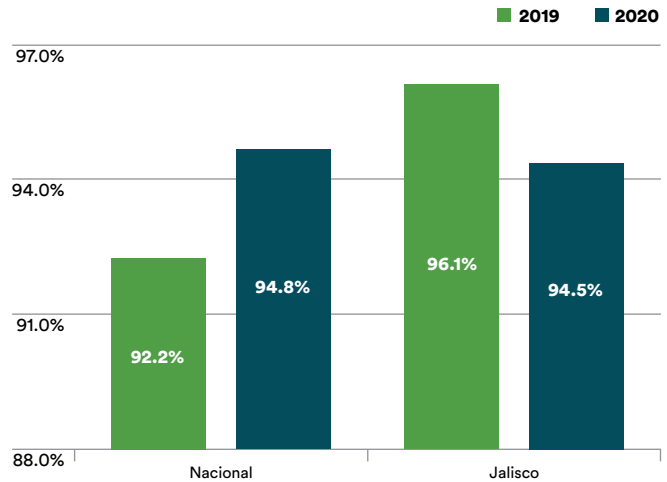
He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas ins-

tuciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.³¹

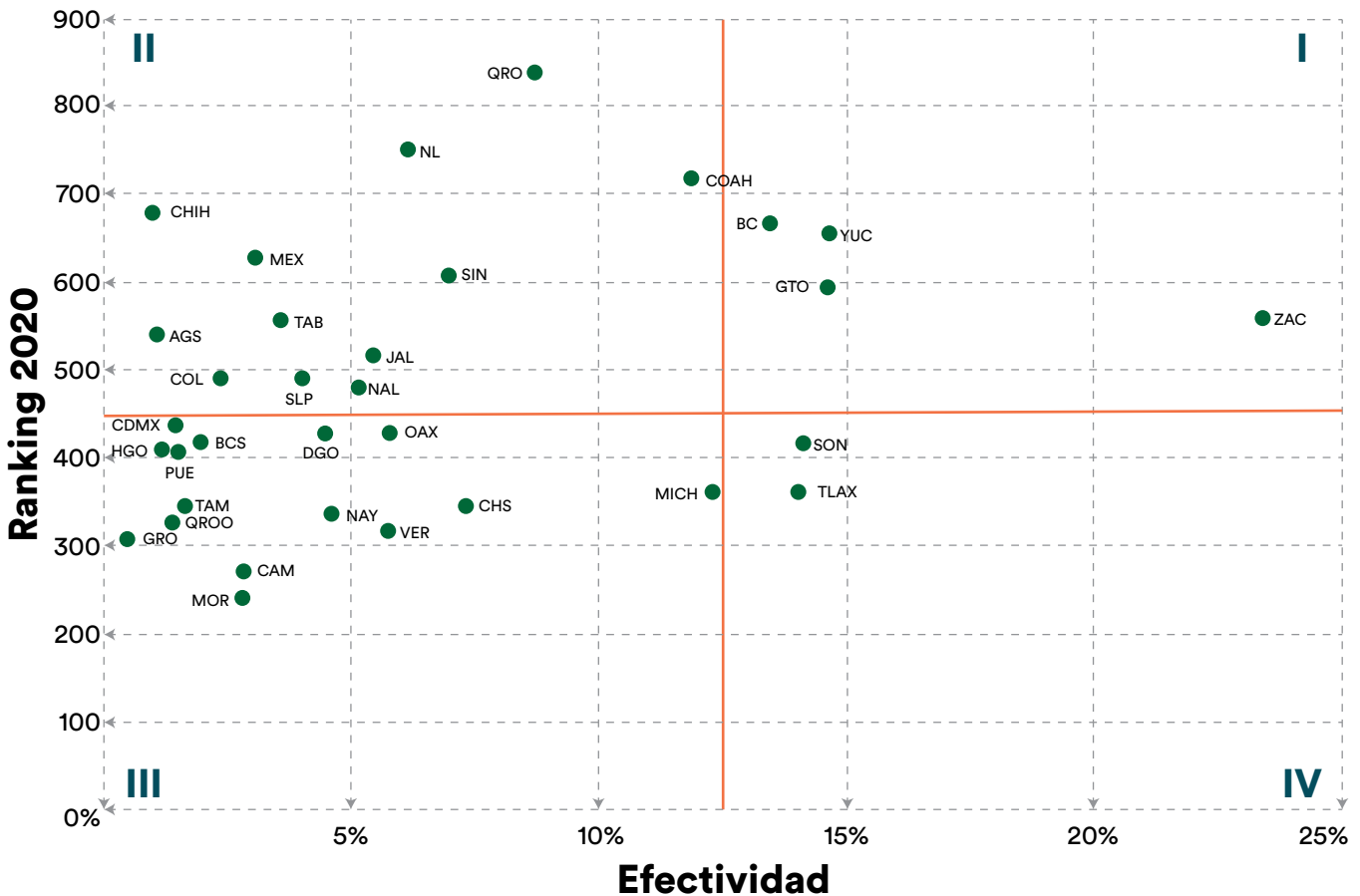
El IIE de Jalisco para 2020 fue de 94.5%, similar al promedio nacional (94.8%). Con respecto al año anterior, el estado muestra una disminución, ya que en 2019 el Índice de Impunidad fue de 96.1%.

Por otra parte, comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Gráfica 16. Índice de impunidad



Gráfica 17. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



³¹ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estadales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020 Jalisco se ubica en el Cuadrante II, dado que **muestra avances en sus condiciones para la operación, pero no se ven reflejados en una mayor efectividad**. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

Conclusiones de los resultados

Con respecto a la incidencia delictiva, uno de los primeros resultados que llaman la atención es la disminución constante (desde 2017) del delito de robo en todas sus modalidades, que entre 2019 y 2020 se redujo en un 29.9%, lo que muestra una clara estrategia por parte de la Fiscalía en enfrentamiento de dicho delito. También notamos que la cifra negra se ha mantenido por debajo del promedio nacional desde 2016, consiguiendo un 91.2% en 2020, y que el Índice de Confianza muestra que hay menor desconfianza, en promedio, en las instituciones operadoras de Jalisco que a nivel nacional.

En cuanto a los resultados relacionados con el nivel de gestión, en las determinaciones del Ministerio Público se reportó un 94.4% de archivo temporal. Aunque la mayoría de los delitos son patrimoniales, es difícil entender un porcentaje tan alto en este tipo de determinación. Si esto es resultado de dar respuesta a todos los casos no judicializados, entonces podría ser un buen indicador.

Por otra parte, solamente el .02% de las investigaciones iniciadas son derivadas a juicio oral, un porcentaje muy bajo si consideramos que hay muchos delitos patrimoniales que podrían resolverse por dicha vía. Una vez que llegan a justicia alternativa, la tasa de resolución de acuerdos reparatorios es de 60%, lo que indica la necesidad de mejorar la capacidad de los

facilitadores. Y el 99.2% de los casos resueltos fueron por mediación, pero se llegaron a utilizar conciliación y justicia restaurativa, lo que nos da señales de una justicia alternativa con posibilidades y capacidad de adaptación.

El 91.7% de los casos vinculados tuvieron una medida cautelar impuesta. La principal fue prisión preventiva con 48.8%, aunque no sabemos si era prisión preventiva oficiosa o justificada. Analizando los tipos de delitos judicializados, parece ser una tasa que todavía se podría reducir más, para no abusar de dicha medida. Además, es importante resaltar que, según los datos reportados, el 63.1% de las personas privadas de la libertad viven esa circunstancia a causa de dicha medida, pues no cuentan con sentencia. El Tribunal y, en general, la entidad deberían hacer un esfuerzo por reducir dicho porcentaje, si quiere adherirse realmente a los principios del sistema penal acusatorio y los derechos humanos.

Respecto a la Seguridad Pública, se reporta que el 30.4% de los detenidos son presentados ante el ministerio público. Aquí sería interesante conocer las razones por las que no se presenta un porcentaje más grande, si son detenidos sin haber cometido delitos o si eran sólo faltas administrativas. Esto se conectaría con el dato de que, de acuerdo con la Defensoría, el 32.6% de los imputados representados fueron liberados, porque la detención fue ilegal. Ambos indicadores nos señalan que podría haber una mala práctica por parte de la policía: detener primero e investigar después. Asimismo, la Defensoría indica que el 12.7% de sus imputados representados no son vinculados a proceso, reforzando así la idea de que no se investigan los casos adecuadamente.

La UMECA, por su parte, reporta un 100% de respuesta a las solicitudes recibidas de opiniones técnicas, un 100% de supervisiones de medidas cautelares realizadas y, en general, la información proporcionada muestra un control claro de las necesidades y resultados de la unidad.

Analizando el nivel de resultados, se observa que Jalisco se encuentra apenas por debajo del promedio nacional en el Índice de Impunidad Estatal, y que además mejoró su puntaje con respecto a 2019, logrando un 94.5% en 2020. Esto sitúa a Jalisco en el Cuadrante II del Ranking Nacional, es decir, entre los estados en los que los avances en condicionantes no se ven reflejados en una mayor efectividad.



Tras analizar el porcentaje de detenciones calificadas como no legales por el juez de control, el porcentaje de casos no vinculados gracias a la Defensoría Pública y el porcentaje de detenciones de la SSP puestas a disposición del ministerio público, parece que la razón de la baja cifra negra en la entidad tiene que ver con las detenciones ilegales, que provocan que se inicien carpetas de investigación, aunque éstas realmente no vayan alcanzar ninguna resolución. Habría que confirmar con más datos, pero podríamos estar ante una mala práctica de las policías, la cual tendría que modificarse con la presión de todas las instituciones.



CAPÍTULO
5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

En este apartado presentamos los resultados para Jalisco de la encuesta que realizamos desde México Evalúa en 2020 en nueve estados³², sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

En el conjunto de estados analizadas, Jalisco es donde la ciudadanía está menos familiarizada con el sistema de justicia penal (SJP). También es el estado donde menos personas creen que, actualmente, las instituciones de justicia funcionan mejor que hace una década. Jalisco también se encuentra por debajo del promedio nacional en el porcentaje de personas que tienen una buena opinión y confianza en el SJP.

³² Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



**Valoración del sistema de justicia penal:
Jalisco y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje**

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Jalisco		2.3		31%		34%		49%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

Pese a estar poco familiarizados con el SJP, los jaliscienses tienen un nivel de conocimiento por arriba del 80% de casi todas las autoridades del SJP, excepto de los jueces, que se ubican con 79%. Las instituciones que gozan de más confianza entre los jaliscienses son la Marina y el Ejército, y las que menos confianza generan entre los habitantes de Jalisco son la policía municipal y la policía estatal. En general, el nivel de confianza en las instituciones de justicia es muy bajo en Jalisco.

se demuestre lo contrario es conocido por 80% de la población jalisciense; le siguen la negociación y mediación, con 58%; los juicios orales, con 51%, y la compensación de daños, con 48%. Ante la existencia de un delito, 53% de los jaliscienses encuestados sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

Jalisco	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	81%	36%
Policía estatal	87%	41%
Guardia nacional	92%	59%
Policía ministerial	80%	n.d.
Ministerio público	85%	43%
Jueces	79%	43%
La Marina	n.d.	67%
El Ejército	n.d.	66%
Los abogados de víctimas	n.d.	43%
Los defensores públicos	n.d.	41%

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Jalisco	
Presunción inocencia	80%
Negociación y mediación	58%
Juicios orales	51%
Compensación daños	48%
Sanciones alternativas	53%

En Jalisco, algunas personas conocen los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, 83% saben que en caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía. Sin embargo, este porcentaje es menor que el promedio nacional. De hecho, en todos los demás rubros el nivel de conocimiento del proceso del SJP de los jaliscienses está por debajo del promedio de los habitantes de los otros estados.

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En Jalisco sólo el 18% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal. En ese sentido, el derecho a ser considerado inocente hasta que

Jalisco también es uno de los estados donde menor porcentaje de encuestados (62%) sabe dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito (a la oficina del ministerio público), cifra inferior al promedio nacional.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
Jalisco	83%	78%	83%	74%	83%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Jalisco	62%	14%	8%	16%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, en Jalisco el 8% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 3% acudió como víctima, 3% reconoce haber sido acusado de un delito, 1% fue testigo de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese tenor, 6% de los jaliscienses mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 6% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 3% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 4% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 4% mencionó que se dio con corrupción y 3% que el trato fue violento o insensible.

Del 92% de los habitantes de Jalisco que no ha acudido con alguna institución del SJP, 77% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 6% porque afirma que no sirve para nada y 4% porque consideran que el proceso es muy difícil.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

Por otro lado, en cuanto a los derechos de víctimas, 80% de las personas encuestadas en Jalisco tiene claro que deben ser escuchadas, 79% sabe que deben ser informadas de la situación de su caso y 76% sabe que puede identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio y también a contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 73%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Jalisco	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	76	84
Ser escuchada	80	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	64	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	72	81
Protección y auxilio inmediato	71	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	76	82
Ser informado de la situación de su caso	79	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	69	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	69	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	73	83

Además, en Jalisco el 37% de los encuestados considera que sí se respetan los derechos de las víctimas, y el 62% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares, 38% cree que sí se respetan sus derechos y 61% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 85% tiene claro que deben ser informados de lo que se le acusa, 83% sabe que deben contar con un abogado titulado que los defienda y 81% sabe que pueden presentar pruebas que los favorezcan. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 77%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Jalisco	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	80	87
Ser informada de lo que se le acusa	85	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	76	82
Decidir si declara o guarda silencio	77	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	80	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	77	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	83	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	81	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	77	86
Ser oída ante un juez competente	77	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	71	73
Tener un proceso rápido	71	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	72	78

Necesidades de información

Finalmente, 62% de los jaliscienses sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 47% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 55% tiene a la televisión como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado, 15% a las redes sociales, 13% a internet y 10% a través de la radio.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 10% entre 18 y 24 años; 25% entre 25 y 34 años; 24% entre 35 y 44 años; 36% entre 45 y 64 años; 5% de 65 años y más.
- Escolaridad: 2% sin escolaridad; 10% de primaria; 20% de secundaria; 39% de preparatoria o carrera técnica; 27% de licenciatura; 2% de posgrado.
- Ocupación: 26% trabaja por cuenta propia; 24% es empleado del sector privado; 21% se dedica a labores del hogar; 9% es empleado de gobierno; 9% desempleado; 7% estudiante; 4% pensionado o jubilado.
- Localidad: 24% de los entrevistados reconoció vivir en Zapopan y 24% en Guadalajara, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 24% percibe menos de 5 mil pesos; 27% entre 5 y 10 mil pesos; 24% entre 10 y 20 mil pesos; 6% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 3% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 97% no.
- Discapacidad: 6% se considera una persona con discapacidad y 94% no.



CAPÍTULO
6

Conclusiones y recomendaciones



Jalisco es una de las entidades federativas más importantes del país, dadas su capacidad económica, la magnitud de la población que gobierna y la gran cantidad de turismo que recibe cada año. Guadalajara es, indiscutiblemente, una de las tres ciudades más importantes del país. Por lo tanto, la expectativa de justicia tendría que ser igual de alta que en la de cualquier metrópoli del mundo. Los resultados, sin embargo, son variables.

Los sistemas informáticos, según lo reportado, carecen de interconexión y son básicos en su capacidad de generar información de calidad para la toma de decisiones de alto nivel. La asignación de recursos financieros, si bien ha reducido las brechas de años pasados entre instituciones, perpetúa una lógica de seguridad en torno a la justicia, privilegiando presupuestalmente a la Secretaría de Seguridad Pública sobre el resto de las instituciones y utilizando los fondos públicos federales principalmente para equipamiento e infraestructura, lo que también refleja una lógica de reacción por encima de la prevención u otros mecanismos de combate al crimen.

De acuerdo con lo reportado, la planeación de la justicia se concentra a nivel estatal, pero las instituciones no la utilizan como una herramienta que les ayude a guiar sus esfuerzos. De igual forma, la transparencia y la participación ciudadana se ejecutan de acuerdo con lo estipulado en la ley, pero no se entienden como una herramienta de comunicación con la ciudadanía; es decir, no se proporciona información adicional a lo mínimo requerido por la ley. Una excepción es la CEEAV, que por su naturaleza colabora constantemente con colectivos y sociedad civil.



Respecto a la profesionalización y al Servicio Profesional de Carrera, es notable el poco avance en el tema en la mayoría de las instituciones, con la excepción del Poder Judicial y la Policía, que reportan tener esquemas similares.

En lo que toca a los modelos de gestión, en general las instituciones cuentan con ellas y, según lo reportado, parecen dar lugar a buenas prácticas en la entidad, con la excepción de la Fiscalía, que a pesar de ser una piedra angular en el sistema de justicia penal y en los procedimientos penales, carece de un sistema de gestión fuerte que le permita mejorar sus resultados; su modelo de investigación carece de planes de persecución penal.

Es importante resaltar que los servicios periciales en Jalisco tienen una cualidad prácticamente única en el país: son organismos descentralizados del Poder Ejecutivo, en lugar de ser una unidad de la Fiscalía. Un estudio más detallado sobre la capacidad de los servicios periciales sería necesario para determinar si esto se traduce en una diferencia significativa con respecto a otros servicios periciales, pero por lo visto y analizado en esta ocasión parece ser una institución con resultados sólidos.

Los resultados son positivos en lo que toca a la incidencia delictiva en la entidad, en especial en los robos en todas sus modalidades y en la reducción de la cifra negra. Aunque, como vimos en las conclusiones del capítulo anterior, dichos resultados pueden ser cuestionables a la luz de los porcentajes de detenciones ilegales y no vinculaciones reportados por la Defensoría Pública. De igual forma, el desempeño tiene buenos porcentajes de uso de procedimientos abreviados en comparación con juicios orales, pero el uso de justicia alternativa es muy bajo y el uso de la prisión preventiva se mantiene demasiado alto.

Finalmente, y acaso uno de los renglones más preocupantes, la percepción y conocimiento de la ciudadanía se resumen en bajo conocimiento y poca confianza en las instituciones de justicia. La confianza está por debajo del promedio nacional. Esto puede estar conectado con las detenciones ilegales previamente mencionadas, además de las percepciones ocasionadas por la "puerta giratoria" y el prevailecimiento de la impunidad.

Recomendaciones

Para la Fiscalía

Haría bien la Fiscalía en implementar un modelo de gestión que le ayude a incrementar el número de casos derivados y resueltos por justicia alternativa, a fin de que las unidades de investigación puedan realmente enfocarse en los casos prioritarios. Debería también mejorar las revisiones de las detenciones antes de llevarlas al Tribunal, a fin de evitar que sean calificadas como ilegales o no se logre la vinculación a proceso.

Poder Judicial

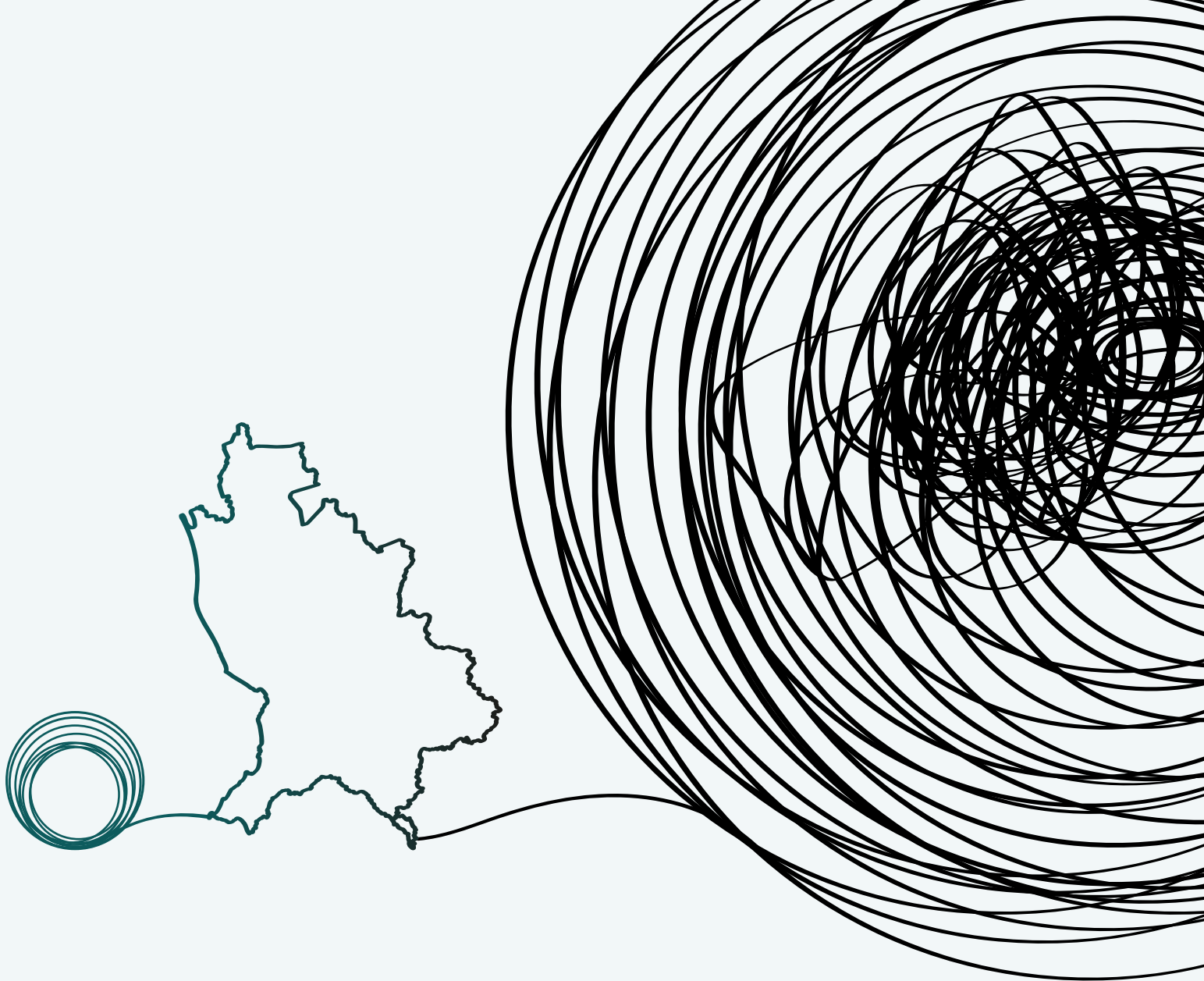
Los jueces son los últimos responsables de controlar el abuso de prisión preventiva en la entidad, que si bien ha bajado en los últimos años, se mantiene lejos de ser una medida cautelar excepcional. De igual manera, esta institución debería revisar y, en su caso, actuar en contra de las detenciones ilegales por parte de seguridad pública, quizás con conversatorios y/o capacitaciones entre jueces y policías, si la falta de conocimientos es la causa de la mala práctica.

Defensoría Pública

La Procuraduría Social y, por lo tanto, la Defensoría, carece de muchos elementos básicos para su correcto funcionamiento, como sistema informático, transparencia y Servicio Profesional de Carrera. La garantía del derecho a una defensa técnica de los imputados requiere que la institución también se fortalezca para poder realizar su trabajo en las mejores condiciones posibles.

Seguridad Pública

La institución debe confirmar si el dato proporcionado por la Defensoría, el que apunta a los altos porcentajes de detenciones calificadas de ilegales por los jueces de control, es real y, en su caso, es preciso que lo atienda de manera inmediata, pues genera altos costos en tiempo y dinero al celebrar audiencias y realizar detenciones que no tienen posibilidad de proseguir penalmente.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Nayarit





El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

A

Antecedentes

El 4 de diciembre de 2010 se publicó en el *Periódico Oficial* del estado de Nayarit el Acuerdo de Colaboración Institucional que celebran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal y seguridad, a través del cual el gobernador de la entidad y los representantes legales del Legislativo y Judicial acordaron impulsar de manera coordinada los trabajos integrales para lograr en tiempo la implementación de la reforma a dicho sistema.

Bajo esa premisa, en noviembre de 2011 se constituyó la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, presidida por el titular del Tribunal Superior de Justicia del Estado y representantes del Ejecutivo y Legislativo, de la sociedad civil y del sector académico. Como parte de esta instancia, se creó la Secretaría Técnica, con un titular designado por el gobernador constitucional del estado, un coordinador general y por las Unidades de Capacitación, Asistencia Técnica, Comunicación y de Normatividad¹.

Se contemplaron las siguientes etapas a seguir durante el proceso de implementación:

1. Proyecto de capacitación
2. Proyecto de modelo de gestión

¹ El sitio oficial de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de Nayarit está disponible en: <http://www.nayaritsap.gob.mx/comision.html>



3. Proyecto de normatividad
4. Proyecto del sistema de indicadores

Para la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, el territorio de Nayarit se dividió en cinco regiones, las que comprenden los municipios que enseguida mencionamos:

1. Acaponeta, Tecuala, Huajicori y Rosamorada
2. Santiago Ixcuintla, Ruiz, Tuxpan y Del Nayar
3. Tepic, Xalisco, Santa María del Oro, San Blas y Compostela, en lo que corresponde al territorio de competencia del Juzgado mixto de esa ciudad.
4. Ixtlán del Río, Jala, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, La Yesca y San Pedro Lagunillas
5. Bahía de Banderas y Compostela, en lo que corresponde al territorio de competencia del Juzgado mixto de Las Varas de este municipio

Así, se crearon los Centros Regionales de Justicia Penal del sistema acusatorio y oral del Poder Judicial del Estado.

La etapa de implementación se inició en 2011, con la constitución de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, y concluyó en 2016. Durante esta etapa se crearon y publicaron diversas leyes, entre las que destacan:

- Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Nayarit (27 de diciembre de 2014)
- Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Nayarit (27 de diciembre de 2014)
- Ley de Defensoría de Oficio para el Estado de Nayarit (23 de agosto de 2014)
- Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit (23 de agosto de 2014)
- Código Penal para el Estado de Nayarit (6 de septiembre de 2014)

- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nayarit (15 de mayo de 2014)

Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, que determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, la operatividad de éste es distinta en cada entidad federativa, porque en principio depende de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal.

El siguiente esquema representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Nayarit, con relación a la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

Fiscalía

La Fiscalía General del estado es un órgano público con autonomía técnica y de gestión, dotada de personalidad jurídica y de patrimonio propio. El fiscal general se designa a partir de una terna propuesta por el titular del Ejecutivo estatal, sometida a votación en el Congreso local en sesión ordinaria. La designación es por un periodo de nueve años².

Actualmente, el cargo de fiscal general lo ocupa el Petronilo Díaz Ponce, quien fue designado en diciembre de 2017 y concluirá en diciembre de 2026³.

Poder Judicial

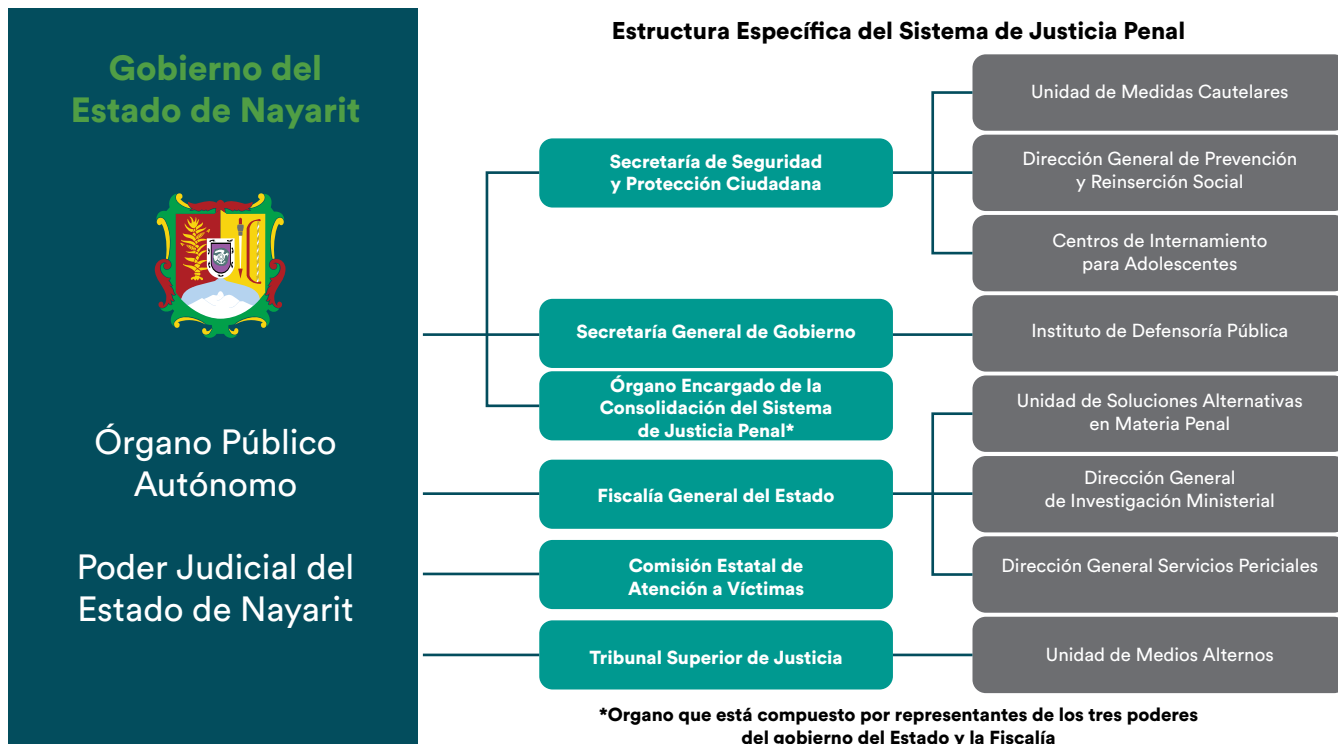
Se integra por el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados de Primera Instancia y el Consejo de la Judicatura. La persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia es uno de los magistrados numerarios y es electo por el Tribunal en Pleno por mayoría absoluta de votos, durante la sesión que se celebre el último día hábil del mes de septiembre de cada tres años, sin que pueda ser reelecto⁴.

² Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nayarit. Recuperada de: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/Ley%20150514%20\(03\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/Ley%20150514%20(03).pdf)

³ Decreto de designación del Fiscal General de Nayarit: Recuperado de: [http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20021017%20\(03\).pdf](http://periodicooficial.nayarit.gob.mx:8080/periodico/resources/archivos/D%20021017%20(03).pdf)

⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit. Recuperado de: <http://www.congresonayarit.mx/media/1596/organica-judicial.pdf>

Figura 1. Sistema de Justicia Penal en Nayarit



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

Actualmente quien preside el Tribunal Superior de Justicia del Estado es el magistrado Ismael González Parra, quien fue electo en octubre de 2020 y concluirá su periodo en septiembre de 2023⁵.

El Tribunal Superior de Justicia está conformado por 13 magistrados divididos en una sala constitucional-electoral, tres salas colegiadas –penal, civil, jurisdicción mixta–, tres salas unitarias, 16 jueces de control distribuidos en cinco centros regionales de justicia penal, 23 jueces mixtos de primera instancia divididos en 20 municipios, seis jueces de materia civil, cuatro jueces en materia familiar y un juez especializado en violencia familiar.

Defensoría Pública

El Instituto de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del estado de Nayarit es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, con autonomía técnica

y de gestión. El instituto tiene un director general, quien es designado por el titular de la Secretaría General de Gobierno⁶.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del estado es una dependencia de la administración pública estatal centralizada, y la persona titular es elegida mediante designación directa por parte del titular del Poder Ejecutivo estatal, y ratificado por el Congreso local.

Actualmente, el titular es Jorge Benito Rodríguez, quien fue designado en noviembre del 2018 y ratificado en diciembre de 2018, sin que tenga un periodo definido para la duración en el cargo⁷.

En el programa estratégico de seguridad ciudadana del estado de Nayarit 2019-2021 se establece que la Secretaría de Seguridad Pública deberá coordinarse con los

⁵ Sitio oficial del Poder Judicial de Nayarit. Disponible en: <http://www.tsjnay.gob.mx/comunicacion-social/comunicado-de-prensa/or-decision-unanime-del-pleno-del-tribunal-superior-de-justicia-del-estado-de-nayarit-el-magistrado-ismael-gonzalez-parra-fue-elegido-como-presidente/>

⁶ Ley de la Defensoría Pública del estado de Nayarit. Recuperado de: http://www.congresonayarit.mx/media/1942/defensoria_publica_y_asistencia_juridica_para_el_estado_de_nayarit_ley_de_nueva.pdf

⁷ Sitio oficial del Gobierno del Estado de Nayarit. Recuperado de: <https://www.nayarit.gob.mx/dependencia/seguridad-publica>



mandos de las policías municipales y de investigación en el estado, de forma tal que, en conjunto, puedan distribuirse las operaciones de vigilancia de zonas de mediano y alto índice delictivo.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La Comisión Estatal de Atención a Víctimas del estado es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, encargado de fungir como órgano operativo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas. La Comisión cuenta con una Junta de Gobierno y un comisionado ejecutivo para su administración, así como con una Asamblea Consultiva como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad⁸.

Actualmente, Ezequiel Leonardo Chirino ocupa el cargo de comisionado ejecutivo, por un periodo de cinco años, contados a partir de marzo de 2018 a febrero de 2023⁹.

Unidad de Medidas Cautelares

La Unidad es parte de la Dirección de Evaluación, Supervisión y Ejecución de Medidas Cautelares, perteneciente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado¹⁰, cuyo titular designa al director de la Unidad.

Actualmente, el cargo de director lo ocupa Carlos Arredondo Vázquez.¹¹

Sistema Penitenciario

El Sistema está a cargo de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de Nayarit¹².

Actualmente, el cargo de directora general lo ocupa María Isabel Rivera.

En Nayarit existen los siguientes centros de readaptación social del fuero común: Centro Venustiano Carranza, Centro Bucerías, y el Centro Femenil La Esperanza.

⁸ Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit. Recuperado de: http://www.congresonayarit.mx/media/1943/victimas_para_el_estado_de_nayarit_ley_de_nueva.pdf

⁹ Periódico Oficial del Estado de Nayarit. Recuperado de: <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1521717475.pdf>

¹⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Nayarit. Recuperado de: <https://transparencia.nayarit.gob.mx/admin2/resources/uploads/seguridad/pdfs/DIRECTOR%20DE%20EVALUACION%20SUPERVISION%20y%20EJECUCION%20de%20MEDIDAS.pdf>

¹¹ Portal Oficial del Gobierno de Nayarit. Recuperado en: https://transparencia.nayarit.gob.mx/admin2/resources/uploads/seguridad/pdfs/DIRECTORIO%202021%20PRIMER%20TRIMESTRE_22_08_2021.pdf

¹² Ibid.



Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordina-



ción técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. la proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Instancia de coordinación técnica estatal

En Nayarit se tiene el antecedente de la existencia de la Comisión de Consolidación del Sistema Penal Acusatorio. No obstante, a partir de lo reportado por dicha instancia, no identificamos su normatividad; todo indica que no se realizó ninguna acción de coordinación, ni cuenta con presupuesto. Al parecer es una Comisión creada sólo en lo normativo. Así, la recomendación primaria es activar dicha Comisión y crear una Secretaría Técnica que realice las acciones necesarias de coordinación entre las instituciones operadores del sistema.

2.2 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planeamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales

se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.2.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Nayarit, les solicitamos información en torno a la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan de Gobierno estatal o en su planeación sectorial. La Tabla 1 muestra los hallazgos.

Tabla 1. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé		■ No prevé		■ Sin información		
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



Defensoría Pública

La institución, a la vista de lo reportado, no cuenta con un plan institucional, pero sí con fichas técnicas desarrolladas junto con la Secretaría de Desarrollo Sustentable. No cuenta con estimaciones financieras, pues son un organismo descentralizado de la Secretaría General de Gobierno, lo que les da independencia técnica, pero no presupuestal.

Poder Judicial

La institución cuenta con el Plan de Desarrollo Institucional y el Programa Operativo Anual, que contempla actividades encaminadas a cumplir metas e indicadores que mejoren la gestión y las condiciones de infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información y aspectos de capacitación y normatividad.

Seguridad Pública

Cuenta con el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, con su Matriz de Resultados y con los Planes Operativos Anuales, vinculados al presupuesto basado en resultados y en concordancia con el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Sistema Penitenciario

La institución reporta que se está trabajando en la implementación de la Ley de Ejecución Penal, en virtud de que recibieron una capacitación al respecto. Específicamente reporta que a través de la Comisión Interseccional de Reinserción Social del Estado se está llegando a acuerdos para implementar proyectos de beneficio a la población penitenciaria y de aquéllos que ya han obtenido su libertad. La planeación presupuestal está a cargo de la Secretaría de Finanzas, cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados y está en línea con el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

2.2.2 Buenas prácticas identificadas

El uso de planes operativos anuales en Seguridad Pública y Poder Judicial, que van más allá del Plan Estatal de Desarrollo, es destacable. Esto indica un entendimiento de la planeación como herramienta que ayude a guiar el trabajo, más allá de una obligación normativa.

2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

Una adecuada distribución de los recursos facilita la operación del sistema de justicia procesal penal y potencia su impacto. Sin embargo, el buen ejercicio de distribución de los recursos es el resultado de los esfuerzos de coordinación y de planeación de las necesidades. Los incrementos presupuestales no garantizan el éxito del sistema; el gasto debe ser óptimo y cumplir con las racionalidades de su asignación.

2.3.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Durante el ejercicio fiscal 2020, en Nayarit se asignó un presupuesto de 1,876,832,193.49 pesos a las instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, el presupuesto asignado presentó un incremento de 6%. El desglose por institución deja ver que la Secretaría de Seguridad Pública recibió el mayor incremento presupuestal: 10.6% más que en el periodo anterior. También recibieron aumentos la Fiscalía (4.5%) y el Poder Judicial (0.5%). Por el contrario, se observa una disminución del 0.8% en el presupuesto de la CEAV¹³.

Tabla 2. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$774,727,272.83	\$856,643,183.87	10.6%
Fiscalía/ Procuraduría	\$497,648,550.12	\$520,061,376.00	4.5%
CEAV	\$9,000,000.00	\$8,924,263.47	-0.8%
Poder Judicial	\$488,845,895.55	\$491,203,370.15	0.5%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$1,770,221,718.50	\$1,876,832,193.49	6.0%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Nayarit.

2.3.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los actores procesales por lo general muestran diferencias importantes, proporcio-

¹³ En el análisis no se incluye el presupuesto del Instituto de la Defensoría Pública de Nayarit, dado que en la respuesta a solicitud de información no se compartió el dato, con esta aclaración: "La información es exclusiva de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nayarit, toda vez que el Instituto es un órgano desconcentrado de la misma, que sólo cuenta con autonomía técnica y de gestión, esto acorde a lo establecido en el Artículo 4 de la Ley de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica para el Estado de Nayarit".



nalmente. Tras analizar los datos del estado, observamos que la Fiscalía recibe 61 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública¹⁴.

2.3.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

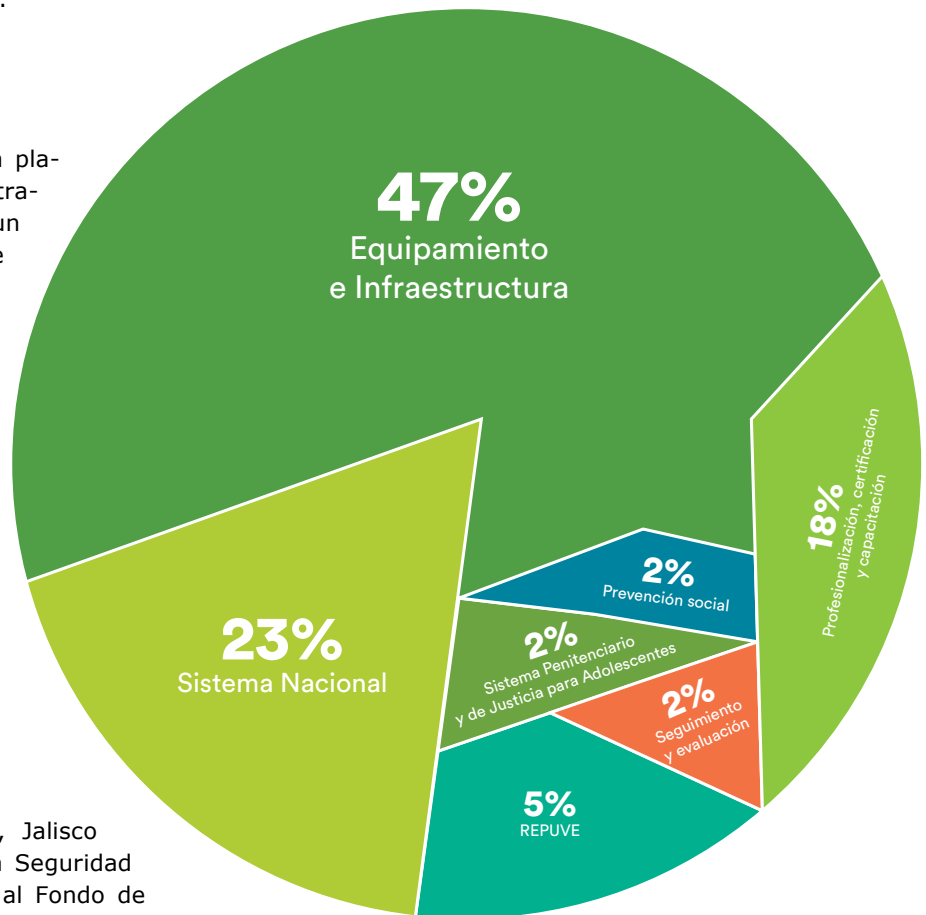
Al equiparar el presupuesto de Nayarit con lo que sucede a nivel nacional, en general observamos que la relación entre carga de trabajo y asignación presupuestal sí se verifica, pero no existe proporcionalidad entre éstos, como mostramos en la Tabla 3.

2.3.4 Presupuesto FASP

En complemento al presupuesto estatal, Jalisco accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en ejercicio fiscal 2020 y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios, y que los apoyan en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

Durante el ejercicio fiscal 2020, el FASP asignó a Nayarit un presupuesto de 226,330,916 pesos, el cual se compone en un 80% de aportación federal y un 20% estatal.

Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En la distribución por programa, se observa que el 47% (106.5 millones de pesos o mdp) del presupuesto se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 23% (52.1 mdp) para el Sistema Nacional de Información.

Tabla 3. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	Nayarit	\$1,229,032.85	13731	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Nayarit	\$26,906,263.09	394	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Nayarit	\$722,345.71	394	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Nayarit	\$39,758,872.04	253	

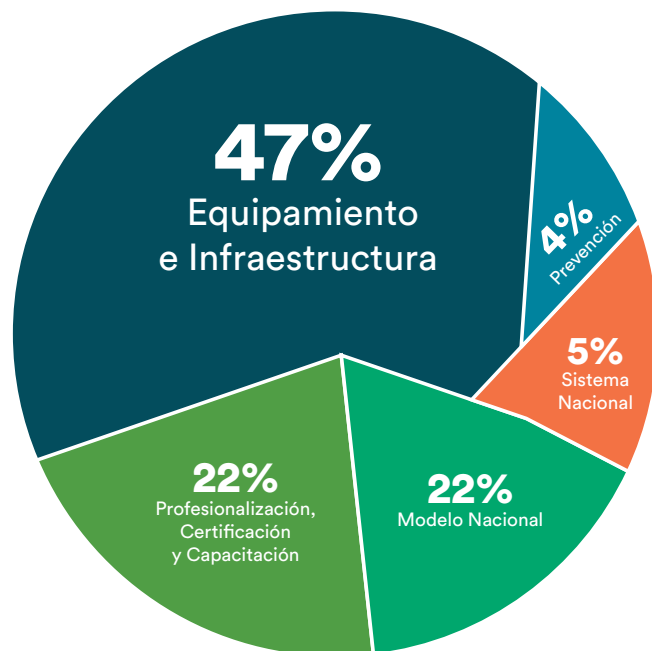
¹⁴ Dado que no se obtuvo el presupuesto de la Defensoría Pública, no fue posible equiparar este con el presupuesto de la Fiscalía y la CEAV.



2.3.5 Presupuesto Fortaseg

Se destinaron 40,188,083 pesos del Fortaseg para Nayarit, monto que se distribuye en los municipios de Bahía de Banderas, Santiago Ixcuintla y Tepic. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una aportación municipal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron Equipamiento e Infraestructura, con un 47% (19.0 mdp), 22% (8.9 mdp) para profesionalización, certificación y capacitación, y 22% (8.6 mdp) para el Modelo Nacional de Policía.

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de seguridad pública. Nayarit dio prioridad al mejoramiento de las condiciones de seguridad pública, a través del equipamiento de las instituciones relacionadas con la prevención y combate de los delitos de alto impacto, así como al fortalecimiento de las capacidades y certificación de los elementos policiales.

2.4 Sistema informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta de gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, son clave

para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Para ello, deben contar con los siguientes atributos:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo a la investigación*, pueden apoyar a la construcción e identificación de patrones criminales, así como de zonas de riesgo, de riesgos procesales y tendencias del sistema, ya que proveen y procesan los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden proveer información pública que permita dar seguimiento a la actuación institucional de manera automatizada.

En todo caso, lograr un adecuado flujo de información es esencial. Los sistemas informáticos adecuadamente planeados apuntan a ese objetivo, articulando el trabajo entre los operadores y reduciendo la asimetría entre las partes (o impulsando la *igualdad de armas* en el proceso). Una visión sistémica bien aplicada en este apartado pone en manos de los operadores herramientas de coordinación que facilitan la homologación de criterios e incrementan la capacidad de respuesta y efectividad.

Es por ello que las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del sistema de justicia procesal penal. En suma, determinan la capacidad de interconexión de las instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, la capacidad para contener las carpetas, las causas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales. Como se ve, pueden constituirse como herramientas de transparencia y control, para evitar que se realicen modificaciones indebidas en los procesos digitalizados.

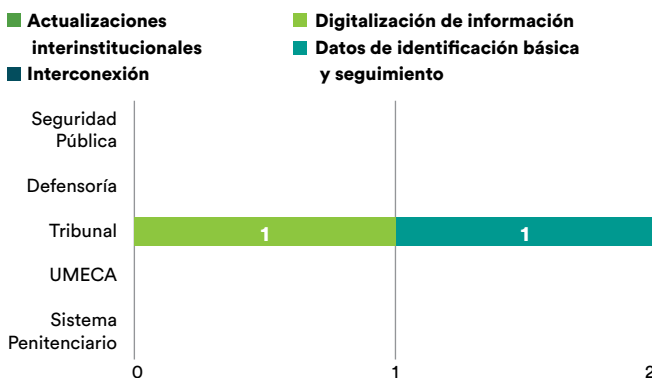


2.4.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 se muestran las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Nayarit, orientadas a los siguientes objetivos:

- Lograr la *interconexión* entre las diferentes instituciones, ya que esto determina el flujo de información y la capacidad de las instituciones para establecer lograr una gestión basada en el diálogo entre ellas.
- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el *seguimiento* de los casos y el análisis estadístico.
- Albergar las *carpetas digitalizadas* con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que cruza por las diferentes instituciones.
- Registrar en las carpetas las actuaciones de cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir la modificación indebida de las carpetas.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Nayarit.

A continuación, presentamos el seguimiento de estas capacidades en cada institución.

Fiscalía General

La institución no reportó información con respecto a un sistema informático.

Defensoría Pública

En lo que toca directamente al sistema de justicia penal, se cuenta con un registro interno, pero no con un sistema de interconexión con la Fiscalía o el Poder Judicial. Se menciona que existía un proyecto para lograr la interconexión entre las tres instituciones, pero que no se ha puesto en marcha.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La institución no reportó información con respecto a un sistema informático.

Poder Judicial

El Poder Judicial cuenta con el Sistema Informático de Gestión de Centros Regionales de Justicia Penal (SIGI), que contiene módulos de oficialía, auxiliar de sala, secretario de causa, agendas, amparos, ejecución de sanciones, abogados, administración del sistema, kiosco expendedor de copias de audio y video de audiencias y copias de audiencias. Genera reportes de causas recibidas, incidencia de delitos, audiencias, participación o audiencias por tipo de defensa –pública o privada–, medidas cautelares, imputados y sentencias. El sistema también genera el Número Único de Causa. No cuenta con interconexión con otras instituciones.

Seguridad Pública

La institución reporta no contar con un sistema de registro y procesamiento de información, más allá del uso de Excel.

UMECA

Se cuenta con el Registro Nacional de Personas de Seguridad Pública y Privada, cuya principal funcionalidad es llevar el registro de las personas mediante la Clave Única de Personal Kardex (en lo que respecta al personal de Seguridad Pública y Privada), como nombre, domicilio, carta de no antecedentes penales, carta de no laborales y referencias. Más que estadística, se usa para generar constancias. Se comparte con Seguridad Pública y no permite la interconexión. Dicho sistema no se califica como un sistema informático.

Sistema Penitenciario

Reporta contar con un sistema informático desde 2018, llamado Estadística Penitenciarias, que se basa en Excel. Es utilizado para llevar un mejor control de los ingresos, egresos, traslados e incidentes en los centros peniten-



ciarios. También permite conocer variables de población vulnerable y de origen extranjero privada de la libertad. La información es usada para los Cuadernos de Información Estadística Penitenciaria Nacional y Datos Estadísticos de la Población Privada de la Libertad Vulnerable y de Origen Extranjero.

2.4.2 Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar los siguientes atributos mínimos:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión entre instituciones para facilitar el flujo de la información y la capacidad de gestionar los objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas, mediante las cuales se pueda dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora en la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que atraviesa a las diferentes instituciones.
- Que posibiliten el registro de las actuaciones realizadas por cada institución en las carpetas digitalizadas, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por todo lo anterior, es muy importante que todas las instituciones operadoras cuenten con herramientas que les permita sistematizar y digitalizar la información que se genera durante los procesos del sistema de justicia. De esta forma se puede asegurar la interconexión bajo un esquema de registro con variables homogéneas, para garantizar la gestión de los objetivos y metas en común. El resultado más deseable: estadísticas completas y eficientes para la toma de decisiones.

Por otra parte, el contexto de la pandemia por covid-19 no ha hecho más que subir el listón de los retos institucionales respecto a la sistematización de los procesos y los servicios. Las medidas de confinamiento han puesto de manifiesto la necesidad usar nuevas tecnologías

para dar continuidad a los procesos, al tiempo que se modernizan.

En suma, las instituciones del Nayarit deberían considerar invertir en sistemas informáticos que les permitan tener un mejor control sobre la gestión y el desempeño de su trabajo. Si bien algunas reportan utilizar programas para algunos procedimientos, éstos no deben ser tomados por sistemas informáticos hechos y derechos que abarquen la operación de la institución. Sólo el Poder Judicial cuenta realmente con un sistema informático.

2.5 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Defensoría Pública

La institución reporta no contar con un sitio web propio en el que se difunda información relacionada con su operación. Además, señala que no genera información adicional a la obligatoria. Agrega que en el área penal utilizan los números de casos designados por la Fiscalía o el Poder Judicial. No cuentan con un área de estadística, ni sistemas de monitoreo y evaluación. Su ley no contempla la participación de la sociedad civil y, por tanto, no tiene actividades de colaboración con ella.

Poder Judicial

La institución no informa sobre sitio web alguno. Menciona que en 2020 no se realizaron convenios de colaboración en materia de ejecución de medidas no privativas de la libertad. Sin embargo, reportan haber trabajado en un Reto de 100 días con USAID –la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional– con el propósito de prevenir y combatir los delitos de robo y violencia familiar.

Seguridad Pública

Reporta que no cuenta con sitio web propio en el que pueda difundir la información de transparencia; ésta la reporta en las plataformas estatal y nacional de transparencia. Su ley contempla la participación ciudadana, pero no se reportaron acciones concretas.

Sistema Penitenciario

Reporta, igualmente, que no cuenta con sitio web alguno para difundir la información de transparencia; ésta la reporta en las plataformas estatal y nacional de transparencia.



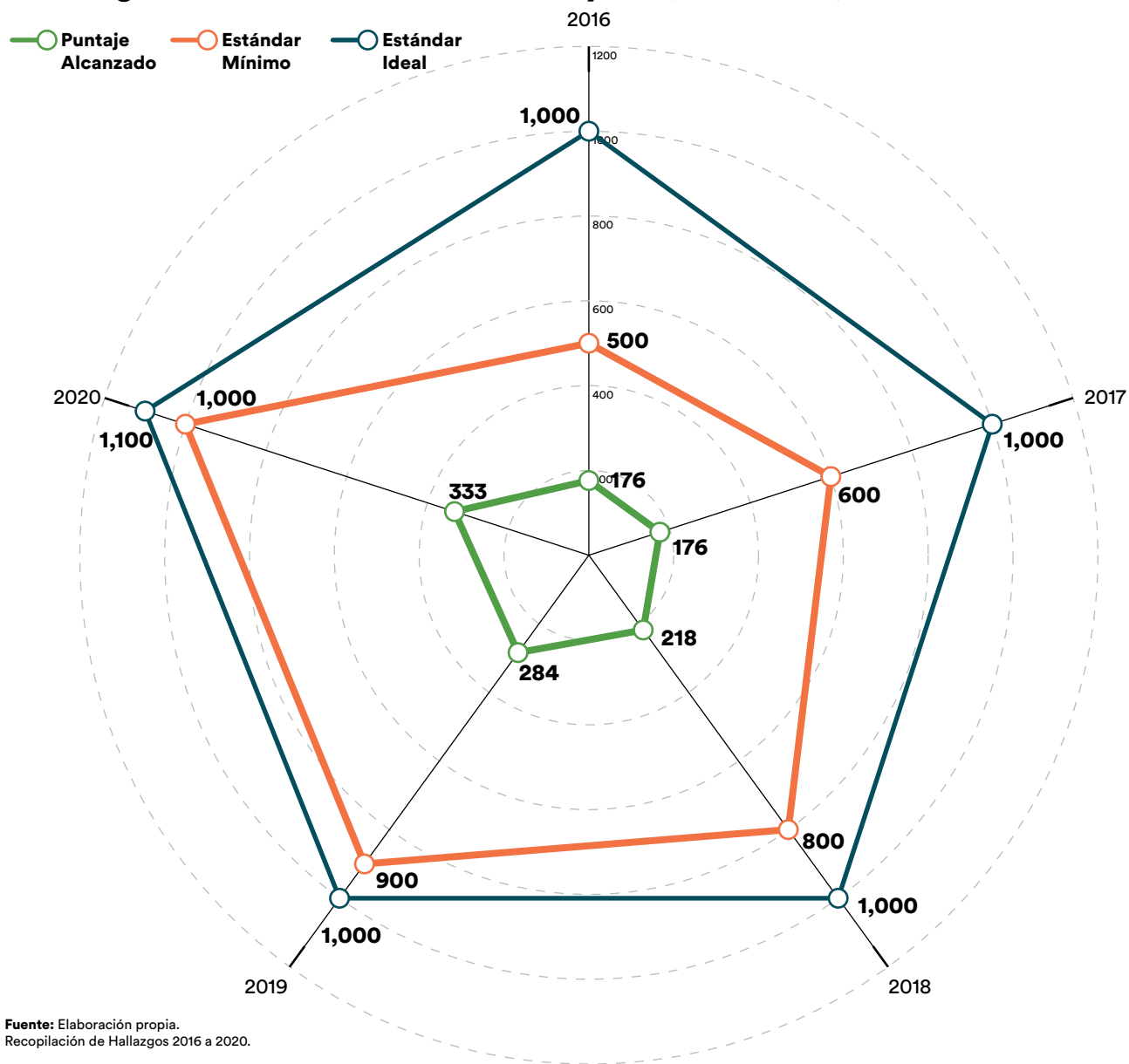
2.6 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. Nayarit alcanzó un puntaje de 333 puntos,

Ranking de consolidación de SJP Nayarit (2016-2020)





muy por debajo del estándar mínimo establecido, lo que coloca al estado en la posición 27 del ranking. A través de los años en que se ha publicado *Hallazgos*, Nayarit ha permanecido dentro de las últimas posiciones. De 2019 a 2020 Nayarit presentó un incremento del 17.3%, y para el período 2016-2020 la variación fue de 89.2%.

Conclusiones de los condicionantes

Contamos con poca información relacionada con la instancia de coordinación técnica estatal; sin embargo, queda claro que no se realizaron actividades en 2019 y 2020, y otras instituciones reportaron que no hay coordinación interinstitucional. Esto debe indicar que la Comisión de Consolidación del Sistema Penal Acusatorio no está operando y/o carece de resultados tangibles de coordinación.

Por otro lado, los sistemas informáticos son prácticamente inexistentes, salvo en el Poder Judicial. De hecho, las respuestas a las solicitudes de información parecen mostrar una falta de conocimiento general sobre lo que es un sistema informático. Estas carencias son, hasta cierto punto, previsibles, dadas las circunstancias presupuestales de las instituciones operadoras. Sin embargo, no debería dejar de ser prioritaria la búsqueda de la sistematización adecuada de la información en las instituciones de justicia penal, por el impacto que tiene en la gestión y en el monitoreo y evaluación del desempeño.

En el renglón de los recursos financieros, debe notarse que la Secretaría de Seguridad Pública tenía el mayor presupuesto entre las instituciones operadoras en 2019 y también fue la que más aumentó su presupuesto entre 2019 y 2020. Esto nos indica una mentalidad más enfocada en la seguridad que en la calidad de justicia penal, idea que se refuerza cuando observamos que tanto el FASP como el Fortaseg enfocan la mayoría de su presupuesto (47% ambas) en equipamiento e infraestructura (también se debe notar que lo hacen en menor proporción que en otras entidades federativas, lo que es una buena señal; es decir, se favorecen en mayor proporción otros temas, como capacitación).

Por otra parte, el alcance de los esfuerzos de planeación es muy variable, dependiendo de la institución que se trate. Entre las instituciones que reportaron algún sistema de planeación, el Poder Judicial y la Secretaría de Seguridad Pública utilizan tanto la planeación estatal como planeación institucional anual. Entretanto, otras instituciones, como la Defensoría Pública, al pertenecer a la Secretaría General de Gobierno deja la planeación totalmente fuera en lo presupuestal y en metas y objetivos anuales.

Por último, las instituciones cumplen en el apartado de la transparencia con lo mínimo requerido por la ley. A diferencia de otras entidades, no cuentan, según lo reportado, con sitios web de transparencia propios. Tampoco en las respuestas se reflejó algo sustantivo sobre participación ciudadana; quizás con la excepción de un proyecto en la Defensoría de 'Reto de 100 días', con USAID, para reducir la violencia familiar y el robo.



CAPÍTULO
3

Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.

3.1 Infraestructura

La entidad se divide en los distritos judiciales de Tecuala, Santiago, Tepic, San Pedro Lagunillas, Ixtlán del Río y Bahía de Banderas. Según lo reportado por la ICTE, todos cuentan con representación de la Fiscalía General de Justicia, del Poder Judicial, del Instituto de la Defensoría Pública del Estado, la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas.



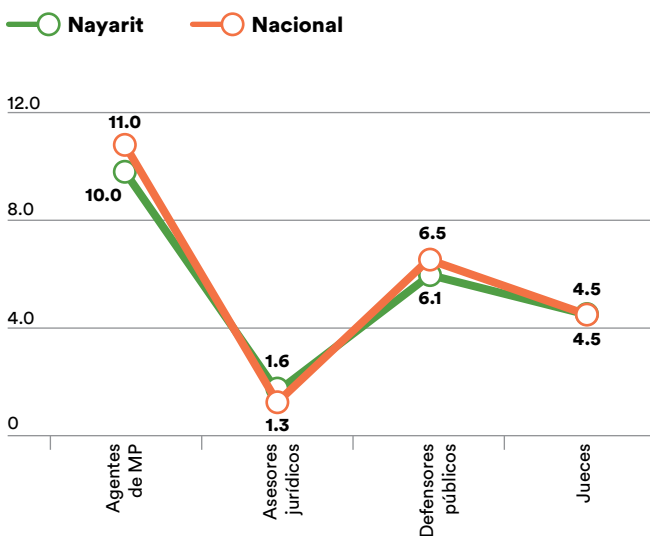
3.2. Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera

3.2.1 Personal suficiente

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

Así, es necesario comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia por cada 100 mil habitantes de Nayarit con la tasa a nivel nacional. Observamos que, al contar con 10 ministerios públicos, 1.6 asesores jurídicos, 6.1 defensores públicos y 4.5 jueces, el estado se encuentra por debajo del promedio nacional¹⁵.

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: Censo Nacional de Procuración e Impartición de Justicia Estatal/INEGI.

3.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para des-

empeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

¹⁵ No se incluye el dato de policías ministeriales y peritos pues no aparece en el Censo del Inegi, y la Fiscalía de Nayarit no respondió a la solicitud de información de México Evalúa.



Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido

En Nayarit realizamos el análisis en cuatro instituciones integrantes del sistema de justicia penal local: la Fiscalía, el Poder Judicial, la Defensoría Pública y la Comisión de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en el estado:

Como se observa, el estado del Servicio Profesional de Carrera en las instituciones de Nayarit es muy variable. De las instituciones analizadas, una de ellas cuenta con este mecanismo vigente en su normatividad y en operación: el Poder Judicial. La Defensoría Pública, aunque cuenta con un Servicio Profesional de Carrera y éste se encuentra vigente en su normatividad, actualmente no se encuentra operando. Finalmente, la Asesoría Jurídica de Víctimas reporta no contar con este mecanismo.

A continuación, mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas.

Fiscalía General

No respondió a nuestras solicitudes de información.

Defensoría Pública

Reporta contar con la Ley de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica en los artículos 48, 49, 50 y 51. Sin embargo, también señala que el SPC no opera, ya que su funcionamiento depende de lo que disponga una Junta de Gobierno contemplada en la ley.

Asesoría Jurídica de Víctimas

No se cuenta con información relacionada con el Servicio Profesional de Carrera.

Poder Judicial

El servicio se encuentra vigente y en operación, como se puede ver a través de las convocatorias compartidas por la institución. El SPC se contempla en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit e incluye evaluación, elementos de carrera judicial y sistemas de promoción de los servidores públicos.

Secretaría de Seguridad Pública

Reportan contar con un SPC vigente pero que no opera y, por lo tanto, no existe personal asignado a él.

UMECA

La institución reporta que el SPC se encuentra vigente en la Ley General del Sistema de Seguridad Pública y en el Reglamento Interno de la Policía Estatal. Sin embargo, también reporta que no se encuentra en operación.

Sistema Penitenciario

Reporta contar con el SPC en la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública y en el Reglamento de la Policía Estatal como Servicio Civil de Carrera Policial. Sin embargo, la institución también especifica que aunque la ley es vigente, no se encuentra en operación y no cuenta con personal incorporado.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del sistema de justicia penal puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que impactan directamente en su diseño organizacional.

En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como de 'Tres Pisos'. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas se han identificado propuestas para formalizar

Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Nayarit	2.5	3	1.5	SD	7



su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e, incluso, la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes se ofrece el servicio.

Con respecto a las instituciones de Nayarit, la información disponible nos permitió identificar lo siguiente:

Fiscalía General

La institución no reportó información sobre modelos de gestión en nuestras solicitudes de información. Sin embargo, se pudo conocer en las páginas de la *Revista de la Fiscalía General del Estado*¹⁶ que cuentan con el modelo de gestión de Tres Pisos.

Defensoría Pública

El Instituto reporta que no cuenta con un manual de organización ni con un modelo de gestión, sólo con algunos procesos de canalización, que parecen favorecer la conciliación de diversas materias y la justicia alternativa en lo penal. También comentan que los procedimientos se pueden encontrar en la Ley de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica para el Estado de Nayarit, artículo 9.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La institución no reportó información con respecto a su modelo de gestión.

Poder Judicial

El Tribunal utiliza la metodología de agendamientos de bloques, que permite una mejor distribución de las salas de audiencias y da certidumbre a los litigantes sobre los tipos de audiencias que podrán encontrar cada día. Sin embargo, reportan haber puesto en 2020 a un juez de oralidad penal a cargo de la administración judicial, algo que se considera una mala práctica.

Seguridad Pública

La institución reportó basar su gestión en el Protocolo Nacional de Primer Respondiente y la normatividad que lo fundamenta. Se mencionan también algunos procesos de traslados del CERESO, CERESOFE y CIPA; también el Reglamento Interno de la Policía Estatal en el artículo 22, sobre las Atribuciones de la Policía de Investigación y Análisis. Toda esta normatividad no califica de ningún

modo como un modelo de gestión. También mencionan tener identificados planes de mejora para solicitar al FASP anualmente. Y hacen alusión al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

UMECA

La institución no reportó información con respecto a su modelo de gestión.

Sistema Penitenciario

Reporta que no cuenta todavía con un modelo de gestión, pero señala que está trabajando actualmente en el perfil y competencias del equipo técnico.

3.4 Modelos de investigación

La Fiscalía no respondió a la solicitud de información; por ello, carecemos de detalles sobre este punto.

Conclusiones de los habilitantes

Normalmente en la sección de los habilitantes evaluamos una colección amplia de elementos, pero la falta de respuesta a nuestras solicitudes de información por parte de la Fiscalía y la información limitada en las respuestas de las demás instituciones operadoras provocó que nuestro análisis se redujera básicamente al Servicio Profesional de Carrera y los modelos de gestión.

Es importante resaltar que aunque prácticamente todas las instituciones –Defensoría, Secretaría de Seguridad Pública, UMECA y Sistema Penitenciario– cuentan con normatividad vigente en lo concerniente al Servicio Profesional de Carrera, en realidad no opera. La excepción es el Poder Judicial, que parece tener una carrera judicial debidamente definida y operando.

Por otra parte, en lo que toca a la gestión fue necesario realizar una investigación adicional para averiguar que la Fiscalía cuenta con el modelo de Tres Pisos. Por lo demás, casi ninguna institución operadora cuenta con un modelo de gestión. La excepción, de nuevo, es el Poder Judicial, que cuenta con el sistema de agendamiento de audiencias por bloques, lo que ofrece mayor certidumbre a las partes sobre tiempos y calidad de las audiencias.

¹⁶ Disponible en <https://fiscaliageneral.nayarit.gob.mx/web/wpanel/server/revista/revista1.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2021.



CAPÍTULO
4

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?



Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada directamente por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

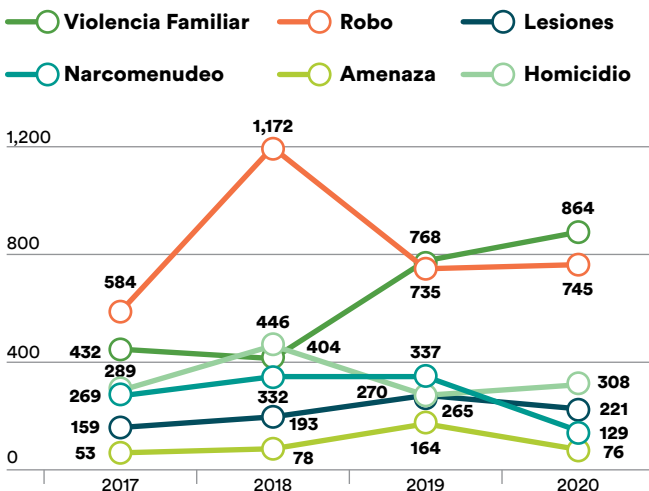


4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

Las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que durante 2020 en Nayarit se registraron 4,165 delitos del fuero común. También muestran que la violencia familiar ha sido el delito con el incremento más marcado en los últimos años: 12.5% entre 2019 y 2020. De igual manera, se observa un incremento de 14.1% en homicidios y de 1.4% en robos durante el último año. Por el contrario, se nota una disminución importante en los delitos de narcomenudeo (-61.7%), amenazas (-53.7%) y lesiones (-16.6%).

Gráfica 5. Incidencia delictiva Nayarit (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

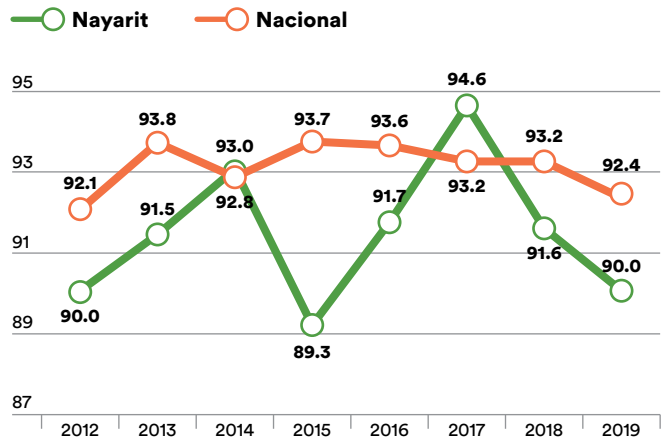
Como complemento a estos datos, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Nayarit son la inseguridad, con 50.4%; la salud, con un 43.1%, y el desempleo, con un 40.2%. Los cajeros automáticos en vía pública son los espacios donde la población se siente más insegura, seguidos por el banco y la calle.

4.1.2. Cifra negra

De acuerdo con la Envipe, se estima que durante 2019, en Nayarit, se denunció el 14.4% de los delitos (cifra que en 2018 fue de 12.4%), de los cuales el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en el 68% de los casos. Es decir, se inició carpeta de investigación en el 10% del total de delitos, lo que deja la cifra negra en 90%.

La cifra negra de Nayarit para este periodo es la más baja alcanzada desde 2012. En comparación con la cifra negra nacional, la de la entidad generalmente ha permanecido por debajo desde 2012, con excepción de 2017, cuando superó al promedio nacional.

Gráfica 6. Cifra negra Nayarit (2012-2019)

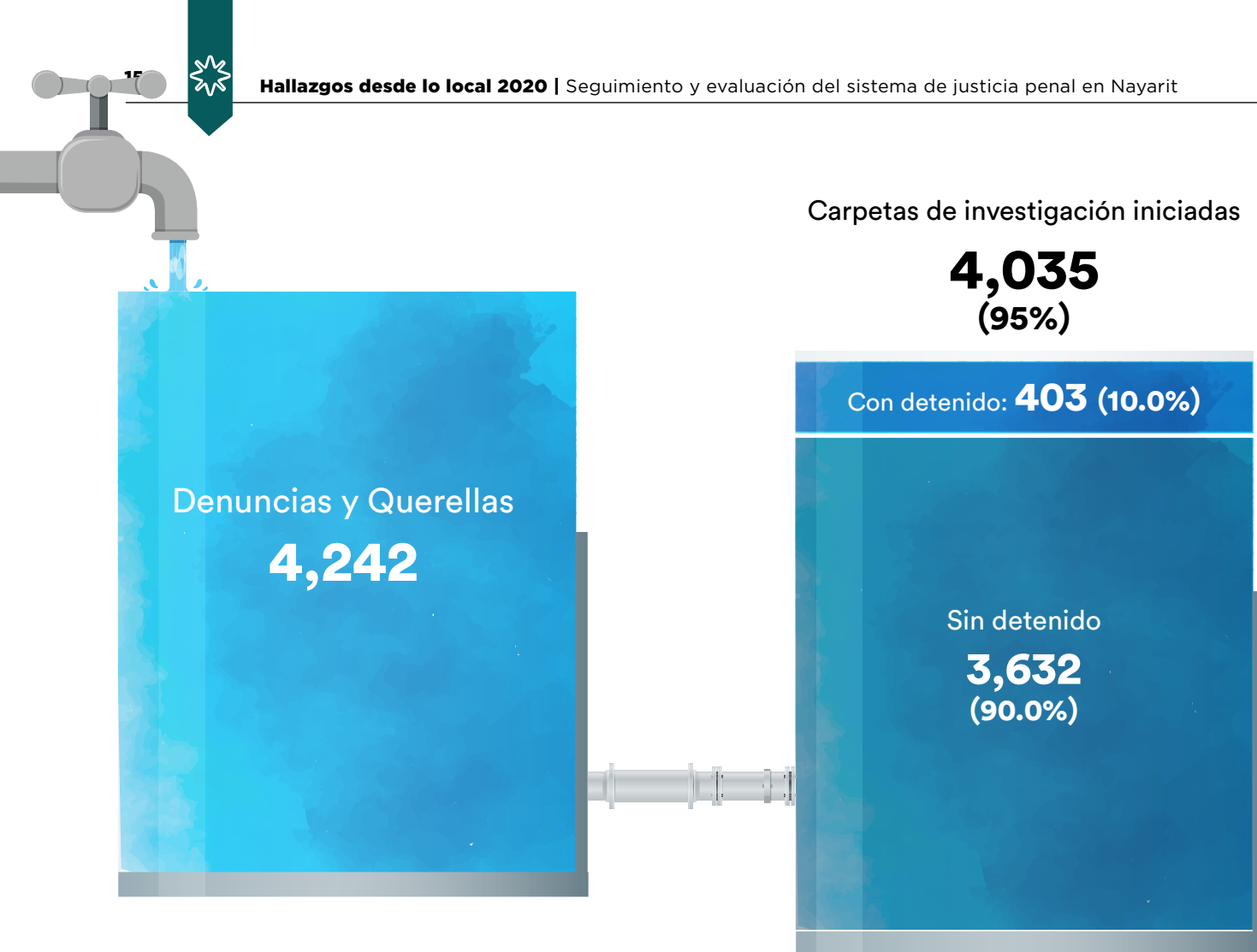


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

4.1.3. Índice de confianza en el sistema de justicia penal

La desconfianza a las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza¹⁷ hacia las autoridades del sistema de justicia penal a nivel nacional es de -8.4. Nayarit presentó un nivel de confianza del 1.2 dentro del periodo. Dentro del estado, es la Policía Federal la institución que genera mayor confianza, con 15.6, seguida por la Fiscalía General de la República, con 9. En contraste, la Policía Ministerial o judicial es la institución que presenta mayor desconfianza, con -3.2.

¹⁷ El índice de Confianza en el Sistema de Justicia Penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de desconfianza" (o entre "mucha confianza" y "mucha desconfianza") de las cifras de la Envipe.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

4.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal 2020

En 2020, la Fiscalía General de Nayarit recibió 4,242 denuncias e inició carpetas de investigación para 4,035 ellas, logrando un porcentaje de apertura de carpetas del 95%, el cual que se encuentra por encima del promedio nacional, que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas, 403 fueron con detenido y 3,632 sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 4,297. De éstos, el 57.1% (2,453) se encuentra en trámite, el 4.6% (197) fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 16.4% (706) fue determinado por el ministerio público y el 21.9% (939) fue vinculado a proceso.

4.2.1 Resultados de la Fiscalía

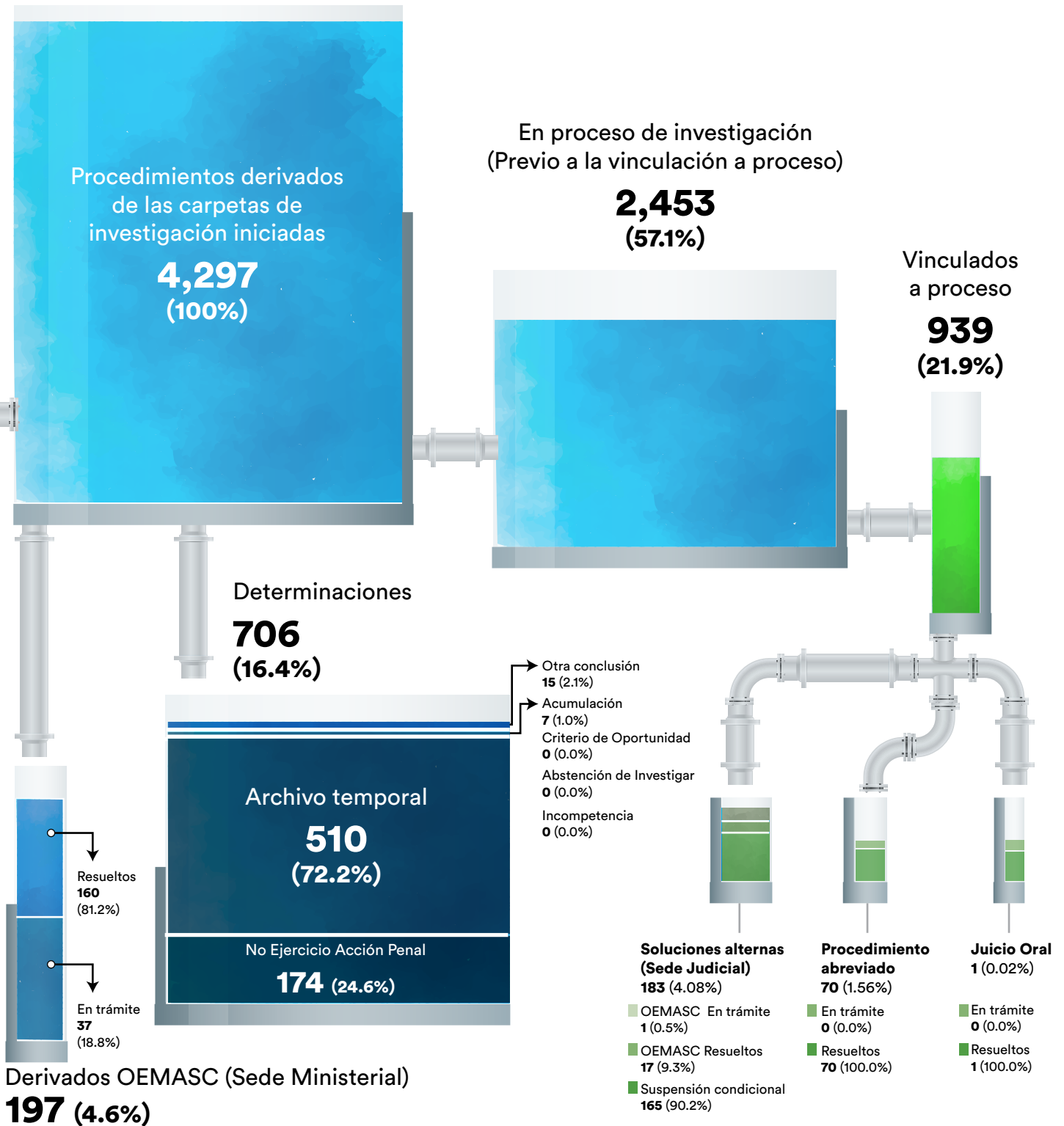
Investigaciones iniciadas

En 2020, la Fiscalía de Nayarit inició 4,035 carpetas de investigación, de las cuales 403 (10%) fueron con detenido y 3,632 (90%) sin detenido. Si comparamos con 2019, se observa una disminución de 15.8% en cuanto al número total de carpetas iniciadas. Observamos también que el porcentaje más alto de carpetas iniciadas fue por delitos contra la familia (28.2%), seguido por delitos contra el patrimonio (26.3%). Entretanto, los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la sociedad (0.6%) y delitos contra la libertad (2.2%)¹⁸.

¹⁸ La Fiscalía General del Estado de Nayarit no respondió a la solicitud de información de México Evalúa para la elaboración de este documento. Por ello, los resultados incluidos en este apartado se basan únicamente en la información del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

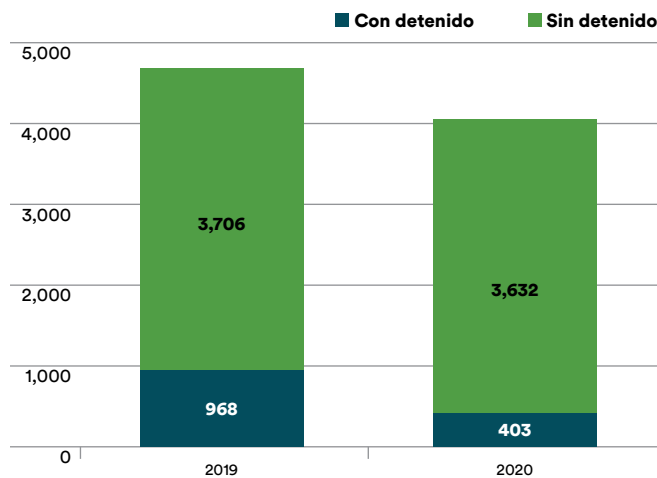


Tubería procesal penal Nayarit 2020

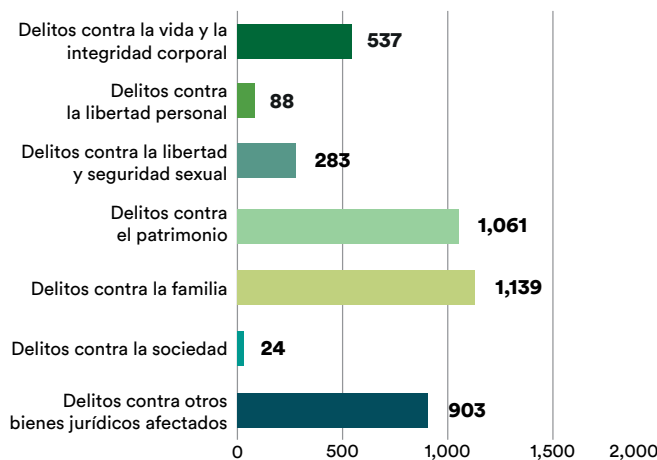




Gráfica 7. Carpetas de investigación iniciadas



Gráfica 8. Carpetas iniciadas por tipo de delito



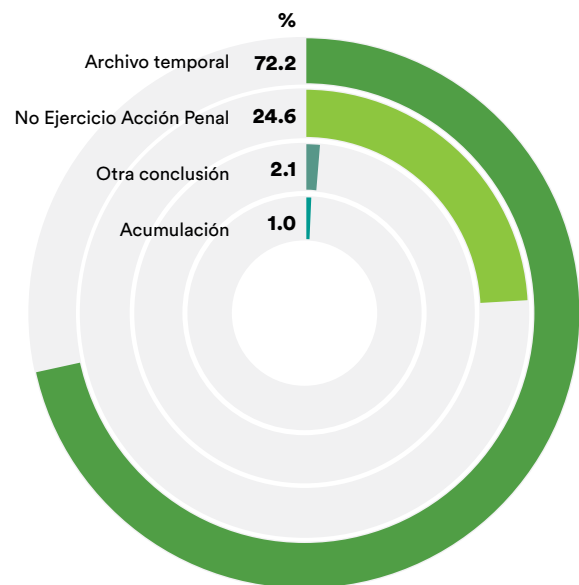
Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas entre los 122 fiscales¹⁹ que operan en el estado de Nayarit, encontramos que cada uno inició en promedio 33 investigaciones durante el año.

Tipos de determinaciones del MP

El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 16.4%, por debajo del porcentaje nacional, que fue de 41%. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (706) se distribuyó de la siguiente manera: 72.2% archivo temporal, 24.6% no ejercicio de la acción penal, 1% acumulación y 2.1% otras conclusiones.

Gráfica 9. Tipos de determinaciones



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación que están en trámite o en proceso al finalizar el año. En Nayarit se calculó una tasa de congestión ministerial del 57.1% al concluir 2020. A nivel nacional el porcentaje de congestión ministerial se encuentra en 49%. Lo anterior nos lleva a inferir que la Fiscalía no está logrando aplicar criterios para la atención y determinación de casos ni una política de priorización que privilegie la atención de casos con uso de violencia, de alto impacto social, con un riesgo para las víctimas y/o que implican violaciones de derechos humanos.

¹⁹ De acuerdo con el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020.



Vinculación a proceso

Durante 2020, en Nayarit se vincularon a proceso 939 carpetas de investigación, lo que representa el 21.8% del total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, cifra menor que el año pasado (32.4%) y superior que el promedio nacional (2.5%).

Justicia alternativa en sede ministerial

La Fiscalía de Nayarit registró un total de 197 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCSP), lo que representa un 4.6% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Este porcentaje está por debajo del promedio nacional, que fue de 6.1% para este periodo. Del total de procedimientos derivados a MASCSP se resolvió el 81.2% (160), mientras que al final del año continuaba en trámite el 18.8% (37). De los casos resueltos a través MASCSP, el 100% se solucionó por mediación.

Medidas cautelares

De acuerdo con los datos del MES, se impuso medida cautelar al 28.9% de los imputados que se encontraban en proceso penal, lo que muestra una disminución en comparación con 2019, que fue de 52%. Del total de imputados con medida cautelar, al 7.3% se le impuso prisión preventiva oficiosa, al 38.8% prisión preventiva justificada (no oficiosa) y al 53.9% restante otra medida cautelar.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

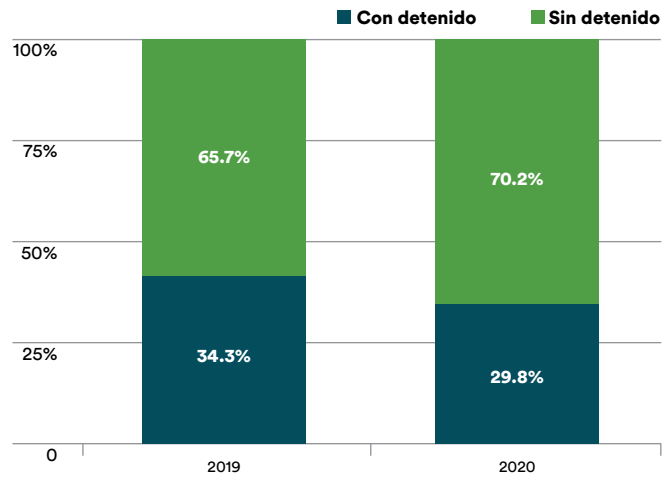
Causas penales iniciadas con y sin detenido

Durante 2020 se iniciaron 2,881 causas penales en el Poder Judicial, lo que representa una disminución del 5.2% con respecto al año anterior. De las causas iniciadas durante el año, el 70.2% fueron sin detenido y el 29.8% con detenido.

De las causas penales iniciadas en el periodo, el 29.2% fue por violencia familiar, 14% robo, 12.5% lesiones, 2.1% homicidio doloso, 1% homicidio culposo, 0.6% secuestro, 0.4% feminicidio, 0.3% extorsión, 0.2% desaparición, 0.1% desaparición forzada y 39.1% otros delitos.

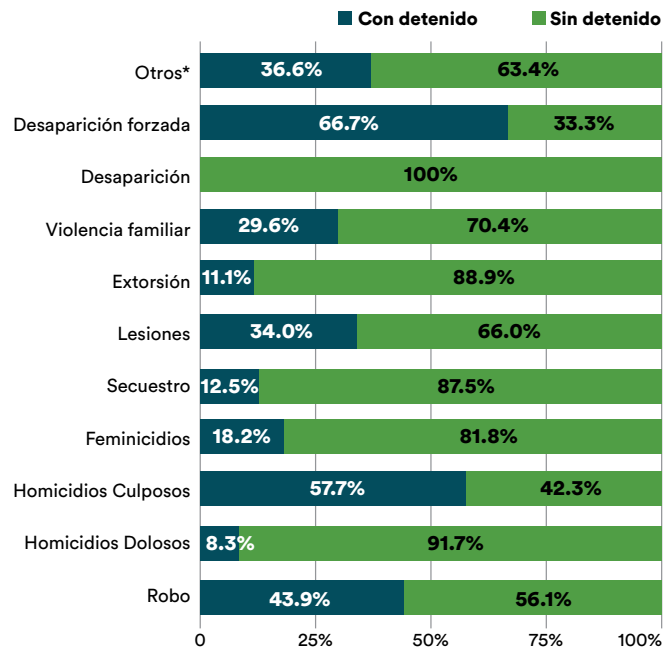
Los principales delitos que tuvieron causas penales iniciadas con detenido fueron desaparición forzada, con 66.7%; homicidio culposo, con 57.7%, y robo, con 43.9%. Entretanto, los de menor porcentaje fueron homicidio doloso (8.3%) y extorsión (11.1%).

Gráfica 10. Causas penales iniciadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

Gráfica 11. Causas penales iniciadas por tipo de delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

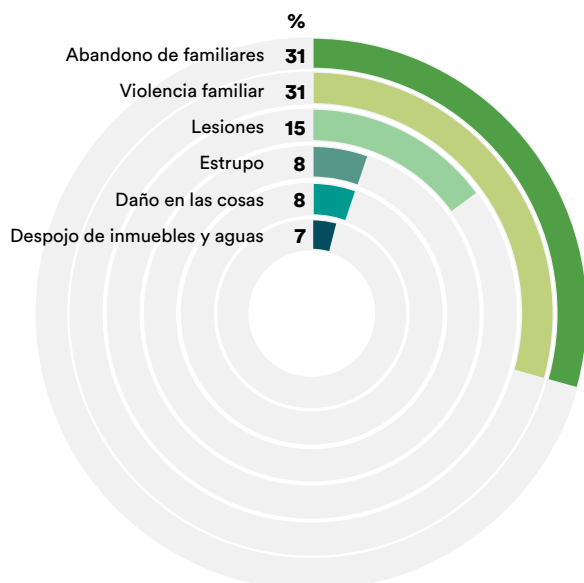


Al dividir el número de causas penales iniciadas por el Poder Judicial de Nayarit durante 2020 entre los 55 jueces del estado, estimamos que se asignaron 52 causas penales por juez, promedio que se encuentra por encima de la media nacional, calculada en 33 causas asignadas para este periodo.

Justicia alternativa en sede judicial

El Poder Judicial reportó 13 causas remitidas a MASCP. Los principales delitos enviados fueron abandono de familiares, violencia familiar, lesiones, despojo de inmuebles y cosas, daño a las cosas y estupro.

Gráfica 12. Causas remitidas a MASCP por delito



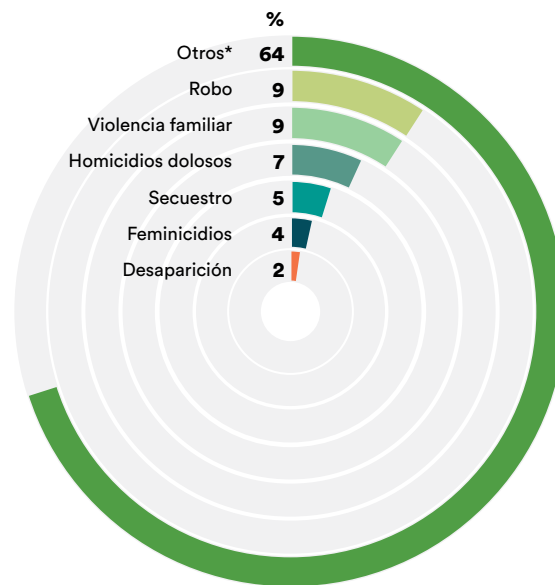
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

Resolución de los casos y tipos de finalización

Del total de causas que se iniciaron o continuaron su tramitación durante 2020, se turnó a juicio oral el 0.4%, mostrando un porcentaje similar con respecto a 2019. Desagregado por delito, el 9.1% correspondió a violencia familiar, 9.1% robo, 7.3% homicidio doloso, 5.5% secuestro, 3.6% feminicidio y 63.6% otros delitos del fuero común.

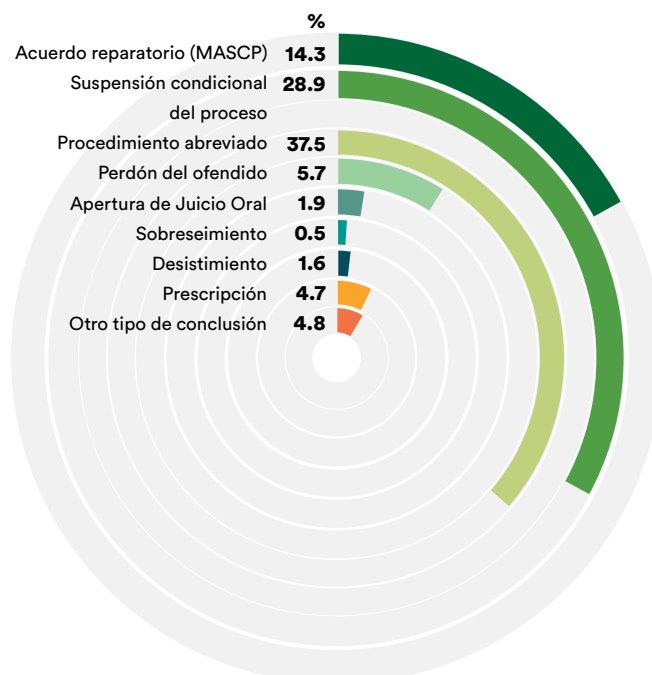
De las causas en trámite durante el periodo, el Poder Judicial concluyó el 17.5%, mostrando una disminución respecto al porcentaje de resolución de 2019, que fue del 33.8%.

Gráfica 13. Causas penales turnadas a juicio oral por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

Gráfica 14. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión



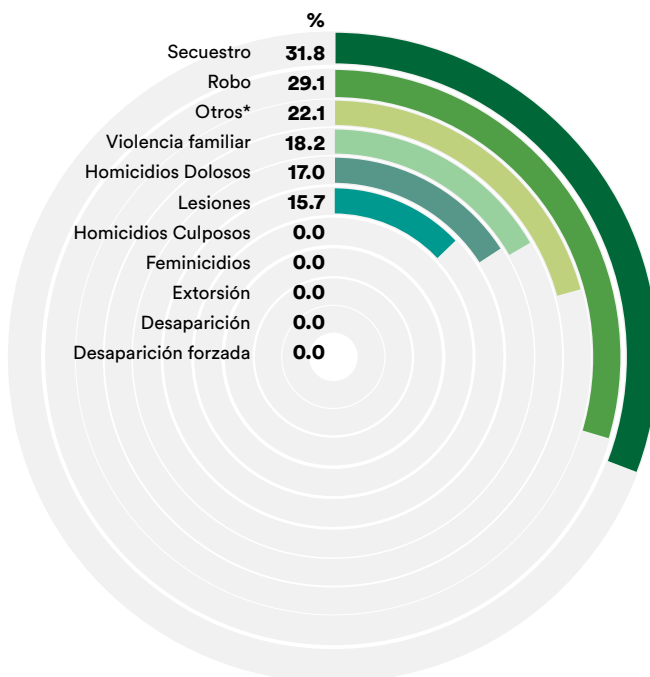
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.



Los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo fueron: procedimiento abreviado, con 37.5%; suspensión condicional del proceso, con 28.9%, y acuerdos reparatorios en mecanismos alternos para la resolución de conflictos, con 14.3%.

Al concluir el periodo los delitos con mayor porcentaje de finalización fueron: secuestro, con el 31.8%; robo, con un 29.1%, y violencia familiar, con un 18.2%. Entretanto, en los delitos de homicidio culposo, feminicidio, extorsión, desaparición y desaparición forzada no se concluyó ninguna causa activa.

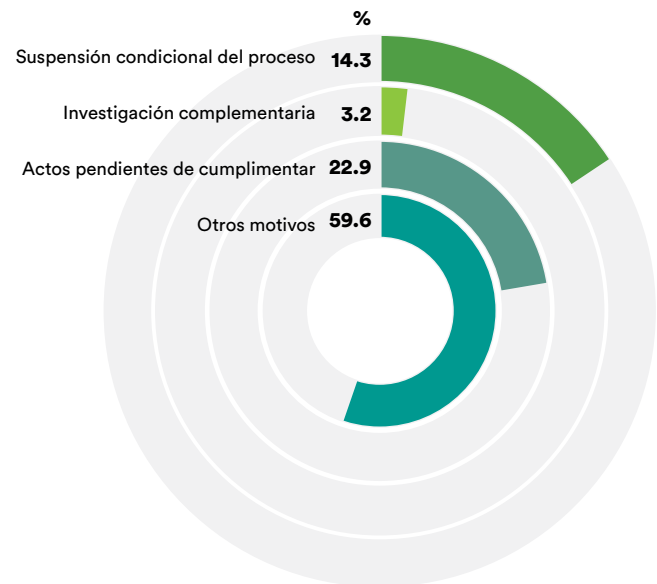
Gráfica 15. Porcentaje de causas finalizadas por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

La tasa de congestión en sede judicial, esto es, el porcentaje de casos pendiente de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 67.7% para 2020, cifra menor que en 2019, cuando fue de 68.1%. De hecho, la tasa de congestión de Nayarit estuvo por encima del promedio nacional, que para este periodo se calculó en 52%. Los motivos por lo que los casos quedaron pendientes de concluir al finalizar el año fueron: por actos pendientes de cumplimentar (22.9%), suspensión condicional de proceso en trámite (14.3%), investigación complementaria (3.2%) y por otros motivos (59.6%).

Gráfica 16. Causas pendientes de cumplimentar



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

Sentencias

El porcentaje de las sentencias emitidas en Nayarit durante 2020, con respecto al total de causas penales en trámite, fue de 6.9%, menor al porcentaje de 2019, que fue de 8.9%. El 99.3% de las sentencias emitidas fueron condenatorias y el 0.7% absolutorias. El desagregado por delito deja ver que los delitos con mayor número de sentencias emitidas fueron violencia familiar (28.7%), robo (16%) y homicidio doloso (3.5%).

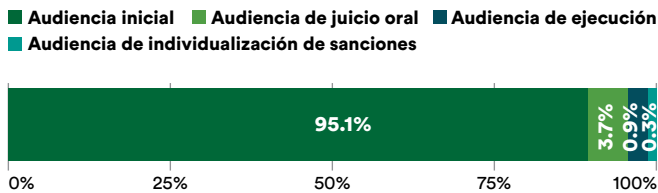
Audiencias

El Poder Judicial de Nayarit programó 11,828 audiencias, lo que representa un incremento del 13.1% con respecto al año anterior. De éstas, el 95.3% fueron realizadas y el 0.3% fueron diferidas; éste último valor es menor al porcentaje de audiencias diferidas de 2019, cuando fue de 1%. Del total de audiencias realizadas, el 95.1% fueron audiencias iniciales, 3.7% juicio oral, 0.9% audiencias de ejecución y 0.3% individualización de sanciones.

El promedio de duración de las audiencias en Nayarit fue de 48 minutos para iniciales, 170 minutos para juicio oral, ocho minutos para las audiencias de ejecución y 43 minutos para audiencias de individualización de sanciones.

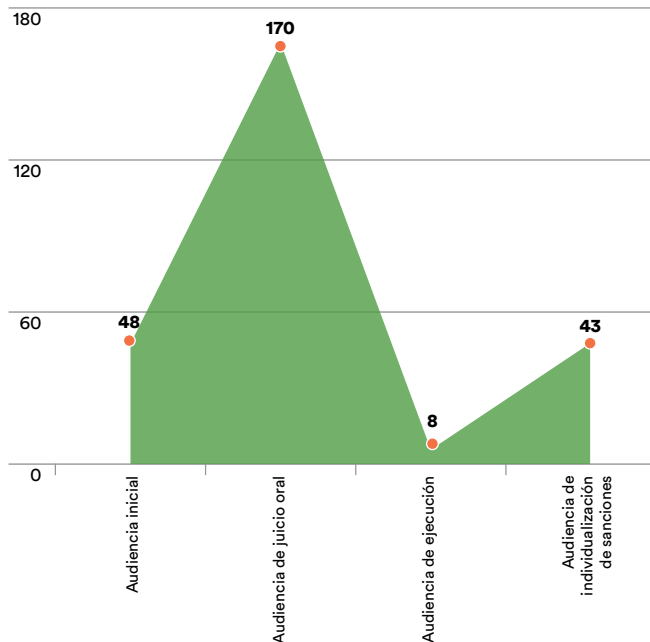


Gráfica 17. Porcentaje de audiencias realizadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

Gráfica 18. Tiempo promedio duración de una audiencia (minutos)

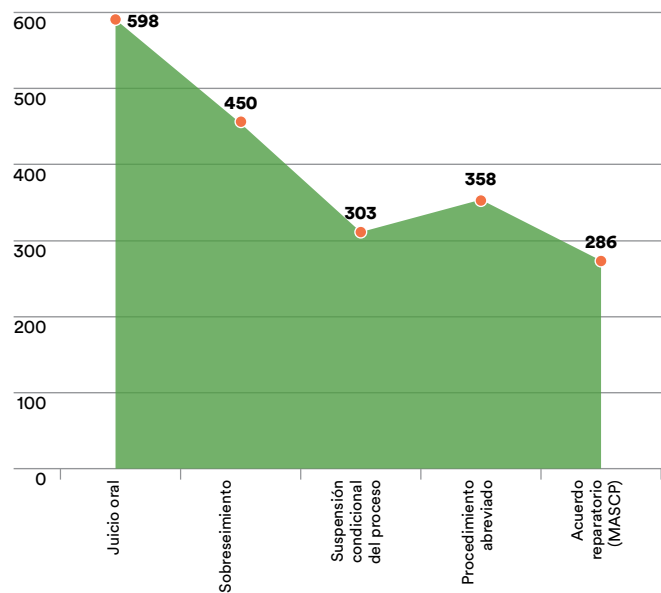


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

En cuanto al tiempo promedio de finalización de una causa penal en primera instancia, en Nayarit se tomaron 354 días, 40 días más que el promedio de 2019, que fue de 314 días.

Si desagregamos por el tipo de finalización de la causa, el Poder Judicial se tomó en promedio 286 días por acuerdo reparatorio, 358 días por procedimiento abreviado, 303 días la suspensión condicional del proceso, 450 sobreseimiento y 598 una causa por juicio oral.

Gráfica 19. Tiempo promedio duración causas penales (días)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial del Estado de Nayarit.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

Dentro del sistema penal acusatorio, el policía como primer respondiente tiene una función esencial para el momento inmediato posterior a la comisión del delito, ya que cuenta con la facultad de realizar detenciones en flagrancia y de poner al detenido a disposición del ministerio público.

En Nayarit, durante 2020, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana realizó 1,690 detenciones, mostrando una disminución del 5.3% con respecto a las detenciones realizadas el año anterior, que fueron 1,785. El 100% de los detenidos fue puesto a disposición del ministerio público. Durante 2020, las intervenciones del primer respondiente ante el conocimiento de un hecho delictivo se dieron en un 86.6% a través de flagrancia, y un 13.4% por mandamiento judicial.

4.2.4. Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

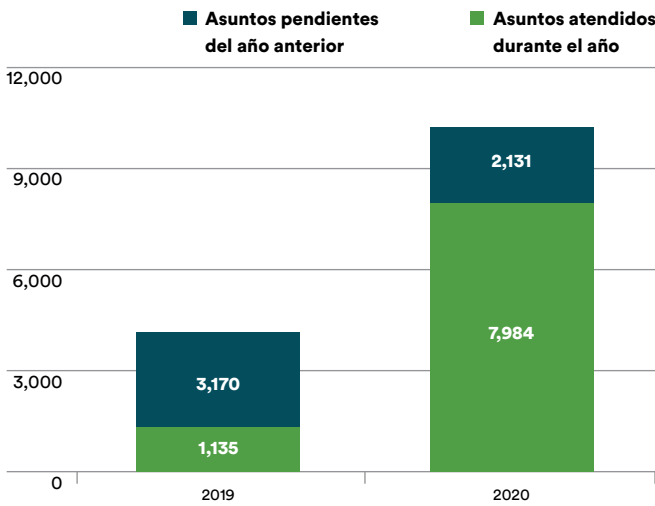
No fue posible realizar el análisis de los resultados en el ámbito de la atención a víctimas, ya que la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas no respondió a nuestra solicitud de información.



4.2.5 Resultados de la Defensoría Pública

El Instituto de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del Estado de Nayarit reportó un total de 10,115 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales el 78.9% (7,984) son asuntos iniciados para la representación durante 2020, mientras que el 21.1% restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró un aumento de 135% en el número de asuntos atendidos.

Gráfica 20. Asuntos atendidos por la Defensoría Pública



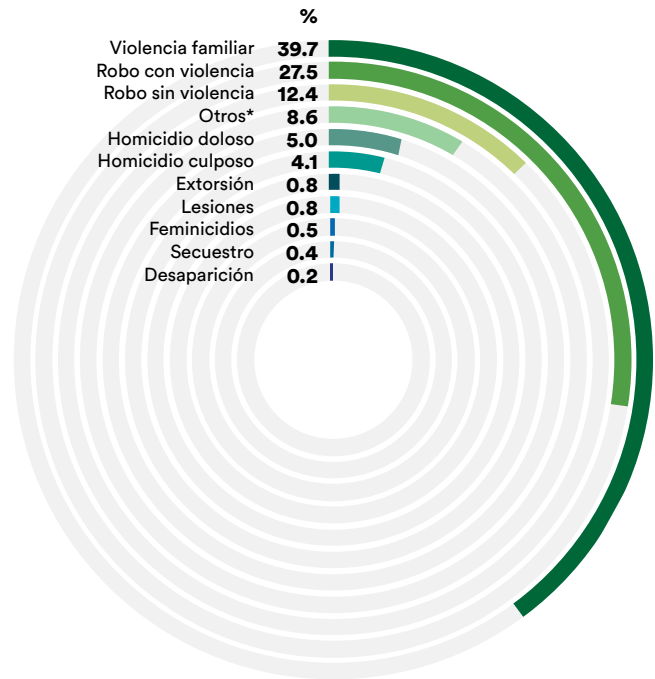
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Instituto de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del Estado de Nayarit.

Durante el año, se representó a un total de 4,858 imputados en proceso penal. Al analizar el desglose por delitos compartido por el Instituto, observamos que se representó un mayor número de imputados por los delitos de violencia familiar, con un 39.7%, seguido por robo con violencia, con un 27.5% y robo sin violencia, con un 12.4%.

Al dividir el total de imputados representados por el Instituto entre los 74 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 64 imputados.

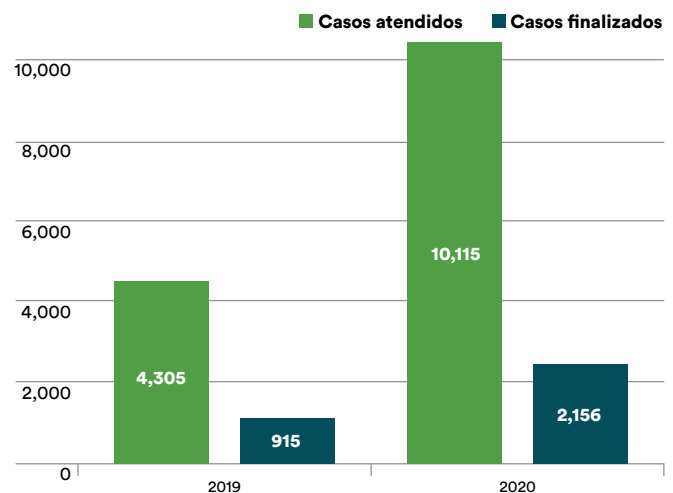
Por otra parte, se finalizó el 21.3% (2,156) del total de asuntos atendidos en el año, porcentaje de resolución que se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de 49.6%. Este porcentaje de resolución fue semejante al de 2019. Del total de asuntos finalizados, el

Gráfica 21. Representantes por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Instituto de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del Estado de Nayarit.

Gráfica 22. Casos atendidos y finalizados por la Defensoría



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Instituto de Defensoría Pública y Asistencia Jurídica del Estado de Nayarit.



44.1% (951) fue por suspensión condicional del proceso, el 30.1% (650) por acuerdo reparatorio y el 24.2% por procedimiento abreviado.

Del total de imputados representados por la Defensoría Pública, el 0.4% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por debajo del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 0.6% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, proporción menor al promedio nacional, que fue de 2.5%. Por su parte, el 10.1% recibió una sentencia, cifra por encima del porcentaje a nivel nacional, que fue de 7.1%.

Al concluir el año, la tasa de congestión de la Defensoría Pública, esto es, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 81.2%. Lo anterior significa un incremento del 82.5% en el total de casos pendientes de concluir o en trámite al cierre del periodo con respecto a 2019, cuando la tasa de congestión fue de 44.5%.

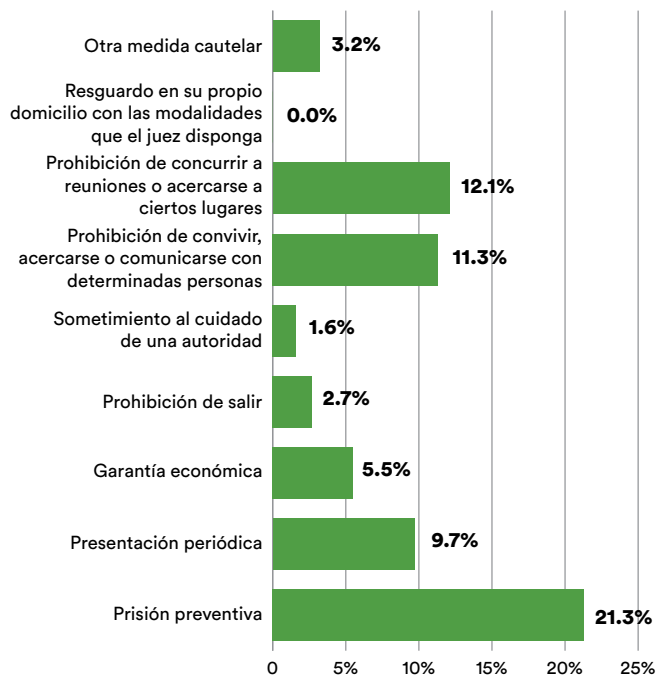
4.2.6 Resultados de la UMECA

La Dirección de Evaluación, Supervisión y Ejecución de Medidas de Nayarit recibió un total de 1,152 solicitudes de evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. Del total de las evaluaciones de riesgo realizadas, las principales sugerencias de medidas cautelares fueron: prisión preventiva, en un 18.5%; la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, en un 11.3%, y la prohibición de concurrir a reuniones o determinados lugares, en un 11.1% de las recomendaciones realizadas.

Las medidas cautelares supervisadas por la UMECA en mayor proporción durante 2020 fueron: prisión preventiva, en un 21.3%; la prohibición de concurrir a reuniones o determinados lugares, en un 12.1%, y la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, en un 11.3%.

Asimismo, se supervisaron 491 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando el cumplimiento de las condiciones impuestas. Las condiciones mayormente supervisadas fueron abs-

Gráfica 23. Medidas supervisadas por la UMECA



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Dirección de Evaluación, Supervisión y Ejecución de Medidas de Nayarit.

tenerse de consumir drogas (16.7%), seguido por someterse a tratamiento médico (14%) y frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares (8.9%).

4.2.7 Población privada de la libertad

Nayarit, durante 2020, tuvo una tasa de 168.8 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra por debajo del promedio nacional, que para 2020 se calculó en 150.3 personas. Del total de población privada de la libertad, el 4.1% son mujeres y el 95.9% hombres.

Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 45.2% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras que el 54.8% fueron personas con sentencia.



4.3 Índice de Impunidad Estatal (IIE)

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

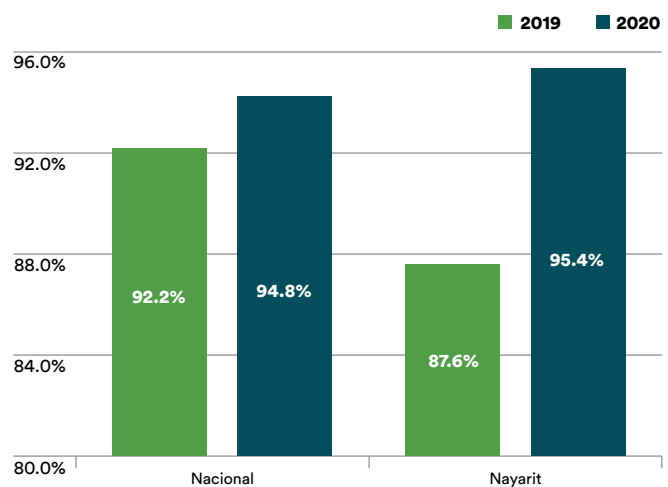
Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.²⁰

Durante 2020, el IIE para Nayarit fue de 95.4%, lo que está por encima del promedio nacional. El estado muestra un incremento de más de siete puntos porcentuales con respecto a 2019, cuando su índice fue de 87.6%.

Gráfica 24. Índice de impunidad



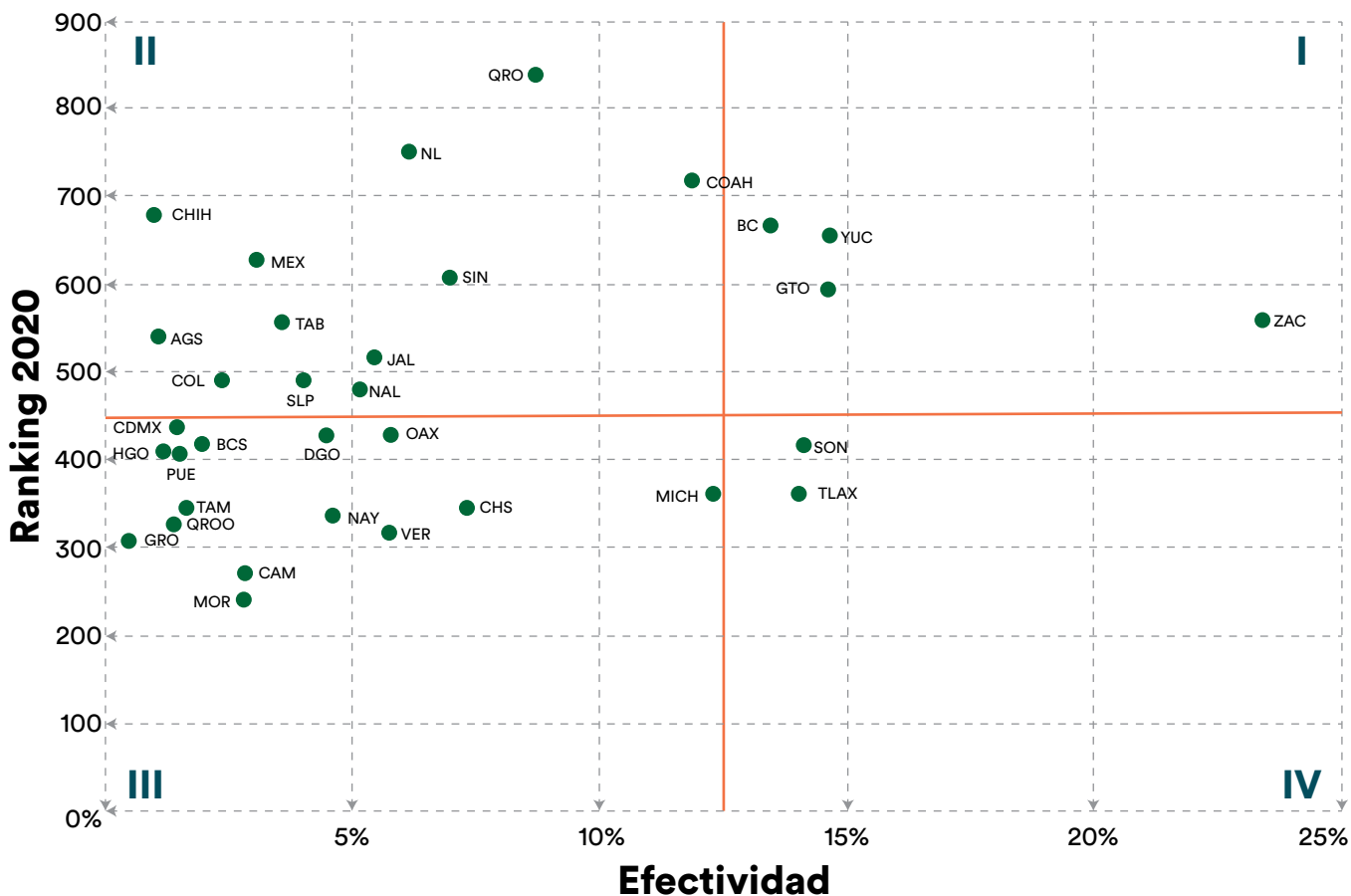
Comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que

²⁰ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



Gráfica 25. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Nayarit se ubica en el Cuadrante III, ya que muestra un limitado avance en las condiciones de operación, y eso se refleja en un nivel de efectividad deficiente.

Conclusiones sobre los resultados

En 2019 bajó el número de robos y en 2020 este delito prácticamente se mantuvo igual, lo que podría indicar un trabajo sostenido de reducción del robo. Por otro lado, la violencia familiar se volvió el principal delito, y continuó en aumento en 2019 y 2020. También cabe recalcar que el narcomenudeo cayó en 2020. Asimismo,

la cifra negra disminuyó en 2019 y 2020, colocándose un 2.4% menos que el promedio nacional. En resumen, salvo por la violencia familiar, parece que la incidencia en la entidad está mejorando. Quizás por eso el promedio del Índice de Confianza de la entidad es positivo (1.2), impulsado en parte por la percepción que se tiene (tuvo) de la Policía Federal.

En lo que toca al nivel de gestión, se reporta una caída de 15.8% en comparación con los delitos de 2019. Lo que se traduce en 33 investigaciones por ministerio público por año, una carga de trabajo bastante razonable. Por ello resulta sorprendente que sólo se determine el 16.4% de los casos, muy por debajo del promedio nacional de 41%. También preocupa que el 72.2% de dichas determinaciones sea el archivo temporal. Por otro lado, la proporción de casos resueltos en procedimiento abreviado (66%), en contraposición con el juicio oral (0.9%), nos habla de una buena estrategia de litigación de casos por parte de la Fiscalía, en especial de las unidades de investigación.



Por otra parte, sólo el 4.6% de los casos son derivados a justicia alternativa, muy por debajo de lo esperado, sobre todo cuando la tasa de resolución del mecanismo es de 81.2%: más casos se deberían buscar resolver por justicia alternativa.

El uso de medidas cautelares parece reservado, pues se reporta que sólo hubo en el 28.9% de los casos. Sin embargo, también se reporta que 38.8% de los casos con medida cautelar tuvieron prisión preventiva justificada. Esta desagregación entre prisión preventiva oficiosa y justificada es muy valiosa, pues nos permite ver realmente el margen de oportunidad de la entidad. Y dado que el 45.2% de los reos están en prisión por la medida cautelar, se recomienda intentar disminuir la prisión preventiva justificada en al menos un 30% del total de casos con medida cautelar. Esto, a menos que sean la mayoría casos de violencia familiar, en cuyo caso quizás el porcentaje de prisión preventiva justificada sea necesario. En este sentido, llama la atención que la UMECA haya recomendado principalmente la prisión preventiva justificada, algo que estas unidades normalmente no hacen.

Sobre las causas, se reporta que el 29.2% fueron por violencia familiar, lo que coincide con los delitos iniciados en la Fiscalía. Sin embargo, también se reporta un porcentaje importante de "otros delitos" (39.1%), lo que nos indica una gran variabilidad de conductas criminales en la entidad. Por otro lado, resulta sumamente llamativo (y, en principio, preocupante) que en justicia alternativa del Poder Judicial se reporten casos de violencia familiar; esto debe ser un error en la respuesta a la solicitud de información o quizás se malinterpretó y se mezcló con la suspensión condicional del proceso.

Un dato muy positivo en torno al trabajo del Tribunal es que la tasa de diferimiento de audiencias sea de menos del 1%, lo que muestra un excelente trabajo de litigación por todas las partes, pero sobre todo de los jueces. También que las audiencias iniciales duren en promedio 48 minutos, lo que muestra una correcta capacitación de las partes y, de nuevo, sobre todo de los jueces y su manejo de la audiencia.

Sobre seguridad pública, sólo es destacable que el 100% de los detenidos sean puestos a disposición del ministerio público. Esto debería ser lo mínimo y lo normal, pero en otras entidades se han observado malas prácticas. Es una buena noticia que en Nayarit se esté realizando este proceso de forma correcta.

La Defensoría Pública, por otro lado, enfrenta resultados deficientes en cuanto al porcentaje de detenciones determinadas como ilegales y al porcentaje de no vinculaciones a proceso. Además, la Fiscalía reporta un porcentaje de sentencias condenatorias de 99.3%, lo que es un indicador muy positivo para la Fiscalía, pero que al analizarlo junto con los otros dos mencionados nos genera una imagen de carencia de defensa técnica de calidad en la entidad.

Finalmente, el Índice de Impunidad para Nayarit es de 95.4%, lo que está por encima del promedio nacional. Esto sitúa a Nayarit en el Cuadrante III, con los estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y, al mismo tiempo, con desempeño deficiente.



CAPÍTULO
5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

En este apartado presentamos los resultados para Nayarit de la encuesta que realizamos en 2020 en nueve estados²¹ sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

Los nayaritas coinciden con la opinión promedio de los habitantes de las entidades analizadas en cuanto al nivel de familiaridad y funcionamiento del sistema de justicia penal (SJP). No obstante, el nivel de confianza que tienen los nayaritas hacia el SJP es menor que la media nacional. También su percepción de que la situación de las instituciones de justicia sea ahora mejor que hace una década es menos favorable que en otras entidades.

²¹ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



Valoración del sistema de justicia penal: Nayarit y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje								
	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Nayarit		2.6		33%		40%		46%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

En Nayarit las autoridades del SJP tienen un nivel de conocimiento por parte de la ciudadanía arriba del 86%; sólo la policía ministerial se ubica como la menos conocida, con 81%. Las autoridades que inspiran más confianza entre los nayaritas son el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional. No obstante, el nivel de confianza de todas las instituciones es comparativamente bajo con respecto a lo que ocurre en otras entidades. Las que menos confianza producen son la policía preventiva municipal, los jueces y el ministerio público.

Nayarit	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	90%	31%
Policía estatal	93%	38%
Guardia nacional	90%	60%
Policía ministerial	81%	n.d.
Ministerio público	93%	37%
Jueces	86%	36%
La Marina	n.d.	65%
El Ejército	n.d.	66%
Los abogados de víctimas	n.d.	41%
Los defensores públicos	n.d.	37%

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En Nayarit sólo 15% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal en el estado: es el nivel de conocimiento más bajo de todas las entidades analizadas. Así, el derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es conocido por 89% de la población; le siguen la negociación y mediación, con 63%; la compensación de daños, con 52%, y los juicios orales, con 50%. Ante la existencia de un delito, 47% sabe que existen otras sanciones aparte de la prisión.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Nayarit	
Presunción inocencia	89%
Negociación y mediación	63%
Compensación daños	52%
Juicios orales	50%
Sanciones alternativas	47%

En Nayarit, la mayoría de las personas encuestadas conoce los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, 97% sabe que cualquier persona víctima de un delito o la acusada de cometer un delito debe tener acceso a un abogado público. De hecho, los nayaritas tienen un mayor conocimiento de estos elementos del proceso penal que el promedio de los habitantes de los otros estados analizados.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
Nayarit	84%	93%	97%	91%	97%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Nayarit	72%	13%	4%	10%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

En Nayarit llama la atención que sólo 84% de las personas encuestadas tiene certeza de qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito –solicitar auxilio directamente con un agente de la policía–, porcentaje ligeramente menor al promedio nacional. No obstante, en Nayarit un buen porcentaje de personas (72%) sabe dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito, cifra superior al promedio nacional.

Por otro lado, en Nayarit 7% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 4% acudió como víctima, 1% fue acusado de cometer un delito, 1% fue testigo de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese sentido, 5% mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 3% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 4% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 3% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 2% mencionó que se dio con corrupción y 1% que el trato fue violento o insensible.

Del 93% de los nayaritas que no ha acudido con alguna institución del SJP, 86% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 5% porque considera que no sirve de nada, 1% afirma que no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia y 1% porque el proceso es muy difícil.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

Por otro lado, en cuanto a los derechos de víctimas, 91% de las personas encuestadas en Nayarit tiene claro que deben

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Nayarit	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	89	84
Ser escuchada	91	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	77	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	85	81
Protección y auxilio inmediato	84	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	84	82
Ser informado de la situación de su caso	89	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	73	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	84	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	84	83

ser escuchadas, 89% sabe que debe ser informadas de la situación de su caso y 89% sabe que puede contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 84%.

Además, en Nayarit el 37% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas, mientras el 61% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares: 40% cree que sí se respetan sus derechos y 59% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 93% sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda, 93% tiene claro que puede presentar pruebas que lo favorezcan y 92% sabe que debe ser informado de lo que se le acusa, así como declarar con asistencia y en la presencia de su abogado. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 88%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Nayarit	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	90	87
Ser informada de lo que se le acusa	92	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	85	82
Decidir si declara o guarda silencio	90	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	92	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	88	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	93	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	93	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	90	86
Ser oída ante un juez competente	91	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	74	73
Tener un proceso rápido	81	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	88	78

Necesidades de información

Finalmente, sobre las necesidades de información de los nayaritas, 72% sabe que debe acudir al ministerio público para denunciar un delito, pero sólo 43% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 55% tiene a la televisión como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado, 17% a las redes sociales, 14% a internet y 5% a través de la radio.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 9% entre 18 y 24 años; 15% entre 25 y 34 años; 17% entre 35 y 44 años; 42% entre 45 y 64 años; 17% de 65 años y más.
- Escolaridad: 4% sin escolaridad; 18% de primaria; 22% de secundaria; 26% de preparatoria o carrera técnica; 25% de licenciatura; 5% de posgrado.
- Ocupación: 27% trabaja por cuenta propia; 25% se dedica a labores del hogar; 16% es empleado del sector privado; 12% es pensionado o jubilado; 9% es empleado de gobierno; 7% desempleado; 3% estudiante;
- Localidad: 32% de los entrevistados reconoció vivir en Tepic, 14% en Bahía de Banderas y 7% en Santiago de Ixcuintla, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 43% percibe menos de 5 mil pesos; 23% entre 5 y 10 mil pesos; 15% entre 10 y 20 mil pesos; 4% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 5% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 95% no.
- Discapacidad: 7% se considera una persona con discapacidad y 93% no.

CAPÍTULO
6

Conclusiones y recomendaciones

E

En el renglón de los condicionantes, identificamos un área de oportunidad importante en la coordinación interinstitucional en Nayarit. Además, en general hay poca planeación, poca transparencia y poca participación ciudadana. Esto, con la notable excepción del Poder Judicial, que parece contar con fuertes bases institucionales y buenas prácticas.

En cuanto a los habilitantes es importante volver a mencionar la poca información con la que contamos en esta entidad. La Fiscalía, por ejemplo, no contestó la solicitud de información. Sin embargo, de lo reportado se puede rescatar que hay un área de oportunidad en el Servicio Profesional de Carrera, pues en la mayoría de las instituciones operadoras, aunque cuenten con normatividad vigente, éste no opera. La instancia de coordinación técnica estatal, reforzada, podría procurar que operen dichos SPC sin la necesidad de más normatividad. Otra vez, la excepción es el Poder Judicial, que cuenta además con un sistema de agendamiento por bloques, una buena práctica que además ayuda a explicar los buenos resultados en la gestión de audiencias.

Sobre los resultados, observamos una disminución en la incidencia delictiva y buenos porcentajes de cifra negra, pero también se identifica un fenómeno delictivo especial, en el que la violencia familiar supera al delito de robo. En general, ambos delitos son los más frecuentes en las entidades, pero el robo suele superar a la violencia familiar; al invertirse suceden cambios en los resultados esperados, como una tasa de prisión preventiva justificada que podría ser aceptablemente alta. El fenómeno tendría que estudiarse más a



fondo, que quizás también explique el alto porcentaje de recomendaciones de prisión preventiva de la UMECA. Si estos indicadores no se explican por la violencia familiar, entonces se deben interpretar como malas prácticas.

Por otro lado, se observa en general una buena litigación de las partes, en especial en el manejo de la audiencia de los jueces y en la litigación estratégica de la Fiscalía –se ve una clara preferencia por procedimientos abreviados–, lo que refleja buenas investigaciones criminales y/o una falta de defensa técnica de calidad.

En cuanto a la percepción ciudadana, el conocimiento de los encuestados es muy similar al promedio nacional, con un fuerte elemento de presunción de inocencia y, como la mayoría de las entidades, poca confianza en las instituciones operadoras de justicia penal.

Recomendaciones

Fiscalía

La Fiscalía de Nayarit cuenta con uno de los mejores modelos de gestión en el país; es una lástima que no haya contestado a nuestra solicitud de información. Además, sus resultados en general son sólidos, con buena litigación estratégica. La única recomendación sería aumentar el porcentaje de casos resueltos por justicia alternativa, pues su Centro de Justicia Alternativa de hecho es bastante eficiente a la hora de alcanzar acuerdos reparatorios, pero la cantidad de casos derivados al Centro es bastante baja (en especial, si se analiza el tipo de delitos iniciados en la Fiscalía).

Defensoría

La Defensoría Pública de Nayarit es uno de esos casos de dependencia del Poder Ejecutivo, no del Poder Judicial. Pero tampoco es totalmente independiente. Esto quizás

explique sus deficiencias en planeación, en sistema informático, en Servicio Profesional de Carrera y, en general, en sus resultados. La Defensoría Pública necesita mucho apoyo y posiblemente una reestructuración para poder ofrecer una defensa técnica de calidad, como requiere el sistema de justicia penal acusatorio.

Poder Judicial

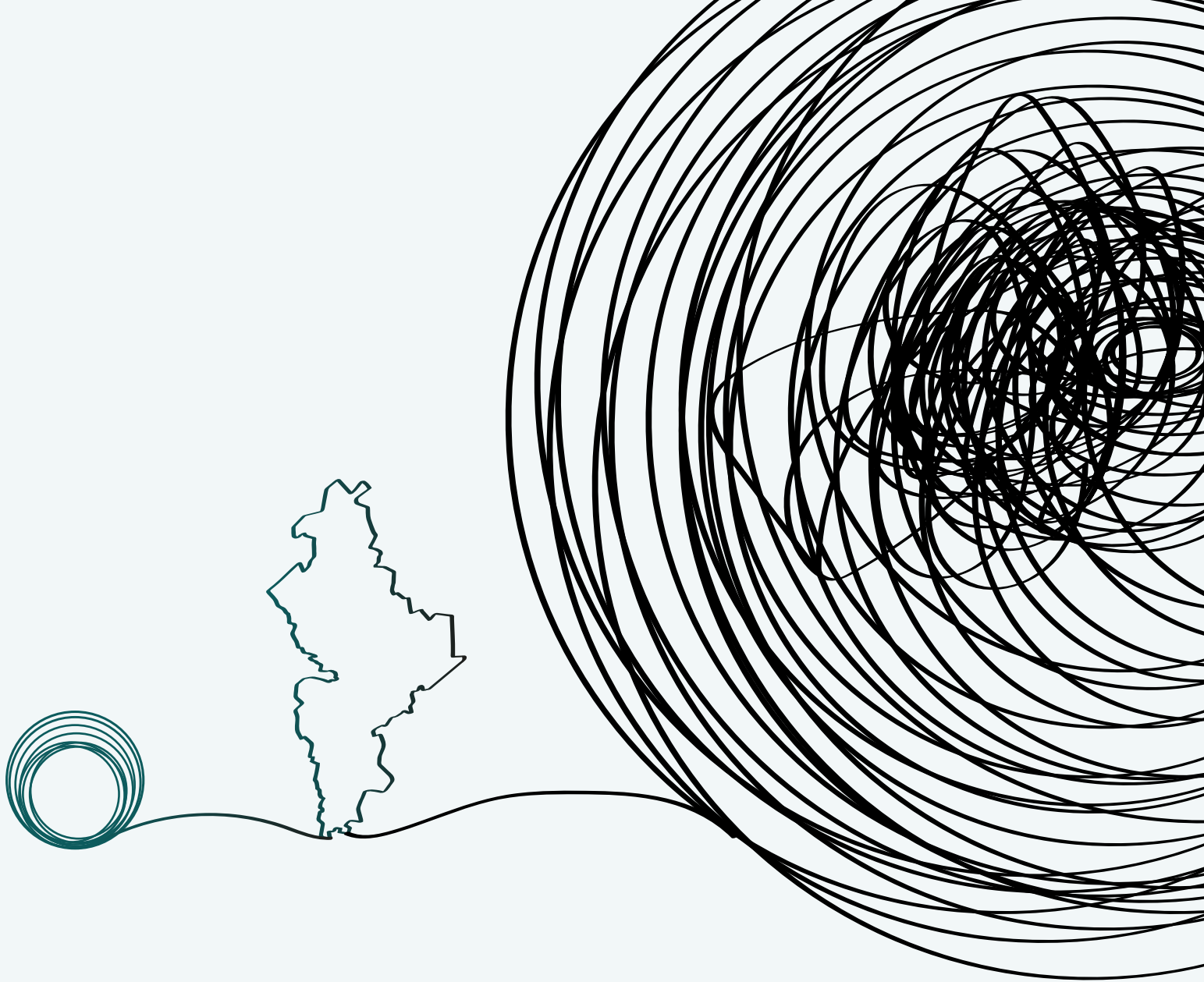
Si bien el Poder Judicial parece en este estudio ser la institución mejor evaluada en la entidad, tiene áreas de oportunidad, como la interconexión de sus sistemas informáticos con otras instituciones operadoras. En general, por muy buena que sea una institución no puede cargar con las necesidades del sistema de justicia penal acusatorio. Por otro lado, su tasa de diferimiento de audiencias merece un estudio de caso, a partir del cual se emitan recomendaciones que ayuden a eliminar esa mala práctica en otras entidades del país.

UMECA

Se recomienda revisar las opiniones técnicas para asegurarse de que no se está recomendando demasiado la prisión preventiva justificada. Como se ha discutido previamente, si en su mayoría son casos de violencia familiar y realmente se considera un riesgo procesal a la víctima, entonces es una buena práctica, pero si no es el caso, es probable entonces que recomendar tanta prisión preventiva justificada sea... poco recomendable.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La CEEAV tuvo en 2020 un aumento considerable en su presupuesto y, aunque continúa siendo menor al de las otras instituciones operadoras, debería demostrar resultados contundentes que le permitan abogar por un mejor balance presupuestal.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Nuevo León





El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

A

Antecedentes

La implementación del sistema penal acusatorio en Nuevo León resalta entre la mayoría de las entidades federativas porque antes de la reforma constitucional de 2008 el estado ya había introducido un sistema preponderantemente oral para determinados delitos en todo su territorio, a partir de la audiencia de preparación de juicio oral.

Las reformas normativas con las que se emprendió la reestructuración del proceso penal en el estado se establecieron en el Decreto mediante el cual se reformaron el Código Penal, el de Procedimientos Penales y la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* en 2004.

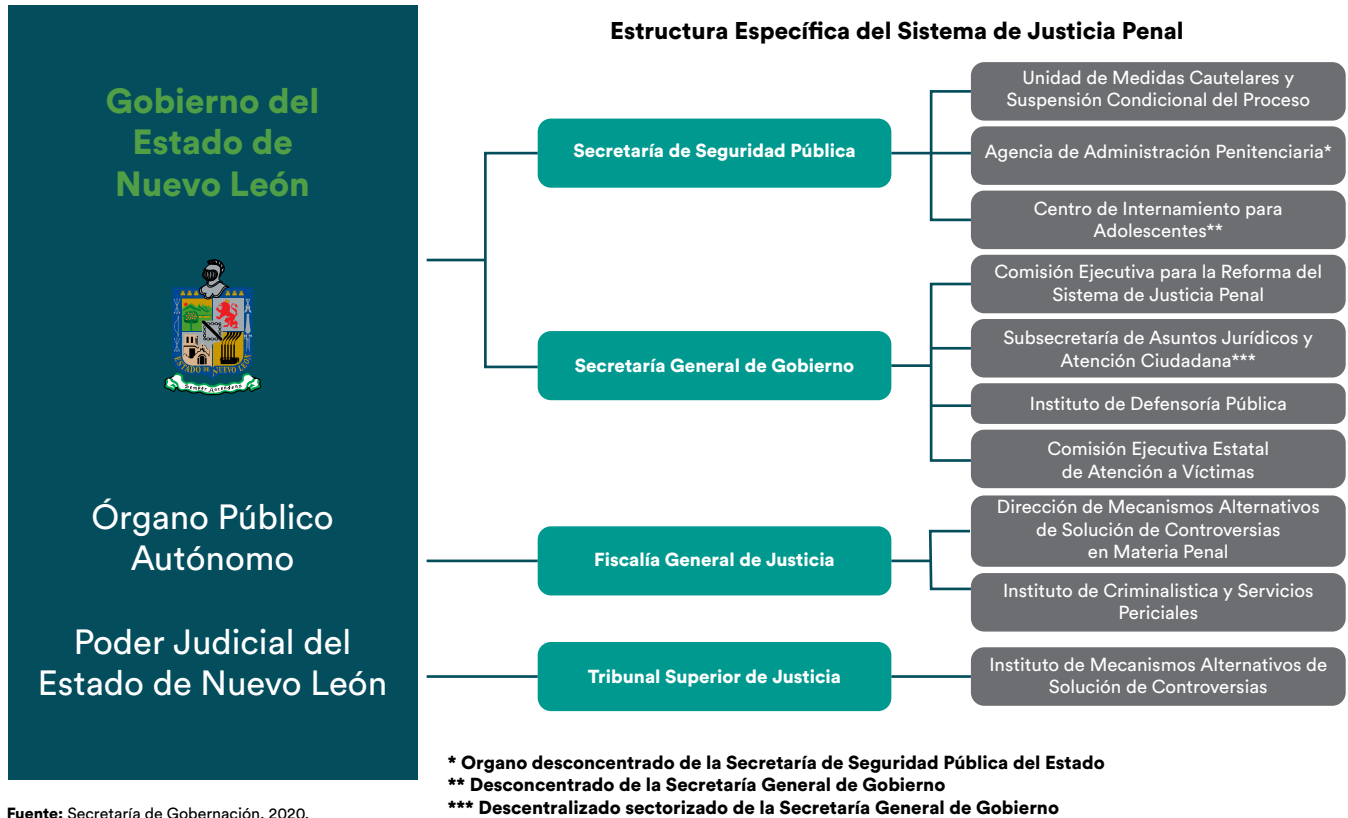
Esta situación, considerada en principio una ventaja y un logro en el camino de mejora de la administración e impartición de justicia, implicó considerables retos más adelante pues, para 2012, el estado contaba con tres sistemas de justicia penal vigentes: el tradicional, el mixto y el nuevo sistema de justicia penal que regiría en todo el país.

Configuración general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales que determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, su operatividad es distinta en cada entidad federativa, porque depende, en un primer acercamiento, de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal. La Figura 2 representa a grandes rasgos la conformación del SJP en Nuevo León con relación a la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.



Figura 1. Sistema de Justicia Penal en Nuevo León



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

Aspectos generales por institución

Fiscalía General

Desde el 14 de abril de 2017, la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León (FGE) es un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, presupuestaria, técnica y de gestión.

La persona a desempeñarse como fiscal general se designa por el Pleno del Congreso del Estado a partir de una terna propuesta por el Ejecutivo estatal. El proceso para los aspirantes se determina mediante una convocatoria pública formulada por el Congreso local, con la opinión del Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción. En conjunto revisan, analizan y determinan los perfiles que integran una lista de cuatro personas propuestas al Ejecutivo para la determinación de la terna.

Poder Judicial

El Poder Judicial de Nuevo León se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instan-

cia y Juzgados Menores, y cuenta con un Consejo de la Judicatura. El presidente del Tribunal es electo por el Pleno mediante votación secreta. La sesión del Pleno en la que el presidente es elegido debe contar con la presencia de dos terceras partes de sus integrantes, y es llevada a cabo el primer día hábil del mes de agosto de cada dos años.

La institución cubre el estado a través de 15 distritos judiciales, con presencia en distintos municipios. En materia penal, opera con 297 personas funcionarias, de las cuales 38 son jueces de control o juicio oral y nueve de ejecución. Respecto a la conformación de las salas se tiene lo siguiente:

Salas colegiadas

- La Primera Sala Colegiada Civil, se integra por los titulares de las salas unitarias Primera, Cuarta y Décima Quinta.
- La Segunda Sala Colegiada Civil, se integra por los titulares de las salas unitarias Séptima, Octava y Novena.



- La Tercera Sala Colegiada Penal, se integra por los titulares de las salas unitarias Segunda, Décimo Tercera y Décimo Cuarta.
- La Cuarta Sala Colegiada Penal, se integra con los titulares de las salas unitarias Décima, Undécima y Duodécima.

Salas unitarias

Atendiendo a su competencia, las Salas Unitarias se denominan de la siguiente manera: Primera Sala Civil, Segunda Sala Penal, Tercera Sala Familiar, Cuarta Sala Penal, Quinta Sala Familiar, Séptima Sala Civil, Octava Sala Civil, Novena Sala Civil, Décima Sala Penal, Undécima Sala Penal, Duodécima Sala Penal, Décimo Tercera Sala Penal y de Justicia para Adolescentes, Décimo Cuarta Sala Penal y de Justicia para Adolescentes y Décimo Quinta Sala Civil.

- Las Salas Primera, Séptima, Octava, Novena y Décimo Quinta conocen de los asuntos en materia civil y concurrente, excepto los que son competencia de las Salas Civiles Colegiadas.
- Las Salas Tercera y Quinta conocerán de los asuntos en materia familiar.
- Las Salas Segunda, Cuarta, Décima, Undécima, Duodécima, Décimo Tercera y Décimo Cuarta, conocen de los asuntos en materia penal, excepto los que sean competencia de las Salas Colegiadas Penales. Además de su competencia en materia penal, las salas unitarias Décimo Tercera y Décimo Cuarta, conocen de los asuntos en materia de adolescentes infractores.

Defensoría Pública

El Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León (IDP) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno que cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera, técnica, operativa y de gestión. La persona en la dirección general del IDP funge como su representante legal y es designada y removida por el titular del Ejecutivo estatal.

El IDP brinda atención tanto en la zona metropolitana de Monterrey como fuera de ella, y opera con 455 funcionarios alrededor del estado, incluyendo a quienes ejercen funciones de defensa pública, servicios periciales, trabajo social y trabajo administrativo.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León (SSP) es una dependencia central del Gobierno del estado, cuya persona titular es designada por el gobernador.

La SSP en Nuevo León cuenta con cuatro cuerpos policiales adscritos a las siguientes instancias:

1. Institución Policial Estatal Fuerza Civil
2. Servicios de Seguridad e Inteligencia del Estado.
3. Agencia de Administración Penitenciaria.
4. Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso.

La policía preventiva, denominada Fuerza Civil, opera sin concentrar a las policías municipales bajo un mando único.

Asesoría Jurídica de Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Nuevo León (CEEAV) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno. La designación de su titular está a cargo del Congreso del estado, a propuesta del Ejecutivo estatal, previa convocatoria pública. El periodo del cargo es de cuatro años, sin posibilidad de reelección.

La CEEAV opera a través de 94 personas, de las cuales 51 son asesoras jurídicas. El resto del personal ejerce funciones en áreas específicas, como análisis de información, análisis de datos, criminología, psicología y trabajo social, entre otras.

Unidad de Medidas Cautelares

La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) es un órgano desconcentrado de la SSP de Nuevo León. Se trata de un órgano que está bajo el mando directo del titular de la Secretaría, y sujeto a supervisión y evaluación por parte de la misma. Según el Autodiagnóstico Nacional 2017, implementado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Nuevo León contaba con un nivel de avance 'medio' en la implementación del Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. La UMECA Estatal no da seguimiento a medidas cautelares del ámbito federal.

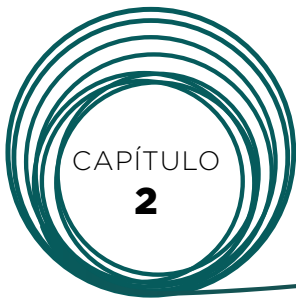


La UMECA tiene cuatro representaciones distribuidas en el estado y opera con 200 personas funcionarias que desempeñan funciones de análisis de riesgos, seguimiento de medidas cautelares y administrativas. Geográficamente los evaluadores se distribuyen en zona rural y área metropolitana; mientras los supervisores lo hacen en zonas norte, sur y centro, así como en las áreas de violencia familiar, Palacio de Justicia y C-5.

Sistema penitenciario

La Agencia de Administración Penitenciaria es un órgano desconcentrado de la SSP de Nuevo León, por tanto, también bajo el mando del secretario y sujeto a supervisión y evaluación de la Secretaría.

Nuevo León cuenta con cuatro centros penitenciarios para adultos, tres varoniles y uno femenino, así como uno para adolescentes, que operan con un total de 1,610 personas funcionarias, incluyendo personal de custodia, trabajo social, psicología, medicina y personal administrativo.



CAPÍTULO
2

Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de las condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordi-



nación técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a las condicionantes de cada uno de los sistemas locales de procuración de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. La proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Instancia de coordinación técnica estatal

Las ICTE han sido muy importantes para la implementación y la actual etapa de consolidación del sistema de justicia, porque son un conducto a través del cual se articulan los esfuerzos de las instituciones operadoras y se armonizan los objetivos en común. Para lograr esa articulación es preciso que estas instancias cuenten con facultades que le permitan, como mínimo, desarrollar funciones en los siguientes ámbitos:

- a. Coordinación horizontal** entre las instituciones operadoras del sistema de justicia y la articulación vertical con diferentes niveles de gobierno.
- b. Planeación sistémica** que se refleje en el diseño de presupuestos que aborden de forma adecuada las necesidades de cada operador, con miras al cumplimiento de los objetivos y metas sistémicas, así como al monitoreo de los resultados y, en su caso, la evaluación.
- c. Articulación para proveer facilitadores de la operación diaria**, como capacitación, generación de bases de datos, sistemas informáticos que crucen por todo el sistema y faciliten el flujo de la información para la coordinación institucional.
- d. Identificación de propuestas de ajustes normativos**, sean la emisión de acuerdos y lineamientos para la homologación de criterios o las propuestas de modificaciones del marco normativo.

En Nuevo León existe la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sistema de Justicia Penal en Nuevo León (SIJUPE), con funciones encaminadas a la consolidación del sistema local¹, y bajo la dirección de Edgar Alejandro Márquez Alfaro, quien es su titular desde 2016.

La SIJUPE es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno. Durante 2020 ejerció un presupuesto de \$20,888,563.00, cifra que representa un incremento del 62% con respecto a lo ejercido durante 2019 (\$12,902,950.00)². La instancia opera con un total de 18 personas funcionarias encargadas de implementar mecanismos de coordinación de las instituciones operadoras, a través de una dirección general y tres direcciones de área, cada una con objetivos, metas e indicadores específicos. Las funciones de las direcciones que integran la SIJUPE se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1. Estructura y funciones de la SIJUPE

Dirección General		
Dirección de Coordinación y Seguimiento Interinstitucional	Dirección de Supervisión de Libertad Condicionada	Unidad de Enlace Administrativo
Revisión de la Constitución local y de su legislación secundaria, para la consolidación del sistema de justicia penal de manera integral, en sus aspectos sustantivos y adjetivos; así como los procedimientos o métodos alternos de solución de conflictos, justicia para adolescentes, atención a víctimas de delitos, ejecución de sanciones penales, y propuesta de nuevos ordenamientos jurídicos que hagan posible la operación óptima del sistema.	De carácter operativa, encargada de cumplir las obligaciones y atribuciones que se consignan en el artículo 26 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.	Encargada de administrar los recursos humanos y materiales asignados a la SIJUPE y realizar los demás trámites administrativos que se requieran para su operación.

Fuente: Elaboración propia con información de respuesta de solicitudes de información de México Evalúa a la instancia.

¹ Decreto que crea el órgano Administrativo Desconcentrado denominado Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sistema de Justicia Penal del Estado de Nuevo León (SIJUPE). Disponible en: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00168411_000001.pdf

² Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del SIJUPE



Tabla 2. Índice estatal de coordinación técnica en 2019 y 2020

Entidad	Eje 1		Eje 2		Eje 3		Eje 4		Índice	
	Coordinación y articulación		Planeación y presupuesto		Facilitadores		Normatividad		2019	2020
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Promedio Nacional	0.70	0.54	0.55	0.54	0.30	0.30	0.53	0.47	51.88	47.02
Nuevo León	1	0.5	0.5	0.25	0.25	0	0.5	0.5	56.2	31.25

2.1.1 Índice de coordinación técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional eficaz, en *Hallazgos 2019* construimos el Índice ICTE, que mide los cuatro ejes principales de la coordinación técnica: 1. Coordinación y articulación; 2. Planeación y presupuestación; 3. Facilitadores, y 4. Normatividad. El análisis se desprende de su marco normativo, lo que sirve para identificar qué tan fortalecida se encuentra la instancia de coordinación. La Tabla 2 muestra los resultados de la SIJUPE en 2019 y 2020.

Como se observa, el índice de capacidad de coordinación de la SIJUPE para el año del presente informe es de 31.25, esto es, por debajo de la media nacional, que es de 47.02. Se observa una muy marcada disminución con respecto al año anterior, en el que la instancia obtuvo un puntaje superior al promedio. Todos los ejes disminuyeron de un año a otro, excepto el de normatividad, que mantuvo el mismo puntaje.

Actualmente, la coordinación y articulación de la ICTE neoleonesa, así como sus capacidades en materia de normatividad, representan los ejes mejor calificados, éste último incluso por encima del promedio nacional. Entretanto, las áreas de mayor oportunidad se encuentran en el eje de planeación y presupuestación, así como en el de facilitadores.

Cabe señalar que a partir de 2020, la SIJUPE funge como la autoridad responsable para la supervisión del beneficio de la libertad condicionada, a la que hace referencia el artículo 136 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para lo cual incorporó a su estructura una Dirección de Supervisión de Libertad Condicionada, desde donde se realizan estas tareas de carácter operativo.

2.1.2 Recomendaciones puntuales

Es preciso fortalecer las facultades y capacidades de la SIJUPE, especialmente en lo relativo al eje de facilitadores. Es importante que la instancia se encargue de promover y articular los esfuerzos interinstitucionales

necesarios para facilitar las tareas cotidianas de los operadores del sistema de justicia. Entre los aspectos relacionados con este eje, destaca la necesidad de instaurar sistemas informáticos sólidos que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.

2.2 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planteamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales:



sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.2.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Nuevo León, les cuestionamos sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el plan estatal de gobierno o planeación sectorial. La Tabla 3 muestra los resultados.

Como se observa, sólo tres instituciones respondieron que sí prevén obligaciones, metas u objetivos en el plan de gobierno estatal o planeación sectorial. La información proporcionada se resume a continuación:

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

En el Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021 se estipula que la atención integral a víctimas del delito y violaciones de derechos humanos es uno de los temas centrales de seguridad y justicia. El objetivo es reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral y debida diligencia. Asimismo, se señala que cuenta con un programa sectorial, cuyo objetivo es consolidar la defensa de los derechos humanos de las víctimas y la perspectiva de género en las acciones estratégicas, tácticas y operativas.

Secretaría de Seguridad Pública

En el referido Plan Estatal se establecen seis objetivos en materia de seguridad pública, cada uno con estrategias y líneas de acción definidas.

El primero de ellos es prevenir el delito y la violencia mediante **la participación de la sociedad civil y el sector privado** en programas fundamentados en evidencia, así como en la formación de una cultura de paz y tranquilidad social. Se contemplan, entre otras líneas de acción, el desarrollo de programas para fomentar la corresponsabilidad social en materia de prevención del delito y la formación de una cultura de paz; para prevenir las adicciones y disminuir la incidencia de conductas violentas; para prevenir la violencia familiar y de género, y para brindar atención a víctimas y personas agresoras.

El segundo objetivo **es brindar a la población de Nuevo León una seguridad pública integral** a través de instituciones de seguridad altamente capacitadas, confiables y cercanas a la comunidad. Entre las líneas de acción previstas destacan la consolidación del sistema de carrera policial; el fortalecimiento a las capacidades humanas; la capacitación y certificación del personal de las corporaciones policiales preventivas como primer respondiente y con capacidades para procesar los hechos ante la implementación del sistema de justicia penal acusatorio; el robustecimiento de los controles para contar con cuerpos policiales más honestos y confiables, la modernización de la infraestructura y el equipamiento de los cuerpos policiales, así como de las áreas dedicadas al análisis delictivo.

El tercer objetivo es el fortalecimiento de las acciones de **Protección Civil** con oportunidad y eficiencia, a través del establecimiento de mecanismos de coordinación con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales para el fomento de acciones de prevención en situaciones de riesgo, así como para promover la dotación de las herramientas e instrumentos legales necesarios para esta labor. Entre las líneas de acción previstas se

Tabla 3. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé	■ No prevé	■ Sin información				
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial*	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario
■	■	■	■	■	■	■

* La institución respondió a una solicitud de información que no está obligada a someterse a los planes de gobierno estatal. Sin embargo, si se detectan prácticas o sugerencias que abonen a ejercer de manera más eficiente la utilización de los recursos, se adopta dentro de los procesos efectuados.



encuentran la generación de programas permanentes de prevención y atención de siniestros, en coordinación con los tres niveles de gobierno e instituciones públicas y privadas; la coordinación con entidades nacionales y extranjeras para la capacitación y entrenamiento especializado de los elementos de Protección Civil, y el incremento de las capacidades institucionales.

El cuarto objetivo es en materia de **sistema penitenciario**. Pretende modernizar y reformar este sistema para lograr una efectiva reinserción social, a través de la inversión en infraestructura y tecnología, así como la profesionalización del personal penitenciario. Entre las líneas de acción previstas se encuentran la modernización de los sistemas y procedimientos de vigilancia y control; el impulso a la profesionalización del personal penitenciario bajo un esquema de respeto a los derechos humanos, alineación a la reforma penal y con perspectiva de género; el fortalecimiento del uso de métodos alternos a la reclusión para quienes se vean involucrados en delitos menores; el desarrollo de un programa integral de reinserción que facilite la reincorporación de las personas internas a la vida productiva y social; y la reorganización institucional para la separación de personas.

2.2.2 Buenas prácticas identificadas

Plan de Persecución Penal

Como resultado del Diálogo por la Seguridad y Justicia de Nuevo León que se llevó a cabo en octubre de 2020 la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León se dio a la tarea de construir un Plan de Persecución Penal, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil. Esto, si bien se considera positivo, también reveló una falta de definición de los mecanismos de coordinación y colaboración con la ciudadanía, a nivel institucional.

Sin embargo, el documento presentado y publicado durante el mes de abril de 2021 es todo un esfuerzo de política pública institucional que contribuirá a la priorización de fenómenos y elementos procesales al interior de la Fiscalía. En general el Plan está más asociado con un plan de mejora de la gestión o de fortalecimiento institucional con enfoque orientado a tipos delictuales que con un Plan de Persecución Penal, y desde luego es perfectible en cuanto defina claramente los fenómenos criminales que serán perseguidos prioritariamente, así como el tratamiento que se brindará al resto.

2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

2.3.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Una adecuada distribución de los recursos facilita la operación del sistema de justicia procesal penal e incrementa su impacto, y esta distribución debe ser resultado de los esfuerzos de coordinación y planeación de las necesidades. Los incrementos presupuestales no garantizan el éxito del sistema; se requiere que el gasto sea óptimo y cumpla con las racionalidades de su asignación.

Durante el ejercicio fiscal 2020, en Nuevo León se asignó un presupuesto de \$10,738,165,541 pesos a las instituciones de procuración de justicia, equivalente a \$185,638,745.12 por cada 100 mil habitantes. Comparado con 2019, el presupuesto aprobado presentó un incremento del 10.04%. La Secretaría de Seguridad Pública recibió el mayor incremento presupuestal: 12.8% por arriba, respecto del año anterior, seguido por el Poder Judicial (11.8%). La CEEAV fue la única institución que recibió una reducción del 2.4%.

Tabla 4. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$4,306,632,000.00	\$4,856,566,000.00	12.8%
Fiscalía/Procuraduría	\$2,901,438,053.28	\$3,067,248,068.00	5.7%
Defensoría Pública	\$286,093,317.00	\$287,664,305.00	0.5%
CEEAV	\$26,389,395.00	\$25,764,798.00	-2.4%
Poder Judicial	\$2,237,584,588.00	\$2,500,922,370.00	11.8%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$9,758,137,353.28	\$10,738,165,541.00	10.0%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Nuevo León.



2.3.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los diferentes actores procesales del estado muestran desproporciones importantes. Se observa que CEEAV recibe nueve centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, quien a su vez recibe nueve centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 63 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

Tabla 5. Simetría presupuestal 2020

	Nuevo León
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$0.63
Razón Presupuesto (Defensa:FGE)	\$0.09
Razón Presupuesto (CEAV:Defensa)	\$0.09

2.3.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes, contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

Al comparar Nuevo León con lo que sucede a nivel nacional se observa que existe una relación proporcional entre carga de trabajo y asignación presupuestal; esto es, cuando la carga de trabajo fue mayor en la entidad que a

nivel nacional, la institución obtuvo un presupuesto mayor. Sin embargo, es notorio que **la Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas son los actores menos beneficiados a nivel presupuestal, a pesar de ser instituciones que representan al imputado y a la víctima, partes centrales en el proceso penal.** Lo anterior claramente obstaculiza el alcance de la igualdad procesal e igualdad de armas establecida en el marco constitucional.

2.3.4 Presupuesto FASP

El convenio de coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2020 (FASP) asignó un presupuesto total de \$378,364.911.00 a Nuevo León, el cual se compone en un 69% de aportación federal y un 31% estatal. En la distribución por rubros se resalta que el 42% (166 millones de pesos [mdp]) del presupuesto se destina al Sistema Nacional de Información, con un 65% de aportaciones federales y un 35% estatales. Para el rubro de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia el 100% (14 mdp) fue aportación estatal. Al corte en diciembre de 2020, el avance presupuestario del financiamiento conjunto mostraba el 20% ejercido, 19% comprometido y un pendiente por ejecutar del 61%.

2.3.5 Presupuesto Fortaseg

En complemento al presupuesto del estado también encontramos el Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), del que se destinaron 197.9 mdp para Nuevo León, en beneficio de los municipios de Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Linares, Pesquería, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Monterrey. La

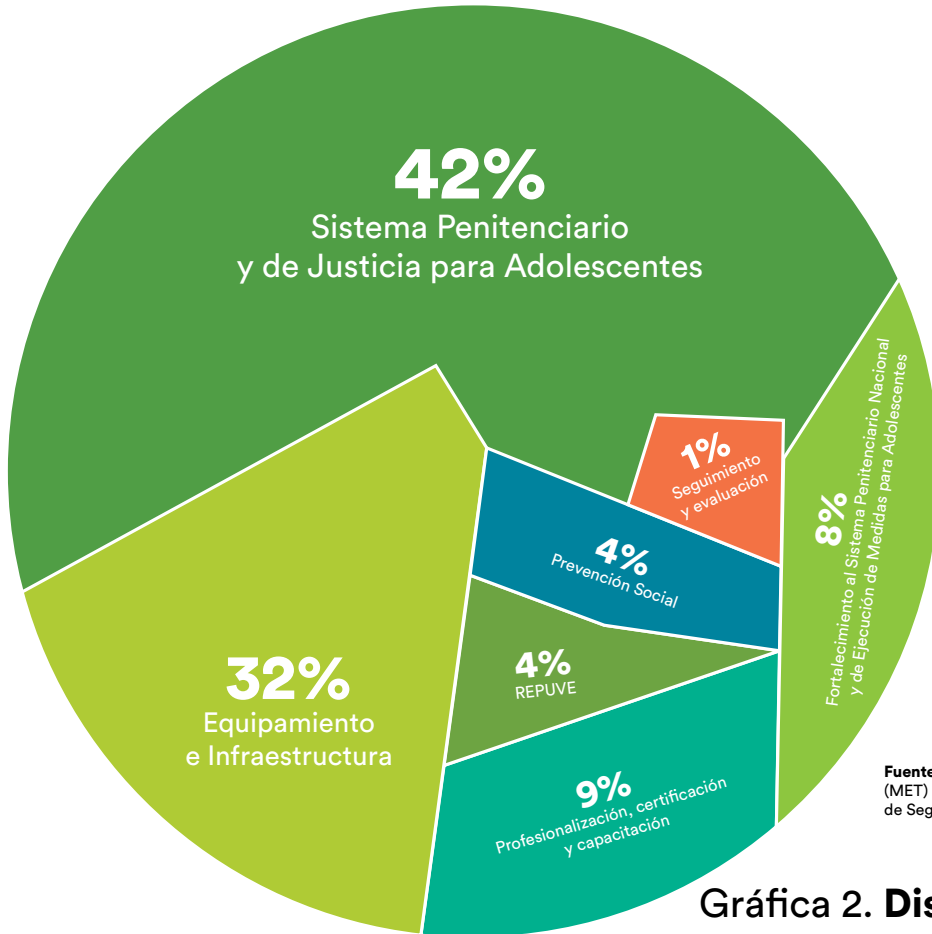
Tabla 6. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos cometidos por cada 100 mil habitantes
	Nuevo León	\$83,959,109.63	24540	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Nuevo León	\$53,025,824.58	1450	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Nuevo León	\$4,973,069.23	1450	
CEEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Nuevo León	\$445,415.44	1450	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Nuevo León	\$43,235,326.24	288	

Nota: Para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó, como carga de trabajo, la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP, mientras el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNIJE.

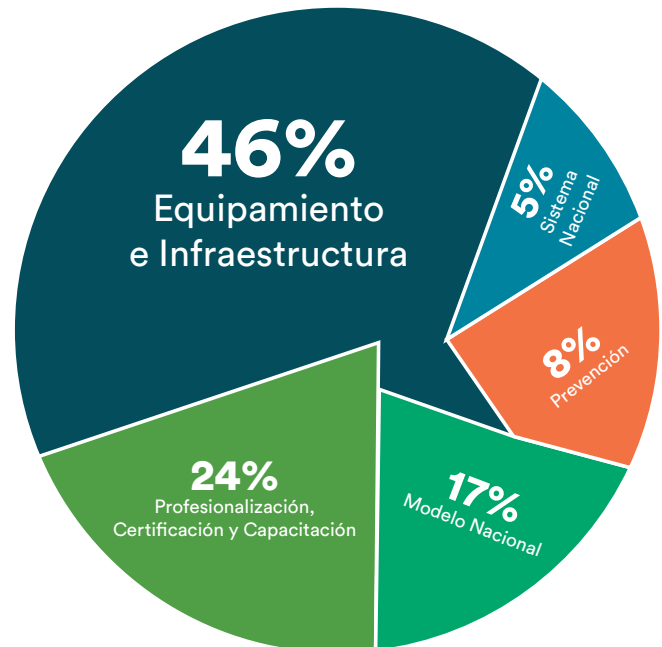


Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

aportación federal alcanzó el 84% (165.5 mdp) y el 16% (32.3 mdp) fue coparticipación municipal.

Se destinó el 46% del recurso estatal al programa de Equipamiento e Infraestructura, seguido por Profesionalización, Certificación y Capacitación (24%).

El FASP y Fortaseg son fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP. Por esa razón están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de seguridad pública. Específicamente en Nuevo León se brindó prioridad a mejorar las condiciones de seguridad pública a través del programa que busca mejorar el equipamiento del personal y de las instalaciones de seguridad pública. También se ha apuntado al fortalecimiento de la capacidad tecnológica de las instituciones de seguridad, para el intercambio seguro de información en el Sistema Nacional de Información, enfocando los fondos en fortalecer las áreas de análisis y estadísticas de las instituciones de procuración de justicia, con equipamiento, sistemas, criterios y procesos de operación.



2.4 Sistema informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Deben incidir en las siguientes vertientes:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos de gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo* a la investigación pueden colaborar en la construcción e identificación de patrones criminales –zonas de riesgo, de riesgos procesales, tendencias del sistema, entre otras–, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden hacer pública la información con la que la sociedad puede dar seguimiento a la actuación de las instituciones de manera automatizada.

Como se infiere, los sistemas informáticos adecuadamente planeados sirven para el fortalecimiento de la operación de todo el sistema de justicia procesal penal, ya que facilitan el flujo de la información, que es una de las características esenciales de todo sistema. Este flujo, además de articular el trabajo entre los operadores, reduce la asimetría entre las partes. Así, un desarrollo informático con una visión sistémica facilita, por ejemplo, la homologación de criterios, e incrementa la capacidad de respuesta y la efectividad de la defensoría y de los asesores de víctimas.

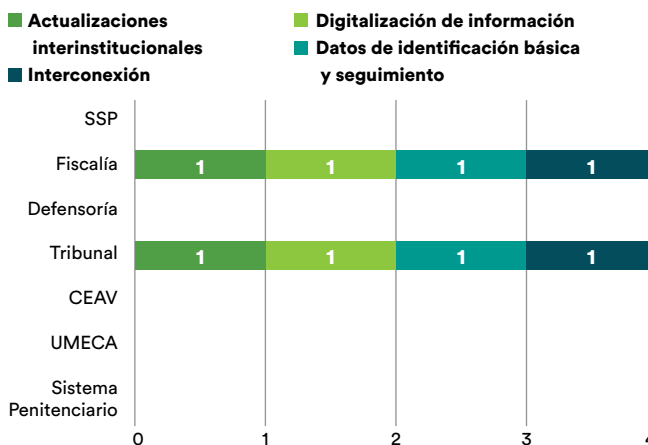
En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del SJP, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales.

La capacidad del sistema informático para contener las carpetas digitalizadas no sólo enriquece las bases de datos, sino que facilita la gestión de su flujo en cada caso a través de cada una de las instituciones. Es, igualmente, una herramienta de transparencia y control para evitar que se realicen modificaciones indebidas en las carpetas.

2.4.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 se muestran las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Nuevo León.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Nuevo León.

Como se observa, solamente la Fiscalía General y el Poder Judicial local reportaron contar con un sistema informático interconectado, con datos de identificación básica y seguimiento, con carpetas digitalizadas y actualizaciones interinstitucionales.

Fiscalía General

La Fiscalía General reportó que desde 2014 cuenta con un sistema informático para el registro y procesamiento de información, denominado Sistema Penal Acusatorio (SPA-Fiscalía Virtual), cuyas principales funcionalidades son el registro de casos de denuncia, personas detenidas, soluciones alternas y carpetas de investigación del sistema penal acusatorio. A él tienen acceso las áreas de Centros de Orientación y Denuncia; Unidades de Investigación; Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias; Oficialía de Partes; Asesor Victimológico; Instituto de Servicios Periciales; Agencia Estatal de



Investigaciones; Unidad de Soluciones de Salidas Alternas; Adolescentes; Bienes Asegurados; Archivo General; Investigación e Inteligencia.

Este sistema genera información estadística que permite elaborar reportes sobre altas, bajas o cualquier cambio en la información registrada. Además, genera un número único de expediente que es compartido con otras instituciones y permite su interconexión.

Defensoría pública

No cuenta con sistema informático; sin embargo, la institución reportó que se encuentra en desarrollo el sistema denominado ACOSPEN, el cual será destinado para las áreas penales.

Poder Judicial

El Poder Judicial local utiliza cuatro distintos sistemas informáticos para el registro y procesamiento de información, en la operación del sistema de justicia penal acusatorio en el estado. Estos son los sistemas reportados por la institución y sus principales características:

- **Sistema de Gestión Penal**

Inició su operación en enero de 2012. Es un sistema de escritorio que opera en computadoras personales. Sus principales funcionalidades son la notificación electrónica, envío de promociones electrónicas, y la generación de indicadores de gestión que ayudan a la generación de reportes internos o informes anuales de gestión y generación de versiones públicas de sentencias. Utiliza firma electrónica avanzada para realizar funciones dentro del mismo. Asimismo, el sistema genera un número único de expediente, el cual es compartido con otras instituciones operadoras del sistema de justicia penal, lo cual permite su interconexión.

- **Portal Judicial Penal**

Actualizado en marzo de 2014, es un portal web que permite la interconexión con otras instituciones y que genera un número único de expediente. Sus principales funcionalidades son la notificación electrónica, envío de promociones electrónicas, generación de indicadores de gestión. También utiliza firma electrónica avanzada para realizar funciones dentro del mismo.

- **WebLex**

Inició su operación en julio de 2015. Es un portal web que aunque no está interconectado con otras institucio-

nes del sistema de justicia penal, sí genera un número único de expediente que se comparte con aquellas que apoyan su trazabilidad. Sus principales funcionalidades son la notificación electrónica, programación automática de las audiencias, generación de indicadores de gestión. Utiliza firma electrónica avanzada para realizar funciones dentro del mismo.

- **Tribunal Virtual**

Inició su operación en julio de 2015. Es un portal web que no está interconectado con otras instituciones y no genera un número único de expediente. Sus principales funcionalidades son la notificación electrónica, generación automática de documentos legales y generación de indicadores de gestión.

Sistema Penitenciario

El sistema penitenciario en Nuevo León cuenta con un sistema informático interno, el cual es utilizado principalmente para capturar información jurídica de las personas privadas de libertad, así como el registro de las personas que les visitan. Es un sistema de uso interno: no comparte su información con otras instituciones, ni permite su interconexión. Tampoco genera información estadística.

UMECA, Atención a Víctimas y Seguridad Pública

No cuentan con sistema informático.

2.4.2 Mínimos necesarios en la agenda tecnológica. Recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar como mínimo:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión interinstitucional para facilitar el flujo de la información y la gestión de objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas que sirvan para dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora de la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada



caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza por las diferentes instituciones.

- Que posibiliten el registro en las carpetas digitalizadas de las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, ya que impide que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

La falta de sistemas informáticos en las instituciones operadoras del sistema de justicia penal tiene, desde luego, un impacto en el desarrollo de sus tareas [cotidianas](#). No se trata sólo de herramientas que facilitan y eficientan la labor de los operadores; muchas veces son una condición indispensable para el cumplimiento de sus funciones. Ejemplo de ello es la pandemia por covid-19, que ha obligado a cambiar las dinámicas de trabajo, la manera en que se brindan los servicios de justicia, la forma en que se interactúa con las personas usuarias y, en general, el despliegue de las acciones necesarias para garantizar los derechos de todas las personas involucradas en un proceso penal.

Es de resaltar que la CEEAV, aun cuando no cuenta con un sistema informático sólido, reportó el establecimiento de asesoría virtual para dar continuidad a los servicios de protección a víctimas durante la emergencia sanitaria. La institución señaló que implementó acciones extraordinarias para minimizar los riesgos de contagio, brindando la asesoría jurídica de las víctimas a través del uso de telefonía y medios electrónicos. Y en esta modalidad continuó con los procesos de profesionalización de los servidores públicos, quienes recibieron cursos de actualización virtuales en temas de interés victimológico.

2.5 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Sólo presentaremos la información de las instituciones que reportaron acciones.

Defensoría pública

La institución cuenta con una página web: www.idpnl.gob.mx. Asimismo, reportó haber trabajado con las organizaciones civiles Renace, Vicalli y Damas Vicentinas en proyectos específicos para la obtención de beneficios de libertad anticipada, acuerdos reparatorios, suspensiones del proceso y medios de aceleración.

2.6 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

El Ranking nacional es un instrumento que elaboramos desde México Evalúa, a través del cual, desde 2013, hemos medido los avances en materia del sistema de justicia penal en las entidades federativas, desde la etapa de implementación del sistema hasta la de consolidación. La metodología ha tenido variaciones, sin embargo, el objetivo del instrumento ha sido siempre evaluar las condicionantes, las cuales, para este año, se han conformado por siete grandes ámbitos que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado. Estos son los ámbitos:

1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

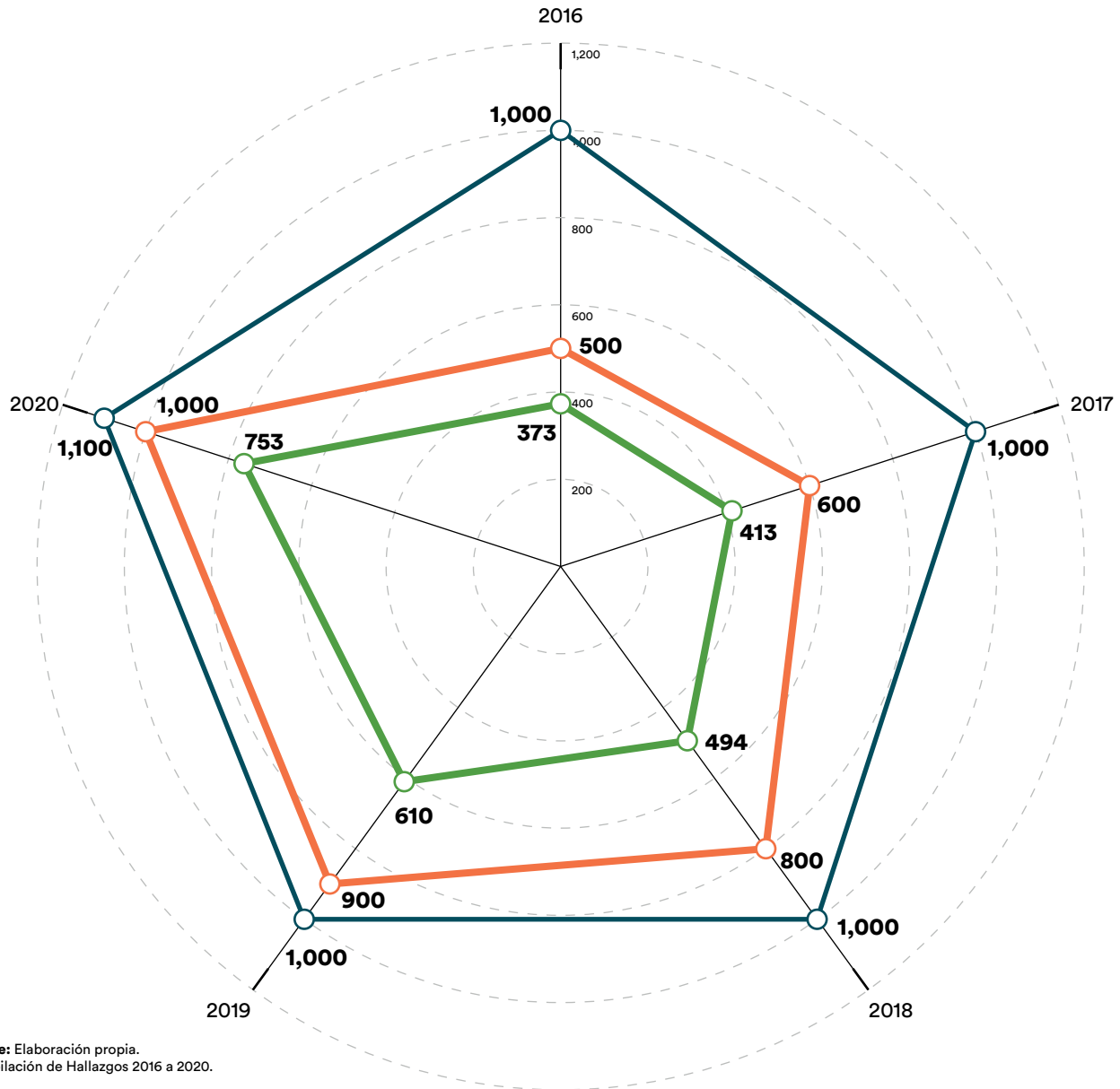
Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. Nuevo León alcanzó un puntaje de 753 puntos, ubicándose en el segundo lugar del ranking, únicamente por debajo de Querétaro, que obtuvo 841 puntos. Respecto a los años anteriores (de 2013 a 2019), en Nuevo León hubo un incremento de 23%, y de 101% en el periodo 2016-2020. Sin embargo, pese a encontrarse en la punta del ranking, se encuentra muy por debajo del mínimo y el ideal establecido, lo que deja ver un rezago importante a nivel nacional en la consolidación del sistema.

2.7 Conclusiones de los condicionantes

La Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sistema de Justicia Penal en Nuevo León (SIJUPE) es una de las instancias con mayor capacidad de coordinación técnica; esto se refleja en las dos mediciones que hemos realizado en el marco de *Hallazgos*, cuyos resultados la han posicionado cerca del promedio nacional. Sin embargo, la planeación y presupuestación, así como la articulación



Ranking de consolidación de SJP Nuevo León (2016-2019)



Fuente: Elaboración propia.
Recopilación de Hallazgos 2016 a 2020.

para proveer facilitadores de la operación diaria del sistema, siguen siendo sus áreas de oportunidad. Particular mención amerita el eje de facilitadores, que disminuyó su capacidad entre un año y otro.

Asimismo, falta transparentar y facilitar la información relativa a los instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal. Sólo la CEEAV, la SSP y el Sistema Penitenciario proporcionaron datos al respecto, aunque insuficientes para realizar un análisis sólido.

Por otro lado, es importante trabajar en la instauración de sistemas informáticos sólidos en todas las instituciones que forman parte del sistema de justicia penal en Nuevo León. Sólo así se puede avanzar hacia la eliminación de la desigualdad de armas y hacia la trazabilidad de las causas en el proceso penal. En Nuevo León los esfuerzos de la Fiscalía y del Poder Judicial por permitir la interconexión con otras instituciones operadoras serán en vano si éstas no cuentan con las herramientas tecnológicas para ello, desaprovechando la oportunidad de mejorar la gestión en beneficio de las personas usuarias.



CAPÍTULO
3

Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.



3.1 Infraestructura

Poder Judicial

El Poder Judicial del Estado de Nuevo León se despliega a través de 15 distritos judiciales, cada uno cubriendo diferentes municipios. Opera el Sistema de Justicia Penal con 297 funcionarios, de los cuales 38 son jueces que pueden desempeñarse como jueces de control y juicio oral, nueve jueces de ejecución, 30 dedicados a funciones administrativas y 220 con otras funciones.

Defensoría Pública

El Instituto de Defensoría Pública del Estado de Nuevo León se encuentra ubicado en un edificio de la zona centro de Monterrey, donde se atiende las diferentes materias jurídicas. Cuenta con 32 oficinas más, a cargo de las Direcciones Penales y Familiar y la Dirección Foránea del Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León, que se encargan de proporcionar de forma gratuita asesoría y patrocinio jurídico a la población que radica fuera del área metropolitana del estado. Opera con 455 personas funcionarias alrededor del estado, incluyendo defensores públicos, peritos, trabajadores sociales, mediadores y personal en funciones administrativas. En cuanto a defensores públicos, se cuenta con un total de 272, de los cuales 155 están destinados a las áreas penales del instituto.

Atención a Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas opera a través de 94 personas. De éstas, 51 son asesores jurídicos, de los cuales 12 cuentan con plaza estatal, y 39 son eventuales, que fueron contratados bajo la modalidad de honorarios mediante presupuesto del FASP, y cuya vigencia culminó el 31 de marzo de 2021. Las 43 plazas restantes corresponden a personal de áreas específicas, como analistas de informática, analistas de datos, criminólogos, psicólogos y trabajadores sociales, entre otros.

UMECA

En Nuevo León, la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares (UMECA) tiene cuatro representaciones distribuidas en el estado, y opera con 200 personas funcionarias que desempeñan funciones de análisis de riesgos, seguimiento de medidas cautelares y administrativas. Geográficamente los evaluadores se dividen en zona rural y área metropolitana, mientras los supervisores se dividen en zonas: Norte, Sur y Centro, Violencia Familiar, Palacio de Justicia y C-5.

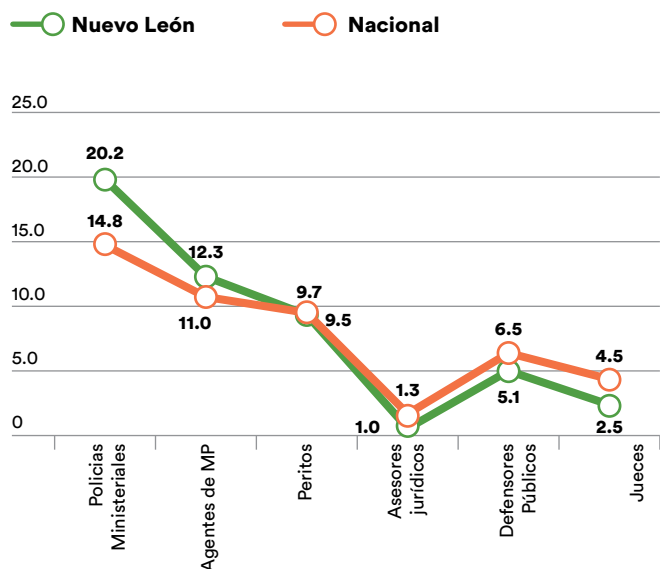
3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

3.2.1 Personal suficiente y capacitado

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

Al comparar el promedio de personal por cada 100 mil habitantes de Nuevo León con la tasa nacional, resalta que el estado reporta contar con 9.1 peritos por cada 100 mil habitantes, casi duplicando los 5.3 del promedio nacional. Además, con sus 20.2 policías ministeriales y 12.3 agentes de ministerio público por cada 100 mil habitantes también se encuentra por encima del promedio nacional. Por su parte, cuenta con 2.5 jueces, cuando a nivel nacional la tasa es de 4.5, y al contar con 5.1 defensores públicos y un asesor jurídico por cada 100 mil habitantes Nuevo León queda por debajo del promedio nacional.

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de las Instituciones de Justicia de Nuevo León.



3.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del SJP es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema, y dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido

El análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del SJP local: la **Fiscalía**, el **Poder Judicial**, la **Defensoría Pública** y la **Comisión de Atención a Víctimas**. Así, obtuvimos la siguiente valoración sobre la implementación y funcionamiento del SPC en Nuevo León (como se indica en la tabla inferior).

Como se observa, el estado del Servicio Profesional de Carrera en las instituciones de Nuevo León es variable. Tres de las instituciones analizadas cuentan con este mecanismo vigente en su normatividad y en operación: la Fiscalía y el Poder Judicial. En el caso de la Defensoría Pública, aunque cuenta con un SPC y éste se encuentra vigente en su normatividad, en la actualidad no se encuentra operando. Finalmente, la Asesoría Jurídica de Víctimas reporta no contar con este mecanismo.

Valoración sobre la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Nuevo León	3.5	3.5	3	2	12



A continuación, detallamos algunos hallazgos en las instituciones analizadas:

Fiscalía General

El SPC de la Fiscalía General de Nuevo León se conforma por las etapas de ingreso, promoción, permanencia y terminación del servicio, cuyas bases se establecen en el contenido de la propia Ley Orgánica. El Servicio prevé medidas disciplinarias y de sanciones, así como recursos de inconformidad. Es fundamental que el Servicio contemple a quienes ejercen las funciones de agente del ministerio público, asesoría jurídica de víctimas, facilitación de mecanismos alternativos de solución de controversias y servicios periciales, por ser estos operadores quienes se desempeñan directa y cotidianamente en el sistema. En la Fiscalía neoleonesa el SPC incluye efectivamente a todos estos operadores. Por otro lado, la institución reportó que se encuentran en proceso de Actualización de los Lineamientos y Bases del Servicio Profesional de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, aunque no fue posible acceder a este documento. Finalmente, la institución señaló que durante 2020 recibieron capacitación en el sistema penal acusatorio 93 agentes del ministerio público o fiscales, 73 policías de investigación y 70 personas facilitadoras.

Poder Judicial

El SPC del Poder Judicial comprende el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, evaluación y reconocimiento, y no se detectó información respecto de otra normatividad que lo instrumente. Es importante tomar en cuenta que quienes ejercen directamente funciones en materia penal son jueces de primera y segunda instancia, así como las personas facilitadoras en MASC en la materia. La Ley Orgánica contempla solamente a jueces y no así a personas que ejercen funciones de facilitación de MASC en materia penal; sin embargo, sí se cuenta con un Comité de Certificación, cuyos procesos se rigen a través de los Lineamientos para la Certificación de Facilitadores Judiciales Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal de los Tribunales Superiores y Supremos de Justicia de las Entidades Federativas de la República Mexicana. Para 2020 la institución reportó haber capacitado en materia de sistema de justicia penal acusatorio a dos personas juezas –de control y juicio oral–, 41 integrantes del personal administrativo y 47 personas con otro perfil, que forman parte de la carrera judicial. No se cuenta con información respecto del personal capacitado del área de MASC.

Defensoría Pública

El SPC del Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León (IDP) regula la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos, evaluaciones, sanciones y terminación del cargo. Se encuentra instrumentado en el Reglamento de la Ley de Defensoría Pública para el Estado de Nuevo León, y comprende las categorías de Dirección de Área, Jefatura de Área, defensora o defensor público en sus distintos niveles, así como peritos y personal técnico. El IDP señaló que en 2020 capacitó en temas relacionados con el sistema de justicia penal acusatorio a 145 defensores públicos, siete personas que realizan funciones administrativas y 21 peritos en materia de criminología, psicología, medicina forense y trabajo social.

Por supuesto, la sola existencia y vigencia de un Servicio Profesional de Carrera en las instituciones resulta insuficiente para garantizar la profesionalización de quienes operan el sistema de justicia. Es necesario además contar con claridad en los procesos de las diversas etapas que integran el Servicio y con instrumentos normativos que ayuden a poner en marcha lo estipulado en las leyes orgánicas en la materia, y que los mecanismos de profesionalización contemplen efectivamente a todas las personas que realizan labores sustantivas en la operación del sistema.

3.2.3 Buenas prácticas identificadas

Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León (UCS)

Fue creada mediante el Decreto 195, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 15 de abril de 2011. Se trata de un órgano público descentralizado de la administración pública de Nuevo León, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

Al ser un órgano enfocado en la formación, capacitación y especialización de los cuerpos de seguridad en el estado, en cumplimiento de la normatividad estatal y federal, se percibe no sólo como un proyecto innovador, sino también como un compromiso real y tangible por mejorar el sistema de seguridad pública estatal. A partir de la Universidad surge la oportunidad de fundar una nueva policía estatal, con servicio civil de carrera.

En efecto, la UCS es la responsable de profesionalizar las instituciones que conforman el Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León: las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario, las encargadas de la seguridad pública es-



tatal; Fuerza Civil y municipales, el Instituto de la Defensoría Pública e, incluso, las corporaciones de Protección Civil, bomberos y seguridad privada.

Al realizar esta compleja tarea no sólo procura garantizar una formación básica completa, sino que además debe provocar que los operadores que se integran a estos ejercicios de formación se conciben como sujetos procesales capaces de cumplir con las obligaciones normativas propias de su rol, bajo esquemas de coordinación operativa, en los que participan de manera conjunta y no como elementos aislados del sistema de seguridad y de justicia.

En resumidas cuentas, la UCS forma parte del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Imparte educación de formación continua, de niveles medio superior y superior, con la finalidad de incidir en el mejoramiento del Sistema Integral de Seguridad Pública, por lo que de manera autónoma ha diseñado su modelo educativo, planes y programas de estudio para los procesos de reclutamiento, selección, formación, capacitación, actualización, desarrollo, profesionalización, especialización y evaluación y certificación de competencias laborales del personal.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que impactan directamente en su diseño organizacional. En el caso de las fiscalías el modelo más adoptado es el conocido como el de *tres pisos*. En las defensorías públicas y en las Comisiones de atención a las víctimas hemos identificado diversas propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e, incluso, la especialización y atención diferenciada de los casos o de las personas usuarias.

Pudimos identificar lo siguiente:

Defensoría pública

La institución no señaló contar con un modelo de gestión definido; sin embargo, indicó que cuenta con una Unidad de Gestión Interinstitucional, que tiene como función la coordinación de los asuntos penales y la asignación y se-

guimiento estadístico sobre los asuntos y servicios que se brindan de manera mensual, aunque no proporcionó información suficiente sobre ella. Asimismo, cuenta con un manual de organización y procedimientos que determinan el funcionamiento de las distintas áreas y su estructura administrativa, lo que permite identificar las funciones y competencias de cada uno de sus integrantes.

Atención a Víctimas

La institución respondió que no cuenta con un modelo para la recepción, asignación y apoyo de casos; sin embargo, cuenta con un Manual de Calidad, el cual contiene los procedimientos y diagramas de flujo de cada una de las áreas de la CEEAV.

Seguridad Pública

La dependencia respondió que las instituciones policiales trabajan a partir de una estructura donde la atención de solicitudes de auxilio se concentra en el Centro de Coordinación Integral, Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo del Estado (C5), que posteriormente las canaliza a cada institución policial, según su ámbito de acción. En el Reglamento de Desarrollo Policial se definen las funciones específicas de organización policial.

UMECA

La institución respondió que no se cuenta con un modelo de gestión para la recepción, asignación y trámite de los casos; que la distribución se hace por zonas distritales, analizando la carga de trabajo según los municipios que se encuentren en alerta o, en su caso, con el semáforo del delito activo. Asimismo, afirmó que los procesos de gestión, diagramas de flujo y perfiles están alineados al Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso.

Sistema Penitenciario

No se detectó información.

Poder Judicial

No se detectó información.

Fiscalía General

No fue posible realizar el análisis debido a que la institución no proporcionó la información solicitada.



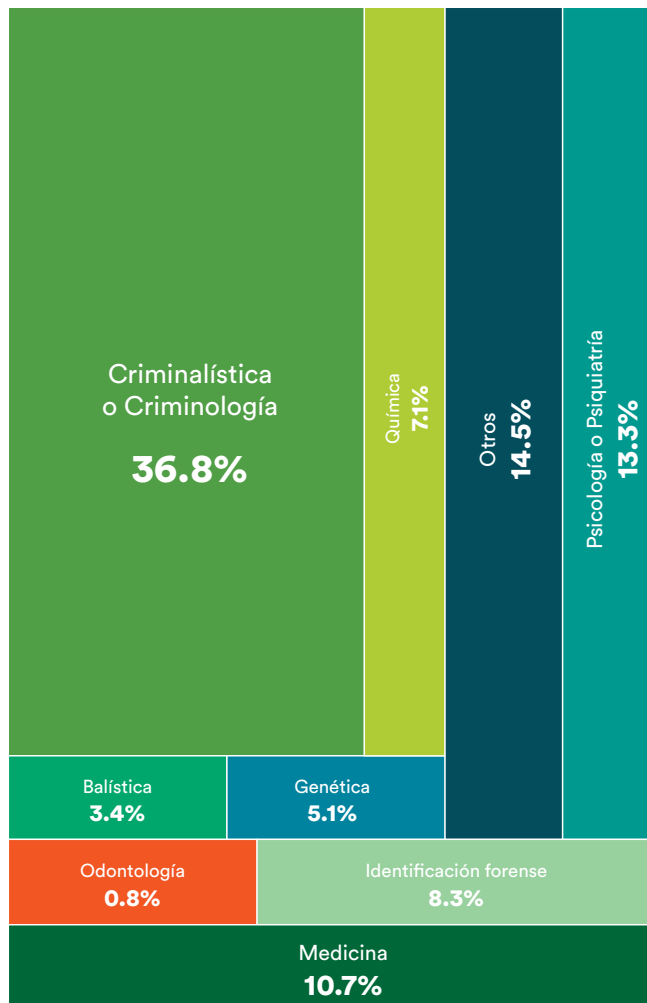
3.4 Modelos de investigación

La Fiscalía no proporcionó la información solicitada sobre modelos de investigación.

3.5 Servicios periciales

El Instituto de Criminalística y Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León opera a través de 505 funcionarios, que cubren diversas funciones. El área de criminalística o criminología ocupa al 36.8% del personal, seguida por las áreas de psicología (13.3%), servicio médico forense (10.7%) e identificación forense (8.3%).

Gráfica 5. Peritos por especialización



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Nuevo León.

3.6 Conclusiones de los habilitantes

En cuanto a la capacidad operativa, se observan tasas de peritos, policías de investigación y agentes del M.P. mayores a los promedios nacionales. En este sentido, la mayoría de las instituciones estatales que operan el SJP cuentan con un servicio profesional de carrera funcionando en mayor o menor medida. Los mecanismos de profesionalización más sólidos se encuentran en la Fiscalía y el Poder Judicial.

Hace falta que las instituciones brinden acceso a la información relacionada con sus modelos de gestión y organización. En la Defensoría Pública estatal, si bien no se cuenta con un modelo determinado, existen diversos manuales de organización para la definición de los procesos desarrollados en las distintas áreas. En general, en la mayoría de las instituciones queda de manifiesto la ausencia de modelos de gestión, y en otras no se identifica información suficiente para describir su operación. De igual manera, no se obtuvo información por parte de la Fiscalía en relación con el modelo de investigación. Contar con información sobre estos elementos, es indispensable para valorar en qué medida se están aplicando y están arrojando los resultados esperados.



CAPÍTULO

4

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

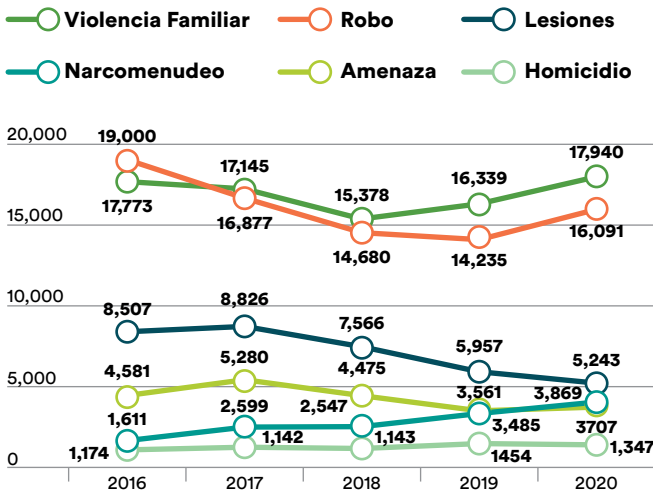
4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

Las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) nos indican que durante 2020 en Nuevo León se registraron



Gráfica 6. Incidencia delictiva en Nuevo León (2016-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

78,949 presuntos delitos en el fuero común. Los delitos de mayor incidencia en el estado durante los últimos cinco años son violencia familiar y robo (en sus distintas modalidades). Entre 2019 y 2020, se observa un repunte de los delitos de robo con el registro de un total de 17,940 casos (+13%), violencia familiar con 16,091(+9%), y narcomenudeo 3,869 (+11%); mientras los delitos que disminuyeron su registro durante el último año son lesiones con 5,243 (-12%) y homicidio con 1,347 casos (-8%).

En complemento, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)³ de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Nuevo León son la inseguridad (70.6%), el desempleo (37.3%) y la salud (37.1%).

4.1.2 Delitos de alto impacto

De acuerdo con lo reportado por la Fiscalía de Nuevo León, los delitos de mayor incidencia en el estado durante 2020 fueron violencia familiar, con 173.8 delitos por cada 100 mil habitantes, seguido por robo sin violencia con 107.2 y lesiones con 77.6.

4.1.3 Cifra negra

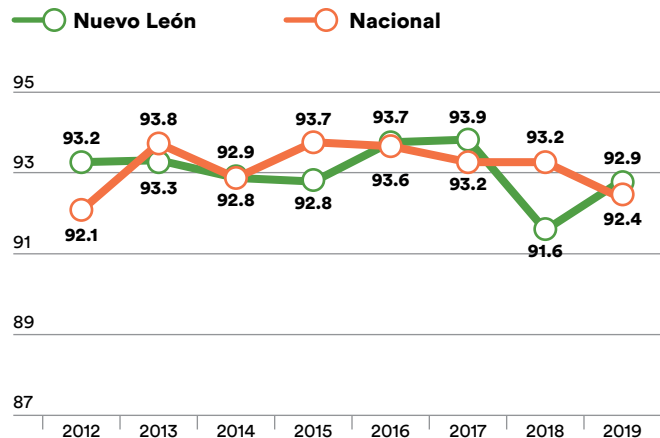
La propia Envipe estima que en 2019 en Nuevo León se denunció el 10.4% de los delitos (cifra que durante 2018 fue de 12.6%), de los cuales el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en 68.1% de los casos. **Es decir,**

Tabla 7. Incidencia en delitos de alto impacto

	Presuntos delitos	Incidencia (Tasa 100 mil habitantes)
Robo con violencia	635	11.9
Robo sin violencia	5722	107.2
Homicidio doloso	194	3.6
Homicidio culposo	196	3.7
Feminicidios	24	0.4
Secuestro	8	0.1
Lesiones	4141	77.6
Extorsión	37	0.7
Violencia Familiar	9281	173.8

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ de Nuevo León.

Gráfica 7. Cifra negra en Nuevo León (2012-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

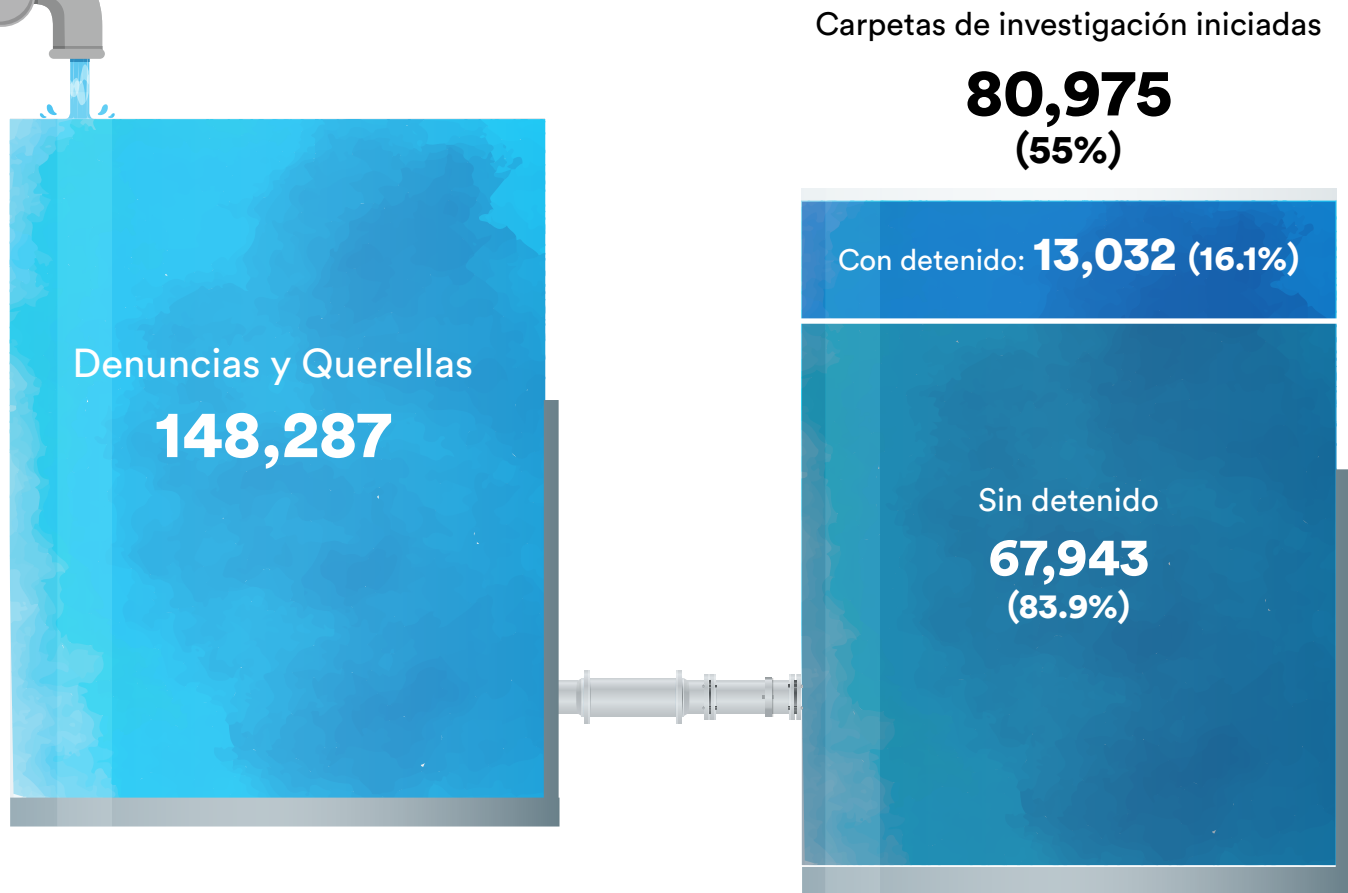
del total de delitos se inició una carpeta de investigación en el 7.1% de los casos, dejando la cifra negra en 92.9%. Este indicador se ha mantenido por encima de 91% en Nuevo León durante los últimos ocho años.

La Envipe señala que entre las causas atribuibles a la autoridad para no denunciar delitos en Nuevo León se destaca la pérdida de tiempo, con un 34.9%, así como los trámites largos y difíciles, con 12%.

4.1.4 Índice de Confianza en el Sistema de Justicia Penal

Nuestro Índice de Confianza en el Sistema de Justicia

³ Los datos empleados en el presente reporte corresponden a los de la Envipe 2020 levantada por el Inegi, ya que al momento de su integración eran los datos disponibles públicamente. Por lo cual, todos los indicadores que toman como base esa fuente, corresponden a los datos de la Envipe 2020.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

Tabla 8. Nivel de confianza en el sistema de justicia penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Federal / Guardia Nacional	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Nuevo León	12.1	8.9	3.7	5.9	16.3	9.0	6.9

Penal⁴ calcula que a nivel nacional éste se ubica en -8.4%, lo que revela un amplio nivel de desconfianza de parte de la ciudadanía. **Nuevo León es la entidad federativa que tiene mayor confianza en sus autoridades del sistema de justicia penal, con 6.9%; seguido por Yucatán (con 5.5%) y Nayarit (1.2%).** Dentro del estado es la Policía Federal / Guardia Nacional la autoridad que tiene mayor confianza por parte de la ciudadanía, con un 16.3%; mientras los ministerios públicos se encuentran en último lugar de confianza, con 3.7%.

4.2 Desempeño del sistema por etapas procesales (nivel de gestión)

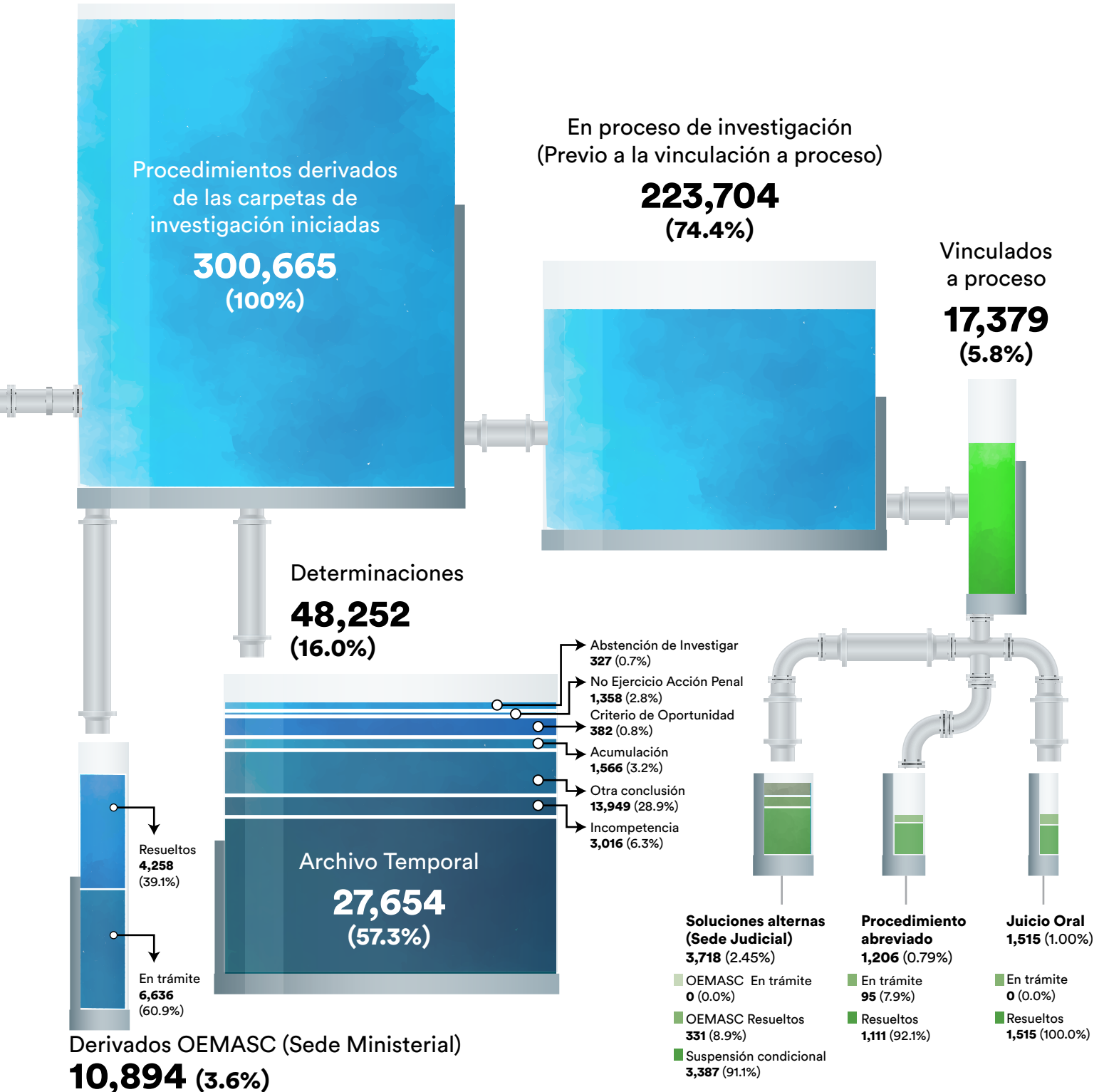
Tubería Procesal Penal 2020

En 2020, en Nuevo León la Fiscalía recibió 148,287 denuncias, de las cuales se iniciaron 81,180 carpetas de investigación, lo que representa una respuesta inicial del 54.7%. Del total de carpetas de investigación iniciadas,

⁴ El Índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de confianza" (o entre "mucho confianza" y "mucho desconfianza") de los datos de la Envipe desde 2011 hasta 2020 que incluye a la policía estatal, policía ministerial o judicial, ministerios públicos, así como jueces y juezas.



Tubería procesal penal Nuevo León 2020





13,032 (16.1%) fueron con detenido, mientras 67,943 (83.9%) lo fueron sin detenido⁵.

Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 300,665. De éstos, el 74.4% (223,704) se encontraban en proceso de investigación al cierre del periodo, 16% (48,252) fue determinado por el Ministerio Público, el 5.8% (17,379) fue vinculado a proceso, 3.6% (10,894) fueron derivados a órganos especializados para la resolución de conflictos en sede ministerial, mientras el 0.1% fueron por sobreseimiento por parte del juez de control.

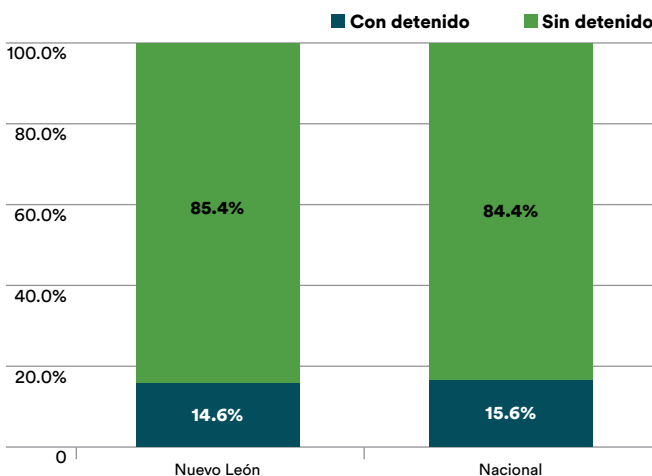
4.2.1 Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

En 2020 se iniciaron 81,180 carpetas de investigación, de las cuales 13,237 (16.3%) fueron con detenido y 67,943 (83.7%) sin detenido⁶. De manera desagregada se observa que, en 2020, el porcentaje más alto de carpetas iniciadas es sobre delitos contra el patrimonio, con un 34.8%, seguido por delitos contra la familia, con 30.1%, y delitos contra otros bienes jurídicos afectados, con un 18.6%. Entretanto, los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron delitos contra la sociedad, con 0.3%, y delitos contra la libertad personal, con 2.8%.

Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas entre los 178 fiscales que operan en Nuevo León, encontramos que cada uno inició en promedio 178 investigaciones durante el año.

Gráfica 8. Carpetas iniciadas

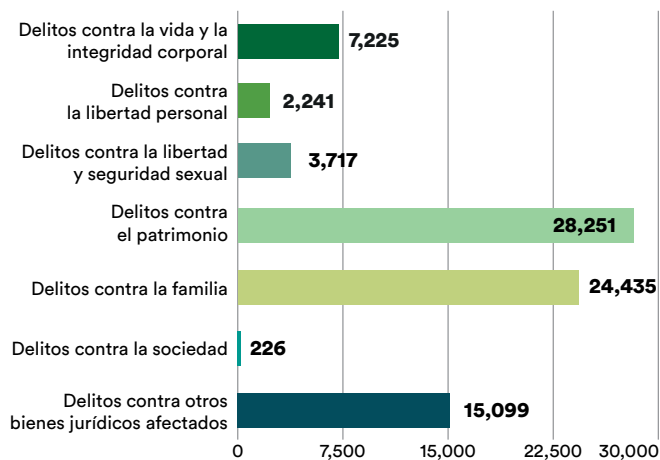


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Nuevo León.

⁵ Adicionalmente, la Fiscalía reportó 205 carpetas de investigación iniciadas de tipo mixtas en 2020.

⁶ El total de número de carpetas de investigación con detenido, incluye las carpetas mixtas.

Gráfica 9. Carpetas iniciadas por delito

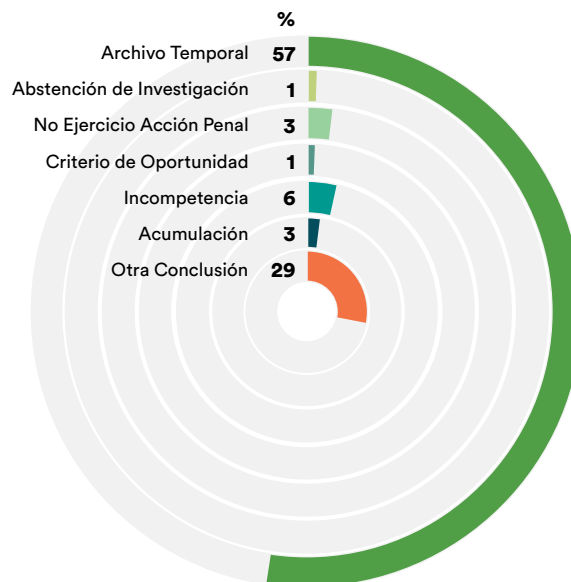


Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tipos de determinaciones del MP

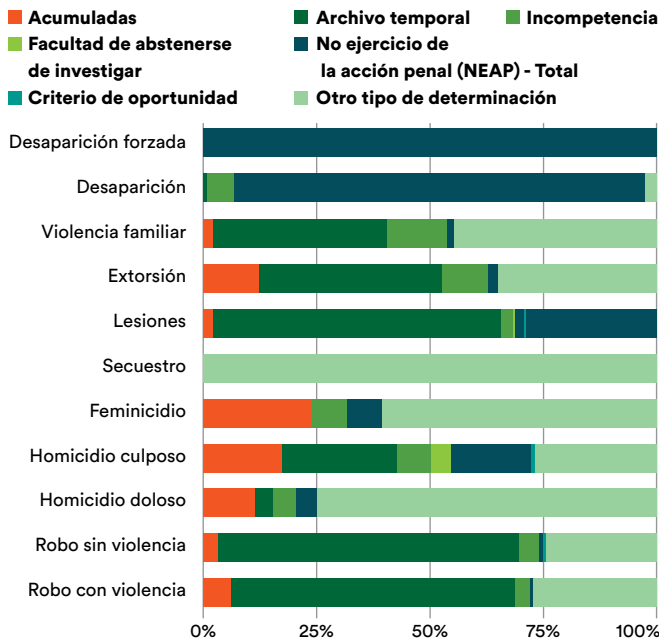
El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 16%. El porcentaje nacional de determinaciones fue de 41%, así que Nuevo León se encontró muy por debajo de esta referencia. Durante el año, las determinaciones ministeriales se distribuyeron de la siguiente manera: 57.3% fue archivo temporal, 6.3%

Gráfica 10. Detenciones Ministeriales



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Nuevo León.

Gráfica 11. Tipo de determinaciones por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Fiscalía de Nuevo León.

incompetencia, 3.2% acumulación, 2.8% no ejercicio de la acción penal,, 0.8% criterio de oportunidad y 0.7% abstención a investigar.

Al desagregar por delito, los tipos de determinación varían notablemente. Los delitos con mayor porcentaje de archivo temporal fueron robo sin violencia (66.3%), lesiones (63.8%) y robo con violencia (62.6%). En el caso de acumulación, los mayores porcentajes fueron feminicidio (23.7%) y homicidio culposo (17.3%). Destaca el uso de no ejercicio de la acción penal en los delitos de desaparición (90.8%) y desaparición forzada (100%), pues se utiliza esta determinación en 109 casos.

Tasa de congestión en sede ministerial

En Nuevo León, al finalizar 2020, la tasa de congestión de la Fiscalía, que nos muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación en trámite, fue de 74.4%. A nivel nacional el porcentaje de congestión ministerial se encuentra en 49%, lo que deja al estado por encima de esta referencia. Lo anterior nos lleva a inferir que la Fiscalía estatal no está logrando aplicar criterios para la atención y determinación de casos ni una política de priorización que privilegie la atención de casos con uso de violencia, de alto impacto social, con un riesgo para las víctimas y/o que implican violaciones de derechos humanos.

Vinculación a proceso

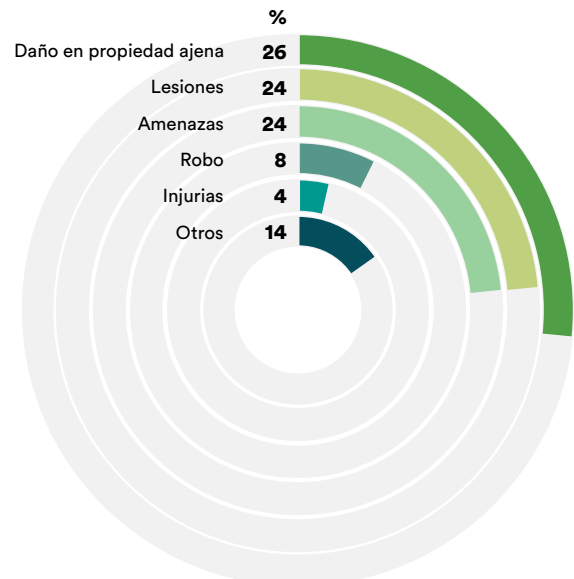
En 2020, la Fiscalía de Nuevo León vinculó a proceso 17,379 procedimientos derivados de las carpetas de investigación lo que corresponde al 5.8% del total. Esta cifra es mayor que el año anterior (2.8%), y que el promedio nacional (2.5%).

Justicia alternativa en sede ministerial

Durante 2020, se registró un total de 10,894 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASC), de los cuales 4,258 (39.1%) fue resuelto, mientras 6,636 (60.9%) continúan en trámite. De los casos resueltos, el 94.3% (4,014) se resolvió a través de mediación, mientras el 5.7% por conciliación. Durante el periodo no se alcanzaron acuerdos reparatorios por junta restaurativa.

De los casos turnados a MASC en la Fiscalía General de Nuevo León, el 25.7% corresponde al delito de daño a la propiedad, seguido por el 24.5% de lesiones, el 23.8% amenazas, 7.6% robo y 4% injurias. Al analizar el total de casos turnados a MASC, observamos que fue lesiones el delito con mayor porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados (27.9%), seguido por amenazas (18.3%) y robo (13.7%). En cuanto a los acuerdos reparatorios cumplimentados, lesiones fue el de mayor porcentaje (26.5%), seguido por amenazas (21.1%) y robo (14.6%).

Gráfica 12. Asuntos turnados a MASC por tipo de delito

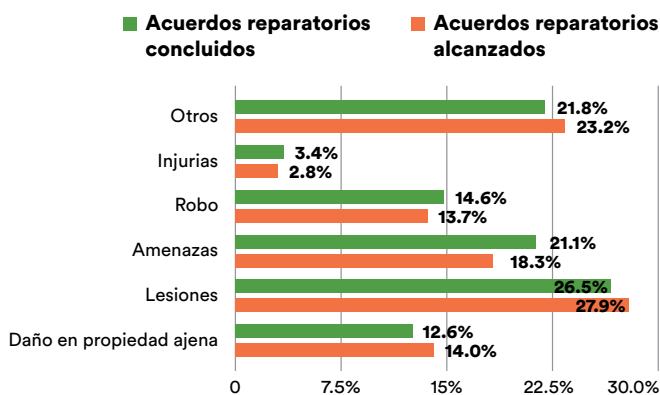


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Fiscalía de Nuevo León



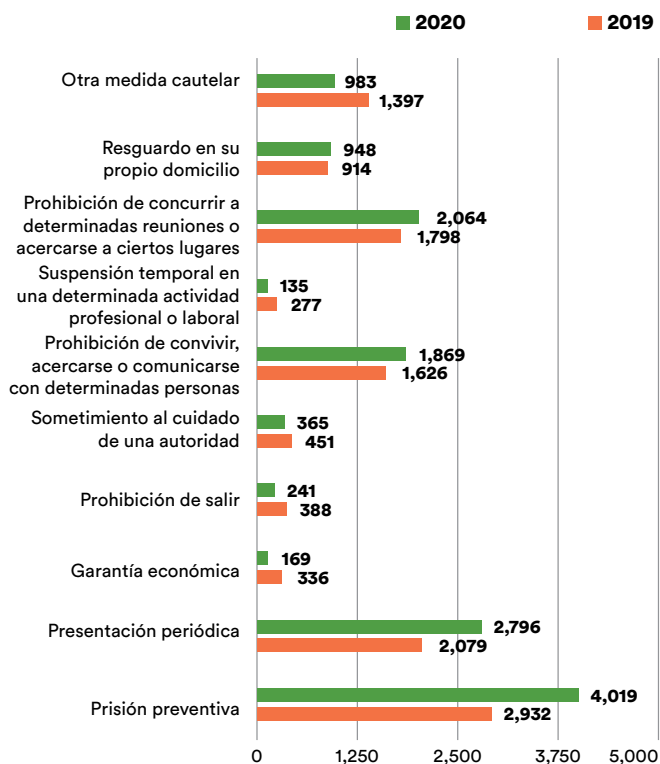
El desgagado de tipos de acuerdos reparatorios alcanzados muestra que la mayoría fue acción de no hacer (59.6%), seguido por pago económico (30.9%) y restitución de la cosa (9.5%). En cuanto al tipo de conclusión, los mecanismos utilizados fueron mediación (92.2%) y conciliación (7.8%).

Gráfica 13. Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados y concluidos por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Fiscalía de Nuevo León.

Gráfica 14. Medidas cautelares impuestas (2019 vs. 2020)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Fiscalía de Nuevo León.

Medidas cautelares

Durante 2020 las principales medidas cautelares impuestas fueron: prisión preventiva (29.6%), presentación periódica (20.6%) y la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares (15.2%). En comparación con 2019, se recurrió a la prisión preventiva en un mayor porcentaje, pues el año anterior se impuso en el 24% de los casos. Sin embargo, se puede observar que la prohibición de recurrir o acercarse a determinados lugares, así como la prohibición de convivir o comunicarse con determinadas personas, son medidas cautelares que se encuentran enfocadas en la protección de la víctima y se encuentran ganando terreno a partir de la reforma.

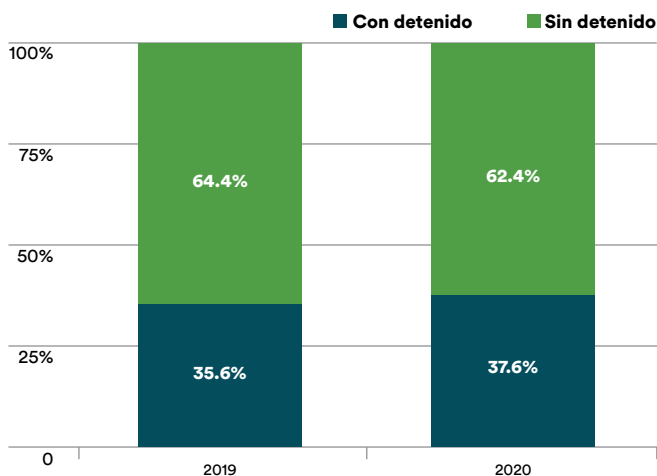
4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Causas penales iniciadas con y sin detenido

En Nuevo León, durante el 2020 se iniciaron 17,379 causas penales, lo que representa un incremento de 19% respecto a 2019 (14,588). De las causas iniciadas durante el año, el 62.4% fueron sin detenido y el 37.6% con detenido.

Al desagregar las causas penales iniciadas durante 2020, observamos que los delitos que muestran mayor porcentaje son violencia familiar, con 27.7%, seguido por robo sin violencia (13.1%) y lesiones (7.1%). También advertimos que los delitos con mayor porcentaje de causas iniciadas con detenido son robo con violencia, con 53%, feminicidios y robo sin violencia, con 52.4% ambos delitos. Los de menor porcentaje fueron homicidio doloso, con 5.3%, violencia familiar, con 18.1%, y lesiones, con 22.2%.

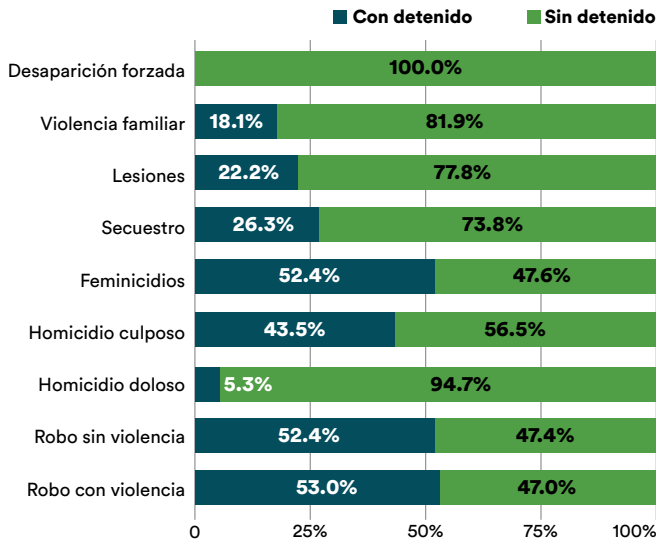
Gráfica 15. Causas penales iniciadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

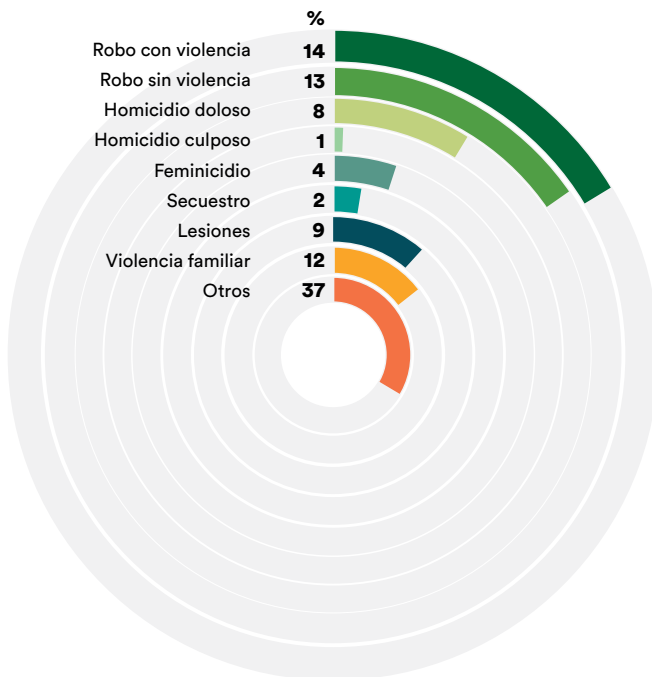


Gráfica 16. Causas penales iniciadas por delito en 2020



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

Gráfica 17. Causas penales turnadas a juicio oral por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

Encontramos también que del total de detenciones calificadas por el juez de control durante 2020 (8,368) el 5.21% fue calificado como ilegal; es decir, que no fueron realizadas en apego a los requisitos constitucionales y legales.

Del total de causas que iniciaron durante 2020, se turnó a juicio oral el 8.7%, mostrando un decremento respecto a 2019, cuando llegó a juicio oral el 16.7% de las causas. El porcentaje de casos turnados a juicio oral a nivel nacional se calculó para este periodo en 12.6%, por lo que el estado se encuentra por encima de esta referencia. Desagregado por delito, el 13.7% fue robo con violencia, 13.3% robo sin violencia, 11.7% violencia familiar, 9.2% lesiones, 7.9% homicidio doloso, 3.7% feminicidio, 2.2% secuestro, 1.6% homicidio culposo y 36.7% otros delitos.

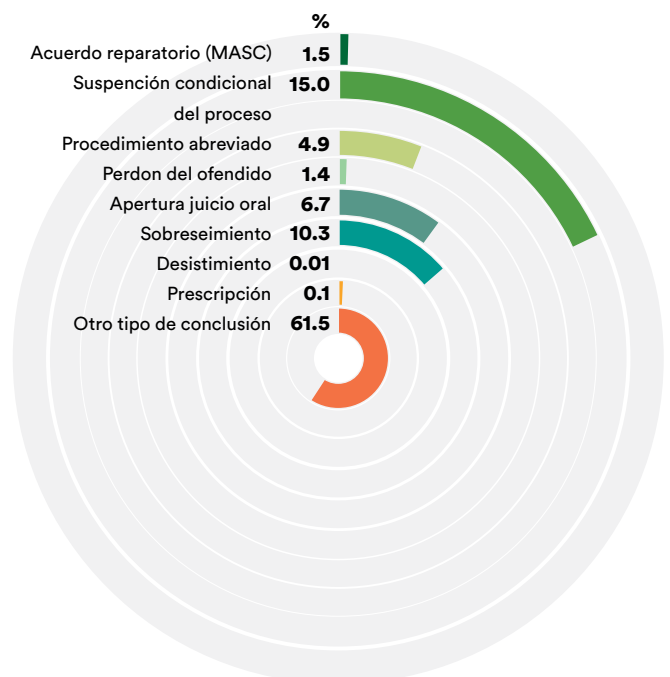
Justicia alternativa en sede judicial

No se obtuvo información sobre MASCP en la respuesta a la solicitud de información del Poder Judicial.

Resolución de los casos y tipos de finalización

Del total de causas que iniciaron o continuaron su tramitación durante 2020, el 15% se finalizó por suspensión condicional del proceso, 10.3% por sobreseimiento, 6.7% por apertura de juicio oral, 4.9% por procedimiento

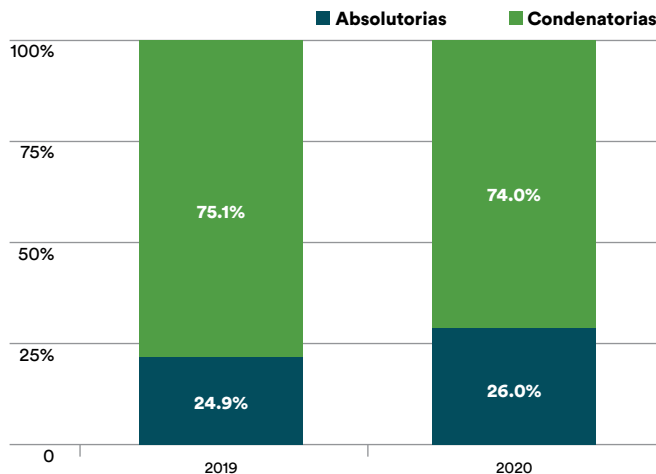
Gráfica 18. Causas penales finalizadas en 2020



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Nuevo León.



Gráfica 19. Sentencias emitidas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

abreviado, 1.4% por perdón del ofendido, 1% por acuerdo reparatorio (MASC), 0.1% por prescripción, 0.01% por desistimiento, y 61.5% tuvo otras conclusiones⁷.

Por otra parte, Nuevo León tuvo una congestión judicial de 29.9% en 2020, cifra que representa un incremento de más de 14 puntos porcentuales en comparación con la tasa de 2019 (15.1%)⁸.

Sentencias

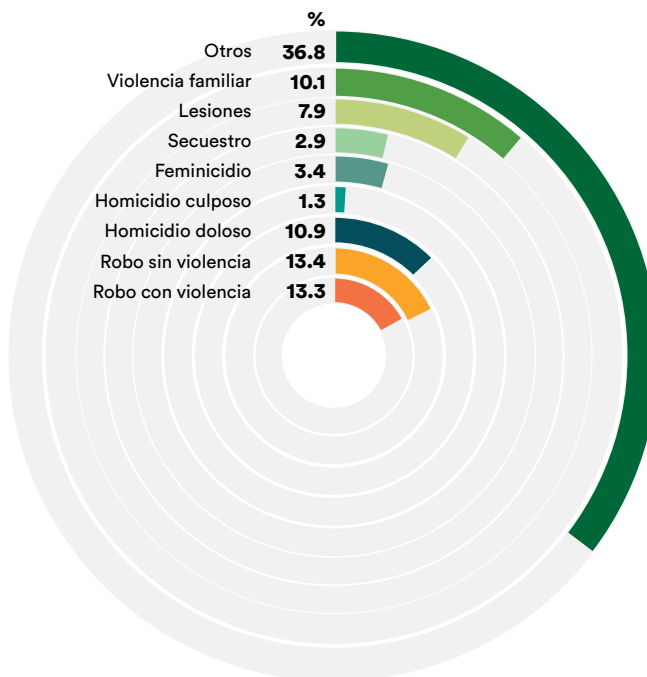
Durante 2020, el Tribunal de Nuevo León emitió 1,054 sentencias, de las cuales el 74% fueron condenatorias y el 26% absolutorias. Al desagregar por delito, observamos que el 13.4% fue robo sin violencia, 13.3% robo con violencia, 10.9% homicidio doloso, 10.1% violencia familiar, 7.9% lesiones, 3.4% feminicidio, 2.9% secuestro, 1.3% homicidio culposo y 36.8% otros delitos.

Audiencias

En 2020, se realizaron 34,891 audiencias en el Poder Judicial. Del total, el 44.4% fue audiencia inicial, 39.3% audiencia intermedia, 6% audiencia de juicio oral y 10.2% audiencia de ejecución.

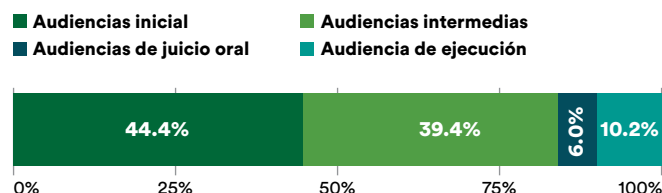
En Nuevo León, el promedio de duración de las audiencias fue de una hora para audiencias iniciales, de formulación de imputación, control de detención y vinculación a proceso; media hora para solicitud de medidas cautelares, solicitud de plazo para investigar, audiencia interme-

Gráfica 20. Sentencias por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

Gráfica 21. Porcentaje de audiencias realizadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

dia y de ejecución. Entretanto, el promedio de duración de las audiencias de juicio oral se calculó en 24 horas.

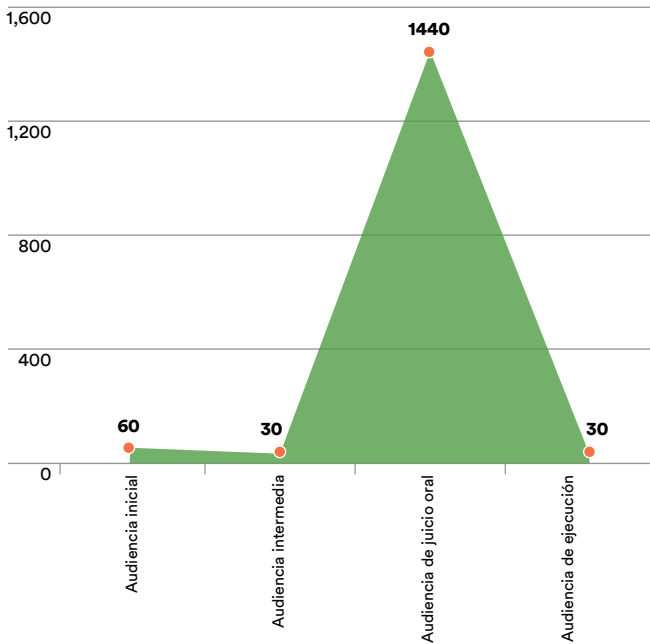
En cuanto al tiempo promedio de finalización de una causa, el Poder Judicial de Nuevo León reportó 309 días para una causa penal en primera instancia, 192 días para causas en juzgados de control y 534 días para una causa penal en juicio oral.

De acuerdo con el tipo de finalización de la causa, el Poder Judicial de Nuevo León se tomó en promedio 493

⁷ No se calculó el porcentaje de resolución de casos en sede judicial dado que los datos compartidos por el Poder Judicial estatal no eran concluyentes.

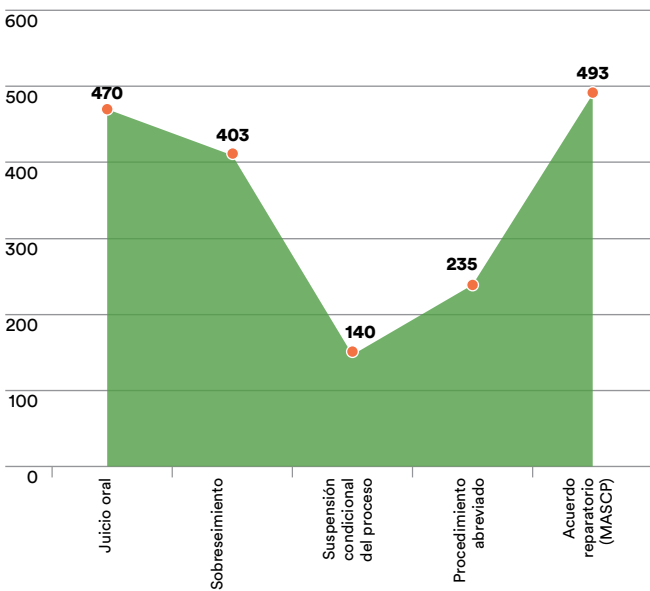
⁸ El Poder Judicial reportó no contar con datos sobre los motivos por los que las causas permanecieron en trámite al concluir el período, por lo que no se incluye dicho análisis.

Gráfica 22. Tiempo promedio duración de una audiencia (minutos)



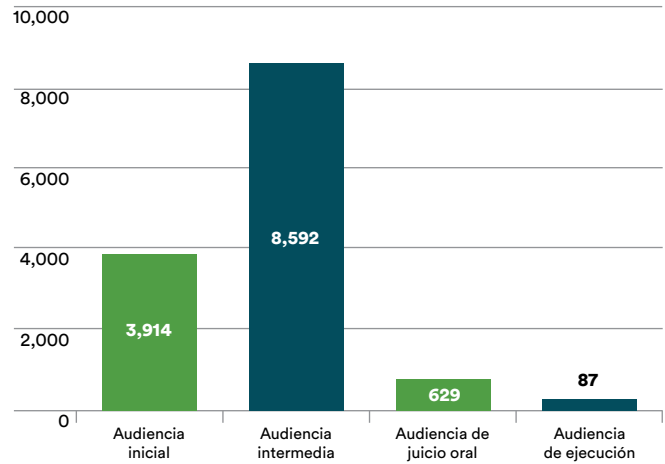
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

Gráfica 23. Tiempo promedio duración causas penales (días)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

Gráfica 24. Total de audiencias diferidas por tipo de audiencias



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Poder Judicial de Nuevo León.

días por acuerdo reparatorio, 235 días por procedimiento abreviado, 140 días la suspensión condicional del proceso, 403 sobreseimiento y 470 una causa por juicio oral.

El número de audiencias programadas no fue un dato que el Poder Judicial compartió, por tanto no nos resultó posible realizar el cálculo. Sin embargo, sí compartió un desglose del número de diferimiento por tipo de audiencias, el cual nos deja ver que las audiencias intermedias fueron las que se difirieron en mayor medida.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

Dentro del sistema penal acusatorio, el policía, como primer respondiente, tiene una función esencial en el momento de la comisión del delito o en su inmediatez, ya que cuenta con la facultad de realizar detenciones en flagrancia y poner al detenido a disposición del Ministerio Público. En Nuevo León, durante 2020, la Secretaría de Seguridad Pública realizó 19,704 detenciones, mostrando un descenso significativo respecto al número de detenciones realizadas el año anterior, que fueron 31,114.

Del total de las detenciones realizadas el 78.9% fueron arrestos administrativos y el 21.1% personas detenidas. El 100% de los detenidos fue puesto a disposición del Ministerio Público.



Durante 2020, las intervenciones del primer respondiente, ante el conocimiento de un hecho delictivo, se dieron en un 95.7% a través de flagrancia, seguido por un 3.2% correspondiente a respuesta a llamadas de emergencia, 0.7% denuncias y sólo el 0.1% a localización de indicios, evidencias u objetos relacionados con el hecho delictivo.

4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

En Nuevo León, el número total de víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas durante 2020 fue de 86,013 personas, cifra 5.4% mayor que la del año anterior. Del total, sólo el 12.7% (10,972) de las víctimas fueron representadas por asesores jurídicos durante el proceso penal. Por otra parte, al 10.9% de las víctimas representadas durante el año se les reparó el daño en procesos penales.

Considerando que Nuevo León reportó contar con 51 asesores jurídicos, en promedio cada asesor del estado brindó asesoría a 215 víctimas, cifra mayor que el promedio nacional de 152 víctimas. Los asesores jurídicos de Nuevo León atendieron 7,613 casos durante 2020, de los cuales el 5.7% (436) fueron procesos suspendidos, sujetos a suspensión condicional.

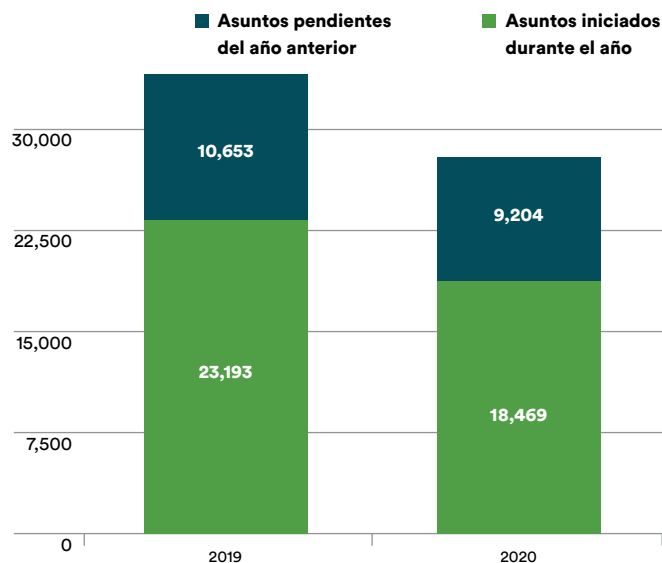
El Registro Nacional de Víctimas contabilizó 278 personas, 50% fueron mujeres y 50% fueron hombres (139 cada uno). Del total de personas registradas, el 93.2% fueron víctimas de delitos, mientras el 6.8% fueron víctimas de violaciones de derechos humanos.

Durante el año, 147 personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas (92 mujeres, 55 hombres) recibieron apoyo del Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del estado de Nuevo León. En 2019, 170 personas recibieron este tipo de apoyo; eso quiere decir que se registró una disminución de 13.5% en un año.

4.2.5. Resultados de la Defensoría

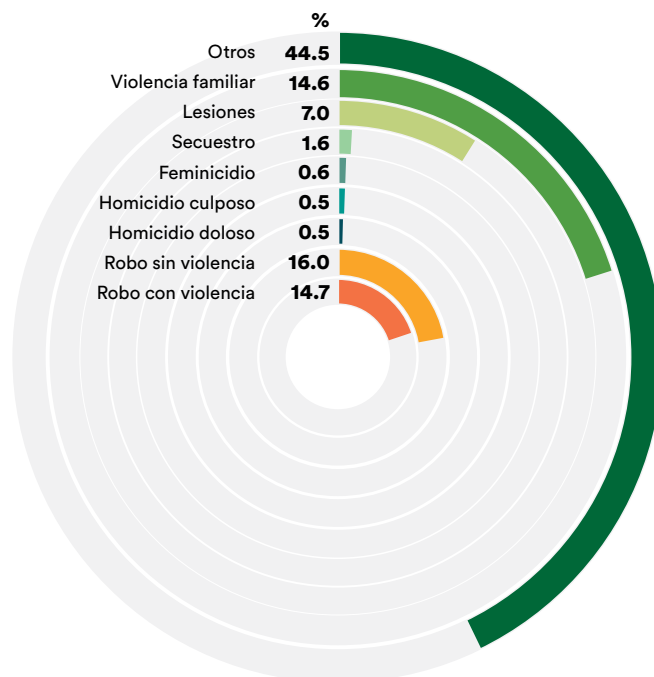
En 2020, el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Nuevo León, reportó un total de 27,673 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales el 66.7% (18,469) fueron asuntos iniciados para la representación durante el año, y el 33.3% restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en el 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró una reducción en el número de asuntos atendidos de 18.2%.

Gráfica 25. Asuntos atendidos por el Instituto de la Defensoría Pública de Nuevo León



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Defensoría Pública de Nuevo León.

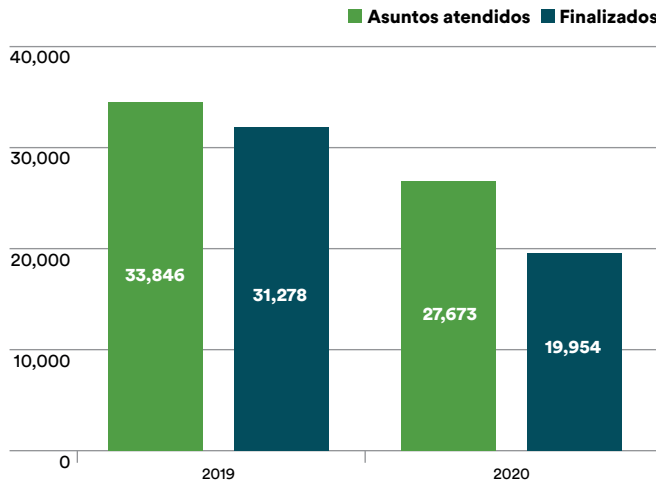
Gráfica 26. Representaciones por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Defensoría Pública de Nuevo León.



Gráfica 27. Casos atendidos y finalizados por la Defensoría



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Defensoría Pública de Nuevo León.

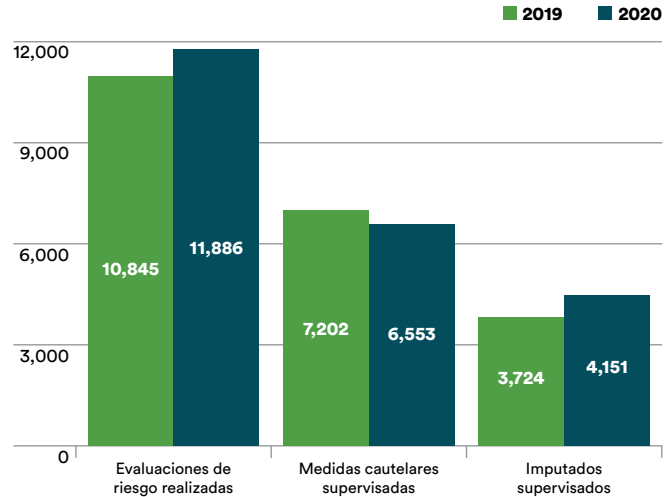
Con dichos asuntos se brindó atención a un total de 113,956 personas en el transcurso del año. Al desglosar el número total de imputados representados, observamos que los delitos que en proporción reciben mayor representación son robo sin violencia (16%), robo con violencia (14.7%) y violencia familiar (14.6%). Del total de imputados representados, el 3.3% (3,801) fue vinculado a proceso, el 0.2% no se vinculó a proceso y al 3.8% de los imputados se les impuso prisión preventiva.

Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública durante 2020 entre los 272 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 418 personas. Esto, evidentemente, es una carga de trabajo excesiva y una fuente de complicaciones para los defensores, pues el tiempo dedicado a preparar cada asunto tiende a disminuir, lo que impacta directamente en la calidad de la defensa.

La Defensoría Pública de Nuevo León finalizó el 72.1% de los casos asuntos atendidos durante el año. Si se compara con el año anterior, hay una disminución considerable en el número de asuntos concluidos: 20 puntos porcentuales.

La tasa de congestión de la Defensoría Pública, es decir, el porcentaje de casos pendientes de concluir al finalizar el periodo fue de 39.4% para el 2020, cifra mayor al porcentaje de 2019 que fue de 30.5%.

Gráfica 28. Resultados de UMECA (2019 vs. 2020)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte de la Unidad de Medidas Cautelares de Nuevo León.

4.2.6 Resultados de la UMECA

Durante 2020, la Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) de Nuevo León realizó 11,886 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. Dio respuesta al 83.8% de las solicitudes recibidas.

La UMECA supervisó 6,553 medidas cautelares del ámbito estatal, cubriendo el 100% de las solicitudes de supervisión realizadas durante el año. Asimismo, fueron 4,151 imputados a los que se supervisó una suspensión condicional del proceso. Al comparar con 2019, notamos que hubo un incremento del 9.6% en las evaluaciones de riesgo realizadas, pero disminuyeron en un 9% las medidas cautelares supervisadas. Con todo, se incrementó en 11.5% el número de imputados supervisados durante 2020.

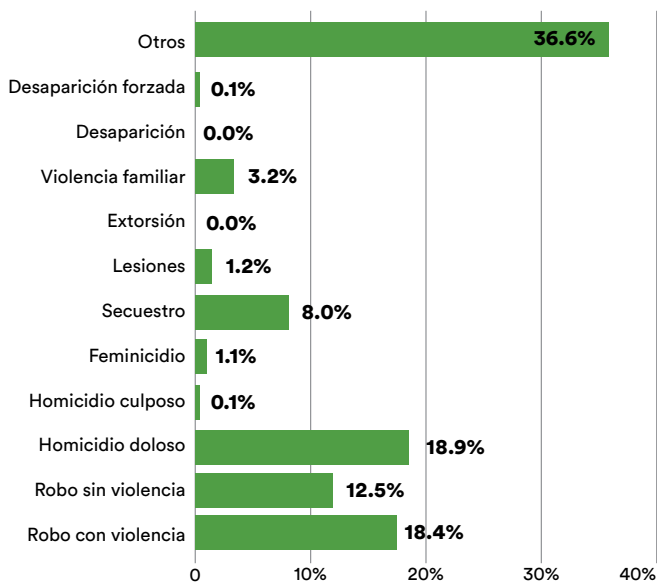
4.2.7 Población privada de la libertad

Durante 2020 Nuevo León tuvo una tasa de 150 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra similar al promedio nacional. Del total de población privada de la libertad el 5% son mujeres y el 95%, hombres.

Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 35.6% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 64.4% fueron personas con sentencia. De dicha población, el 90.7% es población penitenciaria del fuero común y el 9.3% del fuero federal.



Gráfica 29. Población privada de la libertad por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa, por parte del Sistema Penitenciario de Nuevo León.

Al desagregar el total de la población penitenciaria, notamos que los delitos por los que ingresó el mayor número de personas son homicidio doloso (18.9%), robo con violencia (18.4%) y robo sin violencia (12.5%). Entretanto, los delitos con menos personas ingresadas son desaparición forzada y homicidio culposo (con 0.1%, ambos).

4.3 Desempeño del sistema (nivel de resultados)

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

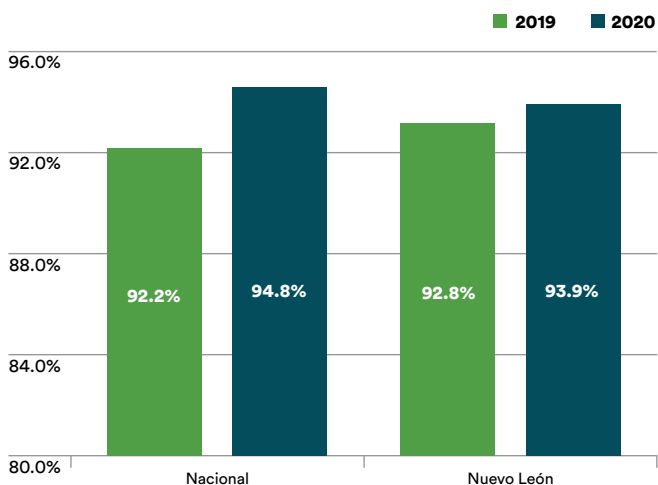
Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por

la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas ins-

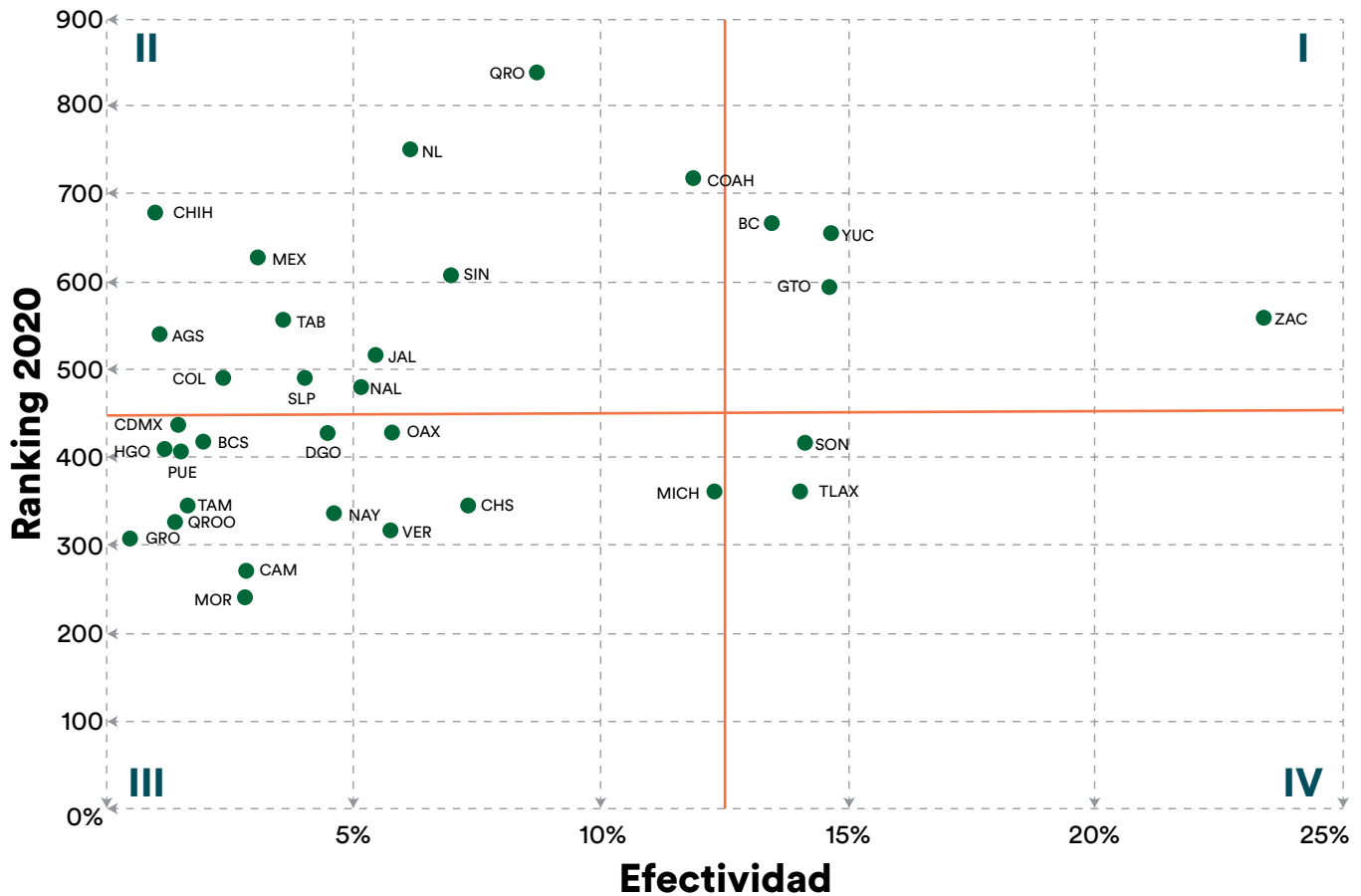
Gráfica 30. Índice de Impunidad



Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB.



Gráfica 31. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



tituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.⁹

Pues bien, el IIE en 2020 para Nuevo León fue de 93.9%: poco menos de un punto porcentual por debajo del promedio nacional, y mostrando un ligero incremento con respecto al año previo.

Esta medición nos habla de una disminución en la efectividad del sistema de justicia penal a nivel local para la resolución de casos, ya sea a través de sentencias, acuerdos reparatorios y otras salidas alternas y anticipadas establecidas.

Ya en la edición nacional de *Hallazgos* mostramos la intención y la forma en que cruzamos el Índice de Impunidad con los resultados del Ranking Nacional de Consolidación

del Sistema de Justicia Penal, que nos arrojó cuatro escenarios: I) el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el cuadrante superior izquierdo, que muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020 ubicamos a Nuevo León en el **cuadrante II**, pues se observan avances en sus condiciones para la operación, pero no logran verse reflejados en una mayor efectividad. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

⁹ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



4.4 Conclusiones de los resultados

La ciudadanía espera que la Fiscalía, como órgano persecutor de los delitos, reciba denuncias, atienda a las víctimas e investigue para esclarecer los hechos, procurando que el culpable no quede impune y que se repare el daño.

De ahí la importancia de que para la mayor cantidad posible de delitos cometidos se inicien las carpetas de investigación, como condición indispensable para la persecución de los delitos.

De acuerdo con las cifras de Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2020 se cometieron 78,949 delitos en Nuevo León; sin embargo, los registros de la Fiscalía estatal indican que se recibieron 148,287 denuncias, de las cuales se iniciaron 81,180 carpetas de investigación. Lo que denota esto es una brecha entre el registro de la incidencia del SESNSP y los registros de la Fiscalía que definitivamente impacta en el porcentaje de respuesta. También se advierte de los registros de incidencia que los delitos de alto impacto han sido violencia familiar, robo sin violencia y lesiones.

Es importante también considerar la cifra negra, que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) durante el periodo de 2012-2019 se ha mantenido por arriba del 91% en el estado. Algunos de los factores o razones por parte de las víctimas en Nuevo León más importantes para no denunciar delitos, según la propia Envipe, fueron la pérdida de tiempo (con un 34.9%), y los trámites largos y difíciles, con 12%.

Otro dato relevante es el relativo al índice de confianza en las autoridades del SJP, pues es la entidad federativa que tiene mayor confianza en ellas, con un 6.9%. La institución que genera el mayor nivel de confianza es la Policía Federal / Guardia Nacional, con 16.3%, seguida de la Fiscalía General de la República, con un 12.1%, la Policía Ministerial o Judicial con un 9.0% y los jueces con 8.9%. La Policía Estatal, con un 5.9%, y el Ministerio Público, con un 3.7%, son las que despiertan menos confianza en la ciudadanía.

Fiscalía

Partiendo de las 81,180 carpetas iniciadas por la Fiscalía, se advierte que el porcentaje más alto de carpetas iniciadas es sobre delitos contra el patrimonio, con un 34.8%, seguido por delitos contra la familia con 30.1%. De ellas 11,761 (14.6%) fueron iniciadas con detenido y 68,533 (59.5%) sin detenido.

A partir de aquí toman relevancia las determinaciones del Ministerio Público sobre las carpetas iniciadas, pues sirven para conocer el posible destino de la investigación, y para 2020, en Nuevo León, sólo fueron determinadas un 16%, colocándose muy por debajo de la media nacional, que es de 41%. De ellas, 57.3% fue archivo temporal, utilizado en mayor proporción para delitos de robo sin violencia y lesiones; en 6.3% se determinó incompetencia, 3.2% acumulación, 2.8% no ejercicio de la acción penal, 0.8% criterio de oportunidad y 0.7% abstención a investigar.

Destaca también el uso de no ejercicio de la acción penal en el delito de desaparición (90.8%) y desaparición forzada (100%).

Esto se traduce en congestión ministerial, pues se suma a la acumulación de carpetas de uno o más años. Nuevo León alcanzó el 74.4% de congestión en 2020, colocándose muy por encima de la media nacional, que es de 54.7%.

Ahora, respecto al uso de los MASC en sede ministerial, observamos que de 10,894 casos turnados, 4,258 (39.1%) fueron resueltos, mientras 6,636 (60.9%) continúan en trámite, lo que revela un área de oportunidad considerable para agilizar los procesos de aplicación de estos mecanismos: más del 50% continúa en trámite, y eso impacta en los porcentajes de acumulación y rezago al cierre de cada año.

Por otra parte, en lo relativo a la imposición de medidas cautelares, el porcentaje más alto de otorgamiento lo tuvo la prisión preventiva (29.6% de los casos), seguida de la presentación periódica (20.6%) y la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares (15.2%); en este apartado también destaca un incremento del 24% en la imposición de la prisión preventiva respecto a 2019.



Es importante señalar que la Fiscalía logró vincular a Proceso 17,379 procedimientos derivados de las carpetas de investigación lo que corresponde al 5.8% del total, cifra mayor que el año pasado y que el promedio nacional.

Poder Judicial

Se iniciaron 17,379 causas penales, cifra que coincide con el número de procedimientos derivados de las carpetas de investigación que fueron vinculados a proceso.

En cuanto a las formas de conclusión de las causas, se advierte un 1% derivado de un acuerdo reparatorio; esto, considerando que no se proporcionaron resultados de MASC en sede judicial. El dato implicaría toda un área de oportunidad para que sean efectivas las salidas alternas, si es que se trata de un problema de gestión. También es necesario verificar la información en los registros y bases de datos, un dato relevante, ya que el Poder Judicial nos refirió que cuenta incluso con cuatro sistemas.

Por lo que hace a las 34,891 audiencias realizadas, se observa que los mayores porcentajes fueron para audiencias iniciales e intermedias, y un mínimo 6% para juicio.

Seguridad Pública

Las 19,704 detenciones realizadas durante 2020 implican un descenso respecto al año anterior (aproximadamente del 40%); sin embargo, se logró que el 100% fuera puesto a disposición del Ministerio Público.

También resulta relevante que el 95.7% de las intervenciones de la Policía Estatal como primer respondiente de un hecho delictivo fueron en flagrancia.

Comisión de Atención a Víctimas

La cantidad de víctimas registradas, comparadas con 2019, se incrementó en un 5.4%. Sólo 10,972 víctimas, de 86,013, fueron atendidas por asesor jurídico (el 12.7%). Además, en promedio cada asesor atendió a alrededor de 215 víctimas: medida del gran esfuerzo institucional que implica la atención de los casos.

Defensoría pública

El Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León reportó un total de 27,673 asuntos atendidos en materia penal en 2020, de los cuales 9,204 correspondieron a asuntos pendientes de 2019 y 18,469 a 2020. Se brindó atención a 113,956 personas.

Del total de imputados en 2020 la mayoría lo fueron por delitos de violencia familiar, y por robo con y sin violencia. Justo son los delitos que mayor incidencia delictiva registraron en el año.

Por otra parte, el estado sólo cuenta con 272 defensores, y cada uno de ellos representó en promedio a 418 personas, lo cual resulta alarmante, pues la proporción de defensores por 100 mil habitantes está muy por debajo de la media nacional. Este dato se concatena, sin lugar a dudas, con el de la disminución de asuntos finalizados, que para 2020 sólo alcanzó el 72.1%.



CAPÍTULO
5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

En este apartado presentamos los resultados para Nuevo León de la encuesta que realizamos en 2020 en nueve estados¹⁰, sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local¹¹.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

Hay una actitud ambivalente por parte de la ciudadanía de Nuevo León hacia el SJP. Por un lado, tiene un nivel de conocimiento del SJP similar al promedio de la población de los estados analizados. Sin embargo, el porcentaje de neoleonenses que respondió tener una buena opinión sobre las instituciones de justicia es menor a la del promedio nacional. Paradójicamente, es la entidad con mayor nivel de confianza en las instituciones de justicia; hoy incluso se refleja una mejor percepción de dichas instituciones que hace una década.

¹⁰ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.

¹¹ La ficha técnica de la Encuesta se encuentra en el Anexo de la edición nacional de *Hallazgos 2020*.



**Valoración del sistema de justicia penal:
Nuevo León y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje**

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Nuevo León		2.6		30%		58%		65%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

En general, los neoleonenses han escuchado hablar de las autoridades del SJP; de todas ellas tienen un nivel de conocimiento por arriba del 80%, excepto de la policía preventiva municipal, con 79%. Las que gozan de mayor confianza entre la población son la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional. Las que menos confianza inspiran son la Policía Municipal, los ministerios públicos y la Policía Estatal.

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En Nuevo León, 17% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal en el estado. En ese sentido, el derecho a ser considerado

inocente hasta que se demuestre lo contrario es conocido por 90% de la población encuestada en Nuevo León; le siguen los juicios orales, con 60%, la negociación y mediación, con 56%, y la compensación de daños, con 37%. Asimismo, ante la existencia de un delito, 57% sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

En Nuevo León, la mayoría de las personas encuestadas conoce los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, 91% sabe qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito. De hecho, los neoleonenses tienen un mayor conocimiento en estos rubros del proceso penal que el promedio nacional.

Sin embargo, el caso de Nuevo León llama la atención porque es muy bajo el porcentaje de personas (38%) que tiene certeza de dónde denunciar. Incluso, es la entidad donde un mayor porcentaje de personas (29%) contestó que "no sabe" dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito.

Nuevo León	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	79%	46%
Policía estatal	91%	55%
Guardia nacional	81%	70%
Policía ministerial	92%	n.d.
Ministerio público	86%	54%
Jueces	80%	63%
La Marina	n.d.	85%
El Ejército	n.d.	84%
Los abogados de víctimas	n.d.	64%
Los defensores públicos	n.d.	61%

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Nuevo León	
Presunción inocencia	90.0%
Juicios orales	60.0%
Negociación y mediación	55.8%
Compensación daños	37.0%
Sanciones alternativas	56.5%

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
Nuevo León	91%	93%	99%	91%	99%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Nuevo León	38%	6%	27%	29%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, en Nuevo León 11% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 7% acudió como víctima, 2% fue testigo de un delito, 1% reconoce haber sido acusado de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese sentido, 7% mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 6% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 7% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 1% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 3% mencionó que se dio con corrupción y 2% que el trato fue violento o insensible.

Del 89% de los neoleoneses que no ha acudido con alguna institución del SJP, 84% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 2% porque afirma que no sirve para nada, 1% porque no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia y 1% menciona que es algo difícil.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

Por otro lado, en cuanto a los derechos de víctimas, 90% de las personas encuestadas en Nuevo León tiene claro que deben ser informadas de la situación de su caso, 89% sabe que debe ser escuchada y 86% sabe que debe recibir atención médica y psicológica inmediata.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Nuevo León	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	85	84
Ser escuchada	89	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	67	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	81	81
Protección y auxilio inmediato	79	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	85	82
Ser informado de la situación de su caso	90	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	62	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	79	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	86	83

Además, en Nuevo León 55% de las personas encuestadas considera que sí se respetan los derechos de las víctimas; 43% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares: 54% cree que sí se respetan sus derechos y 44% cree que no. En cuanto a los derechos de acusados, 95% sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda, 94% tiene claro que debe ser informado de lo que se le acusa y 93% sabe que puede declarar con asistencia y en la presencia de su abogado.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Nuevo León	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	90	87
Ser informada de lo que se le acusa	94	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	83	82
Decidir si declara o guarda silencio	87	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	93	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	83	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	95	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	91	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	90	86
Ser oída ante un juez competente	91	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	69	73
Tener un proceso rápido	74	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	78	78

Necesidades de información

Finalmente, sobre las necesidades de información de los neoleoneses, 38% sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 11% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 51% tiene como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado la televisión, 21% por redes sociales, 18% por internet y 4% a través de periódicos.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 7% entre 18 y 24 años; 23% entre 25 y 34 años; 27% entre 35 y 44 años; 32% entre 45 y 64 años; 11% de 65 años y más.
- Escolaridad: 2% sin escolaridad; 8% de primaria; 22% de secundaria; 28% de preparatoria o carrera técnica; 31% de licenciatura; 8% de posgrado.
- Ocupación: 33% es empleado en el sector privado; 26% se dedica a labores del hogar; 16% trabaja por cuenta propia; 8% es empleado de gobierno; 7% es pensionado o jubilado; 7% desempleado; 2% estudiante.
- Localidad: 29% de los entrevistados reconoció vivir en Monterrey, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 21% percibe menos de 5 mil pesos; 23% entre 5 y 10 mil pesos; 14% entre 10 y 20 mil pesos; 17% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 3% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 97% no.
- Discapacidad: 5% se considera una persona con discapacidad y 95% no.



Conclusiones y recomendaciones

E

n el Índice de Impunidad Estatal, que permite medir el nivel de impunidad derivada de la inefectividad de las instituciones de justicia en respuesta a los casos que conocen, Nuevo León mostró un resultado de 93.9%, lo que implica un ligero aumento con respecto al año anterior (92.8%).

A pesar de lo que este resultado nos permita inferir, observamos esfuerzos por fortalecer las condiciones y habilitantes del sistema de justicia penal a nivel local, los cuales si encuentran continuidad, se traducirán en impactos reales sobre los resultados del sistema. Delimitaremos cada uno de ellos.

6.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Una de las principales fortalezas de la consolidación del sistema de justicia penal en Nuevo León radica en su instancia de coordinación técnica estatal, que además de realizar una labor de coordinación interinstitucional, cuenta con recursos asignados en el presupuesto estatal, lo cual le permite generar de manera anual un plan de acción y ejecutarlo.

En el rubro de la planeación destacan tres actores: la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, Seguridad Pública y el Sistema Penitenciario, que cuentan con estrategias y líneas de acción definidas en el Plan Estatal de Desarrollo, así como en programas sectoriales.

Por otra parte, una forma de materializar la eficacia de las acciones de planeación y coordinación es el diálogo entre la ciudadanía y las instituciones operadoras del sistema de justicia, lo cual a Nuevo León le permitió generar un Plan de Persecución Penal con el acompañamiento de la sociedad civil. Aun cuando el reto de ponerlo en marcha puede ser un tema complejo, lo cierto es que representa un logro importante a nivel nacional.

De igual manera, en lo referente a la asignación de recursos, si bien en los resultados nacionales Nuevo León cuenta con una proporción entre presupuestos asignados a nivel institucional y carga de trabajo que puede calificarse como adecuada, lo cierto es que aún existe una brecha entre dos actores fundamentales en el proceso: la Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, quienes se ven menos favorecidos con la asignación y tienen importantes retos para cubrir su operación básica.

En lo referente a la implementación de sistemas informáticos, sólo hay dos actores que destacan: la Fiscalía y el Poder Judicial. Sin embargo, entre ellos el avance es diferenciado, pues mientras la Fiscalía se esfuerza en actualizar, sistematizar e interconectar un solo sistema, el Poder Judicial cuenta con cuatro diferentes sistemas para usos específicos. Para que el sistema de justicia local funcione adecuadamente se debe garantizar la trazabilidad de los casos y la



interconexión de los diversos operadores en una plataforma común; sin ella las asimetrías y la desigualdad de armas para víctimas y personas imputadas se mantendrá.

En el rubro de transparencia y rendición de cuentas, sólo la Defensoría Pública reportó una interacción con las organizaciones civiles en temas relativos a la obtención de beneficios de libertad anticipada, acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales del proceso. Esta colaboración impacta en los resultados de la función institucional y sus procesos.

6.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

Es inevitable que con el crecimiento de la incidencia delictiva crezca la demanda de los servicios de las instituciones operadoras del sistema de justicia, y con ello se presente una problemática de cobertura y atención. Sin embargo, Nuevo León, racionalizando el presupuesto asignado y desplegando al personal con el que cuentan las instituciones, ha podido dar cobertura a las necesidades de la ciudadanía.

Un elemento ligado a lo anterior tiene que ver con la profesionalización de los operadores, ya que de nada servirá contar con infraestructura y personal que brinde atención a las víctimas o imputados si la atención que reciben no es eficaz. Por ello son destacables los resultados homogéneos de la Defensoría, la Fiscalía, el Poder Judicial y la Comisión de Atención a Víctimas de Nuevo León en la implementación de su Servicio Profesional de Carrera.

En este sentido, en lo referente a Seguridad Pública, Nuevo León ostenta una buena práctica a nivel nacional: la Universidad de Ciencias de la Seguridad, enfocada en la formación, capacitación y especialización de los cuerpos de seguridad en el estado. También vale la pena reconocer el modelo de operación policial metropolitano, que apuesta a fortalecer esquemas de proximidad y el desarrollo de capacidades para la investigación de los delitos y las violencias.

También se observa lo que hay de positivo en la definición de un primer Plan de Persecución Penal construido por la Fiscalía, y que de manera alineada se desarrolla a través de un modelo de investigación específico. Si bien tales herramientas han comenzado a operar recientemente y aún no se alcanzan a observar sus resultados, lo cierto es que se esperan impactos en una mejor priorización de casos, una integración de las investigaciones perfeccionada y una reducción del tiempo de resolución.

6.3 Recomendaciones

Para la Secretaría de Gobierno:

- Impulsar el trabajo de la instancia de coordinación

técnica, cuyos mecanismos han logrado convertirse en herramientas para una planeación, coordinación y evaluación sistémicas.

Para la Fiscalía:

- Establecer estrategias de planeación institucional para invertir de manera adecuada los recursos financieros asignados, que han aumentado.
- Ejecutar el Plan de Persecución Penal y propiciar su evaluación pública periódica.
- Mejorar su sistema informático avanzando en la interconexión.

Para el Poder Judicial:

- Revisar la gestión de los casos en el uso de los MASC en sede judicial y registrar los datos estadísticos al respecto.
- Generar un programa de planeación para optimizar la asignación de recursos.
- Colaborar con los operadores en la ejecución del Plan de Persecución Penal.

Para la Defensoría:

- Desarrollar un mecanismo de planeación y gestión con metas y objetivos preestablecidos.
- Operar un sistema informático que permita no sólo el registro de datos, sino también la interconexión.
- Implementar el servicio profesional de carrera de acuerdo con los perfiles establecidos.

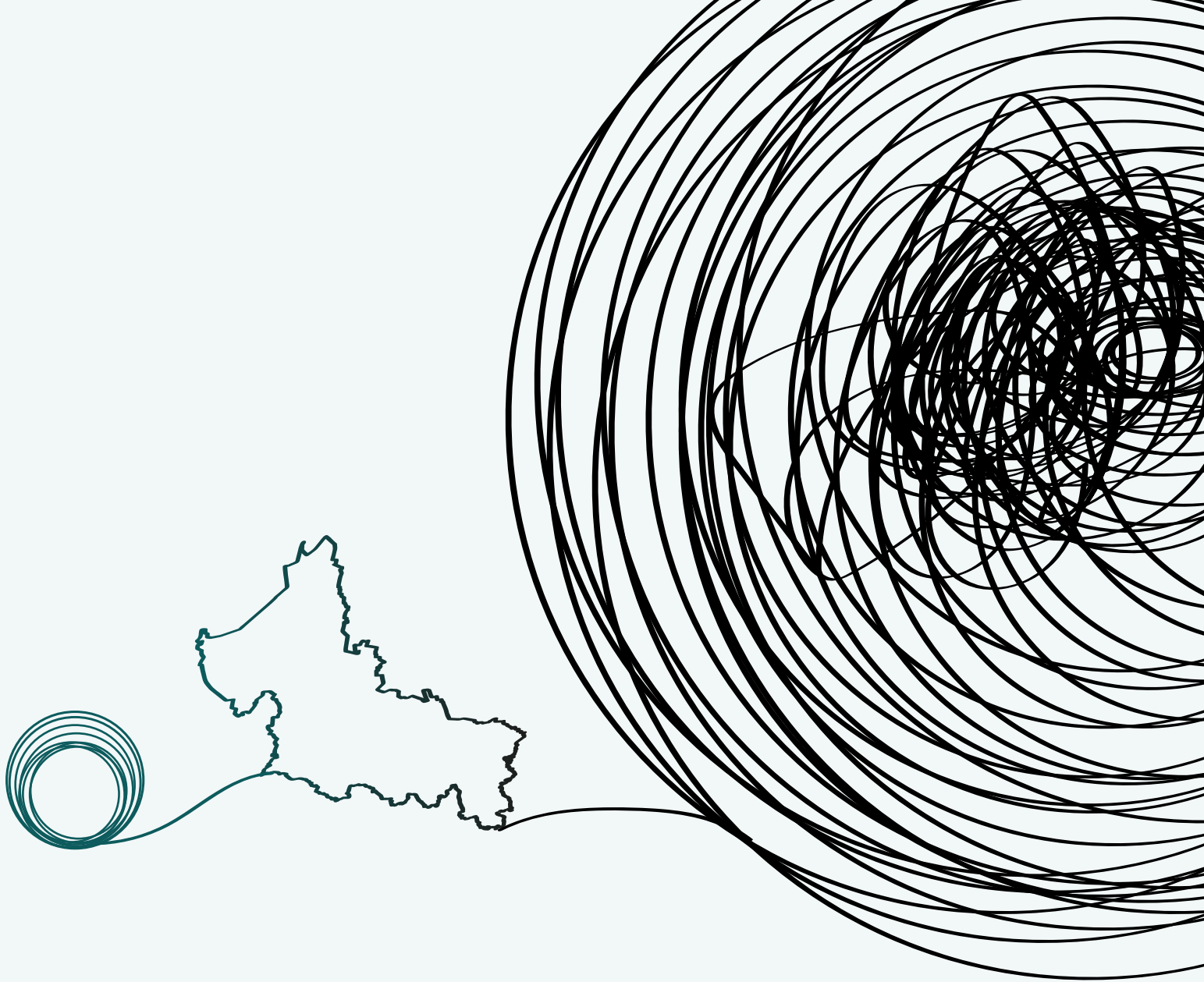
Para la Comisión de Atención a Víctimas:

- Establecer un modelo de gestión que le permita implementar de manera adecuada su Manual de calidad.
- Contar con un Plan Institucional para establecer las estrategias de planeación adecuada que le permita optimizar el uso de los recursos asignados.
- Fortalecer la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

En torno a la participación y percepción ciudadana en el combate a la impunidad:

El impacto social de una reforma tan profunda como la del sistema acusatorio implica una transición institucional en lo individual y en lo colectivo; la función de los operadores del sistema se concatena de tal manera que el rezago de uno repercute en el de los demás. Sobre todo, es importante entender que la seguridad y la justicia se construyen también con la ciudadanía, lo que impulsará su consolidación.

Así, es necesario promover y visibilizar los ejercicios de colaboración con la sociedad civil, y permitir que todas las instituciones puedan generar ese tipo de interacciones, las cuales permiten acercar a la ciudadanía al quehacer de los operadores en los procesos penales.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en San Luis Potosí





CAPÍTULO 1

El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

A

Antecedentes

San Luis Potosí inició su proceso de implementación del sistema acusatorio tras la publicación, el 5 de febrero de 2010, del acuerdo que creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Tal Consejo se conformó por los tres poderes del estado, un Consejo Asesor y de Expertos, y una Secretaría Técnica. Su objetivo: analizar y acordar las políticas de coordinación necesarias para su cabal cumplimiento¹.

El 1 de agosto de 2013 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado para armonizarla con la reforma constitucional federal de 2008 a efecto de incluir las figuras de juzgados de control, juzgados de ejecución de sentencias y tribunales de juicio oral. El 30 de septiembre de 2014 el Congreso local publicó el nuevo Código Penal del Estado de San Luis Potosí. Asimismo, en 2014 se emitió un Decreto que estableció la incorporación gradual del sistema por regiones, el cual inició en la región altiplano en el Segundo Distrito Judicial, que comprende los municipios de Matehuala, Catorce, Villa de la Paz, Villa de Guadalupe, Cedral y Vanegas, con residencia en la cabecera municipal de Matehuala. Continuó en el Tercer Distrito Judicial que comprende los municipios de Rioverde, Ciudad Fernández y San Ciró de Acosta, con residencia en la cabecera municipal de Rioverde.

¹ Declaratoria de entrada en vigor del código nacional de procedimientos penales en el estado de San Luis Potosí. Recuperado de: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=pwUhdNvCSySjs8D73SRJEE76J+qX+kEfJM4rt54uVMM6g1nmEh5Xm/IDbIHcqlgwQGntVmTzGdchK8mjzXXOPw==>



Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, su operatividad es distinta en cada entidad federativa, porque en principio depende de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal.

El siguiente esquema representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en San Luis Potosí. Muestra la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

Fiscalía

La Fiscalía General del Estado es un órgano constitucionalmente autónomo encargado de la persecución penal,

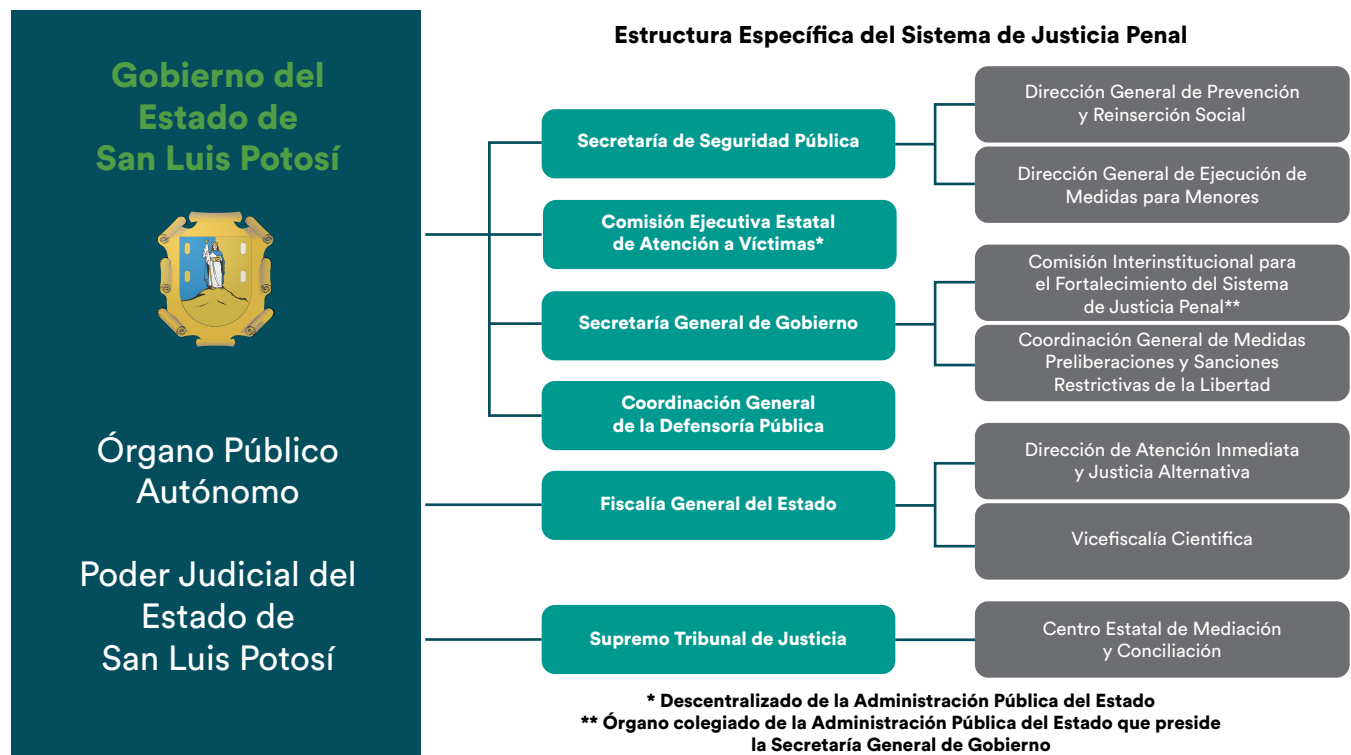
con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía presupuestal, técnica y de gestión². El método de designación del Fiscal General inicia con una propuesta de terna por parte del gobernador, y es seleccionado por el Congreso local.

El tránsito de Procuraduría a Fiscalía se verificó el 7 de julio de 2017. En sesión extraordinaria, el Pleno del Poder Legislativo aprobó reformar la Constitución Política del Estado para modificar la denominación de la Procuraduría General de Justicia del Estado por el de Fiscalía General del Estado. De esta forma se cumplió con la homologación del ámbito local con la Constitución federal.

Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Supremo Tribunal de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia, y en Juzgados Menores. El Supremo Tribunal de Justicia funciona en Pleno o en Salas. Se integra con dieciséis magistraturas, electas por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso; además, cuenta con quince magistraturas auxiliares.³

Figura 1. Sistema de Justicia Penal en San Luis Potosí



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

² Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí. Recuperado el 06 de agosto de 2021 de <http://www.stjssp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf-zip/leyes/lofgslp/lofgslp.pdf>

³ Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2021/10/Constitucion_Politica_del_Estado_13_de_Agosto_2021.pdf



Por su parte, el Consejo de la Judicatura Estatal es un órgano del Poder Judicial del Estado, con independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones; funciona en pleno o en comisiones; tiene a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, así como la carrera judicial.

Defensoría Pública

La Defensoría Pública del Estado cuenta con autonomía técnica y de gestión, y tiene como objetivo representar los intereses específicos individuales o colectivos de los sectores de la población que por razones económicas, sociales, étnicas, geográficas, culturales, o por algún grado de vulneración, demanden la actuación del Gobierno en la prestación del servicio de defensa pública ante las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales⁴.

La Defensoría Pública se encuentra encabezada por una o un coordinador general.⁵ El gobernador del estado es quien designa al titular de la Defensoría Pública. La Defensoría Pública está integrada por una Coordinación General, seis Direcciones de Área –entre las que se cuentan la Defensoría Pública Penal y cuatro Subdirecciones Regionales (Zona Centro, Media, Altiplano y Huasteca)–, defensoras y defensores públicos, una visitaduría, un área de peritos, un área de mediación y conciliación y un área de Trabajo Social.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) es una dependencia que forma parte de la estructura orgánica centralizada del Poder Ejecutivo del estado⁶. Las corporaciones de seguridad que están adscritas a la SSP son la Policía Urbana, la Policía Bancaria e Industrial, la Policía Procesal y la Policía Penitenciaria.⁷

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas en San Luis Potosí es un órgano público descentralizado del Gobierno del Estado, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión. Cuenta con los recursos que le asigne el presupuesto de egresos del Estado⁸.

La Comisión Ejecutiva Estatal cuenta con una Junta de Gobierno y un Comisionado Ejecutivo para su administración, así como con una Asamblea Consultiva, como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad.

El método de designación de su titular es determinado, en primer lugar, por la presentación de una terna propuesta por el gobernador al Congreso local; posteriormente es seleccionado un candidato por medio de una votación entre el Pleno.

Unidad de Medidas Cautelares

Esta unidad tiene como objetivo la aplicación, vigilancia y seguimiento de las medidas cautelares y suspensión condicional del proceso contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y de las sanciones penales, medidas de seguridad y restrictivas de la libertad previstas en la Ley Nacional de Ejecución Penal⁹. Desde 2019 la Unidad de Medidas Cautelares depende de la Secretaría General de Gobierno y no de la Secretaría de Seguridad Pública, siendo un organismo público descentralizado¹⁰.

La Ley de Ejecución de Medidas Cautelares en la entidad determina que las medidas cautelares operan bajo el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley de Víctimas del Estado¹¹. Actualmente el estado opera bajo el modelo homologado UMECAS¹².

⁴ Ley de la Defensoría Pública del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_de_la_Defensoria_Publica_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_17_Mar_2020.pdf

⁵ Ibid.

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_Organica_de_la_Administracion_Publica_06_Mar_2021.pdf

⁷ Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_del_Sistema_de_Seguridad_Publica_04_Octubre_2021.pdf

⁸ Ley de Atención a Víctimas del Estado de San Luis Potosí. Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_de_Atencion_a_Victimas_para_el_Estado_13_Septiembre_2021.pdf

⁹ Portal electrónico de la Secretaría General de Gobierno de San Luis Potosí. Recuperado de <https://slp.gob.mx/sgg/Paginas/Umecas.aspx>

¹⁰ Observatorio de Prisiones. Recuperado el 06 de agosto del 2021 de <https://observatorio-de-prisiones.documenta.org.mx/archivos/2829>

¹¹ Ley de Ejecución de Medidas Cautelares en San Luis Potosí. Recuperado de <http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf/zip/leyes/LEMCPMS/LEMCPMS.pdf>

¹² Portal electrónico del Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsj/articulos/implementacion-del-modelo-homologado-de-unidades-estatales-de-supervision-a-medidas-cautelares-y-suspension-condicional-del-proceso>



Sistema penitenciario

El sistema penitenciario en el estado es administrado a través de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, y es dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del estado¹³.

En la entidad existen seis centros estatales de reinserción social: Centro Penitenciario Estatal de Tancahuitz, Centro Penitenciario Estatal de Matehuala, Centro de Reinserción Social de San Luis Potosí, Centro Estatal de Reinserción Social de Tamazunchale, Centro Estatal de Reinserción Social de Río Verde y el Centro de Reinserción Social de Ciudad Valles¹⁴.

¹³ Ley del Sistema Penitenciario del Estado de San Luis Potosí.

¹⁴ Cuadernos Mensuales de Información de Estadística Penitenciaria.



Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordinación



técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. La proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Instancia de Coordinación Técnica Estatal

Las Instancias de Coordinación Técnica Estatal (ICTE) han sido muy importantes para la implementación y la actual etapa de consolidación del sistema de justicia, pues son un conducto a través del cual se articulan los esfuerzos de las instituciones operadoras y se armonizan los objetivos en común. Para lograrlo es preciso que estas instancias cuenten con facultades que le permitan desarrollar funciones, como mínimo, en los siguientes ámbitos:

- Coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema de justicia, y la articulación vertical con diferentes niveles de gobierno.
- Planeación sistémica, que se refleje en el diseño de presupuestos que aborden de forma adecuada las necesidades de cada operador, con miras al cumplimiento de los objetivos y metas, así como al monitoreo de los resultados y, en su caso, la evaluación.
- Articulación para proveer facilitadores de la operación diaria: capacitación, generación de bases de datos, sistemas informáticos que crucen por todo el sistema y faciliten el flujo de la información para la coordinación institucional.
- Identificación de propuestas de ajustes normativos, ya sea la emisión de acuerdos y lineamientos para la homologación de criterios o las propuestas de modificaciones al marco normativo.

Desde el 4 de septiembre de 2020 San Luis Potosí cuenta con la Comisión Interinstitucional para el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal, que funge como Instancia de Coordinación Técnica.

2.1.1 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, en la edición *Hallazgos 2019* construimos el Índice ICTE, que mide los *cuatro ejes* principales de la coordinación técnica: 1. Coordinación y articulación; 2. Planeación y presupuestación; 3. Facilitadores y 4. Normatividad. El análisis se desprende de su marco normativo, lo que sirve para identificar qué tan fortalecida se encuentra la Instancia de Coordinación. La Tabla 1 muestra los resultados de la ICTE de San Luis Potosí en 2019 y 2020.

Como se puede apreciar en la Tabla 1, el Índice de San Luis Potosí (12.5) está por debajo del promedio nacional (47.02), pero no ha variado con respecto a su promedio de 2019 (12.5). Básicamente el único eje en que se tiene alguna puntuación es en la Coordinación y articulación con 0.5 en 2019 y 2020, el resto de los ejes fueron ceros en ambos años.

2.1.2 Recomendaciones puntuales

Aunque podemos reconocer que en San Luis Potosí se identificó la necesidad de contar con una Instancia de Coordinación Técnica Estatal, y la creación de la Comisión Interinstitucional para el Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal en septiembre de 2020 es prueba de ello, dicha instancia dentro del contexto de la pandemia de covid-19 ha tenido pocos avances. Así, recomendamos fortalecerla con una Secretaría Técnica y/o con un fideicomiso que le permita tener un mayor impacto en las instituciones operadoras del sistema de justicia penal acusatorio.

2.2 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es

Tabla 1. Índice estatal de coordinación técnica en 2019 y 2020

Entidad	Eje 1		Eje 2		Eje 3		Eje 4		Índice	
	Coordinación y articulación		Planeación y presupuesto		Facilitadores		Normatividad			
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Promedio Nacional	0.70	0.54	0.55	0.54	0.30	0.30	0.53	0.47	51.88	47.02
San Luis Potosí	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.5	12.5

Tabla 2. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé			■ No prevé			■ Sin información		
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario		

la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planeamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.2.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en San Luis Potosí, solicitamos información sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan Estatal de Gobierno o planeación sectorial. La Tabla 2 muestra los hallazgos.

Como se observa, sólo la Defensoría Pública, la Comisión de Atención a Víctimas y el Poder Judicial respondieron que prevén obligaciones, metas u objetivos en el Plan de Gobierno o planeación sectorial. A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal:

Defensoría Pública

La Defensoría reporta que sus objetivos están en el Plan Estatal de Gobierno; sin embargo, no fue posible identificar nada específicamente relacionado con la institución en dicho plan.

Comisión de Atención a Víctimas

Las obligaciones en lo que concierne a Víctimas están contempladas en el Plan de Gobierno, en el Eje Rector 4, denominado "San Luis Seguro", dentro de su vertiente 4: "Prevención de la Delincuencia y Atención a Víctimas". De ahí se desprenden dos objetivos: 1. impulsar una política integral de prevención de la violencia y la delincuencia, con énfasis en grupos de alta vulnerabilidad social, y 2. generar mecanismos eficientes y claros que brinden apoyo a las víctimas que acudan ante la autoridad a hacer valer sus derechos.

Poder Judicial

La institución reporta que trabaja con un Programa Operativo Anual alineado con el Plan Estatal de Desarrollo, en su Eje Rector 4: "San Luis Seguro", vertiente 4.2: Procuración de Justicia. También tiene objetivos por área dentro del Tribunal, que se pueden consultar en el



sitio institucional¹⁵, junto con los cronogramas, objetivos específicos y flujogramas de cada año.

2.2.2 Buenas prácticas identificadas

Las instituciones operadoras conocen y se apegan al Plan Estatal de Desarrollo. Además, el Poder Judicial publica en internet sus objetivos anuales por áreas, lo cual es una buena práctica.

2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

2.3.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

El monto de recursos invertidos en el sistema de justicia penal facilita su operación e incrementa su impacto, siempre y cuando obedezcan a un adecuado y responsable ejercicio de planeación. Aun cuando la salud de las finanzas públicas no garantice un incremento constante de los presupuestos asignados, la cantidad programada debe ser racionalmente ejercida, priorizando las necesidades institucionales más urgentes, bajo la óptica del funcionamiento del sistema.

Durante el ejercicio fiscal 2020, en San Luis Potosí se asignó un presupuesto de \$5,136,482,620.60 a las instituciones de procuración de justicia. Comparado con

Tabla 3. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$2,274,869,754.65	\$2,518,747,000.00	10.7%
Fiscalía/ Procuraduría	\$1,049,922,012.00	\$1,000,263,532.00	-4.7%
Defensoría Pública	\$152,509,989.00	\$160,348,267.00	5.1%
CEAV	\$37,566,233.57	\$37,723,826.60	0.4%
Poder Judicial	\$1,234,360,343.05	\$1,419,397,975.00	15.0%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$4,749,230,351.27	\$5,136,482,620.60	8.2%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de San Luis Potosí.

2019, el presupuesto asignado presentó un incremento del 8.2%. El desglose por institución muestra que el presupuesto de la Fiscalía disminuyó 4.7%, mientras el resto de las instituciones recibieron un incremento presupuestal, encabezadas por el Poder Judicial, con 15% por arriba. Le siguen la Secretaría de Seguridad Pública, con 10.7% de aumento; la Defensoría Pública, con uno de 5.1%, y la CEAV con sólo un 0.4% de aumento.

2.3.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los actores procesales del estado muestran variaciones importantes, proporcionalmente. Se observa que la CEAV recibe 24 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, la que a su vez recibe 16 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 40 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

Tabla 4. Simetría presupuestal 2020

	San Luis Potosí
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$0.40
Razón Presupuesto (Defensa:FGE)	\$0.16
Razón Presupuesto (CEAV:Defensa)	\$0.24

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de San Luis Potosí.

2.3.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes, contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

Al comparar San Luis Potosí con lo que sucede a nivel nacional nos damos cuenta de que no existe una relación clara entre carga de trabajo y asignación presupuestal; ejemplo de ello es que el presupuesto otorgado a la Fiscalía es menor al promedio de presupuesto otorgado a nivel nacional, cuando su carga de trabajo es mayor. Además de esto, queda claro que la Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas son los

¹⁵ Disponible en: <http://www.stjssp.gob.mx/transp/cont/Indicadores.html>



Tabla 5. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	San Luis Potosí	\$89,245,904.43	20042	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	San Luis Potosí	\$35,441,996.98	1914	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	San Luis Potosí	\$5,681,565.52	1914	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	San Luis Potosí	\$1,336,655.50	1914	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	San Luis Potosí	\$50,293,044.92	59	

Nota: para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó como carga de trabajo, la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV, se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP. Mientras el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNIJE.

actores menos beneficiados a nivel presupuestal, a pesar de ser instituciones que representan al imputado y a la víctima, partes centrales en el proceso penal. **Lo anterior claramente obstaculiza el alcance de la igualdad procesal e igualdad de armas establecida en el marco constitucional.**

2.3.4 Presupuesto FASP

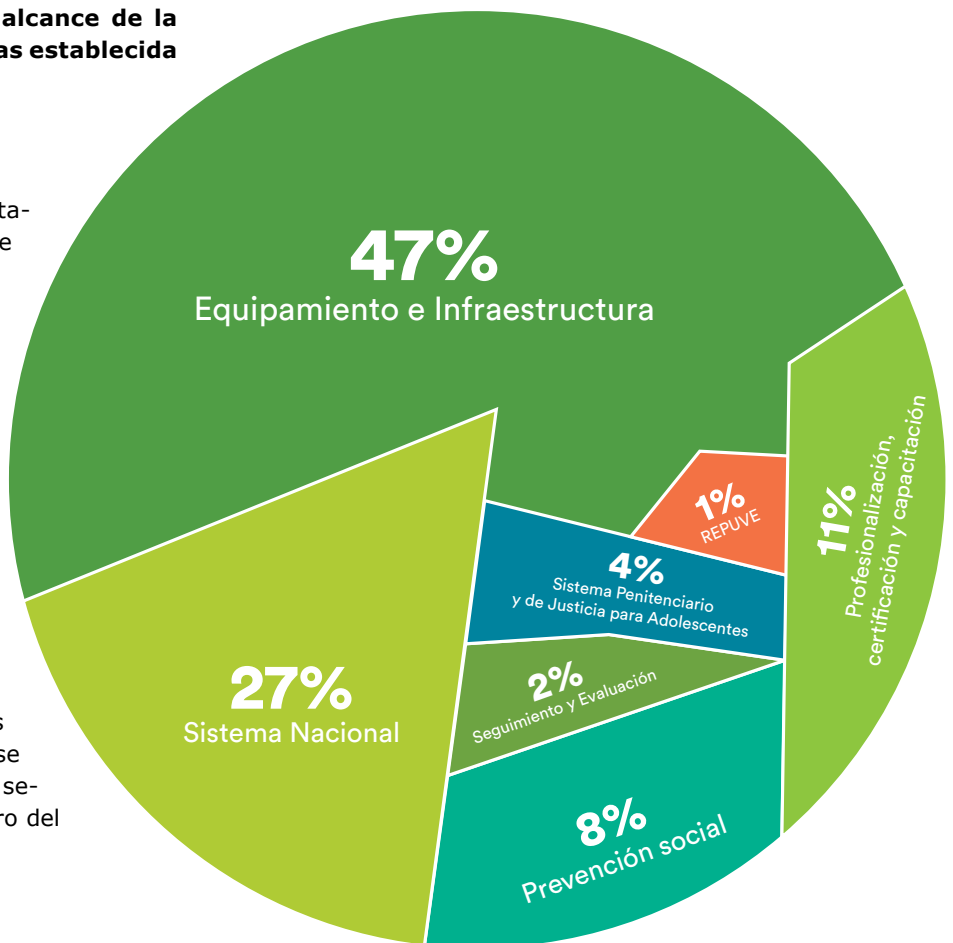
En complemento al presupuesto estatal, San Luis Potosí accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2020 (FASP) y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios, con el fin de apoyarles en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

Durante el ejercicio fiscal 2020 el FASP asignó a San Luis Potosí un presupuesto de 251.8 millones de pesos (mdp), el cual se compone en un 77% de aportación federal, y en un 23% estatal. En la distribución por programa, observamos que el 47% del presupuesto (117.8 mdp) se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 27% (67.9 mdp) para el rubro del Sistema Nacional de Información.

2.3.5 Presupuesto Fortaseg

Se destinaron 88.5 mdp del Fortaseg para San Luis Potosí, en específico para los municipios de Ciudad Valles, Matehuala, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sán-

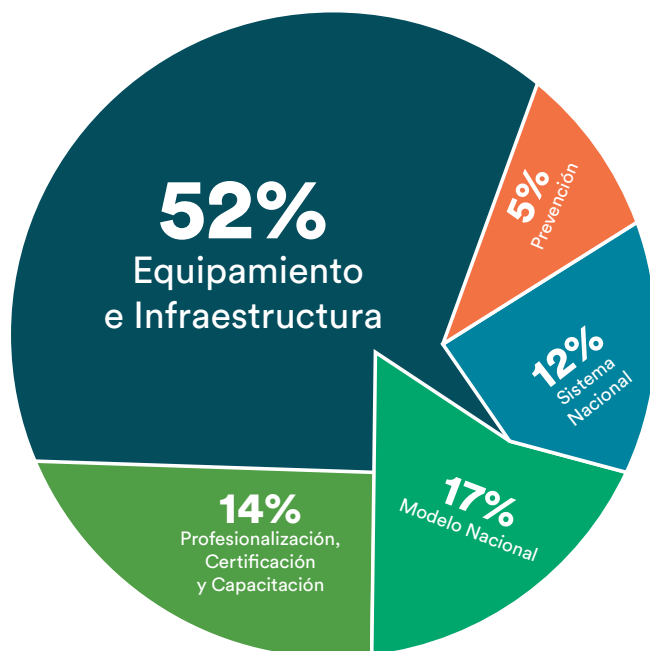
Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

chez. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una aportación municipal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron "Equipamiento e Infraestructura", con un 52% (45.7 mdp), el "Modelo Nacional de Policía", con un 17% (15.3 mdp), y "Profesionalización, Certificación y Capacitación", con un 14% (12.2 mdp).

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de seguridad pública. Específicamente en San Luis Potosí se priorizó la mejora de las condiciones de seguridad pública, reforzando el equipamiento de las instituciones para la prevención y combate de los delitos de alto impacto, así como el impulso de las capacidades y certificación de los elementos policiales.

3.4 Sistema informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Deben incidir en las siguientes vertientes:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos de gestión problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo* a la investigación puede colaborar en la construcción e identificación de patrones criminales –zonas de riesgo, de riesgos procesales, tendencias del sistema, entre otras–, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden hacer pública la información con la que la sociedad puede dar seguimiento a la actuación de las instituciones de manera automatizada.

Como se infiere, los sistemas informáticos adecuadamente planeados sirven para el fortalecimiento de la operación de todo el sistema de justicia procesal penal, ya que facilitan el flujo de la información, que es una de las características esenciales de todo sistema. Este flujo, además de articular el trabajo entre los operadores, reduce la asimetría entre las partes. Así, un desarrollo informático con una visión sistémica facilita, por ejemplo, la homologación de criterios, incrementa la capacidad de respuesta y la efectividad de la defensoría y de los asesores de víctimas.

En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del SJP, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales.

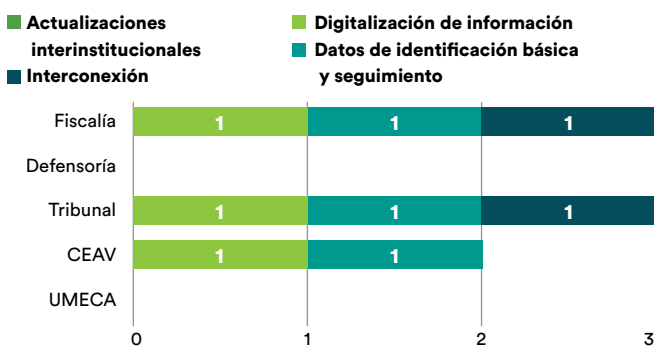
La capacidad del sistema informático para contener las carpetas digitalizadas no sólo enriquece las bases de datos, sino que facilita la gestión de su flujo en cada caso a través de cada una de las instituciones. Es, igualmente, una herramienta de transparencia y control para evitar que se realicen modificaciones indebidas en las carpetas.

2.4.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 mostramos las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de San Luis Potosí para...

- Lograr la *interconexión* entre las diferentes instituciones, ya que esto condiciona el flujo de la información y la capacidad de las instituciones para lograr una gestión basada en el diálogo interinstitucional.
- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el *seguimiento de los casos* y el análisis estadístico.
- Tener la capacidad de albergar las *carpetas digitalizadas* con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza a las diferentes instituciones.
- Mantener las carpetas *actualizadas* con las acciones de cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de San Luis Potosí.

Como se observa, la Fiscalía y el Tribunal son las únicas instituciones que reportaron contar con interconexión en sus sistemas informáticos. La Fiscalía, el Tribunal y la CEAV afirman contar con datos de identificación básica y con carpetas digitalizadas. **Ninguna de las instituciones reporta contar con actualizaciones interinstitucionales.**

A continuación, describiremos con más detalle los sistemas informáticos que reportaron cada una de las instituciones¹⁶:

Fiscalía

La Fiscalía reporta tener un sistema de información desde 2015, llamado Plataforma Estratégica Interinstitucional. Sus funcionalidades son mantener la trazabilidad desde que se recibe la denuncia hasta su culminación, permitir la integración del expediente electrónico y llevar el registro jurídico del expediente. Al expediente tienen acceso las áreas de Atención Inmediata, Centros de Solución de Controversias, Unidades de Investigación y Litigación de todo el estado, el Almacén de Evidencias Central y la Vicefiscalía General.

Este sistema genera información estadística que permite el registro de expedientes, delitos, lugares, personas, actuaciones, vehículos, objetos, acuerdos reparatorios y resoluciones.

Defensoría Pública

No cuenta con un sistema informático. No obstante, tiene una base de datos en Excel que genera información sobre las asesorías, gestiones y representaciones que se atienden en el mes.

Comisión de Atención a Víctimas

La institución reporta el uso de tres sistemas de información distintos. Por un lado, el Sistema CEEAV, para el control del funcionamiento interno de las áreas de Trabajo Social, Asuntos Jurídicos y Psicología; por otro, el Sistema de Prerregistro del CEEAV, basado en la plataforma web que se desarrolló como respuesta a la pandemia por covid-19 y en el Registro Estatal de Víctimas en Excel, con el cual se tiene un control del número de víctimas, datos demográficos, hechos y su clasificación en delitos o violaciones de derechos humanos, entre otras.

Poder Judicial

El Tribunal cuenta con la Plataforma Estratégica Interinstitucional (PEI) desde 2016, y con el Sistema de Gestión Judicial Penal (SIGEJUPE) a partir de 2021. Dichos sistemas tienen como principales funciones el número único de causa, el proceso de agendamiento, el expediente electrónico y las notificaciones electrónicas. Se espera que con el SIGEJUPE se logre la interconexión con las instituciones operadoras del sistema.

¹⁶ La Secretaría de Seguridad Pública no respondió a la solicitud de información, ni el Sistema Penitenciario. La UMECA respondió que no cuenta con un sistema informático.



2.4.2 Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar como mínimo:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión interinstitucional para facilitar el flujo de la información y la gestión de objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas que sirvan para dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora de la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza por las diferentes instituciones
- Que posibiliten el registro en las carpetas digitalizadas de las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, ya que impide que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Aunque no todas las instituciones operadoras cuentan con un sistema interconectado que permita el flujo correcto de información para facilitar la gestión, es importante resaltar el esfuerzo que la Fiscalía y el Poder Judicial de San Luis Potosí hicieron en 2021, para avanzar en esa dirección. Asimismo, la Comisión Estatal de Atención a Víctimas parece haber respondido a la problemática de la pandemia por covid-19, al crear el prerregistro que ayuda a facilitar los servicios de cara a la ciudadanía, al mismo tiempo que reduce el riesgo de contagio.

2.5 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Poder Judicial

La Ley de Transparencia de San Luis Potosí prevé que el Poder Judicial cuente con una página web con información sobre tabuladores, estadística judicial, estadística administrativa, marco jurídico, manual de organización, estructura orgánica, tesis y calendario de labores. Ade-

más, la institución señala que colaboran efectivamente con la Plataforma Estatal de Transparencia y la Plataforma Nacional de Transparencia.

Defensoría Pública

Su información de transparencia, según se reporta, es parte de la Plataforma Estatal de Transparencia y de la Plataforma Nacional de Transparencia. No se genera información de forma proactiva.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas, de acuerdo con la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de San Luis Potosí, contempla mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación, con participación de la sociedad civil, particularmente víctimas y colectivos de víctimas.

2.6 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

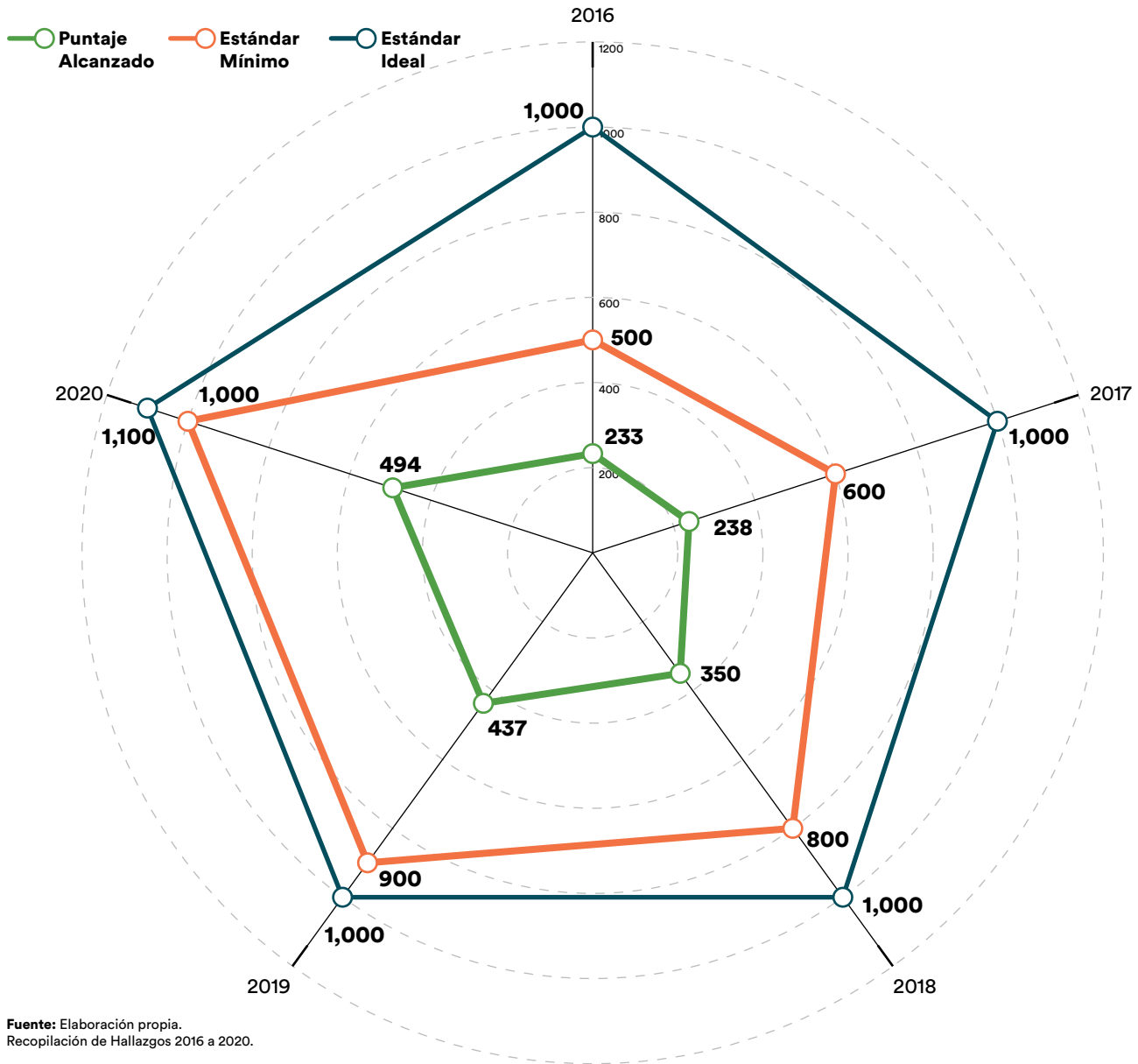
1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. San Luis Potosí alcanzó un puntaje de 494 puntos, ubicándose en la décimocuarta posición, la misma que en 2019. Durante el período 2016-2020 la variación fue de 112%.

Aunque se ha avanzado considerablemente, su puntaje ha ido por debajo de la mitad del estándar establecido.



Ranking de consolidación de SJP San Luis Potosí (2016-2020)



Esto deja ver que, a pesar de los esfuerzos hacia la consolidación, existen aún áreas de rezago en la operación del sistema.

Conclusiones de los condicionantes

San Luis Potosí tiene nulos avances en la Instancia de Coordinación Técnica Estatal, que desde 2019 no muestra mejoras en su capacidad de coordinación, y que está por debajo del promedio nacional.

Sobre la planeación, a partir de lo reportado observamos que las instituciones conocen el Plan de Desarrollo del Gobierno Estatal, pero no fue posible apreciar objetivos institucionales propios que demostraran una planeación más clara sobre la capacidad y metas de los operadores.

En lo que toca a los recursos financieros, observamos mejoras (incrementos) en todas las instituciones operadoras, salvo en la Fiscalía, que experimentó una merma de 4.7% en su presupuesto, de 2019 a 2020. Esto, sin embargo, no ha resuelto las asimetrías presupuestales entre las instituciones operadoras, con una SSP con un



presupuesto superior significativamente al resto. Asimismo, es de notar que San Luis Potosí continúa invirtiendo los recursos del FASP y del Fortaseg, mayormente, en equipamiento e infraestructura, por lo que los proyectos relacionados con la consolidación del sistema de justicia penal se quedan rezagados.

Por otra parte, si bien se pueden apreciar mejoras en lo reportado sobre los sistemas informáticos de la Fiscalía y del Tribunal Superior de Justicia, y parcialmente de la Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas, en general las instituciones operadoras carecen de sistemas informáticos robustos que permitan mejorar la gestión de sus tareas, y evaluar con mayor facilidad su desempeño.

Respecto a la transparencia, las instituciones tienden a cumplir con los mínimos establecidos por la ley, pero no buscan aumentar la transparencia de forma proactiva.

Finalmente, San Luis Potosí se sitúa en el ranking nacional de avance en la consolidación del SJP con 494 puntos, cuando el mínimo esperado para 2020 eran 1,000 puntos, y el puntaje ideal 1,100. Se puede interpretar que San Luis Potosí, en 2020, apenas está alcanzando el estándar mínimo esperado de 2016, lo que equivale a cuatro años de retraso en la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio.



Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades.



3.1 Infraestructura

San Luis Potosí está dividido en 58 municipios, los cuales se agrupan en siete distritos judiciales:

- Primero, el que incluye a los municipios de San Luis Potosí, Ahualulco, Villa de Arriaga, Armadillo de los Infante, Mexquitic de Carmona, Soledad de Graciano Sánchez, Cerro de San Pedro y Zaragoza, con residencia en la Ciudad Capital.
- Segundo, los municipios de Matehuala, Catorce, Villa de la Paz, Villa de Guadalupe, Cedral y Vanegas, con residencia en la cabecera municipal de Matehuala
- Tercero, los municipios de Rioverde, Ciudad Fernández y San Ciro de Acosta, con residencia en la cabecera municipal de Rioverde.
- Cuarto, los municipios de Cárdenas, Alaquines, Rayón, Santa Catarina, Tamasopo y Lagunillas, con residencia en la cabecera municipal de Cárdenas.
- Quinto, el que comprende los municipios de Ciudad del Maíz y El Naranjo, con residencia en la cabecera municipal de Ciudad del Maíz.
- Sexto, los municipios de Ciudad Valles, Tamuín, San Vicente Tancuayalab, Tanlajás y Ébano, con residencia en la cabecera municipal de Ciudad Valles.
- Séptimo, el que comprende los municipios de Tancanhuitz, Aquismón, Tampamolón Corona, Coxcatlán, Xilitla, San Antonio, Tanquian de Escobedo y Huehuetlán, con residencia en la cabecera municipal de Tancanhuitz.

Defensoría Pública

Cubre 58 municipios distribuidos en 13 distritos judiciales, que se agrupan en cuatro zonas (centro, media, huasteca y altiplano), cada zona con una Subdirección Regional:

- Zona centro, que comprende los distritos judiciales de San Luis Potosí (Capital), Santa María del Río y Salinas.
- Zona media, que comprende los distritos judiciales de Río Verde, Cárdenas y Ciudad del Maíz, con residencia en Río Verde.
- Zona Huasteca, que comprende los distritos judiciales de Ciudad Valles, Tancanhuitz y Tamazunchale, con residencia en Tamazunchale.

- Zona Altiplano, que comprende los distritos judiciales de Matehuala, Cerritos, Guadalcázar y Venado, con residencia en Matehuala.

Fiscalía

Cuenta con 80 oficinas entre todas las fiscalías especializadas, que son:

- Fiscalía Especializada en Delitos Electorales: una oficina.
- Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos: dos oficinas.
- Fiscalía Especializada de la Mujer, la Familia y Delitos Sexuales: una oficina.
- Vicefiscalía: 58 oficinas.
- Unidad de Visitaduría: una oficina.
- Unidad de Clausura: 16 oficinas.
- Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción: una oficina.

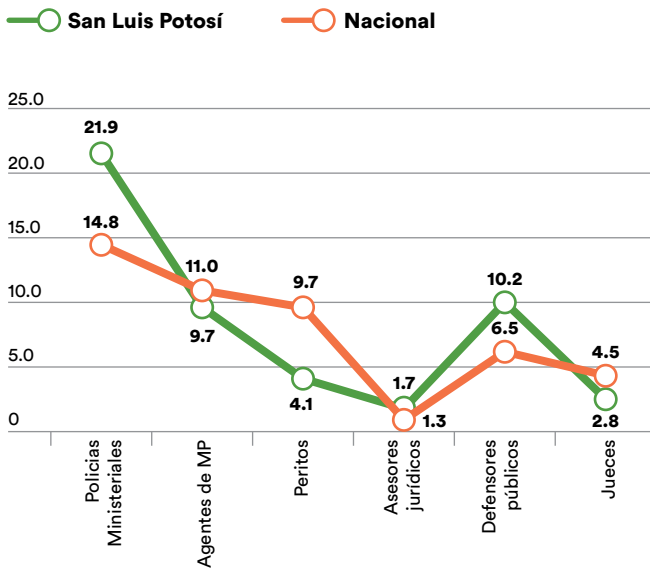
3.2 Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera

3.2.1 Personal suficiente y capacitado

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

El promedio de personal por cada 100 mil habitantes en San Luis Potosí se encuentra por encima de la media nacional en cuanto a: policías ministeriales, pues el estado cuenta con 21.9 agentes de este tipo, cuando a nivel nacional el promedio es de 14.8 por cada 100 mil habitantes; defensores públicos con 10.2 (siendo 6.5 la tasa a nivel nacional); y asesores jurídicos con 1.7 (siendo 1.3 la tasa a nivel nacional). Por lo demás, San Luis Potosí cuenta con 9.7 agentes del ministerio público, cuando el promedio nacional es de 11; la tasa de peritos

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2020, Proyecciones de Población de CONAPO.

del estado es de 4.1 (9.7, nivel nacional), y 2.8 jueces (4.5, nivel nacional).

3.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido



Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
San Luis Potosí	3.5	3.5	3	2	12

En San Luis Potosí realizamos el análisis en cuatro instituciones integrantes del SJP local: la Fiscalía, el Poder Judicial, la Defensoría Pública y la Comisión de Atención a Víctimas. Obtuvimos la siguiente valoración sobre la implementación y funcionamiento del SPC en San Luis Potosí.

Como se observa, el 'estado' del Servicio Profesional de Carrera en las instituciones de San Luis Potosí es variable. La Fiscalía reporta un SPC con bastante normatividad detrás y con resultados prácticos; en el Poder Judicial la carrera judicial se establece desde su Ley Orgánica. La Defensoría Pública y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas lo tienen contemplado en sus leyes y/o reglamentos; sin embargo, reportaron que no lo han aplicado a la fecha.

A continuación, mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas¹⁷.

Fiscalía

La Fiscalía General cuenta con una descripción del Servicio Profesional de Carrera en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado, que incluye el ingreso, capacitación (formación) y evaluación del desempeño. Para la separación del cargo es necesario remitirse al Reglamento Interno de la Fiscalía General, en el artículo 25. Asimismo, se reporta que todos los ministerios públicos pertenecen al SPC. Incluso se cuenta con un reglamento específico del Servicio Profesional de Carrera.

Defensoría Pública

La Defensoría informa que cuenta con un SPC contemplado en la Ley de la Defensoría Pública del estado, artículo 36, y en el Reglamento de la Ley de la Defensoría Pública del estado, artículo 44. En el artículo 37 de la Ley de la Defensoría Pública se mencionan en lo general las bases de las evaluaciones, y en el artículo 38 se prevén las atribuciones del director de evaluación. Por otro lado, el Reglamento de la Ley de la Defensoría Pú-

blica establece en el artículo 44 las reglas del ingreso al Servicio Profesional de Carrera, en el artículo 45 la formación y permanencia y en los artículos 46 y 47 sobre las suplencias.

Sin embargo, la Defensoría también indica que el SPC no se encuentra vigente, ni cuenta con personal incorporado, razón por la cual en todas las categorías analizadas sólo consiguió la mitad del puntaje.

Comisión de Atención a Víctimas

La Ley de Atención a Víctimas del estado contempla en el artículo 130 el SPC, aunque sólo lo menciona de forma general. Sin embargo, éste no se aplica, pues la institución reporta que sus manuales internos se encuentran en proceso de elaboración.

Poder Judicial

El Poder Judicial reporta que cuenta con un Servicio Profesional de Carrera Judicial establecido en su Ley Orgánica.

3.3. Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos, mismos que impactan directamente en su diseño organizacional. En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como de *Tres Pisos*. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas, se han identificado propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e incluso la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes ofrecen el servicio.

¹⁷ Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública, la UMECA y el Sistema penitenciario estatal no proporcionaron información respecto al Servicio Profesional de Carrera.



En San Luis Potosí la información disponible nos permitió identificar lo siguiente¹⁸:

Fiscalía

La Fiscalía reporta utilizar el modelo de Tres Pisos, el cual distribuye las cargas de trabajo de una manera eficiente. El modelo se basa en una Unidad de Atención Temprana, que desde la denuncia distribuye los casos; una Unidad de Tramitación Masiva de Causas, que gestiona todos los casos de baja complejidad, con periciales mínimas y delitos considerados de bajo impacto, y las Unidades de Investigación, encargadas de los delitos que requieren más trabajo de coordinación de ministerios públicos con policías y forenses, y que normalmente involucran más litigación.

Defensoría Pública

La Defensoría cuenta con un modelo de gestión de casos desde que ingresan a ella y hasta que se dan de baja, de acuerdo con las etapas penales. Se generan reportes mensuales, y el subdirector utiliza el modelo para controlar las cargas de trabajo de los distintos defensores públicos.

Comisión de Atención a Víctimas

La institución reporta que no cuenta con un modelo de gestión para la recepción, asignación y apoyo de casos. Sin embargo, explica que en la práctica utilizan un rol de asignación para las áreas de Asesoría Jurídica, Psicología y Trabajo Social, salvo que se trate de un tema que requiera de una especialización, en cuyo caso se ignora el rol de asignación y se asigna a partir de la formación de los profesionistas.

Poder Judicial

Cuenta con un Manual de Procedimientos Administrativos del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que es utilizado para la distribución de las cargas de trabajo, programación y asignación de audiencias. Un modelo de gestión como tal está en proceso de implementación, según se reporta, y se llama Modelo de Gestión Operativa del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

UMECA

Esta institución cuenta con un modelo práctico de gestión de casos y con procesos establecidos sobre el inicio de la supervisión y la evaluación de riesgos, el cual le permite gestionar las cargas de trabajo. Sin embargo, no se encuentra oficialmente en ningún manual.

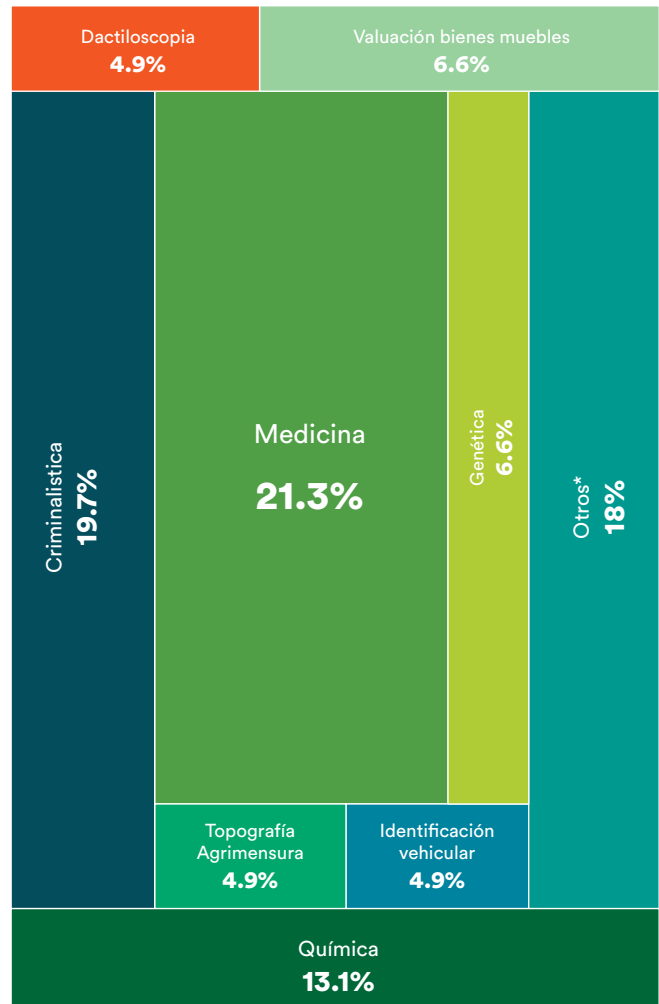
3.4 Modelos de investigación

La Fiscalía no proporcionó la información solicitada.

3.5 Servicios periciales

La Fiscalía General de Justicia de San Luis Potosí cuenta con una Dirección General de Servicios Periciales, que tiene presencia en Ciudad Valles, Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí (capital), Tamazunchale y Tancanhuitz. Ostenta un total de 61 peritos de diversas especializaciones, entre las que se cuenta la medicina forense (21.3%), criminalística (19.7%), y química (13.1%).

Gráfica 5. Peritos por especialización



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ San Luis Potosí.

Nota: Otros* Incluye: Arqueología, antropología, arquitectura e ingeniería civil, balística, contabilidad, odontología y tránsito terrestre.

¹⁸ La Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema penitenciario estatal no proporcionaron información respecto a modelos de gestión.



La Vicefiscalía Científica de San Luis Potosí compartió diversos manuales de procedimientos incluyendo los de Genética Forense, Valuación, Criminalística de laboratorio, Química Forense y Balística Forense.

Conclusiones de los habilitantes

En lo que respecta a la infraestructura para la Defensoría Pública, el estado cuenta con 13 distritos judiciales divididos en cuatro zonas, despliegue muy similar al de la Fiscalía y el Poder Judicial.

Más allá de la forma en que luce la organización, San Luis Potosí se encuentra por debajo de la media nacional en el número de ministerios públicos, peritos y jueces, todos operadores fundamentales del sector justicia, aunque supera a la media nacional en el número de policías ministeriales, defensores públicos y en

asesores jurídicos. En el Servicio Profesional de Carrera también se aprecian diferencias marcadas, sobre todo entre la Fiscalía, que reporta un SPC muy completo y operando, y el resto de las instituciones que no tienen un SPC vigente, pero al menos lo contempla en sus leyes y reglamentos.

Entre los modelos de gestión de las instituciones operadoras destaca el de *Tres Pisos* de la Fiscalía, pues permite una distribución de los casos de forma eficiente para las distintas necesidades institucionales, agilizando las investigaciones y permitiendo un ejercicio de justicia más expedito sin detrimento de las investigaciones de casos más complejos para litigación.

Es muy llamativo que no contemos con información sobre los modelos de investigación. Por lo demás, los servicios periciales parecen enfocarse principalmente en médicos forenses y en criminalistas.



Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el sistema penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada directamente por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

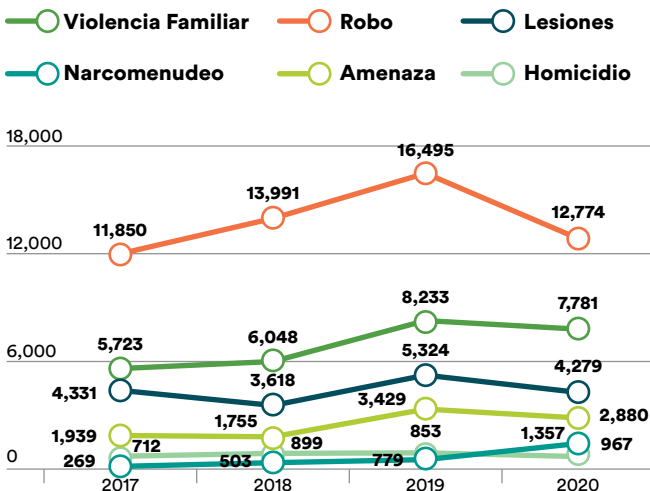


4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

Las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que en 2020 en San Luis Potosí se registraron 45,808 delitos del fuero común. Se observa un alarmante incremento del 74.2% en el delito de narcomenudeo comparado con 2019, seguido por un aumento de 13.4% en los homicidios. En el sentido opuesto, se observa una disminución en los delitos de robo (-22.6%), lesiones (-19.6%), amenazas (-16%) y violencia familiar (-5.5).

Gráfica 6. Incidencia delictiva SLP (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

4.1.2 Delitos de alto impacto

A partir de lo reportado por la Fiscalía de San Luis Potosí, identificamos que los delitos de mayor impacto en el estado durante 2020 fueron robo sin violencia, con 366.3 ocurridos por cada 100 mil habitantes, seguido por violencia familiar, con una tasa de 286.3, y lesiones, con 157.4.

Tabla 6. Tasa de los delitos de mayor impacto

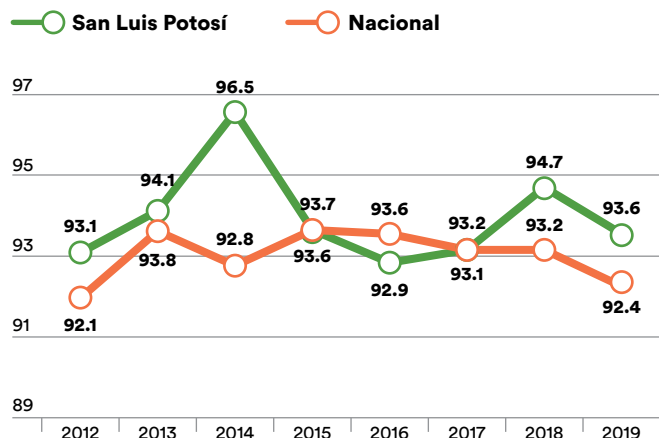
	Presuntos delitos	Incidencia (Tasa 100 mil habitantes)
Robo con violencia	3,756	138.2
Robo sin violencia	9,958	366.3
Homicidio doloso	621	22.8
Homicidio culposo	346	12.7
Feminicidio	27	1.0
Secuestro	11	0.4
Lesiones	4,279	157.4
Extorsión	263	9.7
Violencia Familiar	7,781	286.3
Desaparición	12	0.4
Desaparición forzada	32	1.2

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ de San Luis Potosí.

4.1.3 Cifra negra

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) estima que durante 2019, en San Luis Potosí, se denunció el 11% de los delitos –cifra que en 2018 fue de 7.3%–, de los cuales el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en el 58.2% de los casos. Es decir, en 6.4% de delitos se inició una carpeta de investigación, lo que deja la cifra negra en 93.6%, una proporción por encima de la cifra nacional, que para dicho periodo fue de 92.4%. Entre 2012-2019 este indicador se ha mantenido por arriba del 93%.

Gráfica 7. Cifra negra San Luis Potosí (2012-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).



Tabla 7. Nivel de confianza en el sistema de justicia penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
San Luis Potosí	-6.5	-1.5	-7.5	-10.5	11.3	-6.8	-6.6

4.1.4 Índice de confianza en el sistema de justicia penal

La desconfianza a las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza¹⁹ hacia las autoridades del sistema de justicia penal a nivel nacional es de -8.4. San Luis Potosí, por su parte, presentó un nivel de confianza del -6.6 en el periodo. En el estado es la Policía Federal la que genera mayor confianza, con un 11.3 de índice, seguida por los jueces, con -1.5. En contraste, la Policía Estatal es la institución que produce mayor desconfianza, con -10.5.

4.2 Desempeño del sistema por etapas procesales (nivel de gestión)

Tubería Procesal Penal 2020

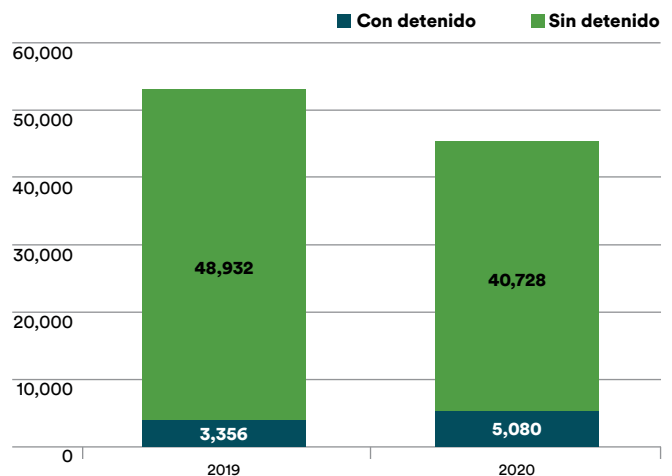
En 2020, la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí recibió 58,868 denuncias logrando un porcentaje de apertura de carpetas de investigación del 78%, porcentaje que se encuentra por debajo del promedio nacional que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas, 11.1% fueron con detenido y 88.9% sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 75,624. De estos, el 5.7% se encontró en trámite al cierre del periodo, el 1.9% fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 91% fue determinado por el ministerio público, el 1.4% fue vinculado a proceso, mientras el 0.03% fue por sobreseimiento.

4.2.1. Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

En 2020, la Fiscalía de San Luis Potosí inició 45,808 carpetas de investigación; únicamente 5,080 de ellas (11.1%) fueron con detenido, y 40,728 (88.9%) fueron sin detenido. Comparado con 2019, se observa una disminución de 14.1% en el total de carpetas iniciadas. Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, observamos que el porcentaje más alto corresponde a delitos contra el patrimonio (47.9%), seguido por delitos contra la familia (17.9%). Entretanto, los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la sociedad (0.1%) y delitos contra la libertad personal (1.4%).

Gráfica 8. Carpetas de investigación iniciadas

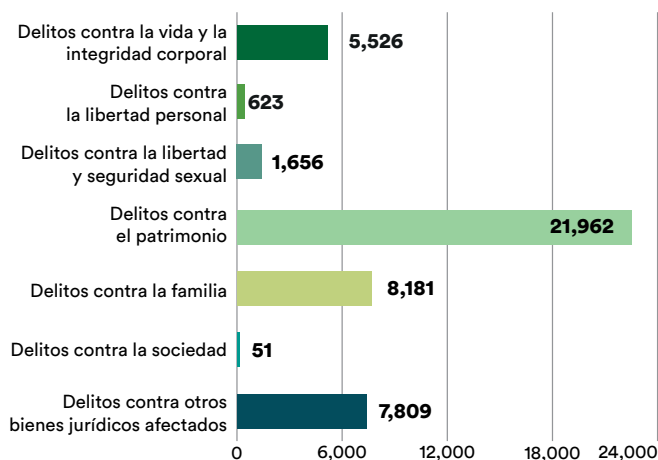


¹⁹ El índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de desconfianza" (o entre "mucho confianza" y "mucho desconfianza") de las cifras de la ENVIPE.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

Gráfica 9. Carpetas iniciadas por tipo de delito



Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

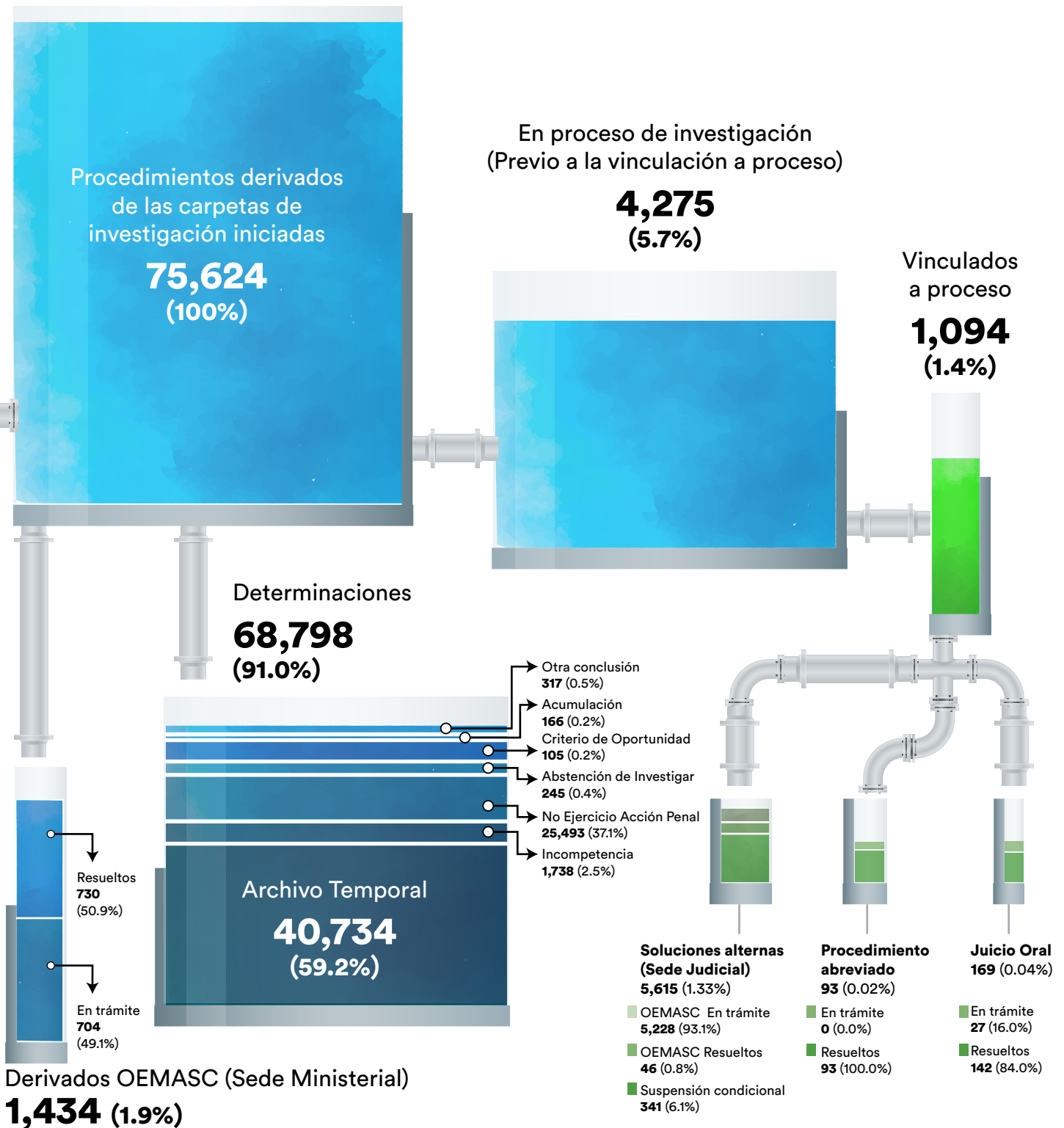
Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas entre los 264 fiscales que operan en San Luis Potosí, encontramos que cada uno inició, en promedio, 174 investigaciones durante el año.

Tipos de determinaciones del MP

El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 91%. Al comparar con el porcentaje nacional, que fue de 41% para 2020, descubrimos que San Luis Potosí se ubica por muy encima de esta referencia. De hecho, es el estado que presenta mayor porcentaje de determinaciones a nivel nacional. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (68,798) se distribuyó de la siguiente manera: 59.2%, archivo temporal; 37.1%, no ejercicio de la acción penal; 2.5%, incompetencia; 0.4%, abstención de investigar; 0.2%, acumulación; 0.2%, criterio de oportunidad, y un 0.5%, otras conclusiones.



Tubería procesal penal San Luis Potosí 2020

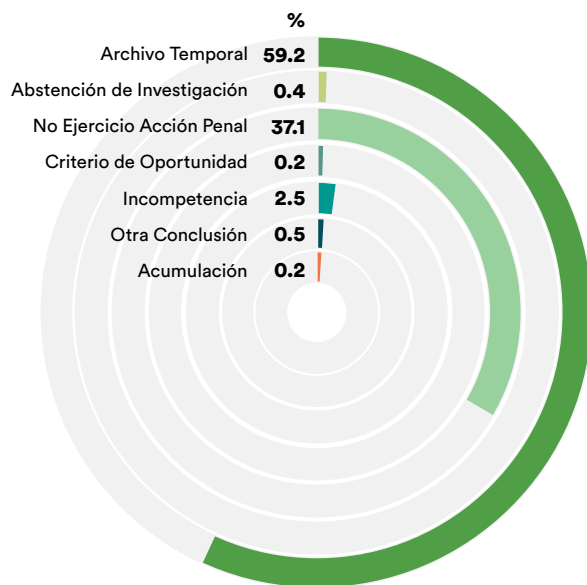




Al analizar el desagregado por delito, se destaca el uso de archivo temporal en extorsión (93.7%), robo con violencia (88.8%) y robo sin violencia (68.7%). El no ejercicio de la acción penal se determinó en mayor medida para desaparición forzada (67.7%), desaparición (50%) y homicidio culposo (43.6%). Resalta que para el total de

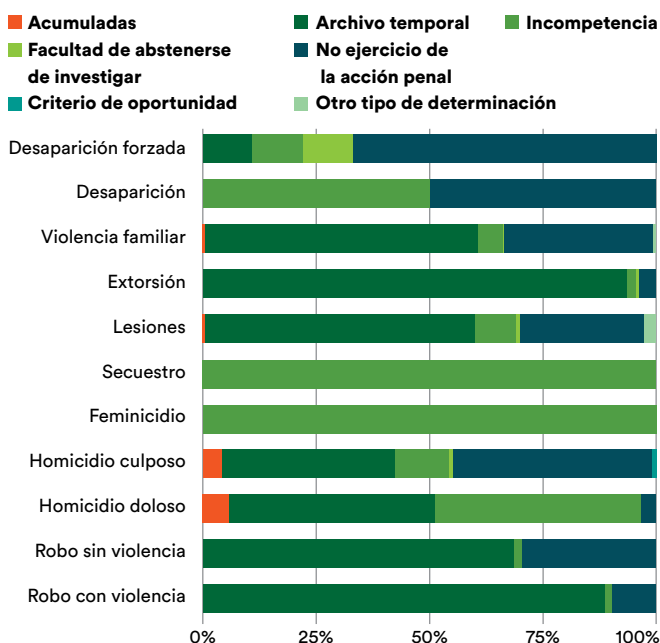
las carpetas de investigación de los delitos de secuestro (dos carpetas) y feminicidio (una carpeta) se determinó incompetencia.

Gráfica 10. Tipos de determinaciones



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ San Luis Potosí.

Gráfica 11. Tipo de determinaciones por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ San Luis Potosí.

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación en trámite al finalizar el año. Para San Luis Potosí se calculó una tasa de congestión ministerial de 5.7% al concluir 2020; quedó por debajo del promedio nacional, que para este año fue de 49%. Se trata de uno de los estados a nivel nacional con menor congestión ministerial, únicamente por debajo de Yucatán.

Vinculación a proceso

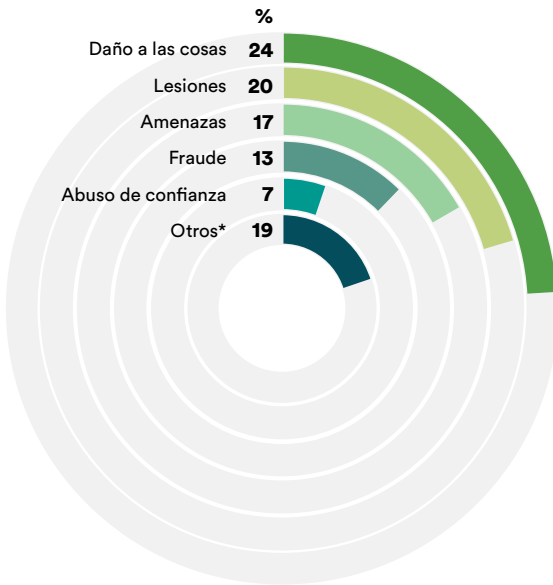
Durante 2020 la Fiscalía vinculó a proceso 1,094 procedimientos derivados de las carpetas de investigación, correspondiente al 1.4% del total de procedimientos iniciados, cifra ligeramente menor que el año pasado (1.9%) y que el promedio nacional (2.5%).

Justicia Alternativa en sede ministerial

En San Luis Potosí se registró un total de 1,434 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP) en sede ministerial, lo que representa un 1.9% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 50.9% (730), mientras al final del año continuaba en trámite el 49.1% (704). De los casos resueltos a través MASCP en sede ministerial, el 63.3% (462) se solucionó por conciliación, mientras el 36.7% (268) por mediación. Durante el periodo no se alcanzaron acuerdos reparatorios por junta restaurativa.

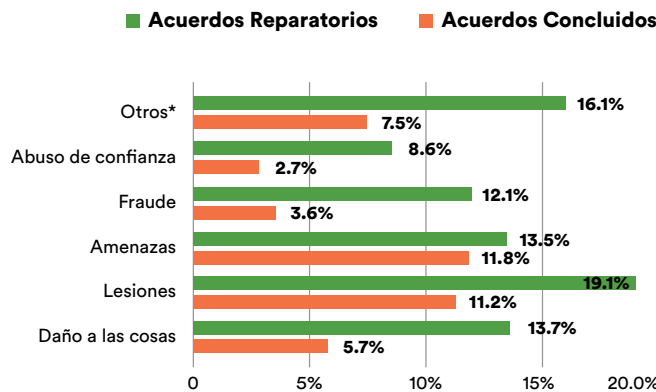
La Fiscalía de San Luis Potosí desagregó los asuntos turnados a MASC considerando los delitos principales del periodo; en proporción observamos que el 24.3% de los asuntos corresponde a daño a las cosas, 20.1% a lesiones, 17.2% amenazas, 13.2% fraude, 6.4% abuso de confianza, y un 18.9% a otros. Al analizar el total de casos turnados a MASCP se observa que fue lesiones el delito con mayor porcentaje de acuerdo reparatorios alcanzados (26.2%), seguido por daño a las cosas (22.7%) y amenazas (15.8%). En cuanto a los acuerdos reparatorios cumplimentados, lesiones fue el de mayor porcentaje (29.2%), seguido por amenazas (26.2%) y daño a las cosas (17.9%).

Gráfica 12. Asuntos turnados a MASCP por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ San Luis Potosí.

Gráfica 13. Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados y concluidos por delito



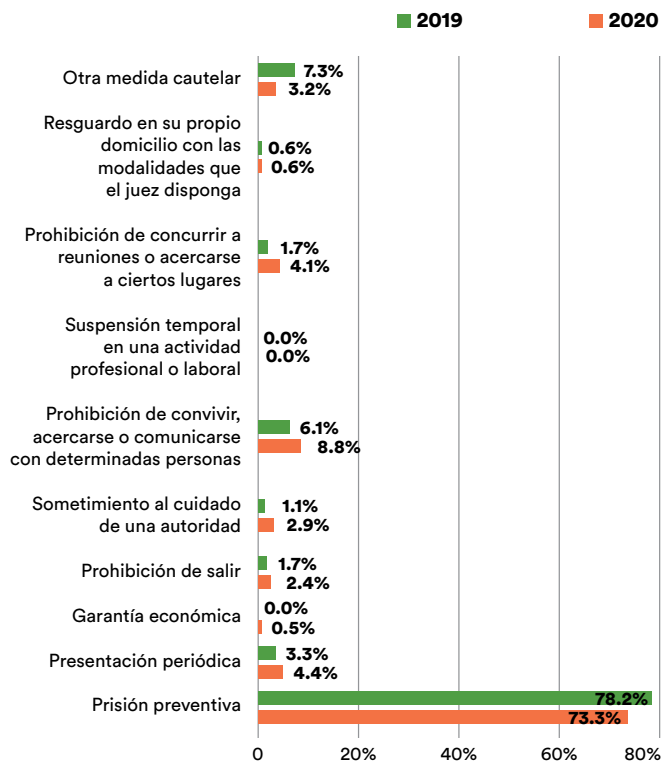
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ San Luis Potosí.

Medidas cautelares

Durante 2020, en San Luis Potosí se impuso medida cautelar al 82.1% de los imputados que se encontraban en proceso penal. De ellos, el 90.7% se encontraba en prisión preventiva oficiosa, mientras el 3% lo estaba con prisión preventiva no oficiosa y el 4.6% restante bajo otra medida cautelar.

El desglose, compartido por la Fiscalía, muestra que las principales medidas cautelares impuestas durante 2020 fueron prisión preventiva, con un 70.6%; la prohibición de convivir o comunicarse con determinadas personas, con 8.2%, y la presentación periódica, con 5.8%. Dichas medidas también fueron las más utilizadas durante 2019. Por otra parte, se observa un incremento anual en la prisión preventiva, que se usó con el 59.9% de los imputados en proceso penal.

Gráfica 14. Medidas cautelares impuestas (2019 Vs 2020)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ San Luis Potosí.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

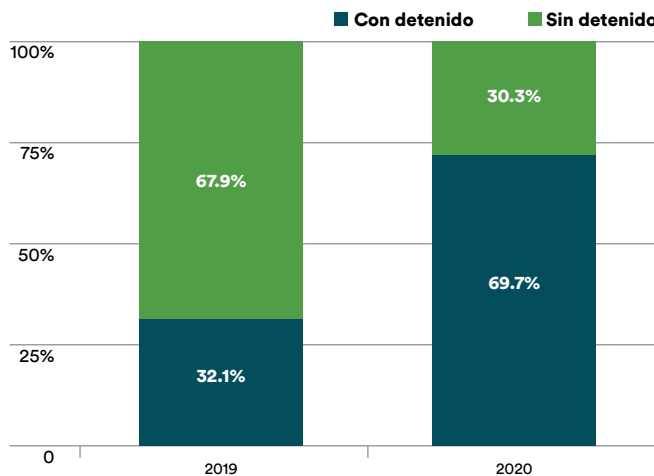
Causas penales iniciadas con y sin detenido

Durante 2020 se iniciaron 1,904 causas penales en el Poder Judicial de San Luis Potosí. De éstas, el 69.7% fueron con detenido y el 30.3% sin detenido.

De las causas penales iniciadas en el periodo, el 16.7% fueron robo con violencia, 16.2% violencia familiar, 12.1% homicidio doloso, 7.1% lesiones, 6.2% robo sin

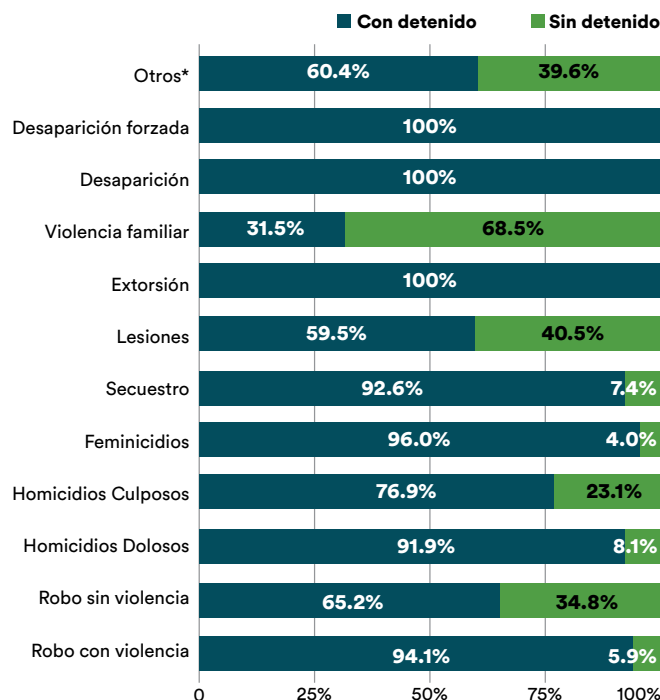


Gráfica 15. Causas penales iniciadas



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

Gráfica 16. Causas penales iniciadas por tipo de delito



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

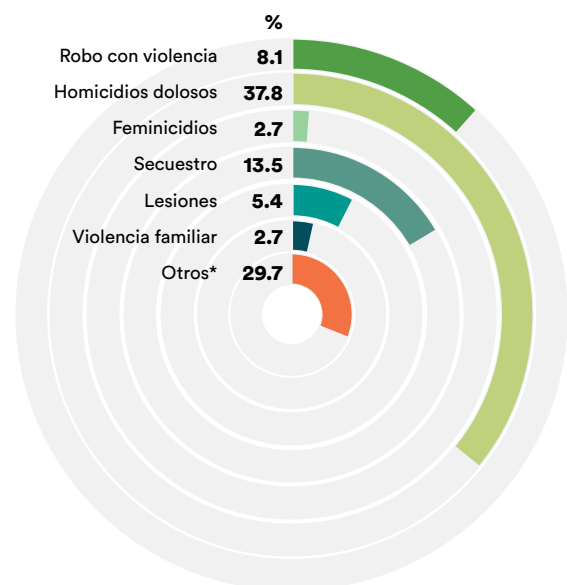
violencia, 2.4% secuestro, 2.2% feminicidio, 1.5% desaparición forzada, 1.2% homicidio culposo, 0.7% extorsión, 0.4% desaparición y 33.4% otros delitos.²⁰

Los principales delitos que tuvieron causas penales iniciadas con detenido fueron desaparición forzada, desaparición, extorsión, robo con violencia, homicidio doloso, feminicidio y secuestro, todos con una proporción por encima de 92%. Los de menor porcentaje fueron violencia familiar, con 31.5%, y robo sin violencia, con 65.2%.

Al dividir el número de causas penales iniciadas durante 2020 entre los 75 jueces que operan en el estado, descubrimos que se asignaron en promedio 14 causas por juez, cifra considerablemente menor que el promedio nacional, que se calculó para ese año en 33 causas por juez.

Del total de causas que iniciaron durante 2020, se turnó a juicio oral el 15.4%; tal proporción supuso un aumento con respecto a 2019, cuando llegó a juicio oral el 7.6% de las causas. Este porcentaje a nivel nacional se calculó en 8.5%: en efecto, el estado se encuentra por encima de esta referencia. El 37.8% de las causas así turnadas fue por homicidio doloso, el 13.5% por secuestro, 8.1% robo con violencia, 5.4% lesiones, 2.7% violencia familiar, 2.7% feminicidio y 29.7% otros delitos.

Gráfica 17. Causas penales turnadas a juicio oral por delito



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

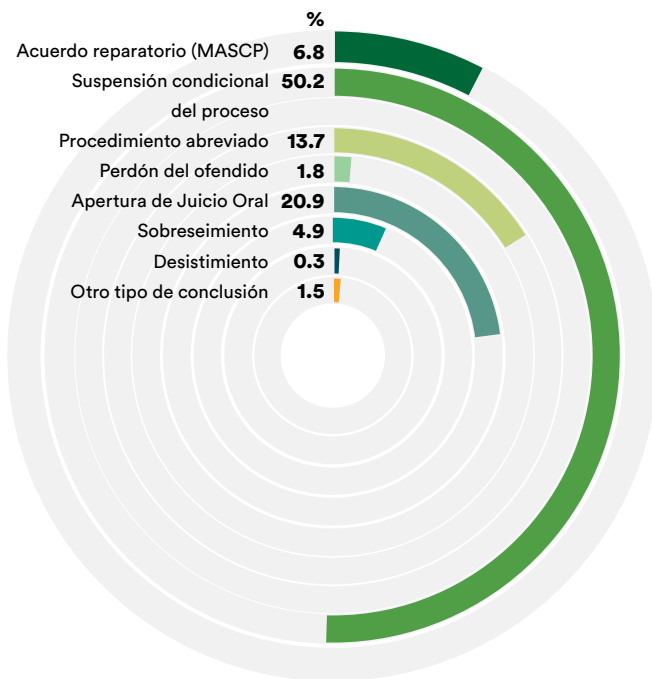
²⁰ Conforme a la respuesta a la solicitud de información del Poder Judicial de San Luis Potosí, se detectó una inconsistencia ya que la sumatoria de causas iniciadas desagregadas por delito es de 1,120, cuando el número global reportado es de 1,904.



Resolución de los casos y tipos de finalización

De las causas en trámite durante el periodo, el Poder Judicial concluyó el 24.4%, porcentaje que representa el doble de resoluciones que durante 2019, cuando se concluyó el 11% de las causas. Los tipos de conclusiones más frecuentes fueron suspensión condicional del proceso, con 50.2%; apertura de juicio oral, con el 20.9%, y procedimiento abreviado, con 13.7%²¹.

Gráfica 18. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión

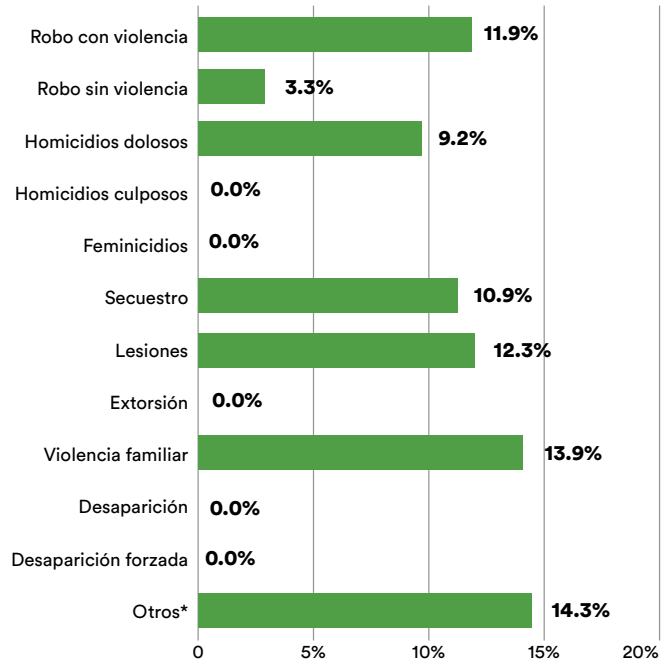


Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

Al concluir el periodo, los delitos con mayor porcentaje de finalización fueron violencia familiar, con un 13.9%; lesiones, con 12.3%, y robo con violencia, con 11.9%. Entretanto, los delitos con menor porcentaje de resolución fueron robo sin violencia, con 3.3%, y homicidio doloso, con 9.2%. Para los delitos de homicidio culposo, feminicidio, extorsión, desaparición y desaparición forzada, no se concluyó ninguna causa activa.

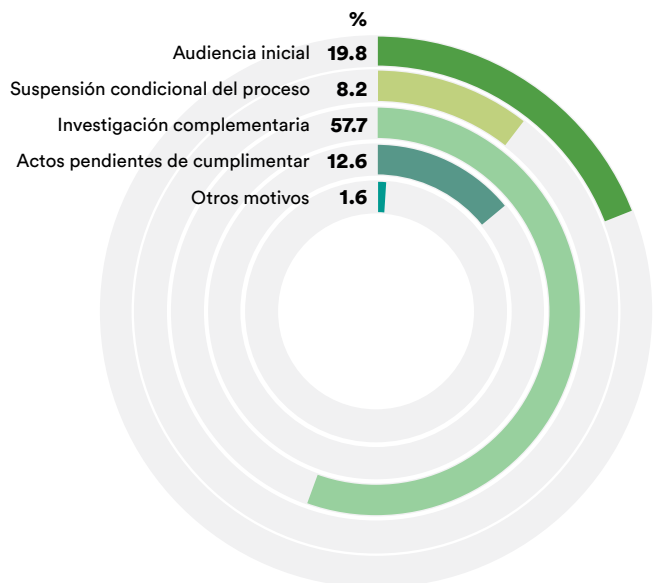
La tasa de congestión en sede judicial, esto es, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 39.6% para 2020, cifra mayor

Gráfica 19. Porcentaje de causas finalizadas por delito



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

Gráfica 20. Causas pendientes de cumplimentar



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

²¹ Respecto a la justicia alternativa en sede judicial, la institución no entregó la información detallada sobre las causas penales derivadas a MASCP.



que en 2019, cuando fue de 32.3%. Este dato está por debajo del promedio nacional, que fue de 52%. Los motivos por lo que los casos quedaron pendientes de conclusión fueron por investigación complementaria (57.7%), audiencia inicial pendiente (19.8%), por actos pendientes de cumplimentar (12.6%), suspensión condicional de proceso en trámite (8.2%) y por otros motivos (1.6%).

Sentencias

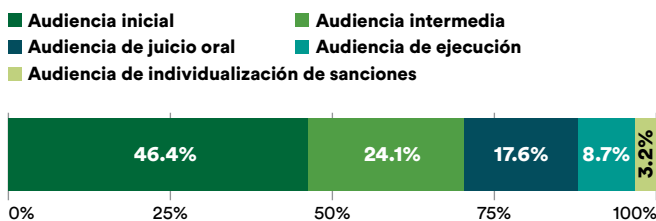
En 2020 el porcentaje de sentencias con respecto al total de causas penales en trámite fue de 4.2%, porcentaje similar al de 2019. Del total de sentencias emitidas, el 55% fueron absolutorias y el 44.5% condenatorias. El 48.8% de las sentencias se emitieron por homicidio doloso, 10.7% por robo con violencia, 9.5% por secuestro, 8.3% por homicidio culposo, 2.4% por violencia familiar, lesiones, feminicidio, y 1.2% por robo sin violencia.

Audiencias

El Poder Judicial de San Luis Potosí programó 7,475 audiencias, lo que representa un incremento de 23.4% respecto del año anterior. De éstas, 52.3% fueron realizadas, y 47.7% fueron diferidas. Este último valor es idéntico al porcentaje de audiencias diferidas de 2019²².

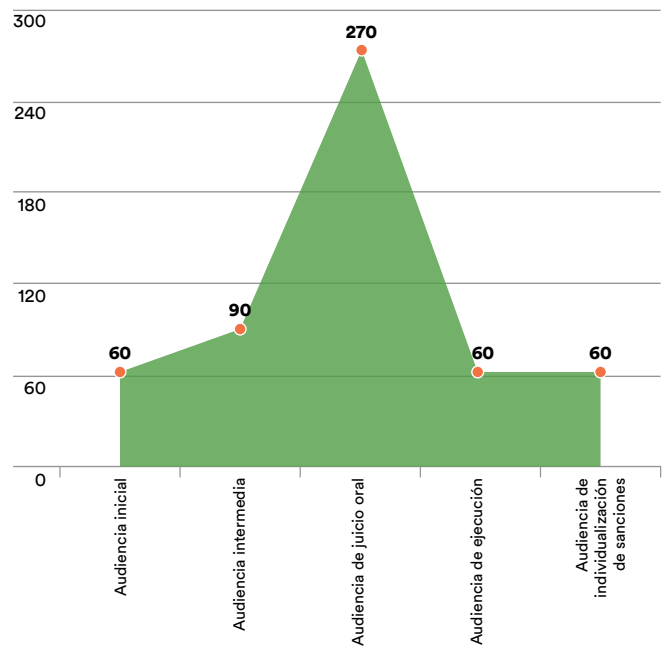
El 46.4% del total fueron audiencias iniciales, 24.1% audiencias intermedias, 17.6% juicio oral, 8.7% audiencias de ejecución y 3.2% individualización de sanciones.

Gráfica 21. Porcentaje de audiencias realizadas



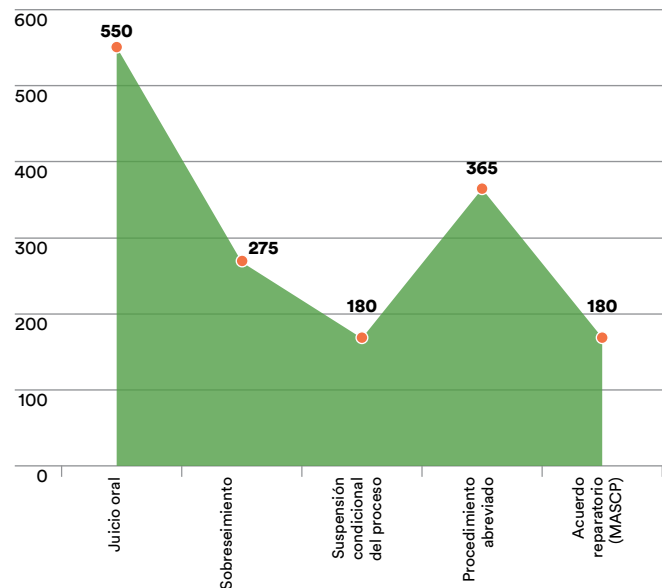
El promedio de duración de las audiencias en San Luis Potosí fue de 60 minutos para iniciales, 90 minutos para intermedias, 270 minutos para juicio oral, 60 minutos para audiencias de ejecución y 60 minutos para audiencias de individualización de sanciones.

Gráfica 22. Tiempo promedio duración de una audiencia (minutos)



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

Gráfica 23. Tiempo promedio duración causas penales (días)



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de San Luis Potosí.

²² En la respuesta a la solicitud de información, el Poder Judicial de San Luis Potosí menciona como motivos de los diferimientos en las audiencias los siguientes: ausencia de las partes, solicitud de alguna de las partes, falta de notificación, desistimiento, solicitud de partes para gestionar un procedimiento abreviado, Fiscalía no cuenta con autorización del fiscal general del Estado para el procedimiento abreviado, abstención del fiscal de solicitar la orden de aprehensión, inasistencia del dueño del inmueble, falta de sentencia firme (amparo), amparo en revisión, falta de confirmación o revocación por parte de segunda instancia, falta de notificación del indiciado (ya no habita el domicilio), falta de presentación del indiciado/imputado/acusado por parte de la Policía de Métodos de Investigación, falta de intérprete, designación de defensa o de asesor jurídico, designación de nuevo fiscal, solicitud del asesor jurídico victimal, falta de informe del CERESO, regresar a sede ministerial para solución al conflicto, desistimiento del fiscal, reserva del MP para realizar lo conducente, y ausencia de dictamen psicológico para otorgamiento de perdón en el caso de violencia familiar.



En promedio, en San Luis Potosí se tomaron 320 días para finalizar una causa penal en primera instancia.

Si desagregamos por el tipo de finalización de la causa, obtenemos que el Poder Judicial de San Luis Potosí se tomó en promedio 180 días por acuerdo reparatorio, 365 días por procedimiento abreviado, 180 días la suspensión condicional del proceso, 275 sobreseimiento y 550 por una causa por juicio oral.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

En el renglón de las funciones de la SSP con respecto a los procesos penales, no obtuvimos información por parte de la institución estatal sobre las denuncias recibidas, las detenciones realizadas, el conocimiento de hechos como primer respondiente, el número de personas puestas a disposición del ministerio público, entre otros.

4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

Durante el 2020, en San Luis Potosí, el número total de víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas fue de 45,406 personas, cifra 17.5% menor respecto al 2019. De estas, sólo el 14.8% (6,707) fueron representadas por asesores jurídicos durante el proceso penal. Considerando que el estado reportó contar con 47 asesores jurídicos (mismos que durante 2019), en promedio cada asesor del estado brindó asesoría a 143 víctimas, lo que se encuentra por debajo del promedio nacional que es de 152 víctimas por asesor.

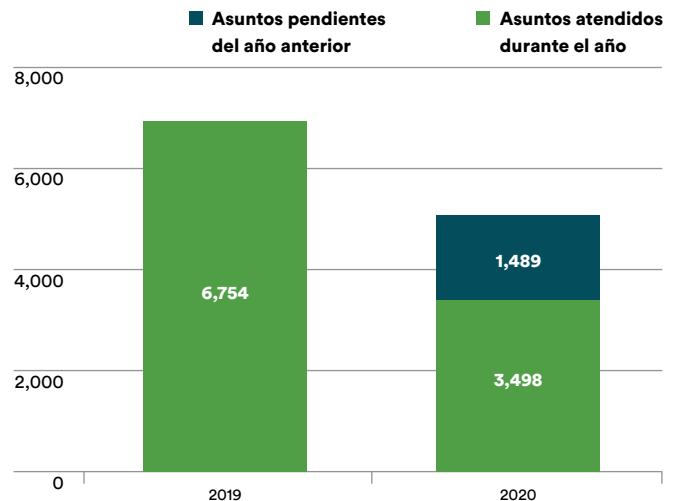
Durante el periodo, los asesores jurídicos de San Luis Potosí atendieron 19,738 casos; de los cuales el 5.8% (1,144) fueron procesos suspendidos, sujetos a suspensión condicional. Lo anterior, muestra un aumento del 36.4% en el número de procesos suspendidos, respecto a las suspensiones realizadas el periodo anterior (839).

El Registro Nacional de Víctimas contabilizó 845 personas, de las cuales 52.1% (441) fueron mujeres y 47.8% (404) hombres; asimismo, 842 personas del total de registradas fueron víctimas del delito, mientras 15 fueron víctimas de violaciones de derechos humanos.

4.2.5 Resultados de la Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de San Luis Potosí reportó un total de 4,987 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales el 70.1% (3,498) son asuntos iniciados para su representación durante 2020,

Gráfica 24. Asuntos atendidos por la Defensoría Pública de San Luis Potosí



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de San Luis Potosí.

mientras el 29.9% restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. Comparado con 2019 se registró una disminución del 26.2% en el número de asuntos atendidos durante el año.

Durante el año se representó a un total de 4,114 imputados en proceso penal. Desagregados por delito, el 20.3% fue por violencia familiar, 17% por robo, 5.9% homicidio, 4.2% secuestro, 1.1% feminicidio, 0.4% desaparición forzada, 0.1% desaparición y 46.4% por otros delitos del fuero común.

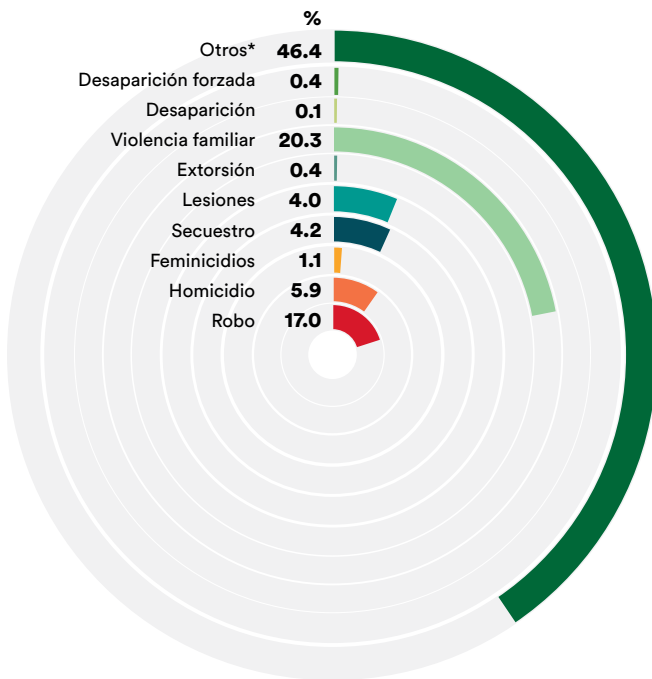
Al dividir el número total de imputados entre los 278 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 15 imputados durante el año. Comparado con el promedio a nivel nacional, que fue 37 para este periodo, en San Luis Potosí hay una carga de trabajo mucho menor.

Se finalizó sólo el 0.9% (46) del total de asuntos atendidos en el año, porcentaje de resolución que se encuentra muy por debajo del promedio nacional, que es de 49.6%. Este porcentaje es muy similar al de 2019. El 86.1% del total de asuntos finalizados fue por procedimiento abreviado; el 11.1% por suspensión condicional del proceso, y el 2.8% por acuerdo reparatorio.

El 2.8% de los imputados representados por la Defensoría Pública fue puesto en libertad debido a que su detención se clasificó como ilegal, un dato apenas por



Gráfica 25. Representantes por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de San Luis Potosí.

arriba del promedio nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, el 78.8% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor muy por encima de la media nacional, que fue de 2.5%. De hecho, San Luis Potosí es el estado que reporta mayor porcentaje de no vinculación. Por su parte, el 1.9% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional, que fue de 7.1%.

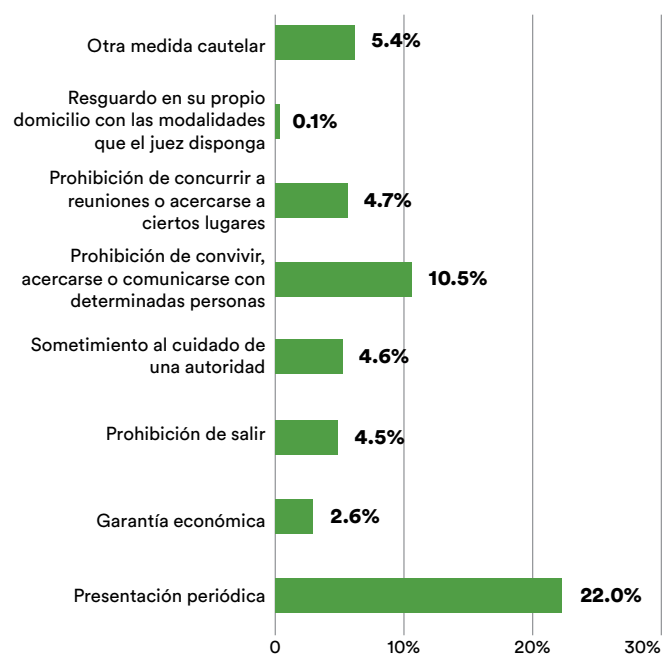
Al concluir el año, la tasa de congestión de la Defensoría Pública, es decir, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 32.4%.

4.2.6 Resultados de la UMECA

La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) realizó 1,636 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. No fue posible desagregar por tipo de recomendación, ya que la UMECA respondió (a la solicitud de información) que no emite recomendaciones sobre el tipo de medidas que deben imponerse.

Dentro del periodo, la UMECA supervisó 130 medidas cautelares del ámbito estatal. Las restricciones utili-

Gráfica 26. Medidas supervisadas por la UMECA



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la UMECA de San Luis Potosí.

zadas en mayor porcentaje en estas medidas fueron presentación periódica (22%), prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas (10.5%) y la prohibición de concurrir a reuniones o acercarse a determinados lugares (4.7%).

Adicionalmente, la UMECA supervisó a 472 imputados en suspensión condicional del proceso. Residir en un lugar determinado fue la condición más vigilada por la UMECA, seguida del sometimiento a la vigilancia determinada por el juez y de frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares.

4.2.7 Población privada de la libertad

Durante 2020, San Luis Potosí tuvo una tasa de 89.5 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, dato considerablemente menor que el promedio nacional (150.3). Del total de la población privada de la libertad, el 4.5% son mujeres y el 95.5%, hombres.

Respecto a la situación jurídica de tal población, 56.4% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 43.6% fueron personas con sentencia.



4.3 Índice de Impunidad Estatal

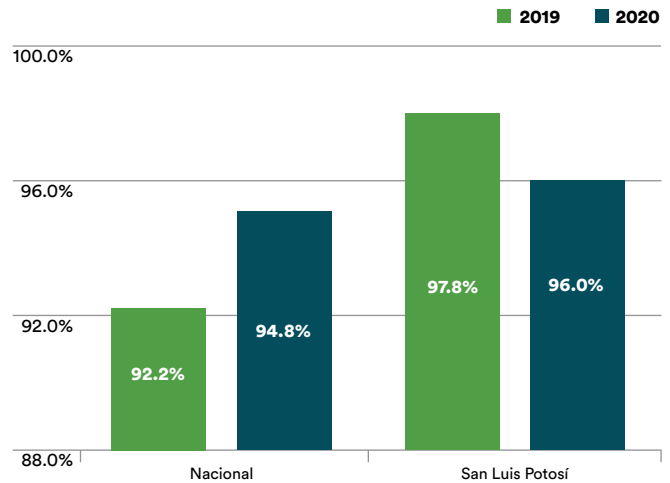
La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.²³

Gráfica 27. Índice de impunidad



Encontramos que el IIE para San Luis Potosí en 2020 fue de 96%, quedando por encima del promedio nacional, que se calculó en 94.8%. El estado presentó una disminución de 1.8% con respecto a 2019, cuando alcanzó el 97.8%.

Por otra parte, comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el Índice de Impunidad Estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

²³ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estadales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



Gráfica 28. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



Para 2020, ubicamos a San Luis Potosí en el Cuadrante II, dado que presenta avances en sus condiciones para la operación, pero no se reflejan en el porcentaje de efectividad. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

Conclusiones de los resultados

En 2020 se iniciaron 6,480 (-14.1%) menos investigaciones que en 2019, y la cifra negra se redujo 1.1% con respecto al año anterior, lo que supone indicios de una reducción general del crimen en la entidad. Sin embargo, la cifra negra continúa siendo más alta que el promedio nacional. Por otro lado, se reporta un mejor Índice de Confianza en el SJP que el nacional, probablemente gracias a la percepción positiva de la Policía Federal.

En cuanto al nivel de gestión, el porcentaje de casos iniciados con detenido (88.9%) vs. sin detenido (11.1%), y el hecho de que la mayoría de los casos iniciados sean de

delitos patrimoniales (47.9%) y contra la familia (17.9%) son datos que se asemejan a la situación a nivel nacional. El porcentaje de determinaciones ministeriales es ligeramente superior al nacional, y aunque el 67.2% de dichas determinaciones es por archivo temporal, esa determinación es consistente con el tipo de delitos iniciados de robo con violencia y sin violencia.

Por otra parte, se reporta una tasa de congestión ministerial (5.7%) muy por debajo de la nacional (49%). Asimismo, se encontró un bajo uso de la justicia alternativa (JA) –sólo 1.9% de todos los casos iniciados son derivados de esta forma en sede ministerial–. Al respecto, la tasa de resolución de JA es media (50.9%), y se le da una preferencia a la conciliación –63.3% de los casos resueltos en JA son por esta vía– cuando los centros de justicia alternativa tienden a favorecer la mediación.

En cuanto a las medidas cautelares, aunque la tasa de prisión preventiva bajó de 2019 a 2020, resulta preocupante que abarque el 73.3% del total de estas medidas.



Aun revisando los tipos de delitos que se vinculan, no es posible justificar una tasa de prisión preventiva tan alta. Por ejemplo, los homicidios dolosos sólo representan el 12.1% de los casos vinculados; robo con violencia 16.7%; secuestro 2.4%; feminicidio 2.2%, y desapariciones forzadas 1.5%. Todos juntos no están ni cerca de ese 73.3%, lo que indica que se está favoreciendo la prisión preventiva justificada, un claro signo de retroceso al sistema inquisitivo.

En lo que toca a las resoluciones en el Tribunal, que el juicio oral (20.9%) sea superior que los procedimientos abreviados (13.7%) es una señal de falta de litigación estratégica en la Fiscalía, que además tiende a sobrestimar las audiencias con el Tribunal.

Asimismo, aunque el Tribunal aumentó el número de audiencias con respecto a 2019 en 23.4%, la utilidad de dicho aumento se desdibuja cuando la tasa de diferimiento de audiencias es de 47.7%. Esto significa que prácticamente una de cada dos audiencias se pierde, lo que genera costos en tiempo y dinero para el Tribunal. Por otro lado, se redujo en 93 días el promedio que le tomaba al Tribunal finalizar las causas, en comparación con 2019.

Respecto a la Defensoría Pública, la disminución de 26.2% de casos atendidos en 2020 se explica, en parte, por la 'caída' de investigaciones iniciadas en la Fiscalía. Su estadística de 78.8% de representados que no fueron vinculados a proceso es sorprendente, y nos señala problemas en las detenciones por la policía o falta de capacitación de los ministerios públicos. Resulta preocupante que la tasa de personas privadas de la libertad bajo la medida de prisión preventiva se mantenga alta 73.3%, pero esto debe revisarse en torno a la política criminal de la Fiscalía.

La UMECA, por su parte, no parece funcionar como debería, pues no hace recomendaciones sobre el tipo de medida cautelar que debería imponerse, sólo se limita a supervisarlas. Y entre sus supervisiones tiene mayor carga de trabajo de las suspensiones condicionales del proceso que de medidas cautelares.

Por último, San Luis Potosí presenta un Índice de Impunidad estatal superior al promedio nacional, y se encuentra junto con otras entidades en el cuadrante II, el que muestra estados en los que los avances en condicionantes no se ven reflejados en una mayor o más efectiva actividad.



CAPÍTULO

5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

En este apartado presentamos los resultados para San Luis Potosí de la encuesta realizada por México Evalúa en 2020 en nueve estados²⁴, en torno a la percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

Los habitantes de San Luis Potosí tienen un nivel de familiaridad con el SJP ligeramente menor que el promedio nacional. Asimismo, sus niveles de confianza y de buena opinión sobre las instituciones de justicia son inferiores que el promedio de las otras entidades analizadas. De hecho, sólo 38% de los encuestados cree que el SJP está mejor ahora que hace una década.

²⁴ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



**Valoración del sistema de justicia penal:
San Luis Potosí y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje**

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
San Luis Potosí		2.5		28%		38%		51%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

Comparativamente, en San Luis Potosí las autoridades del SJP tienen un bajo nivel de conocimiento: la Policía Estatal es la única autoridad que conoce 94% de los encuestados. En contraparte, los jueces se ubican como la menos conocida, con 33%. Las que gozan de una mayor opinión positiva son la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional. Las que menos confianza generan son la Policía Municipal, la Policía Estatal y el Ministerio Público.

San Luis Potosí	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	87%	29%
Policía estatal	94%	37%
Guardia nacional	89%	66%
Policía ministerial	87%	n.d.
Ministerio público	91%	39%
Jueces	83%	44%
La Marina	n.d.	77%
El Ejército	n.d.	76%
Los abogados de víctimas	n.d.	47%
Los defensores públicos	n.d.	47%

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En San Luis Potosí sólo el 18% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo modelo de justicia penal en ese estado. Como elemento del 'nuevo' proce-

so, ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es un derecho conocido por 93% de la población; le siguen la negociación y mediación, con 63%; la compensación de daños, con 53%, y los juicios orales, con 52%. Ante la existencia de un delito, 47% sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en San Luis Potosí	
Presunción inocencia	93%
Negociación y mediación	63%
Compensación daños	53%
Juicios orales	52%
Sanciones alternativas	47%

En San Luis Potosí, la mayoría de las personas encuestadas conoce los elementos básicos del proceso penal. Por ejemplo, 97% sabe que cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público. De hecho, los habitantes de San Luis Potosí tienen un mayor conocimiento de estos elementos del proceso penal que el promedio de los habitantes de los otros estados analizados.

Llama la atención que en San Luis Potosí sólo el 84% de las personas encuestadas tiene certeza de qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito –solicitar auxilio directamente con un agente de la policía–, porcentaje ligeramente menor al promedio nacional. No obstante, en el estado un buen porcentaje de personas (71%) sabe dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito, cifra superior al promedio nacional.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
San Luis Potosí	84%	91%	97%	90%	97%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
San Luis Potosí	71%	9%	4%	16%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, en San Luis Potosí 12% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 9% acudió como víctima, 1% fue acusado de cometer un delito, 1% fue testigo de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese sentido, 9% mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 9% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 9% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 6% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 6% mencionó que se dio con corrupción y 4% que el trato fue violento o insensible.

Del 88% de los habitantes de San Luis Potosí que no ha acudido con alguna institución del SJP, 82% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 2% porque afirma que no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia, 2% porque considera que no sirve de nada.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

Por otro lado, en cuanto a los derechos de víctimas, 89% de las personas encuestadas en San Luis Potosí tiene claro que deben ser escuchadas, 88% sabe que deben ser informadas de la situación de su caso y 85% sabe que puede contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 82%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	San Luis Potosí	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	85	84
Ser escuchada	89	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	75	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	84	81
Protección y auxilio inmediato	80	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	84	82
Ser informado de la situación de su caso	88	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	66	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	80	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	85	83

Además, en San Luis Potosí el 42% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas, mientras el 57% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares: 44% cree que sí se respetan sus derechos y 53% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 93% de las personas encuestadas en San Luis Potosí sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda, 92% tiene claro que debe ser informado de lo que se le acusa y 92% sabe que puede presentar pruebas que lo favorezcan. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 86%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	San Luis Potosí	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	90	87
Ser informada de lo que se le acusa	92	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	81	82
Decidir si declara o guarda silencio	84	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	90	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	83	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	93	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	92	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	88	86
Ser oída ante un juez competente	90	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	69	73
Tener un proceso rápido	79	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	87	78

Sobre las necesidades de información

Finalmente, 71% de los encuestados en San Luis Potosí sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 21% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 48% tiene a la televisión como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado, 18% a las redes sociales, 16% a Internet y 9% a través de los periódicos.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 11% entre 18 y 24 años; 17% entre 25 y 34 años; 20% entre 35 y 44 años; 37% entre 45 y 64 años; 15% de 65 años y más.
- Escolaridad: 3% sin escolaridad; 12% de primaria; 26% de secundaria; 28% de preparatoria o carrera técnica; 25% de licenciatura; 5% de posgrado.
- Ocupación: 27% trabaja por cuenta propia; 23% se dedica a labores del hogar; 18% es empleado de gobierno; 9% es empleado del sector privado; 9% pensionado o jubilado; 7% estudiante; 6% desempleado;
- Localidad: 30% de los entrevistados reconoció vivir en San Luis Potosí, 1% en Soledad de Graciano Sánchez y 5% en Ciudad Valles, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 46% percibe menos de 5 mil pesos; 19% entre 5 y 10 mil pesos; 10% entre 10 y 20 mil pesos; 3% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 13% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 87% no.
- Discapacidad: 8% se considera una persona con discapacidad y 92% no.



CAPÍTULO
6

Conclusiones y recomendaciones

P

artiendo del Índice de Impunidad Estatal (IIE), que permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en respuesta a la comisión de delitos y su resolución, y considerando que San Luis Potosí mostró una disminución de casi dos puntos porcentuales respecto al 2019, pasando de 97.8% a 96%, es factible afirmar que existe un avance y compromiso en mejorar la efectividad del sistema de justicia penal en el estado.

Sin embargo, persisten retos y áreas de oportunidad para consolidar el sistema a nivel local y mejorar su desempeño. Delimitaremos algunos de ellos, en dos grandes grupos:

6.1. Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Una de las consecuencias indirectas de la desaparición de la SETEC federal en las entidades (y del fondo que manejaba) fue el debilitamiento y la progresiva desaparición de la mayoría de las instituciones de coordinación técnicas estatales. En San Luis Potosí se pueden apreciar muchos de los estragos de esa carencia, y aunque se ha formado una nueva en respuesta a esta necesidad, se necesitará mucho tiempo para que en el estado se alcance el estándar de desempeño institucional ideal.

San Luis Potosí, como la mayoría de las entidades en el país, tiene sistemas informáticos deficientes –con algunas excepciones y en constante mejora–, incapaces de mantener interconectadas a las instituciones operadoras y de generar con facilidad indicadores confiables para la gestión. Asimismo, el presupuesto se sigue enfocando, como desde hace décadas en todo el país, en equipamiento, y básicamente invierte casi nada en otras áreas fundamentales, como la prevención.



La planificación y la transparencia no se ven como herramientas que ayuden al trabajo de la institución; se cumplen en lo más mínimo y de acuerdo con la ley, y nada más. Si las instituciones operadoras aquilataran ambos conceptos los usarían ampliamente para fortalecerse.

6.2. Resultados derivados del impacto de los habilitantes

En cuanto a los modelos de gestión, parece resaltar el modelo de 'Tres Pisos' que tiene la Fiscalía, que permite una mejor distribución de casos, pero al analizarlo a la luz de los resultados queda claro que muchos de los elementos claves del modelo han sido abandonados. Si dicho modelo de gestión se estuviera aplicando adecuadamente, no sería posible que sólo el 1.9% de las investigaciones iniciadas fueran derivadas a justicia alternativa, ni sería posible que más del 70% de los casos tuvieran la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar.

Otros resultados que son especialmente preocupantes son, por un lado, el porcentaje de diferimiento de audiencias, que implica que casi la mitad no se lleven a cabo; por el otro lado, el porcentaje de casos resueltos en juicio oral, en comparación con procedimientos abreviados, lo que muestra una clara falta de litigación estratégica. Todo indica que se persiste en la lógica del punitivismo al máximo y sin estrategia, o que alguna de las partes (ministerios públicos o defensores) carece de incentivos o conocimientos sobre negociación.

Finalmente, la percepción de la ciudadanía se resume en poco conocimiento del sistema de justicia penal y poca confianza en las instituciones. Se debería buscar una mayor difusión de las cosas que se están haciendo bien, mientras se corrigen las deficiencias operativas en la entidad.

Recomendaciones puntuales

Instancia de Coordinación Técnica

La instancia requiere asignar mayores recursos estructurales, económicos y humanos para el cumplimiento de sus funciones, así como generar y consolidar acciones de coordinación y comunicación interinstitucional que favorezcan la planeación, presupuestación y seguimiento conjunto del sistema penal local.

Fiscalía

La Fiscalía de San Luis Potosí cuenta con uno de los mejores modelos de gestión en el país, pero en los re-

sultados es evidente que la operación se ha alejado de dicho modelo. La recomendación principal sería regresar a las bases del modelo de gestión que favorecen el uso de salidas alternas como la Justicia Alternativa, para despresurizar el sistema y tener una justicia más humana y más eficiente. Esto podría derivarse de la instrumentación de un Plan de Persecución Penal que defina con precisión los fenómenos criminales a ser atendidos, la forma en que la Fiscalía dará respuesta a ellos y los recursos que serán provistos para tal efecto.

Defensoría Pública

La Defensoría Pública de San Luis Potosí debería considerar mejorar las capacidades de litigación y negociación para reducir la cantidad de Juicios Orales en la entidad y favorecer los Procedimientos Abreviados en los casos que sea conveniente para los imputados. Una defensa técnica de calidad implica también una mayor oposición a la prisión preventiva como medida cautelar, misma que debería ser extraordinaria y según la estadística reportada es la medida más común en la entidad.

Poder Judicial

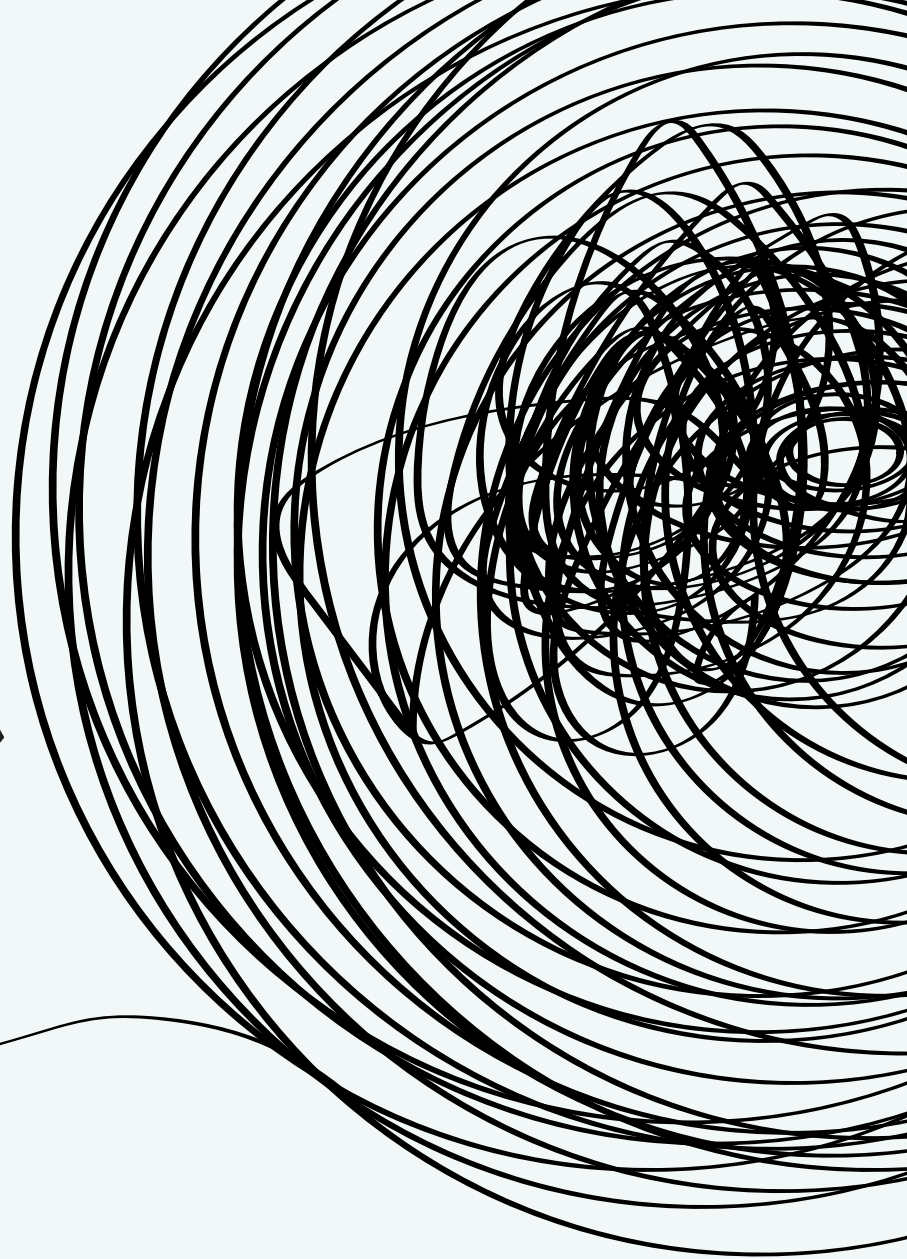
El Poder Judicial de San Luis Potosí debería utilizar las medidas contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales que ayuden a limitar el diferimiento de audiencias. Tanto jueces como administradores del Tribunal deberían identificar y limitar a las partes que insistentemente difieren audiencia como estrategia de litigación. Es posible que conversatorios con los titulares de la Fiscalía y de la Defensoría Pública permitan disminuir esta mala práctica que tiene graves implicaciones presupuestales y de presión a los plazos legales.

Comisión de Atención a Víctimas

La CEEAV debería finalizar la implementación de su Servicio Civil de Carrera, buscar lograr un sistema informático interconectado y continuar las actividades en conjunto con las víctimas y los colectivos de víctimas que son una buena práctica de la institución.

UMECA

La UMECA de San Luis Potosí debería comenzar lo antes posible a realizar recomendaciones –opiniones técnicas– sobre las medidas cautelares ideales para cada imputado, de acuerdo con las evaluaciones de riesgos procesales en cuanto a sustraerse del proceso penal, de afectar a la integridad de víctima, testigos o comunidad y/o de que pueda obstaculizar el desarrollo de la investigación.



Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Zacatecas





El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

A

Antecedentes

El 15 de septiembre de 2007 se publicó el entonces nuevo Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas. Entró en vigencia el 5 de enero de 2009¹, sólo en el primer Distrito Judicial de la capital del estado. En este instrumento se establecieron las bases del nuevo sistema penal acusatorio y oral, y se introdujeron los siguientes principios y directrices: 1. presunción de inocencia; 2. igualdad procesal entre las partes –acusación y defensa–; 3. principio de contradicción; 4. de concentración; 5. de continuidad; 6. de intermediación; 7. de publicidad; 8. derecho a defensa del imputado, y 9. oralidad.² En 2016 se concluyó la instalación del nuevo sistema penal acusatorio y oral en los 18 distritos judiciales del Estado³.

Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales que determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, su operatividad es distinta en cada entidad federativa, porque depende, en un primer acercamiento, de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal. La Figura 2 representa a grandes rasgos la conformación del SJP en Zacatecas con relación a la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

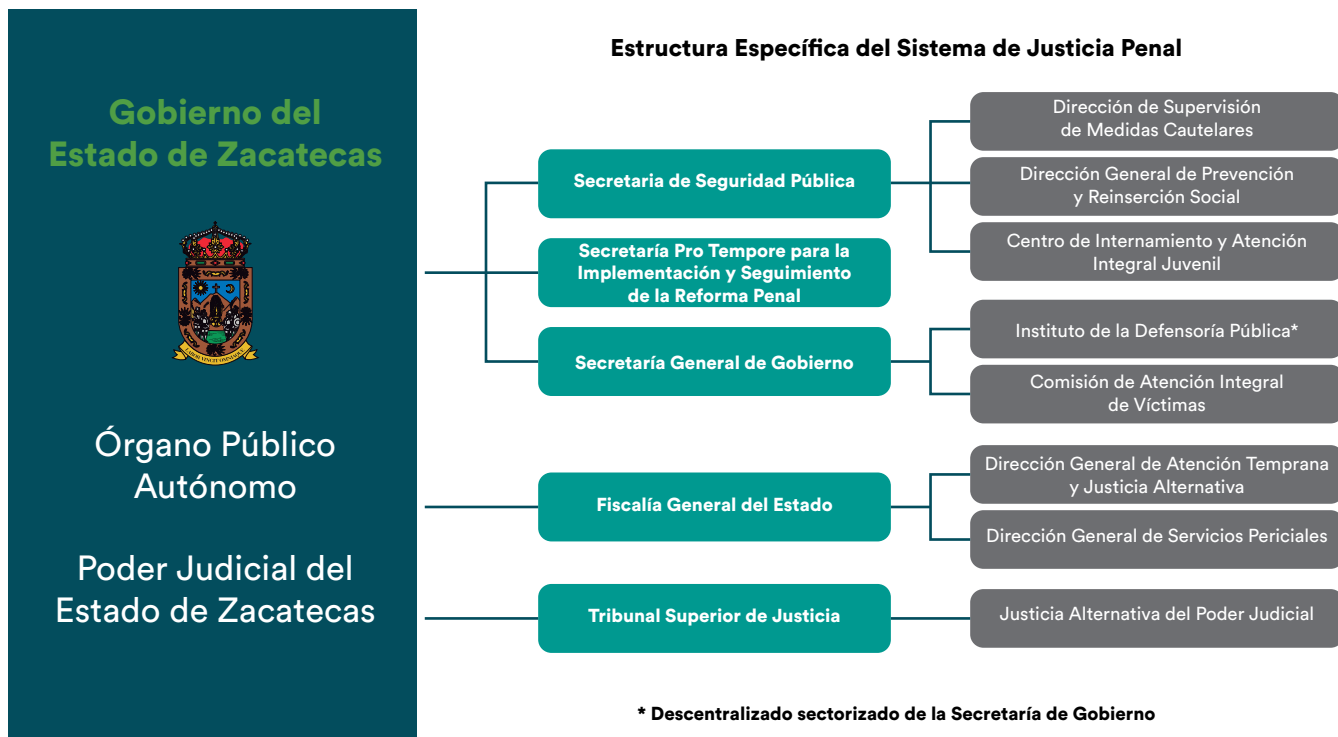
¹ Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas, Abrogado el 1 de noviembre de 2014. Recuperado de: <https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/63/ley&cual=126>

² Informe de seguimiento al proceso de reforma en materia de sistema penal acusatorio en el estado de Zacatecas, México. (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2015). Recuperado de: <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/5105/informe Zacatecas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³ Informe de Labores 2020 del Poder Judicial de Zacatecas. Recuperado de: https://0201.nccdn.net/1_2/000/000/192/a56/poder-judicial-del-estado-zacatecas.pdf



Figura 1. Sistema de Justicia Penal en Zacatecas



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

Aspectos generales por institución

Fiscalía General

La Fiscalía es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y cuenta en su estructura con un órgano interno de control, que tiene autonomía técnica y de gestión en la vigilancia de los ingresos y egresos de la Fiscalía.

La designación del fiscal general se define por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado.⁴ En el año 2018 se realizó la transición de procuraduría a fiscalía.⁵

Actualmente en el estado existen dos ViceFiscalías: la de Investigación, Litigio y Justicia Alternativa y la Vice Fiscalía de Apoyo procesal. Asimismo, cuenta con Fisca-

lías Especializadas, una Dirección General de Administración, una Dirección General de Desarrollo y Evaluación, y una Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.

Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes, Juzgados de primera instancia, de control y tribunales de enjuiciamiento.

Sobre la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Gobernador del Estado somete una terna a consideración de la Legislatura, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas designa a los Magistrados que deben cubrir las vacantes. La designación se hace por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días.⁶

⁴ Constitución Política del Estado de Zacatecas. Recuperado de: <https://www.congreso Zac.gob.mx/e/elemento&cual=172>

⁵ Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. Recuperado de: <https://www.congreso Zac.gob.mx/63/ley&cual=216>

⁶ Constitución Política del Estado de Zacatecas: Recuperado de: <https://www.congreso Zac.gob.mx/ff/elemento&cual=172&ver=html>



Actualmente existen dentro del poder judicial 2 salas civiles y 2 salas penales, así como 6 juzgados civiles, 8 juzgados familiares, 6 juzgados mercantiles, 20 juzgados penales, 1 juzgado de ejecución, 2 juzgados laborales y 29 juzgados mixtos.⁷

Defensoría Pública

El Instituto de la Defensoría Pública es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.⁸

Cuenta con una Junta de Gobierno y una Dirección General. El titular es designado por el Gobernador del Estado a propuesta de la Junta de Gobierno.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas es una dependencia centralizada en la que su titular es designado directamente por el Gobernador del estado.

No existe un periodo definido para el cargo. Las corporaciones a su cargo son: la Policía estatal, la Policía Metropolitana y la Policía Vial. No se identificó evidencia sobre la implementación del esquema de Mando Único en el Estado.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas es el órgano operativo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría General del Gobierno, con autonomía técnica y de gestión. La Comisión Ejecutiva está a cargo de un Comisionado nombrado por el Gobernador del Estado, mismo que debe ser ratificado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado.⁹

Unidad de Medidas Cautelares

La Coordinación de Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares es la autoridad estatal de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, la cual se encuentra adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública¹⁰. Esta Unidad opera bajo el Modelo Homologado Nacional para las Unidades de Medidas Cautelares.¹¹

Sistema penitenciario

La Dirección General de Prevención y Reinserción Social adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública es la institución encargada de ejecutar las penas de prisión impuestas a mayores de dieciocho años, por el órgano jurisdiccional correspondiente.

El sistema penitenciario se compone de las siguientes sedes: el Centro Regional de Reinserción Social Varonil y Femenil de Cieneguillas, el Centro Regional de Reinserción Social de Fresnillo, y el Centro de Internamiento y Atención Integral Juvenil.¹²

⁷ Sitio oficial del Poder Judicial de Zacatecas.

⁸ Ley del Instituto de la Defensoría Pública de Zacatecas. Recuperado de: <http://www.idpez.com/leyInstituto.php>

⁹ Ley de atención a víctimas del Estado de Zacatecas. Recuperado de: <https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/f/todojuridico&cual=196>

¹⁰ Ley de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas. Recuperado de: <https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/63/ley&cual=200&tipo=pdf>

¹¹ Comunicado del Gobierno del Estado de Zacatecas con fecha del 28 de agosto de 2019. Recuperado de: <https://www.zacatecas.gob.mx/figura-zacatecas-entre-las-entidades-mejor-calificadas-en-la-aplicacion-de-medidas-cautelares/>

¹² Sitio oficial de la Secretaría de Seguridad Pública de Zacatecas. Disponible en: <https://ssp.zacatecas.gob.mx/dprs/>



CAPÍTULO
2

Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que los componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de las condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordi-



nación técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a las condicionantes de cada uno de los sistemas locales de procuración de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. La proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Normatividad

Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Zacatecas

Con el objeto de garantizar la debida aplicación de la Ley Orgánica, el día 25 de septiembre de 2019 se publicó en el *Periódico Oficial*, órgano del Gobierno del estado, mediante suplemento al No. 77, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. Esta disposición legal establece la integración de los órganos y áreas de la Fiscalía General, así como su estructura orgánica, las atribuciones y funciones correspondientes a cada una de éstas.

Esta disposición legal funge, además, como un documento normativo, ya que permite la estructuración organizacional del personal adscrito a esta Fiscalía General, estableciendo y delimitando cada una de las atribuciones y funciones de los servidores públicos.

Reforma al Código Penal del Estado de Zacatecas

Con el fin de recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva, y ante la necesidad de contrarrestar los índices de criminalidad existentes, el 31 de agosto de 2019 se publicó en el *Periódico Oficial*, órgano del Gobierno del estado, el decreto número 159, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Penal para el Estado de Zacatecas, con tres propósitos fundamentales:

1. Contribuir con la consolidación de los sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, incorporando el Título Séptimo Bis, denominado "Delitos relacionados con hechos de corrupción".
2. Armonizar los conceptos y figuras tanto sustantivas como adjetivas que propone el Código Nacional de Procedimientos Penales, modernizando los catálo-

gos de las formas de intervención, las calidades de garante y deber jurídico, así como las circunstancias excluyentes de responsabilidad.

3. Diseñar nuevos tipos penales, modificar los existentes y abrogar los innecesarios, incluyendo delitos como atentados a la seguridad de la comunidad, intimidación y los delitos contra la intimidad sexual. Abroga tipos como el quebrantamiento de sanción y el lenocinio.

2.2 Instancia de coordinación técnica estatal

Por acuerdo publicado el 11 de abril de 2011, se creó la Comisión Implementadora del Sistema Penal, dependiente de la Jefatura de la Gubernatura, compuesta por los titulares de las instituciones de primer nivel y una Secretaría Técnica que ejecutaba los acuerdos de la comisión.

Sin embargo, de la información recabada se desprende que no contaba con presupuesto asignado pues dependía administrativamente de la Coordinación administrativa de la Jefatura del Gobernador, y tampoco contaba con página web ni sistema de información.

Actualmente, no se cuenta con información sobre dicha comisión, por lo que se deduce que el estado no cuenta con una instancia de coordinación técnica estatal. Por ello, no fue posible calcular el índice de coordinación técnica para el estado de Zacatecas.

2.3 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del SJP y pilar de su consolidación es la *planeación sistémica*, a través de la cual se establecen las metas y objetivos comunes, se identifican los retos conjuntos y se plantean estrategias para hacerles frente.

Por ello la planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas. En justicia penal ésta resulta particularmente compleja, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos de múltiples instituciones con lógicas e incentivos diferentes. Esa misma diversidad le da todavía mayor centralidad a la planeación en el SJP.

En efecto, los ejercicios de planeación sistémica identifican los retos comunes a través de las necesidades específicas de cada institución; por ello, es capaz de vi-



sibilizar las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, y facilita la identificación de medidas necesarias para igualar las armas procesales de las partes.

El primer esfuerzo de planeación estratégica se desarrolla a través de la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, útiles para medir el avance en el cumplimiento de objetivos y como insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base en los programas sectoriales; esto es, sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación, pero indispensable en instituciones estrechamente relacionadas y dependientes entre sí, se encuentran los planes interinstitucionales, que buscan alinear las metas y actividades de varios actores para la consecución de un objetivo común.

2.3.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Zacatecas, les solicitamos información sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan Estatal de Desarrollo o planeación sectorial. La Tabla 1 muestra los hallazgos.

Fiscalía

El Plan Estatal de Desarrollo cuenta con un eje estratégico basado en “la seguridad humana, toda vez que en sí misma constituye una preocupación respecto de las amenazas que representan sobre las personas los abusos a los derechos humanos, la pobreza, el hambre y los daños al medioambiente”.

Por lo anterior, se estableció una línea de acción estratégica llamada Acceso a la Justicia para Todos, la cual se encuentra integrada por las metas siguientes:

- Del total de denuncias registradas en los módulos de atención temprana de la Fiscalía en el año, canalizar el 80% a medios alternativos de justicia.
- Desahogar el 70% anual de los dictámenes periciales solicitados por los agentes del Ministerio Público.
- Atender a 35 mil personas con asesoría jurídica.
- Lograr que el 60% de los casos presentados por mujeres se resuelvan por sentencias sustentadas en instrumentos de derechos humanos de las mujeres.

Sin embargo, de acuerdo con la declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, las metas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo ahora son atendidas por la Fiscalía General.

Defensoría Pública

En su respuesta a nuestra solicitud de información indica que cuenta con objetivos, y adjunta un desglose normativo por áreas conforme a las facultades asignadas, pero no forman parte, como tal, de un plan institucional o un programa de planeación, ya que el documento entregado no contiene objetivos ni un periodo establecido de acción.

Comisión de Atención a Víctimas

La respuesta a la solicitud de información respondida refiere que la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas sí cuenta con un plan estratégico, que tiene como objetivos:

1. Impulsar la elaboración y aprobación de los ordenamientos legales para la operación de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.
2. Establecer las condiciones operativas óptimas para el funcionamiento de tal comisión.
3. Gestionar los recursos materiales y humanos para la operación de la comisión.

Tabla 1. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan Estatal de Gobierno o planeación sectorial

■ Prevé	■ No prevé	■ Sin información				
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



También existe un Plan Operativo para la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, en donde se desglosan los objetivos estratégicos.

Poder Judicial

Cuenta con el Programa Operativo Anual del Tribunal Superior de Justicia, donde se establecen diversas estrategias para la mejora en materia de capacitación, infraestructura, equipamiento y tecnologías de la información, a fin de proporcionar una eficaz impartición de justicia y una administración eficiente de todos los recursos.

Seguridad Pública

El Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado establece, en el eje 2.5 (Seguridad Pública), el objetivo específico de disminuir la incidencia delictiva en el estado y contribuir así a una cultura de paz en todos los niveles. Para ello debe ejecutar las siguientes estrategias y líneas de acción:

Fortalecer la infraestructura y los mecanismos de actuación y colaboración de las funciones de seguridad pública.

- Consolidar la profesionalización de cuerpos policiales con enfoque de derechos humanos.
- Incrementar los sistemas de inteligencia y videovigilancia.
- Impulsar la capacitación de policías preventivos, para eficientar los trabajos de los ministerios públicos.
- Crear un circuito de videovigilancia en colonias populares conectado al 911.
- Promover el funcionamiento del área de Control Interno.

Impulsar la prevención de la violencia y delincuencia en el Estado

- Desarrollar y operar el Programa Estatal para la Prevención del Delito.
- Generar información geográfica del comportamiento de los delitos en la entidad para su prevención.
- Promover el acercamiento de los elementos de seguridad pública a la sociedad, otorgando conferencias en escuelas (programa policía amigo).
- Impulsar un programa interinstitucional de prevención de la drogadicción.

- Promover cursos de capacitación de prevención del delito e integración de grupos de apoyo en las colonias (participación ciudadana).
- Promover programas de atención a víctimas de la delincuencia.
- Impulsar castigos más ejemplares.

Promover la readaptación y reinserción de individuos

- Modernizar y dignificar los centros penitenciarios.
- Aplicar a las personas privadas de la libertad un nuevo modelo integral para reinsertarlas en la sociedad.
- Implementar programas que incrementen las redes de apoyo a los internos

UMECA

La institución no refiere ni indica algún plan o programa referente al establecimiento de metas u objetivos para la planeación institucional.

Sistema Penitenciario

Los objetivos se encuentran comprendidos también en el Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado, en el eje 2.5, Seguridad Pública.

2.4 Proyección y uso de los recursos financieros

2.4.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Una adecuada distribución de los recursos facilita la operación del sistema de justicia penal e incrementa su impacto, y sólo puede ser resultado de los esfuerzos de coordinación y planeación a la vista de las necesidades institucionales. Dicho de otra forma, los incrementos presupuestales no garantizan el éxito del sistema; se requiere que el gasto sea óptimo y cumpla con las racionalidades de su asignación.

Durante el ejercicio fiscal 2020 se asignó un presupuesto de 2,310,795,141.30 pesos a las instituciones de procuración de justicia de Zacatecas. Comparado con 2019, es 4.9% mayor. En el desglose por institución se destaca la desmesurada reducción presupuestal que sufrió la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV): el recorte fue de 67%, con respecto al año anterior. De



Tabla 2. Variaciones presupuestales respecto al año anterior, por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$960,479,986.81	\$1,017,808,435.06	6.0%
Fiscalía/ Procuraduría	\$645,894,667.65	\$677,732,237.00	4.9%
Defensoría Pública	\$49,507,731.00	\$47,605,727.80	-3.8%
CEAV	\$9,096,498.19	\$3,000,000.00	-67.0%
Poder Judicial	\$537,744,162.00	\$564,646,721.44	5.0%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$2,202,725,064.65	\$2,310,795,141.30	4.9%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Zacatecas.

igual manera, observamos una disminución de 3.8% en el presupuesto de la Defensoría Pública. En contraparte, las instituciones que recibieron un incremento presupuestal fueron la Secretaría de Seguridad Pública –6% más que el año anterior–, seguida por el Poder Judicial, con 5%, y la Fiscalía, con un 4.9%.

2.4.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los diferentes actores procesales del estado muestran variaciones importantes. Observamos que la CEAV recibe seis centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, quien a su vez recibe siete centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 67 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

Tabla 3. Simetría presupuestal 2020

	Zacatecas
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$0.67
Razón presupuesto (Defensoría:FGE)	\$0.07
Razón presupuesto (CEAV:Defensoría)	\$0.06

2.4.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo resulta fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello, realizamos el ejercicio de comparar el presupuesto asignado a cada institución en tasa de 100 mil habitantes con estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se otorgará una mayor asignación presupuestal.

Así, al comparar Zacatecas con lo que sucede a nivel nacional, y pese a existir una relación positiva entre la carga de trabajo y montos del presupuesto, identificamos desequilibrios. Destaca, de nueva cuenta, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, al recibir un presupuesto cuatro veces menor que el promedio nacional para esta institución. Esto, junto con el asimétrico presupuesto de la Defensoría Pública, deja claro que ambas instituciones son las menos beneficiadas a nivel presupuestal, a pesar de ser actores que representan al imputado y a la víctima, partes centrales en el proceso penal. He aquí un claro límite al alcance de la igualdad procesal e igualdad de armas, establecida en el marco constitucional.

Tabla 4. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes

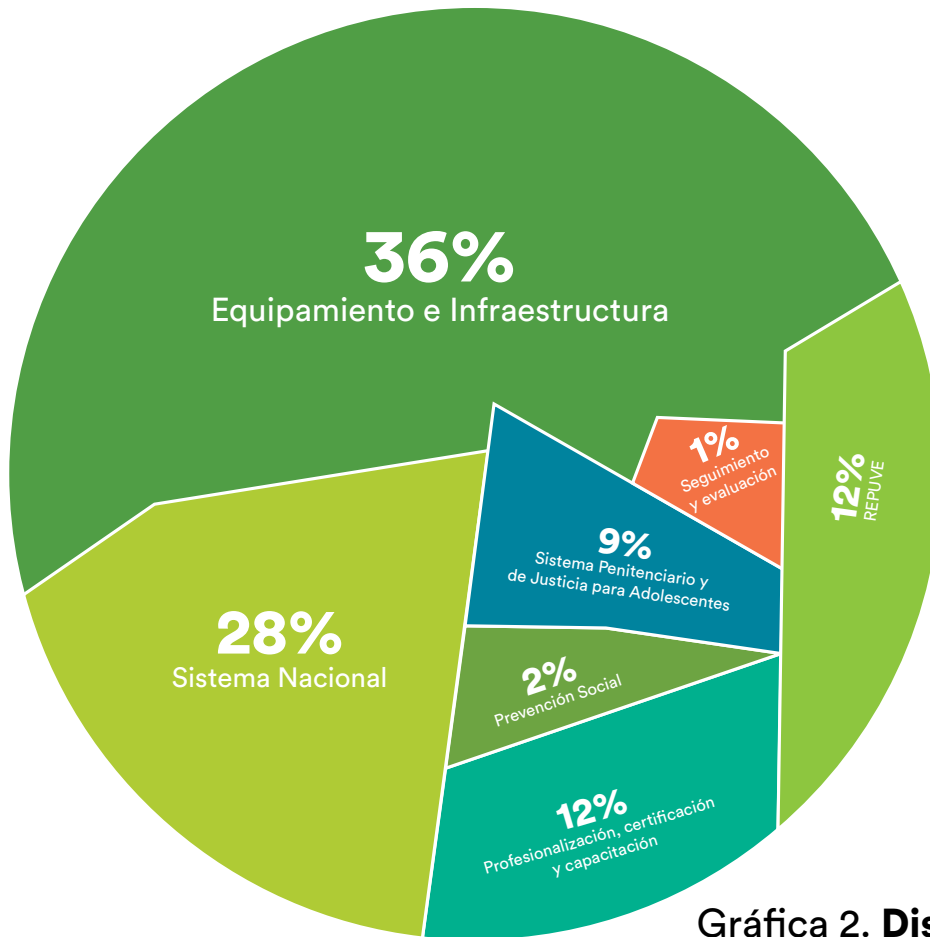
	Presupuesto/100,000 habitantes		Cargas de Trabajo	
	Nacional	Zacatecas		
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	Zacatecas	\$62,744,873.44	17601	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Zacatecas	\$41,780,183.75	1521	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Zacatecas	\$2,934,752.02	1521	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Zacatecas	\$184,941.11	1521	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Zacatecas	\$34,808,796.87	212	

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Zacatecas.

Nota: para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó como carga de trabajo la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP. Entretanto, el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNJIE.



Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.4.4 Presupuesto FASP

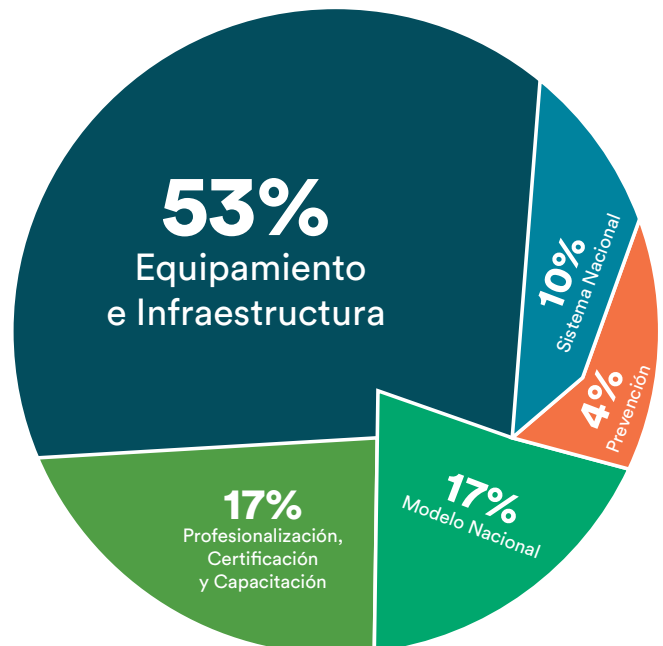
En complemento al presupuesto estatal, Zacatecas accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, para el ejercicio fiscal 2020 (FASP 2020), y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambas transferencias de recursos federales destinadas a los estados y municipios, para apoyarles en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

El FASP asignó a Zacatecas un presupuesto de 230.2 millones de pesos (mdp), el cual se compone en un 78% de aportación federal y un 22% estatal. En la distribución por programa, observamos que el 36% (82.2 mdp) del presupuesto se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 28% (65.4 mdp) para el rubro del Sistema Nacional de Información.

2.4.5 Presupuesto Fortaseg

El Fortaseg destinó 49.4 millones de pesos para Zacatecas, en específico para los municipios de Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas. El convenio se compone en un 83%

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



de la aportación federal, y en un 17% de la municipal. Los programas priorizados fueron Equipamiento e Infraestructura, con un 53% (26.2 mdp), el Modelo Nacional de Policía, con un 17% (8.2 mdp), Profesionalización, Certificación y Capacitación, con un 17% (8.2 mdp), el Sistema Nacional de Información, con un 10% (4.8 mdp) y Prevención 4% (1.8 mdp).

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de seguridad pública. Específicamente en Zacatecas se brindó prioridad a mejorar las condiciones de seguridad pública, asegurando el equipamiento e infraestructura de las instituciones en este campo para la prevención y combate de los delitos de alto impacto, así como para el fortalecimiento de las capacidades y certificación de los elementos policiales.

2.5 Sistema informático

Los sistemas informáticos son herramientas fundamentales para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas. Permiten el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Deben incidir en las siguientes vertientes:

- Como *herramientas de gestión* deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación* deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos de gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo* a la investigación puede colaborar en la construcción e identificación de patrones criminales –zonas de riesgo, riesgos procesales, tendencias del sistema, entre otras–, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control* interno permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas* pueden hacer pública la información con la que la sociedad puede dar seguimiento a la actuación de las instituciones de manera automatizada.

Una de las características esenciales de un sistema es el flujo de información. Los sistemas informáticos adecuadamente planeados logran ese objetivo, articulando el trabajo entre los operadores y reduciendo la asimetría entre las partes. Así, un sistema informático con una visión sistémica se convierte en una herramienta de coordinación para los operadores, que facilita la homologación de criterios e incrementa la capacidad de respuesta y efectividad.

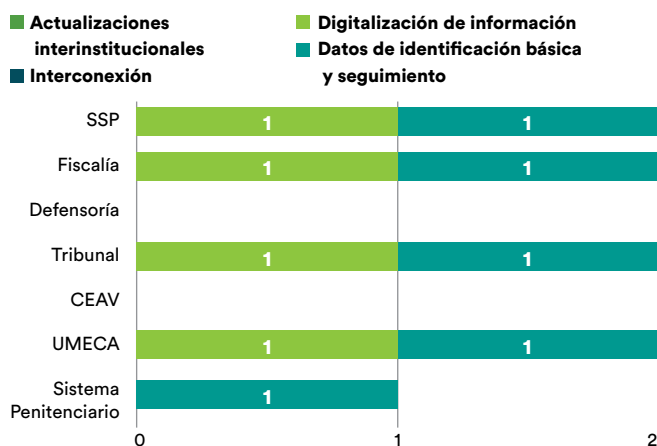
En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del sistema de justicia procesal penal, pues determinan la capacidad de interconexión de las instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas y causas digitalizadas, así como las actuaciones interinstitucionales. Se constituye, en últimas cuentas, como una herramienta de transparencia y control, para evitar que se realicen modificaciones indebidas en los procesos digitalizados.

2.5.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 mostramos las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Zacatecas, con estos fines:

- Lograr la interconexión entre las diferentes instituciones, ya que esto condiciona el flujo de la información y la capacidad de las instituciones para establecer una gestión basada en el diálogo.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Zacatecas.



- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el seguimiento de los casos y el análisis estadístico.
- Tener la capacidad de albergar las carpetas digitalizadas y facilitar así la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza por las diferentes instituciones.
- Registrar en las carpetas las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

A continuación, describiremos los sistemas informáticos que reportaron cada una de las instituciones de Zacatecas:

Fiscalía General

A partir de enero de 2014, la Fiscalía General ha desarrollado una Plataforma de Integración de Expedientes (PIE). Lo ha hecho a través de un lenguaje de programación PHP, con las características siguientes:

- Framework Laravel;
- Motor de Base de Datos MySQL;
- Servidor web Apache;
- Hojas de estilo;
- CSS (Bootstrap), y
- JavaScript (jQuery).

Cuenta con módulos para...

- Registro de carpetas de investigación;
- Registro de mecanismos alternos de solución de conflictos;
- Administración de vehículos robados;
- Consulta de información por diferentes parámetros;
- Reportes estadísticos;
- Manejo de órdenes judiciales;
- Registro de medidas cautelares y
- Órdenes de protección.

Cuenta con las funcionalidades necesarias para llevar a cabo el registro de carpetas de investigación y sus datos generales, así como la búsqueda de información contenida en la base de datos.

Registra la trazabilidad de una carpeta: permite ir cambiando de unidad especializada y de etapa en el proceso penal, además de ubicaciones de los hechos, personas involucradas, solicitudes de mecanismos alternos y manejo de los mismos en la misma plataforma. Posibilita

la integración de datos en relación con la violencia de género, datos de robo de vehículos y recuperaciones de los mismos, almacenamiento de datos de drogas en delitos de narcomenudeo, captura de medidas cautelares a los imputados y órdenes judiciales, así como órdenes de protección a las víctimas.

Registra principalmente variables y metadatos, que son utilizados, principalmente, por estas áreas:

- Módulos de Atención Temprana (generalmente reciben las denuncias, las pueden determinar o remitir a la unidad correspondiente).
- Centros de Justicia Alternativa (reciben la petición de un mecanismo alternativo de los Módulos de Atención Temprana o de Unidades y registran el proceso y el estatus del mismo; por ejemplo, se captura el estatus del proceso, las invitaciones y los acuerdos).
- Unidades de Investigación (la trazabilidad de las investigaciones, tramitación de los actos de investigación, estatus de las investigaciones y las resoluciones dictadas).

Defensoría pública

El Departamento de Apoyo Técnico y de Gestión sólo cuenta con una base de datos Excel, denominada Control de Casos Anual.

Básicamente se alimenta con los datos generales de los asuntos asignados a los defensores públicos: número de carpeta, nombre de la víctima, del imputado, número de causa penal, tipo de audiencia.

Poder Judicial

Cuenta con el denominado Sistema de Gestión Penal Acusatorio, que empezó a funcionar en 2019. Es una aplicación web que cuenta con módulos para el desarrollo de las siguientes funciones:

- Gestión de causas;
- Registro de sentencias;
- Agenda de audiencias;
- Seguimiento de medidas cautelares;
- Exhortos y
- Grabación de audiencias.

Con dicho sistema es posible, además, generar estadística sobre datos específicos en torno a las causas y los procesos; sin embargo, no tiene interconexión con otras instituciones.



Comisión de Atención a Víctimas

Refiere que no cuenta con ningún sistema de información o procesamiento de datos, y que sus registros internos de control sólo los realiza en un Excel.

UMECA

La institución informa que cuenta con el SISAMC (Sistema de Información de los Servicios Auxiliares para las Medidas Cautelares), elaborado con software libre, en lenguaje PHP y base de datos PostgreSQL, que cuenta con los siguientes módulos:

- Evaluación;
- Supervisión;
- Búsqueda;
- Indicadores y
- Catálogos.

Principalmente captura información acerca de todo el proceso de un imputado, en las siguientes variables y metadatos:

- Variables:
Año, mes y día de registro, nombre y generales del imputado, número de carpeta de investigación y/o número de causa penal, distrito o municipio que lo registró, producto resultante, evaluador y/o supervisor que registró los datos, género, medida impuesta, fuero y supervisor asignado.
- Metadatos:
Situación jurídica, ejecución de la entrevista, consumo de sustancias y condición física, asiento laboral, medios de verificación utilizados, peligro de obstaculización, facilidad de permanecer oculto, información sobre la víctima, fracciones impuestas, delito, estado de la supervisión, cambio de situación jurídica, evaluador y/o supervisor asignado.

Aunque la UMECA aseguró que con la finalidad de realizar búsquedas en torno a la existencia de antecedentes y/o procesos penales de imputados y de conocer el estatus de evaluación y/o supervisión le proporcionó usuarios y contraseñas de su sistema a la Fiscalía General, al Centro de Justicia para las Mujeres, a la Defensoría Pública y al Tribunal Superior de Justicia, no advertimos ningún soporte documental que compruebe la interconexión. Las instituciones mencionadas tampoco lo refirieron como mecanismo de interconexión.

Secretaría de Seguridad Pública

La Institución cuenta con el Sistema de Información de la Policía Estatal (SIPE), que inició sus operaciones el

6 de mayo de 2019. Cuenta con los módulos para el registro de...

- Denuncias;
- Botón de emergencia;
- Alerta de género;
- Alerta no urgente;
- Parte Único de Novedades;
- Registro de personas sin vida;
- Violencia familiar;
- Vehículos;
- Elementos;
- CALEA (Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley) y
- Configuración.

Este sistema hace posible la automatización de procesos y la atención a víctimas de violencia, con lo que a su vez se puede generar análisis y reportes de manera dinámica, estructurada y ordenada para consumo de las áreas de Análisis de Información, Cibernética y Administrativa.

Por el momento el sistema sólo es de uso institucional, sin tener interconexión con otra institución.

Sistema penitenciario

Cuenta con un Registro Nacional de Información Penitenciaria desde agosto del año 2000, que incluye un módulo para incidentes.

Dentro de sus funcionalidades se encuentra la integración de la base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, procesadas o sentenciadas, que incluye medios de identificación, recursos y modos de operación. Es conformada por la información que aportan todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, órdenes de detención y aprehensión, procesos penales, sentencias o ejecución de penas.

Entre las principales variables y metadatos del sistema está el registro de huellas digitales, fotografías, situación penal actual, modus operandi, procesos e ingresos anteriores y motivos de externación.

2.5.2. Mínimos necesarios de la agenda tecnológica

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante que tengan, como mínimo, estas características:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.



- Que permitan la interconexión interinstitucional para facilitar el flujo de la información y la capacidad de gestionar los objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas, útiles para dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para mejorar la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza por las diferentes instituciones.
- Que posibiliten el registro en las carpetas digitalizadas de las actuaciones que cada institución realiza, lo que permite un control horizontal de los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Como se ve, para las instituciones operadoras del sistema es importante contar con una herramienta digital que les permita sistematizar y digitalizar la información que se genera durante todas las etapas del proceso penal. Con ella pueden garantizar la gestión de sus objetivos y metas, generando estadísticas completas y eficientes para la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, la pandemia por covid-19 ha implicado retos institucionales importantes. Ha puesto de manifiesto la necesidad apremiante de usar tecnología que permita agilizar, digitalizar y modernizar los procesos y servicios.

Por otra parte, la interconexión de los sistemas institucionales sigue siendo el reto general. Todavía no se logra alcanzar, a pesar de notables esfuerzos como los de la Fiscalía, el Poder Judicial, UMECA y Seguridad Pública. Las grandes brechas, como hemos revisado, están en la Defensoría y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas.

2.6 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Fiscalía

La Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas ha desarrollado una página web con el propósito de dar a conocer la información pública que posee. Asimismo, da a conocer los servicios que provee.

Este sitio web (www.fiscaliazacatecas.gob.mx) cuenta con un micrositio de transparencia, cuya información se actualiza mensualmente, conforme se reporta la incidencia delictiva. Además, en el sitio se publican de manera proactiva los Informes de Actividades presentados ante la Legislatura del Estado de Zacatecas, y los reportes de personas desaparecidas o no localizadas.

La Fiscalía refiere como ejercicio de participación ciudadana el proceso de transición de la Procuraduría a Fiscalía, con la colaboración del Programa ProJusticia, de la mano de consultores y asesores expertos en los rubros normativo, modelos de gestión, operación y capital humano.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado establece la instalación del Consejo de la Fiscalía General, integrado por el fiscal general como presidente, un representante del Poder Ejecutivo designado por el gobernador, un representante del Poder Legislativo local –que será quien presida la Comisión de Justicia– y dos consejeros ciudadanos.

De igual manera, durante 2020 la Fiscalía General implementó el proyecto Sociedad Civil y Fiscalías, con el que se trabaja conjuntamente para fortalecer la rendición de cuentas y el Estado de derecho en México.

Poder Judicial

Cuenta con un micrositio de transparencia.

Defensoría pública

Cuenta con un micrositio de transparencia que redirecciona hacia la Plataforma Nacional de Transparencia, en donde la actualización de la información de transparencia se realiza conforme lo establecen los Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información, emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia.

Sin embargo, no menciona ningún mecanismo de participación ciudadana.

Comisión de Atención a Víctimas

No cuenta con un sitio web; tampoco con un micrositio de transparencia, ni refiere algún mecanismo de participación ciudadana o rendición de cuentas.

Secretaría de Seguridad Pública

Cuenta con un sitio web que contiene un micrositio de transparencia, en donde se actualiza la información de



acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, cada tres y seis meses e, incluso, de forma anual.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, la Ley de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas y el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública establecen como obligaciones informar a la sociedad acerca de los resultados de la supervisión de la actuación policial, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los elementos de policía, así como de los mecanismos de medición de su desempeño, a través de los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública (estatal o municipales) y atender comparecencias ante la Legislatura del estado para rendir los informes que le sean requeridos.

UMECA

No cuenta con un sitio web, tampoco con un micrositio de transparencia. No refiere mecanismo alguno de participación ciudadana o rendición de cuentas.

2.7 Cooperación internacional

Reto de Resultados Rápidos

Durante 2020 se implementó una metodología de gestión con la finalidad de impulsar la eficiencia y eficacia en la operación del SJP, a partir de la empleada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/ProJusticia), denominada Reto de Resultados Rápidos.

Esta metodología consiste esencialmente en incrementar soluciones efectivas, integrales y sostenibles en un breve período de tiempo; está dirigida intencionadamente a producir resultados cuantificables estableciendo objetivos concretos y alcanzables. En ella equipos multisectoriales e interinstitucionales planifican y ponen a prueba en forma rápida e interactiva la solución a grandes problemas, implementando estrategias que permiten que los equipos innoven, experimenten y colaboren, lo cual genera cambios en el comportamiento, la mentalidad y en la cultura.

Nueva Propuesta de Reforma al Código Penal del Estado de Zacatecas, derivada del reto de 100 días de violencia contra las mujeres

Del trabajo coordinado con la Embajada norteamericana (USAID/ProJusticia), que impulsó el Reto de Resultados Rápidos correspondiente a los 100 días –el cual tiene el objetivo de garantizar la protección a mujeres víctimas

de los delitos cometidos por razones de género–, se ha desprendido una propuesta de iniciativa para modificar el Código Penal del Estado de Zacatecas, con la finalidad de considerar la persecución del delito de violencia familiar de manera oficiosa.

Tal modificación permitiría ampliar los supuestos bajo los que se podría considerar el delito de violencia familiar, incrementar la punibilidad y la consideración legal de los casos graves. Está motivada, particularmente, por la identificación y atención de casos de víctimas de *alto riesgo*: mujeres y niñas que se encuentran en riesgo de perder la vida o sufrir lesiones graves en manos de sus parejas, exparejas o familiares.

La propuesta de iniciativa, cuyo objetivo estratégico es prevenir el feminicidio y que las mujeres accedan a una vida libre de violencia, ya ha sido comentada ante la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Legislatura del Estado para que sea incluida en la agenda legislativa 2020.

Estos ordenamientos y disposiciones coadyuvan a lograr los objetivos de la Fiscalía en lo concerniente a la persecución ante los tribunales de todos los delitos del fuero común, pues permiten ejercer las facultades, atribuciones y funciones de una forma organizada, logrando que la procuración de justicia sea eficaz, imparcial, pronta y expedita.

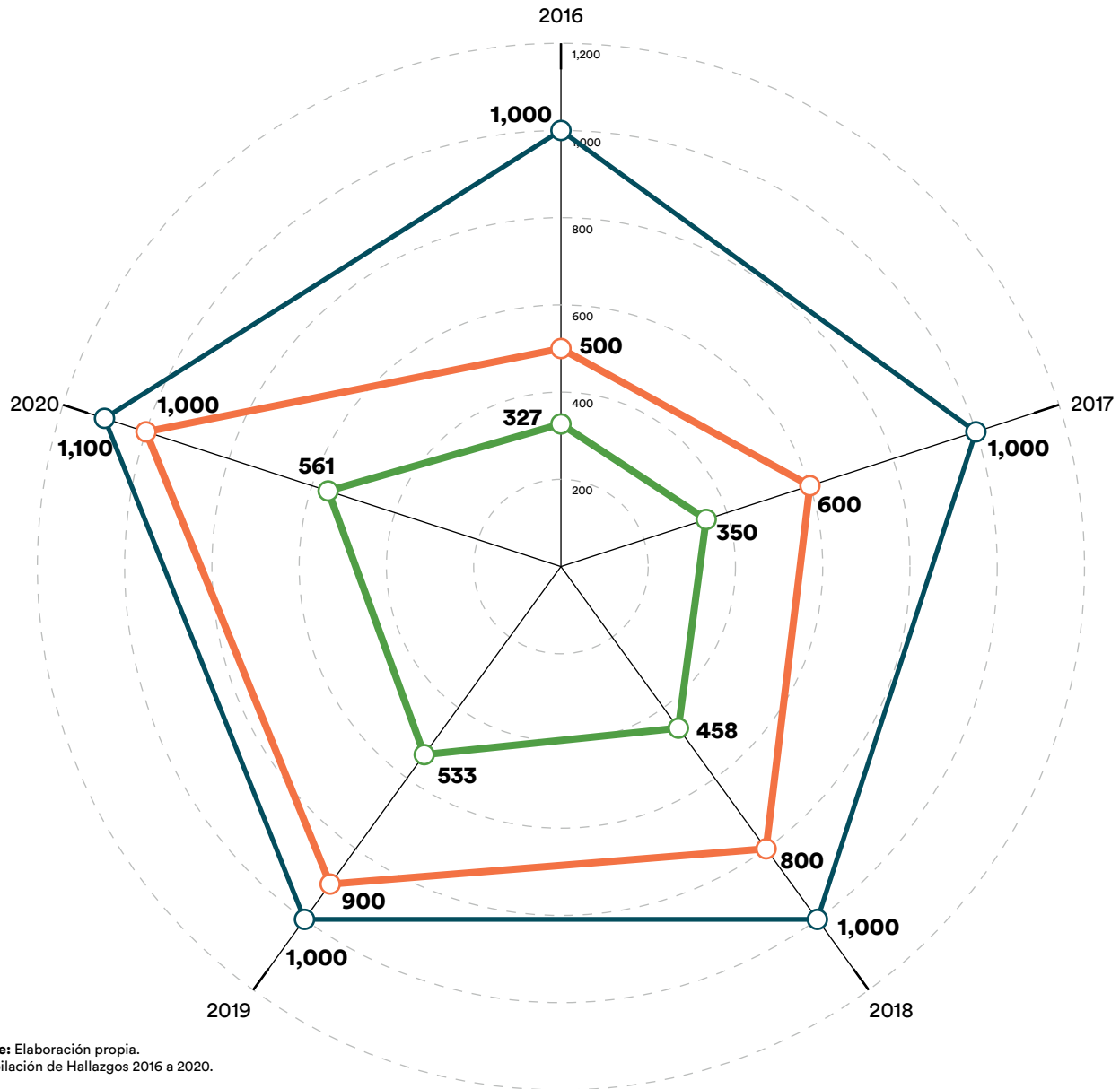
2.8 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Este es un instrumento que evalúa los condicionantes de *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros



Ranking de consolidación de SJP Zacatecas (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia.
Recopilación de Hallazgos 2016 a 2020.

6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. Zacatecas alcanzó un puntaje de 561 puntos, ubicándose en la décima posición. Respecto a los años anteriores (de 2019 a 2020) Zacatecas mostró un incremento de 5.3%; mientras que para el período 2016-2020 la variación fue de 71.6%. Zacatecas se ha mantenido entre los 10 estados mejor calificados desde 2016; sin

embargo, se encuentra muy por debajo del estándar mínimo e ideal establecido, lo que deja ver un rezago importante a nivel nacional en la consolidación del sistema.

Conclusiones de los condicionantes

Son destacables los ajustes normativos respecto a la Fiscalía General del estado y al Código Penal del Estado, que implican el ánimo de armonizar con los demás ordenamientos del SJP e incluso con la consolidación del Sistema Anticorrupción.



Ahora bien, en el caso de la extinta Instancia de Coordinación Técnica Estatal sería conveniente recuperar información respecto a los antecedentes de la implementación y a las acciones detalladas por cada institución conforme a la ministración de recursos públicos, para conocer la evolución sistemática, así como los inicios del camino en la etapa de consolidación, que no son menores.

Por otra parte, el hecho de que no todas las instituciones operadoras del sistema puedan tener un sistema informático adecuado y con la debida interconexión impacta en los 'insumos' que permiten una toma de decisión ágil y eficaz.

De igual manera, se debe fomentar, prever y priorizar el uso de medios tecnológicos para agilizar servicios tendientes a la prevención, denuncia y atención de los ciudadanos en busca de acceso a la justicia en tiempos de pandemia.

Uno de los ejes fundamentales para la consolidación del sistema depende de la adecuada planeación, presupuesto y ejercicio de los recursos otorgados a las instancias operadoras. Por eso, en la medida en que se avance hacia procesos más eficaces de planeación y gestión presupuestal apegados a la normatividad, las instituciones cumplirán de manera gradual y constante con sus objetivos de consolidación, transparencia y rendición de cuentas.



Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento clave para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. En este apartado buscamos ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, los *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.



3.1 Infraestructura

Fiscalía

La Fiscalía General del Estado opera en todo el territorio con siete Fiscalías Especializadas, cinco Agencias del Ministerio Público y 156 Unidades Especializadas.

En lo que concierne al sistema acusatorio adversarial, opera con 39 Unidades de Investigación y una Unidad de Análisis de Información.

En total cuenta con 256 ministerios públicos, 438 policías de investigación, 140 peritos y 39 facilitadores.

Defensoría pública

El Instituto de la Defensoría Pública tiene presencia en todo el territorio de Zacatecas (en materia penal). Opera con un total de 61 defensores públicos, un investigador y 13 administrativos, distribuidos en 18 distritos.

Poder Judicial

El Poder Judicial da cobertura a todo el estado de Zacatecas; opera con 22 juzgados en materia penal, de los cuales 20 son en materia de sistema acusatorio adversarial y los dos restantes siguen operando el sistema mixto inquisitivo.

Los juzgados cuentan con un total de 43 jueces de control y de juicio oral, así como con cuatro jueces en materia de ejecución que operan en el distrito judicial de la capital.

Secretaría de Seguridad Pública

La institución informa que su estado de fuerza es una información clasificada como 'reservada', con fundamento en lo establecido en los artículos 40 y 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el 82 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

Sin embargo, indica que se integra por las siguientes corporaciones:

- Policía preventiva
- Policía de tránsito
- Policía de investigación (en caso aplicable)
- Policía cibernética
- Policía metropolitana

Sistema Penitenciario

Existen 15 centros penitenciarios distribuidos en los diferentes distritos de todo el territorio estatal, en donde se encuentran aproximadamente 2,413 personas privadas de la libertad.

UMECA

La Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares, cuentan con 10 oficinas regionales, distribuidas en todo el estado.

Comisión de Atención a Víctimas

En 2020 la Comisión contaba con 18 asesores jurídicos, cinco psicólogos, tres trabajadores sociales y 18 administrativos para dar la atención a todo el estado.

3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

3.2.1 Personal suficiente y capacitado

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de policías ministeriales, ministerios públicos, jueces, defensores públicos y peritos en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud de la procuración de justicia.

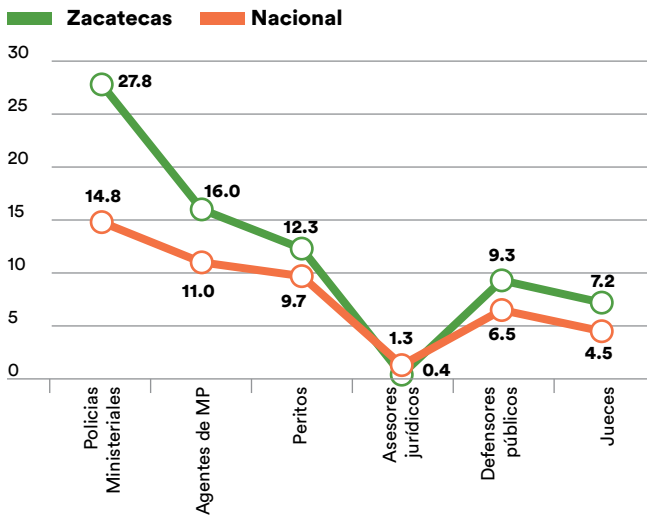
3.2.1.1 Personal suficiente

Para *Hallazgos 2020* echamos mano de los Censos de Inegi, así como de las respuestas a nuestras solicitudes de información a las instituciones, para obtener un panorama nacional.

El promedio de personal por cada 100 mil habitantes de Zacatecas se encuentra por encima de la media nacional, excepto en lo que toca a los asesores jurídicos, pues el estado cuenta con 0.4, cuando el promedio nacional es 1.3 por cada 100 mil habitantes. Sobresalen los 27.8 policías ministeriales con los que cuenta el estado por cada 100 mil habitantes, pues representa casi el doble de la media nacional, que es de 14.8. Asimismo, al reportar 16 ministerios públicos, 12.3 peritos, 9.3 defensores y 7.2 jueces por cada 100 mil habitantes, Zacatecas también se encuentra por arriba del promedio nacional en este personal.



Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: Censo Nacional de Procuración e Impartición de Justicia Estatal/INEGI y respuestas a solicitudes de información.

3.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del SJP es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema, y dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- **Ingreso:** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos ne-

cesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.

- **Capacitación:** establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- **Evaluación del desempeño:** su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- **Separación del cargo:** se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido

El análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del SJP: fiscalías o procuradurías estatales, los poderes judiciales, las defensorías públicas y las comisiones de atención a víctimas.

Obtuvimos la siguiente valoración sobre la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en Zacatecas:



Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Zacatecas	2.5	1.5	2	2	8

Como se observa, el estado del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en las cuatro instituciones analizadas de Zacatecas no es homogéneo. La institución que presenta un mayor porcentaje de avance es la Fiscalía, seguida de la Defensoría, quien informa que normativamente tiene considerado el SPC pero a la fecha no se encuentra en operación, y la Comisión de Atención a Víctimas, en el mismo grado de avance. El Poder Judicial es la institución con menor avance en el SPC.

Así, Zacatecas alcanzó ocho puntos de los 16 que son alcanzables en el ranking nacional, colocándose en los últimos lugares, entre los estados con menor grado de avance en cuanto al desarrollo y consolidación de sus SPC para las instituciones del Sistema de Justicia Penal.

Sin embargo, ostenta una práctica positiva: cuenta con reglamentos, comisiones e institutos específicos en la materia.

Fiscalía

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas establece un apartado para la Dirección General del Servicio Profesional de Carrera, que además cuenta con un reglamento. Sin embargo, la Fiscalía indica que su SPC no se encuentra operando, que está en proceso de desarrollo.

Poder Judicial

Su SPC, según la respuesta a nuestra solicitud de información, no se encuentra contemplado en la Ley Orgánica ni en ninguna otra norma o documento. Con todo, el PJ ha emitido algunas convocatorias en materias distintas a la penal.

Defensoría Pública

La Ley del Instituto de la Defensoría Pública del Estado, en los artículos 49 y 50, remite a Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas (artículos 81 a 99); sin embargo, no se encuentra operando.

Comisión de Atención a Víctimas

El Servicio Profesional de Carrera se encuentra regulado en la Ley, y eso es lo único que la Comisión informa.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que impactan directamente en su diseño organizacional. En el caso de las fiscalías el modelo más adoptado es el conocido como el de *tres pisos*. En las defensorías públicas y en las comisiones de atención a víctimas hemos identificado diversas propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e, incluso, la especialización y atención diferenciada de los casos o de las personas usuarias.

Para Zacatecas pudimos identificar lo siguiente:

Fiscalía

La Fiscalía General usa el Modelo Homologado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana (MASC-UAT), también conocido como Modelo de tres pisos, que se implementó a partir del 2 de julio de 2018. Tal modelo procura propiciar dentro de la institución mejoras en la distribución de las cargas de trabajo, en la disminución de tiempos para la atención de víctimas y en un impulso sustancial a los resultados a través de la optimización de recursos materiales y humanos. Cabe destacar que sus lineamientos guía se sustentan en el SJP vigente en México.

Defensoría pública

La institución informa que no cuenta con un modelo de gestión. Sin embargo, para atender la materia penal se distribuye a los defensores por equipos: defensores públicos para el sistema acusatorio; otro equipo para el Sistema de Justicia para Adolescentes; otro para ejecución de penas, un equipo más para segunda instancia (apelaciones), otro para la tramitación de juicios de amparo directo e indirecto y el último para el sistema de justicia tradicional. Los casos se asignan de acuerdo a un rol interno.



Poder Judicial

En su respuesta a nuestra solicitud de información no indica si cuenta o no con un modelo de gestión establecido.

Comisión de Atención a Víctimas

Cuenta con un 'Modelo de Gestión Operativa' integrado por elementos como un 'macro flujo' estratégico, 'micro flujo' operacional, estructura organizacional, perfiles de puesto, procedimiento operativo de ingreso al registro estatal de víctimas y el procedimiento operativo de gestión de recursos del fondo a personas en calidad de víctima, apoyados además de un 'Plan Estratégico' y un 'Plan Operativo'.

Seguridad Pública

Cuenta con un 'Modelo de Trabajo' que se ciñe al Modelo Nacional de Policía Procesal, el cual no puede detallar ya que está considerado como información reservada, con fundamento en lo establecido en los artículos 40 y 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en el 82 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas. De todas formas, la institución indica que no cuenta con un modelo de gestión.

UMECA

La información, según refiere la Unidad, es inexistente porque la normatividad se encuentra en proceso de validación ante la Dirección de Supervisión de Medidas Cautelares y Ejecución.

3.4 Modelos de investigación

La Fiscalía cuenta con manuales de organización, procedimientos y modelo de gestión para la valoración e investigación por casos, así como con protocolos que brindan lineamientos y funcionan como guías para los ministerios públicos, peritos y agentes de investigación, siguiendo el modelo de investigación de tres pisos. Así se visualiza la operación del modelo:

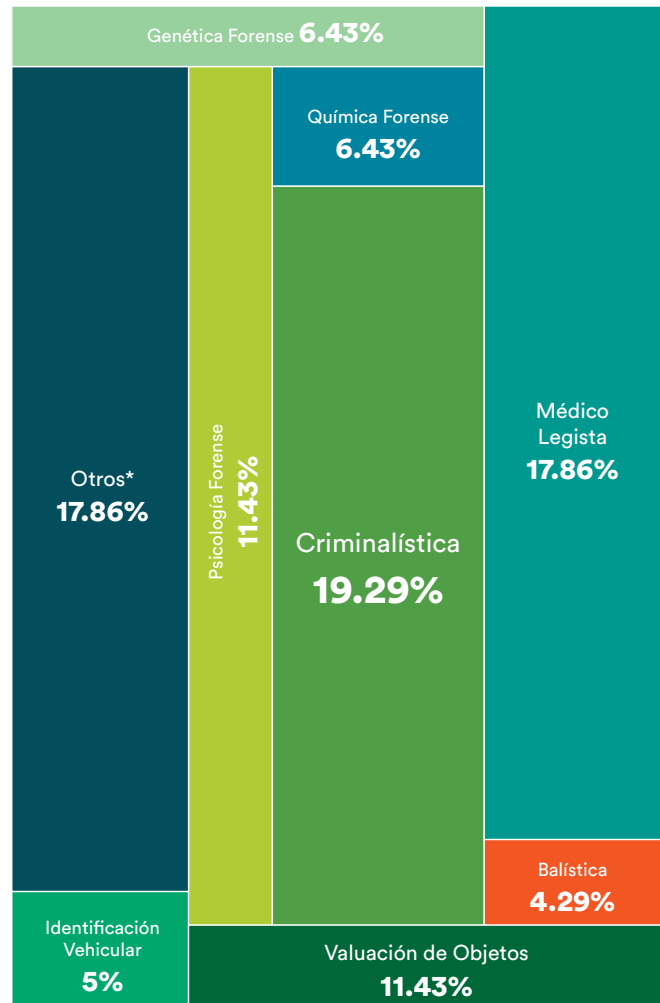
Piso	Unidad Administrativa	Operadores
Primer	Módulo de Atención Temprana	Dirección General de Atención Temprana y Justicia Alternativa
Segundo	Unidad de Tramitación Masiva de Casos	Dirección General de Investigación y Litigación
	Unidad de Imputado Desconocido	
Tercer	Unidad Especializada de Investigación	Dirección General de Investigación y Litigación

Cada uno de los operadores de las áreas involucradas cumplen con las funciones determinadas en los manuales respectivos.

3.5 Servicios periciales

La Fiscalía General de Justicia de Zacatecas cuenta con un total de 140 peritos de diversas especializaciones. Las más grandes son criminalística (con el 19% del total), médico legista (18%), psicología forense (12%) y valuación de objetos (11%).

Gráfica 5. Peritos por especialización



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Zacatecas.

*La categoría Otros, engloba hechos de tránsito forense, cadáveres no identificados y personas desaparecidas, documentos cuestionados, contabilidad forense, informática forense, ingeniería y topografía, lofoscopia y traducción.



Conclusiones de los Habilitantes

La mayoría de las instituciones cuentan con un despliegue estructural que da cobertura en todo el estado, lo que permite la coordinación de los operadores procesales para garantizar la atención a la ciudadanía.

De igual forma, la mayoría de las instituciones estatales que operan el SJP tienen regulado, al menos de manera normativa a través de sus leyes orgánicas e incluso en reglamentos específicos, lo relativo al Servicio Profesional de Carrera. Se destaca el caso de la Fiscalía que, además de su reglamento, cuenta con una dirección encargada de la operación del servicio al interior de la institución. Sin embargo, es necesario resaltar que el SPC, a pesar de estar regulado, no se encuentra funcionando y operando en todos los casos.

Respecto a las estructuras organizacionales y modelos de gestión, se advierten grandes esfuerzos por parte de la Fiscalía y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas por establecer instrumentos respecto a la estructura, funcionamiento, perfiles y operación, relacionados con el ejercicio de las facultades que les competen como operadores procesales.

Sin embargo, hay casos, como el de la Defensoría y el Poder Judicial, que resultan preocupantes, pues el hecho de que no cuenten con un modelo de gestión, siendo actores principales del proceso en la mayoría de las etapas, puede obstaculizar sustancialmente su función. Al no contar con lineamientos y directrices que les permitan estructurar su forma de trabajar a partir de la asignación de roles y perfiles, es más difícil para ellas hacer más con menos.



Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensoría pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

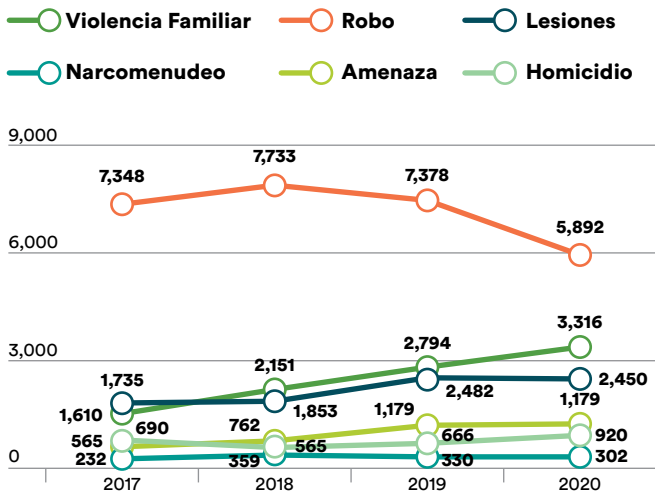


4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2020 en Zacatecas se registraron 22,742 delitos del fuero común. Se observó una disminución de 20.1% con respecto a 2019, continuando su tendencia a la baja. Sin embargo, hay un incremento de 38.1% en homicidios y un 18.7% en violencia familiar.

Gráfica 6. Incidencia delictiva en Zacatecas (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

En complemento de estos datos, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Zacatecas son la inseguridad, con 64.6%; el desempleo, con 40.6%, y la salud, con 39.5%. Los cajeros automáticos en vía pública son señalados como el espacio donde la población se siente más insegura, seguido por la carretera y la calle.

4.1.2. Delitos de alto impacto

De acuerdo con lo reportado con la Fiscalía de Zacatecas, los delitos de mayor incidencia en el estado durante 2020 fueron robo sin violencia, con 330 ocurridos por cada 100 mil habitantes, seguido por violencia familiar con 271.4 y lesiones con 225.4.

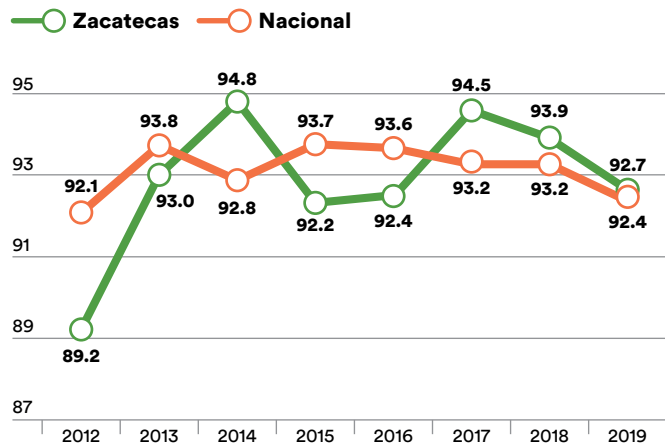
Tabla 5. Incidencia de los delitos de alto impacto

	Presuntos delitos	Incidencia (Tasa 100 mil habitantes)
Robo con violencia	1797	114.2
Robo sin violencia	5192	330.0
Homicidio doloso	24	1.5
Homicidio culposo	22	1.4
Feminicidio	32	2.0
Secuestro	35	2.2
Lesiones	3547	225.4
Extorsión	453	28.8
Violencia Familiar	4270	271.4
Desaparición	723	46.0
Desaparición forzada	20	1.3

4.1.3 Cifra negra

Con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)¹³, se estima que, durante 2019, en Zacatecas, se denunció el 11.4% de los delitos –cifra que en 2018 fue de 8%–, de los cuales el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en el 64.4% de los casos. Es decir, se inició carpeta de investigación en el 7.3% del total de delitos, lo que deja la cifra negra en 92.7%. Esto deja al estado por encima de la cifra nacional, que para dicho periodo fue de 92.4%. Entre 2013-2019 este indicador se ha mantenido por arriba del 92% en el estado.

Gráfica 7. Cifra negra en Zacatecas (2012-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EnviPE).

¹³ Los datos empleados en el presente reporte corresponden a los de la EnviPE 2020 levantada por el Inegi, ya que al momento de su integración eran los datos disponibles públicamente. Por lo cual, todos los indicadores que toman como base esa fuente, corresponden a los datos de la EnviPE 2020.

Tabla 6. Nivel de confianza en el Sistema de Justicia Penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Zacatecas	8.9	1.8	10.2	-6.0	4.3	-1.8	1.0

La ENVIPE señala que, en Zacatecas, las razones más importantes aducidas por las víctimas para no denunciar delitos son la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad, con 27.9% y 15.2%, respectivamente.

4.1.4 Índice de confianza en el Sistema de Justicia Penal

La desconfianza hacia las autoridades ostenta un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta circunstancia se corrobora por el hecho de que el Índice de Confianza¹⁴ hacia las autoridades del SJP a nivel nacional es de -8.4, en tanto Zacatecas presentó un nivel de confianza del 1.0 dentro del periodo. Dentro del estado es el Ministerio Público la institución que infunde mayor confianza, con 10.2, seguida por la Fiscalía General de la República, con 8.9. En contraste, la policía estatal es la institución que presenta mayor desconfianza, con -6.

4.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal 2020

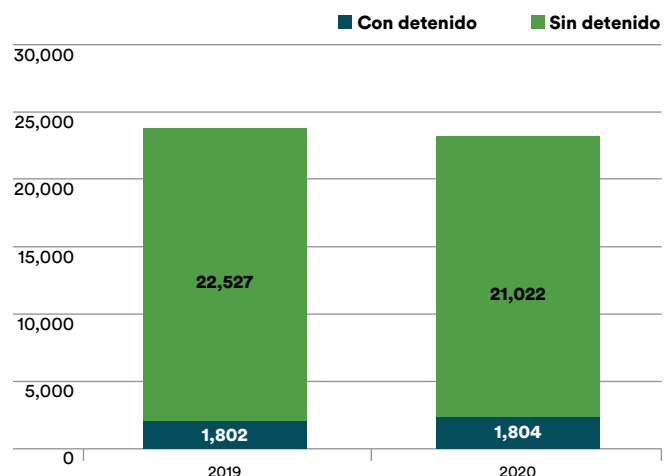
En 2020, la Fiscalía General del Estado de Zacatecas recibió 22,826 denuncias, e inició carpetas de investigación para cada una de ellas, es decir, que logró un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, proporción por encima del promedio nacional, que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas, 1,804 fueron con detenido y 21,022 sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 15,588. De éstos, el 7% (1,084) se encuentra en trámite, el 31.9% (4,971) fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 45.7% (7,120) fue determinado por el Ministerio Público y el 15.5% (2,413) fue vinculado a proceso.

4.2.1 Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

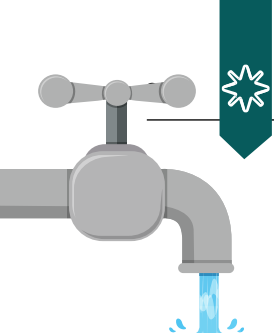
En 2020, la Fiscalía de Zacatecas inició 22,826 carpetas de investigación, de las cuales 1,804 (7.9%) fueron con detenido y 21,022 (92.1%) sin detenido. Comparado con 2019, se observa una disminución porcentual de 6.6% en cuanto al número total de carpetas iniciadas. Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, observamos que el porcentaje más alto fue por delitos contra el patrimonio (43.8%), seguido por delitos contra otros bienes jurídicos afectados (18.6%). Entretanto, los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la sociedad (0.1%) y delitos contra la libertad personal (1.7%).

Gráfica 8. Carpetas de investigación iniciadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Zacatecas.

¹⁴ El índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucho" y "nada de desconfianza" (o entre "mucho confianza" y "mucho desconfianza") de las cifras de la ENVIPE.



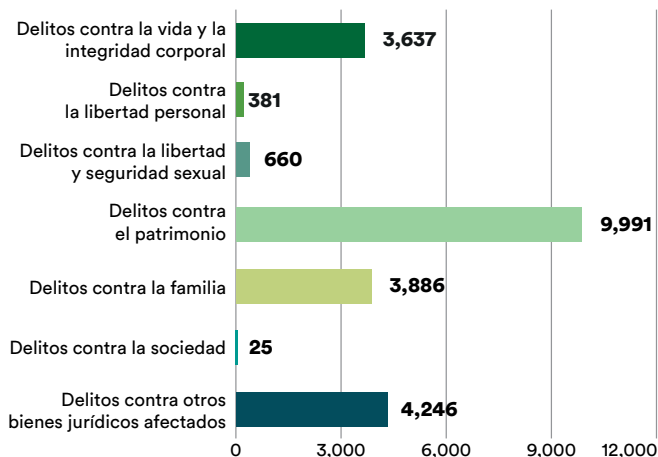
Carpetas de investigación iniciadas

22,826
(100%)



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

Gráfica 9. Carpetas iniciadas por tipo de delito



Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad.

Cada uno de los 252 fiscales que operan en Zacatecas inició en promedio 83 investigaciones durante el año.

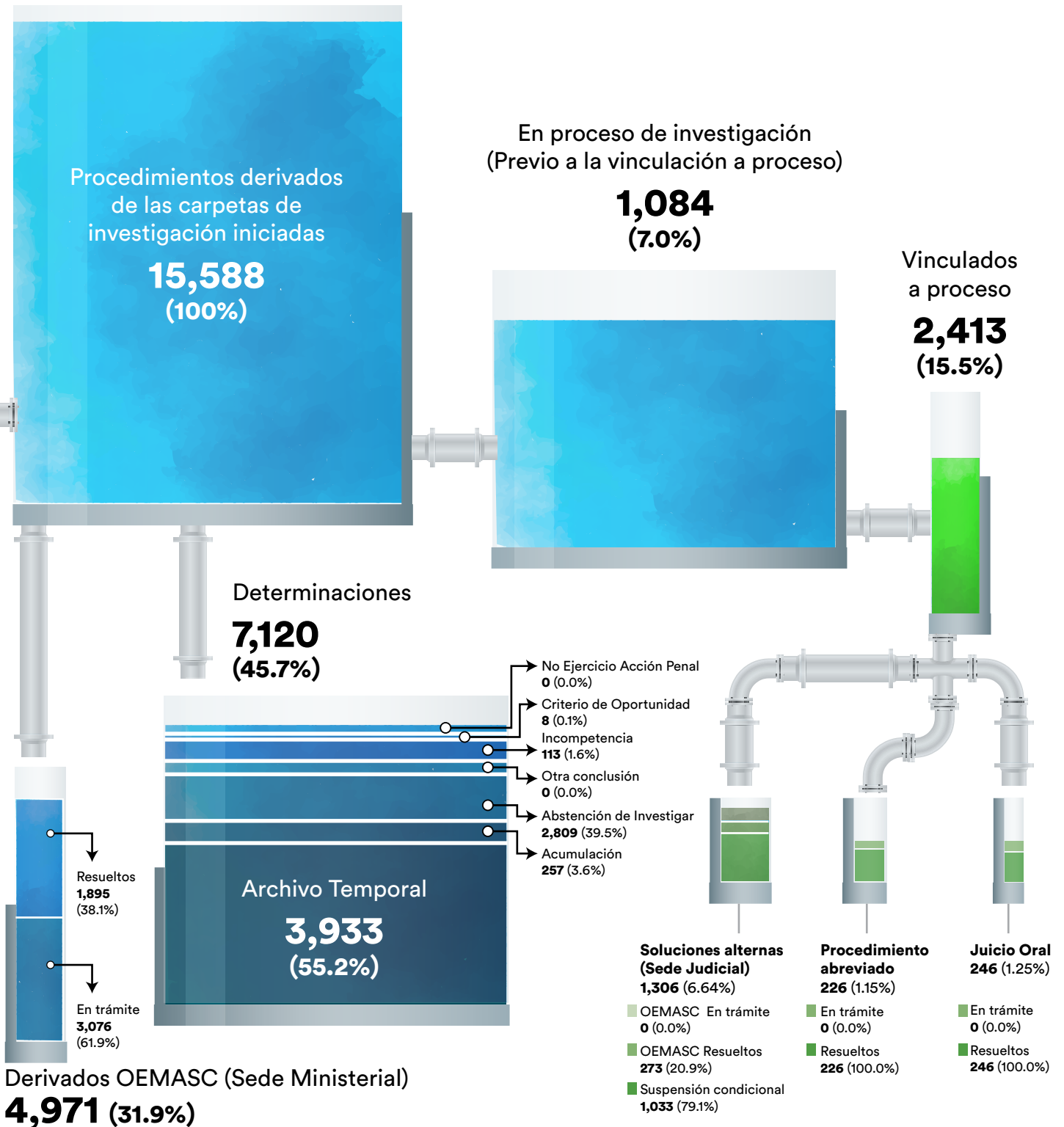
Tipos de determinaciones del Ministerio Público

En 2020, el porcentaje de carpetas de investigación determinadas fue de 45.7%. Zacatecas se encuentra en este sentido por encima del porcentaje nacional, que fue de 41%. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (7,120) se distribuyó de la siguiente manera: 55.2%, archivo temporal; 39.5%, abstención de investigar; 3.6%, acumulación; 1.6%, incompetencia, y sólo 0.1% criterio de oportunidad.

Al analizar el desagregado por delito, se destacan el uso de archivo temporal en robo con violencia (91.2%), homicidio doloso (88.3%) y extorsión (86.4%). El uso de la facultad de abstenerse de investigar se determinó en mayor medida para desaparición forzada (80%) y desaparición (77.2%).

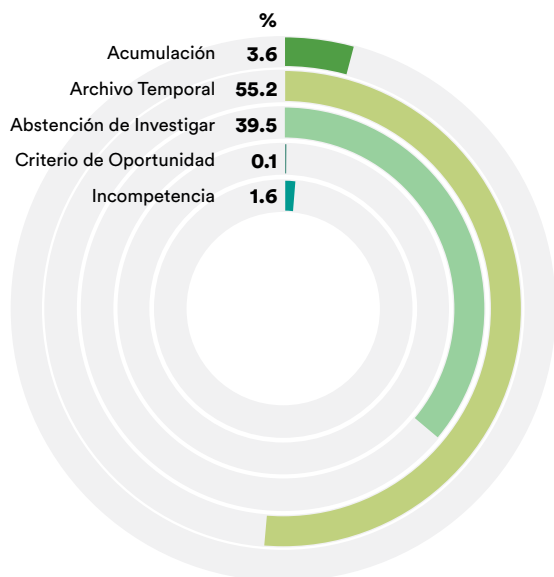


Tubería procesal penal Zacatecas 2020



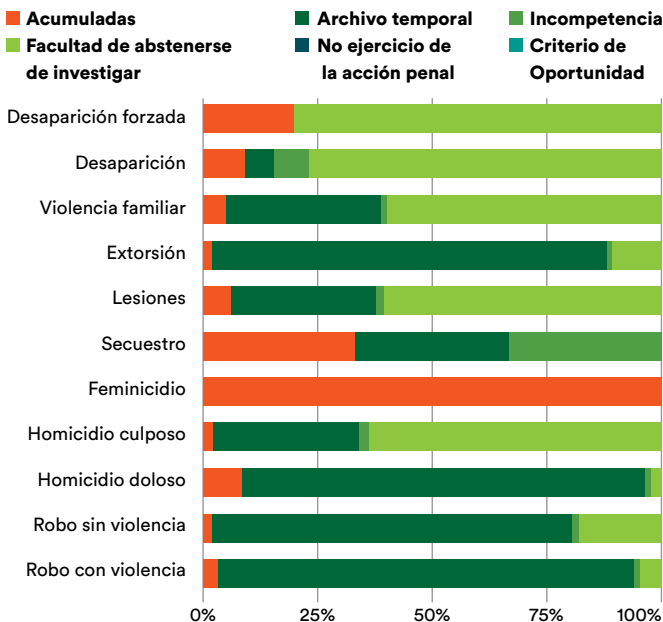


Gráfica 10. Tipo de determinaciones



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Zacatecas.

Gráfica 11. Tipo de determinaciones por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Zacatecas.

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcen-

taje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación en trámite al finalizar el año. La tasa en Zacatecas se calculó del 7% al concluir 2020, valor por muy por debajo de la tasa nacional, que para este año fue de 49%, quedando como **uno de los tres estados a nivel nacional que resuelven el mayor número de casos.**

Vinculación a proceso

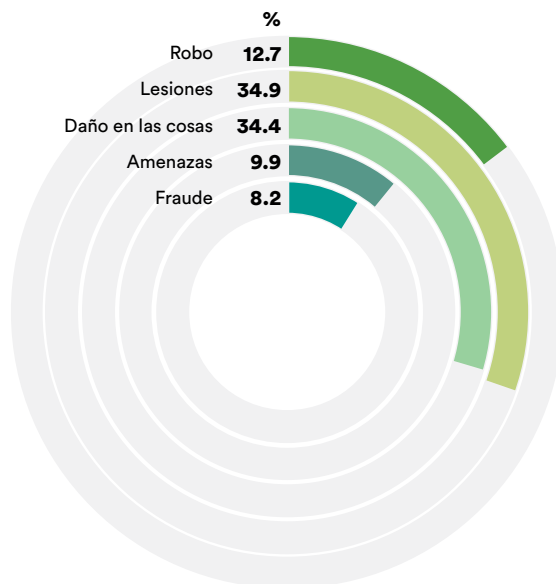
Durante 2020 la Fiscalía de Zacatecas vinculó a proceso 2,413 procedimientos derivados de las carpetas de investigación, correspondiente al 15.5% del total de procedimientos iniciados, cifra considerablemente mayor que el año pasado (3.1%) y que el promedio nacional (2.5%).

Justicia Alternativa en sede ministerial

En Zacatecas se registró un total de 4,971 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCPC), lo que representa el 31.9% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCPC, se resolvió el 38.1% (1,895), mientras al final del año continuaba en trámite el 61.9% (3,076). De los casos resueltos a través MASCPC, el 54.5% se solucionó por mediación, el 43% a través de junta restaurativa y el 2.5% por conciliación.

La Fiscalía de Zacatecas desagregó los asuntos turnados a MASCPC durante el periodo. Considerando los delitos

Gráfica 12. Asuntos turnados a MASCPC por delito

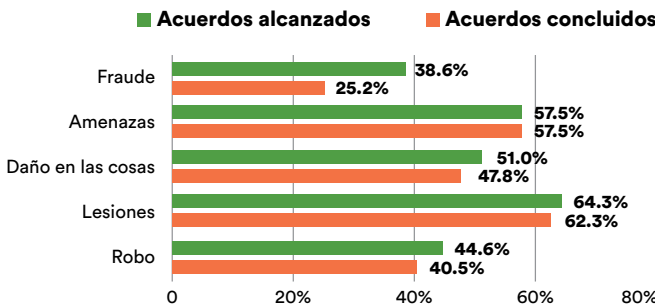


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Zacatecas.

principales del periodo, observamos que el 34.9% de los asuntos corresponde a lesiones, 34.4% a daño en las cosas, 12.7% a robo, 9.9% a amenazas y 8.2% a fraude. De estos asuntos, se llegó a acuerdos reparatorios en un 54.5%, y se concluyeron el 51.1%.

Del total de asuntos turnados en cada delito, fue lesiones el que tuvo el mayor porcentaje de acuerdos reparatorios, con un 64.3%, seguido por amenazas, con 57.5%. Respecto a los acuerdos concluidos, fue lesiones el que tuvo mayor porcentaje (62.3%), seguido por amenazas (57.5%). Sobre el tipo de acuerdos aprobados en sede ministerial, el 50% fue la acción de no hacer y el 50% restante fue pago económico¹⁵.

Gráfica 13. Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados y concluidos por delito



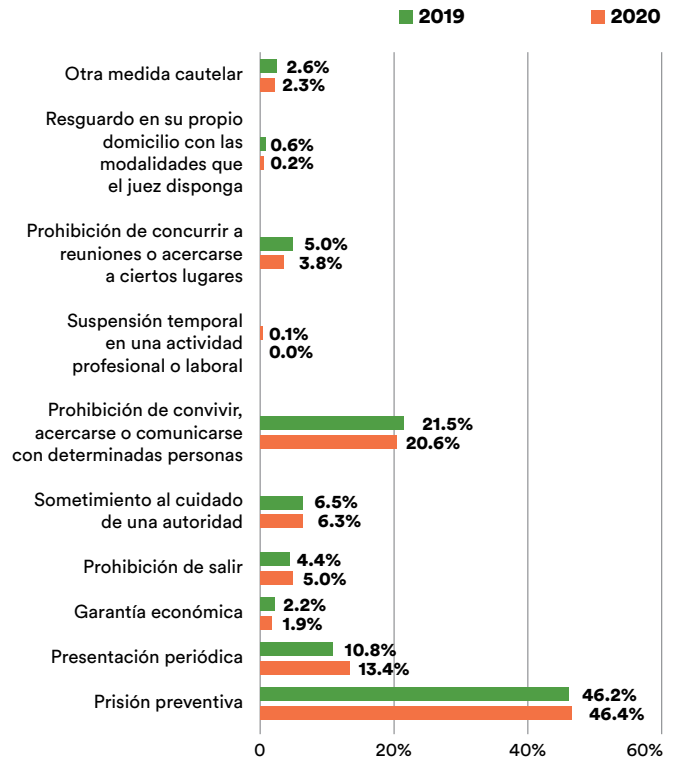
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Fiscalía de Zacatecas.

Medidas cautelares

De acuerdo con los datos del MES, se impuso medida cautelar al 56.9% de los imputados que se encontraba en proceso penal, porcentaje superior al de 2019, que fue de 39.4%.

El desglose, compartido por la Fiscalía, muestra que las principales medidas cautelares impuestas durante 2020 fueron prisión preventiva, con un 46.4%; la prohibición de convivir o comunicarse con determinadas personas, con 20.6%, y la presentación periódica, con 13.4%. Dichas medidas también fueron las más utilizadas durante 2019.

Gráfica 14. Medidas cautelares impuestas (2019 vs. 2020)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Zacatecas.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Causas penales iniciadas con y sin detenido

Durante 2020 se iniciaron 2,413 causas penales en el Poder Judicial de Zacatecas, lo que representa una disminución del 41.6% con respecto al año anterior. De las causas iniciadas durante el año, el 74.5% fueron sin detenido y el 25.5% con detenido.

De las causas penales iniciadas en el periodo, el 15% fueron por violencia familiar, 13.9% por lesiones, 11.4% por robo sin violencia, 5.2% por homicidio doloso, 4.2% por secuestro, 1.5% por extorsión, 1.3% por feminicidio, 0.7% por homicidio culposo, 0.1% por desaparición forzada, mientras 46.4% fue por otros delitos.¹⁶

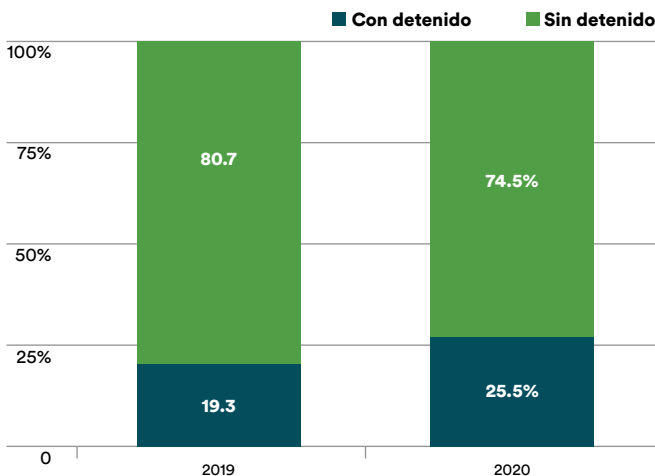
¹⁵ La restitución de la cosa se encuentra contemplada dentro del pago económico, debido al registro generado por la Plataforma de Integración de Expedientes de la Fiscalía de Zacatecas.

¹⁶ Se detectó una inconsistencia en la respuesta a la solicitud de información del Poder Judicial de Zacatecas, ya que la sumatoria de causas iniciadas desagregadas por delito es de 4,041, cuando el número global reportado es de 2,413.

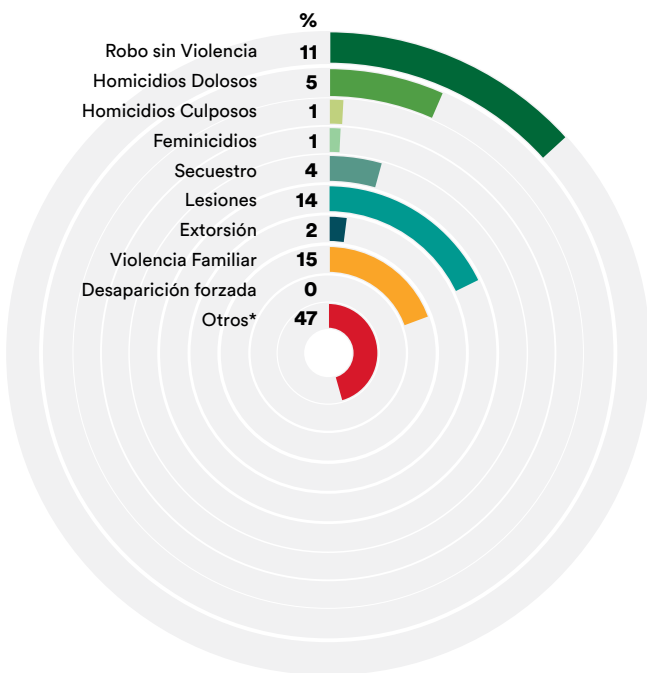


Entre los 113 jueces que operan en el estado, identificamos que se asignaron en promedio 21 causas por juez, cifra considerablemente menor al promedio nacional, que se calculó para este año en 33 causas por juez.

Gráfica 15. Causas penales iniciadas



Gráfica 16. Causas penales iniciadas por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Zacatecas.

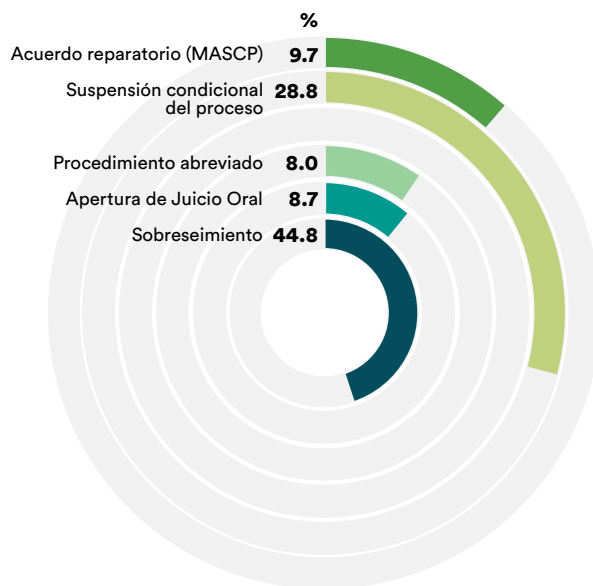
Justicia alternativa en sede judicial

El Poder Judicial de Zacatecas reportó que durante 2020 ninguno de los tres Centros de Justicia Alternativa en el estado dio seguimiento a asuntos penales.

Resolución de los casos y tipos de finalización

Durante el año, el Poder Judicial de Zacatecas tuvo un total de 4,562 causas en trámite, es decir, las causas iniciadas en el año más el número de causas penales existentes. De éstas se concluyó el 61.9%, porcentaje de resolución mayor al 51.8% finalizado durante 2019. Los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo fueron sobreseimiento, con 44.8%; suspensión condicional del proceso, con 28.8%; acuerdo reparatorio, con 9.7%, y 8% para procedimiento abreviado. El 8.7% de las causas fue finalizado a través de la apertura de juicio oral.

Gráfica 17. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión

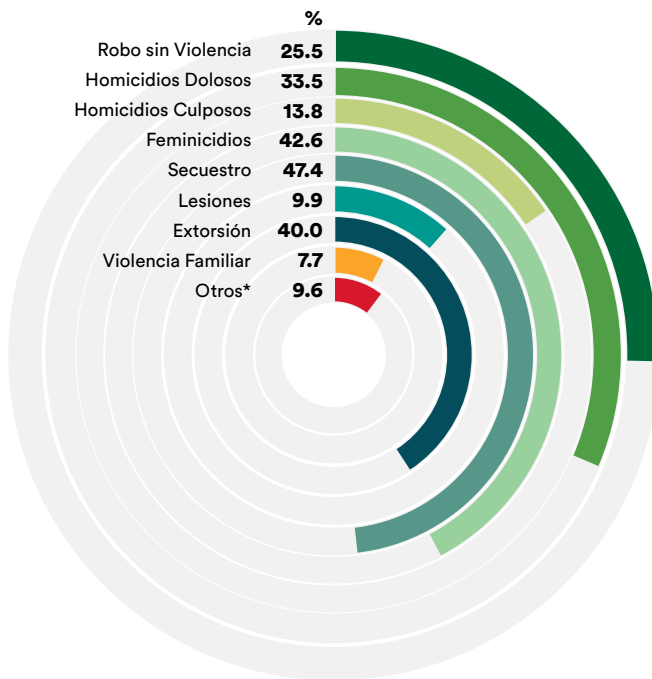


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Zacatecas.

Los delitos con mayor porcentaje de finalización fueron secuestro, con un 47.4%; feminicidio, con un 42.4%, y extorsión, con un 40%. Los delitos con menor porcentaje de resolución fueron violencia familiar, con un 7.7%; lesiones, con 9.9% y homicidio culposo, con 13.8%.



Gráfica 18. Porcentaje de causas finalizadas por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Zacatecas.

La tasa de congestión en sede judicial –esto es, el porcentaje de casos pendiente de concluir o en trámite al finalizar el periodo– fue de 47.1% para 2020, cifra mayor que la de 2019, cuando fue de 39.4%. La tasa de congestión de Zacatecas estuvo por debajo del promedio nacional, que fue de 52.1%.

El Poder Judicial explicó que el aumento en la tasa de congestión en 2020 está directamente relacionado con la contingencia sanitaria iniciada en ese año, ya que mediante diversos acuerdos generales el Pleno del Tribunal determinó suspender, de manera intermitente y conforme al semáforo epidemiológico, los términos y plazos procesales en las diferentes materias competencia del Poder Judicial del estado. En lo que corresponde a la materia penal, los plazos constitucionales no fueron suspendidos y se llevaron a cabo únicamente los juicios orales programados, así como las audiencias consideradas como urgentes, lo que generó que el número de causas iniciadas fuera considerablemente mayor al de concluidas respecto al año inmediato anterior.

Sentencias

En 2020 el porcentaje de sentencias emitidas por el Poder Judicial, respecto al total de causas penales en trámite, fue de 6.2%, porcentaje menor al del año anterior, que fue de 10.3%. Del total de sentencias emitidas, el 91.1% fueron condenatorias y el 8.9% absolutorias.

Audiencias

El Poder Judicial de Zacatecas llevó a cabo 10,711 audiencias durante el periodo, lo que representa una disminución del 28.9% respecto a las realizadas durante 2019.¹⁷

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

Dentro del sistema penal acusatorio el policía, como primer respondiente, tiene una función esencial en el momento inmediato a la comisión del delito, ya que cuenta con la facultad de realizar detenciones en flagrancia y poner al detenido a disposición del Ministerio Público. En Zacatecas, durante 2020, la Secretaría de Seguridad Pública realizó 1,525 detenciones, mostrando un descenso del 6.3% con respecto al número del año anterior, que fue de 1,627.

Del total de personas detenidas, el 71.9% (1,097) fue puesto a disposición del Ministerio Público. Este porcentaje se encuentra por encima del promedio nacional, calculado en 65.5%. La SSP reporta que ninguno de los detenidos fue rechazado por el MP.

Durante 2020 las intervenciones del primer respondiente ante el conocimiento de un hecho delictivo, se dieron, en un 59.3%, a través de respuesta a llamadas de emergencia, seguido por un 13.6% de flagrancias, y un 13.5% de mandamientos judiciales.

4.2.4. Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

Durante 2020, en Zacatecas, el número total de víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas fue de 27,908, cifra 4.8% menor con respecto a 2019. De éstas, sólo el 6.8% (1,901) fueron representadas por asesores jurídicos durante el proceso penal. Considerando que el estado reportó contar con 18 asesores jurídicos –dos menos que durante 2019–, en promedio cada asesor de Zacatecas brindó asesoría a 106 víctimas, lo que se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de 144 víctimas por asesor.

¹⁷ La sección de resultados para el Poder Judicial incluye análisis sobre la programación, ejecución y duración de audiencias; no se presentan en el documento pues el tribunal estatal comentó que no disponen de los datos desagregados solicitados.



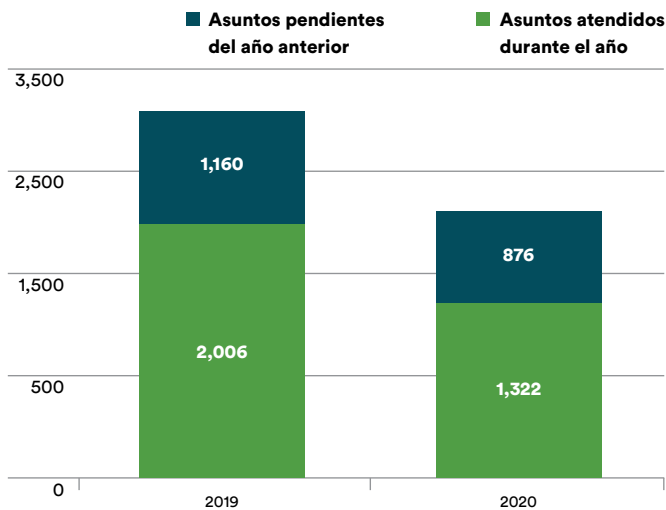
Durante el periodo, los asesores jurídicos de Zacatecas atendieron 978 casos, de los cuales, el 9.5% (93) fueron procesos suspendidos, sujetos a suspensión condicional. Lo anterior muestra un aumento del 17.7% en el número de procesos suspendidos, respecto a las suspensiones realizadas en el periodo anterior (79).

El Registro Nacional de Víctimas contabilizó 358 personas, de las cuales 53% (190) fueron mujeres y 47% (168) hombres. Asimismo, 98.8% (354) del total de personas registradas fueron víctimas de delitos, mientras que 1.2% (cuatro) fueron víctimas de violaciones de derechos humanos.

4.2.5 Resultados de la Defensoría

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Zacatecas reportó un total de 2,198 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales el 60.1% (1,322) son asuntos iniciados para su representación durante 2020, mientras el 39.9% restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró una disminución del 30.6% en el número de asuntos atendidos durante el año.

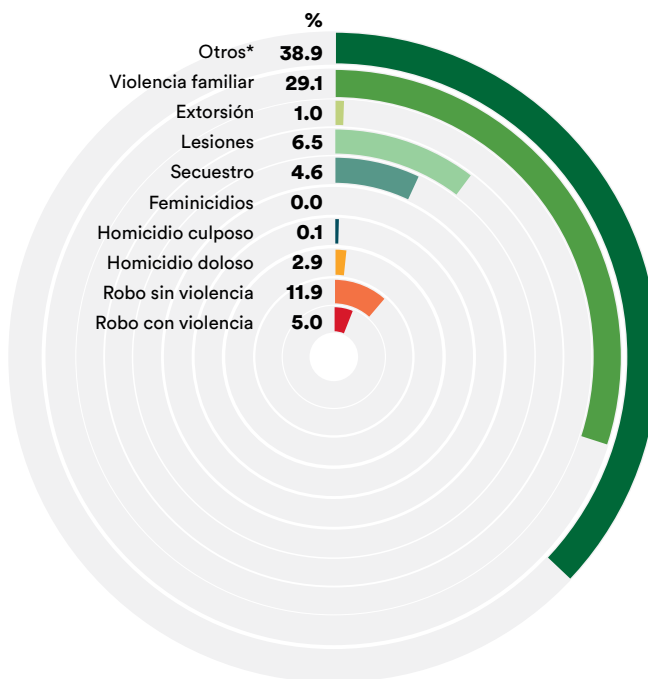
Gráfica 19. Asuntos atendidos por la Defensoría de Zacatecas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Zacatecas.

Durante el año, 2,201 imputados en proceso penal fueron representados. Desagregados por delito, el 29.1% fue por violencia familiar, 11.9% por robo sin violencia, 6.5% por lesiones, 4.6% por secuestro, 5% por robo con violencia, 2.9% por homicidio doloso, 1% por extorsión y 39% por otros delitos.

Gráfica 20. Representaciones por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Zacatecas.

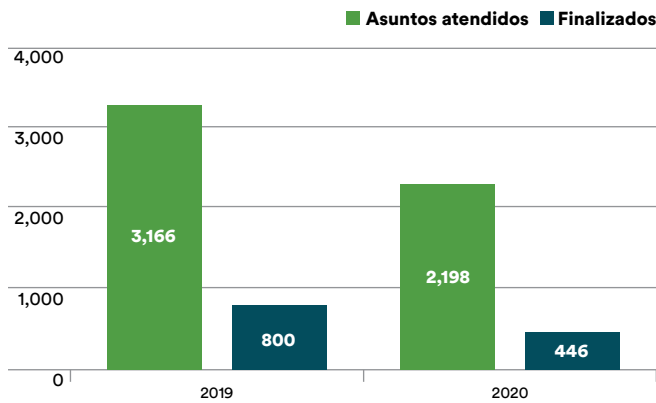
Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública de Zacatecas entre los 61 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 36 imputados, cifra apenas por debajo del promedio nacional, que fue calculado para este año en 37 imputados por defensor.

Del total de asuntos atendidos en el año, se finalizó el 20.3% (446), porcentaje de resolución que se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de 49.6%. Comparado con 2019, este porcentaje disminuyó un 19.7%. Del total de asuntos finalizados, el 61% (272) fue por suspensión condicional del proceso, el 16.6% (74) por procedimiento abreviado y el 12.8% (57) por acuerdo reparatorio.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 0.5% fue puesto en libertad por clasificarse como ilegal su detención, valor por debajo del promedio nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 1.8% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor también por debajo de la media nacional (2.5%). Por su parte, el 2% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional (7.1%).



Gráfica 21. Casos atendidos y finalizados por la Defensoría



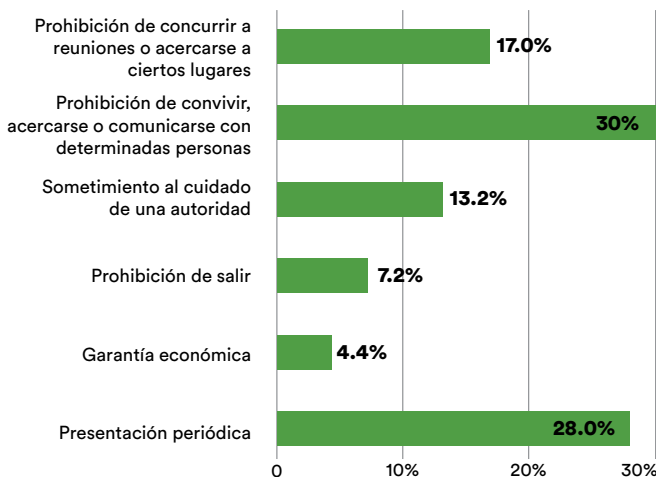
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Zacatecas.

Al concluir el año la tasa de congestión de la Defensoría Pública, es decir, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 39.9% para Zacatecas. Esto es una congestión mayor a la presentada durante 2019, que fue de 38.1%.

4.2.6 Resultados de la UMECA

La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) de Zacatecas realizó 1,947 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal y tres evaluaciones del ámbito federal, dando respuesta al 100% de las solicitudes recibidas.

Gráfica 22. Medidas supervisadas por la UMECA



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de UMECA de Zacatecas.

Dentro del periodo, la UMECA supervisó 517 medidas cautelares del ámbito estatal y dos del ámbito federal. Las restricciones utilizadas en mayor porcentaje en las medidas cautelares supervisadas por la UMECA, durante el 2020, fueron: La prohibición de convivir acercarse o comunicarse con determinadas personas (30%), presentación periódica (28%), y la prohibición de concurrir a reuniones o acercarse a ciertos lugares (17%).

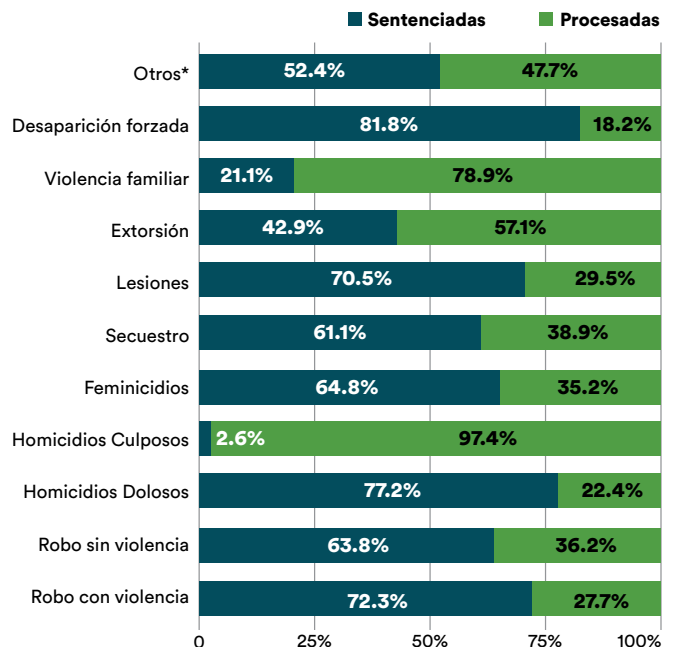
Adicionalmente, la UMECA supervisó a 432 imputados en suspensión condicional del proceso. En porcentaje, residir en un lugar determinado fue la condición más vigilada por la UMECA, seguida por frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares, y someterse a tratamientos médicos.

4.2.7 Población privada de la libertad

Zacatecas, durante 2010, tuvo una tasa de 139 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra por debajo del promedio nacional, que es de 150.

Respecto a la situación jurídica de esta población, el 41.3% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 58.7% fueron personas con sentencia. De dicha población, el 80.5% es del fuero común y el 19.5% del fuero federal.

Gráfica 23. Población privada de la libertad por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del sistema penitenciario de Zacatecas.



Al desagregar el total de la población penitenciaria notamos que los delitos por los que ingresó mayor número de personas son secuestro (31.8%), homicidio doloso (12.8%) y robo con violencia (7.9%). Entretanto, los delitos con menor número de personas ingresadas son desaparición forzada (0.5%) y extorsión (0.6%). Los delitos con mayor porcentaje de población privada de la libertad sentenciada son desaparición forzada (81.8%), homicidios dolosos (77.2%) y robo con violencia (72.3%). En cuanto a la población procesada, los delitos con mayor porcentaje son homicidio culposo (97.4%), violencia familiar (78.9%) y extorsión (57.1%).

4.3 Índice de Impunidad Estatal

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

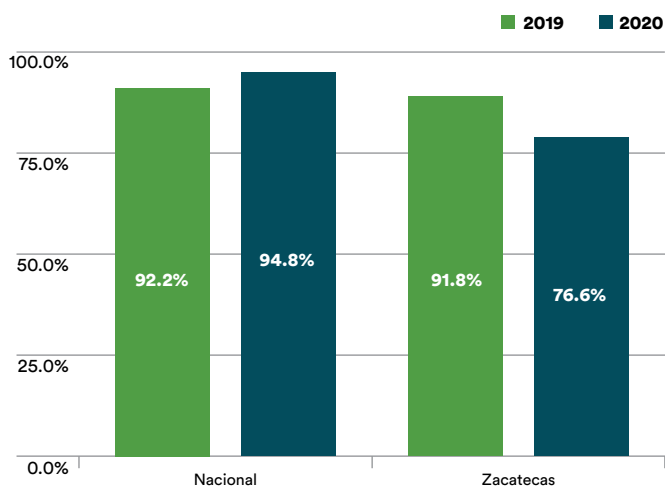
Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso,**

ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna. Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados¹⁸.

Pues bien, encontramos que el IIE para 2020 en Zacatecas fue de 76.6%, es decir, 18.2 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, y mostrando una disminución de 15.2 puntos porcentuales con respecto al año previo.

Gráfica 24. Índice de Impunidad



Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB.

Esto nos habla de un incremento en la efectividad del sistema de justicia penal a nivel local para la resolución de casos, ya sea a través de sentencias, acuerdos reparatorios u otras salidas alternas y anticipadas establecidas.

¹⁸ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.



Por otra parte, comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que

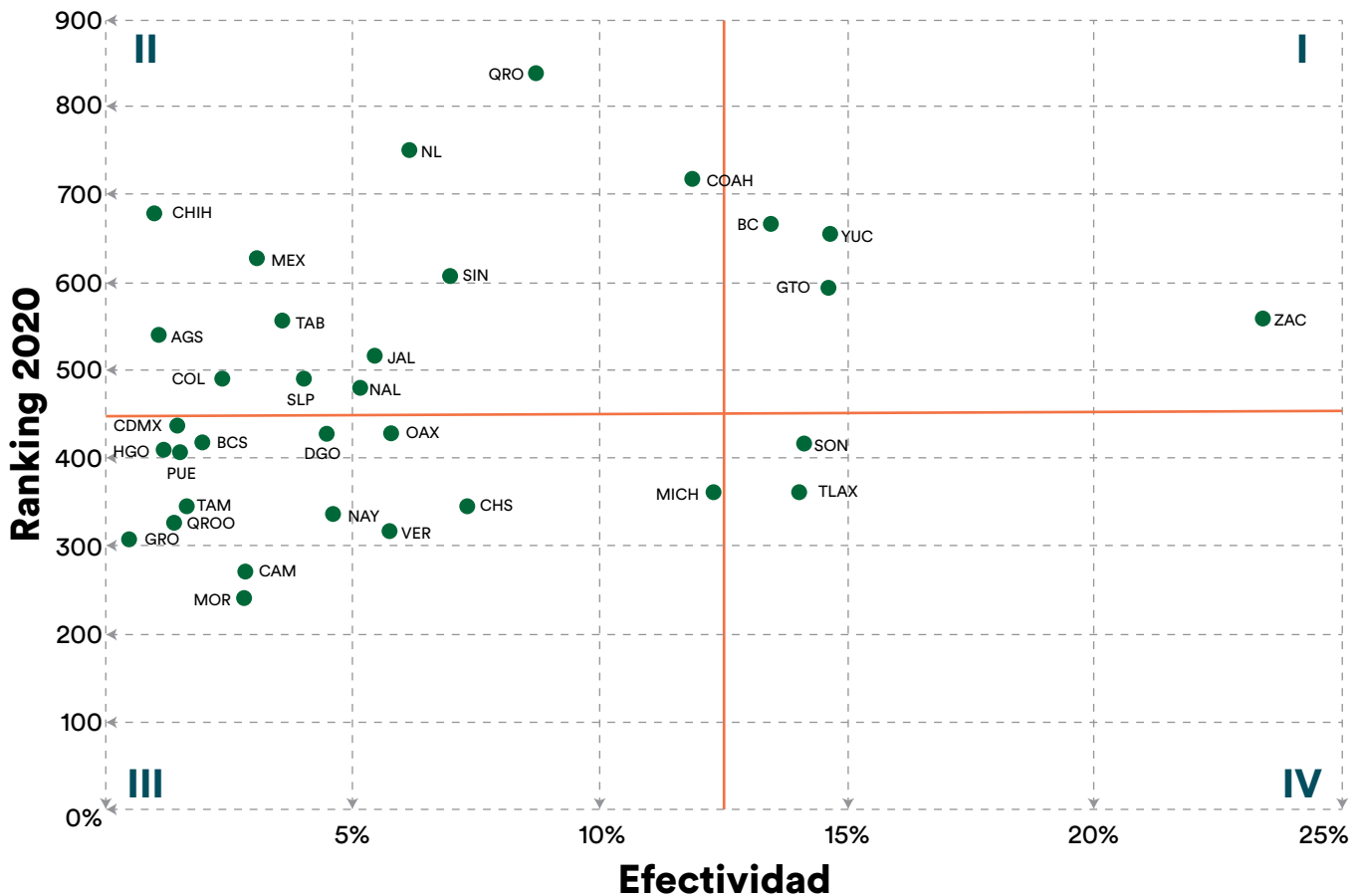
refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020 ubicamos a Zacatecas en el Cuadrante I, pues se observan avances en sus condiciones para la operación, los cuales tienen una relación directa con su porcentaje de efectividad. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

Conclusiones de los resultados

La puerta de acceso al sistema de justicia penal es a través de la Fiscalía, pues en su calidad de órgano persecutor de los delitos la ciudadanía espera que pueda recibir denuncias, atender a las víctimas, investigar y perseguir los delitos para esclarecer los hechos, procurando que éstos no queden impunes y que se repare el daño durante el proceso, sea a través de las salidas alternas, procedimiento abreviado o el juicio.

Gráfica 25. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB y Ranking México Evalúa.



Sin embargo, garantizar de manera adecuada y eficaz el acceso a la justicia es el verdadero reto de las fiscalías, considerando que año con año la incidencia delictiva (de origen multifactorial) tiende al incremento y no a la disminución. Por ello es indispensable, en primer término, que de la totalidad de los delitos cometidos se inicien carpetas de investigación. Ésta es la condición indispensable para la persecución de los delitos.

Al respecto, en Zacatecas se observó una disminución del 20.1% de la incidencia delictiva respecto a 2019. Durante 2020 se cometieron 22,742 delitos, de acuerdo con las cifras de incidencia delictiva del SESNSP, de los cuales se recibieron 22,826 denuncias y se iniciaron carpetas de investigación por cada una de ellas, alcanzado un 100%: esto coloca al estado por encima de la media nacional, que es de 96.4%. Los delitos de alto impacto en la incidencia han sido robo sin violencia, violencia familiar y lesiones.

Es importante notar que esto no significa que se omita la cifra negra, que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en Zacatecas, durante el periodo de 2013-2019, se ha mantenido por arriba del 92% –sólo en 2012 mostró una proporción de 89.2%–. Con todo, en Zacatecas la cifra negra se ha mantenido por encima de la media nacional de 2017 a 2019.

Algunos de los principales factores de la cifra negra en Zacatecas –o razones más importantes por parte de las víctimas para no denunciar delitos, según la ENVIPE– fueron la pérdida de tiempo, con un 27.9%, y la desconfianza en la autoridad, con un 15.2%.

Así, tiene sentido que el Índice de Confianza en las autoridades del Sistema de Justicia Penal en Zacatecas sea de 1.0. La institución en la que se tiene el mayor nivel de confianza es el Ministerio Público Estatal, con 10.2, seguido de la Fiscalía General de la República, con 8.9, en tanto que la Policía Estatal es a quien menos confianza le tiene la ciudadanía: -6.

Fiscalía

Partiendo de las 22,826 carpetas iniciadas por la Fiscalía, advertimos que fueron iniciadas 9,991 por delitos contra el patrimonio, 3,886 por delitos contra la familia y 3,637 por delitos cometidos contra la vida y la integridad corporal. De ese total, 1,804 (7.9%) fueron iniciadas con detenido y 21,022 (92.1%) sin detenido.

A partir de aquí toman relevancia las determinaciones del Ministerio Público sobre las carpetas iniciadas, pues el dato sirve para conocer el posible destino de la inves-

tigación. Para 2020, en Zacatecas, fueron determinadas 7,120 del total de las iniciadas, lo que representa un 45.7%, colocándose por encima de la media nacional, que es de 41%.

Ahora bien, de las 7,120 carpetas determinadas el 55.2% fueron al archivo temporal, es decir, con la posibilidad de continuar con la investigación cuando existan mayores elementos; 39.5% fueron abstenciones de investigación, 3.6% acumulación, 1.6% incompetencias y 0.1 criterios de oportunidad.

Lo anterior se traduce en congestión ministerial, pues se suma a la acumulación de carpetas de uno o más años. Pues bien, Zacatecas alcanzó el 7% de congestión en 2020, colocándose como uno de los cuatro estados que resuelve el mayor número de casos, pues la media nacional es de 49%.

Por otra parte, 4,971 carpetas –equivalentes al 31.9%– se derivaron a órganos especializados para la resolución de conflictos, de las cuales se resolvieron por un MASC 1,895 carpetas. Al final del año continuaban en trámite 3,076, lo que implica un área de oportunidad para mejorar el uso de las salidas alternas en sede ministerial, ya que se está generando un retraso sobre más de la mitad de los casos que recibe.

Con respecto a la imposición de medidas cautelares, la Fiscalía logró que al 56.9% de los imputados que se encontraban en proceso penal se les impusiera una medida, sobresaliendo el uso de la prisión preventiva impuesta en el 46.2% de los casos solicitados, dato llamativo si consideramos que la mayoría de las carpetas iniciadas no son por delitos con prisión preventiva oficiosa. Desde luego eso impacta en el porcentaje de personas que se encuentran en los diferentes centros penitenciarios privados de su libertad, sin cumplir una sentencia.

Poder Judicial

Por lo que respecta al proceso en sede judicial, se iniciaron 2,413 causas penales. Se observa una disminución de 41.6% con respecto al año anterior: puede ser que con motivo de la pandemia y de los ajustes de trabajo causados por las medidas de prevención no haya sido posible iniciar un mayor número de causas.

Vemos una situación relevante en sede judicial en torno al uso de las salidas alternas. Se reportó que durante 2020 ninguno de los tres Centros de Justicia Alternativa en el estado dio seguimiento a asuntos penales, lo cual desde luego impacta en el tratamiento y solución de las causas penales.



Retomando el punto de la acumulación de causas por la no conclusión de los asuntos en el año que inician, se advierte que de 4,562 causas en trámite –es decir, las causas iniciadas en el año más las causas penales existentes– se concluyó el 61.9%, y aun cuando este resultado implicó un incremento respecto a 2019, el porcentaje en teoría debería ser más alto, si consideramos que la cantidad de jueces se encuentra por encima de la media nacional.

Otro dato que requiere atención es el hecho de que entre los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo se encuentren el sobreseimiento (44.8%) y la suspensión condicional del proceso (28.8%).

Las 10,711 audiencias realizadas, y que representan una disminución del 28.9% respecto a 2019, se suman a la congestión judicial.

Secretaría de Seguridad Pública

Respecto a la actuación de la policía estatal, en su papel como primer respondiente, se advierte el incremento de las detenciones y puestas a disposición del Ministerio Público, alcanzando un 73%, muy por encima de la media nacional (65.5%). Tiene lógica si atendemos a la información sobre el uso y seguimiento de su sistema de información, a los recursos invertidos en capacitación y al uso de protocolos que guían su actuación, según lo informa la propia Secretaría.

Comisión de Atención a Víctimas

Si consideramos que del total de carpetas iniciadas por la Fiscalía se desprendieron 27,908 víctimas, y de

ellas sólo 1,901 fueron representadas por asesores jurídicos, entonces cada uno de los 18 asesores reportados por la Comisión tuvo bajo su responsabilidad a 106 víctimas. Este dato se encuentra por debajo de la media nacional.

Defensoría

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Zacatecas reportó en 2020 un total de 2,198 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales 876 correspondían a asuntos pendientes de 2019, y 1,322 correspondían a 2020.

Llama la atención que la mayoría de los imputados de 2020 lo son por delitos de violencia familiar, robo sin violencia y lesiones, que son los delitos que mayor incidencia delictiva registraron en el año.

Los 2,201 imputados fueron atendidos por un total de 61 defensores públicos, lo que da una razón de 36 imputados por defensor. Eso sin duda impacta en el principio de adecuada defensa, hecho que a su vez vemos reflejado en el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo. Éste fue de 39.9% para Zacatecas, una congestión mayor a la presentada durante 2019 (38.1%).

UMECA

Respecto a las evaluaciones de riesgo de la UMECA, fueron reportadas en cumplimiento al 100%; además se realizaron 517 supervisiones. Se advierte una gestión adecuada de su trámite, sin rezago.



CAPÍTULO

5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

n este apartado se presentan los resultados para Zacatecas de la encuesta que realizamos desde México Evalúa en 2020 en nueve estados¹⁹ sobre percepción, conocimiento y experiencia del Sistema de Justicia Penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de los condicionantes y habilitantes, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el SJP

La ciudadanía de Zacatecas registra niveles bajos de familiaridad con el sistema de justicia penal (SJP). Tiene una puntuación por debajo del promedio de las entidades analizadas. También los niveles de confianza y de (buena) opinión sobre las instituciones de justicia son inferiores al promedio nacional. Sólo 39% de los encuestados cree que el SJP está mejor hoy que hace una década.

Por otra parte, los zacatecanos tienen un alto nivel de conocimiento en torno a las autoridades del SJP: todas ellas están por arriba del 93% –sólo los jueces se ubican en un 88%–. Las que gozan de una mayor opinión positiva son la Marina, el Ejército y los abogados de víctimas. Las que menos, y de forma preocupante, son la Policía Municipal, la Policía Estatal y el Ministerio Público.

¹⁹ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



**Valoración del sistema de justicia penal:
Zacatecas y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje**

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Zacatecas		2.5		24%		39%		50%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

Zacatecas	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	93%	13%
Policía estatal	96%	23%
Guardia nacional	96%	58%
Policía ministerial	95%	n.d.
Ministerio público	93%	29%
Jueces	88%	46%
La Marina	n.d.	83%
El Ejército	n.d.	80%
Los abogados de víctimas	n.d.	64%
Los defensores públicos	n.d.	51%

56%, y la compensación de daños, con 54%. Ante la existencia de un delito, sólo 48% sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Zacatecas	
Presunción inocencia	93%
Negociación y mediación	64%
Juicios orales	56%
Compensación daños	54%
Sanciones alternativas	48%

En Zacatecas, la mayoría de las personas encuestadas conoce los elementos básicos del proceso penal. Por ejemplo, 96% sabe que cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público. De hecho, los zacatecanos tienen un mayor conocimiento de estos elementos del proceso penal que el promedio de los habitantes de los otros estados analizados.

Por otra parte, llama la atención que en Zacatecas sólo 84% de las personas encuestadas tiene certeza de qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito (solicitar auxilio directamente con un agente de la policía), porcentaje ligeramente menor al promedio nacional.

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En Zacatecas el 21% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo sistema de justicia penal en ese estado. El derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es el elemento del proceso mejor conocido: 93% de la población. Le siguen la negociación y mediación, con 64%; los juicios orales, con

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
Zacatecas	84%	93%	96%	88%	95%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%

	¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Zacatecas		69%	9%	5%	17%
Promedio Nacional		65%	9%	10%	16%



No obstante, en el estado un porcentaje sustancial de personas (69%) sabe dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito, cifra superior al promedio nacional.

Por otro lado, en Zacatecas 12% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 7% acudió como víctima, 3% fue testigo de un delito y 2% por ejercer una actividad relacionada. Ante esa circunstancia, 7% mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 8% reconoció que implicó un proceso largo y tardado, 8% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 3% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 3% mencionó que se dio con corrupción y 2% que el trato fue violento o insensible.

Del 88% de los zacatecanos que no ha acudido con alguna institución del SJP, 81% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 3% porque afirma que no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia, 2% porque considera que no sirve de nada.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

El 86% de las personas encuestadas en Zacatecas tiene claro que las víctimas deben ser escuchadas, 86% sabe que deben ser informadas de la situación de su caso y 83% sabe que puede contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 79%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Zacatecas	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	83	84
Ser escuchada	86	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	71	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	81	81
Protección y auxilio inmediato	80	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	77	82
Ser informado de la situación de su caso	86	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	64	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	77	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	81	83

Además, en Zacatecas el 29% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas –70% cree que no se respetan–. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares: 34% cree que sí se respetan sus derechos y 65% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 92% de los encuestados tiene claro que deben ser informados de lo que se les acusa, 92% sabe que deben contar con un abogado titulado que lo defienda y 91% sabe que pueden declarar con asistencia y en la presencia de su abogado. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 83%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Zacatecas	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	89	87
Ser informada de lo que se le acusa	92	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	82	82
Decidir si declara o guarda silencio	80	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	91	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	77	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	92	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	90	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	86	86
Ser oída ante un juez competente	87	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	76	73
Tener un proceso rápido	70	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	72	78

Necesidades de información

Finalmente, 69% de los zacatecanos sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 22% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 35% tiene como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado la televisión, 30% las redes sociales, 20% internet y 6% la radio.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- **Sexo:** 49% hombres y 51% mujeres.
- **Edad:** 9% entre 18 y 24 años; 24% entre 25 y 34 años; 20% entre 35 y 44 años; 38% entre 45 y 64 años; 9% de 65 años y más.
- **Escolaridad:** 2% sin escolaridad; 13% de primaria; 24% de secundaria; 31% de preparatoria o carrera técnica; 24% de licenciatura; 6% de posgrado.
- **Ocupación:** 36% trabaja por cuenta propia; 22% se dedica a labores del hogar; 13% es empleado del sector privado; 12% es empleado de gobierno; 6% pensionado o jubilado; 5% desempleado; 5% estudiante.
- **Localidad:** 7% de los entrevistados reconoció vivir en Guadalupe, 7% en Zacatecas y 7% en Fresnillo, el resto en los otros municipios del estado.
- **Ingreso:** 40% percibe menos de 5 mil pesos; 25% entre 5 y 10 mil pesos; 12% entre 10 y 20 mil pesos; 6% más de 20 mil pesos.
- **Adscripción étnica:** 8% pertenece a una comunidad indígena o afromexicana y 92% no.
- **Discapacidad:** 8% se considera una persona con discapacidad y 92% no.



CAPÍTULO
6

Conclusiones y recomendaciones

E

El Índice de Impunidad Estatal (IIE), que permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en respuesta a la comisión de delitos y su resolución, nos muestra que Zacatecas disminuyó en 15.2 puntos porcentuales con respecto a 2019, alcanzando el 76.6%.

Si bien este resultado es positivo, persisten retos y áreas de oportunidad para consolidar el sistema de justicia penal a nivel local y mejorar su desempeño. Delimitaremos algunos de ellos:

6.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Los ajustes normativos a la Ley Orgánica de la Fiscalía y el Código Penal del Estado se ejecutaron para fortalecer la estructura orgánica y las atribuciones y funciones de algunos órganos y áreas creadas, así como para consolidar el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, armonizando conceptos y figuras jurídicas con el Código Nacional de Procedimientos Penales. Al respecto, **sugerimos dar seguimiento al proceso de transición de la Fiscalía General, a fin de orientarla cada vez más al desarrollo de una persecución penal estratégica, la inclusión de mecanismos de participación ciudadana y el desarrollo de investigaciones asociadas a fenómenos criminales, no a delitos.**

Por otra parte, la Instancia de Coordinación Técnica Estatal dejó de funcionar a partir de noviembre de 2020, sin que se cuente con un soporte documental sobre la determinación de dar por concluida la función de dicho órgano. No es un asunto menor, pues el hecho redundará en la disminución de acciones institucionales coordinadas. Es crucial analizar este renglón y **reencauzar el fortalecimiento de las labores de coordinación, planeación y evaluación interinstitucional.**



En lo relativo a los sistemas informáticos aún persiste una brecha entre las instituciones; se requiere contar con sistemas eficientes que permitan la sistematización de la información, así como el uso de mecanismos que permitan agilizar los procesos.

Vemos como un aspecto positivo el hecho de que las instituciones señalen que cuentan con al menos un instrumento de planeación institucional que les permite colocar en perspectiva los principales objetivos a alcanzar en el ámbito de sus competencias y funciones dentro del proceso penal, lo que sin duda permite trabajar a los operadores de manera más o menos uniforme.

También observamos como positivo que existan acciones de coordinación interinstitucional y participación ciudadana, como el Programa “Reto de Resultados Rápidos”, implementado por USAID/Projusticia, con el cual se promovió el uso de una metodología con objetivos concretos y alcanzables con el apoyo de equipos multi-sectoriales e interinstitucionales. El desarrollo de estos ejercicios debe traducirse tanto en la institucionalización de mecanismos de coordinación y participación, como en el aprovechamiento de las lecciones aprendidas y propiciar la mejora continua.

6.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

El incremento en la incidencia delictiva se refleja en un incremento en la cantidad de asuntos que demandan atención en términos de procuración e impartición de justicia, así como de defensa pública y atención a víctimas. Este hecho presenta problemáticas de cobertura de servicios en la entidad y de calidad, relacionadas con la infraestructura y accesibilidad de las instancias.

En el renglón de la profesionalización destacan las acciones de la Fiscalía y de la Defensoría Pública, ya que han implementado el Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, en este sentido persiste una brecha amplia con el Poder Judicial y la Comisión de Atención a Víctimas.

La Fiscalía destaca en lo referente a los modelos de gestión y estructuras organizacionales, con su Modelo Homologado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana (MASC-UAT); también la Comisión Estatal de

Víctimas, con su Modelo de Gestión Operativa. En este rubro el área de oportunidad existe para la Defensoría Pública, el Poder Judicial y la UMECA, en lo que toca a la creación de planes, programas y políticas que optimicen el uso de los recursos y la atención de calidad para sus usuarios.

Por último, es importante resaltar el modelo de investigación de la Fiscalía, en cuanto a sus manuales de organización, procedimientos y su modelo de gestión para la valoración e investigación por casos, que sin duda repercute en la calidad y eficacia de la gestión de los procesos.

6.3 Recomendaciones

Para la Secretaría de Gobierno:

Recuperar e impulsar el trabajo de la instancia de coordinación técnica, cuyos mecanismos son clave para definir herramientas orientadas a una mejor planeación, coordinación y evaluación sistémicas.

Para la Fiscalía:

- Fortalecer sus estrategias de planeación institucional para invertir de manera adecuada sus recursos financieros.
- Consolidar su Modelo de Gestión para la Valoración e Investigación de casos.
- Fortalecer su sistema informático.
- Mejorar la infraestructura y accesibilidad de las agencias del Ministerio Público, que pueden no estar facilitando la cercanía con la ciudadanía.

Para el Poder Judicial:

- Implementar un programa de planeación institucional con objetivos estratégicos.
- Fortalecer su programa informático de gestión.
- Consolidar los programas de coordinación con la sociedad civil a través de los mecanismos de participación ciudadana.
- Generar acciones para implementar de manera integral el Servicio Profesional de Carrera.



Para la Defensoría Pública:

- Implementar un mecanismo de planeación y gestión con metas y objetivos bien establecidos.
- Implementar un sistema informático que permita registrar información e interconectarla.
- Generar acciones para implementar de manera integral el Servicio Profesional de Carrera.

Para la Comisión de Atención a Víctimas:

- Fortalecer un sistema informático que permita registrar información y tener interconexión con el resto de las instancias.
- Consolidar su Modelo de Gestión Operativa para establecer las estrategias de planeación que le permitan optimizar el uso de los recursos.
- Fortalecer la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

En torno a la participación y percepción ciudadana en el combate a la impunidad:

El impacto social de una reforma tan profunda como la del sistema acusatorio implica una transición institucional en lo individual y en lo colectivo; la función de los operadores del sistema se concatena de tal manera que el rezago de uno repercute en el de los demás. Sobre todo, es importante entender que la seguridad y la justicia se construyen también con la ciudadanía, lo que impulsará su consolidación.

Así, es necesario promover y visibilizar los ejercicios de colaboración con la sociedad civil, y permitir que todas las instituciones puedan generar ese tipo de interacciones, las cuales permiten acercar a la ciudadanía al quehacer de los operadores en los procesos penales.

El documento *Hallazgos desde lo local 2020: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo.

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

Chrístel Rosales, Enrique Bouchot y Jorge Carbajal

Investigadora e Investigadores del Programa de Justicia

Arturo Velázquez

Asistente de investigación

**Massiel García, Ana Fátima López, Pedro Lucio López, Luis Aguilar,
Jesús Serrano y Yureni Esqueda**

Asociados locales del Programa de Justicia

**Susana Camacho, Ana Laura Lira, Yanis Santiago, Diego Andrés Labougle,
Selene Peraza, Diana Pardo, Yenaro Flores, Alejandro Navarro,
Israel Palazuelos y Diana Manuel**

Consultores

IPM, Investigación Estratégica Social A.C.

Levantamiento de la Encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal 2020

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo e Ignacio Fuentes

Diseño

Cynthia Castañeda

Comunicación

Mariana Villalobos

Comunicación para el programa de Justicia

Agradecemos a los poderes judiciales, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, unidades de medidas cautelares, comisiones de atención a víctimas, servicios periciales e instancias de coordinación locales por sus insumos para la integración de la presente serie de reportes.

Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Este *Hallazgos desde lo local* también contó con el apoyo de la Fundación Friedrich Naumann.



ISBN: 978-607-8391-38-7



mexicoevalua.org