



SEGUIMIENTO DEL PROCESO  
DE IMPLEMENTACIÓN  
DE LA REFORMA PENAL EN MÉXICO  
ESTADOS DE CHIHUAHUA,  
ESTADO DE MÉXICO, MORELOS,  
OAXACA Y ZACATECAS, 2007-2011

Prólogo del Lic. Felipe Borrego Estrada

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA

SECRETARÍA TÉCNICA

GOBIERNO  
FEDERAL



Consejo de Coordinación  
para la Implementación del  
Sistema de Justicia Penal

SEGOB



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



## Índice

Agradecimientos.....	10
Presentación.....	13
Siglas y abreviaturas utilizadas en este texto.....	14
INFORME GENERAL	
SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PENAL EN MÉXICO. ESTADOS DE CHIHUAHUA, ESTADO DE MÉXICO, MORELOS, OAXACA, ZACATECAS: 2007-2011.....	15
1. Antecedentes y la reforma constitucional de junio de 2008.....	16
2. El seguimiento de la reforma: descripción metodológica del proyecto.....	19
2.1 Objetivos: .....	20
2.2 Resultados del proyecto:.....	21
2.3 Breve descripción metodológica y actividades del estudio.....	21
3. Presupuesto y gasto de los sistemas de justicia penal.....	28
4. Prácticas de transparencia, publicidad y difusión del sistema.....	35
4.1 Transparencia institucional.....	35
4.2 Acceso a la información sobre la operación del nuevo sistema.....	35
4.3 Acceso a la información pública.....	37
4.4 Relación con los medios y opinión pública.....	37
4.5 Publicidad de los juicios.....	38
5. Hallazgos en el ámbito de prácticas de trabajo en el Ministerio Público.....	39
5.1 Capacidad de respuesta en asuntos recibidos.....	39
5.2 Utilización de facultades discrecionales.....	45
5.3 Justicia alternativa.....	45
5.4 Menos casos judicializados pero por delitos de mayor impacto social.....	46
5.5 La tasa de judicialización podría ser mayor.....	52
5.6 Desafíos para la organización de trabajo y gestión de casos.....	53
5.7 Profesionalización en las procuradurías.....	56
5.8 Prácticas e inercias durante el desarrollo de audiencias.....	57
5.9 Relación con la policía.....	58
5.10 Las prácticas y directrices de política criminal.....	58
6. Hallazgos en el ámbito de prácticas de trabajo en los tribunales.....	59
6.1 Organización y distribución del trabajo en los juzgados penales.....	59
6.2 Tasa de verificación de audiencias.....	60
6.3 Desempeño en la conducción de las audiencias.....	61
6.4 Desahogo de los casos judicializados.....	63
6.5 Creación de direcciones o unidades de seguimiento de medidas judiciales.....	66
6.6 Procedimiento abreviado.....	66
6.7 Juicios orales.....	67
6.8 Nuevo sistema de justicia acusatorio adversarial y el juicio de amparo.....	68
7. Hallazgos en las prácticas de respeto a los derechos del imputado.....	69
7.1 Inmediación total.....	69
7.2 Derecho a una defensa adecuada y defensa pública.....	69

7.3 Derecho a la libertad durante el proceso. Prisión preventiva.....	71
7.4 Derecho a recibir justicia en tiempo razonable. Duración del proceso.....	79
7.5 Reducción de la tasa de absolución.....	80
8. Hallazgos en las prácticas respecto de los derechos de la víctima.....	81
8.1 Atención e información.....	81
8.2 Acceso a asesoría legal.....	82
8.3 Participación en el proceso.....	82
8.4 Medidas de protección y reparación.....	82
8.5 Considerar aspectos victimológicos al definir criterios de política criminal y selección de casos para soluciones alternativas y procedimientos abreviados.....	84
9. Bibliografía referida en este texto.....	85
<b>Anexo I</b>	
Síntesis de los informes estatales.....	89
1. Síntesis del Informe Chihuahua.....	90
2. Síntesis del Informe Oaxaca.....	97
3. Síntesis del Informe Morelos.....	103
4. Síntesis del Informe Zacatecas.....	109
5. Síntesis del Informe Estado de México.....	114
<b>Anexo II</b>	
Información presupuestal en los informes estatales.....	121
1. Informe Chihuahua.....	122
2. Informe Oaxaca.....	124
3. Informe Zacatecas.....	125
4. Informe Morelos.....	125
5. Informe Estado de México.....	126
<b>Anexo III</b>	
Flujo de casos en el ámbito de investigación en los informes estatales.....	129
1. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Chihuahua.....	130
2. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Oaxaca.....	131
3. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Morelos.....	132
4. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en el Estado de México.....	133
5. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Zacatecas.....	134
<b>Anexo IV</b>	
Información sobre medidas cautelares en los informes estatales.....	135
1. Informe Chihuahua.....	136
2. Informe Oaxaca.....	138
3. Informe Zacatecas.....	140
4. Informe Morelos.....	142
5. Informe Estado de México.....	143

## Índice de Tablas y gráficas

Tabla 1. Inversión para la implementación del sistema acusatorio y Adversal en Oaxaca.....	30
Tabla 2. Comparativo presupuestal del 2012, respecto de dos años antes de la entrada en vigencia del SAA (en términos reales, a pesos contantes, de dos años antes de la entrada en vigencia del SAA en cada estado).....	32
Tabla 3. Inversión para Variación presupuestal por dependencia en términos reales.....	33
Gráfica 1. Conclusión efectiva de los asuntos recibidos.....	40
Tabla 4. Proporción de asuntos recibidos por las procuradurías, concluidos efectivamente.....	41
Tabla 5. Asuntos conciliados o resueltos por acuerdo reparatorio.....	46
Gráfica 2. Imputados puestos a disposición del juez y porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los Estados con reforma.....	47
Gráfica 3. Imputados puestos a disposición del juez en los Estados con reforma.....	48
Gráfica 4. Porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los Estados con reforma.....	49
Gráfica 5. Porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los cinco estados estudiados y en los estados sin reforma.....	50
Gráfica 6. Un solo país, dos sistemas procesales distintos: distribución porcentual de las sanciones en estados con reforma y sin reforma (2010).....	51
Gráfica 7. Distribución porcentual de las sanciones en Chihuahua antes (2006) y durante la vigencia del SAA (2010).....	52
Tabla 6. Incidencia y estadísticas de procesos penales en materia de homicidio intencional en Chihuahua.....	56
Tabla 7. Asuntos iniciados ante los poderes judiciales.....	65
Tabla 8. Asuntos resueltos por sentencia.....	67
Gráfica 8. Presos de competencia local sin condena por cada 100 mil habitantes.....	72
Tabla 9. Personas en prisión preventiva en competencia local en los estados con reforma.....	73



Grafica 9. Presos de competencia local sin condena por cada 100 mil habitantes en los estados con reforma estudiados.....	74
Grafica 10. Porcentaje de presos sin condena en Oaxaca.....	75
Grafica 11. Porcentaje de presos sin condena respecto del total de internos en Chihuahua.....	76
Tabla 10. Prevalencia de la prisión preventiva entre las medidas cautelares aplicadas.....	78
Tabla 11. Mediana de duración del total de causas atendidas en la región del Istmo entre 2007 y 2010.....	80
Tabla 12. Proporción de casos concluidos por sentencia absolutoria (general) en el Estado de México.....	81
Tabla 13. Inversión para la implementación del sistema acusatorio y Adversal.....	124
Tabla 14. Presupuesto de Ingresos de las instituciones del sistema de justicia penal de Morelos.....	125
Tabla 15. Presupuesto del Poder Judicial del estado de México por año.....	126
Tabla 16. Programa de procuración de Justicia.....	127
Tabla 17. Presupuesto Anual de la Defensoría Pública.....	128
Grafica 12. Flujo de Casos en el ámbito de Investigaciones en Chihuahua.....	130
Grafica 13. Flujo de Casos en el ámbito de Investigaciones en Oaxaca.....	131
Grafica 14. Flujo de Casos en el ámbito de Investigaciones en Morelos.....	132
Grafica 15. Flujo de Casos en el ámbito de Investigaciones en Estado de México.....	133
Gráfica 16. Flujo de Casos en el ámbito de Investigaciones en Zacatecas.....	134
Grafica 17. Estadística de los distritos ene le Estado juzgados de garantía.....	137
Tabla 18. Medidas cautelares.....	140
Tabla 19. Uso de medidas Cautelares en el Estado de Morelos.....	142

## El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica (SETEC).

El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal es la instancia gubernamental encargada coordinar las acciones que se realicen en los tres niveles de gobierno para la implementación de la reforma constitucional que busca transformar el sistema de justicia penal de uno mixto a otro de corte acusatorio, que dé vigencia plena a las garantías individuales y derechos humanos consagrados por la Constitución Mexicana y que otorgue la seguridad jurídica debida a las personas. La Secretaría Técnica es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que, además de ejecutar los acuerdos y demás determinaciones del Consejo de Coordinación, está encargada de apoyar y coadyuvar con las autoridades federales y locales, cuando así lo soliciten, con absoluto respeto a sus atribuciones y soberanía, para participar en:

- El diseño de reformas legales,
- Los cambios organizacionales,
- La construcción y operación de infraestructura,
- La capacitación para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados, entre otras acciones que se requieran para la implementación de la reforma mencionada, y
- La difusión del Sistema de Justicia Penal y de las actividades del Consejo.

## Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Es una entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma de la Justicia. Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tiene como principales objetivos:

- Estudiar en profundidad los sistemas de justicia y desarrollar planeamientos innovadores en la discusión de las Reformas Judiciales
- Favorecer la cooperación y el intercambio de experiencias entre los actores claves del sector justicia a nivel regional
- Generar y difundir instrumentos que mejoren la información sobre justicia en las Américas

**Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).**

Tiene como principal objetivo apoyar la implementación del Sistema Acusatorio y Adversarial (SAA), de acuerdo a lo establecido en la reforma constitucional mexicana de junio de 2008. Para ello se brinda asistencia técnica para que el marco legislativo sea consistente con los principios del SAA; se apoyan las actividades de asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de las instituciones y servidores públicos que operan y operarán el nuevo sistema de justicia penal en México; y se apoyan las actividades de organizaciones de la sociedad civil y periodistas que buscan conocer mejor y difundir las premisas del nuevo sistema de justicia penal, para dar una acompañamiento social a su implementación.

El programa impulsó el Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México, es un proyecto eminentemente académico, que reporta los resultados de la operación del nuevo sistema, documenta las mejores prácticas y las áreas de oportunidad. Con ello se busca enriquecer el debate social sobre el proceso de instrumentación de la reforma penal, así como aportar evidencia empírica y análisis útiles para los estados que actualmente se ocupan del diseño, planeación o implementación del nuevo sistema.

El Centro de Justicia de la Américas (CEJA) ha desarrollado la metodología para el seguimiento de las reformas penales y ha promovido su aplicación en 16 países del hemisferio. La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) promueve y apoya las iniciativas académicas que analizan y dan seguimiento al proceso de implementación del nuevo modelo de justicia penal de corte acusatorio en México. No obstante, las opiniones vertidas en este documento no reflejan la postura de estas instituciones.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## Agradecimientos

Esta investigación no habría sido posible sin el generoso apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Agradecemos a la organización y a su equipo en México.

De la misma forma se agradece al Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) por la generosidad de compartir su metodología para el seguimiento de los procesos de implementación de la reforma penal en nuestro hemisferio, y acompañar el desarrollo de este proyecto. Agradecemos el interés y el apoyo que en todo momento brindó al proyecto a su Director, Cristian Riego.

Por parte de CEJA, además de los comentarios y orientación de Leticia Lorenzo y Mauricio Duce, se agradece a otros profesionales del CEJA que brindaron sus comentarios, retroalimentación y aportaciones decisivas para el mejoramiento de los informes estatales y el informe general. Entre estos profesionales están Andrea Cabezón, Alberto Gutiérrez y Carolina Villadiego, a quienes se les reconoce y agradece a nombre de todo el equipo su apoyo y sus aportaciones.

Por su parte, se agradece a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) la retroalimentación de los resultados del estudio, su apoyo en las actividades de disseminación de los mismos, así como su participación en la coedición de este informe. Su titular, el Lic. Felipe Borrego siempre mostró interés por conocer sobre el desarrollo y avances de la investigación y en su momento encabezó las reuniones de presentación de avances y retroalimentación del estudio, particularmente del Informe General. Una evidencia elocuente de sus atenciones e interés es su aceptación para acompañar este trabajo con un prólogo de su autoría. Muchas gracias. También agradecemos a María Novoa, Hugo Concha y a quien encabeza el Comité Editorial de la SETEC, Jorge Nader Kuri por sus contribuciones a este Informe, como especialistas en la materia y colegas generosos.

En este estudio fue fundamental el apoyo, la disposición y las facilidades brindadas por las autoridades de seguridad ciudadana y procuración e impartición de justicia en materia penal de los cinco estados analizados durante la realización del estudio se realizaron cambios de administración en cuatro de los cinco estados analizados, así como en los organismos que operan el sistema penal. Se recibió apoyo decisivo y aportaciones de diversos funcionarios en las dependencias visitadas. En cada informe estatal se hará agradecimiento particular y exhaustivo de las decenas de personas comprometidas con la justicia penal de México, que hicieron valiosas aportaciones para la mejor comprensión del proceso de reforma penal; así como para detectar las mejores prácticas y áreas de oportunidad en este trascendental proceso.

## Prólogo

### Lic. Felipe Borrego Estrada

Secretario Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal

La Reforma Constitucional de junio de 2008 estableció en México un sistema de justicia penal acusatorio y adversarial. Se trata de una reforma que va mucho más allá de un cambio en las normas y que implica una profunda transformación de las instituciones del sistema penal, y de la cultura legal de los profesionales del derecho y de la sociedad en general.

Para coadyuvar a esta desafiante transformación, la propia Reforma Constitucional estableció una instancia de coordinación del Estado mexicano en la que participan representantes de los tres poderes federales y de los tres niveles de gobierno. Esta instancia gubernamental es el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, cuyos acuerdos y determinaciones son ejecutados por una Secretaría Técnica (SETEC).

La SETEC impulsa la difusión de las premisas y alcances del nuevo sistema de justicia penal; genera conocimiento sobre el mismo y su aplicación, apoya y coadyuva a las autoridades federales y locales, cuando así lo solicitan, brinda asistencia técnica tanto en ámbitos normativos como de organización, infraestructura y tecnología; brinda capacitación y certifica a docentes y a capacitadores; canaliza subsidios a programas y les da seguimiento, entre otras muchas acciones.

De la misma manera para poder cumplir con sus atribuciones, la SETEC requiere trabajar con múltiples actores de manera coordinada, por lo que se han firmado convenios con universidades y organizaciones sociales interesadas e involucradas en el estudio e implementación de la reforma penal. También tenemos estrecha coordinación y vinculación con los esfuerzos de cooperación internacional en esta materia.

En particular, reconocemos entre otras organizaciones que han realizado aportaciones fundamentales a la reforma penal mexicana, a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que a través de diversos programas de cooperación en materia de Estado de derecho han apoyado y acompañado este proceso.

La variedad y complejidad de las acciones derivadas de la implementación con frecuencia inhiben ver con claridad la importancia que tiene la información relativa a lo que se lleva a cabo en cada una de las entidades federativas y a nivel federal.

La generación de información completa, accesible y confiable es una prioridad para el buen desenvolvimiento de este proceso. Esta actividad involucra múltiples actores: a los propios

operadores en lo particular, a los órganos de implementación, y de manera muy importante a la SETEC y órganos que han venido trabajando y asesorando estos procesos.

La presentación del Informe General del Seguimiento de la Reforma Penal en México auspiciado y materializado a través de diversas firmas consultoras de USAID, aborda una de las principales preocupaciones y ocupaciones de la SETEC: el seguimiento y evaluación a los procesos de implementación.

El Informe General de Seguimiento de la Reforma Penal en México es un trabajo valioso por ser el primero en su tipo, que busca documentar los primeros pasos llevados a cabo por 5 de las primeras entidades federativas que iniciaron su proceso de cambio de sus sistemas de justicia penal, aún antes de la reforma constitucional de 2008, Estado de México, Chihuahua, Oaxaca, Morelos y Zacatecas.

La SETEC, por su parte, ha desarrollado una metodología para la planeación integral de la implementación del sistema penal de justicia acusatorio en las instituciones federales y en las entidades federativas de México, que incorpora la complejidad del proceso al considerar diagnósticos y planeación específicos para cada uno de los 9 ejes temáticos<sup>1</sup>. A partir de estos diagnósticos se estiman las brechas y se proyectan las necesidades para transitar de un sistema de justicia penal mixto a otro de corte acusatorio. A partir de estas necesidades se establecen, metas, objetivos, actividades y requerimientos presupuestales que conforman el plan integral, y se construye un sistema de indicadores para darle seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Asimismo se desarrolló ya un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la reforma penal, que aborda en un primer nivel el proceso de implementación de la reforma, y en una segunda instancia los resultados del nuevo sistema procesal penal<sup>2</sup>. También hemos impulsado estudios de seguimiento en varios estados que próximamente saldrán al conocimiento de la opinión pública.

Aunque la información que aquí se presenta no está actualizada a la fecha y son muestras de un pequeño grupo de indicadores y entidades, se trata de un primer esfuerzo metodológico para documentar un proceso complejo y de múltiples posibilidades en sus formas de materialización. La propia SETEC así como otras instancias, continuaran realizando tareas de este tipo para ir conociendo a detalle el proceso de implementación a nivel nacional.

Lo importante es poder ofrecer a la sociedad en general y a los actores y operadores, en lo particular, información sobre esta importante transformación que vive nuestro país.

<sup>1</sup> Estos ejes son: estudios y proyectos normativos; planeación y prospectiva; reorganización institucional; capacitación; infraestructura y equipamiento; tecnología; difusión; evaluación y seguimiento; y otorgamiento de recursos. Cfr: *Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las instituciones federales y en las entidades federativas. Manual General*, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) e Instituto Nacional del Administración Pública A.C. (INAP), México, s/f de publicación, 113 pp.

<sup>2</sup> Cfr: *Lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la Reforma Penal en México*, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), México, diciembre de 2010, 112 pp.

## Presentación

En este documento se sintetizan los principales hallazgos del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México. De acuerdo con la metodología el estudio se realizó en las cinco Entidades Federativas en las que a finales del 2010, tenía más de un año operando el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial (Chihuahua, Oaxaca, Morelos; Zacatecas y Estado de México). En esos estados 11 investigadores mexicanos analizaron la normatividad, presenciaron audiencias y entrevistaron a funcionarios del sistema de justicia penal. Durante 2012 se realiza este estudio, dando seguimiento al proceso de implementación del nuevo sistema penal en los estados de Durango y Baja California.

Como resultado de este estudio se han redactado cinco informes estatales que analizan de manera amplia la evidencia empírica recabada en el trabajo de campo, así como el informe general que presenta los principales hallazgos del estudio y de los cinco informes estatales.

En este Informe General se presentan de manera sintética los principales hallazgos, tanto en los resultados positivos y mejores prácticas documentadas, como en las áreas de oportunidad y mejora detectadas. Estos hallazgos se presentarán en los cinco apartados siguientes:

- A. Presupuesto y gasto de los sistemas penales
- B. Prácticas de transparencia, publicidad y difusión del sistema.
- C. Prácticas de trabajo en el Ministerio Público.
- D. Prácticas de trabajo en los tribunales.
- E. Prácticas de respeto a los derechos del imputado.
- F. Prácticas respecto de los derechos de la víctima.

Hoy con gusto presentamos los resultados de este estudio. Esperamos que su difusión contribuya a enriquecer el debate social sobre la reforma, y se promueva el análisis sobre las lecciones aprendidas y las mejores prácticas documentadas durante el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal en México. Este fue nuestro principal objetivo, y sería nuestra mayor recompensa.

## Siglas y abreviaturas utilizadas en este texto

CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
PASJ	Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
SAA	Sistema Acusatorio y Adversarial
SETEC	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## INFORME GENERAL

### SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PENAL EN MÉXICO. ESTADOS DE CHIHUAHUA, ESTADO DE MÉXICO, MORELOS, OAXACA, ZACATECAS: 2007-2011.

Guillermo Zepeda Lecuona<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Coordinador de Estudios del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID/México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



## 1. Antecedentes y la reforma constitucional de junio de 2008.

En la última década se ha intensificado el amplio movimiento de reformas penales en Latinoamérica<sup>4</sup>. Los cambios legales han sido precedidos de intensas críticas a las instituciones y denuncias sobre el estado de crisis del sistema de justicia, de la reducción de garantías y de las ineficiencias de las organizaciones encargadas de la seguridad y la justicia penal. Por consiguiente los procesos de reforma han generado y son depositarias de grandes expectativas ciudadanas.

A las relevantes reformas de la provincia de Córdoba Argentina en los años cuarenta y la reforma costarricense de 1973<sup>5</sup>, se han sucedido importantes revisiones y reformas a los sistemas procesales penales en búsqueda de abandonar el modelo mixto basado en un expediente escrito, para restaurar o fortalecer la vigencia de un sistema acusatorio y adversarial, basado en un sistema de audiencias públicas y orales.

En la última década han entrado en vigencia reformas penales en Costa Rica, El Salvador y las provincias argentinas de Buenos Aires y Córdoba (1998); Paraguay y Venezuela (1999); Bolivia y Chile (2000); Ecuador y Nicaragua (2001); Honduras (2002); República Dominicana (2004); Colombia (2005); y Perú (2006).

En junio de 2008 se aprobó en México una profunda reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal, de la que se deriva una profunda revisión de la legislación federal en materia penal y orgánica, así como una transformación de todas las instituciones del sistema penal.

Sin embargo, este proceso de crítica y debate social sobre las instituciones penales en nuestro país viene de mucho tiempo atrás y las reformas comenzaron en las entidades federativas con transformaciones de diverso calado. En 1999 se dio una reforma pionera en Coahuila que contempla salidas alternativas como la suspensión del procedimiento a prueba (“vía de falta penal”) y procedimiento abreviado (“Juicio de oblación”), con algunas modificaciones al sistema procesal tradicional de carácter mixto<sup>6</sup>. En 2004 se dieron dos novedosas transformaciones en Nuevo León y Estado de México, que llamaron la atención por haber introducido los juicios orales en delitos no graves, aunque sin modificar la estructura del sistema, particularmente en los que se refiere a la regulación y trascendencia procesal de la averiguación previa.

<sup>4</sup> También se han registrado procesos de reforma penal en países europeos, tanto en la región occidental como, después de la caída del muro de Berlín, en la zona de Europa del Este.

<sup>5</sup> “...corriente...que procura extender a la región toda un modelo de enjuiciamiento penal que, rescatando los aspectos más positivos del instaurado en Córdoba (Argentina) en 1940 y luego en Costa Rica en 1973 (Sistema ‘mixto’ con juicio oral y público), incorpore las más modernas concepciones sobre administración de justicia en un sistema republicano y democrático, respetuoso de los derechos humanos” (Cafferata 1998: 1).

<sup>6</sup> Una de estas modificaciones es que “...a diferencia de los sistemas federal y de otras entidades federativas, en donde la acusación penal se precisa hasta la etapa de las conclusiones (acusación en abstracto), la legislación coahuilense pugna por el modelo de la acusación en concreto: el Ministerio Público desde el momento de ejercitar la acción penal tiene la obligación de concretar su pretensión punitiva” (Berchermann y Ríos, 21).

Posteriormente vinieron las reformas de Chihuahua y Oaxaca (2006), que implicaron un giro fundamental hacia un sistema procesal acusatorio y adversarial. En Zacatecas (2008) se aprobó un nuevo CPP y comenzó su vigencia en el Distrito Judicial de la Ciudad de Zacatecas en 2009.

Como se ha referido, el 19 de junio de 2008 se publicó una extensa reforma penal en materia de seguridad pública, justicia penal y delincuencia organizada. Quizá sea la reforma penal de mayor alcance desde 1917. La instrumentación de las mejoras al sistema es un desafío mayúsculo, pues se enfrenta un contexto de baja profesionalización de los operadores del sistema, inercias centenarias e intereses creados.

Lo que se ha dado en llamar “Sistema de Juicios Orales” consiste en un conjunto de instituciones que pretenden lograr una mejora cualitativa y cuantitativa del sistema penal. En lo cualitativo, se construye un sistema acusatorio (equilibrio entre atribuciones del ministerio público y el juez, dando la mayor relevancia al proceso penal y no a la averiguación previa como ocurre en el caso del modelo mixto), y adversarial (equidad entre el ministerio público y la defensa del imputado, y contradicción entre las partes al presentar pruebas), con oralidad, publicidad y equilibrio entre atribuciones oficiales y garantías ciudadanas (Artículo 20 Constitucional).

Algunos puntos relevantes de este aspecto de la reforma son los siguientes:

- El eje del sistema penal pasa a ser el juez, que rige el proceso y controla la actividad de la policía y el ministerio público.
- Todas las audiencias serán orales y grabadas, terminando con el anacrónico, ineficiente y poco transparente sistema de expedientes escritos.
- Se establece un proceso con un juez imparcial con igualdad entre las partes (ministerio público que acusa y el abogado defensor que asesora al acusado).
- La audiencia pública da transparencia al proceso y le dejará claro a la sociedad los hechos y la forma en que están siendo juzgadas las conductas.
- Establece mecanismos como los criterios de oportunidad, la justicia alternativa, la suspensión del procedimiento a prueba y formas de terminación anticipada del proceso penal (como el procedimiento abreviado)<sup>7</sup>.

Este conjunto de mecanismos alternativos es la contraparte del juicio oral. El juicio oral: un conjunto de procedimientos penales con equidad, transparencia, con una defensa adecuada y con una investigación moderna, es el referente de todo el sistema. Toda persona que sea

<sup>7</sup> El sistema de descongestión de las soluciones alternativas se contemplan en el nuevo texto del Artículo 17 Constitucional, párrafo tercero: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”. A estos mecanismos se suma la posibilidad de que el ministerio público justifique el cese de la investigación: “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley” (Artículo 21 Constitucional, párrafo 7°).

señalada como probable responsable de la comisión de un delito debe tener la certeza de que tiene derecho a un juicio oral.

Sin embargo, si los 200 mil procesos penales (sumando tanto los de competencia federal, como los de la local) que se presentan ante los jueces mexicanos cada año, se canalizaran hacia el juicio oral, el sistema simplemente se colapsaría, pues sería imposible contar con la infraestructura y el personal suficiente para desahogar las audiencias preparatorias y las propias de los juicios orales. Para que un sistema pueda instrumentar eficaz y eficientemente este modelo procesal, se requiere que no más de 5% de los casos llegue a juicio oral. En Chile hay regiones en las que menos de 0.5% de los casos derivan en juicio oral (Baytelman y Duce 2003: 22). El resto de los casos se canaliza a los mecanismos o soluciones alternativas. En la mayoría de los sistemas reformados entre 30% y 70% de los casos se resuelve por estos mecanismos.

Las dimensiones, expectativas y alcances de la reforma impactan a todos los actores del sistema:

- Como ya se refirió el juez pasa a ser el actor clave, al restaurarse su condición de rector del proceso y siendo éste el momento procedimental fundamental, que antes compartía con los alcances legales de la averiguación previa.

- El ministerio público recibe el desafío de reinventarse como un servidor público que desarrolle una investigación con procedimientos modernos, que permitan perseguir el delito de manera efectiva y con respeto a los Derechos Humanos; las actuaciones que el ministerio público realizaba por sí y ante sí mismo sin ningún contrapeso durante la averiguación previa, pierden la trascendencia legal que anteriormente tenían (como el valor probatorio); el ministerio público ahora comparte las atribuciones de investigación con la policía (Artículo 21 Constitucional, párrafo 1°); y pierde el monopolio de la acción penal, pues en esta área las víctimas reciben más atribuciones. A cambio, gana la posibilidad de desestimar la investigación de delitos menores (principio de oportunidad) y gana un rol estratégico en la utilización de mecanismos como el procedimiento abreviado y las soluciones alternativas, que, como se ha señalado, son la vía más frecuente por la cual se concluyen los asuntos en los sistemas con reforma.

- Se dan más derechos a las víctimas (Artículo 20 Constitucional, apartado C), entre ellos, participar como actor coadyuvante, impugnar resoluciones u omisiones del ministerio público, así como la posibilidad de que, en ciertos casos especificados por la ley, puedan ejercer la acción penal privada ante la autoridad judicial Artículo 21 Constitucional, párrafo 2°).

- Un sistema como el que se plantea demanda mayor profesionalismo y pericia de los abogados que intervienen en el sistema penal, por lo que se exige que los defensores sean abogados (en el sistema mixto cualquier persona puede llevar una defensa). Se señala que deberá desarrollarse un adecuado sistema de defensores públicos de buena calidad, para evitar que las personas de escasos recursos enfrenten el proceso con desventajas (Artículo 17 Constitucional, párrafo 6°).

- Por lo que se refiere a la policía, se le reconoce participación en la investigación de los delitos (Artículo 21 Constitucional, párrafo 1°), cuya operación tendrá como características

fundamentales ser civil, disciplinado, profesional y coordinado (Artículo 21 Constitucional, párrafo 10°).

A partir de la reforma constitucional de 2008, la Federación y los estados mexicanos deben transitar hacia sistemas procesales penales de corte acusatorio. La fecha límite para que el nuevo sistema esté vigente en todo el país es el 19 de junio de 2016.

A las reformas de Chihuahua y Oaxaca (2006), Zacatecas (2008) y Morelos (2008), previas a la Reforma Constitucional de junio de 2008, se ha sumado la instrumentación de la reforma en los estados de estado de México (entró en vigencia en octubre de 2009), Durango (vigencia: diciembre de 2009), Baja California (vigencia: agosto de 2010), Guanajuato (vigencia: 1° de septiembre de 2011) y Nuevo León (vigente desde el 1° de enero de 2012).

Otros cinco estados ya han aprobado la nueva legislación consistente con el Sistema Acusatorio Adversarial (en adelante SAA) y preparan su entrada en vigencia: Hidalgo (reforma publicada el 14 de marzo de 2011), Yucatán (reforma aprobada el 16 de noviembre de 2011), Michoacán (reforma publicada el 1° de febrero de 2012), Coahuila (Reforma aprobada en febrero de 2012) y Puebla (reforma aprobada en julio de 2012).

De acuerdo con información de la SETEC, para junio de 2012, veinte estados del país habían aprobado reformas a su legislación por la que instrumentaron los principios e instituciones del Sistema Acusatorio y Adversarial, estando vigente el nuevo sistema en 11 de esos estados. Actualmente en el Congreso de la Unión se discute una iniciativa de nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.

## 2. El seguimiento de la reforma: descripción metodológica del proyecto.

Al darse la instrumentación de las reformas se ha tenido la necesidad de evaluar los procesos de implementación. Pronto ha quedado claro que la reforma no es sólo un cambio legal, sino una interacción entre diversos factores sociales e institucionales (Damaska 1998; Binder 2000; Pásara 2004; Riego 2006; entre otros). Se ha hablado de que una primera generación de reformas se centró en el cambio legal; en tanto que una segunda generación de reformas (como la chilena) han aprendido que para desmontar las inercias del sistema mixto no basta cambiar leyes, sino que se requiere instaurar un nuevo modelo de gestión (Vargas 2007).

Se han hecho importantes aportaciones sobre reportes de experiencias de instrumentación, experiencias comparadas, lecciones aprendidas, mejores prácticas de instrumentación. Se refieren los desafíos del diseño de las normas, del contexto político, así como de la trascendencia de impulsar una nueva gestión de la justicia penal. En general, la mayoría de estas aportaciones coinciden en señalar los retos que implican la amplitud de las transformaciones, la magnitud de los cambios y la pluralidad de actores involucrados.

Los estados en los que ya ha iniciado la vigencia del SAA, han generando una serie de aprendizajes para el país y los futuros procesos de implementación, tanto en sentido de las buenas prácticas instaladas, como de las áreas de oportunidad y las intervenciones necesarias para atenderlas.

En México se comienzan a dar algunos reportes regionales y estudios sobre los procesos de reforma en los estados y las primeras fases de instrumentación. Así por ejemplo la Red de Investigaciones sobre Reformas Penales Comparadas ha promovido la redacción y publicación de reportes estatales en Jalisco, Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Baja California y Nuevo León. Así mismo se puede referir compilaciones como la de Cavazos, Sánchez y Tomasini (2009) sobre los retos de la reforma penal, así como el análisis de los primeros años de instrumentación de la reforma en Nuevo León (Ayala *et al.* 2009).

Con posterioridad a la Reforma constitucional, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (en adelante SETEC) ha desarrollado metodología sobre la planeación integral (SETEC s/f); propuesto lineamientos para el seguimiento y evaluación de la Reforma Penal en México (SETEC 2010); e impulsado la realización de estudios de seguimiento.

Una de las instituciones con mayor experiencia en el seguimiento de los procesos de instrumentación de la reforma penal en nuestro hemisferio es el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), que ha desarrollado indicadores comparados, documentación de mejores prácticas, así como una serie de recomendaciones para lograr mejoras sustantivas en el proceso de instrumentación de las reformas.

Por otra parte, uno de los objetivos del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México (PASJ) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es generar información de calidad para acompañar la toma de decisiones y apoyar la instrumentación de las reformas y mejoras al Sistema de Justicia Penal en México.

El PASJ de USAID solicitó apoyo al CEJA para desarrollar el Proyecto de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México. El proyecto tiene los siguientes

### 2.1. Objetivos:

1. Desarrollar un estudio eminentemente académico y de carácter altamente cualitativo (CEJA 2010: 5), que permita informar y enriquecer el debate sobre el proceso de instrumentación de la reforma penal en México.
2. Producir información acerca de los procesos de implementación de las reformas penales, mostrando su funcionamiento efectivo.
3. Determinar hasta qué punto los cambios esperados se han producido y hasta qué punto se han frustrado, en virtud de las debilidades de los procesos de implementación.
4. Generar información y compartir experiencias útiles para que los estados que han iniciado procesos de implementación mejoren la instrumentación y operación del SAA.

5. Contribuir a los estados que se encuentran en proceso de planeación de la reforma, para que consideren las mejores prácticas, áreas de oportunidad y lecciones aprendidas en los estados que han implementado el SAA.

### 2.2. Resultados del proyecto:

1. Un informe de situación de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en cada uno de los cinco estados mexicanos seleccionados (Chihuahua, Oaxaca, Zacatecas, Estado de México y Morelos), a partir de la metodología común, validados con operadores locales del sistema penal.
2. Un Informe General que dé cuenta de los principales resultados y los desafíos documentados y analizados en los cinco informes estatales.
3. Síntesis ejecutiva del Informe General
4. Información y material para la realización de seminarios de análisis y diseminación sobre las buenas prácticas documentadas y las áreas de oportunidad detectadas, a efecto de desarrollar propuestas que mejoren el proceso de implementación de las reformas penales, así como propuestas y programas de intervenciones de política específicas. De estas acciones se pueden derivar minutas, monografías y documentos de trabajo.

### 2.3. Breve descripción metodológica y actividades del estudio

La metodología desarrollada por CEJA para el seguimiento de los procesos de reforma penal plantea que los sistemas penales son muy complejos, pues involucran transformaciones normativas, institucionales, organizacionales y de cultura legal; e involucra la actuación e interacción de muchos actores (ministerios públicos, jueces, defensores, policías, organizaciones de la sociedad civil, entre otras). Por otra parte, los objetivos de la reforma son muchos y en ocasiones divergentes entre sí.

Por ello, al momento de plantear cómo abordar el estudio y seguimiento de los procesos de implementación surgen al menos dos alternativas: puede enfocarse en una institución o en algún objetivo particular de la reforma<sup>8</sup>; o bien, centrarse en “...el cambio de un conjunto de prácticas muy concretas en el funcionamiento normal de los sistemas judiciales” (CEJA 2010: 3).

Este segundo enfoque es de mayor utilidad para abordar el seguimiento de la reforma en su conjunto, pues incorpora la complejidad y las múltiples y diversas expectativas derivadas del cambio de paradigma planteado por la reforma penal. El documento metodológico del CEJA *Bases y herramientas para el Seguimiento de las Reformas Procesales Penales* refiere: “Contar con información acerca de estos elementos característicos de la reforma, como son los

<sup>8</sup> En este sentido CEJA ha realizado algunos estudios particulares sobre temas, aspectos o actores específicos de la reforma como el ministerio público (Duce y Riego 2007) o la prisión preventiva (CEJA 2011).



cambios de prácticas, constituye un paso indispensable para aproximarse a sus objetivos finales” (CEJA 2010: 3). Se concluye que si no se registra un cambio de operación en el sistema, no tiene mucho sentido esperar que se estén cumpliendo los objetivos de la reforma.

Entre las ventajas de adoptar este enfoque de centrarse en las prácticas, está que los principales objetivos de la reforma implican o asumen este cambio de prácticas. De igual forma, establecer pautas para determinar si se registra o no el cambio de prácticas, implican la observación y detección de “...aspectos muy concretos, identificables, observables y cuantificables” (CEJA 2010: 4), lo que permite detectar aspectos deficitarios (áreas de oportunidad) y, en consecuencia, diseñar y plantear intervenciones para superarlos.

Las características del proyecto de seguimiento de las reformas penales en México (con base en CEJA 2010: 4y 5):

1. Aproximación al proceso de implementación de la reforma penal basada en los cambios concretos y antecedentes empíricos (a la descripción del cambio normativo, se le agregó una perspectiva práctica que indaga sobre el funcionamiento real del sistema penal).
2. Diseño participativo de la metodología por parte del seminario de investigadores del proyecto, funcionarios de la SETEC y consultores de CEJA en abril de 2010.
3. Inclusión de componentes cuantitativos y cualitativos
  - Parte cuantitativa: información estadística y observación de audiencias.
  - Parte cualitativa: observaciones y entrevistas sobre el funcionamiento general del sistema.
4. Se analizan las prácticas (por ejemplo, en qué medida los actores han cambiado su forma de trabajar).
5. No se analizan los objetivos últimos de la reforma. Algunos indicadores e información obtenidos pueden aproximar evidencia sobre los resultados e impacto derivados de la operación del nuevo sistema de justicia penal, pero no se abordan de manera exhaustiva ni sistemática los objetivos de la reforma penal. La unidad de análisis, como se verá, son las prácticas en los diversos ámbitos del sistema penal y, particularmente, durante el desahogo de las audiencias<sup>9</sup>.

Las circunstancias y condiciones de la reforma penal en México no son muy distintas de las que se presentan en otros países de Latinoamérica. Se anticipaban diversas restricciones estructurales como: a) Carencia de información estadística, ya sea por inexistencia (como se documentó en algunas entidades como en el Estado de México), por estar incompleta o desactualizada, o por falta de acceso; b) Escasa disposición de recursos materiales y de tiempo

<sup>9</sup> Respecto de los lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la reforma penal desarrollados por SETEC, esta investigación aborda fundamentalmente el primer nivel: el desempeño del proceso de implementación de la reforma penal; y, en menor medida brinda información sobre flujos de asuntos, evidencia estadística y algunos indicadores que podrían ilustrar el segundo nivel que es el de resultados del nuevo sistema. Este estudio no realiza aportaciones significativas a los niveles de impacto de la reforma ni al de resultados de la operación e interrelación de cada actor procesal (SETEC 2010: 3 y ss.).

para el desarrollo de la investigación; así como, c) Carencia de investigaciones y estudios previos que permitieran contar con una línea de base.

Para enfrentar estas restricciones, la metodología de CEJA contempla que los estudios estatales se funden en la diversidad de fuentes y la “mirada experta”<sup>10</sup>. La metodología integra diversas fuentes de información, al contemplar marco normativo, estudios y literatura publicada, estadísticas oficiales publicadas y proporcionadas con mayor grado de detalle por las propias autoridades durante el trabajo de campo, así como la evidencia derivada de la observación de audiencias, de la observación no participativa y de las entrevistas a operadores. Con esta variedad de fuentes se puede tener una comprensión más amplia del proceso de implementación.

Además de esta diversidad de fuentes, los investigadores encargados de realizar el trabajo de campo y la redacción de los informes estatales son personas con mucha experiencia y conocimientos especializados en las características, alcance e implementación del SAA, así como experiencia académica en la realización de trabajo y en la redacción de reportes.

Para establecer y homologar la metodología de forma participativa, se conformó un seminario integrado por once investigadores invitados por USAID, tres profesionales de la SETEC<sup>11</sup>, por parte de CEJA coordinaron el seminario los consultores Leticia Lorenzo y Mauricio Duce. Este grupo se reunió en la Ciudad de México los días 28, 29 y 30 de abril de 2010. Se analizó la metodología, las pautas de seguimiento y las recomendaciones para la realización del trabajo de campo.

Se desarrolló una pauta de seguimiento con 167 rubros o reactivos a ser recolectados durante el estudio, ya fuera derivada del análisis de la normatividad, de la información estadística, de la observación de audiencias, de la observación no participativa o de las entrevistas. Esta pauta de seguimiento se estructuró en siete apartados:

- I. Aspectos introductorios (descripción de fuentes normativas y contenido de la reforma procesal y orgánica, datos de vigencia y regionalización, panorama estadístico de incidencia delictiva, asuntos penales ingresados, población penitenciaria).
- II. Prácticas relativas a la organización del trabajo de los diferentes operadores del sistema (mejoramiento de la gestión, distribución de casos, delegación de funciones, supervisión, registro, relaciones con otros operadores y otros aspectos de la operación de tribunales, ministerios públicos, defensoría pública y la policía).

<sup>10</sup> “Su confiabilidad [del estudio] se basa en la amplitud y variedad de las fuentes de información utilizadas, pero además, en la experiencia y el conocimiento acumulado que cada uno de los grupos de trabajo tiene sobre su respectivo sistema.” (CEJA 2010: 5)

<sup>11</sup> Los profesionales de SETEC que acudieron al seminario fueron Paulina Sánchez Román, Daniel Ramírez Echeverría y Federico De la Torre.

- III. Prácticas relativas a la transparencia del sistema respecto al público (formas de nombramiento de funcionarios, publicidad de audiencias y de sentencias, medios de información y consulta).
- IV. Prácticas relativas a los derechos del imputado (defensa técnica, acceso a antecedentes de la investigación, actuaciones durante la investigación, renuncia a garantías del imputado y terminación anticipada del proceso penal).
- V. Prácticas relativas al respeto a los derechos de las víctimas (atención e información, asistencia legal, medidas de protección y reparación).
- VI. Medidas cautelares (aspectos generales, defensa y control y funcionamiento práctico).
- VII. Otros temas (Adolescentes, diversidad cultural, medidas de seguridad y control de ejecución de penas).

Los informes estatales comparten la misma estructura. El capitulado de dichos informes se corresponde con cada uno de estos ocho apartados de la pauta de seguimiento.

Los investigadores tomaron la pauta como guía para sus informes, dando forma narrativa a la respuesta a cada una de las preguntas o aspectos contenidos en la pauta. En algunos casos donde se requería información estadística o registrar datos obtenidos al presenciar audiencias, se capturaron en el programa computacional de manejo de datos Excel de Windows Office. Con ese programa se realizaron las gráficas de los informes.

Los consultores de CEJA señalaron que para poder verificar de manera más objetiva el que se estuvieran dando los cambios de prácticas esperados en la operación de los sistemas penales, se requería que al menos hubiese transcurrido un año desde el inicio de la vigencia del SAA. De esta forma se determinó que se realizaría la investigación en cinco estados: Chihuahua<sup>12</sup>, Oaxaca<sup>13</sup>, Morelos<sup>14</sup>, Zacatecas<sup>15</sup> y el Estado de México<sup>16</sup> (en este último estado, la realización

<sup>12</sup> La reforma fue por criterio de gradualidad por región comenzando en la capital en enero de 2007; a partir de 2008 está vigente el SAA en todo su territorio (Chihuahua: 20).

<sup>13</sup> Entró en vigencia por regiones el 9 de septiembre de 2007 en la región del Istmo; al año siguiente se incorporó al nuevo sistema la región de La Mixteca. Después de varios aplazamientos, se retomó el avance de la reforma en la región de La Costa (9 de mayo de 2012) y se plantea que en mayo de 2013 comience la operación del SAA en la región de La Cuenca. El estado de Oaxaca está dividido en ocho regiones (Oaxaca: 22).

<sup>14</sup> En Morelos entró en vigencia el SAA en el distrito judicial de la capital el 30 de octubre de 2008; los distritos judiciales de Yautepec y Cuautla se incorporaron al nuevo sistema el 6 de julio de 2009 y los tres distritos judiciales restantes, a partir del primero de enero de 2012 (Morelos: 19).

<sup>15</sup> También con criterio de gradualidad por región, inició vigencia en el distrito judicial de la capital el 5 de enero de 2009; la segunda fase en los distritos de Fresnillo y Calera estaba programada para iniciar el 5 de enero de 2010; sin embargo se postergó. En julio de 2011 se planteaba reanudar el avance de la reforma en esas dos regiones pendientes, pero nuevamente su incorporación al SAA se ha diferido (Zacatecas: 16).

<sup>16</sup> En el estado más poblado del país (14 millones de habitantes) el nuevo sistema comenzó a operar el 1º de octubre de 2009 en 4 distritos judiciales incluido el de su capital, Toluca. En cuatro fases posteriores se programó la entrada en vigencia de los 14 distritos judiciales restantes. A partir de septiembre de 2011 el SAA ya está vigente en la todo el estado. (Estado de México: 9)

del trabajo de campo se programaría hasta octubre de 2010, una vez que se cumpliera un año de operación del nuevo sistema)<sup>17</sup>.

Se conformaron equipos de dos investigadores que reunirían información normativa y estadística, realizarían el estudio, trabajo de campo, análisis y el informe estatal en cada una de las cinco entidades federativas seleccionadas. Los equipos se conformaron de la siguiente manera<sup>18</sup>:

Chihuahua:	Raúl Guillén López, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Universidad Autónoma de Sonora. Armando Enrique Cruz Covarrubias, Miembro del SNI, Universidad Panamericana, Sede Guadalajara.
Oaxaca:	María Teresa Medina Villalobos, Consultora en temas de la reforma procesal penal y Derechos Humanos. Oscar Camarillo, Consultor en temas de reforma judicial.
Morelos:	Javier Carrasco Solís, Open Society, Justice Initiative y Consultor. Agustín Saucedo Rangel, Institución RENACE y Consultor.
Zacatecas:	Dr. German Guillén López, Miembro SNI, Universidad Autónoma de Sonora. Mtro. J. Jesús Ricardo Santos Hernández, Consultor en temas de la reforma procesal penal.
Estado de México	Dr. Rubén Vasconcelos Méndez, Miembro SNI, Consultor en temas de justicia penal. Dr. Heliodoro Araiza Reyes, Miembro SNI, Universidad Autónoma de Chihuahua.

En mayo de 2010 se enviaron por parte del PASJ de USAID oficios a las autoridades de los estados solicitando autorización y facilidades para la realización del estudio, y acreditando ante ellas al coordinador del estudio y a los investigadores designados para desarrollar los trabajos

<sup>17</sup> Dentro de este proyecto de seguimiento de la implementación de la reforma penal en México se ha iniciado el estudio en Durango y Baja California, que ya cumplieron un año de implementación del nuevo sistema. Se ha tenido estrecha relación con estas entidades, particularmente con Baja California, por lo que en el reporte general se puede avanzar alguna evidencia empírica comparada para algunas variables de estas dos entidades.

<sup>18</sup> Con posterioridad al seminario de abril, la Mtra. María de Lourdes Ayala Chapa de la Escuela Libre de Derecho de Monterrey y el Mtro. Antonio Varas Villavicencio del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, se disculparon por no poder seguir participando en el proyecto. Se invitó al Dr. Heliodoro Araiza y al Mtro. Oscar Camarillo, con quienes el coordinador del estudio realizó los días una y realizó una sesión de análisis de la metodología y los instrumentos y pautas desarrollados, para su incorporación en los equipos del Estado de México y Oaxaca, respectivamente.



en las respectivas entidades federativas. Generalmente, cada dependencia designó a un enlace para brindar facilidades a los investigadores durante el desarrollo del proyecto.

De esta forma se realizaron los siguientes pasos que llevaron a la elaboración de los cinco informes estatales del proyecto:

1. Análisis de la normatividad estatal (revisión del Código de Procedimientos, legislación penal sustantiva, de ejecución de sanciones, justicia alternativa, legislación orgánica y en general, el marco normativo relevante para la operación del sistema penal). Mayo-junio de 2010.
2. Acopio de información estadística sobre la operación del sistema penal en la entidad (mayo-junio de 2010)<sup>19</sup>.
3. Preparación de la agenda para el trabajo de campo. Junio de 2010<sup>20</sup>.
4. Realización de tres visitas a la entidad, en la que se presenciaron audiencias<sup>21</sup>, se entrevistó a funcionarios<sup>22</sup> y se solicitó información estadística específica sobre temas abordados por la pauta de seguimiento (junio-noviembre de 2010).
5. Seguimiento a solicitudes de información (octubre-diciembre de 2010).

<sup>19</sup> Además de la información disponible y la solicitada a las autoridades locales por los investigadores, la coordinación del estudio preparó una base de datos sobre la trayectoria entre 2007 y 2011 de la incidencia delictiva, población penitenciaria, asuntos penales iniciados anualmente e indicadores procesales como tasas de procesamiento y de condena. De esta forma, como lo establece la pauta de seguimiento, cada informe estatal presenta un capítulo de indicadores del sistema penal, que permite establecer una línea de base para el análisis del antes y después de la reforma en la entidad.

<sup>20</sup> Para dejar el tiempo suficiente para que la operación del SAA en el Estado de México cumpliera el año, de acuerdo con el criterio de selección de los estados ya referido, se programó el trabajo de campo en esa entidad para finales de octubre de 2010.

<sup>21</sup> La observación de audiencias pretende brindar evidencia principalmente de tipo cualitativa (observación de prácticas), aunque basada en aspectos concretos, objetivos y cuantificables (CEJA 2010: 5); en lo cuantitativo, permitió una muestra suficientemente amplia de las audiencias realizadas durante el mes o las semanas de las visitas, aunque no estadísticamente representativa de las audiencias desarrolladas durante el año (CEJA 2010: 6). En el diseño del estudio se planteó la necesidad de acudir a todos los juicios orales que se realizaran durante un mes en los estados estudiados. En el trabajo de campo uno de los primeros hallazgos fue la escasez de juicios orales realizados, como se reporta en este informe. Sólo en Morelos y Chihuahua se pudo presenciar más de cuatro juicios orales durante un mes. En los otros estados se tuvo que estar atento a la agenda judicial para trasladarse a las entidades a presenciar los juicios orales programados. En el caso de Oaxaca se presenciaron dos juicios orales en dos meses distintos. Del resto de audiencias se tuvo una amplia muestra de observación. En el estudio se presenciaron 248 audiencias en los cinco estados. A las audiencias de debate de juicio oral acudían ambos investigadores encargados del informe estatal, en los demás casos solían distribuirse la asistencia a las audiencias y por la tarde comparaban sus notas. El Coordinador del estudio también acompañó en diversas ocasiones a los equipos durante el trabajo de campo.

<sup>22</sup> La pauta señala en las diversas temáticas y reactivos que deben abordarse al entrevistar a determinados funcionarios. Por ejemplo, en las indicaciones de la metodología sobre cómo los investigadores deben elaborar el informe sobre observación de juicios orales, se señala entre las actividades de investigación, se haga “Una breve entrevista con el abogado defensor al inicio o al término de cada juicio a observar” (CEJA 2010: 14). En la pauta de seguimiento se incluyen reactivos para entrevistar a determinados funcionarios. De esta forma, se trata de entrevistas semi estructuradas, pero se enfatizó en los seminarios de desarrollo de la metodología, que la pauta era flexible y que se podía aprovechar las entrevistas para obtener evidencia sobre otras variables de la pauta o bien, resolver dudas sobre aspectos normativos u operativos del sistema, así como plantear algunas de las percepciones sobre las prácticas observadas (Duce 2010).

6. Redacción del reporte preliminar (diciembre de 2010).
7. Circulación de los informes entre el equipo de investigadores y los consultores de CEJA (diciembre de 2010- enero de 2011).
8. Seminario de retroalimentación con la participación de los once investigadores del proyecto, Leticia Lorenzo y Mauricio Duce de CEJA (México, D.F., 20 y 21 de enero de 2011). Se determinó que había que regresar en una cuarta visita a los estados para completar faltantes de la pauta de seguimiento.
9. Cuarta visita a los estados (febrero-junio de 2011).
10. Seguimiento a solicitudes de información y, en algunos casos (como en el Estado de México), se optó por hacer consultas a través de los mecanismos de acceso a la información pública (marzo-octubre de 2011).
11. Retroalimentación virtual a los avances de los informes estatales de los investigadores del proyecto y de profesionales de CEJA (marzo- octubre de 2011).
12. Realización de seminarios locales de validación, consistentes en enviar el informe estatal a las instituciones operadoras del sistema y realizar seminarios con las PGJE, los tribunales, las oficinas de la defensoría pública y policías<sup>23</sup>. En estos seminarios se dio valiosa retroalimentación a los informes y se enriquecieron la información y conclusiones del estudio. (Zacatecas y Chihuahua: mayo de 2011; Oaxaca: junio de 2011; Morelos: agosto de 2011; Estado de México: octubre de 2011).
13. Redacción de la versión final de los informes estatales (junio-noviembre 2011).
14. Retroalimentación y aval CEJA a los informes estatales (agosto de 2011 – enero de 2012).
15. Redacción del Informe General y su síntesis (febrero-marzo de 2012).
16. Retroalimentación y aval de CEJA al Informe General y su síntesis (abril de 2012).

<sup>23</sup> Se envió a los enlaces y titulares de las dependencias de los sistemas penales locales con las que se había trabajado el informe general, una o dos semanas antes del seminario. Los seminarios se hacían generalmente por separado con cada dependencia, sólo en los casos de Oaxaca y Zacatecas la defensoría pública y los funcionarios judiciales participaron en un mismo seminario. Se solicitaba a los titulares que se circulara el documento y se invitará a personal representativo de las diversas áreas y roles de la institución, así como cualquier funcionario que manifestara su interés por participar en el seminario. Tuvimos valioso apoyo de los órganos implementadores de Chihuahua y Zacatecas, que fueron enlaces decisivos y muy valiosos para organizar las visitas y convocar a los seminarios. Agradecemos, respectivamente, a los Licenciados César Cabello y Raúl Carrillo del Muro su invaluable apoyo. En la mayoría de los seminarios participaron algunos de los funcionarios que habían sido entrevistados durante el trabajo de campo; sin embargo, en su mayoría acudían funcionarios y directivos interesados en retroalimentar aspectos en los que consideraban que la percepción del desempeño de la institución podría ser mejorada. En Zacatecas y Oaxaca las procuradurías mostraron particular interés y participaron los propios procuradores con sus colaboradores más cercanos, ofreciendo información adicional y con mayor detalle. Generalmente los seminarios con las procuradurías tuvieron la presencia de uno o varios subprocuradores y por supuesto, ministerios públicos, peritos, policías ministeriales y personal administrativo y de sistemas. En los seminarios con los poderes judiciales acudían principalmente jueces, directivos de los institutos de capacitación judicial y del Consejo de la Judicatura (frecuentemente nuestros enlaces con el poder judicial); así como administradores de salas de audiencias y personal del área de sistemas. Muy pocos magistrados. No acudieron a ninguno de estos seminarios los titulares del Poder Judicial. En los seminarios se recibió valiosa retroalimentación tanto sobre aspectos generales, de estructura, como observaciones puntuales sobre el informe previamente circulado entre los asistentes. Se agradece a todos y cada uno de los asistentes sus aportaciones decisivas, que pueden apreciarse a lo largo de los informes estatales.

### 17. Retroalimentación de la SETEC y aprobación para coeditar el Informe General y su síntesis ejecutiva (mayo-agosto de 2012).

En este Informe General se presentan de manera sintética los principales hallazgos, tanto en los resultados positivos y mejores prácticas documentadas, como en las áreas de oportunidad y mejora detectadas. Estos hallazgos se presentarán en los cinco apartados siguientes:

- Presupuesto y gasto de los sistemas penales
- Prácticas de transparencia, publicidad y difusión del sistema.
- Prácticas de trabajo en el Ministerio Público.
- Prácticas de trabajo en los tribunales.
- Prácticas de respeto a los derechos del imputado.
- Prácticas respecto de los derechos de la víctima.

Los informes estatales abordan con detalle las prácticas, los resultados de la aplicación del SAA, así como las áreas de oportunidad y mejora. Este informe General cita y remite frecuentemente a los informes estatales, cuya ficha bibliográfica aparece completa en la bibliografía. En el texto de este informe las referencias a los informes estatales se harán con el sistema de citas Harvard refiriendo estado y la página del informe estatal al que se remite, por ejemplo: (Oaxaca: 22).

El estudio se orientó en particular a las regiones y distritos judiciales en los que opera el nuevo sistema de justicia. Cuando la información se refiera a todo el estado se mencionará esta situación de manera expresa, en caso contrario, deberá entenderse que la información se refiere a las regiones y distritos judiciales en los que opera el SAA.

### 3. Presupuesto y gasto de los sistemas de justicia penal

El tema presupuestal se ha tornado en ámbito de argumentación fundamental en la adopción de la reforma penal. Existen considerables inversiones iniciales en infraestructura y capacitación, y durante los años de transición entre la atención a los asuntos del sistema de justicia anterior y la progresiva operación del SAA en los distritos judiciales en los que entra en vigencia el nuevo sistema, aumenta la estructura y el personal de las organizaciones del sistema de justicia. Estas inversiones iniciales no siempre son compensadas por el mejor uso de los recursos que promete la operación de los mecanismos de resolución alternativa de la reforma.

La información disponible en los estados estudiados no permite conocer el monto exacto de las inversiones derivadas del proceso de implementación de la reforma. El único informe estatal que reporta información sobre el costo de la reforma es Chihuahua. Sus autores reportan:

“El total de gasto llevado a cabo por el gobierno, hasta marzo de año 2010<sup>24</sup>, con motivo de la implementación de la reforma penal de Chihuahua ascendió a 3, 171´134,953 [tres mil, ciento setenta y un millones, ciento treinta y cuatro mil, novecientos cincuenta y tres] pesos mexicanos, equivalente a 264´261,246 [doscientos sesenta y cuatro millones, doscientos sesenta y un mil, doscientos cuarenta y seis] dólares, de los cuales 1,729, 289,993 pesos (144,107,499 dólares<sup>25</sup>) fueron aportados del presupuesto estatal, y 1, 441, 846, 960 pesos (120, 153,913 dólares) fueron aportaciones del fondo que pertenecía al programa nacional de seguridad pública, una proporción del 70% de la Federación y un 30% del Estado, (según datos publicados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal - SETEC)”<sup>26</sup>.

La cifra parece corresponder realmente a los costos específicos para implementar el nuevo sistema, pues de acuerdo con la tabla 2, el gasto gubernamental en la reforma para los primeros dos años de su instrumentación, habrían representado aproximadamente un 150% del presupuesto promedio anual de la entidad para la operación del sistema de justicia (de ambos sistemas procesales), lo que resulta muy plausible.

En Oaxaca a través de los mecanismos de acceso a la información se solicitó el monto presupuestal dedicado solo por el Poder Judicial a la implementación de la reforma, reportándose (ver tabla 1) que en la Región del Istmo, durante 2007 se destinó a este fin una inversión de 18 millones de pesos (aproximadamente 1.44 millones de USD)<sup>27</sup>; en tanto que durante 2008 en la Región de la Mixteca, se dedicaron a tal efecto casi 19 millones de pesos (aproximadamente 1.5 millones de USD).

<sup>24</sup> No se especifica si se considera sólo los recursos aplicados desde el inicio de la vigencia en enero de 2007 o si también contempla los gastos previos de adecuación de infraestructura y capacitación.

<sup>25</sup> Los autores utilizan un tipo de cambio promedio de 12 pesos por dólar americano. (*Ibidem*).

<sup>26</sup> (Chihuahua: 16-17)

<sup>27</sup> Considerando un tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar americano.

**Tabla 1.**

Inversión para la implementación del sistema Acusatorio y Adversal en Oaxaca (pesos)		
Conceptos	2007 Istmo	2008 Mixteca
Servicios Personales	6,456,050.93	6,156,995.53
Bienes Muebles e Inmuebles	11,590,128.16	12,797,810.38
<b>Total</b>	<b>18,046,179.09</b>	<b>18,954,805.91</b>

FUENTE: Información proporcionada por la Unidad de Enlace del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en virtud de solicitud realizada por la autora del informe estatal (Tomado de Oaxaca: 44).

Por su parte, el *Informe Morelos* reporta que en los presupuestos que van del 2007 al 2011 se destinaron 151.5 millones de pesos (unos 12.1 millones de USD) a cuatro rubros relacionados específicamente a la implementación de la reforma (Morelos: 28): Los autores refieren que se tratan de programas muy específicos de construcción y equipamiento de salas de audiencias, pero no contempla la capacitación ni los sueldos de los funcionarios que operan el nuevo sistema, por lo que señalan que los recursos asignados a la implementación del nuevo sistema deben ser muy superiores a los referidos en esos cuatro rubros particulares del presupuesto.

El *Informe Estado de México*, refiere la información presupuestal de los últimos seis años para las diversas organizaciones del sistema penal, y señala que no se dispone de la información específica sobre los recursos destinados a la implementación del SAA. Tampoco los autores del *Informe Zacatecas* pudieron acceder a los datos desagregados del presupuesto dedicado específicamente a la implementación de la reforma.

La metodología desarrollada e impulsada por la SETEC para la realización de la planeación integral de la implementación del SAA en los estados que preparan la entrada en vigencia de la reforma penal contempla una proyección de necesidades y una planeación presupuestal que permitirá conocer mejor la demanda de recursos del proceso de implementación y su composición, así como dar seguimiento a la eficiencia y efectividad con la que se aplican (Cfr. SETEC-INAP s/f).

Como un ejercicio para apreciar las variaciones en los recursos empleados en el proceso de implementación de la reforma y la transición en la aplicación de ambos sistemas de justicia en los cinco estados estudiados se compara en términos reales (aplicando el índice de Precios al

Consumidor del Banco de México, como factor de inflación del periodo) el presupuesto del sistema de justicia per cápita y como proporción del presupuesto total estatal de 2012 respecto del presupuesto de dos años antes del inicio de la vigencia<sup>28</sup>.

Como precisiones respecto de la información contenida en la Tabla 2, se señala que para 2012 la reforma estará vigente en todo el territorio de los estados de Chihuahua (ya desde 2008), Estado de México y Morelos, aunque todavía hay una muy significativa carga de trabajo, sobre todo en el Estado de México y Morelos, del sistema anterior, por lo que en diversos distritos judiciales, coexisten estructuras y personal que operan el sistema mixto y el sistema acusatorio en la misma demarcación. De acuerdo con lo observado en Zacatecas, es hasta tres años después de la entrada en vigencia del nuevo sistema, que los costos de esta duplicación de estructuras descienden significativamente.

En lo que se refiere a Zacatecas, la reforma está en el Distrito judicial de la capital, donde habita el 10% de la población del estado; en el caso de Oaxaca sólo está vigente el SAA en tres de ocho regiones del estado (en dos durante la realización del estudio). En estas dos entidades, el resto de la población y de las organizaciones del sistema penal se encuentran bajo la vigencia del sistema mixto.

El presupuesto que se refiere corresponde al de las organizaciones del sistema penal de cada estado sin que se pueda separar la proporción de los recursos que se destinan al sistema mixto tradicional y al nuevo SAA. Se consideró, en el presupuesto del sistema de seguridad y justicia de cada estado, los recursos de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, el Poder Judicial y el Sistema Penitenciario, con las diversas denominaciones adoptadas en cada estado (por ejemplo en Chihuahua la Fiscalía General ha concentrado, además de las funciones y recursos de la procuración de justicia, los de seguridad pública y el sistema penitenciario). En el anexo II de este informe se podrán apreciar los presupuestos desagregados por dependencia en cada estado, así como la información obtenida y presentada por los autores de los informes estatales.

<sup>28</sup> No se toma el presupuesto de un año antes del inicio de la vigencia, en virtud de que ya en ese periodo las inversiones en infraestructura y capacitación para preparar la entrada en vigencia son considerables y sesgarían el análisis, que pretende ver la diferencia entre el antes y el después de la reforma.

**Tabla 2**  
**Comparativo presupuestal del 2012, respecto de dos años antes de la entrada en vigencia del SAA (en términos reales, a pesos contantes, de dos años antes de la entrada en vigencia del SAA en cada estado).**

Rubro presupuestal	Chihuahua (2005/2012)	Estado de México (2007/2012)	Morelos (2006/2012)	Oaxaca (2005/2012)	Zacatecas (2006/2012)	
<b>Variación per cápita</b>	56.3%	49.8%	82.8%	34.4%	114.9%	
<b>Variación como proporción del presupuesto estatal</b>	0.2%	12.7%	54.0%	15.7%	15.8%	
<b>Presupuesto Seguridad y Justicia 2012</b>	<b>Per cápita</b>	\$876.8 (70.1 USD)	\$691.7 (55.3 USD)	\$818.2 (65.45 USD)	\$449.6 (36 USD)	\$762.8 (61 USD)
	<b>Total</b>	2,986,662,047 (238,932,963 USD)	485 (839,810,199 USD)	1,454,095,989 (116,327,679 USD)	1,709,472,713 (136,757,817 USD)	1,137,054,661 (90,964,373 USD)
	<b>% del presupuesto estatal</b>	8.1%	7.1%	9.8%	4.6%	5.4%
<b>Presupuesto Seguridad y Justicia anterior</b>	<b>Per cápita</b>	560.9 (44.9 USD)	461.8 (36.9 USD)	447.5 (35.8 USD)	334.5 (26.8 USD)	354.9 (28.4 USD)
	<b>Total</b>	1,826,408,000 (146,112,640 USD)	6,666,614,441 (533,329,155 USD)	731,560,000 (58,524,800 USD)	1,188,626,389 (95,090,111 USD)	490,795,550 (39,263,644 USD)
	<b>% del presupuesto estatal</b>	8.1%	6.3%	6.4%	5.4%	4.7%

FUENTE: Con base en los presupuestos de egresos de los estados publicados en sus periódicos oficiales. Al presupuesto de 2012 de cada estado se le aplicó el Índice de Precios al Consumidor del Banco de México con base en el año que se indica (dos años antes del inicio de la vigencia de la reforma en cada caso). En caso de duda sobre el monto de las cifras presupuestales más abultadas y para no colocar cada una de las cantidades con letra, se refiere, como ejemplo, que en 2012 los presupuestos estatales dedicados al ámbito de la seguridad y la justicia estuvieron en el rango desde 1,137[mil, ciento treinta y siete] millones de pesos en Zacatecas hasta los 10,497 [diez mil, cuatrocientos noventa y siete] millones de pesos del Estado de México.

Por otra parte, el presupuesto de los poderes judiciales, corresponde a los órganos de justicia estatales de todas las materias (civil, mercantil, de familia y pena, principalmente) y de primera y segunda instancia<sup>29</sup>.

Como se puede apreciar en la tabla 2, los cinco estados estudiados tuvieron un crecimiento presupuestal en términos reales; sin embargo, los problemas e inseguridad y violencia experimentados recientemente en el país (y particularmente entre los estados estudiados, Chihuahua y Morelos) implicaron que los principales incrementos presupuestales se dieran en el ámbito de policía y seguridad pública (ver tabla 3).

**Tabla 3.**  
**Variación presupuestal por dependencia en términos reales**

Estado	Secretaría de Seguridad	Procuraduría de Justicia	Poder Judicial
<b>Chihuahua (2005 - 2012)</b>	N.A. <sup>30</sup>	71.5%	42.9%
<b>Estado de México (2007 - 2012)</b>	74.4%	35.0%	55.4%
<b>Morelos (2006 - 2012)</b>	265.6%	68.6%	48.1%
<b>Oaxaca (2005 - 2012)</b>	N.D.	64.3%	131.0%
<b>Zacatecas (2006 - 2012)</b>	N.D.	115.0%	65.6%
<b>Total</b>	<b>135.0%</b>	<b>26.7%</b>	<b>58.4%</b>

N.A: No aplica; N.D: No disponible. FUENTE: Con base en los presupuestos de egresos de los estados publicados en sus periódicos oficiales. Al presupuesto de 2012 de cada estado se le aplicó el Índice de Precios al Consumidor con base en el año que se indica (dos años antes del inicio de la vigencia de la reforma en cada caso).

<sup>29</sup> Algunos estudios que han realizado una estimación de los recursos destinados a la atención de los asuntos de competencia penal en los estados, calculan que 35% del presupuesto de los tribunales se destinan a la materia criminal. (Cfr. Zepeda 2006: 11). Esta estimación se hizo a partir de información desagregada del Distrito Federal, Jalisco y Nuevo León, sin que sean extrapolables al resto de las entidades.

<sup>30</sup> En Chihuahua se creó en 2010 la Fiscalía General en la que se fusionaron las dependencias de Seguridad Pública, Procuraduría de Justicia y el Sistema Penitenciario.



El presupuesto de la procuración de justicia se incrementó en general pero en menor medida que el Poder Judicial. En Zacatecas se duplicó el presupuesto, a pesar de que la reforma está vigente en un distrito judicial que comprende a 10% de la población y 25% de la carga de trabajo. Gran parte del recurso se ha destinado a nueva infraestructura. En Chihuahua, se creó en 2010 la Fiscalía General en la que se fusionaron las dependencias de Seguridad Pública, Procuraduría de Justicia y el Sistema Penitenciario. Llama la atención el descenso del presupuesto de la Procuraduría de Justicia de Oaxaca, posiblemente porque en 2012, a diferencia de 2005 el presupuesto de la Agencia Estatal de Investigación (la policía investigadora) se reporta por separado. En la información presupuestal publicada en el Periódico Oficial de la entidad no se localizó los recursos destinados a esa dependencia.

Los poderes judiciales de las cinco entidades federativas incrementaron sus presupuestos significativamente, y en el caso de Oaxaca se incrementó en más del 100% en términos reales, en buena medida el aumento se ha destinado a la construcción y mantenimiento de la nueva sede del Poder Judicial en la Ciudad Administrativa de la capital del Estado. En las regiones con reforma las inversiones han sido reducidas pero funcionales. En Tehuantepec y en Juchitán, antiguos salones de baile fueron adecuados como sedes de las salas de audiencia, con distribución de espacios y mobiliario muy dignos. El Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en 2011, el Lic. Héctor Anuar Mafud Mafud refería a la autora del informe estatal, que con 30 millones de pesos (2.4 millones de USD) en el ámbito judicial, se había puesto en marcha la reforma en la región del Istmo en 2007 (Oaxaca: 17).

La asignación de los recursos adicionales de los poderes judiciales de los estados se han destinado en primer orden de magnitud a la construcción y adecuación de infraestructura; en segundo lugar, el aumento obedece al incremento en el número de plazas y, en tercer término a las actividades de capacitación.

En los estudios comparados el ámbito internacional se destaca la importancia de contar con recursos suficientes para sostener el cambio, la profunda transformación de la policía y del sistema de justicia penal, así como para impulsar y mantener una implementación adecuada. Aunque en la mayoría de los países de Latinoamérica los recursos públicos son escasos, las sociedades han hecho esfuerzos por dotar, en la medida de sus posibilidades, de recursos a estos procesos. Se ha señalado que el principal problema no es de insuficiencia de recursos (Pásara 2004: 554), sino la oposición y resistencias que enfrentan los procesos (Riego 2006).

En México, las autoridades locales que han instrumentado la reforma han hecho inversiones muy significativas, pero existen casos como el de Oaxaca, que demuestra que se pueden tener instalaciones muy dignas y mecanismos de registro electrónicos solventes y funcionales con inversiones modestas.

## 4. Prácticas de transparencia, publicidad y difusión del sistema.

### 4.1 Transparencia institucional

En la mayoría de los Estados se percibe un relevo generacional en las organizaciones operadoras. Muchos de los nuevos ministerios públicos venían del sistema mixto, otros son abogados jóvenes que se interesaron y se especializaron en el nuevo sistema. Los nuevos jueces de control (como los denomina la Constitución Federal) o garantía ya eran jueces o secretarios de juzgado en el sistema tradicional. En la mayoría de los casos se reporta procesos de selección y concursos por oposición, particularmente para puestos en la judicatura (así lo reportan los informes de Estado de México, Chihuahua y Oaxaca). En términos generales son funcionarios más jóvenes que los del sistema mixto. Del mismo modo se señala que los funcionarios seleccionados para el nuevo sistema cubren el perfil desarrollado previamente que se ha dado capacitación y especialización sobre las destrezas del nuevo sistema.

Los supuestos para la remoción de funcionarios judiciales son estrictos y los procedimientos administrativos y políticos están previstos en la legislación; en el caso de los funcionarios del ministerio público su permanencia en la institución es más vulnerable y las decisiones sobre su remoción o no ratificación de sus nombramientos están expuestas a decisiones discrecionales de los directivos de las procuradurías de justicia.

### 4.2 Acceso a la información sobre la operación del nuevo sistema

En las instituciones del sistema de justicia penal se mantiene una cultura de restricción de información, particularmente en virtud de que la justicia penal y su relación con la seguridad ciudadana hacen que estos temas sean social y políticamente muy sensibles. Se mantienen criterios de reserva para entregar información. Los encargados de la información estadística deben solicitar anuencia a los altos funcionarios para atender solicitudes de información y ésta suele tardar en fluir hacia los solicitantes.

En algunos casos se obtuvo mejor información cuando directamente la entregaban algunos funcionarios menores en juzgados, que la que se recibía después de una solicitud formal a la administración centralizada. En los seminarios de validación fue evidente este divorcio entre algunas cifras oficiales y la percepción de los operadores que acudían a los seminarios (se citarán las principales discrepancias reportadas por los informes estatales).

En cuanto a la calidad de la información disponible el panorama es heterogéneo. En general las instituciones del sistema penal, particularmente en el ámbito judicial generan más información y de mejor calidad que las dependencias de otras entidades federativas sin reforma. Así mismo, presenta esta información niveles de desagregación significativos y consistentes con la información valiosa para un sistema acusatorio (medidas cautelares impuestas, consideraciones de género, situación jurídica, entre otros). En la página de internet del Tribunal de Chihuahua la información que era publicada entre 2007 y 2010 era muy valiosa, pero se ha dejado de



actualizar. Una visita a la misma en julio de 2012 muestra solo alguna información general, y ya no específica para cada fase procesal, medidas cautelares o tipo de audiencias. Una visita a la misma en julio de 2012 muestra solo alguna información general, y ya no específica para cada fase procesal, medidas cautelares o tipo de audiencias.

La información fue más desagregada y de mayor calidad en Chihuahua y Oaxaca (este flujo de información fue decisivo para que estos dos informes fueran los primeros en ser concluidos y avalados por CEJA).

En otros casos la información sobre el nuevo sistema se ha desarrollado muy poco, presentándose frecuentemente mezclada con la del sistema mixto (en ocasiones se informa en conjunto sin hacer separación entre el sistema mixto y el SAA) y se siguen utilizando términos propios del anterior sistema.

En los anuarios estadísticos de los estados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la información de las procuradurías estatales sigue siendo presentada con las categorías del sistema mixto, como “averiguación previa”, “auto de formal prisión”, etc. En las estadísticas judiciales en materia penal, si se presenta un apartado especial para información del nuevo sistema de justicia acusatorio adversarial para Chihuahua, Morelos y Oaxaca (alguna de la cual se cita en este informe general y en los de dichos estados).

Por lo que se refiere a los Estados de Zacatecas y Estado de México fue difícil obtener información solicitada para la elaboración de los informes. En Zacatecas se obtuvo información del Poder Judicial, no así de la Procuraduría. Sólo después de la realización del seminario local con la Procuraduría fluyó información que permitió mejorar significativamente el análisis. En lo que se refiere al Estado de México no se pudo obtener la información estadística solicitada, a pesar de que se obtuvo la anuencia y el apoyo para realizar el trabajo de campo y la aprobación verbal de nuestras solicitudes de información. El análisis estadístico se realizó sobre la información pública de los informes de labores, así como de información obtenida a través de solicitudes en los módulos de acceso a la información<sup>31</sup>.

Después de los seminarios con la Procuraduría y el Poder Judicial del Estado de México (octubre de 2011), estas instituciones ofrecieron enviar información más actualizada, advirtiendo que no estaba sistematizada ni suficientemente desagregada. En el caso del Poder Judicial no se recibió dicha información. Como se podrá apreciar en la siguiente sección, la información proporcionada por la Procuraduría del Estado de México no fue suficiente para permitir estimar el flujo de asuntos en investigación en esa entidad federativa.

<sup>31</sup> En respuesta proporcionada por el Módulo de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, número 345/MAIP/PGJ/2011, de fecha 12 de agosto de 2011, en relación a la solicitud de información sobre el desahogo de carpetas de investigación y de aplicación de mecanismos del principio de oportunidad, al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, con número de folio 00146/PGJ/IP/A/2011, pág. 2, se señaló que “no hay información sistematizada al respecto” (Estado de México: 45).

Carecer de sistemas de información adecuados es un gran pasivo para un proceso de implementación de reformas, pues no permite un seguimiento objetivo de las metas y los resultados, ni permite estimar las necesidades de intervenciones específicas (Vargas 2007: 30). Lo que no puede medirse no puede mejorarse.

#### 4.3 Acceso a la información pública.

Un déficit importante en esta materia es que en algunos Estados se niega a terceros al proceso penal el acceso a los registros de imagen y audio de las audiencias, argumentando falta de interés legítimo en el asunto; en ocasiones tiene que solicitarse a través de los mecanismos institucionales previstos por la legislación de transparencia y acceso a la información pública (Oaxaca: 47)<sup>32</sup>. Algo similar ocurre en el Estado de México, donde los juzgadores no acceden a la solicitud de registros (video y audio) de las audiencias por parte de terceros ajenos a la causa penal de que se trate. Sólo en caso de que los solicitantes acudan a la unidad de acceso a la información del tribunal se autoriza que se genere una versión pública (ocultando rostro y omitiendo datos personales de quienes intervienen en la audiencia). La legislación local en materia de acceso a la información establece como principio, que cuando las personas no aceptan expresamente la publicidad de sus actos, se tienen como información reservada (Estado de México: 17).

En Chihuahua antes de iniciar las audiencias se les pregunta a las partes si están de acuerdo en que los registros de las audiencias puedan ser utilizados para fines didácticos y académicos<sup>33</sup>. El principio que debería prevalecer es que si la audiencia es pública, también lo sean sus registros, máxime cuando así se dispone en la gran mayoría de los Códigos Procesales.

#### 4.4 Relación con los medios y opinión pública.

En un contexto de inseguridad ciudadana y violencia, el argumento de que un nuevo modelo de justicia penal no es la principal medida para revertir la inseguridad<sup>34</sup>, no es un argumento fácil

<sup>32</sup> Los cinco informes estatales se citaran refiriendo el nombre del estado a que corresponde el informe y la página. De esta forma, en este caso se está citando información que aparece en la página 47 del *Informe Oaxaca*, elaborado por la Mtra. Teresa Mediana. Al comienzo de la bibliografía aparece la ficha de los cinco informes estatales desarrollados durante esta fase del proyecto.

<sup>33</sup> En el Estado de México los juzgadores no acceden a la solicitud de registros (video y audio) de las audiencias por parte de terceros, sólo en caso de que los solicitantes acudan a la unidad de acceso a la información del tribunal se autoriza que se genere una versión pública (ocultando rostro y omitiendo datos personales de quienes intervienen en la audiencia). La legislación local en materia de acceso a la información establece como principio, que cuando las personas no aceptan expresamente la publicidad de sus actos, se tienen como información reservada (Estado de México: 17).

<sup>34</sup> Desde luego el ministerio público puede realizar aportaciones decisivas al involucrarse en políticas preventivas locales, realizar una persecución inteligente (estratégica), oportuna y eficaz y el impacto de su tarea en la reducción de la impunidad y la consiguiente potenciación del efecto disuasivo de las penas (Duce y Riego 2007: 79 y ss); sin embargo autores como Duce y Pérez Perdomo (2001, particularmente pp. 783 y ss.) y Pásara (2007, particularmente pp. 46 y ss.) coinciden en que el proceso penal tiene escasa incidencia en el fenómeno delictual y en la percepción de inseguridad ciudadana. Las aportaciones marginales del sistema de justicia a la

de asimilar por parte de la opinión pública; por el contrario, se ha llegado a responsabilizar de la inseguridad y violencia al nuevo sistema (como en Chihuahua). Esta percepción adversa a la reforma se pudo constatar en los estados en los que se realizó el estudio<sup>35</sup>. Algunos Estados han tratado de revertir estas tendencias, divulgando información y análisis que muestran avances bajo el nuevo modelo (organizaciones de la sociedad civil en Chihuahua).

En Morelos, lo mismo que en Chihuahua, se “hizo una campaña de sensibilización de la sociedad y medios a través de spots televisivos, conferencias, cursos y eventos de difusión con la finalidad de explicar la transición” (Chihuahua: 18).

Se advirtió como área de oportunidad en este rubro, que no se genera ni divulga información estratégica (a pesar de su existencia) para comunicar mejor el alcance y beneficios de la reforma. Cuando se critica infundadamente al nuevo modelo de justicia penal, no se muestra la evidencia que podría demostrar que el sistema acusatorio y adversarial supera al anterior (mejora en el combate a la impunidad, bajas tasas de “retorno” al sistema, cumplimiento de más de 90% en los acuerdos reparatorios, etc.).

#### 4.5 Publicidad de los juicios.

Durante el trabajo de campo se constató que 98% de las audiencias fueron públicas. Sólo en algunos delitos graves como violación y en dos casos de asuntos en los que estaban involucrados menores, el tribunal realizó la audiencia de debate de juicio oral sin acceso del público (un caso en Chihuahua y otro en Estado de México). Todas las demás audiencias fueron públicas.

**Publicidad y accesibilidad del contenido de las audiencias para los imputados, víctimas y público en general.** Se difunde la agenda de las audiencias programadas en las páginas de internet del tribunal (así lo refieren los reportes de Oaxaca, Estado de México, Zacatecas y Chihuahua). En el Estado de México hay pantallas en los accesos a los edificios en los que se señala el número de la sala, las audiencias programadas y su situación (en desarrollo, en receso, etc.).

La pauta de seguimiento instrumentada en el estudio considera como indicadores de acceso a la justicia, la agilidad de las audiencias y la claridad para el público del alcance de las actuaciones realizadas y las resoluciones emitidas durante las audiencias. En este sentido, se sigue abusando de la lectura, particularmente por parte del ministerio público (los defensores recurren en menor

seguridad se potencializaría, si fueran acompañadas por mejoras en otros ámbitos de las políticas públicas como: política social; política preventiva; fortalecimiento institucional; derechos y atención a víctimas; planeación estratégica y Política pública criminológica diferenciada y selectiva; políticas de reinserción; mejorar la percepción social; el ya referido, involucrar al Ministerio Público en las políticas de prevención locales; desarrollo organizacional (modelo de gestión reingeniería de procesos, definición de roles); desarrollo de sanciones distintas a la prisión; entre otras.

<sup>35</sup> El Estado de México fue la única entidad en la que no percibimos demasiada oposición y reservas por parte de la opinión pública y los medios de comunicación al nuevo sistema de justicia.

medida a la lectura<sup>36</sup>), lo que hace para los asistentes difícil de seguir y comprender las argumentaciones. Sólo en Chihuahua se informa que los jueces apremian a los litigantes para que se conduzcan con mayor agilidad en sus argumentaciones. Todavía algunos jueces se conducen con muchos tecnicismos que tienen que ser “traducidos” por los defensores a sus clientes. Se requiere reforzar las habilidades de litigación oral.

## 5. Hallazgos en el ámbito de prácticas de trabajo en el Ministerio Público

### 5.1. Capacidad de respuesta en asuntos recibidos

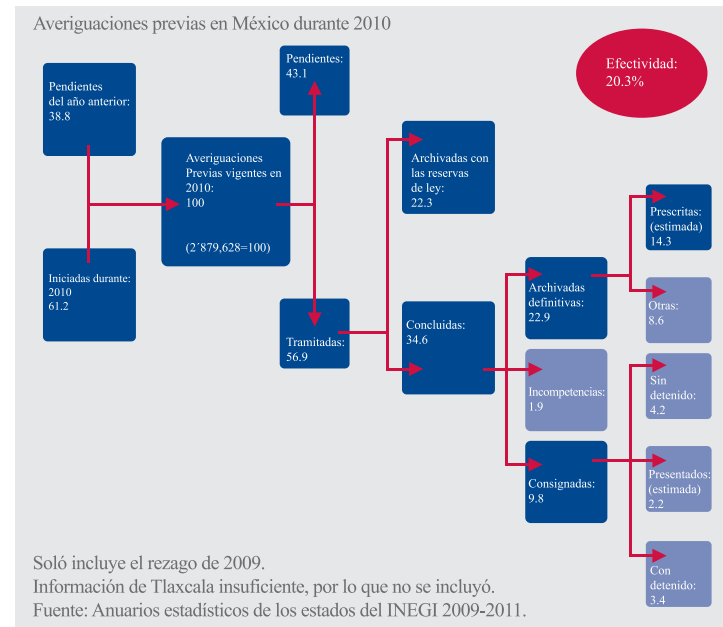
En general, la capacidad de respuesta del ministerio público se ha incrementado. La tasa de respuesta es la **proporción de asuntos recibidos y concluidos efectivamente**. Se considera que un asunto se ha concluido efectivamente, cuando el ministerio público ha cumplido con su encomienda constitucional de investigar un hecho considerado por la ley como delito y, en su caso, identificar a un probable responsable, llevando el caso a los tribunales, es decir, judicializándolo; ha desestimado el caso conforme a sus facultades legales (criterios de oportunidad y facultad de abstenerse de investigar<sup>37</sup>) o el asunto se ha resuelto a través de un mecanismo de justicia alternativa.

<sup>36</sup> De acuerdo con lo que se reportará más adelante, esta persistencia de la lectura durante las audiencias, se refuerza de los requerimientos de las autoridades judiciales sobre información exhaustiva. Específicamente se reporta que los criterios de jueces de amparo han propiciado que en el Estado de México y en Oaxaca se hagan extensas lecturas de la carpeta de investigación durante las audiencias.

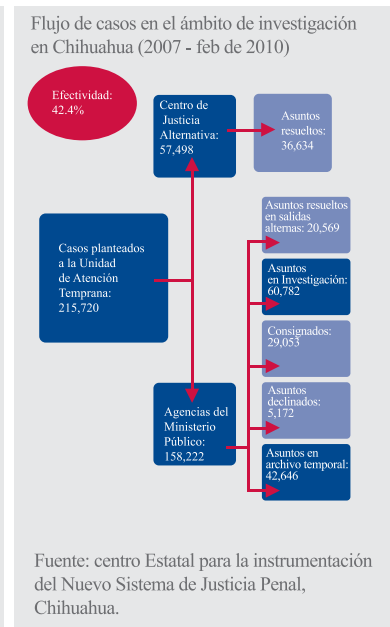
<sup>37</sup> Aunque es una facultad del ministerio público, los archivos temporales o provisionales no se consideran en nuestro análisis como una forma de conclusión efectiva, pues si bien constituyen una respuesta legítima del sistema, no se pueden considerar como una forma de conclusión de un caso, pues aunque el caso recibió atención y análisis de la autoridad, no se determinó en definitiva, pues la investigación puede ser reactivada en caso de surgir nuevos elementos.

**Gráfica 1.**  
**Conclusión efectiva de los asuntos recibidos**

**Sistema Tradicional mixto**



**Estado con SAA vigente**



En México las procuradurías que operan con el sistema mixto resuelven en promedio 20.3%<sup>38</sup> de los casos que reciben; en tanto que bajo el nuevo sistema, la eficiencia de Chihuahua y Oaxaca duplica esta capacidad de respuesta (ver gráfica 1 y tabla 4); Zacatecas la supera en 70%. No obstante, Morelos y Estado de México<sup>39</sup> deben desarrollar mucho más el potencial de las soluciones alternativas. En los informes respectivos se hacen propuestas específicas y se sugieren ajustes en el diseño organizacional para que esto sea posible.

En la tabla 4 se presenta el desahogo de las investigaciones. De acuerdo con la tipología de asuntos en los que se considera que se ha concluido efectivamente un asunto recibido, se incluyen la aplicación de criterios de oportunidad (casos en los que la ley permite que dada la poca trascendencia social de los hechos o por política criminal, el ministerio público pueda dejar de investigar y perseguir hechos que la ley define como delitos). En el sistema mixto no

<sup>38</sup> Este 20.3% se obtiene de sumar el 16.1% de los casos resueltos efectivamente concluidos (ver gráfica 1) más el 4.2% de los casos en los que se concluyó la investigación, pero no se capturo al imputado; sin embargo se consideran las consignaciones sin captura como una investigación concluida, porque no obstante la falta de detención, el caso se esclareció, determinándose que había un delito que perseguir y señalándose a un probable responsable.

<sup>39</sup> En el Estado de México las áreas de justicia alternativa en materia penal dependen del Poder Judicial y existe la posibilidad de que los municipios desarrollen áreas de mediación y conciliación para conflictos penales incipientes. No todos los municipios han invertido en estas instancias ni las han desarrollado. Tampoco se han articulado mecanismos uniformes en todo el estado para que los delitos no violentos o menores que recibe la procuraduría puedan ser canalizados a la justicia alternativa, lo que ha derivado en una evidente subutilización de estos mecanismos.

existe esta modalidad, por lo que todas las denuncias deben investigarse. En la Región del Istmo de Oaxaca se reportó que no hubo casos de aplicación del criterio de oportunidad<sup>40</sup>.

Otra forma de concluir una investigación es el ejercicio por parte del ministerio público de la facultad de abstenerse de investigar, que puede proceder cuando de los hechos reportados por el denunciante resulte evidente para el ministerio público, que no hay un delito que perseguir<sup>41</sup>. De nueva cuenta, la Subprocuraduría de Justicia de la Región del Istmo de Oaxaca reportó que no se habían presentaron este tipo de decisiones<sup>42</sup>.

**Tabla 4**  
**Proporción de asuntos recibidos por las procuradurías, concluidos efectivamente**

Asuntos Ingresados		Estados Sin Reforma	Chihuahua	Estado de México	Morelos	Oaxaca (Istmo)	Zacatecas
		1,296,754	215,720	268,419	87,735	14,585	17,758
Investigaciones Concluidas	Criterio de Oportunidad	NA	2.4%	NA	0.04 %	0	0.5 %
	Fac. de abstenerse de investigar	NA	0	NA	3.2 %	0	8.9 %
	Justicia Alternativa/ restaurativa	7 (perdón de víctima)	25.5%	NA	5.5 %	20.2 %	20.4 %
	No ejercicio de la acción penal	1.6 %	0	10	2.5 %	0.9 %	0
	Incompetencia	1.9 %	0	0.75 %	1.1% (0.3 incompetencia; 0.8 acumulación)	1.3 %	1.7% (1.61 incompetencia; 0.08 acumulación)
	Consignadas con detenido	3.4 %	8%	2.3 %	1.1 %	4	1.4 %
	Presentados o Capturados	2.2 %	2.5%	0.6 %	0.3 %	12.6 %	1.4 %
	Consignadas sin detener al imputado	4.2 %	4%	2.1 %	0.2 %	1.1 %	1
Casos pendientes de conclusión	Asuntos en investigación	0	30.9 %	0	54% (en integración)	0	18
	Archivo temporal	24.1%	21.7 %	57.3 %	32%	57.9 %	32.7 %
	Prescritas	14.3 %	0	0	0	0	0
	Pendientes	43.1 %	5%	27%	0	0	0
Efectivas		20.3 %	42.4 %	15.75 %	13.8 %	40.1 %	34.3 %

<sup>40</sup> Como se puede apreciar en las fuentes de la tabla 3, la información de Oaxaca corresponde a la Región del Istmo, en virtud de que la Subprocuraduría de dicha región, informó de manera desagregada para todo el periodo. Reportándose los criterios de oportunidad en cero. La Región Mixteca, no reporta el total de legajos de investigación iniciados y sólo reporta algunas de las formas de conclusión. La aplicación de criterios de oportunidad sólo se reporta para el último trimestre de 2010 y el primer trimestre de 2011. En esos seis meses esa región reportó 22 casos de aplicación de criterio de oportunidad (Oaxaca: 75).

<sup>41</sup> El artículo 225 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua define la figura de la siguiente manera: “Artículo 225. Facultad para abstenerse de investigar. En tanto no se produzca la intervención del Juez en el procedimiento, el Ministerio Público podrá abstenerse de toda investigación, cuando fuere evidente que los hechos relatados en la denuncia o querrela no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer, de forma indubitante, que se encuentra extinguida la acción penal contra el imputado”.

<sup>42</sup> Nuevamente para el semestre que va de octubre de 2010 a marzo de 2011 la Región Mixteca reportó 182 casos del uso de esta facultad, lo que ilustra diversas prácticas en la aplicación de estos mecanismos en ambas regiones de la entidad (Oaxaca: 75).



\*NA= No Aplica; ND= No disponible.

FUENTES. Estados sin reforma: Con base en información que INEGI obtiene de las procuradurías de justicia de los estados. CHIHUAHUA: Periodo: 2007-2010, Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. ESTADO DE MÉXICO: Las cifras generales sobre investigaciones (reportadas como “averiguaciones previas”) para todo el Estado de México durante 2010 (en ambos sistemas procesales). Sin embargo, estas proporciones no pueden ser extrapoladas al flujo de las investigaciones en las jurisdicciones en las que está en vigor el SAA. MORELOS: Periodo: 30 de octubre de 2008 a abril de 2011, Dirección General de Información Criminológica de la PGJE de Morelos (Morelos: 30). OAXACA: Región Istmo, periodo: Septiembre de 2007 a mayo de 2011, PGJE, Subprocuraduría del Istmo (Oaxaca: 69 y ss.). ZACATECAS: Periodo: 2009 a mayo de 2011, PGJE (Zacatecas: 44).

La justicia alternativa se refiere a la resolución de asuntos por la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa, conciliación o mediación, ya sea en los centros de justicia alternativa, ante el ministerio público o (como ocurre con frecuencia en Oaxaca) ante el juez. En el sistema mixto una modalidad que suele implicar un arreglo entre las partes, es el perdón de la víctima, que opera en delitos menores y no violentos en los que la ley permite que la víctima pueda hacer que concluya la investigación (la legislación mexicana los denomina delitos de querrela). Los ilícitos en los que es frecuente que proceda el perdón de la víctima son los delitos derivados de accidentes de tránsito o por conflictos entre familiares.

El no ejercicio de la acción penal corresponde a los casos en los que después de investigar una denuncia se determina que no hay delito que perseguir. Es decir, no todos los casos denunciados a las autoridades son necesariamente delitos.

Las incompetencias se dan cuando las procuradurías declaran que no están facultadas para conocer del asunto. Entre las principales causas por las cuales las procuradurías se declaran incompetentes, se encuentran los asuntos de competencia federal (como delitos contra la salud, portación de arma de fuego de uso reservado al ejército, daños contra bienes federales, etc.), motivo por el que se turna a la Procuraduría General de la República; otra causa por la que se declaran incompetentes las procuradurías locales son los casos en los que (principalmente en zonas metropolitanas interestatales como la ciudad de México), por el lugar en el que se dieron los hechos delictivos, corresponde conocer a la procuraduría de justicia de otro estado.

También en el rubro de incompetencias se incluyen los casos de acumulaciones reportados, que es cuando varios asuntos iniciados por separado se reúnen en una sola causa, por ejemplo el supuesto de varios delitos imputados a la misma persona, o diversas investigaciones que tienen vinculación entre sí o se refieren a los mismos hechos. Al acumularse en una sola causa, se dan de baja los números de investigación de las pesquisas que fueron acumuladas.

Algunos estados reportan la noción de asuntos “judicializados”, estos asuntos se pueden agrupar en dos categorías. La primera la integran los casos en los que el ministerio público solicita al juez la autorización para un cateo o alguna otra medida que implique un acto de molestia para una persona, cuya participación en algunos hechos posiblemente delictivos, se está investigando. El otro tipo de casos judicializados son aquellos en los que el ministerio público determinó que había delito que perseguir y que existía una o más personas a las que se les imputaba la responsabilidad de los ilícitos. Esta última modalidad de asuntos judicializados

se suelen denominar en la terminología del proceso penal en México como “casos consignados” o “consignaciones”.

Por lo que se refiere a las consignaciones, algunas se realizan “con detenido”, es decir, se lleva ante el juez a una persona privada de su libertad. En otros casos el probable responsable es presentado posteriormente en el juzgado penal, enfrentando la imputación en libertad (otorgando caución o con otro tipo de medida cautelar) o por haber sido capturado posteriormente en cumplimiento de una orden de aprehensión o reaprehensión. En el resto de los casos no se logró detener al presunto responsable, quedando pendiente el cumplimiento de la orden de captura.

Los casos en investigación son aquellos en los que la policía y el ministerio público realizan las pesquisas y prueban las hipótesis de las diversas líneas de investigación con miras a determinar si hay o no un delito que perseguir y esclarecer quien podría ser el responsable de esa conducta.

Cuando no hay evidencia suficiente para que el ministerio público determine que hay o no, delito que perseguir; o bien, que se reconozca que no hay elementos suficientes para pronunciarse en un sentido u otro, el ministerio público resuelve el archivo temporal. En la terminología legal tradicional se dice en México que el asunto se “archiva con las reservas de ley”, que significa que sigue latente la posibilidad de reanudar la investigación.

Los casos prescritos son asuntos en los que se ha determinado el archivo definitivo de la investigación, en virtud de que durante el tiempo considerado pertinente por la ley, las procuradurías no fueron capaces de concluir la investigación de los hechos o de capturar al presunto responsable. La prescripción es un término considerado prudente para el legislador, para que se realice una investigación penal. Busca brindar seguridad jurídica a las personas involucradas en la investigación, evitando que permanezcan en esa condición indefinidamente. Indirectamente, también puede considerarse una sanción procesal de la ley para castigar la inactividad de las procuradurías, pues se trata de una expectativa de justicia que muere por insuficiencias, negligencia o incapacidad de la autoridad para determinar si hay delito que perseguir o no y, en su caso, aprehender al presunto responsable.

Por último las investigaciones pendientes son aquellas en las que las procuradurías no reportan ni en proceso de investigación, ni resueltas por justicia alternativa, ni archivadas ni judicializadas. Se trata de investigaciones iniciadas durante 2010 para las que no se señala ningún trámite posterior.

La información disponible sobre el desahogo de investigaciones en el Estado de México bajo el SAA fue insuficiente. Como se ha señalado, en esta entidad las autoridades locales no proporcionaron suficiente información para el desarrollo de este estudio. El Poder Judicial no atendió ninguna de las solicitudes planteadas por los investigadores del proyecto<sup>43</sup>. La

<sup>43</sup> Como se ha señalado el resto de la información estadística con la que se realizó el informe del Estado de México se obtuvo de los informes de labores publicados y de consultas a través de los mecanismos de transparencia y acceso a la información.

Procuraduría de Justicia, después del seminario de validación y retroalimentación ofreció enviar información. El envío que se hizo un par de días después sólo correspondía a casos judicializados<sup>44</sup>. De hecho la información de la tabla 4 (casos judicializados) proviene de la información actualizada a septiembre de 2011, proporcionada por la Procuraduría de Justicia.

Cuando se hizo solicitud expresa sobre el desahogo de carpetas de investigación, además de las judicializadas (como la aplicación de criterios de oportunidad, facultades de abstenerse de investigar y otros mecanismos o soluciones alternativas) se recibió como respuesta "...que no hay información sistematizada al respecto"<sup>45</sup>(Estado de México: 45).

La información disponible no permite fundar estimaciones válidas. Por ejemplo, se sabe que durante 2010 se radicaron 1,987 casos en los juzgados de control del Estado de México, pero no sabemos en cuántos casos se llegó a una solución alternativa ante el ministerio público<sup>46</sup>, cuántos fueron desestimados por aplicación de criterio de oportunidad o por facultades de abstenerse de investigar. Tampoco se refiere cuántos casos están en proceso de investigación o en archivo provisional.

La información publicada en los anuarios estadísticos del INEGI, con información de la Dirección de Información, Estadística e Identificación Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, sigue refiriendo que en las regiones con reformas se reciben "averiguaciones previas", de la suma de las carpetas de investigación ("averiguaciones previas") iniciadas en los municipios de los distritos con reforma, se puede establecer que en 2010 ingresaron en estos distritos 72,096 asuntos<sup>47</sup>, de los que se judicializaron 1,987 casos, esto es 2.8%. Sin embargo, el resto de categorías de desahogo de las investigaciones no está desagregado por regiones. Las cifras generales para todo el estado (en ambos sistemas procesales) son 57.3% de asuntos en archivo temporal; 0.75% de asuntos en que se declaró la incompetencia de la PGJE; 5% de consignaciones (presentados al juez, 2.7% sin detenido; 2.3% con detenido); 10% no ejercicio de la Acción penal (que pueden ser casos en los que se otorgue el perdón de la víctima, conciliación, desistimiento, desestimación, determinación de que no hay delito que perseguir, entre otros). Sin embargo estas proporciones no pueden ser extrapoladas al flujo de las investigaciones en las jurisdicciones en las que está en vigor el SAA.

<sup>44</sup> Lo mismo ocurre con información publicada como *El Reporte General del Sistema Penal Acusatorio* del Estado de México, se refieren a "carpetas de investigación", pero sólo refiere categorías de asuntos judicializados.

<sup>45</sup> Información proporcionada por el Módulo de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, número 345/MAIP/PGJ/2011, de fecha 12 de agosto de 2011, en relación a la solicitud de información al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, con número de folio 00146/PGJ/IP/A/2011, pág. 2.

<sup>46</sup> Los centros de mediación pertenecen a la estructura del Poder Judicial, sin embargo los ministerios públicos pueden realizar acciones de conciliación y mediación. Se nos confirmó en el seminario de retroalimentación y validación con la Procuraduría en octubre de 2011 que estas facultades se estaban ejerciendo.

<sup>47</sup> Se reconoce al autor del Informe del Estado de México, Rubén Vasconcelos por el empeño en obtener la mayor información desagregada posible para fundar estas inferencias.

Estudios de seguimiento de las reformas en Latinoamérica muestran como un grave déficit "la carencia de datos sobre la labor de los Ministerios Públicos Fiscales; con algunas excepciones, estos organismos no producen o publicitan los datos necesarios para evaluar el cumplimiento de sus funciones básicas, lo que a su vez genera un efecto de falta de responsabilidad por los resultados, que no incentivan el cumplimiento eficaz de la función y que contribuye a la reproducción de las fórmulas más burocráticas y a el incentivo de los comportamientos menos innovadores y que evitan el riesgo" (CEJA 2007: 26).

## 5.2 Utilización de facultades discrecionales

Como se puede apreciar en la tabla 4, con la excepción de Zacatecas en facultad de abstenerse de investigar, el Ministerio Público subutiliza las facultades discrecionales con las que cuenta (criterios de oportunidad y facultad de abstenerse de investigar), especialmente en el caso de los criterios de oportunidad. De los cinco estados estudiados en esta primera fase del estudio, el Estado que más ha utilizado los criterios de oportunidad es Chihuahua con apenas un 2.4% de los casos, mientras que estados como Morelos apenas han utilizado esta facultad para desestimar casos en un 0.04 % de las ocasiones.

En el Estado de México se señala que estos mecanismos son muy poco utilizados, en virtud de que, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, "...se considera que su ejercicio extendido se entendería como promoción de la impunidad" (Estado de México: 45).

## 5.3 Justicia alternativa

A los mecanismos de justicia alternativa han sido canalizados entre 2007 y 2011 más de 60 mil casos, de los que se han resuelto al menos 40 mil a través de acuerdos reparatorios, lo que representa entre 17% y 20% de los asuntos ingresados a los sistemas penales de los cinco estados estudiados.

En Oaxaca hay un Centro de Mediación de la Procuraduría en la Ciudad de Oaxaca que tiene una amplia cobertura. En las regiones en las que opera el SAA (Istmo y Mixteca) existe en cada sede una mesa de justicia restaurativa operada por un ministerio público (Oaxaca: 67). La práctica que se ha desarrollado es que muchos casos en los que es procedente la aplicación de un mecanismo de justicia alternativa y se propone una conciliación, son judicializados (Oaxaca: 71), "...a fin de que sea en sede judicial donde las partes se comprometan a cumplir el acuerdo conciliatorio, muchas veces, dicen, porque la misma víctima así lo pide que sea ante el juez de garantías el arreglo y no ante sede ministerial, (a través de la figura que corresponda)". De los casos concluidos en los juzgados de garantías de Oaxaca, 57% corresponde a conciliaciones (*Ídem*: 38).



**Tabla 5.**  
**Asuntos conciliados o resueltos por acuerdo reparatorio**

Estado	Asuntos conciliados o resueltos por acuerdo reparatorio
Chihuahua	28,476
Estado de México <sup>45</sup>	1,000
Morelos	4,810
Oaxaca <sup>46</sup>	3,175
Zacatecas	3,965
<b>Total</b>	<b>41,426</b>

FUENTES. CHIHUAHUA: periodo: 2007- octubre de 2010, Centro de Mediación (Chihuahua: 56). ESTADO DE MÉXICO: periodo: 1° de octubre de 2009 al 12 de septiembre de 2011, información proporcionada por la PGJE (Estado de México: 14). MORELOS: periodo: 30 de octubre de 2008 a marzo de 2011, PGJE (Morelos: 29). OAXACA: periodo: septiembre de 2007 a mayo de 2011, PGJE y Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Oaxaca: 33-37 y 61). ZACATECAS: periodo: 2009 a mayo de 2011, PGJE (Zacatecas: 66).

**5.4 Menos casos judicializados pero por delitos de mayor impacto social.**

Menos casos están llegando al proceso penal; sin embargo, los casos que llegan ante los jueces corresponden, en general, a delitos con mayor grado de violencia y de impacto social.

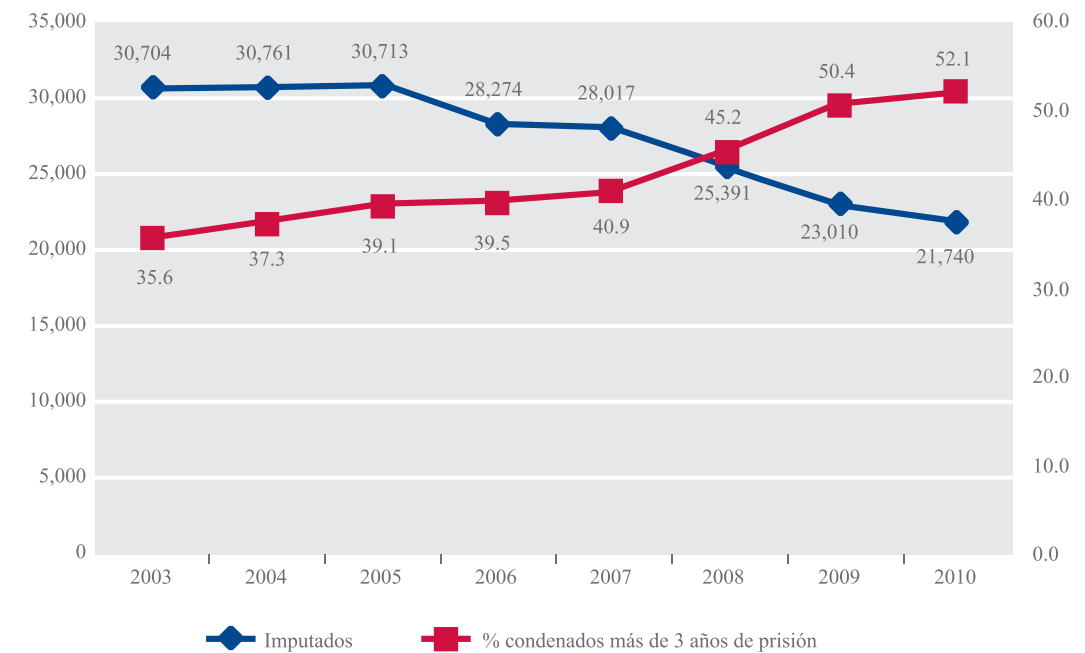
Entre los delitos registrados en una sociedad se destacan algunos que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia, son los que más afectan a las víctimas y contribuyen significativamente a incrementar la percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. A estos ilícitos se les ha denominado como “delitos de alto impacto”. A partir de 2004 la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de México adoptó esa denominación e incluyó a 10 delitos de competencia local en esta categoría: homicidio intencional, secuestro,

<sup>48</sup> Es una estimación de los asuntos resueltos por sobreseimiento, en los que se menciona que se derivan de acuerdos pactados ante los jueces (Estado de México: 14). No se pudo obtener cifras precisas de los centros de mediación del Poder Judicial. Por otra parte, en el seminario con la PGJE los funcionarios refirieron que también los ministerios públicos estaban aplicando mecanismos alternativos; sin embargo no se brindó evidencia estadística sobre el desempeño de estos mecanismos. De esta forma la cifra estimada es muy conservadora y no incluye sino los casos en los que se llegó a un acuerdo ante los jueces.

<sup>49</sup> Cantidad obtenida de sumar 1,681 acuerdos reparatorios celebrados en el Centro de Justicia Alternativa de la PGJE; 1,027 acuerdos reparatorios en mesa de justicia alternativa de las dos regiones reformadas; y 467 conciliaciones realizadas ante los jueces.

violación, lesiones intencionales, robo de vehículo, robo a bancos, así como los robos violentos a personas, casa habitación, negocio y a vehículos de carga pesada.

**Gráfica 2.**  
**Imputados puestos a disposición del juez y porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los Estados con reforma**



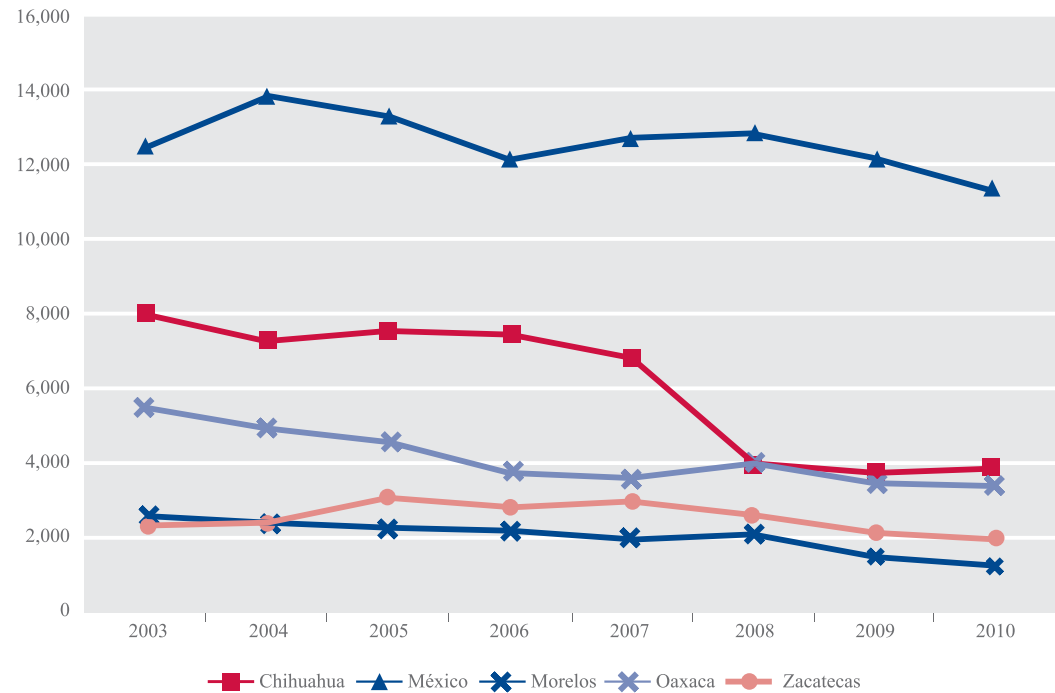
FUENTE: elaborado con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

Como puede apreciarse en la gráfica 2, el número de personas puestas a disposición de los jueces (imputados) ha venido decreciendo en los Estados con reforma; sin embargo, la proporción de sanciones de más de tres años (para delitos violentos y de mayor afectación para las víctimas o la sociedad) está aumentando. Mientras en el resto del país, durante 2010, sólo 36% de las condenas es de más de tres años de prisión; en los cinco estados con reforma, la proporción de estas sanciones es de 52.1%. Ello aun considerando la intensa aplicación en los Estados con SAA de procedimientos abreviados, mismos que llevan aparejada una reducción de la sanción, (por cada juicio oral hay en promedio 6 procedimientos abreviados)<sup>50</sup>. De esta forma, a pesar de estas reducciones en las sanciones, la proporción de condenas de más de tres años sigue aumentando. En la gráfica 3 se puede apreciar como en los cinco estados estudiados,

<sup>50</sup> Como se podrá apreciar más adelante, en Chihuahua por cada juicio oral hay 17 procedimientos abreviados; en el Estado de México la proporción es de 10 juicios abreviados por cada juicio oral; en Zacatecas la proporción es de 5 a 1; en Oaxaca ha habido 96 procedimientos abreviados, por 88 juicios orales. Sólo en Morelos hay más juicios orales (161), que procedimientos abreviados (155).

el número de imputados ha ido decreciendo (en los estados sin reforma la tendencia sigue siendo ascendente).

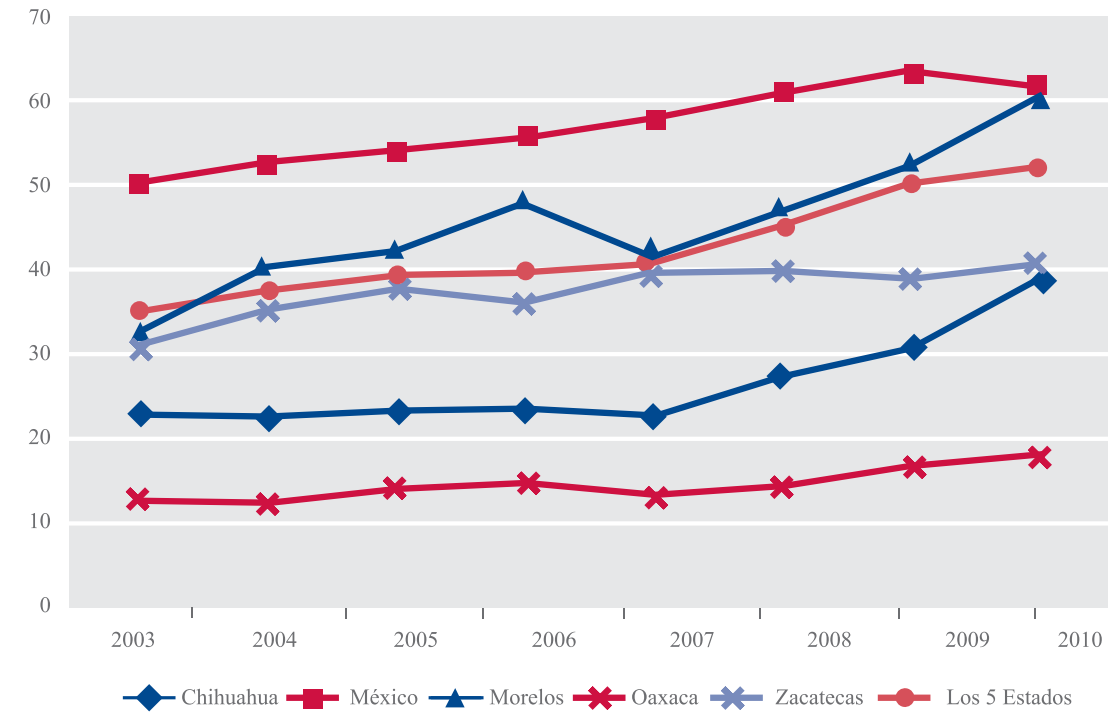
**Gráfica 3.**  
Imputados puestos a disposición del juez en los Estados con reforma



FUENTE: elaborado con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

De la misma forma, en la gráfica 4 se puede apreciar que los cinco estados reformados tienen una tendencia ascendente en la proporción de las sanciones de más de tres años de prisión. Los estados sin reforma, si bien presentan también una tendencia creciente, no se compara con la de los estados con reforma (gráfica 5). Los estados sin reforma siguen volcando la mayor parte de sus recursos humanos y materiales a la persecución y sanción de delitos menores.

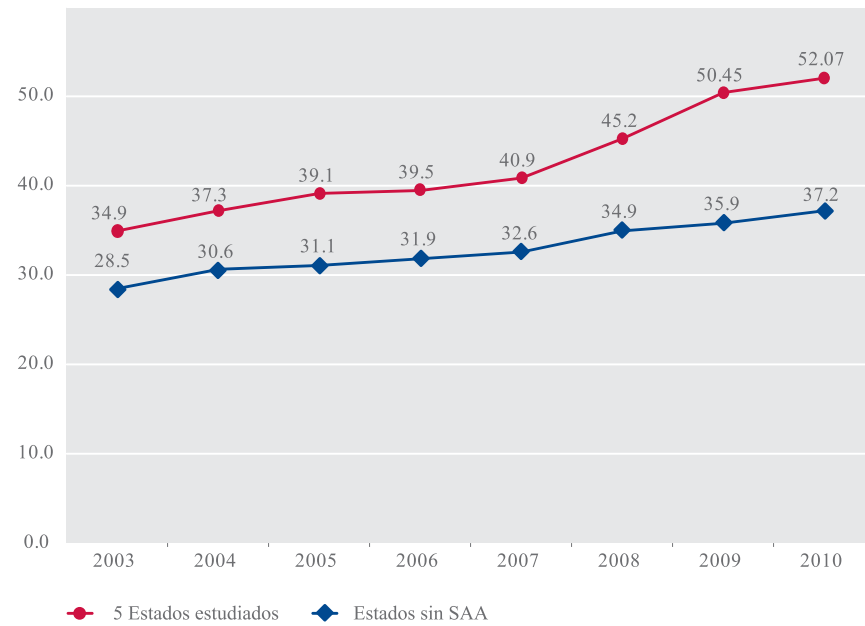
**Gráfica 4.**  
Porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los Estados con reforma



FUENTE: elaborado con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

Es notoria esta reorientación de la política criminológica en los estados con reforma penal en marcha. En los Estados sin reforma, todavía 37.5% de las condenas son de menos de un año de prisión y 27.1% son sanciones de entre uno y tres años de prisión, esto es, 64.6% de las condenas corresponden a delitos menores; en cambio, en el SAA los delitos menores no violentos o no intencionales se resuelven por mecanismos alternativos, permitiendo al ministerio público dedicar más recursos a la persecución de los delitos de mayor impacto social. En la gráfica 6 se muestra la evidencia de este cambio de paradigma. Efectivamente, el sistema mixto se dedica con mayor intensidad (37.5% de sus recursos humanos y materiales) a los delitos sancionados con menos de un año de prisión (sanciones que se conmutan, después de prolongados procesos, por multas de entre 500 o 800 pesos, unos 50 USD); en tanto que en los estados con SAA estudiados, el segmento más representativo (25.6% de los recursos) se dedica a los delitos que ameritan sanciones de entre tres y cinco años de prisión. En lo que se refiere a los delitos sancionados con más de 17 años de prisión (los más violentos y graves), el nuevo sistema dedica, proporcionalmente, 65% más recursos y atención que el sistema mixto.

**Gráfica 5.**  
**Porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los cinco estados estudiados y en los estados sin reforma**



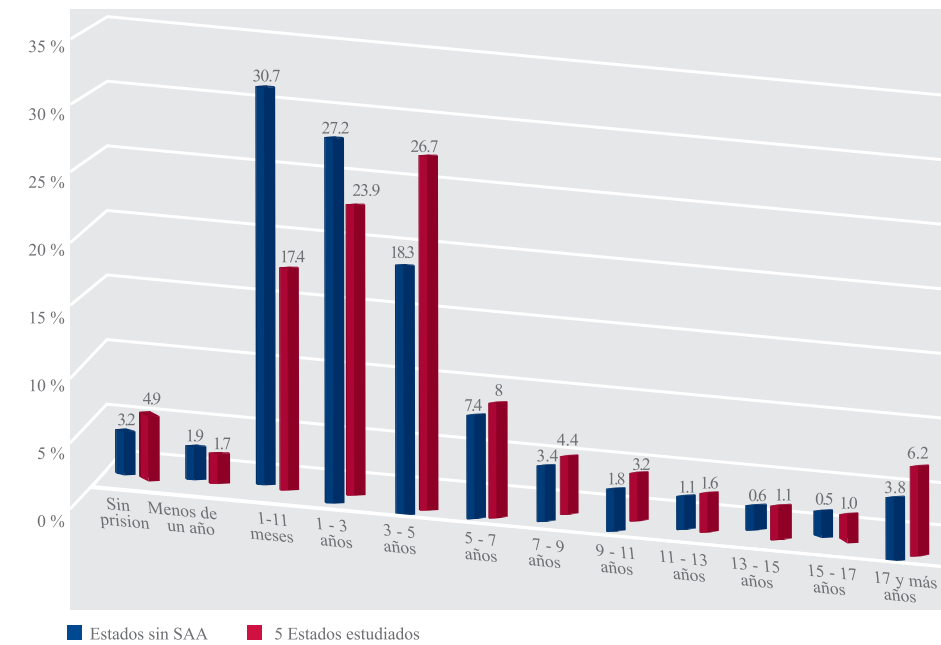
FUENTE: elaborado con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

Entre los datos desagregados y el análisis proporcionado por los informes estatales, se puede referir el de Morelos que entre las conclusiones del análisis de la evidencia sobre formas de conclusión de los casos judicializados, refiere:

“El primer resultado es que el nuevo sistema de justicia penal de Morelos se enfoca en enjuiciar a delitos de alto impacto, ya que... se judicializa un 63% de delitos graves... 74% de los delitos que se concluyen por decisión judicial son clasificados como graves” (Morelos: 40).

Efectivamente, la evidencia presentada por dicho informe muestra que 89% de los casos que llegan a juicio oral o procedimiento abreviado, corresponden a lo que la legislación define como “delitos graves”; en tanto que 65% de los acuerdos reparatorios corresponden a delitos no graves. El 61.5% de los delitos graves se resuelven por juicio oral o procedimiento abreviado; únicamente en 9.1% de los delitos graves resueltos en sede judicial pudieron concluir por acuerdo reparatorio (Morelos: 40-42).

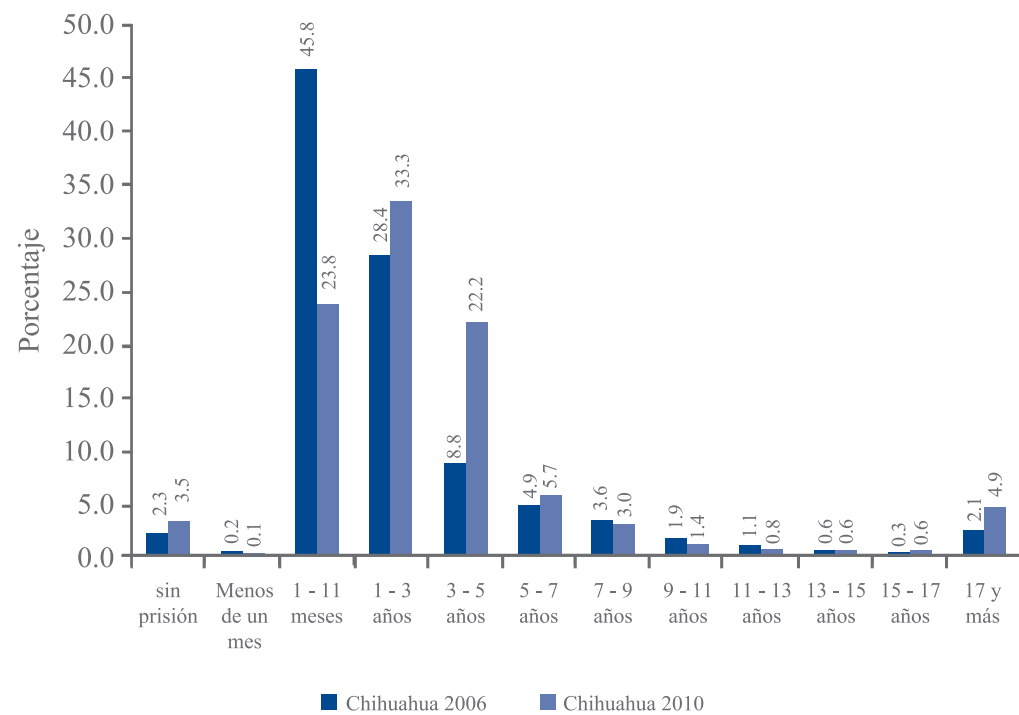
**Gráfica 6.**  
**Un solo país, dos sistemas procesales distintos: distribución porcentual de las sanciones en estados con reforma y sin reforma (2010)**



FUENTE: Elaborado con base en cuaderno de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI, 2011.

En Chihuahua un número mayoritario de los asuntos que llegan a tribunales corresponden a delitos no graves (Chihuahua: 33); sin embargo, los casos que llegan ajuicio oral son por delitos de mayor gravedad (Chihuahua: 44). No obstante, todavía en esa entidad la mayoría de sanciones de más de siete años sigue correspondiendo mayoritariamente al delito de robo, por lo que podría focalizarse aún más la política criminológica para atacar delitos tan graves como el homicidio. Si bien después de la reforma la distribución porcentual de las sanciones se ha desplazado hacia los delitos que causan mayor afectación (ver gráfica 7), todavía puede desarrollarse mucho más el potencial de persecución de los delitos de mayor impacto social.

**Gráfica 7.**  
**Distribución porcentual de las sanciones en Chihuahua antes (2006) y durante la vigencia del SAA (2010)**



FUENTE: Elaborado con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI 2007 y 2011.

### 5.5 La tasa de judicialización podría ser mayor.

Es razonable un descenso en la tasa de asuntos llevados por el ministerio público a tribunales, en virtud de que anteriormente la mayoría de los asuntos que devenían en proceso penal correspondían a delitos menores, que ahora califican para ser canalizados a soluciones alternativas. Sin embargo, el supuesto de que la descongestión de delitos menores se reflejaría en el incremento de esclarecimiento de investigaciones sobre delitos de mayor gravedad y sin detenido no se ha verificado con la intensidad que se esperaba.

En estados como Oaxaca se ha judicializado 8% en el Istmo<sup>51</sup> y 5% en la región Mixteca (aunque como se ha señalado la mayoría de estos casos concluyen con un acuerdo reparatorio ante el juez de garantías y otro tanto por suspensión del procedimiento a prueba); en Chihuahua se judicializa alrededor de 14.5% de los asuntos ingresados; aunque casi un tercio de ellos quedan pendientes de captura del imputado.

<sup>51</sup> 1,167 casos judicializados de 14,585 legajos de investigación de 2007 a 2010 (Oaxaca: 71).

En Morelos y Zacatecas la tasa de judicialización apenas alcanza el 1.6% y el 3.8%<sup>52</sup> respectivamente. En Zacatecas las autoridades reportaron que la principal causa de la baja proporción de asuntos judicializados es la falta de personal; los autores también plantean la hipótesis de la falta de capacitación en protocolos de investigación para incrementar la efectividad y eficiencia en la investigación y persecución de los delitos (Zacatecas: 66).

Por lo que se refiere al Estado de México, la información desagregada sobre el SAA y las estimaciones realizadas por el informe permiten señalar que la tasa de judicialización es de 2.8%<sup>53</sup> (Estado de México: 12).

Esta limitada capacidad de las fiscalías de concluir una mayor cantidad de investigaciones y llevarlas ante el juez es un desafío organizacional y demanda una reingeniería de procesos y desarrollo de protocolos de investigación y capacitación de los fiscales para su adecuada aplicación. De esta forma podría incrementarse la capacidad de esclarecimiento y procesamiento de asuntos, particularmente los de mayor impacto social.

### 5.6 Desafíos para la organización de trabajo y gestión de casos

La estructura organizacional y el modelo de gestión no se transformaron en la misma medida y con la misma intensidad que el marco normativo e institucional. Se requiere una reingeniería en los procesos de las procuradurías. Persiste el predominio de la investigación de gabinete por parte del ministerio público, pero además, los trámites y registro de información se siguen dando bajo protocolos y rutinas burocratizadas y formalizadas, heredadas del anterior sistema y que ya no son consistentes con el nuevo modelo. Por ejemplo, en algunos casos se siguen capturando mecanográficamente las declaraciones de testigos o víctimas o se siguen cosiendo a mano farragosas “carpetas de investigación”.

También el ministerio público sigue concentrando la mayor parte de las acciones de investigación, sin delegar a la policía muchas de las pesquisas, así como el trabajo de campo en la investigación.

En el estado de México los ministerios públicos trabajan todavía con el sistema de turnos, trabajando 24 hrs. por 48 hrs. de descanso, lo que no es compatible con los requerimientos procesales del nuevo sistema, por lo que frecuentemente los ministerios públicos no pueden retirarse a descansar después de su turno, toda vez que tiene que enfrentar audiencias como control de detención o solicitar órdenes de captura o de cateo. En los primeros meses de operación esto generó mucha tensión y desgaste laboral. La tasa de rotación del personal se incrementó significativamente, al renunciar alrededor de 300 agentes en seis meses (un 20% de

<sup>52</sup> Se reportan en Zacatecas: Legajos de investigación (enero de 2009 – septiembre de 2010): 1,906 concluidos; 793 judicializados; y 8,009 no judicializados (Zacatecas: 66).

<sup>53</sup> 1,987 asuntos judicializados en 2010, respecto de 72,096 casos ingresados en las dependencias de la PGJE en las regiones con reforma en ese mismo periodo.



los ministerios públicos del estado). En el seminario de validación y retroalimentación del estudio (octubre de 2011) se refirió que se trabaja en dejar el sistema de turno. Ya operaba un programa piloto en cuatro unidades de investigación (con detenidos) con jornadas de ocho horas y flexibles para atender los asuntos en el nuevo sistema.

Algunas prácticas no pueden seguir igual y están cambiando. El mismo sistema marca incentivos diferentes para hacer las cosas de distinta forma (como el no posponer una actuación para que fuera desahogada por el funcionario de otro turno, pues ahora el mismo fiscal integrará el caso durante todo su desarrollo<sup>54</sup> (Estado de México: 41).

En Oaxaca después de la reforma “No hubo mejora en instalaciones ni en equipo, ni en aumento de personal” (Oaxaca: 69). En esa entidad, todavía el ministerio público que investiga es distinto del que litiga y defiende esa investigación ante los jueces de garantía. Afortunadamente, la procuraduría está trabajando para terminar con esa anomalía (Oaxaca: 67).

En Zacatecas también hay 17 agencias instructoras y 6 adscritas en el Distrito judicial de Zacatecas (Zacatecas: 67). Las condiciones de operación “...reflejan la necesidad apremiante de que la Procuraduría haga una revisión exhaustiva de los procedimientos, el número de personal con que se cuenta, los recursos tanto técnicos como humanos a fin de poder llevar a cabo las modificaciones pertinentes y obtener los resultados de eficiencia que puede brindar el Sistema Acusatorio” (Zacatecas: 68).

Este tipo de deficiencias en la operación cotidiana propician que se siga dedicando demasiado tiempo y otros recursos a los casos menores y a los casos con detenciones flagrantes, quedando pocos recursos para dar atención al seguimiento e investigación de delitos de alto impacto en los que no existen detenidos.

En Chihuahua se detectaron prácticas y protocolos de investigación que han sido mejorados, para hacerlos consistentes con el nuevo modelo de justicia. Sin embargo, se señala que las elevadas cargas de trabajo provoca que los ministerios públicos lleguen a las audiencias mal preparados y se está haciendo una práctica común que planteen a la defensa la posibilidad de duplicar el término constitucional para documentar mejor el caso (Chihuahua: 38). Esto desvirtúa la lógica del sistema y retrasa la atención de los asuntos, propiciando cancelación de audiencias y el uso ineficiente de los espacios y disposición de tiempo de los juzgadores.

El informe del Estado de México reporta la disposición de una serie de apoyos técnicos e informáticos para mejorar la gestión en la procuraduría de justicia de esa entidad, entre los que se puede referir un sistema automatizado de denuncias, sistema web para captura sinóptica de investigaciones del sistema mixto y la sistematización de la información derivada de

<sup>54</sup> Por ejemplo en el Estado de México se refiere que en “...Tlalnepantla...se han comenzado a instalar unidades de trabajo integradas por 20 agentes del ministerio público que laboran de 9 de la mañana a 9 de la noche y que están en turno por quince días recibiendo y dando trámite a todos los casos que se denuncian y acudiendo a todas las audiencias que durante ese periodo tienen lugar” (Estado de México: 41).

investigaciones por homicidio, que permite un mejor seguimiento y análisis de la información de la investigación de este ilícito. En Chihuahua “Para el registro de actividades dentro de la carpeta de investigación utiliza un programa informático (Gestor de la Reforma Penal)...” (Chihuahua: 61).

En Chihuahua se han invertido muchos recursos en la capacitación y desarrollo de capital humano y se han mejorado sustancialmente los protocolos de investigación. Particularmente, destaca las investigaciones y el combate al secuestro, materia en la que el personal de la fiscalía de esa entidad ha brindado capacitación a otras entidades y tiene amplio reconocimiento.

No obstante, un ejemplo elocuente sobre la inoperancia de los modelos de gestión tradicionales y baja capacidad de investigación se puede ilustrar en el propio estado de Chihuahua en lo que se refiere a la investigación de los homicidios intencionales, materia en la que la procuración de justicia parece colapsada. En Chihuahua los homicidios intencionales se incrementaron 455% en tan solo tres años, pasando de 708 en 2007 a 3,931 en 2010. Además, la investigación de estos homicidios implica un mayor grado de dificultad en virtud de que intervienen en la gran mayoría de ellos grupos de sicarios, en ocasiones provenientes de otras entidades y con acciones premeditadas para facilitar su huida y dificultar las investigaciones. Así mismo, varios funcionarios de la fiscalía de Chihuahua honestos y muy capaces han sido abatidos por el celo en su labor de persecución. La impunidad par a el homicidio intencional en Chihuahua fue de 96.4% en 2010.

Lo que nos señalan las cifras presentadas en la tabla 6 es que el desahogo de investigaciones de homicidios está colapsada y que al parecer con los procedimientos instrumentados, se puede decir que la capacidad instalada de las unidades de investigación de ese delito no pueden generar anualmente más de 300 consignaciones, más de 220 condenas por homicidio intencional, ni sustentar y lograr más de 50 acusaciones y condenas por homicidios calificados y multihomicidios, que lleven a sanciones de más de 17 años; independientemente del número de homicidios intencionales que se registren en la entidad.

De esta forma se puede apreciar que se obtuvieron 44 condenas de más de 17 años por homicidio intencional en 2006 con un registro de 591 homicidios intencionales; en tanto que se obtuvieron 42 sanciones por el mismo monto en 2008 y 2010 a pesar de que los homicidios se triplicaron (en 2008) y sextuplicaron (2010) en ese periodo. Sólo una mayor capacidad de investigación y captura podrá revertir este panorama de impunidad.

**Tabla 6.**  
**Incidencia y estadísticas de procesos penales en materia de homicidio intencional en Chihuahua**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Homicidios intencionales	473	448	534	591	708	2,101	3,220	3,931	3,039
Consignados por homicidio intencional	308	336	403	287	330	221	204	215	
Condenados por homicidio intencional	274	272	277	256	220	188	193	127	
Sentencias de 17 años y más por el delito de homicidio	53	33	63	44	46	42	50	42	

FUENTE: Información de incidencia de la Fiscalía tomada de anuarios estadísticos estatales de INEGI (2004-2011), incidencia de 2011 del Sistema Nacional de Seguridad Pública; datos del sistema de justicia tomado de las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

### 5.7 Profesionalización en las procuradurías

Si bien se percibe una mayor capacitación y una mejora significativa de destrezas y competencias para la litigación oral, se siguen teniendo muchas áreas de mejora, como fortalecer la pericia en el manejo de la teoría del caso, los protocolos de investigación criminal, la argumentación estratégica y reducir la práctica frecuente de los ministerios públicos de leer extensos alegatos y circunloquios. Se debe hacer respetar el perfil de los funcionarios de las procuradurías y construir un conjunto de incentivos que fortalezcan el servicio de carrera. Existen factores de distorsión para hacer posible que este sistema rija la selección, ingreso, permanencia y la promoción del personal de las procuradurías, como son la politización de la asignación de nombramientos, rezagos salariales, riesgo de la función y poca estima social y profesional de las actividades relacionadas con la justicia penal.

En tres de los estados en los que se realizó el estudio hubo elecciones durante 2010 (Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas), constatándose una rotación de personal significativa al darse el cambio de gobierno (por ejemplo, Chihuahua: 38). En muchos casos se separó de las procuradurías personal muy calificado en el que se habían invertido muchos recursos en capacitación para el nuevo sistema. Muchos de los nuevos funcionarios proceden del sistema tradicional y no siempre han recibido una capacitación suficiente. En algunos casos, han ido aprendiendo sobre la marcha con el apoyo de colegas de mayor experiencia. En el Estado de México se ha dado continuidad al titular y los directivos de la procuraduría de justicia a pesar del cambio de gobierno; sin embargo, en los meses posteriores a la entrada en vigencia del nuevo sistema (octubre de 2009) renunciaron a la institución 20% de los ministerios públicos

(300 funcionarios). Plazas que se han ido cubriendo paulatinamente, pero aún existe déficit de personal y necesidades de capacitación.

### 5.8 Prácticas e inercias durante el desarrollo de audiencias.

El desempeño de los fiscales durante las audiencias refleja los problemas del modelo de gestión y de los rezagos en la profesionalización. Durante el trabajo de campo de esta investigación se presenciaron más de 250 audiencias y si bien se constató el salto cualitativo que implica el proceso acusatorio y adversarial con intermediación, se detectaron numerosas áreas de oportunidad, de cuya atención depende que las nuevas prácticas y la metodología detrás del sistema de audiencias orales se arraiguen en nuestro país. Los operadores con más observaciones en los informes son los fiscales.

En Chihuahua, "... es frecuente que el Ministerio Público repita argumentos o... haga mal uso de las técnicas de interrogación" (Chihuahua: 66)

En Oaxaca se advirtió "cierta inexperiencia o inseguridad por parte de los fiscales en su desempeño en las audiencias...sobre todo en la narrativa de la presentación del casos o en el interrogatorio a testigos; al parecer no hay una comprensión eficaz de los requerimientos del sistema en sus diferentes etapas...leyó la totalidad de sus actuaciones, aunque resultaron ociosas para el fin de la detención y cansado para la audiencia" (Oaxaca: 78). Así mismo se reitera en los fiscales "abuso de la lectura y mala exposición oral, falta de competencias para desarrollar y expresar la teoría del caso" (Oaxaca: 103).

En Zacatecas se reporta que las formalidades legales de las audiencias se cumplen cabalmente; que hay una reducción en las ocasiones en las que los ministerios públicos y defensores interrumpían las audiencias para solicitar aclaraciones y dudas sobre el nuevo proceso penal; se ha percibido una mejora en el manejo de interrogatorios y contrainterrogatorios en los fiscales y defensores públicos, no así en los defensores privados. Al principio iban varios funcionarios de la procuraduría a las audiencias, ahora solo va uno (Zacatecas: 43-45).

De manera similar el informe del Estado de México refiere el abuso en la lectura por parte del ministerio público, su escasa capacidad para exponer la teoría del caso, así como casos de distracción (por estar revisando la carpeta de investigación), solicitando que el defensor repitiera los argumentos que acababa de exponer lo que se autorizó, previa reconvencción del juez (Estado de México: 55).

## 5.9 Relación con la policía.

Este es un factor clave para el arraigo de las prácticas investigativas consistentes con el modelo acusatorio. Las relaciones entre estos dos actores son heterogéneas en los estados visitados. Sigue sin aprovecharse el potencial de la policía en labores de investigación. Las investigaciones siguen siendo predominantemente de gabinete, con poco trabajo de campo. Los códigos (como el de Zacatecas) y los criterios judiciales refuerzan esta coordinación insuficiente y esquemas de investigación anacrónicos. Es un área vital que debe analizarse y en el que deben desarrollarse y consensarse protocolos para una adecuada investigación en el modelo acusatorio y adversarial.

Se documenta mejor capacitación de la policía, pero en la argumentación en audiencias se sigue constatando el divorcio y falta de comunicación entre policía y fiscal. Los testimonios de los oficiales y las pesquisas policíacas no se articulan con la teoría del caso del ministerio público. Las exposiciones y testimonios de los policías evidencian que los elementos no cuentan con las más elementales habilidades de expresión. La capacitación en estos temas es fundamental.

## 5.10 Las prácticas y directrices de política criminal.

Las prácticas y directrices para la canalización de casos a la justicia alternativa y a la suspensión del procedimiento a prueba son muy heterogéneas en los estados. Es clave romper el incentivo a ocuparse de los casos fáciles y “abaratarse” soluciones alternas. En este sentido, una muy buena práctica es que sea una instancia especializada y con autonomía técnica la que brinde la atención temprana o inicial de los casos (como en Chihuahua), pues evita el conflicto de intereses que se presenta cuando es la propia agencia del ministerio público la que los atiende, ya sea para rechazar la atención de un caso (y no tener un asunto más que investigar) o de retenerlo, cuando calificaría perfectamente para ser atendido por la justicia alternativa.

En estado de México, lo mismo que en las regiones donde opera el nuevo sistema en Oaxaca, es el propio ministerio público quien determina los casos que pueden ser canalizados a la justicia alternativa y en los que aplica alguna de suspensión del procedimiento a prueba.

En Chihuahua se ha creado una instancia de revisión de política criminal para revisar que las directrices giradas a los ministerios públicos sobre los términos de negociación y ofrecimientos para alcanzar los procedimientos abreviados se están respetando.

## 6. Hallazgos en el ámbito de prácticas de trabajo en los tribunales

### 6.1 Organización y distribución del trabajo en los juzgados penales

Es notable el descenso de la carga de trabajo del poder judicial bajo el nuevo sistema. Como se ha señalado la tasa de judicialización (anteriormente, consignación) bajó del 11% de los asuntos ingresados a entre 2% y 8% (ver apartado 4.5). Esto ha permitido en general una operación más desahogada de los juzgados de control (o de garantía), y desde luego de los tribunales de juicio oral.

La distribución de las cargas de trabajo es razonable y la programación de las audiencias no presenta saturación (con excepción de Chihuahua, donde en el distrito Morelos se ha tenido que nombrar tres nuevos jueces y habilitar nuevos espacios para salas de audiencias. El informe respectivo hace un análisis de este fenómeno reciente)<sup>55</sup>.

Se ha conseguido modernizar el sistema de operación del nuevo proceso penal. Se han creado sistemas para el registro de imágenes y audio de las audiencias, así como para la toma de notas para auxiliar a los juzgadores en la emisión de resoluciones. En algunos casos, se digitalizan la mayoría de los documentos y se genera una especie de “expediente” virtual.

En Oaxaca se pueden solicitar vía telefónica al juez medidas urgentes como cateos, y se autoriza su grabación. En ese mismo estado, se ha diseñado el “‘Sistema de Gestión Judicial’ cuya función es organizar de manera imparcial, expedita y nítida el flujo óptimo de causas en cada juzgado es decir la programación de audiencias en juzgados y tribunales” (Oaxaca: 42). En la misma audiencia que se plantea la programación de una nueva diligencia, el juzgador o un auxiliar ingresa al sistema los requerimientos de la misma (necesidades de la víctima, posibles traslados de internos de los centros penitenciarios, tipo de audiencia, etc.). El sistema toma en consideración la agenda de audiencias de los funcionarios y genera, dentro de los plazos legales, la fecha y hora en la que los funcionarios que intervienen (juez, ministerio público y defensor) pueden coincidir en una nueva audiencia. Esto se genera en unos cuantos segundos, de tal forma que antes de que se dé por terminada la audiencia se establece la nueva cita y se tiene por notificadas a las partes (además de que se genera una notificación electrónica que las partes reciben en su correo electrónico y/o teléfono celular). También en el Estado de México se reportó la existencia de un sistema automatizado de asignación de salas y programación de audiencias.

En Morelos se reporta una deficiente organización en la programación de audiencias, pues a pesar de que la Ley orgánica del Poder Judicial establece que al administrador de sala le

<sup>55</sup> Cada reporte muestra problemáticas específicas y recomendaciones útiles. Por ejemplo en este rubro, en Zacatecas se documentó que solo puede operar una de las dos salas de audiencias anexas al centro penitenciario de la capital, en virtud de que la administración del mismo sólo puede facilitar el personal de custodia para garantizar la seguridad en una de las salas. Aquí se hace evidente que una coordinación y eventual transferencia de recursos, permitiría que la infraestructura y personal judicial pudieran tener un mejor aprovechamiento para el mejor desahogo de la carga de trabajo y la reducción en la duración de los procesos penales.

corresponde “proveer, en la esfera administrativa, la programación de las diligencias” (artículo. 94 bis) “los jueces manejan sus propias agendas y deciden las fechas de sus audiencias informándole al administrador de las mismas...en ocasiones se empalman las audiencias” (Morelos: 50) lo que es más grave en los distritos judiciales quinto y sexto que disponen de una y dos salas, respectivamente.. Los jueces intervienen en su agenda principalmente porque tienen conflicto entre sus horarios oficiales de trabajo y sus actividades como profesores universitarios.

En Chihuahua se reporta que diferencias entre el administrador de salas del distrito judicial Morelos (el de la ciudad de Chihuahua) y los jueces por la programación de audiencias llevó a que se despidiera el administrador y ahora los jueces se turnan las labores administrativas de coordinación y agenda (seis meses cada uno).

Enfrentar estos desafíos de la organización y distribución del trabajo es fundamental, sobre todo considerando que la tendencia de la demanda de servicios judiciales va al alza, tanto en número de causas como en número de audiencias en los estados con reforma, y cada vez se registra una actividad más intensa en las salas de audiencia (Chihuahua: 23)<sup>56</sup>. Por ejemplo en Chihuahua se celebraron 13,228 audiencias durante 2009 (INEGI 2010: 381), en tanto que para 2010 se realizaron 20,089 (INEGI 2011: 389).

## 6.2 Tasa de verificación de audiencias.

En general cuando se consulta al personal administrativo sobre la proporción de las audiencias programadas que efectivamente se verifican, la respuesta suele ser positiva, señalando una alta tasa de verificación de audiencias. Por ejemplo en Chihuahua se señaló que se realizaban entre 86% y 91% de las audiencias programadas (Chihuahua: 64). Incluso en el caso del Estado de México el informe local señala que en los periodos de observación se constató un 100% de verificación de audiencias programadas (señala: “todas se efectúan”).

Sin embargo, en los talleres y seminarios de validación del informe se captaron opiniones y percepciones divergentes por parte de los operadores del sistema que se reportan en los informes y aquí se reseñan.

En Chihuahua una juez que acudió al seminario refirió que para las audiencias de procedimiento abreviado y de formulación de imputación se registraba una alta incidencia de no celebración. En el primer caso (procedimiento abreviado) o no se presentan las partes o se presentan pero queda claro que no han llegado a un acuerdo; en lo que se refiere a la

<sup>56</sup> En Chihuahua el incremento de asuntos, diligencias y audiencias propicia que los ministerios públicos pidan a los defensores solicitar de común acuerdo la duplicación del plazo constitucional en los casos en que se propondrá la suspensión del procedimiento a prueba, para acudir a la audiencia mejor preparados (Chihuahua: 23).

formulación de la imputación, la juzgadora refirió que suele no presentarse el imputado<sup>57</sup>. No obstante, los administradores de sala refieren que la proporción de audiencias suspendidas está bajando. Se afirma por otra parte que de las audiencias para autorización de soluciones alternativas se verifica el 80% (Chihuahua: 27).

En Oaxaca se señala que las audiencias que no se desahogan pueden ser “atribuidos al incumplimiento de las citaciones realizadas o de las órdenes de comparecencia” (Oaxaca: 101). En Huajuapán de León 8% de las audiencias no se celebró por inasistencia del imputado; 13.4% se canceló antes de la fecha, aunque 39.8% no concluyeron por suspensión. Se reportan problemas para la adecuada gestión de audiencias y preparación de los operadores antes de solicitar su programación (Oaxaca: 50-51). En el mismo sentido de lo que señalaron las autoridades judiciales de Chihuahua, “Los motivos para suspender las audiencias ... mencionaron: porque se quedan sin contenido, las partes solicitan diferimiento, el M.P. solicita más tiempo para conciliar, solicitan tiempo para posible procedimiento abreviado, [la] defensa solicita tiempo para imponerse del legajo de investigación, no se traslada al imputado a tiempo, por amparo, por apelación, la defensa no conoce el sistema acusatorio y el juez suspende hasta en tanto nombren otro defensor” (*Ídem*).

Si la tasa de cancelación de audiencias supera el 20%, puede provocar que se retrase la atención de los asuntos y, aunque haya pocos casos, se saturen las salas de audiencia. Ya en el informe de Chihuahua se refiere que las audiencias para autorización de soluciones alternativas solicitadas se suelen programar para tres semanas después del día solicitado (Chihuahua: 27). La saturación de las salas y el retraso en el desahogo de los procesos, podrían generar incentivos para que los funcionarios consideraran delegar sus funciones.

## 6.3 Desempeño en la conducción de las audiencias.

En general, se reporta que las audiencias se están prolongando demasiado teniendo como principal riesgo el traslape de las audiencias y el consecuente retraso de los procesos (además de que la cancelación de las audiencias puede alejar a las víctimas y testigos del sistema judicial y reducir la eficacia de su colaboración). Se refiere que el juez pocas veces (con excepciones como en Chihuahua) apremia u orienta a los litigantes para que concreten sus argumentaciones y precisen la vinculación de alguna argumentación con la teoría del caso que se pretende plantear.

Así mismo se reportan la persistencia de algunas nociones procesales propias del anterior sistema (como la noción de cuerpo del delito, la complejidad que ha significado el establecer una vinculación a proceso sin que ésta reciba toda la carga procesal y doctrinal que tenía la

<sup>57</sup> A pesar de que se señala que este tipo de ausencia no son de las más frecuentes se cita la afirmación de una juzgadora que participó en el seminario de validación: “Es frecuente que las audiencias de formulación de imputación sin detenido se suspendan. De diez audiencias programadas, en cinco, no se presenta el imputado y, en tres el Ministerio público no acude” (Chihuahua: 26).



figura del auto de formal prisión). De la misma forma se reportan prácticas que muestran una mezcla entre nociones del sistema nuevo con las del anterior. Otras prácticas han sido inducidas por los fallos de los juzgados de amparo (como en el Estado de México y Oaxaca que se recurra a la lectura de la carpeta de investigación durante las audiencias).

También se reitera la tendencia a leer y el manejo de tecnicismos que limitan el entendimiento del sentido y alcance de las resoluciones del imputado, así como del público.

Por ejemplo, en Zacatecas se refiere que con el propósito de cubrir el mandato constitucional de fundar y motivar sus resoluciones los jueces tienden a reiterar muchas de las afirmaciones y argumentaciones esgrimidas por las partes, lo que prolonga demasiado las audiencias; en las objeciones los juzgadores de la audiencia de debate dedican demasiado tiempo en deliberar; se interrumpe con frecuencia la fluidez por recesos por cambio de discos, por la gran cantidad de pruebas programadas (se reportan pocos acuerdos probatorios en las audiencias intermedias), recesos por horario de comida, etc.; así mismo las audiencias de individualización de la sanción y lectura de sentencia se prolongan entre una hora y media y dos horas, lo que se considera excesivo y se espera que conforme pase el tiempo se podrá ir reduciendo la duración de las audiencias (Zacatecas: 43-45).

En general el informe del Estado de México destaca la pericia técnica de los juzgadores. “El Juez resolvió vinculando a proceso, lo hizo con mucha fluidez, pero utilizó un lenguaje muy técnico, muy formal, con la misma estructura de una resolución tradicional, es poco probable que el imputado entendiera realmente lo que el Juez expuso...la lectura de sentencia fue técnicamente muy buena, pero muy larga y repetitiva siguió el formato de acreditar en un considerando el cuerpo del delito y en otro la responsabilidad, con ello el Juez valoró dos veces las mismas pruebas, al estilo de una resolución del sistema tradicional” (Estado de México: 48 y 45, respectivamente).

Así mismo el informe del Estado de México reporta una práctica curiosa que ilustra perfectamente la incompatibilidad entre los alcances del anterior auto de formal prisión y el principio del modelo acusatorio adversarial de que solo se desarrolla actividad probatoria en la audiencia de debate:

“Si en la audiencia de solicitud de vinculación la defensa o el imputado, hacen uso del plazo constitucional para el ofrecimiento de medios de convicción, estos no se desahogan en presencia de los jueces de control, sino ante el ministerio público, y en la reanudación de la audiencia se le refieren por las partes al Juez.

“Esta disposición pretende evitar que se siga un mini-juicio en la etapa de vinculación y según argumentaron los propios jueces con ello también se evita que ellos se conviertan en eventuales órganos de prueba, en juicio oral, respecto de lo que presenciaron” (Estado de México: 58).

#### 6.4 Desahogo de los casos judicializados.

En el sistema mixto 6.75% de los asuntos presentados a los jueces se sobresean: se advierte la existencia de un supuesto por el que el proceso y la acusación no pueden seguir adelante, concluyendo el asunto, lo que se equipara a una sentencia absolutoria. Alrededor de otro 7% no llega a sentencia por otras causas (Con base en INEGI 2011).

Por lo que se refiere a los estados con reforma analizados, se advierte una proporción muy significativa de casos judicializados en trámite, suspendidos (en el caso de Chihuahua de más de 30%, ver tabla 4), así como altas tasas de sobreseimiento (de 26% en Chihuahua y de 52% en Zacatecas).

En primer lugar, salta a la vista la falta de homogeneidad en las categorías en que son reportadas las cifras, incluso para el mismo estado (por ejemplo para 2010 en Chihuahua, mientras las autoridades locales reportan una cantidad de 1,736 procedimientos suspendidos, el INEGI no reporta esa categoría y en cambio señala 1,424 audiencias intermedias, que no se refieren en la información del Poder Judicial local). En los estados se acumulan en una misma categoría procedimientos de diversa naturaleza.

Como puede apreciarse en la tabla 7, sólo uno de cada cuatro casos concluye con una sentencia (ya sea en juicio oral o en procedimiento abreviado); un 7.5% concluye con la suspensión del procedimiento a prueba; en tanto que un 9.3% se concilia (en el caso de Oaxaca, como ya se ha referido, es la forma más significativa de conclusión en sede judicial).

Por otra parte, casi 23% de los casos aparecen como en trámite o suspendidos, categoría muy reducida en los indicadores del sistema mixto. De acuerdo con el análisis de la evidencia disponible, esta cantidad muy significativa de asuntos no concluidos obedece a

- a) Casos pendientes de captura del imputado. En el sistema mixto no se radica un asunto en tanto no se presenta o captura al imputado; en el nuevo sistema un caso queda registrado desde la solicitud de cualquier autorización judicial o acto de molestia como es la solicitud de una orden de aprehensión. En México, en promedio, por cada dos casos consignados al juez con detenido, tres se consignan sin detenido y se solicita la orden de captura. En México se logran ejecutar apenas 29% de las órdenes de captura (Proporciones de 2010, con información de anuarios estadísticos de los estados de INEGI<sup>58</sup>).
- b) Otra fuente importante de asuntos pendientes, son los asuntos en los que la investigación está en proceso (plazo otorgado por el juez que generalmente no puede

<sup>58</sup> En 2010 se consignaron a los jueces penales de competencia local 235,912 casos (ya sea en jurisdicciones del sistema mixto o acusatorio), 146,011 (61.8%) sin detenido. Ese mismo año los jueces concedieron 120,723 órdenes de aprehensión y había pendientes del año anterior 128,665, de las que se cumplieron 73,998. Calculado con información de los anuarios estadísticos de INEGI de los estados de 2011, con información de 2010.

exceder de seis meses), posibilidad que no existe en el sistema mixto, en el que para ejecutar la acción penal se debe concluir la averiguación previa.

- c) Casos sin concluir en virtud de que se dio la suspensión del procedimiento a prueba, por lo que permanecen suspendidos en tanto no se incumple la condición, o bien transcurre el plazo fijado para la suspensión y se sobreesee. En Chihuahua es de 10.5% (Chihuahua: 31); también en Oaxaca es muy significativo<sup>59</sup>.
- d) Casos en los que el proceso está suspendido por la sustracción o evasión de la justicia del imputado (ya no se presentó a firmar o a comparecer el imputado).
- e) Suspendidos en tanto se resuelve un amparo. El informe Chihuahua refiere que se han interpuesto amparos durante el mismo desahogo de pruebas, por lo que varios juicios orales están suspendidos en tanto no se resuelva el recurso constitucional (Chihuahua: 40).
- f) Casos judicializados en los que no se inició proceso penal ya sea por la negación de la orden de aprehensión o la no vinculación a proceso. En Chihuahua se reporta 3.7% de negación de orden de aprehensión, respecto de las causas judicializadas (y 12% respecto de las órdenes solicitadas, el otro 88% si fueron concedidas) y 16.8% de los casos presentados al juez (5,555) no fueron vinculados a proceso (Chihuahua: 30).

Otro rubro muy significativo (20.25%) es el sobreseimiento, en el que también se suelen incluir una cantidad de supuestos muy disímilos entre sí. Por ejemplo en el Estado de México, donde uno de cada cinco asuntos judicializados concluye por sobreseimiento el Poder Judicial señala: “Sobreseimiento es por acuerdo reparatorio, perdón del ofendido y desistimiento de formulación de imputación” (Estado de México: 14). Es decir, estos asuntos podrían reportarse como conciliaciones o desistimientos. Del mismo modo, en estados como Chihuahua y Zacatecas un elevado número de casos concluyen por sobreseimiento, sin que se especifique la causa por la que se llegó a este desenlace (Chihuahua: 31).

<sup>59</sup> “Algunos jueces nos interpretaron este comportamiento, ocurre que van retrasando su egreso del sistema, como caso resuelto, aquellas causas que optan por la suspensión del proceso a prueba, por ejemplo, ya que el término de espera que implica no puede ser inferior a un año ni superior a tres, y durante ese tiempo queda suspendido el proceso” (Oaxaca: 40).

**Tabla 7.**  
**Asuntos iniciados ante los poderes judiciales**

Estado	Iniciados	Sobreesidos	Proced. Abrev.	Juicios Orales	Acción Privada	Conciliación	Susp. a prueba	En Proceso	Suspendidos	Otros
Chihuahua	5,741	1,441 (25.1%)	1,223 (21.3%)	70 (1.2%)	N.D.	693 (12.1%)	578 (10.1%)	N.D.	1,736 (30.2%)	N.D.
Estado de México	3,658	1,056 (29.1%)	1,432 (39.1%)	144 (3.9%)	160 (4.4%)	N.D.	161 (4.4%)	696 (19%)	N.D.	N.D.
Morelos	910	92 (10.1%)	173 (19%)	122 (13.4%)	N.D.	127 (14%)	167 (18.4%)	229 (25.2%)	N.D.	N.D.
Oaxaca	1,714	7 (0.4%)	96 (5.6%)	88 (5.1%)	N.D.	487 (28.4%)	39 (2.3%)	713 (41.6%)	N.D.	284 (16.6%)
Zacatecas	496	261 (52.6%)	104 (21%)	21 (4.2%)	N.D.	N.D.	110 (22.2%)	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Total</b>	<b>12,519</b>	<b>2,866 (22.9%)</b>	<b>3,028 (24.2%)</b>	<b>445 (3.6%)</b>	<b>160 (1.3%)</b>	<b>1,307 (10.4%)</b>	<b>1,055 (8.4%)</b>	<b>1,638 (13.1%)</b>	<b>1,736 (13.9%)</b>	<b>284 (2.3%)</b>

N.D.: No Disponible

FUENTES. CHIHUAHUA: periodo: 2010, Poder Judicial (Chihuahua: 34). ESTADO DE MÉXICO: periodo: 1° de octubre de 2009 al 12 de septiembre de 2011, información proporcionada por la PGJE (Estado de México: 32). MORELOS: periodo: 30 de octubre de 2008 a marzo de 2011, Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Morelos: 34). OAXACA: periodo: septiembre de 2007 a mayo de 2011, Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Oaxaca: 33-37 y 61). ZACATECAS: periodo: 2009 a mayo de 2011, Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Zacatecas: 57).

### 6.5 Creación de direcciones o unidades de seguimiento de medidas judiciales.

El informe de Chihuahua demuestra la importancia y provecho que tiene el que exista un área encargada de supervisar el cumplimiento de las condiciones judiciales tanto las cautelares como las de la suspensión del procedimiento a prueba, pues reducen a su menor expresión los casos de incumplimiento, lo que facilita la aceptación y legitimidad ante la población de las medidas judiciales distintas a la privación de la libertad (Ver consideraciones presentadas en el apartado 5.4 de este informe).

Los estados que instrumenten la reforma deberían considerar esta buena práctica. En el informe Oaxaca se refiere la necesidad de esta instancia: “Por parte de la PGJE no existe un mecanismo institucional para dar seguimiento y verificación de las medidas cautelares impuestas, por lo que dentro de las labores que desempeñan estos MP, además de las labores de investigación y judicialización de los asuntos, también tienen a su cargo vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares; a pregunta expresa, un MP respondió que ellos no se enteran de que un imputado viola una medida cautelar, sino hasta que la víctima se los notifica. Oaxaca se beneficiaría mucho de desarrollar la buena práctica desarrollada en otras entidades que cuentan con el nuevo sistema de justicia, como es la Dirección de Medidas Judiciales de Chihuahua” (Oaxaca: 102).

### 6.6 Procedimiento abreviado.

Como se ha señalado, con la excepción de Morelos, en los estados con reforma el procedimiento abreviado es la forma predominante de llegar a sentencia (ver tabla 8).

En general es concebido como un instrumento de política criminal de la procuraduría; sin embargo, en el Estado de México se presenta como un derecho del imputado<sup>60</sup> a recibir de manera automática la sanción mínima menos un tercio con el solo reconocimiento de los hechos, lo que había generado problemas de percepción de impunidad (por ejemplo la extorsión se sanciona con pena de uno a ocho años de prisión). En septiembre de 2011 se hicieron reformas en esa entidad para establecer ciertos delitos en los que no puede operar el procedimiento abreviado (Estado de México: 66).

Como se ha referido, en Chihuahua la unidad jurídica de la Fiscalía General ha recibido la atribución de supervisar y autorizar los procedimientos abreviados para evitar anomalías y cerciorarse de que se está planteando el procedimiento abreviado siguiendo las directrices y lineamientos emitidos por la fiscalía (Chihuahua, p. 27). También esta decisión se derivó de señalamientos de corrupción y de mala fundamentación de estos procedimientos pues se registraron absoluciones en procedimientos abreviados<sup>61</sup> (Chihuahua: 57).

<sup>60</sup> En los avances de la segunda fase de este estudio se ha localizado este mismo diseño institucional en Durango.  
<sup>61</sup> Fueron 14 absoluciones en 1,076 procedimientos abreviados, pero es inquietante que a pesar del reconocimiento y aceptación del imputado, la investigación no aporte lo suficiente para fundar la sentencia condenatoria.

**Tabla 8.**  
**Asuntos resueltos por sentencia**

Estado	Iniciados	Proced. Abrev.	P.A. Condenas	P.A. Absoluciones	Juicios Orales	J.O. Condenatorias	J.O. Absolutorias	Total de Sentencias
Chihuahua	5,741	1,223	1,202	21	70	60	10	1,239 (23.5%)
Estado de México	3,658	1,432	N.D.	N.D.	144	N.D.	N.D.	1,576 (30.7%)
Morelos	910	173	N.D.	N.D.	122	N.D.	N.D.	295 (32.4%)
Oaxaca	1,714	96	N.D.	N.D.	88	77	11	184 (10.7%)
Zacatecas	496	104	N.D.	N.D.	21	N.D.	N.D.	125 (25.2%)
<b>Total</b>	<b>12,519</b>	<b>3,028 (21.32%)</b>	<b>1,202</b>	<b>21</b>	<b>445 (3.43%)</b>	<b>137</b>	<b>21</b>	<b>3,473 (24.75%)</b>

FUENTES. CHIHUAHUA: periodo: 2010, Poder Judicial (Chihuahua: 34). ESTADO DE MÉXICO: periodo: 1° de octubre de 2009 al 12 de septiembre de 2011, información proporcionada por la PGJE (Estado de México: 32). MORELOS: periodo: 30 de octubre de 2008 a marzo de 2011, Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Morelos: 34). La PGJE de Morelos refiere 161 juicios orales, 146 con sentencia condenatoria (91%) y 15 con absolución. Se toma la información del Tribunal por ser la fuente más confiable para esta variable. OAXACA: periodo: septiembre de 2007 a mayo de 2011, Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Oaxaca: 33-37 y 61). ZACATECAS: periodo: 2009 a mayo de 2011, Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Zacatecas: 57).

### 6.7 Juicios orales.

Una primera observación es que la proporción de asuntos ingresados al sistema que llegan a juicio oral está por debajo de los indicadores internacionales, pues mientras que en otros países llegan a juicio oral entre 2% y 3% de los casos ingresados al sistema penal, en

México la cifra es de alrededor de 0.7%<sup>62</sup>; sin embargo la tendencia en el número de juicios orales realizados es ascendente. En los estados en los que se está implementando el nuevo sistema, se observa un patrón similar: al inicio de la vigencia de la reforma, pocos casos llegan a juicio oral y, paulatinamente, va aumentando la frecuencia con la que se programan audiencias de debate de juicio oral. Sin embargo, siguen sin superar el 1% de los casos ingresados a las procuradurías, ni el 5% de los casos judicializados anualmente<sup>63</sup>. Por ejemplo, en Oaxaca, seis jueces de juicio oral siguen dando cobertura a todos los asuntos que llegan a esta instancia en las dos regiones del estado en las que está vigente el nuevo sistema.

### 6.8 Nuevo sistema de justicia acusatorio adversarial y el juicio de amparo.

Se reporta la relación del nuevo sistema de justicia penal con el amparo. La interposición de este recurso constitucional ha disminuido significativamente. En la mayoría de los casos se declaran improcedentes o no se conceden. Los casos en que se conceden los amparos, son en su mayoría amparos “para efectos” (se plantea la corrección o ajustes formales en resoluciones judiciales). Al decir de algunos juzgadores locales entrevistados (por ejemplo, en Chihuahua y Estado de México), los jueces de amparo no conocen a profundidad el nuevo sistema, pues todavía plantean nociones del anterior modelo, como el “cuerpo del delito”, prueba considerada para el “auto de formal prisión” y la “prueba tasada”, entre otros. Los amparos que se declaran procedentes han establecido precedentes sobre la debida fundamentación y motivación de las resoluciones y han establecido que ciertas resoluciones tienen que emitirse necesariamente por escrito. En el Estado de México, para conocer de amparos contra resoluciones judiciales, los juzgadores federales solicitaban se les remitiera la carpeta de investigación y solicitaban que argumentaciones y actuaciones de la misma fueran tomadas en cuenta por los jueces de control para realizar ajustes a sus resoluciones, a pesar de que en la audiencia el juez de control no hubiera recibido esa información.

Cuando los casos de los estados con reforma penal llegan a instancia de amparo, el desconocimiento de los juzgadores federales sobre el nuevo sistema ha introducido sesgos y anomalías en la concepción de las nuevas figuras procesales. Aunque sólo 5% de los amparos proceden contra el fondo del asunto; un 65% de los casos no procede y en 30% se emiten amparos “para efectos” consistentes en señalamientos sobre ajustes que deben hacer los juzgadores locales a sus resoluciones (Proporciones estimadas por jueces de Chihuahua<sup>64</sup>. Chihuahua: 28). Estos ajustes ordenados por los jueces federales se hacen

<sup>62</sup> No obstante en 2003 se reportaba que en Chile apenas 0.22% de los asuntos ingresados al sistema concluía con un juicio oral (Baytelman y Duce 2003: 22 y 246).

<sup>63</sup> En Oaxaca 4.8% de los judicializados (con base en Oaxaca: 39 y 63); y en el Istmo 0.36% del total de legajos de investigación (con base en Oaxaca: 63 y 72).

<sup>64</sup> Señalan también que 70% de los amparos son interpuestos por abogados particulares, fundamentalmente porque aunque resulten improcedentes, cobran a sus defendidos por su interposición. 30% de los amparos van dirigidos contra las medidas cautelares, generalmente cuando se trata de aplicación de prisión preventiva (Chihuahua: 28). En los informes de los demás estados, se reporta que los jueces estimaron que son pocos los casos de amparos interpuestos y menor la tasa de amparos concedidos. También coinciden en los sesgos en las prácticas judiciales que introducen los amparos para efectos y el desconocimiento de los jueces federales

desde concepciones y nociones del viejo sistema como las implicaciones del auto de formal prisión, la prueba tasada, la fortaleza procesal de la investigación del fiscal, entre otras.

Una gran cantidad de los amparos “para efectos” ordenan a los juzgadores locales que transcriban el Artículo 19 Constitucional para considerar fundada la medida cautelar de prisión preventiva, así como la transcripción textual en la resolución de contenidos de la carpeta de investigación (Chihuahua: 28).

## 7. Hallazgos en las prácticas de respeto a los derechos del imputado.

### 7.1 Inmediación total.

Se trata un logro fundamental, un avance en materia de Derechos Fundamentales y uno de los resultados más importantes de esta primera etapa de la transformación del sistema de justicia penal en México. En la **TOTALIDAD** de las más de 250 audiencias presenciadas durante el trabajo de campo en los cinco estados visitados se constató la presencia de jueces y defensores. Frente a la evidencia empírica de que en el sistema anterior era muy frecuente que ni el juez ni los defensores públicos estuvieran presentes en las audiencias, delegando atribuciones y simulando su presencia en claro fraude a la ley y en detrimento de los derechos fundamentales de imputados y víctimas del delito<sup>65</sup>.

En el nuevo sistema no pueden verificarse válidamente las audiencias sin la presencia del juzgador y las partes. El trabajo de campo de este estudio verificó que en todas las audiencias se cumple con la inmediación. El diseño institucional se ha dirigido para terminar con el incentivo y la eficacia de la simulación y la delegación de funciones.

### 7.2 Derecho a una defensa adecuada y defensa pública.

Además del gran avance de la presencia de la defensa en todas las audiencias, el derecho a la defensa adecuada se ha fortalecido notablemente. Los defensores públicos se han comprometido con el nuevo sistema. En general, su desempeño es muy bueno, con adecuadas destrezas de litigio oral, presentación y contradicción de pruebas técnicas, así como buenas técnicas de interrogatorio y contrainterrogatorio (reportado expresamente en los informes de Oaxaca y Zacatecas).

No obstante que el informe Chihuahua refiere en general buen desempeño de la defensa, realizaron hallazgos sobre áreas de mejora, tanto en necesidades materiales: “La defensoría

sobre los principios e instituciones del SAA; sin embargo, no se precisan proporciones como en el informe de Chihuahua.

<sup>65</sup> En una encuesta a internos en centros penitenciarios del centro del país 71% de los entrevistados señaló que el juez no estaba presente durante sus declaraciones. Así mismo 82% indicó que “nunca pudieron hablar personalmente con el juez” y a 65% no se le informó sobre su derecho a no declarar (Azaola y Bergman 2009: 43). También era una práctica frecuente que el defensor público acudiera al juzgado a firmar las actas en las que constaban las declaraciones de su defendido, diligencia en la que no había estado presente.



no goza de una infraestructura de espacio adecuada, pero, se está trabajando con apoyo del gobierno federal a través de las autoridades encargadas de dar apoyo al proceso de implementación de la reforma procesal penal [como la SETEC]... los capacita la escuela judicial, no tienen programa de capacitación propio” (Chihuahua: 72). 80 defensores públicos de ese estado tienen plazas eventuales y sus ingresos oscilan entre 12 mil pesos mexicanos, unos mil dólares americanos y 22,500 pesos mexicanos, unos 1,900 USD (*Ibidem*).

Como área de mejora para los defensores públicos, el informe de Chihuahua refiere: “los defensores públicos en tribunales de garantía no ofrecen pruebas con frecuencia en la audiencia de vinculación, pero, cuando lo hacen no se aprecia una adecuada técnica en la utilización de técnicas de interrogatorio” (Chihuahua: 66).

En algunos casos los imputados prefieren tener un defensor público que uno privado. En Oaxaca la defensa pública lleva 90% de los casos judicializados (Oaxaca: 105).

En el trabajo de campo se presenciaron dos audiencias en las que el juzgador pidió la sustitución de defensor privado por uno público, en virtud de considerar que no se estaba brindando una defensa adecuada (Chihuahua: 71 y Zacatecas: 44). Un área de oportunidad es reforzar la asistencia legal del imputado cuando se encuentra detenido ante la policía o el ministerio público. El informe del Estado de México refiere diversas deficiencias de los defensores privados<sup>66</sup>.

Se verá con mayor detalle al referirse al desempeño en el ámbito judicial; sin embargo aquí se debe apuntar que en algunas ocasiones los jueces usan al dirigirse al imputado muchos tecnicismos que dificultan la adecuada comprensión del sentido y el alcance de las resoluciones de los jueces (Chihuahua y Estado de México); por otra parte, se reporta que en Zacatecas se respetan las manifestaciones del imputado y que cuando se le hace al inculcado una petición o pregunta, o este manifiesta alguna duda, se le pide que consulte con su abogado, o se le aclara la duda (Zacatecas: 44-45).

El Informe del estado de México señala que se tiene efectivo acceso a la designación de defensor desde que se produce alguna actuación policial, ministerial o judicial (Estado de México: 85) y de las audiencias presenciadas durante el trabajo de campo en esa entidad se constató que en todas las audiencias el imputado acudía acompañado por su defensor (Estado de México: 86). “Al inicio del nuevo sistema de justicia penal, la defensa era obligatoria desde las primeras actuaciones policiales, actualmente, es a partir del momento en que está a disposición del Ministerio público” (Chihuahua: 86).

<sup>66</sup> Por ejemplo, “...se trataba de defensores privados, de la lectura de la sentencia el defensor particular cometió errores a la hora de incorporar evidencia al juicio, porque presentó documentales ante el ministerio público en la etapa de investigación pero no los ofreció en la intermedia o no los leyó en la audiencia de juicio oral, en cualquier caso los efectos fueron graves porque al no acreditar la buena conducta previa del imputado, no se le concedieron los sustitutivos ni la condena condicional” (Estado de México: 57).

En cuanto a su organización el informe de Chihuahua señala que un grupo de defensores está adscrito a las instalaciones de la PGJE y otro grupo asignado a los juzgados de garantía (Chihuahua: 63).

### 7.3 Derecho a la libertad durante el proceso. Prisión preventiva.

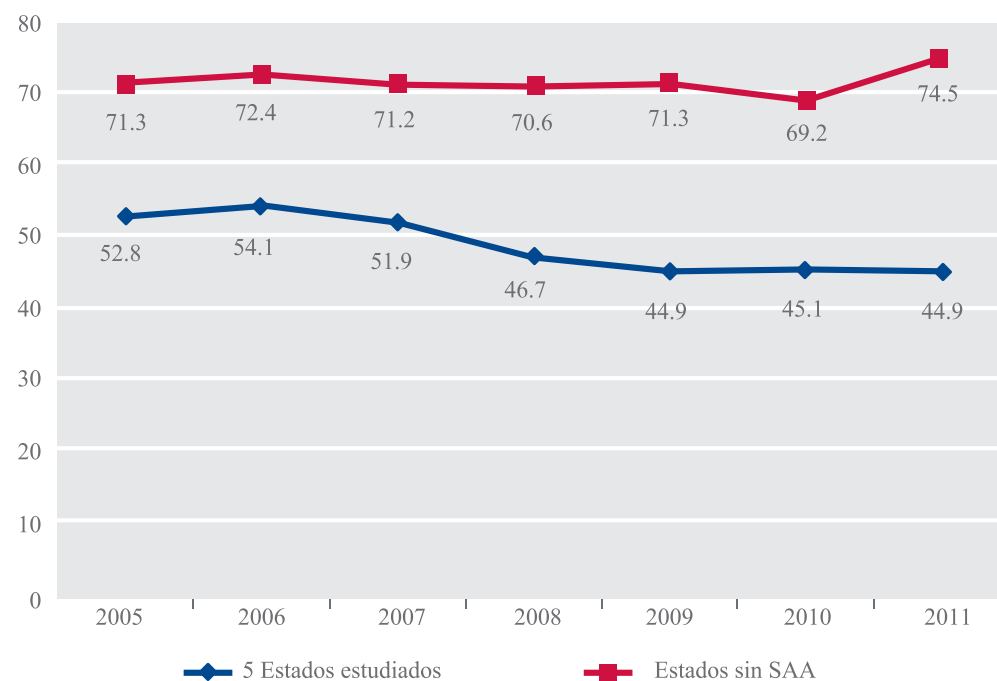
Hay una reducción muy significativa en la aplicación de la prisión preventiva. La disminución de supuestos de aplicación de la prisión preventiva obligatoria u oficiosa para ciertos delitos, así como los mecanismos procesales incorporados para hacer de esta medida cautelar la última opción, y someter su aplicación judicial a la contradicción entre las partes están operando.

Un avance fundamental de la reforma penal en esta materia es que se redujo la extensión del denominado “catálogo de delitos graves”<sup>67</sup> que son aquellos en los que los procesados no tienen derecho a la libertad durante su proceso. Ahora sólo en unos cuantos delitos se impone por oficio la prisión preventiva. En la mayoría de los casos se discute entre las partes el riesgo de fuga y posibles riesgos para la investigación, las víctimas y la sociedad y será el juez quien decida la medida cautelar aplicable.

En los Estados con reforma se están desarrollando medidas cautelares no privativas de libertad o distintas de la caución, lo que ha favorecido que imputados de escasos recursos económicos que no puedan cubrir su caución, puedan acceder a la libertad durante su proceso.

<sup>67</sup> La reforma de 2008 a la Constitución Federal, aunque el texto señala que la prisión preventiva sería la última medida a considerar, se persiste en establecer delitos inexcusables, esto es, basta que el proceso se inicie por esos delitos para que la persona procesada permanezca en prisión hasta la sentencia “...en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos” (Art. 19, pfo 2º). La reforma no eliminó la posibilidad de que subsistan los catálogos de delitos inexcusables establecidos por las legislaturas de los estados, siempre en constante expansión y que han llegado a incluir más de un centenar de modalidades delictivas. En el ámbito federal y en los estados en los que todavía opera el sistema mixto, los códigos procesales contemplan extensos listados de delitos considerados “graves” para los que no procede una medida cautelar distinta de la prisión preventiva. La denominación de “gravedad” se deriva de la atribución que daba la Constitución en su redacción anterior que establecía el derecho a la libertad durante el proceso “...siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su **gravedad**, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio”. Esta redacción que se incorporó en la Constitución en 1993, propició que los estados y el Código Federal de Procedimientos Penales contemplaran extensos listados de delitos “graves”.

**Gráfica 8.**  
**Presos de competencia local sin condena por cada 100 mil habitantes**



FUENTE: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad pública Federal

Ya sea midiendo los presos sin condena como porcentaje del total de la población penitenciaria o por cada 100 mil habitantes, los estados con reforma comienzan a mostrar un descenso muy significativo (gráfica 1)<sup>68</sup>. En ambos indicadores, Zacatecas presenta porcentajes muy bajos. Mientras que en los estados sin reforma, 41% de los internos por delitos de competencia local no tienen sentencia; en Zacatecas este indicador es de 31% y

<sup>68</sup> Dos puntualizaciones sobre esta gráfica: 1. La información corresponde a la población penitenciaria de competencia local de todo el estado, siendo que solo la reforma está vigente en todo el territorio de Chihuahua a partir de 2008 y del Estado de México a partir de finales de 2011. Sólo se ha procesado la información por región en Oaxaca (ver gráfica 2); sin embargo, la tendencia a la baja en todo el estado se debe a que los sistemas de justicia alternativa en materia penal sí operan en todo el estado, lo que ha reducido la aplicación de prisión preventiva, sobre todo derivada de robos menores y del delito de daño en las cosas, que anteriormente eran susceptibles de proceso penal y por lo tanto también estaban muy expuestos (por el sistema de catálogo de delitos graves) a la aplicación de la prisión preventiva. El análisis desagregado por las regiones reformadas (como en Oaxaca) podría ampliar la brecha ilustrada por la gráfica. 2. La gráfica muestra que aun antes de la reforma, el uso de la prisión preventiva era moderado en los estados que han iniciado la reforma, lo que puede dar un indicio importante sobre que los sistemas penales menos severos, presentan menos resistencias para adoptar el modelo acusatorio y adversarial.

aunque no tan baja, están por debajo de la media nacional, Morelos (34.4%) y Estado de México (38%)<sup>69</sup>.

**Tabla 9.**  
**Personas en prisión preventiva en competencia local en los estados con reforma**

Estado	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (Octubre)
Chihuahua	2,074	2,024	1,959	1,304	1,242	1,707	2,428
Estado de México	6,989	7,384	7,315	6,680	6,847	6,884	5,806
Morelos	1,218	1,222	1,139	1,224	1,079	914	838
Oaxaca	1,927	2,053	1,868	1,931	1,675	1,791	2,173
Zacatecas	363	358	345	345	304	283	264
Total	12,571	13,041	12,626	11,484	11,147	11,579	11,509
Por 100 mil habs.	52.76	54.14	51.86	46.69	44.88	45.14	44.87

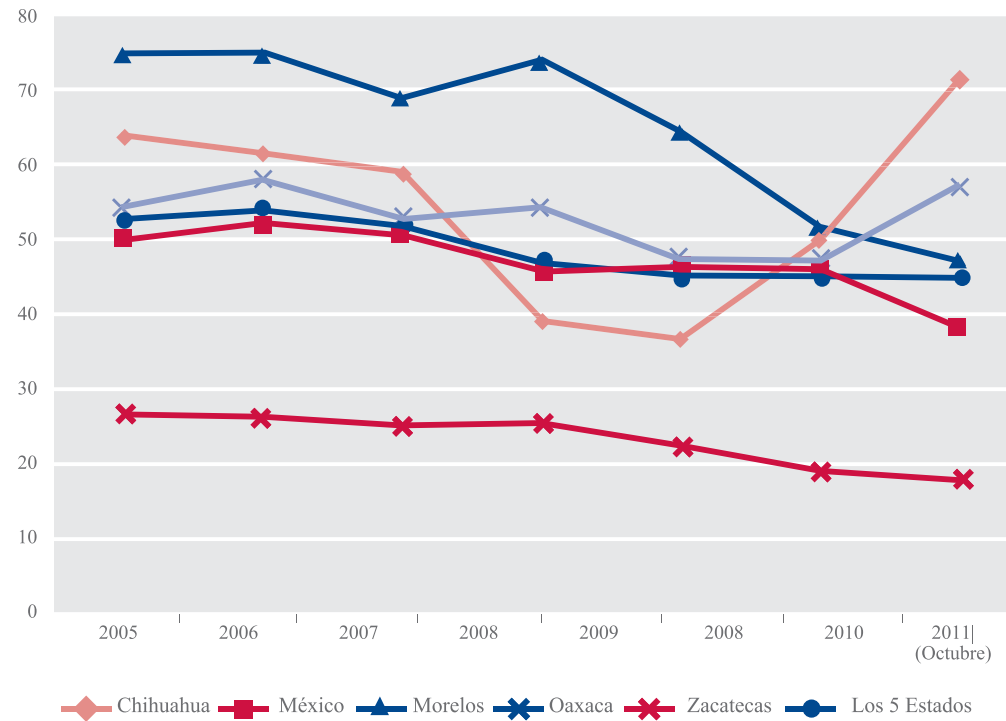
FUENTE: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad pública Federal

Por ejemplo, en la tabla 9 se puede apreciar el descenso, en general, de las personas en prisión preventiva en los estados con el SAA. Únicamente en 2011 se detecta un repunte en Chihuahua (que se analiza más adelante, en este mismo apartado) y Oaxaca. Aunque Morelos ha realizado reformas legales que amplían los supuestos de aplicación de la prisión preventiva oficiosa, en octubre de 2011 no se registraba aún un aumento en el fenómeno de la prisión preventiva en esa entidad; por el contrario, su reducción es notable.

En un análisis desagregado por estado (gráfica 9), se puede constatar la tendencia decreciente en los presos sin condena por cada 100 mil habitantes en los estados en los que opera el SAA, con los ya referidos repuntes de Chihuahua y Oaxaca. Los cinco estados están en este indicador por debajo de la media de los estados sin reforma.

<sup>69</sup> Estos datos corresponden a la población penitenciaria de todo el estado, por lo que solo en el Estado de México, en el que ya está en vigor en toda la entidad corresponden en su mayoría a procesos comenzados bajo la vigencia del nuevo sistema.

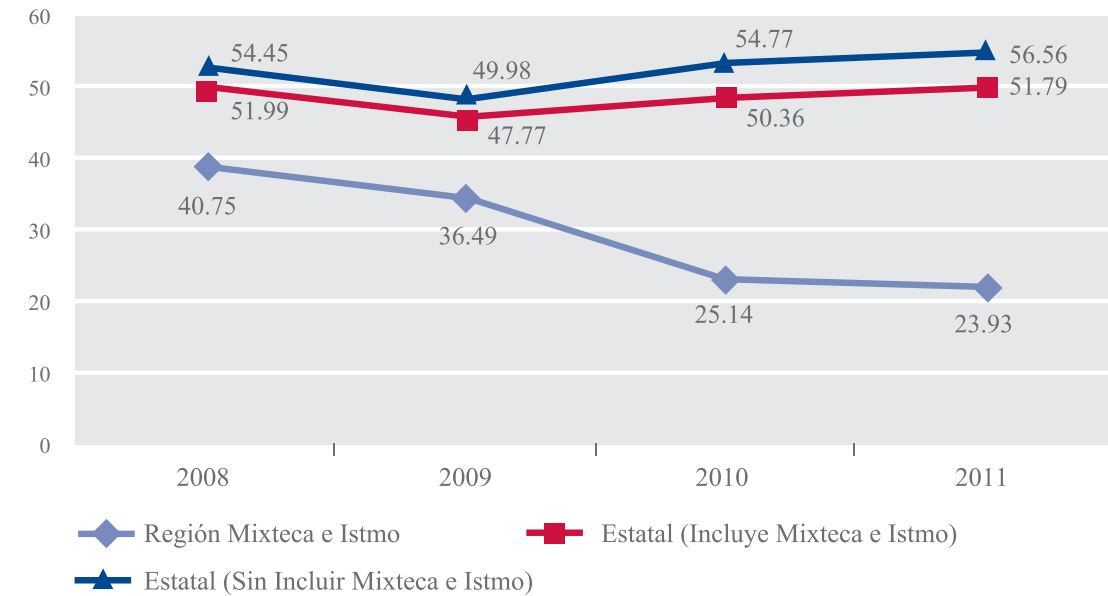
**Gráfica 9.**  
Presos de competencia local sin condena por cada 100 mil habitantes en los estados con reforma estudiados



FUENTE: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad pública Federal

Llama la atención el Estado de México, que, después del Distrito Federal tiene la mayor población penitenciaria del país. No obstante, esta entidad presenta 5,806 internos sin condena en su ámbito de competencia local, teniendo una población de más de 14 millones de habitantes, es decir, 43 internos sin condena por cada 100 mil habitantes, muy por debajo de la media nacional.

**Gráfica 10.**  
Porcentaje de presos sin condena en Oaxaca



FUENTE: Elaborado con base en información de la Secretaría de Seguridad Pública Federal

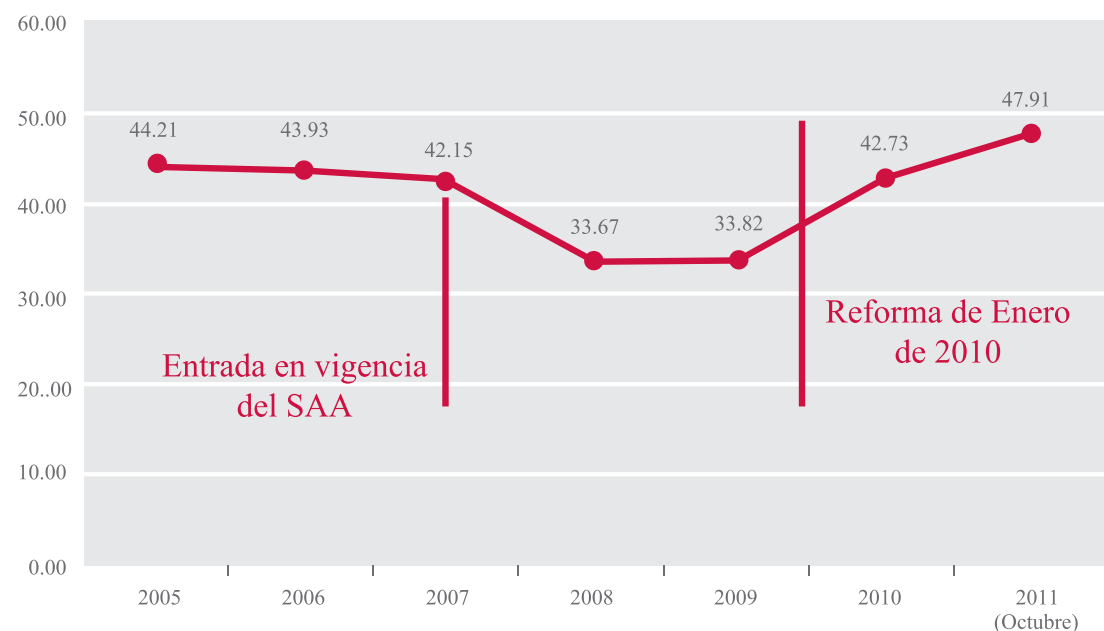
Un ejemplo muy claro se da en Oaxaca, donde solo dos (Istmo y Mixteca) de las ocho regiones del estado ya han iniciado la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal. En las dos regiones reformadas la prisión preventiva aqueja a 24% de los internos, en tanto que en las otras seis regiones la prisión preventiva alcanza al 56.5% de la población penitenciaria: un mismo estado, dos paradigmas muy distintos sobre el uso de la prisión preventiva (gráfica 10).

Sin embargo, particularmente en Chihuahua y Morelos se está volviendo a la práctica legislativa de incrementar el número de los delitos para los que el juez debe dictar necesariamente (de oficio) prisión preventiva en caso de que el imputado sea vinculado a proceso<sup>70</sup>. Estos catálogos de “delitos graves” han rebasado incluso los supuestos previstos en el Artículo 19 de la Constitución Federal. Estas medidas legislativas han comenzado a surtir efectos en Chihuahua con el alarmante incremento de los presos sin condena, tanto como proporción del total de internos por delitos de competencia local, como por cada 100 mil habitantes (ver gráficas 10 y 11).

<sup>70</sup> Un indicio del desconocimiento o incongruencia sobre la lógica y los principios del nuevo modelo de justicia penal fue la reforma legislativa realizada al artículo 176 del Código de Procedimientos Penales de Morelos que establece las medidas cautelares. En los nuevos códigos procesales, consistentes con el sistema acusatorio y adversarial se pone como última fracción entre las medidas cautelares a la prisión preventiva, ilustrando el principio de excepcionalidad, en el sentido de que será la última opción contemplada por el juzgador, solo en caso de que ninguna de las anteriores sea suficiente. En reforma del 24 de agosto de 2009 se modificó dicho artículo para colocar a la prisión preventiva como la primera fracción entre las medidas cautelares.

Es fundamental dar seguimiento a la consolidación de los mecanismos para fortalecer el derecho a la libertad durante el proceso, pues en otros países en los que se ha instrumentado la reforma que establece el SAA se han experimentado regresiones e inercias que favorecen la continuidad en el abuso de la prisión preventiva. Por ejemplo, el reporte del proyecto de seguimiento de las reformas procesales penales en América Latina del CEJA de 2007 reportaba que “...existen aspectos culturales y operativos que han dificultado la consecución de algunos objetivos centrales de las reformas, como el uso excepcional de la prisión preventiva... la generalidad de los informes permite sostener que la reducción de las prisiones preventivas sigue siendo un reto de las reformas procesales penales” (Riego 2007: 18)<sup>71</sup>.

**Gráfica 11.**  
**Porcentaje de presos sin condena respecto del total de internos en Chihuahua**



FUENTE: Elaborado con base en información de la secretaría de Seguridad pública Federal

Una tercera forma de medir a la prisión preventiva es su prevalencia entre las medidas cautelares. La percepción que se reporta en los cinco informes es que la prisión preventiva es la más significativa. Se presenta en la tabla 10 la información de Chihuahua, Morelos y Oaxaca, para los que los informes reportan cifras específicas. Para los otros dos estados no se obtuvo evidencia estadística que permitiera cubrir este indicador de la pauta de

<sup>71</sup> Este mismo autor refiere que en los países que mantienen sistemas legales que contemplan delitos inexcusables, la reforma y sus operadores han “...tenido un impacto muy limitado sobre la prisión preventiva, la que aparentemente se continúa usando masivamente” (Riego 2006: 198)

seguimiento, sólo se refiere que los funcionarios señalaron que la prisión preventiva era la medida cautelar aplicada con mayor frecuencia.

En los estados sin reforma la tasa de procesos en los que se aplica la prisión preventiva es ligeramente menor (alrededor de 40%). Esto se debe a que un número muy significativo de los delitos llevados a proceso en el sistema mixto, corresponden a delitos menores no contemplados en los listados de “delitos graves”, por lo que en menos de la mitad de los casos se aplica la prisión preventiva. Bajo la vigencia del SAA los delitos menores se canalizan a instancias de justicia alternativa, por lo que los asuntos judicializados, como se ha visto, suelen corresponder a delitos de mayor impacto social en los que los riesgos de fuga de los imputados pueden ser mayores.

Se presenta en la tabla 10 la información de Chihuahua, Morelos y Oaxaca, para los que los informes reportan cifras específicas. Para los otros dos estados no se obtuvo evidencia estadística que permitiera cubrir este indicador de la pauta de seguimiento, sólo se refiere que los funcionarios señalaron que la prisión preventiva era la medida cautelar aplicada con mayor frecuencia.



**Tabla 10.**  
**Prevalencia de la prisión preventiva entre las medidas cautelares aplicadas**

Estados	Medidas cautelares impuestas	Aplicación de prisión preventiva	Porcentaje
Chihuahua (2010) <sup>72</sup>	5,855	2,619	44.7 % <sup>73</sup>
Morelos (Oct. 2008 - 2011) <sup>74</sup>	1,310	759	58 %
Oaxaca (2010) <sup>75</sup>	290	142	48.9 %

En el estado de Morelos, se reportan en la práctica de aplicación de las medidas cautelares resabios de la lógica del sistema mixto, pues en las audiencias el debate suele centrarse sobre la gravedad del delito y no sobre el riesgo de fuga o los riesgos para la investigación y las víctimas (Morelos: 110). En Chihuahua, por disposición de la ley, no se plantea debate sobre medida cautelar cuando se trata de un supuesto de prisión preventiva oficiosa (Chihuahua: 81).

Los datos que existen sobre cumplimiento de medidas cautelares no privativas de la libertad en los estados analizados son positivos. Por ejemplo en Oaxaca entre 2007-2010 se reporta que sólo 7 personas habían incumplido la medida cautelar impuesta: 4 la garantía económica; 1 la prohibición de salir del país; y 2 la presentación periódica, de un total de 143 medidas cautelares distintas de la prisión preventiva, lo que representa 4.9% (Oaxaca: 102-107).

Se detectó que la eficacia del debido proceso y otros derechos fundamentales de víctimas e imputados se beneficiarían con el establecimiento y desarrollo de servicios previos a juicio, que permitan a los participantes en el proceso allegarse mayor calidad de información para

<sup>72</sup> Después de la prisión preventiva, la medida cautelar más aplicada en la entidad fue la obligación de presentarse periódicamente al juzgado, con 1,646 casos, equivalente al 23.5% de las medidas cautelares aplicadas en Chihuahua durante 2010 (Chihuahua: 92).

<sup>73</sup> La información entregada por las autoridades locales a los autores del Informe Chihuahua establecen que cubren el periodo enero-diciembre de 2010; sin embargo en algunos indicadores las cifras son menores a las reportadas a INEGI para el mismo periodo, aunque se mantienen las tendencias y proporciones, por lo que podría ser que la información proporcionada para el Informe Chihuahua haya sido preliminar. La información de INEGI (INEGI 2011: 392), señala que en 2010 se habrían impuesto 7,013 medidas cautelares de las cuales 3,178 (45.3%) corresponderían a prisión preventiva. Como se puede apreciar la proporción es la misma aunque en orden de magnitud 20% superior. La segunda medida cautelar más utilizada en el mismo periodo fue la obligación de presentarse periódicamente al juzgado: 24% (1,406 casos) en el *Informe Chihuahua*; y 23.5% (1,646 casos) con información de INEGI.

<sup>74</sup> (Morelos: 98). Después de la prisión preventiva, la medida cautelar más frecuentemente aplicada bajo el nuevo SAA es el otorgamiento de una garantía: 19% (254 casos); la obligación de presentarse periódicamente es la tercera con 10% de los casos (136).

<sup>75</sup> (Oaxaca: 102-105). La segunda medida cautelar con mayor incidencia fue la obligación de presentarse periódicamente ante quien señale el juez: 23.1% (67 casos). *Idem*.

tomar mejores decisiones sobre medidas cautelares. En el área de justicia para adolescentes en Morelos se comienzan a ver frutos de estos mecanismos. También para el Poder Judicial se propone desarrollar áreas de seguimiento de cumplimiento de acuerdos, mandatos, medidas cautelares y condiciones judiciales, como la que ya existe en Chihuahua (Chihuahua: 97)<sup>76</sup> para dar eficacia y legitimar las medidas no privativas de libertad. Así mismo, debe fortalecerse el registro de personas que han participado como imputados en procesos penales para determinar si ya han utilizado alguna solución alterna (particularmente suspensiones del proceso a prueba) y si han cumplido las condiciones de suspensión o de libertad en procesos anteriores.

#### 7.4 Derecho a recibir justicia en tiempo razonable. Duración del proceso.

Entre las expectativas generadas con la adopción del SAA está la de reducir la duración de la investigación y el proceso penal (Morelos: 31). El SAA plantea una mayor eficacia de las garantías procesales de los imputados y de las víctimas. Entre ellas está este principio de ser juzgado en un tiempo razonable, o como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14, párrafo tres, inciso “C”: Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:...c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas” (Rodríguez 1994 Vol. I: 48).

En al menos dos de los estados estudiados se aprecia una reducción muy significativa en la duración de los procesos penales. En el sistema tradicional de competencia local, la duración promedio de un proceso penal en México es de alrededor de 170 días (NCSC 2004: 79 Y Zepeda 2010: 43).

En Chihuahua, las audiencias de debate de juicio oral se dan en promedio 78 días después de la fecha de vinculación a proceso; en tanto que las resoluciones alternativas se presentan en alrededor de 30 días a partir de que se presenta el caso ante la instancia de atención temprana (Chihuahua: 46).

En Oaxaca, a solicitud expresa de información sobre la duración de los procedimientos se obtuvo como respuesta que los casos concluidos por sentencia duraban 1 año en la región del Istmo, y entre 155 y 251 días en la Región de la Mixteca (Oaxaca: 40). Esta información contrasta con el archivo de Excel con el total de causas atendidas en el Istmo entre 2007 y 2010 (proporcionado en una de las visitas realizadas a la entidad por parte de la administración de juzgado de esa región), con base en la cual se obtuvo las siguientes medianas de duración en días transcurridos entre la radicación (recibido en el juzgado) del asunto y su conclusión (por sentencia, por cumplimiento del acuerdo reparatorio o suspensión del proceso):

<sup>76</sup> En Chihuahua esa entidad dependía de la Secretaría de Seguridad Pública, que ahora ha quedado incorporada a la estructura de la Fiscalía General. Quizá un mejor diseño institucional sería que estuviera en el ámbito organizacional del propio Tribunal.

**Tabla 11.**  
**Mediana de duración del total de causas atendidas en la región del Istmo entre 2007 y 2010**

Tipo de Asunto	Días
Juicio oral	96
Procedimiento Abreviado	83
Justicia Alternativa	27
Suspensión del procedimiento a prueba	38

FUENTE: Información proporcionada por la administración de los juzgados del Istmo (Oaxaca: 40).

La evidencia comparada de CEJA sobre el indicador de duración de los juicios orales desde la acusación hasta la audiencia de debate presenta una amplia dispersión que va desde los 46 días en Chile hasta 425 días en la Provincia de Buenos Aires, pasando por 133 de Bolivia, 178 de Paraguay, 242 de Guatemala, entre otros (Riego 2006: 217). Por ello, se podría considerar que la evidencia desagregada de Oaxaca y Chihuahua muestran buenos indicadores.

En los otros tres reportes estatales no se logró obtener el dato de la duración de los procesos penales. En el Informe Morelos (páginas 58 y siguientes) viene reportada la duración de las audiencias, pero no del proceso penal en su conjunto.

### 7.5 Reducción de la tasa de absolución.

La absolución, desde luego, no es un dato anómalo, es un derecho derivado de la presunción de inocencia, cuando el ministerio público no ha cumplido con la carga de probar su acusación; sin embargo, cuando la proporción de absoluciones es muy significativa, puede ser reflejo de una baja calidad de las investigaciones o de la persecución penal, que esté provocando que los responsables de los delitos sean absueltos o que personas inocentes sean acusadas.

En México la tasa promedio de absolución es de 11.5%: unas 23 mil personas al año. Los estados sin reforma tienen una tasa de absolución de 12.7% (INEGI 2011: cuadro 2.6). De acuerdo con los informes estatales, las jurisdicciones bajo el SAA presentan los indicadores

más bajos para esta variable: Morelos, 4.5%; Chihuahua, 2.1%; Zacatecas, 2.7%; y Oaxaca, 3%.

En el caso del estado de México se registra una tendencia decreciente en la tasa de absolución. La información de la tabla 12 muestra la información general del estado, en virtud de que no se tuvo acceso a la información desagregada para este indicador, de los distritos judiciales bajo el nuevo SAA; no obstante, se constata la tendencia decreciente, que podría acentuarse ya que a partir de finales de 2011, el nuevo sistema procesal ya está vigente en todo el territorio del Estado.

**Tabla 12.**  
**Proporción de casos concluidos por sentencia absolutoria (general) en el Estado de México**

2007	2008	2009	2010
22.42 %	18.24 %	16.88 %	14.02 %

## 8. Hallazgos en las prácticas respecto de los derechos de la víctima.

### 8.1 Atención e información.

Se constató la existencia de instancias e instalaciones de atención a víctimas. En algunos estados se dirigen principalmente a las víctimas de los delitos de mayor impacto, pero no a la orientación y atención de todo tipo de víctimas, aun de delitos menores. En Morelos se advierten y reportan algunos pasivos en esta materia. Se advirtieron esfuerzos legislativos y de políticas públicas para armonizar el marco local a las recientes reformas federales a favor de las víctimas.

En Oaxaca se reporta poca presencia de los programas de atención (sicológica, jurídica y de trabajo social) y protección de las víctimas en las dos regiones en las que opera el nuevo sistema. Las áreas de la PGJE dedicadas al desarrollo de estos programas tienen su mayor presencia en la Ciudad de Oaxaca (Oaxaca: 101).

## 8.2 Acceso a asesoría legal.

En general hay buen acceso a la asesoría. Debe fortalecerse, sin embargo, la disponibilidad de asesores gratuitos para orientar y asesorar a las víctimas de escasos recursos económicos. Es significativo el número de víctimas que ya en audiencia de debate son acompañadas por un defensor particular. Es fundamental que las soluciones alternativas sean sometidas al control judicial<sup>77</sup>, lo que no está sucediendo en la gran mayoría de los casos.

## 8.3 Participación en el proceso.

Se constató la existencia de una amplia gama de derechos, desde la acusación coadyuvante, el derecho a impugnar resoluciones del Ministerio Público, oponerse a la aplicación de soluciones alternativas y al procedimiento abreviado; así como la de nombrar abogado coadyuvante que participe en las audiencias al lado del ministerio público y asesore a la víctima durante las audiencias (Por ejemplo, Morelos: 18). Es importante monitorear el ejercicio de esos derechos y las impugnaciones de las víctimas como un indicador de calidad y legitimidad de los servicios de la procuración de justicia. No hay estadística sobre la cantidad de recursos procesales interpuestos por las víctimas (Chihuahua: 89). En Oaxaca se indica que prácticamente no se da la coadyuvancia (Oaxaca: 96). A pregunta expresa, los autores de los informes locales señalaron que fueron mínimas las oposiciones e impugnaciones.

Se documentó que la víctima comparece en la gran mayoría de los juicios orales y, en un número muy significativo de las audiencias presenciadas (70% aproximadamente). La mejor práctica es que las víctimas sean convocadas a las audiencias por el Poder Judicial (como sucede en Chihuahua)<sup>78</sup>; pues en los casos en los que se asigna esta tarea al Ministerio Público, puede generarse un conflicto de intereses, tomando en cuenta que el Fiscal puede tener un interés en que la víctima no comparezca a la audiencia a fin de que no se opongá a acuerdos con el imputado o impugne las decisiones del fiscal o sus solicitudes al juez. En Zacatecas, en donde se confía a la Procuraduría la notificación de la víctima, los jueces de control hicieron notar este posible conflicto de intereses.

## 8.4 Medidas de protección y reparación.

La reparación del daño es condición para que procedan los mecanismos alternativos de solución de controversias. En general existe una buena tasa de cumplimiento de los acuerdos reparatorios. En Oaxaca se reportó una tasa de cumplimiento de 89%. En Chihuahua las autoridades del Centro de Justicia Alternativa referían un cumplimiento

<sup>77</sup> No sólo porque de esta manera se transparenta el acuerdo, sino en atención a que durante las audiencias de control los jueces cuestionan a la víctima y el imputado sobre su conformidad y conocimiento del alcance y consecuencias de los acuerdos, y puede cerciorarse de que al momento de la aplicación del mecanismo, ambos contaron con la información y adecuada representación de sus pretensiones.

<sup>78</sup> De manera expresa esta necesidad de reforma se planteó en el seminario de retroalimentación con el Poder Judicial del estado de Oaxaca.

de 91%; no obstante, durante el trabajo de campo y en el seminario de retroalimentación se señaló que entre 2008 y 2010 ha oscilado entre 69% y 79% de cumplimiento<sup>79</sup> (Chihuahua: 57)<sup>80</sup>. En esa entidad se han celebrado en dicho periodo, 28,476 acuerdos (*Ídem*). En Zacatecas se reporta 86% de cumplimiento de los 3,965 convenios celebrados entre enero de 2009 y mayo de 2011; sin embargo en el periodo de enero-mayo de 2011 la tasa de cumplimiento había descendido a 70%, lo que es un deterioro que debe atenderse de manera apremiante (Zacatecas: 66)<sup>81</sup>. En los otros dos informes no se precisa el porcentaje de cumplimiento.

Un déficit fundamental en las prácticas con las que se opera la justicia alternativa, es que, excepto en Oaxaca, donde muchos mecanismos alternativos de justicia se realizan ante los jueces, son pocos los acuerdos reparatorios obtenidos en los centros de mediación de las procuradurías, que se presentan ante los jueces para su revisión y aprobación. La supervisión y control judicial de los acuerdos es un mecanismo de control y de garantía, respecto al respeto de los derechos de víctimas e imputados, y a la equidad de los acuerdos. El control judicial de los acuerdos reparatorios fortalece la confianza y la legitimidad social de la justicia alternativa en materia penal.

Una buena práctica es que en Chihuahua existen áreas de seguimiento, tanto del cumplimiento de los convenios en justicia alternativa, como de las medidas y condiciones de suspensión y de libertad impuestas por los jueces. Esto es fundamental para el cumplimiento, la eficacia y la legitimidad de estos mecanismos alternativos a las medidas más punitivas y privativas de libertad. Parte de las recomendaciones que se formulan en esta área, se refieren a fortalecer y reorientar recursos hacia la protección de víctimas y testigos; así como a la creación o fortalecimiento de áreas de seguimiento de acuerdos, suspensiones del proceso a prueba<sup>82</sup> y medidas judiciales.

Se reporta falta de seguimiento a las condiciones para la suspensión del procedimiento a prueba en el Estado de México y su consecuente escasa utilización, debida también a la falta de confianza y a que no hay directrices ni lineamientos de aplicación por parte de los directivos de la Procuraduría (Estado de México: 88)

<sup>79</sup> No obstante estas cifras, en entrevistas, funcionarios de Chihuahua refieren que los incumplimientos “están a la orden del día” (Chihuahua: 28) y que no se da la reparación del daño (*Ídem*: 92).

<sup>80</sup> Un sesgo en el dato de duración de los procedimientos de justicia alternativa y de cumplimiento de los acuerdos reparatorios en esta materia se deben a que el acuerdo no se considera cumplido ni terminado sino hasta que se realiza el pago total de la reparación, que en algunos casos se puede pactar a varias mensualidades, termino durante el cual todavía no se podrá considerar ni concluido ni cumplido.

<sup>81</sup> En el informe se indica que la tasa de 2009 fue de 93%; en tanto que entre enero y mayo de 2011 se reportó 70% de cumplimiento, respecto de lo que se precisa: “Las autoridades en materia de justicia alternativa señalaron que una de las razones de la baja tasa de cumplimiento en 2011 en asuntos conciliados (que son más de 60% de los casos resueltos por la justicia alternativa) es que en ocasiones se llega a acuerdos de pagos en parcialidades, por lo que una proporción significativa de los convenios aparecían como no cumplidos, en tanto no se liquidara la reparación del daño”.

<sup>82</sup> En el Estado de México varios ministerios públicos entrevistados mencionaron que la baja tasa de aplicación de la suspensión del procedimiento a prueba se debe a que no existe un área que de seguimiento puntual al cumplimiento de las condiciones de suspensión y, por tanto, se teme incurrir en responsabilidad legal o social por el mal seguimiento de la medida.

### 8.5 Considerar aspectos victimológicos al definir criterios de política criminal y selección de casos para soluciones alternativas y procedimientos abreviados.

En los diversos estados se detectaron algunas inconsistencias entre la legislación y la política criminológica y victimológica. Por ejemplo, en algunos casos los criterios para que sea posible recurrir a la justicia alternativa dependen de la sanción prevista para la conducta y no de la naturaleza del conflicto (como en Chihuahua), lo que puede desnaturalizar el mecanismo (los informes señalan algunos ejemplos); en otros casos, la procedencia se da a través del listado de conductas que sí consideran aspectos victimológicos para que proceda la justicia alternativa, suspensión del procedimiento a prueba y el procedimiento abreviado. Así mismo, algunas procuradurías (expresamente referido en el informe Chihuahua) han emitido directrices de política criminal para la aplicación de criterios de oportunidad, suspensión del procedimiento a prueba y procedimientos abreviados, buscando la protección y reparación del daño para las víctimas.

### 9. Bibliografía referida en este texto

#### Los informes estatales del proyecto

(Se citan con el nombre del estado seguido de la página)

#### CHIHUAHUA

GUILLÉN LÓPEZ, Raúl y Armando CRUZ COVARRUBIAS, *Informe Chihuahua*, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 116 pp.

#### ESTADO DE MÉXICO

VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, *Informe Estado de México*, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 108 pp.

#### MORELOS

CARRASCO SOLÍS, Javier y Agustín SAUCEDA RANGEL, *Informe Morelos*, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 104 pp.

#### OAXACA

MEDINA VILLALOBOS, María Teresa, *Informe Oaxaca*, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 107 pp.

#### ZACATECAS

GUILLÉN LÓPEZ, Germán y J. Jesús Ricardo SANTOS HERNÁNDEZ, *Informe Zacatecas*, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 118 pp.



#### Otras obras citadas en este texto:

AYALA CHAPA, Lourdes, Javier CARRASCO SOLÍS, Agustín SAUCEDA RANGEL y Antonio VARAS VILLAVICENCIO, *Reforma al Sistema de Justicia Penal en Nuevo León*, Institución Renace y Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Monterrey, 2009, 360 pp.

AZAOLA Elena y Marcelo BERGMAN, coordinadores, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, 83 pp.

BAYTELMAN, Andrés y DUCE, Mauricio, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal, Estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) 1ed., Santiago de Chile 2003, 290 pp.

BERCHELMANN ARIZPE, Antonio y Luis Efrén RÍOS VEGA, *Reporte Coahuila*, Proyecto de la Red de Investigaciones sobre Reformas Penales Comparadas en México, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego y Universidad Autónoma de Coahuila, México, 2008, 167 pp.

BINDER, Alberto, “Ideas y Materiales para la Reforma de la Justicia Penal”, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000, 463pp.

CAFFERATA NORES, José I., “La reforma procesal en América Latina”, en *Conferencia sobre Reformas a la Justicia Penal en las Américas*, Fundación para el Debido Proceso Penal, noviembre de 1998, Impreso desde el sitio de internet: <http://www.dplf.org>, consultada el 10 de octubre de 2005, 17 pp.

CAVAZOS, Gabriel, Martín Carlos SÁNCHEZ y Denise TOMASINI (coordinadores), *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la presunción de inocencia y la seguridad pública*, Editado por Renace, Escuela de graduados en Administración pública y política pública del Tecnológico de Monterrey (EGAP) y Open Society Justice Initiative, 1ed., México 2009, 143 pp.

CEJA, *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del Proyecto de seguimiento, IV etapa*, Cristián RIEGO (Coordinador), Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) 1ed., Santiago de Chile 2007, 362 pp.

---, *Bases y herramientas para el Seguimiento de las Reformas Procesales Penales*, Documento de trabajo elaborado para el taller a desarrollarse en la Ciudad de México en abril de 2010, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) Santiago de Chile, 2010, 44 pp.

--- *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina: Evaluación y Perspectivas*, Volumen 2, Leticia Lorenzo, Cristián Riego y Mauricio Duce Coordinadores y Editores, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, Chile, Noviembre 2011, 368 pp.

DAMASKA, Mirjan, “Aspectos globales de la reforma del proceso penal”, en *Conferencia sobre Reformas a la Justicia Penal en las Américas*, Fundación para el Debido Proceso Penal, noviembre de 1998. Impreso desde el sitio de internet: <http://www.dplf.org>, consultada el 10 de octubre de 2005, 10 pp.

DUCE, Mauricio y Rogelio PÉREZ PERDOMO, “Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XXXIV, núm. 102, septiembre-diciembre de 2001, pp. 755-787.

--- y Cristian RIEGO, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*. Centro de Estudios de justicia de las Américas (CEJA), 1ed., Santiago de Chile, sin fecha de publicación (apareció y fue presentado durante 2007), 135 pp.

--- “Análisis de la Pauta de Seguimiento Reforma Procesal Penal (Estructura General Informe)” presentación en el seminario de metodología del Proyecto de Seguimiento de la Reforma Penal en México, México Distrito Federal, abril de 2010, 35 láminas.

INEGI, *Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2010*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2010, 429 pp.

--- *Estadísticas Judiciales en Materia Penal de los Estados Unidos Mexicanos 2011*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México 2011, 454 pp.

NCSC, *The Mexico NCSC Report*, National Center for State Courts, Mexico – US Judicial Partnership for Justice, en proceso editorial, versión electrónica, México, versión agosto de 2004, 189 pp.

PÁSARA, Luis, “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?” en *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara (Coordinador), Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2004, pp. 515-570.

--- “Reforma procesal penal y justicia ciudadana” *Reforma Judicial Revisa Mexicana de Justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Número 10, julio – diciembre de 2007, pp. 37-58.

RIEGO RAMÍREZ, Cristián, “Informe comparativo: proyecto de seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina” en *Reforma Judicial, Revista mexicana de justicia*, número 7, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, enero-junio de 2006, pp. 191-226.

---, “Nuevas tendencias de las reformas procesales penales en América Latina” en *Reformas Procesales penales en América Latina*, Cristian Riego (Coordinador), Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA, 1ed., Chile 2007, pp. 13-31.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (compilador), *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, III volúmenes.

SETEC, INAP, *Metodología para la planeación integral de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en las instituciones federales y en las entidades federativas. Manual General*, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) e Instituto Nacional del Administración Pública A.C. (INAP), México, s/f de publicación, 113 pp.

--- *Lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la Reforma Penal en México*, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), México, diciembre de 2010, 112 pp.

--- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), *Informe sobre la situación general de implementación de la reforma penal en México a noviembre de 2011*, México, diciembre de 2011, 4 pp.

VARGAS VIANCOS, Juan Enrique, “La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica” en *Panorama Internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007. pp. 25-64.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo, Los retos de la eficacia y la eficiencia en la Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal en México, *Centro de Investigación para el Desarrollo y Fundación Friedrich Naumann*, México, septiembre de 2006, 40 pp.

--- *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Institute, Monterrey, 2010, 82 pp.

## Anexo I.

### Síntesis de los informes estatales

## 1. Síntesis del Informe Chihuahua<sup>83</sup>

### 1.1. Introducción

El esfuerzo más importante que se ha realizado por transformar el modelo de justicia penal en México es, sin duda, el que se inició en Chihuahua en el año 2006, ya que se pasó de un proceso penal de tipo inquisitivo reformado o mixto a un sistema acusatorio adversarial, que se tuvo que ajustar a las normas constitucionales vigentes en esa época (antes de la Reforma Constitucional de junio de 2008), de ahí que hayan dejado algunas figuras procesales o disposiciones características del sistema de justicia penal mixto.

Con el objetivo de analizar la transición y el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal en el Estado de Chihuahua, se hizo una investigación cuya información abarca del año 2006 a 2010, este documento es una síntesis de esa investigación que tiene como finalidad presentar los aspectos más relevantes del proceso de implementación de la reforma penal en el estado, presentando también mejores prácticas y áreas de oportunidad.

### 1.2 Entrada en vigor

En 2006 se inició la elaboración normativa del nuevo proceso penal atendiendo a algunas experiencias de otros países y adaptándose a diferentes normas constitucionales construyeron un modelo de enjuiciamiento de tipo acusatorio adversarial, que se publicó el 9 de agosto de ese mismo año para entrar en vigor de manera escalonada: el 1° de enero de 2007 en el Distrito judicial de Morelos, cuya cabecera es en la ciudad capital; el 1° de enero de 2008 en el Distrito judicial denominado Bravos, cuya cabecera es en Ciudad Juárez; y en el resto de los distritos entró en vigor el 1° de julio de 2008.

La entrada en vigor del nuevo sistema inició en la capital por tener este distrito judicial mejores condiciones en cuanto a infraestructura, recursos humanos y por tener, respecto de Ciudad Juárez, menor población e indicadores de incidencia delictiva y violencia menores. Además, en la capital las autoridades estatales podrían dar mejor seguimiento al funcionamiento de las diversas dependencias del sistema penal.

<sup>83</sup> Se agradece la colaboración en la realización de esta síntesis de la Lic. Lizeth Gutiérrez García, Asistente de investigación de la Coordinación del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México.

### 1.3 Estadística general del nuevo sistema.

#### Población penitenciaria

En cuanto al número de presos en las cárceles en el año 2007 se registraron 4,648 internos, una cantidad semejante a la del año 2006, para el siguiente año ya con la entrada en vigor en todo el estado, se aprecia una sensible disminución de casi el 17%. En años posteriores la cifra se ha mantenido en dicho rango.

#### Incidencia delictiva

A partir de 2008 se registró en la entidad un incremento exponencial en los indicadores de violencia asociada con la actividad de organizaciones del crimen organizado. En 2008 se registraron 2,101 homicidios intencionales, 200% más que un año antes (708); en 2010 se llegó al indicador de 3,931 homicidios. En el año 2010 se cometieron 70 938 delitos correspondientes al fuero común de los cuales más del 57% fueron robos en sus diversas modalidades, y casi 6% fueron homicidios.

### 1.4 Prácticas relativas al funcionamiento del nuevo sistema

#### 1.4.1 Tribunales

Para el año 2010, la estructura constaba de 52 jueces de garantía en todo el Estado, los distritos de Morelos y Bravos abarcaron el 56 %. En el distrito de Bravos, con cabecera en Ciudad Juárez hay un solo tribunal oral y 9 jueces asignados, en el distrito de Morelos también hay un solo tribunal y 6 jueces orales. En total en la entidad son únicamente cinco tribunales orales, ya que, los de los distritos de Morelos y Bravos, abarcan jurisdicción de otros distritos en los que hay poca actividad procesal.

Las instalaciones, sobre todo de los juzgados, son funcionales y adecuadas, existe apoyo informático notable en los juzgados y las audiencias se graban en video. El proceso de selección de jueces es confiable se cuenta con registro estadístico confiable y amplio. Hay una unidad de transparencia en el Poder Judicial con estructura y funcionalidad.

Se han celebrado 28,113 audiencias en los tribunales de garantía, desde el inicio del nuevo sistema en 2007 hasta abril de 2010, y el tiempo promedio de duración fue de una hora con veinte minutos en todo el estado de Chihuahua. En los distritos de Morelos y Bravos se celebran en promedio 38 audiencias al día.

Durante 2010 el total de causas ingresadas fueron 4,855 y 16755 el total de audiencias celebradas que dan un promedio de audiencias por causa de 3.45 aproximadamente. Se dictaron un total de 7514 resoluciones de las cuales las salidas alternas y el procedimiento abreviado representan poco más del 33%.

Se celebran las audiencias programadas en un gran número de casos, en las cuales, se cumple con los principios rectores del sistema de justicia. En términos generales, se cumple

con los tiempos de la agenda programada, en los casos de prolongación, se programa otra sala y otro juez para que se lleve a cabo la audiencia fijada en determinada hora. Ante el exceso de trabajo, los jueces cada vez tienen mejor control en las audiencias de vinculación a proceso.

- Mejoramiento de la gestión.

El cambio en la estructura y organización de los tribunales es un punto de suma relevancia en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia, ya que se pasó de un funcionamiento de expedientes escritos formalizado a un sistema de audiencias. Esto significó un cambio en la administración de los tribunales a fin de lograr que los jueces se concentraran en llevar a cabo la labor jurisdiccional y dejaran de enfocarse en cuestiones administrativas.

Los secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, secretarios escribientes no entran en el esquema organizacional de los nuevos tribunales, ya que los jueces son los que deben resolver en audiencias sin posibilidad de delegación de funciones. Cuentan con una secretaria para todos los jueces asignados al tribunal, y ya no tienen su propio juzgado ya que pueden utilizar cualquiera de las salas de audiencias.

Los administradores de las salas de audiencias no tienen relación de dependencia con los jueces y un sólo administrador se encarga de varios tribunales: juzgados de garantía, para adolescentes y de juicio oral. Sin embargo, debido a los problemas de agenda: desfase de audiencias, conflictos entre jueces y administradores con motivo de la agenda y a la duración de las audiencias y a la inconformidad de los abogados por el incumplimiento de las audiencias programadas, el administrador de los tribunales de garantía de la capital del Estado, fue sustituido por los jueces, quienes ocupan el cargo de administrador de manera rotatoria, por turnos de seis meses. Esto último, implica que jueces llevarán a cabo actividades no jurisdiccionales lo que representa una disminución importante de capacidad de trabajo.

Las formas de comunicación que se utilizan entre los tribunales y con otros órganos públicos son los medios electrónicos, por teléfono y fax. Para las notificaciones y citaciones se encuentra la unidad de servicio. Los notificadores pertenecen a dicha unidad. Las notificaciones pueden ser por despacho y por audiencia. Las notificaciones a los defensores y agentes del ministerio público se hacen a través de correo electrónico y a los imputados y víctimas se les notifica personalmente o, si se autoriza, por correo electrónico.

La duración de las audiencias se extiende, pues se permite la lectura de constancias por parte del Ministerio público y de los defensores. En ocasiones, se aprecian lecturas deficientes por las partes provocando que la duración de las audiencias se prolongue. De ahí, que sea necesario mejorar en el tema de capacitación a los diversos operadores del derecho y no permitir esta mala práctica.

En las audiencias observadas se apreció carencia de técnicas de litigación; no existe una política clara de seguimiento de la capacitación hacia los jueces, los defensores y el ministerio público, y la gran mayoría de los abogados particulares que participan en las audiencias no están debidamente capacitados.

En ocasiones las audiencias de juicio oral se extienden por diversos motivos, por ejemplo debido a la falta de un filtro adecuado sobre la prueba que debe ser admitida en juicio oral (prueba redundante); la ausencia de acuerdos probatorios; a que los ministerios públicos no van preparados debido a la carga de trabajo y a la rotación frecuente, y a que no existan criterios definidos o claros sobre cómo incorporar la prueba. A veces la agenda de audiencias de juicio oral se trastoca por interposición de amparos.

Se han hecho reformas, generalmente, para endurecer el sistema, por ejemplo, aumentar penas, poner más requisitos para acceder a salidas alternas y restar facultades a la víctima para otorgar el perdón. Asimismo, reformas legales para buscar el adecuado funcionamiento del sistema, por ejemplo, introducción de declaraciones de la víctima a través de lectura en juicio oral en casos específicos y especiales.

#### 1.4.2 Ministerio Público.

El Congreso de Chihuahua aprobó la desaparición de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y la Secretaría de Seguridad Pública Estatal (SSPE) para dar paso a la conformación de la Fiscalía General y la Policía Estatal Única. La nueva fiscalía General del Estado, está vigente desde el mes de octubre de 2010, depende del Poder Ejecutivo y está encargada de las áreas de Seguridad Pública y Prevención del Delito; Investigación y Persecución del Delito; Atención a Víctimas y Ofendidos del delito; y Ejecución de Penas y Medidas Judiciales.

Los titulares de las diversas autoridades impulsoras y con experiencia en el sistema, han sido sustituidas por cuestiones ajenas a su desempeño profesional, lo cual, ha impactado en lo que toca al seguimiento en la implementación del modelo procesal.

Dentro de la Fiscalía de Investigación y Persecución del Delito, se encuentra la Institución del Ministerio Público. Actualmente se cuenta con 760 Ministerios Públicos en el Estado, 265 Zona Norte, 225 Zona Centro, 270 Zona Sur y Zona Occidente y 120 Auxiliares del Ministerio Público.

El fiscal, desde que inicia con la causa, es responsable de la misma hasta su conclusión. La carga de trabajo del Ministerio público depende de la unidad y de la incidencia delictiva, por lo que no todos tienen la misma carga laboral.

Los casos que llegan a audiencia de juicio oral son generalmente los de mayor impacto social, aunque, hay una tendencia todavía no significativa de incremento de fijación de audiencias de juicio oral por delitos patrimoniales de escaso impacto social.



El nuevo proceso penal, contempló, al inicio, la unidad de atención temprana para canalizar los asuntos a las diferentes áreas, ello constituyó un filtro para descargar de forma eficiente el trabajo de los agentes del Ministerio Público. Dicha unidad fue sustituida por el área de atención al público que prácticamente hace las mismas funciones. En esta última, se toma un extracto de la denuncia y se le canaliza a la unidad de investigación correspondiente. En dicha área hay estudiantes de derecho o meritorios quienes toman la denuncia, la ingresan al sistema y éste asigna un número y, de forma aleatoria, al Ministerio Público que le corresponda según el turno. En las investigaciones con personas detenidas, la causa se le asigna al Ministerio Público que está de guardia.

Una figura jurídica novedosa es el Centro de Justicia Alternativa contemplado desde el inicio en el nuevo sistema de justicia penal de Chihuahua. Durante 2010 recibió 10,440 casos canalizados de los cuales 8,150 correspondieron al Distrito Morelos; 1,613 al Distrito Judicial Abraham González; y 677 al resto de los distritos. El 73% de los casos canalizados fueron solucionados o concluidos en el centro, logrando 5,308 acuerdos cumplidos. La actividad del Centro de Justicia Alternativa se concentra en el Distrito de Morelos, ya que no hay unidades de Justicia Alternativa en Ciudad Juárez, ni en la mayoría de los Distritos del Estado. Su implementación integral en el resto de la entidad federativa, sin duda tendría un impacto significativo en la disminución de carga de trabajo y despresurización del sistema de justicia penal.

La Dirección de Medidas Judiciales se encarga del seguimiento de los convenios realizados en justicia restaurativa y cuando se incumplen no se envía al juez sino que se manda a la unidad de investigación para que inicie la causa.

Al iniciar el nuevo sistema el Ministerio Público tenía cierta discrecionalidad para tomar decisiones dependiendo el caso pero debido a ciertos actos de corrupción detectados en el procedimiento abreviado se creó la Unidad Jurídica en la que se dictan puntos a considerar para ir a procedimientos abreviados o ir a juicio oral y se divulgan a través de circulares. La Unidad jurídica se integra por seis personas que hacen el acta y el ministerio público que somete el caso para evaluación también la firma. El Ministerio Público cada mes rinde un informe. También se revisan la aplicación de criterios de oportunidad.

#### 1.4.3 Defensoría pública

La Defensoría Pública es una institución adscrita al Poder Ejecutivo del Estado que desempeña sus funciones jurídicas y técnicas con independencia, pero sujeta en lo administrativo a la Secretaría General de Gobierno. Además, tiene por objeto patrocinar a los imputados que no cuentan con defensor particular.

Antes de la reforma, se contaba con 44 defensores públicos, con la implementación del nuevo sistema hasta el año 2010 la cifra pasó a 58 defensores penales públicos. Si tomamos en cuenta los 20 defensores en justicia para adolescentes y 5 en la unidad de revisión, el

número es de 83 defensores. Estamos hablando de un incremento del 89% desde 2006 a la fecha.

Las diversas unidades de defensores atienden los casos desde que ingresan ante el ministerio público. En esta etapa los defensores públicos están presentes en la declaración del imputado que desea declarar ante el ministerio público y se encarga de recabar la carpeta de investigación. Si el ministerio público judicializa el caso, el defensor adscrito al ministerio público debe informar y pasar copia de la carpeta de investigación a otro defensor que estará en la audiencia ante el juez en la audiencia de control de detención y formulación de imputación. Al defensor se le asigna la causa hasta que concluya el juicio oral.

La defensoría no goza de una infraestructura adecuada, pero, se está trabajando con apoyo del Gobierno Federal, para dar el apoyo en este sentido. Se han detectado problemas de coordinación con el Poder Judicial pues alrededor de un 20% de las audiencias programadas se traslapan con otras, por lo que o no se prepara adecuadamente la defensa o se difieren.

Es importante destacar, que actualmente, cerca de 80 Defensores Públicos tienen plaza de eventual, por lo que sus contratos laborales deben ser renovados continuamente y en este caso, cuando se desea remover a un defensor, sólo basta no renovarle el contrato.

#### 1.4.4. Policía

El papel en el nuevo sistema de justicia penal implica una participación más activa y profesional ya que lo consignado en la Carpeta de Investigación no constituye prueba alguna. Ahora realiza sus pesquisas criminales sabiendo que al concluir el proceso existe la posibilidad de acudir al tribunal a defender su intervención bajo la censura de un defensor, lo que implica para él, mayor solvencia, seriedad, y respeto en su trabajo.

En el nuevo sistema de justicia penal el agente policial se encuentra facultado para realizar entrevistas a víctimas, testigos e imputados, realizar aseguramientos de evidencia, inspecciones, peticiones de intervención pericial, y en general, todas aquellas diligencias necesarias para el esclarecimiento de un hecho delictivo.

La profesionalización de los elementos policiales es uno de los progresos más significativos, el 70% de los policías ministeriales cuentan con carreras profesionales en áreas afines a la investigación criminal.

La policía de investigaciones, ha pasado a formar parte administrativamente de la Policía Única Estatal, al mando de un Director General, que incluye también la policía de prevención estatal. En 2011 se cuenta con un total de 815 policías de investigación.

## 1.5 Derechos de las víctimas

Se cuenta con una Fiscalía de Atención a Víctimas, cuyo personal está integrado por 180 personas, de las cuales 40 son Ministerios Públicos. Los servicios que prestan se divide en tres grandes áreas: apoyo psicológico, apoyo asistencial y apoyo legal. En la práctica, están funcionando, aunque no se cuenta con estadísticas precisas para establecer el verdadero grado de eficiencia.

La decisión del agente del Ministerio Público para aplicar un criterio de oportunidad debe estar fundada y motivada, y debe ser comunicada al Fiscal General de Justicia. En caso de ser autorizado, se puede impugnar la decisión por la víctima u ofendido, o por el denunciante, ante el Juez de Garantía.

Los mecanismos para que las víctimas puedan acceder a formas de reparación son la Justicia Restaurativa y el Acuerdo Reparatorio. En los años analizados el cumplimiento de los acuerdos reparatorios ha oscilado entre el 69% (2010) y 79% (2008).

Se comienza a llevar registros de los servicios que presta la fiscalía de atención a víctima para la generación de estadística.

## 1.6 Medidas cautelares

La Dirección de Medidas Judiciales se encarga de dar vigilancia y seguimiento al cumplimiento de ciertas determinaciones realizadas por los jueces en las audiencias, como son: medidas cautelares, condiciones por cumplir en salidas alternas y en materia de ejecución de penas.

Las medidas cautelares restrictivas de la libertad personal o de otros derechos, tienen carácter excepcional, y su aplicación debe ser proporcional al peligro que se trata de evitar y a la pena o medida de seguridad que pudiera llegar a imponerse. La resolución judicial que la imponga o la rechace, es modificable en cualquier estado del proceso. El Juez puede aplicar las medidas cautelares cuando se le haya dado la oportunidad al imputado de rendir su declaración preparatoria y exista una presunción razonable de que represente un riesgo para la sociedad, la víctima o el ofendido y demás hipótesis que señale la ley.

En 2010 se decretaron 5,855 medidas cautelares en la entidad, siendo las más frecuentes la aplicación de prisión preventiva en 2,619 casos (44.7%) y la presentación a firmar ante el juez con 1,646 asuntos.

Con frecuencia se fijan audiencias de revisión de la medida cautelar de prisión preventiva, lo que constituye un mecanismo de control sobre la aplicación de dicha medida a pesar de su intensa aplicación según datos estadísticos.

## 2. Síntesis del Informe Oaxaca<sup>84</sup>

### 2.1 Introducción

La reforma penal en Oaxaca, se impulsó desde el año de 2004 a instancias del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, la institución judicial recibió apoyo y asesoría por parte de organismos nacionales e internacionales entre los que destacan la Fundación Konrad Adenauer, el Consejo General del Poder Judicial de España, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México (Pro Derecho) y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

En la elaboración del proyecto legislativo de reforma participaron jueces y magistrados quienes se dieron a la tarea de redactar un nuevo Código Procesal Penal. Se integró una Comisión Interinstitucional conformada por el Presidente del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado, magistrados y jueces; representantes de diversas dependencias del Poder Ejecutivo, y del Poder Legislativo.

El proyecto es puesto a consideración del Ejecutivo del estado quien remitió a la LIX Legislatura del Estado la iniciativa del Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca el 27 de julio de 2006.

### 2.2 Entrada en vigor: criterio de gradualidad

El 9 de septiembre de 2006 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el decreto número 30, el nuevo Código Procesal Penal para el Estado de Oaxaca. Conforme a sus artículos transitorios el Código entraría en vigor el 9 de septiembre de 2007. El primer año entró en vigor en los distritos judiciales de la región del Istmo, un año después, en los de la región Mixteca, como estaba previsto.

Se recopilaron opiniones de jueces que señalan que la decisión sobre la instalación de las primeras sedes de los Tribunales de Juicio Oral respondían a la incidencia delictiva. Inició su vigencia en dos regiones importantes: en el Istmo y en la Mixteca. Para ello el Poder Judicial efectuó una nueva distribución de los Distritos Judiciales.

- a) Región Istmo, se adjudicaron 4 Distritos Judiciales que abarcan 50 municipios.
- b) Región Mixteca; se dividió en 4 Distritos Judiciales que comprenden 169 municipios.

<sup>84</sup> Se agradece la colaboración en la realización de esta síntesis de la Lic. Jesús Rivera Ferman, Becario del ITESO, adscrito a la Coordinación del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México.

Las proyecciones para instalar el sistema acusatorio penal en el resto de las regiones conforme lo disponían los artículos transitorios del nuevo Código Procesal se postergaron hasta el 9 de mayo de 2012 en que entró en vigencia el SAA en la región de La Costa. Se prepara para 2013 la entrada en vigor en la región de La Cuenca.

### 2.3 Estadísticas generales del nuevo sistema

En el Poder Judicial el número de ingresos de las causas en ambas regiones va en crecimiento. Sin embargo, año con año se aprecia una disminución en el porcentaje de causas concluidas respecto de las iniciadas, esto sucede porque opciones de conclusión como la suspensión del procedimiento a prueba, entre otros, requieren de un tiempo de espera para salir del sistema y se contabiliza como concluido hasta el término de la suspensión.

El porcentaje de resolución es de 53.25% para el Istmo y 43% para la Mixteca, en ambas se observan porcentajes en ascenso que tiene que ver naturalmente con el aumento de ingresos. 12% de juicios iniciados son sin detenido, en una proporción muy similar entre ambas regiones. Región Istmo. Las 651 causas que concluyeron en agosto de 2010, representa el 58.07% del total de causas reportadas como iniciadas que fueron 1,121. Por otro lado 475 causas se resolvieron mediante otras salidas alternas es decir el 73%, de 651 causas ingresadas.

Región Mixteca. Las 267 causas que concluyeron antes de agosto de 2010, representan el 41.92% del total de causas reportadas como iniciadas en los 3 años considerados fueron 191 las causas que se resolvieron mediante otras salidas alternas es decir el 71.53 % (muy similar al porcentaje en el Istmo con mayor número de totales), el desistimiento fue mayor que en el Istmo (9.52%) con un porcentaje de 10.11% similar al porcentaje en el Istmo que tiene mayor número de ingresos de causas.

La procuraduría de justicia aportó datos que reflejan una disminución en los casos que se llevan a juicio del total de casos judicializados por año. A saber los datos muestran que en 2008 un 15.4% de los casos judicializados fueron llevados a juicio oral, en 2009 un 6.7% y en 2010 hasta septiembre se registraba el 2.6%.

Se obtuvo información de 2010 y 2011 respecto de las formas alternativas de conclusión únicamente de la región Istmo. Se privilegian las conciliaciones ante el juez sobre las demás destacando un nulo uso del principio de oportunidad en los periodos estudiados.

### 2.4 Prácticas relativas al funcionamiento del nuevo sistema

#### 2.4.1 Poder Judicial

La capacitación especializada de los miembros del poder judicial fue impartida a funcionarios siguiendo varios criterios de selección. Una primera generación recibió capacitación durante seis meses, tiempo en el cual los funcionarios se dedicaron exclusivamente a esta tarea. Posteriormente, las siguientes generaciones han sido capacitadas por los funcionarios capacitados en la primera generación. Los funcionarios se

capacitan durante las tardes o en los fines de semana, sin dejar de atender sus actividades dentro del sistema de justicia.

El Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial y de Carrera Judicial del Tribunal desarrolló e impartió el programa de estudios la *Especialidad en el Sistema Acusatorio Adversarial*. Igualmente fue ajustado el programa regular de estudios del instituto, para incluir material del nuevo sistema. Diplomados, cursos y talleres, de introducción y habilidades para el nuevo sistema, han sido efectuados, por impulso del Poder Judicial, en distintas partes del estado, destinándose a funcionarios municipales y abogados postulantes. El TSJ ha invertido en programas y continuas tareas de difusión del sistema y capacitación dentro de su personal judicial y administrativo, lo que ha redundado en que a nivel nacional las y los jueces del sistema oaxaqueño son una referencia para impartir capacitación en técnicas de litigio. A nivel interno, el personal judicial se desenvuelve con soltura y profesionalización técnica en las audiencias que observamos.

En equipamiento, se creó e instaló un programa especializado de *software* en el sistema informático del Tribunal Superior de Justicia, cuya función es la programación de audiencias en juzgados y tribunales. Información histórica sobre la celebración de audiencias públicas y agenda son accesibles a la ciudadanía vía portal de internet. No obstante la funcionalidad de este sistema automático, en los juzgados MP y defensa, prefieren hacerlo por escrito, solicitan las citas o fechas de nueva audiencia a través de oficios.

La infraestructura es completa y ha sido cuidada al detalle, dentro de los espacios que se construyeron se previeron áreas de seguridad para resguardar a los imputados, y salas de espera de testigos, víctimas y demás intervinientes en las audiencias. El equipo administrativo está preparado para evitar la cancelación o suspensión de audiencias por fallas técnicas.

Las audiencias se graban en los sistemas de video filmación, estos registros tienen validez y eficacia cumpliendo los requisitos de seguridad. Sin embargo algunas veces es necesario generar documentos por escrito por petición expresa de juzgados federales en materia de amparo, aunque al parecer esta práctica ha estado disminuyendo.

Se documenta la operación del Sistema de Gestión Judicial. El parámetro para la programación de la agenda de audiencias es la brevedad y continuidad, de manera automática las audiencias en juzgado de garantías son programadas para celebrarse dentro de las 48 horas de haber sido solicitadas si las partes se encuentran dentro del mismo distrito judicial y hasta 15 días o 20 máximo si quienes han de participar se encuentran fuera del distrito judicial. Los problemas detectados para la celebración de las audiencias, obedecen en su mayoría al incumplimiento de las citaciones realizadas o de las órdenes de comparecencia o cuando se complica la asistencia puntual de los citados o del imputado por las dificultades geográficas de su traslado (reclusorios lugares alejados del al sede del juzgado).

La carga de trabajo del poder judicial es moderada. A partir de enero de 2011, se redujo el personal administrativo de cada juzgado en ambas regiones. En cada una de los siete



Juzgados (cuatro en la región Mixteca y tres en el Istmo) había un *Administrador de Distrito*<sup>85</sup>, es decir un jefe que encabezaba el equipo del personal administrativo responsable de la buena marcha del juzgado, tanto del desarrollo de la agenda judicial como de las instalaciones. A partir del cambio de administración en el Poder Judicial se prescindió de los jefes por juzgado y en su lugar existe actualmente sólo 2 Coordinadores Administrativos Regionales, uno para cada región.

#### 2.4.2 Procuraduría de justicia

La procuraduría General de Justicia de Oaxaca realiza el trabajo ministerial en el territorio del estado donde además de las leyes vigentes, operan también los usos y costumbres, lo que demanda una inversión extra de recursos (humanos, de tiempo, pedagógicos, etc.) para la asimilación del nuevo sistema. Existe también un rezago en el sistema mixto, que en algunas delegaciones llega a ser de hasta 3,000 expedientes.

En junio de 2011 la información sobre número de ministerios públicos es la siguiente, en el Istmo, 18 MP para el sistema acusatorio y 4 para atender expedientes del sistema mixto y adscritos a los juzgados; en la Mixteca, 15 ministerios públicos para el sistema acusatorio y 4 para atender expedientes del sistema mixto y adscritos a juzgados.

La rotación de los agentes del MP ha influido en que las subprocuradurías en las regiones de Istmo y Mixteca carezcan de personal suficiente propiamente habilitados o capacitados en las destrezas de juicio oral.

Se observó que no todos los agentes del ministerio público que integran legajos (investigaciones) pueden defender sus causas en los juzgados y tribunales. Esta forma de operar va contra la lógica del sistema, reduce la calidad del servicio y mina la fortaleza en los casos presentados por la procuraduría, por parte de un ministerio público al que no le constan los alcances y contenido de las investigaciones. El Procurador de Justicia del Estado reconoció que esta anomalía se debe a que son pocos los ministerios públicos capacitados en técnicas de litigación oral, por lo que no todos los funcionarios que investigan se encuentran calificados para sustentar los casos ante los tribunales. Se ha comenzado a trabajar en la capacitación de agentes para que sea el mismo ministerio público que investigó el que defiende sus hallazgos y persiga los delitos esclarecidos.

La procuraduría local cuenta con un Instituto de Formación y Capacitación Profesional, el cual impartió cursos en las regiones donde se implementaría en primera instancia la reforma. Se observó una experiencia heterogénea en cuanto al aprendizaje y desempeño pues existen elementos que actualmente están trabajando en el sistema y no han recibido capacitación o ésta ha sido suficiente.

<sup>85</sup> De la denominación del cargo, fuente: Dirección de Planeación del Tribunal Superior de Justicia del Edo de Oaxaca. Consulta junio 2011.

Se advierte también falta de experiencia en la presentación de casos por parte del MP ante el tribunal de juicio oral. Derivado de entrevistas fue posible advertir existe un sentimiento de desventaja e injusta distribución de los beneficios de la implementación del sistema acusatorio y que, a su vez, es fuente de críticas al sistema de parte de la procuraduría.

A diferencia del poder judicial no se advierte inversión alguna en las oficinas o en algún otro ámbito para apoyar el trabajo de los ministerios públicos para que desarrollen sus nuevas responsabilidades. No se ha previsto la contratación de nuevo personal.

Respecto de un sistema de gestión y planificación del Ministerio Público la información encontrada habla de una falta de estrategia específica de planeación en el trabajo ministerial. Reunión es de trabajo son difíciles de llevar a cabo por las grandes distancias, dificultad de la geografía y marchas y paros que bloquean vías de comunicación.

En materia pericial a nivel estatal, cuentan con un laboratorio móvil, con sede en la capital, pero no está debidamente equipado y requieren con frecuencia apoyo a la Procuraduría General de la República.

El Gobierno del Estado ha publicado documentos para facilitar el trabajo del ministerio público en el nuevo sistema, como normas y criterios para la aplicación de criterios de oportunidad y salidas alternas.

Se sigue trabajando con excesivas cargas de trabajo, sin embargo, es notable que en el sistema acusatorio adversarial se ha incrementado la proporción de asuntos resueltos a comparación con el sistema tradicional.

En las audiencias de los juzgados de garantías y en las audiencias de debate de juicio oral a las que asistimos en ambas regiones, en términos generales, salvando algunas excepciones, se observó en los fiscales inexperiencia y un desempeño y exposición oral poco segura y resuelta, particularmente en la exposición de los hechos, la argumentación de su teoría del caso o en el interrogatorio a testigos. Generalmente leyeron y no denotaban exponer una teoría del caso clara y concreta, al parecer, no hay una comprensión eficaz de los requerimientos del sistema en sus diferentes etapas, por parte de algunos fiscales.

En el sistema acusatorio no se tiene definido un mecanismo institucional para darle certeza a la cadena de custodia, ni instalaciones adecuadas para su resguardo

#### 2.4.3 Defensoría Pública

Los defensores públicos dependen de la Procuraduría para la Defensa del Indígena (PRODI) organismo desconcentrado de la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI). No se cuenta con un marco jurídico específico para operar la implementación de la reforma penal en Oaxaca en cuanto a la defensa pública.

La plantilla de defensores público por ambas regiones en las cuales ha entrado en vigor la reforma penal en Oaxaca es de 29 servidores públicos a junio de 2011. Los defensores fueron capacitados por ProDerecho, (asociación que colaboró también con la capacitación del Poder



Judicial y la procuraduría de justicia) durante 6 meses entre los años de 2006 y 2007 en temas especializados en juicios orales con simulación de audiencias.

En cuanto a las cargas de trabajo que sostienen los defensores públicos, es evidente que el 90% de los asuntos judicializados son llevados por estos en ambas regiones, es decir la carga de trabajo debe ser muy alta debido a que intervienen desde el primer momento de la investigación hasta la ejecución de las sentencias y esta circunstancia la enfrentan con recursos presupuestales muy limitados.

Los defensores públicos tienen que estar siempre dispuestos a viajar, deben asistir a la población donde se encuentra el juzgado para atender los casos, constantemente están viajando vía terrestre, lo que implica un desgaste extra e inversión del tiempo por los recorridos en carretera que les quita tiempo para estudiar los casos y muchas veces no reciben viáticos a tiempo.

No hay información acerca del recurso presupuestal aplicado para la PRODI en el caso de la implementación de la reforma, hubo información en los medios de comunicación en 2010 por parte del titular del PRODI en el sentido de que no había aumento en cuanto a los recursos o personal, para atender las necesidades del nuevo sistema. Cuentan con una red informática para el sistema de comunicaciones con el Juzgado de Garantía y Tribunal de Juicio Oral, así como con los fiscales, sobre todo para el sistema de notificaciones y programación de audiencias. Tienen limitaciones para desplazarse en las regiones ya que no disponen de vehículos y los viáticos para trasladarse son muy limitados.

#### 2.4.4 Centros de Justicia Restaurativa

En materia de justicia restaurativa en Oaxaca existen los Centros de Mediación a cargo del Poder Judicial y Centros de Justicia Restaurativa a cargo de personal de la PGJE. Ambos actúan para la resolución no judicializada de controversias, pero lo hacen en momentos procesales distintos.

El Centro de Justicia Restaurativa tiene su sede en la ciudad de Oaxaca y representaciones en las regiones, 4 en la Mixteca y 4 en el Istmo; el personal procede de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas, Justicia Restaurativa y Servicios a la Comunidad y entre ellos se encuentra un Agente del Ministerio Público Conciliador, el perfil incluye que el aspirante cuente con capacitación en temas de Justicia Restaurativa.

#### 2.5. Derechos de las víctimas

La protección o asistencia a víctimas de delito es una asignatura pendiente ya que a pesar de que la PGJE cuenta con la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito, Justicia Restaurativa y Servicios a la Comunidad, que tiene entre sus tareas encargarse de atender a las víctimas del delito y darles apoyo y asesoría, su sede se encuentra en la capital, de suyo complica la atención de las víctimas de delitos durante los procesos penales que se

desarrollan en todas las regiones de Oaxaca. En ninguna de las audiencias a las que asistimos de observadores, había personal de esta subprocuraduría atendiendo a víctimas. Prácticamente la figura de coadyuvancia no se utiliza por parte de la víctima o sus representantes.

#### 2.6. Medidas cautelares

Sobre las medidas cautelares, aunque la prisión preventiva sigue siendo la medida cautelar más aplicada, su magnitud se ha reducido significativamente, con relación al sistema mixto. Por parte de la PGJE no existe un mecanismo institucional para dar seguimiento y verificación de las medidas cautelares impuestas, por lo que dentro de las labores que desempeñan estos MP, además de las labores de investigación y judicialización de los asuntos, también tienen a su cargo vigilar el cumplimiento de las medidas cautelares; a pregunta expresa, un MP respondió que ellos saben cuando un imputado viola una medida cautelar, comúnmente hasta que la víctima se lo notifica. Oaxaca se beneficiaría mucho de desarrollar la buena práctica desarrollada en otras entidades que cuentan con el nuevo sistema de justicia, como es la Dirección de Medidas Judiciales de Chihuahua.

### 3. Síntesis del Informe Morelos<sup>86</sup>

#### 3.1 Introducción

A partir del 1ro de enero de 2012, el sistema de justicia penal acusatorio se encuentra vigente en la totalidad del territorio del Estado de Morelos. Con la entrada en vigor de la última región de la entidad, el Estado cuenta ya con el sistema acusatorio en materia de adolescentes y de adultos en toda la extensión territorial.

Con el objetivo de analizar los resultados de la reforma de Morelos, el presente informe se enfoca en el sistema de justicia penal de adultos desde su entrada en vigor hasta abril de 2011, el cual abarcará al Primer, Quinto y Sexto Distritos Judiciales del Estado.

Este documento es una síntesis del informe estatal que tiene por objetivo presentar los aspectos más relevantes del estudio de seguimiento al proceso de implementación de la reforma penal en el estado, presentando también mejores prácticas y áreas de oportunidad.

#### 3.2 Entrada en vigor.

El 13 de noviembre del 2007 se logró la aprobación del nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos el cual fue publicado el 22 de noviembre del 2007 y cuya entrada en vigor ocurrió el 30 de octubre de 2008.

<sup>86</sup> Se agradece la colaboración en la realización de esta síntesis de la Lic. Lizeth Gutiérrez García, Asistente de investigación de la Coordinación del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México.

Este nuevo CPPM establece el sistema acusatorio como base para enjuiciar a los imputados de la entidad, definiendo una entrada en vigor gradual por regiones específicas y con la totalidad de los delitos contemplados en el Código Penal del Estado. La primera región entró en vigor el 30 de octubre de 2008 en el Primer Distrito Judicial con sede en la Ciudad de Cuernavaca. La segunda región entró en vigor el 6 de julio de 2009 en el Quinto Distrito Judicial con sede en Yautepec y en el Sexto Distrito Judicial con sede en Cuautla. El resto de los distritos judiciales, (Segundo, Tercero, Cuarto y Séptimo) entraron en vigor el 1ro de enero de 2012.

### 3.3 Estadística del funcionamiento del nuevo sistema

El estado de Morelos no cuenta con un sistema central de información capaz de comunicarse con todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia ni tampoco una homologación de criterios para definir los variables necesarios de captura de la información. Cada institución ha elaborado sus propias formas de registrar información, que en su mayoría se utilizan para capturar información, más no para generar resultados que permitan aprender el comportamiento del nuevo sistema.

#### 3.3.1 Estadística General de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos

Según la información proporcionada, de 2008 a abril de 2011, la PGJM recibió un total de 151,287 denuncias, de las cuales 58% corresponden a los tres Distritos en los que estaba en operación el SAA al momento de realizar el estudio.

En este periodo y en los tres distritos judiciales se resolvió el 44% de las carpetas de investigación iniciadas en el sistema acusatorio, sin embargo el mecanismo más recurrente es el archivo temporal (32%) y sólo el 5.5.% se canaliza a la justicia alternativa, lo que demuestra que la PGJM no está utilizando el centro de justicia alternativa para la solución de los conflictos y por lo tanto, las agencias del ministerio público siguen sobre saturadas de asuntos.

A partir del 2009 se percibe un incremento significativo en el porcentaje de denuncias recibidas del total de los delitos registrados. El delito de mayor incidencia es el robo. Se debe tener cuidado para no vincular este aumento de denuncias con el argumento de que la reforma causa mayor actividad delictiva, sino más bien, que se debe a una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones de justicia, pues uno de los objetivos del nuevo sistema de justicia del estado es crear mayor credibilidad en las instituciones, por lo tanto un indicador clave será el aumento de denuncias.

#### 3.3.2 Estadística General de los Asuntos Judicializados al Tribunal Superior de Justicia

El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (en lo sucesivo TSJM) reporta la estadística referente al nuevo sistema de justicia penal en su página web<sup>87</sup>. Este ejercicio de transparencia crea confianza en las instituciones. Sin embargo se debe señalar que la falta de un sistema de información central genera inconsistencias en la información proporcionada por la PGJM y el TSJM.

Hasta abril de 2011 se habían celebrado 5,645 audiencias, un promedio de 89.6 audiencias por mes, y 122 juicios orales, aunque la carga de trabajo es muy variable de acuerdo al Distrito Judicial.

En este periodo, el Juez de Control no ratificó la legalidad de 135 detenciones durante la audiencia de control de detención. Sin embargo de acuerdo a la reforma de agosto de 2009 si el MP desea formularle la imputación, lo “podrá llevar a cabo de forma inmediata”<sup>88</sup>, por lo que la audiencia de control de la detención ya no tiene el objetivo central de dejar a una persona en libertad cuando el juez determinó que se realizó ilegalmente.

De acuerdo al TSJM, se judicializaron 41 tipos de delitos, éstos generaron 1,521 conductas delictivas, por las cuales se está procesado a más de 1,200 imputados. A pesar de que sólo 14 de los 41 tipos de delitos son considerados graves, éstos generan el 63% del total de los delitos procesados. Para este 63% el juez tiene que imponer, de oficio, la prisión preventiva al imputado. Lo que se busca con el nuevo sistema de justicia penal es que se enfoque en enjuiciar los delitos de alto impacto social.

#### 3.3.3 Población Penitenciara

Otro de los objetivos del nuevo sistema es racionalizar el uso de la prisión, tanto preventiva como para los sentenciados. Para este fin, el sistema acusatorio del estado introduce medidas cautelares diversas a la prisión preventiva, así como utiliza mecanismos alternos al juicio oral para descongestionar el sistema. Estas nuevas figuras jurídicas, utilizadas de manera racional, no solo descongestionarán al sistema procesal penal sino también a las prisiones.

La población penitenciaria del estado se ha mantenido estable oscilando alrededor de los 2,600 internos. La población masculina representa el 94% sin embargo, es más alto el índice de mujeres en prisión preventiva que el de hombres, con 44% las primeras y 36% los segundos. A pesar de lo anterior, la población de sentenciados ha incrementado, esto se

<sup>87</sup> [http://www.tsjmorelos.gob.mx/estadisticas\\_salas\\_orales.html](http://www.tsjmorelos.gob.mx/estadisticas_salas_orales.html), septiembre 2011.

<sup>88</sup> Artículo 175, CPPM, POEM “Tierra y Libertad”, No. 4570, 22 de noviembre de 2007; Reformado, POEM “Tierra y Libertad”, No. 4735 24 de agosto de 2009.

puede atribuir al nuevo sistema de justicia, ya que los procesos son más rápidos y existe el procedimiento abreviado.

### 3. 4. Prácticas relativas a la organización del trabajo

#### 3.4.1 Tribunales.

Al estar vigentes el sistema mixto y el acusatorio, existen dos cuerpos de jueces dedicados a cada sistema por separado. Entre los tres distritos en los que estaba vigente el SAA durante 2011, se cuenta con tres juzgados de control y juicio oral. Se estima que el sistema nuevo tienen 87 funcionarios judiciales, 17 jueces (18%), el resto son auxiliares y personal administrativo. Los jueces tienen triple nombramiento: juez de control, de juicio oral y de ejecución de sanciones. Cuando realizan funciones de control están impedidos para conocer del juicio. Aunque en estricto sentido legal el Juez debe tomar sus decisiones sin delegar funciones, en Morelos se conserva la figura de secretario de sala y cada Juez cuenta con un auxiliar. El juicio oral es presidido por un panel de tres jueces, toman decisiones de manera colegiada y por mayoría de votos, con el fin de no contaminarse por haber conocido en algún momento del control judicial de un imputado, se rotan incluso en diversos distritos judiciales.

El secretario de sala auxilia al Juez en la captura de datos que se desahogan durante las audiencias y está físicamente presente en la sala durante las audiencias, por lo que existe el riesgo de que esta figura se esté convirtiendo en un secretario proyectista similar al del sistema mixto.

También existe la Visitaduría que depende del Consejo de la Judicatura, el cual es el órgano de control que acude a revisar los asuntos que llevan los jueces; sin embargo el personal no ha sido capacitado en el nuevo sistema, por lo que es difícil aplicar sistemas de evaluación adecuados. Se creó la figura del administrador de salas dedicado a la gestión del Tribunal.

Cada juez lleva 80 casos anuales en el Primer Distrito; 50 en el Sexto y 45 en el Quinto. Desahoga en promedio de dos a tres audiencias diarias, cantidad relativamente baja comparada con otros sistemas.

#### 3.4.2. Ministerio Público

El Ministerio Público coordina la investigación, a la policía y a los servicios periciales. Está compuesta por un Procurador General y cuatro subprocuradores. Los fiscales trabajan en diversas fiscalías clasificadas por delitos, quienes dependen de una dirección de investigaciones, anteriormente llamado dirección de averiguaciones previas.

El Ministerio Público puede aplicar los criterios de oportunidad y otras facultades discrecionales para asegurar que se repare el daño en los casos que procede.

El nuevo sistema de Morelos creó dos mecanismos dentro de la PGJM para excluir y resolver casos desde el inicio del proceso para que no tengan que llegar hasta el análisis de los Fiscales: la Unidad de Atención Temprana y el Centro de Justicia Alternativa. Ambas son dependencias de nueva creación.

La primera tiene, en teoría, el objetivo central de recibir los asuntos y de realizar determinaciones iniciales como abstenerse a investigar o decretar el no ejercicio de la acción penal, canalizar asuntos que no son penales a otras instancias o enviarlos al centro de justicia alternativa.

El Centro de Justicia Alternativa (CJA). Tiene la facultad de aplicar principios y metodologías de justicia restaurativa. Lo que se busca es que entre justicia alternativa y la unidad de atención temprana se resuelvan alrededor de 60% de los asuntos que recibe la PGJ, de esta manera el Ministerio Público se enfocaría en la investigación de un 40% de los delitos más serios.

En la PGJM existe la Visitaduría, cuya función primordial es de supervisar el desempeño de los Fiscales y recibir quejas en contra de los servidores públicos de la institución.

Los servicios periciales también dependen de la PGJM cuentan con 144 peritos entre técnicos y profesionales. Tanto fiscales como defensores tienen derecho a examinar la evidencia, sin embargo, casi nunca piden el acceso.

El Ministerio Público se auxilia de su policía investigadora, en lo operativo en el nuevo sistema dicha policía ejecuta órdenes de aprehensión, realiza cateos y detenciones, recaba evidencia y establece la cadena de custodia. Aunque puede auxiliarse de otros cuerpos policíacos en la investigación, como la policía estatal. La Ley de Seguridad pública prevé la creación de una policía procesal, sin embargo, para 2011, no se había establecido.

#### 3.4.3 Defensoría Pública

La Defensoría Pública en Morelos es una dirección general que tiene la obligación de brindar su servicio a las diversas ramas de derecho a las personas que lo soliciten de preferencia a las que no cuenten con recursos económicos para pagar a un defensor particular<sup>89</sup>.

Existen dos grupos de defensores designados, uno al sistema tradicional y el otro al sistema acusatorio. Cuentan con 30 defensores exclusivamente para el sistema acusatorio. La carga de trabajo oscila entre 30 y 40 asuntos activos al año por cada defensor y tienen de una a dos audiencias diarias, en promedio hablan con los imputados una vez al mes y se reúnen con los testigos de una a dos veces como preparación del juicio, sólo algunos visitan el lugar de los hechos.

<sup>89</sup> Artículo 13, Fracción I, Ley Orgánica de la Defensoría Pública del Estado de Morelos, POEM, “*Tierra y Libertad*”, No. 3571, 22 de enero de 1992.

Aunque se incrementó el salario a los Defensores, los recursos e instalaciones de la Defensoría son muy precarios. La Defensa Pública juega un papel fundamental en la consolidación del sistema acusatorio de tal manera, que para estar en verdadera igualdad de armas deben contar con infraestructura, equipamiento y apoyo adecuados para la realización de sus funciones.

#### 3.4.4 Policía

El Estado de Morelos tiene tres tipos generales de policías: la policía del Ministerio Público, que es la que investiga y apoya a los fiscales; la policía del Estado que depende de la Secretaría de Seguridad Pública; y la policía de cada municipio. De acuerdo a la reforma constitucional de 2008, el Ministerio Público puede auxiliarse de cualquier policía en tareas de investigación, sin embargo, la PGJM tiene su propia policía investigadora.

En el Estado existen 35 corporaciones policiacas, sin contar a la Policía Federal. La reforma del sistema acusatorio, desafortunadamente, no introdujo a la par la reforma policial. Este sigue siendo uno de los grandes retos para la consolidación del nuevo sistema. Se ha pretendido crear la policía procesal para que auxilie en la seguridad de las salas de audiencias y en los traslados de los internos. Sin embargo, aún no se la logrado consolidar dicha propuesta.

#### 3.4.5 Medidas cautelares

La presunción de inocencia es uno de los aspectos más trascendentes del nuevo sistema de justicia penal, por lo que se busca incrementar el uso de medidas cautelares diversas a la prisión preventiva.

Existe una lista de delitos graves para los cuales el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, además de la posibilidad de imponer dicha sanción por el simple hecho de que el imputado este siendo procesado o haya sido condenado por un delito doloso.

El nuevo sistema crea una audiencia exclusivamente para la decisión de las medidas cautelares, que es oral y pública, sin embargo, en la práctica, las partes le ofrecen información limitada al Juez por lo que éste toma la decisión con muy pocas herramientas y lo que prevalece es la prisión preventiva.

Debido a la falta de control administrativo o judicial de las medidas cautelares, el estado ha diseñado la Unidad de Medidas Cautelares (UMECA), un modelo de servicios previos al juicio, el cual tiene dos funciones primordiales: la evaluación de riesgos del imputado y la supervisión de los imputados que pudieron seguir su proceso en libertad bajo medidas

cautelares. Sus objetivos son: uno, reducir el uso de la prisión preventiva y convertirla en la excepción y el otro, que dicha medida se decida de forma racional.

Algunas de las modificaciones del 2009 limitan al espíritu original de la reforma publicada a finales del 2007 esto se debió a la falta de entendimiento de altos mandos del Estado del modelo acusatorio. Estos cambios normativos limitan a la presunción de inocencia, piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del sistema acusatorio y representan una regresión de la reforma. Los resultados es que la prisión preventiva sigue utilizándose como medida preferencial y no se ha logrado disminuir la población penitenciaria.

### 4. Síntesis del Informe Zacatecas<sup>90</sup>

La investigación se realizó únicamente en la ciudad de Zacatecas, por ser el único distrito judicial en el que estaba en vigencia el SAA durante el periodo en el que se realizó la investigación.

Se realizaron visitas para obtención de información y talleres de revisión entre los meses de agosto de 2010 y mayo de 2011. Se involucraron el Poder Judicial, la Procuraduría de Justicia y la Defensoría Pública en estos ejercicios. Todos los datos están corroborados a la fecha última de entrega que fue febrero de 2012.

#### 4.1. Aspectos introductorios

Un grupo de juristas analizaron lo relativo a la justicia penal en foros de discusión, previo a la reforma de 2008. Una consulta con especialistas contribuyó al nuevo Código de Procedimientos Penales para el estado.

Los distintos inicios de vigencia del Código de Procedimientos Penales (para distintas zonas del estado) se fecharon de enero de 2009 hasta enero de 2010. A la fecha la reforma solo ha tocado al distrito uno en la ciudad de Zacatecas. Se conformó una comisión especial para la implementación de la reforma, pero se encuentra extinta actualmente. El proceso de implementación fue suspendido. Posteriormente fue retomado por la nueva administración del Gobierno Estatal.

En los artículos transitorios del nuevo Código de Procedimientos Penales se previeron tiempos de instrumentación, los requisitos de procedencia en los casos que comenzaron en el sistema anterior, las acciones legislativas a realizarse, previsiones de tipo material, infraestructura, capacitación, etcétera.

<sup>90</sup> Se agradece la colaboración en la realización de esta síntesis de la Lic. Jesús Rivera Ferman, Becario del ITESO, adscrito a la Coordinación del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México.



Hoy existe un solo Juzgado de Garantías y Tribunal de Juicio Oral. Cuenta con un manual de Organización del Juzgado de Garantías y Tribunal de Juicio Oral. Sus jueces despachan ambos asuntos. Se capacitaron dieciséis jueces pero solo ejercen nueve en este tribunal.

#### 4.2. Capacitación

El Poder Judicial cuenta con una Escuela Judicial. En ella se capacitaron en lo general jueces, ministerios públicos y defensores de oficio al mismo tiempo. Cada institución debía profundizar en la capacitación en las funciones específicas de su actuar en la reforma. Únicamente la procuraduría lo hizo.

Las universidades no han cambiado sus planes académicos para ajustarse a la reforma.

#### 4.3. Poder Judicial

Se considera al Poder Judicial como el operador que mayor grado de avance tiene en la implementación de la reforma. Hay capacitación y poseen un edificio nuevo que alberga el juzgado y tribunal. Además se han construido salas en los tribunales de menores y en el Centro de Readaptación Social (CERESO). Cuenta con equipamiento y comunicaciones adecuadas. El análisis arroja que en esta institución hay mayor satisfacción de los funcionarios en el nuevo sistema, por la adquisición del edificio y equipo nuevo.

Observaciones del desarrollo del trabajo en el juzgado y tribunal indican que ha habido un periodo largo de aprendizaje, pero que en la práctica se cumplen los principios de la reforma.

#### 4.4. Procuraduría

La procuraduría no ha modificado su estructura y/o funciones a falta de una nueva Ley Orgánica. Posee un nuevo edificio en Ciudad Gobierno. No fue posible conocer el número de ministerios públicos y existe poca información estadística organizada. Otra dejó de publicarse.

Su estructura incluye Modulo de Atención Temprana, Justicia Restaurativa, Unidades Especializadas y Mixta, y una dirección de prevención del delito que coordina recursos y acciones con otras corporaciones y órdenes de gobierno, propone la política criminal para todo el estado, coordina la participación ciudadana y otros. También se menciona que la procuraduría realiza labores para conducir, evaluar y dar respuesta a los problemas de seguridad pública.

Carece de apoyo técnico, como acceso a bases de datos y sistemas de gestión. Ministerios públicos dicen no tener lo necesario para cumplir con su trabajo.

Elementos de la procuraduría consideran un problema importante el que habiendo sido capacitados en el nuevo sistema de justicia penal, sean trasladados a comisiones en el interior del estado en donde existe aún el sistema mixto, pues dicen, con los traslados, “se les olvida” su capacitación.

#### 4.5. Control y seguimiento

No hay medición de desempeño de los ministerios públicos ni de policías ministeriales. Los primeros redactan un informe mensual detallando sus actividades, que es recibido por una instancia de coordinación. Tampoco hay estadística de desempeño constante ni de registro de delitos que se haya mantenido por un periodo significativo.

#### 4.6. Transparencia

La procuraduría cuenta con una página de internet que ofrece información sobre servicios y trámites, información de comunicación social e incluso del nuevo sistema de justicia. Ofrece estadística mensual de las áreas de la institución pero exclusivamente las que tocan a la ciudad de Zacatecas, y en el periodo comprendido entre octubre y noviembre de 2010.

Otro tipo de estadística interna por área especializada se puede obtener pero no parece estar a disposición de los ciudadanos en general.

La estadística consultada señala en general incrementos en la denuncia de delitos, muy baja efectividad en la resolución de investigaciones y un decreciente número de casos judicializados. Registran altos índices de salidas del tipo archivo temporal y abstención a investigar. Los asuntos en trámite se incrementan y los casos remitidos a justicia alternativa disminuyen también desde 2009 junto con el cumplimiento de acuerdos.

Se propone mejorar el sistema de información estadística que permita conocer el desempeño pormenorizado de la institución.

#### 4.7. Servicios periciales

Los Servicios Periciales actúan bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. No obstante, están dotados de autonomía técnica e independencia de criterio. Estos servicios están disponibles en la ciudad de Zacatecas por lo que las pruebas recabadas en el interior del estado deben ser trasladadas a la capital, si se desea practicarles un estudio pericial.

#### 4.8. Centro de Justicia Alternativa

La Ley de Justicia Alternativa del Estado de Zacatecas, otorga facultades al Centro de Justicia Alternativa para mediar en asuntos de diversa índole menos los asuntos penales, de ellos son responsables mediadores, conciliadores y facilitadores de la procuraduría general. La instancia encargada de esto en la procuraduría se llama Centro de Justicia Restaurativa. Posee estructura y un manual de operación con procedimientos detallados.

El 33.85% de los asuntos de la procuraduría se canalizan al Centro de Justicia Alternativa. De estos asuntos recibidos, 56% concluyen con un convenio entre las partes. Tanto los asuntos canalizados, como el cumplimiento de acuerdos han ido disminuyendo de 2009 a 2011. Respecto de esto último se propone desarrollar una unidad de seguimiento del cumplimiento de los convenios derivados de la justicia alternativa, que tuviera facultades de vigilancia y para solicitar el apremio a las personas que incurran en incumplimiento.

#### 4.9. Defensoría Pública

El Instituto de la Defensoría Pública fue creado a raíz de las reformas constitucionales y en las necesidades propias del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Es un organismo público desconcentrado de la Coordinación General Jurídica. Posee estructura y un Manual de Operaciones que define la estructura y funciones de la institución, pero no procedimientos detallados. No cuenta con un sistema de gestión y planificación, pero se trabaja en ello.

Los autores hacen notar la insuficiente e inadecuada infraestructura del instituto. Las necesidades se presentan en las instalaciones y equipo de cómputo. También se advierte insuficiente personal. Los recursos económicos que ejerce el instituto son insuficientes y esfuerzos personales extraordinarios tanto de directivos como de operadores son necesarios para prestar el servicio de manera suficiente. Los diagnósticos propios advierten que el instituto carece de peritos e investigadores propios.

No existen sistemas o métodos de evaluación y control de las actividades del instituto ni de sus elementos operativos. No existen, hasta la fecha, criterios de actuación o manuales de operación para la adecuada actuación de los defensores. Tampoco hay un sistema que recoja datos a fin de elaborar estadística propia. A la fecha no se ha creado el servicio civil de carrera.

#### 4.10 Policía

Se hace mención que el acceso a información e las dependencias policiales, fue en ocasiones difícil o imposible, que la estructura de seguridad carece de titular y que Zacatecas podría adoptar en el corto plazo el modelo de policía unificada, en la que el estado asume las funciones policiacas de todos los municipios. Sin embargo el código de

procedimientos penales de Zacatecas señala las funciones que la policía preventiva se debe desempeñar en el marco normativo del SAA.

Entre los datos que se lograron recolectar se encuentra una muy baja cobertura en la capacitación de funcionarios de policía preventiva, en el nuevo sistema penal.

#### 4.11 Prácticas relativas a la transparencia

El Poder Judicial de Zacatecas ha publicado un informe sobre las audiencias que se llevaron a cabo del inicio del sistema acusatorio hasta el 24 de junio de 2009. Dicha información se encuentra publicada en la propia página web del Poder Judicial del Estado. En el documento se puede apreciar un breve extracto de la actividad jurisdiccional y desarrollo de las audiencias, sin embargo, tal documento no refleja el desempeño de los juzgadores.

Tanto en el Ministerio Público como en la Defensoría Pública de la entidad no se apreciaron mecanismos e indicadores que mostraran, de manera transparente y pública, el desempeño de la institución en general ni el grado de eficiencia de sus funcionarios en lo particular.

Los autores consideran adecuado el ejercicio del principio de máxima publicidad en los tribunales del estado. De igual forma la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, es uno de los instrumentos que posibilita a la población el acceso a los contenidos de las causas criminales.

#### 4.12 Prácticas relativas a los derechos de los imputados

En este apartado los autores señalan como la legislación local tutela los derechos de los imputados en lo referente a

1. Defensa Técnica
2. Acceso a la información del juicio
3. Actuaciones durante la investigación
4. Renuncia de garantías del imputado

#### 4.13 Prácticas relativas a los derechos de las víctimas

En la legislación zacatecana existen mecanismos específicos en el sistema procesal penal para procurar atención a las víctimas. El apartado señala lo que en la legislación y en las instituciones del estado obra a favor de los derechos de las víctimas, específicamente:

En el Código de Procedimientos Penales donde están expresados los derechos de las víctimas. En la Procuraduría de Justicia existe una unidad de Atención de Víctimas del Delito, Asesoría Jurídica y Psicológica.

Se desarrollaron protocolos o disposiciones especiales, emitidas por el Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP), en casos de violencia familiar y delitos contra la libertad y seguridad sexuales.

Las víctimas de delitos pueden solicitar medidas de protección así como asistencia médica. La Ley contempla mecanismos concretos para que las víctimas puedan acceder a formas de reparación dentro del procedimiento.

## 5. Síntesis del Informe Estado de México<sup>91</sup>

### 5.1. Introducción.

Este documento es una síntesis del informe estatal que tiene por objetivo presentar los aspectos más relevantes del estudio de seguimiento al proceso de implementación de la reforma penal en el estado de México, presentando también mejores prácticas y áreas de oportunidad.

En el Estado de México, hasta el 30 de septiembre de 2010, se había implementado la reforma penal en los Distritos Judiciales de Toluca, Lerma, Tenancingo, Tenango del Valle, Chalco, Otumba, Texcoco, Netzahualcóyotl, El Oro, Ixtlahuaca, Sultepec y Temascaltepec<sup>92</sup>.

Con el objetivo de analizar los resultados de la reforma en el estado de México, el presente informe se enfoca únicamente a los cuatro primeros distritos ya que cuando fue el estudio se inició solo en dichos distritos había transcurrido un año desde la entrada en vigor del SAA.

### 5.2. Entrada en vigencia de la reforma.

El actual Código de Procedimientos Penales del Estado de México fue producto de la reforma constitucional federal de junio de 2008 que estableció un nuevo modelo procesal

<sup>91</sup> Se agradece la colaboración en la realización de esta síntesis de la Lic. Lizeth Gutiérrez García, Asistente de investigación de la Coordinación del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México.

<sup>92</sup> El 29 de septiembre de 2010 el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México, emitió la Circular núm.24 mediante la que creó los juzgados de control, juicio oral y ejecución para implementar en estos distritos judiciales la reforma procesal.

en la República. Fue aprobado el 26 de enero de 2009 y fijó un sistema de implementación gradual basado en los distritos judiciales que duraría dos años para estar en vigor en todo el Estado el 1 de octubre de 2011.

Previamente, el 18 de noviembre de 2005 se reformó el artículo 102 de la Constitución Política del Estado, para establecer los juicios orales en delitos no graves, incorporándose también los principios de contradicción, concentración, inmediatez, inmediación, oralidad del proceso y transparencia. Como consecuencia de esta reforma, el dos de enero de 2006, se adicionaron al Código de Procedimientos Penales para el Estado de México las figuras procesales del Juicio Predominantemente Oral y el Procedimiento Abreviado quedando su desahogo bajo la competencia de los juzgados de cuantía menor de los distritos judiciales del Estado<sup>93</sup>.

Para el Tribunal Superior de Justicia del Estado la inclusión del Juicio predominantemente Oral y su práctica por dos años en el sistema de justicia estatal fue muy positiva para el tránsito al nuevo modelo procesal ya que permitió “asimilar el nuevo sistema de justicia penal con mayor facilidad y eficacia”.

### 5.3. Datos estadísticos básicos del funcionamiento del nuevo sistema.

#### 5.3.1 Número anual de ingresos criminales.

El número de denuncias se ha ido incrementando en los años recientes, sobre todo aquellas que se inician por delitos patrimoniales, sexuales y contra la vida, sin embargo es mucho menor en comparación con el de consignaciones. En 2009, se consignaron 14,202 asuntos, mientras que se recibieron 275,382 denuncias, lo que equivale a casi el 5%.

Asimismo, hay que destacar que más de la tercera parte de los casos judicializados son por delitos patrimoniales. Es muy bajo el número de delitos graves que se llevan a los tribunales.

#### 5.3.2 Número de causas iniciadas.

Han llegado a los juzgados un total de 1,136 casos. De ellos, 186 en 2009 y 950 en 2010. Las cifras para este último año indican que se radicaron en los tribunales menos de ochenta casos al mes y que la mayoría son consignados al juzgado de Toluca. La diferencia en carga de trabajo entre este juzgado y los de Tenango del Valle y Tenancingo es considerable.

Por otro lado sólo 27 asuntos llegaron a juicio oral desde octubre de 2009 a diciembre de

<sup>93</sup> La carga de trabajo de estos juzgados en los años de 2006 al 2010 puede verse en **RODRÍGUEZ COLÍN**, María del Refugio E., “Fusión de juzgados penales: una forma para optimizar recursos”, en [http://www.pjedomex.gob.mx/web2/img/publicaciones/epiqueya/numero\\_2/](http://www.pjedomex.gob.mx/web2/img/publicaciones/epiqueya/numero_2/).

2010. En promedio ni dos juicios por mes. 321 asuntos terminaron mediante procedimiento abreviado, es decir, casi la tercera parte de los casos que entran al sistema judicial. En pocos casos, solo en 43, se ha suspendido el proceso a prueba.

### 5.3.3 Número de causas terminadas.

El número de sentencias dictadas en los años recientes se ha mantenido constante. Sin embargo, se puede constatar la disminución de las sentencias absolutorias y el consecuente incremento de las condenatorias. Estas han pasado de 8,632 dictadas en 2008 a 9,287 en 2010. Más del 40% de estas son por delitos patrimoniales y contra la integridad personal. Sólo las resoluciones condenatorias que corresponden al delito de robo representan, para 2009, más de la tercera parte del total de aquellas. Esto es, delitos que no son los que afectan bienes jurídicos fundamentales de la sociedad son los que más condenas reciben.

## 5.4. Los operadores en el nuevo sistema penal

### 5.4.1 Los juzgados penales.

La reforma penal incluyó la creación de juzgados y tribunales integrados por el número de jueces necesarios y con un administrador, notificadores y el personal auxiliar que determine el Consejo de la Judicatura. La creación de administradores de los juzgados muestra la necesidad de distinguir y dividir las funciones jurisdiccionales de las administrativas que se presentan en el manejo de aquellos. Las primeras se dejan, por supuesto, a los jueces, y las que no son jurisdiccionales a otros profesionales. El administrador es designado por el Consejo de la judicatura y sus atribuciones principales son organizar todo el trabajo administrativo que se realiza en el juzgado, manejar y controlar directamente todo el personal y controlar la agenda de cada juez. En la investigación hemos constatado que el administrador del juzgado desarrolla de forma muy autónoma sus funciones.

Uno de los grandes problemas del sistema mixto anterior a la reforma era la delegación de funciones jurisdiccionales en personal auxiliar. En la operación del nuevo sistema en el Estado de México, no se apreció ninguna audiencia que fuera realizada o alguna resolución cuya adopción se delegara a personal subalterno, estas son tomadas directamente en presencia de las partes haciendo realidad el principio de inmediación. A ello ha contribuido la metodología oral del juicio, la sustracción a los jueces de funciones administrativas y su concentración en la realización de actividades jurisdiccionales.

### 5.4.2. El Ministerio Público.

Según datos oficiales, en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, cada año se reciben poco más de 185 mil denuncias sobre presuntos hecho constitutivos de delito, esto es, un promedio mensual aproximado de 15 mil 450 y diario de 508. Para

atender estas denuncias se cuenta con una plantilla de personal integrada por 1,646 Agentes del Ministerio Público entre investigadores y litigantes; 526 peritos y mil 864 Agentes de la Policía Ministerial.

Territorialmente, la Procuraduría se organiza en Fiscalías Regionales que antes se llamaban Subprocuradurías Regionales. Los criterios para establecer las sedes de estas son la incidencia delictiva, la densidad de población, las características geográficas del Estado y las cargas de trabajo.

En 2009, como parte de la reorganización de la institución por la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimientos Penales, se creó la Dirección de Litigación la que se hizo cargo de conocer de todos los casos que fueran ingresando en los distritos donde estuviera vigente el sistema acusatorio.

Recientemente se creó la Unidad de Mandamientos Judiciales adscribiéndose a la Comisaría General de la Policía Ministerial. Las facultades que se le atribuyeron son, entre otras, las de organizar, controlar y vigilar la actuación de los Agentes de la Policía Ministerial; recibir las órdenes y distribuirlas entre los elementos de la Policía Ministerial así como vigilar que las mismas sean ejecutadas.

La relación entre el Ministerio Público y otros operadores del nuevo sistema pena es de los temas más importantes para lograr un funcionamiento adecuado. En la práctica todavía se sigue un método de trabajo demasiado formalista y completamente alejado de las posibilidades de efectiva colaboración.

### 5.4.3 La Policía.

La reforma penal ha traído consigo cambios importantes en cuanto a las facultades policiales, si bien legalmente se han modificado la organización y las facultades de la policía, en la práctica se observan pocos cambios en la realización del trabajo de la misma. La institución ha permanecido alejada de los trabajos de implementación de la reforma.

El nuevo Código de Procedimientos Penales atribuye a la Policía facultades autónomas de investigación, es decir, aquellas actividades que la policía puede realizar sin que medie mandato del Ministerio Público u orden judicial, algunas de estas atribuciones son: recolectar la información necesaria de los hechos que puedan configurar delitos; adoptar las medidas necesarias para evitar que los hechos sigan generando o generen consecuencias más graves; privar de la libertad a una persona que sea sorprendida en flagrancia; prestar auxilio y protección a la víctima, ofendido, testigos y terceros; implementar el protocolo de Cadena de Custodia; inspeccionar el lugar del hecho; identificación, individualización y ubicación de personas que puedan servir de testigos de los hechos.

Al decir de varios agentes del ministerio público la policía no está aún suficientemente capacitada para realizarlas.



#### 5.4.4 La defensa pública.

Es la institución encargada de proporcionar orientación jurídica y defensa en materia penal, así como patrocinio civil, familiar, mercantil, de amparo y de justicia para adolescentes en cualquier etapa del procedimiento legal aplicable, a las personas que lo soliciten.

En enero de 2010 se aprobó la Ley de Defensoría Pública con los objetivos de regular la prestación del servicio de defensoría pública y normar la organización, atribuciones y funcionamiento del Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México. Dicho Instituto es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto es operar, coordinar, dirigir y controlar la Defensoría Pública del Estado de México, tiene su sede en la ciudad de Toluca y para el conocimiento y atención de los asuntos de su competencia cuenta con oficinas regionales en las circunscripciones territoriales de Valle de Toluca, Valle de México Zona Nororiente y Valle de México zona Oriente.

Actualmente el Instituto cuenta con 337 defensores públicos, de los cuales 227 conocen de materia penal y 98 están adscritos al sistema acusatorio. Están distribuidos en el territorio del Estado de acuerdo con los Distritos Judiciales.

#### 5.5 Prácticas relativas a los derechos de los imputados

Uno de los derechos del imputado otorgados por la reforma es el poder renunciar al juicio oral y solicitar la resolución del conflicto por la vía del procedimiento abreviado o bien de una salida alternativa.

En 2010, en el Distrito Judicial que analizamos, se utilizó la vía del procedimiento abreviado en 264 ocasiones (en comparación se realizaron 27 juicios orales) y 39 procesos fueron suspendidos a prueba. Al preguntarse a los agentes del ministerio público porque tan pocos casos se resolvían mediante la utilización de esta última vía procesal señalaron que las causas eran: la incertidumbre en la reacción de los superiores jerárquicos; el temor de que su aplicación derivara en alguna responsabilidad; y, la ausencia de mecanismos de seguimiento de las condiciones de la suspensión ya que no se ha desarrollado dentro de la Institución organización alguna para ello. Por estas razones, se prefería tramitar los casos a través del procedimiento abreviado y utilizar escasamente la suspensión a prueba.

El informe reporta la eficacia del principio de intermediación, pues en todas las audiencias presenciadas, se constató la presencia permanente del juez, el ministerio público, el defensor y el acusado durante las audiencias.

#### 5.6. Prácticas relativas al respeto de los derechos de las víctimas

En el Estado de México, para la atención a las víctimas de los delitos, en 2006 se creó el Instituto de Atención a las Víctimas del Delito, órgano administrativo desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia que comenzó su funcionamiento el 19 de junio de ese año.

El Instituto otorga a quienes han sido víctimas de algún delito y a sus familiares atención especial multidisciplinaria que comprende asesoría jurídica, apoyo psicológico y de trabajo social con el objetivo de procurar que recuperen la confianza y seguridad perdidas como consecuencia del delito, restableciendo así su integridad emocional necesaria para la toma de decisiones y desarrollo personal. Además de lo anterior, también canaliza a las víctimas para su asistencia médica a las diferentes Instituciones de Salud y en casos necesarios a los albergues existentes en el Estado con el fin de salvaguardar su integridad física.

Las actividades del Instituto se realizan principalmente a través de sus 45 Unidades Técnicas Operativas denominadas Unidades de Atención a Víctimas del Delito, ubicadas en distintos puntos de la geografía del Estado.

En el Informe de Gobierno 2009-2010 se señala que durante este periodo se brindaron 61 mil 611 atenciones a víctimas del delito, de las cuales 24 mil 883 fueron en casos de violencia intrafamiliar, 30 mil 39 en casos de violencia sexual y 6 mil 689 por otros delitos. Asimismo, se efectuaron 3 mil 272 estudios psicológicos y 985 de trabajo social; 146 talleres para profesionales que tienen una responsabilidad en la atención a víctimas, así como mil 79 conferencias.

## **Anexo II**

### **Información presupuestal en los informes estatales**

Como se señala en el texto del Informe General, es fundamental contar con recursos suficientes para impulsar y mantener una implementación adecuada. Aunque en la mayoría de los países de la región los recursos públicos son escasos, las sociedades han hecho esfuerzos por dotar, en la medida de sus posibilidades, de recursos a estos procesos. Se ha señalado que el principal problema no es de insuficiencia de recursos (Pásara 2004, 554), sino la oposición y resistencias que enfrentan los procesos (Riego, 2006). De hecho una crítica que se ha realizado a algunos procesos de reforma ha sido la ineficiencia y el dispendio en el uso de los recursos<sup>94</sup>.

A continuación se presenta la información presupuestal contenida en los informes estatales.

### 1. Informe Chihuahua

“El total de gasto llevado a cabo por el gobierno, hasta marzo de año 2010, con motivo de la implementación de la reforma penal de Chihuahua ascendió a 3, 171, 134, 953 pesos mexicanos (equivale 264,261,246 dólares) de los cuales 1,729, 289,993 pesos (144,107,499 dólares) fueron aportados del presupuesto estatal, y 1, 441, 846, 960 pesos (120, 153,913 dólares) fueron aportaciones del fondo que pertenecía al programa nacional de seguridad pública, una proporción del 70% de la Federación y un 30% del Estado, (según datos publicados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal –SETEC)<sup>95</sup>” (Chihuahua: 17-18).

“En el año 2007 con la entrada del nuevo sistema de justicia la Defensoría se desprende del Poder Judicial y pasa al Poder Ejecutivo, dependiendo directamente de la Secretaría General de Gobierno, con un nivel jerárquico de Dirección.

“Lo anterior, originó que los gastos presupuestales de la defensoría, fueran cubiertas tanto por Poder Judicial como del Ejecutivo.

“En el año 2008, se autorizó el Presupuesto bajo los siguientes rubros:

Servicios Personales:	41,971,100
Materiales y Suministros.	540,600
Servicios Generales	<u>1,259,600</u>
Suma Total	<b>43,771,300 ( pesos mexicanos )</b>

“Al año siguiente se autorizó el Presupuesto quedando de la forma siguiente:

Servicios Personales:	62,317,165
Materiales y Suministros.	934,400
Servicios Generales	<u>2,126,600</u>
Suma Total	<b>65,317,165 ( pesos mexicanos)</b>

“Para el año 2010, se autorizó el Presupuesto y hubo un aumento, aunque no significativo como se aprecia a continuación:

Servicios Personales:	64,086,213
Materiales y Suministros.	1,091,805
Servicios Generales	<u>3,196,213</u>
Suma Total	<b>68,374,231 ( pesos mexicanos)</b>

“En este año 2011, se autorizó el Presupuesto con un menor incremento:

Servicios Personales:	65,605,836
Materiales y Suministros.	1,090,000
Servicios Generales	<u>2,754,900</u>
Suma Total	<b>69,550,736 ( pesos mexicanos)</b>

“Los datos aquí señalados, corresponden a los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de Chihuahua, para los ejercicios fiscales 2008, 2009, 2010 y 2011, publicados en el Periódico Oficial del Estado” (Chihuahua: 69-70).

<sup>94</sup> Hammergren, Linn, “Quince años de reforma en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más” en Alfredo Fuentes ed., Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa, santa Fe de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, pp. 3-33. La autora refiere: “No es evidente que el incremento en la inversión y en los presupuestos de operación haya conseguido los mejores servicios...el acceso a presupuestos más elevados y a una generosa financiación externa ha permitido un considerable desperdicio de recursos, y el propio proceso de reforma lo ha propiciado aún más” (página 16).

<sup>95</sup> Se tomó como referencia tipo de cambio de un dólar por 12 pesos mexicanos. Cabe resaltar que durante estos años la tasa de cambio se ha mantenido cercano a dicho valor monetario. Sólo es un aproximado no preciso.

## 2. Informe Oaxaca

### 2.1. Presupuesto asignado

“Según información proporcionada mediante el *Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca*, a través del oficio signado por la titular de la Unidad de Enlace del Poder Judicial, L.I. Marvel Hernández Grajales, (Folio de solicitud: UEPJ/023/2011 y Folio SIEAIP: 4492), se nos informó que:

“Respecto a los años 2007 2008 las cantidades erogadas del presupuesto para la aplicación de la implementación de la Reforma Penal en el Estado de Oaxaca fueron:

**Tabla 13. Presupuesto aplicado en la implementación del sistema acusatorio penal:**

Inversión para la implementación del sistema Acusatorio y Adversal (Pesos M.N)		
Conceptos	2007 Istmo	2008 Mixteca
Servicios Personales	6,456,050.93	6,156,995.53
Bienes Muebles e Inmuebles	11,590,128.16	12,797,810.38

FUENTE: Unidad de Enlace del Poder Judicial, en respuesta a la solicitud UEPJ/023/2011 y Folio SIEAIP: 4492, *Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca* (Oaxaca: 44).

“No se encontró información oficial disponible en ninguna fuente consultada incluyendo el Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, para conocer el presupuesto que se consideró en la implementación del sistema para la PGJE, por lo observado en las visitas a las agencias y los comentarios de los propios funcionarios, no se advierte inversión alguna en las oficinas o en algún otro ámbito para apoyar el trabajo de los MP para que desarrollen sus nuevas responsabilidades. No hubo mejora en instalaciones ni en equipo, ni en aumento de personal, los mismos entrevistados dijeron que tenían sus equipos de cómputo desde antes de la iniciación de la reforma; las oficinas no son adecuadas para el trabajo ministerial, carecen de cubículos y los espacios son reducidos, los muebles son viejos y los expedientes siguen hacinados en algunos espacios de los inmuebles” (Oaxaca: 67)

## 3. Informe Zacatecas

Sólo se presenta la información presupuestal reportada en el apartado tres de este Informe General.

## 4. Informe Morelos

No obstante que los Decretos de Presupuesto de Egresos de los diversos años etiquetaron solo cuatro rubros con montos que ascienden a \$151.5 millos de pesos (\$12.6 millones de dólares americanos), sabemos que el legislador asignó montos generales para las instituciones involucradas en justicia y seguridad (P.26)

**Tabla 14. Presupuesto de Ingresos de las instituciones del sistema de justicia penal de Morelos.**

Presupuesto de Ingresos de las Instituciones del Sistema de Justicia Penal de Morelos <sup>1</sup> (Millones de Pesos y de Dólares Americanos)					
Rubro	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Tribunal Superior de Justicia</b>	279,957 MX (\$23.3 USD)	292,500 MX (\$24.4 USD)	302,500 MX (\$25.2 USD)	302,500 MX (\$25.2 USD)	324,400 MX (\$27 USD)
<b>Implementación de los Juicios Orales TSJM</b>	0	18,000 MX (\$1.5 USD)	20,000 MX (\$1.6 USD)	21,500 MX (\$1.8 USD)	40,000 MX (\$3.3 USD)
<b>Tribunal Unitario y Juzgado de Justicia Oral para Adolescentes</b>	0	6,000 MX (\$0.5 USD)	8,092 MX (\$0.7 USD)	10,092 MX (\$0.8 USD)	14,892 MX (\$1.2 USD)
<b>Implementación de Juicios Orales Tribunal Unitario y Juzgados de Justicia Oral para Adolescentes</b>	0	0	0	3,000 MX (\$0.25 USD)	0
<b>Secretaría de Gobierno</b>	91,679 MX (\$7.6 USD)	107,387 MX (\$8.9 USD)	65,227 MX (\$5.3 USD)	79,252 MX (\$6.6 USD)	106,509 MX (\$8.8 USD)
<b>Readaptación Social<sup>2</sup></b>	128,509 MX (\$10.7 USD)	133,746 MX (\$11.1 USD)	130,269 MX (\$10.8 USD)		
<b>Procuración de Justicia</b>	213,218 MX (\$17.7 USD)	261,777 MX (\$21.8 USD)	267,872 MX (\$22.3 USD)	262,600 MX (\$21.8 USD)	300,229 MX (\$25 USD)
<b>Seguridad Pública</b>	162,844 MX (\$13.5 USD)	185,338 MX (\$15.4 USD)	211,500 MX (\$17.6 USD)	335,778 MX (\$27.9 USD)	437,488 MX (\$36.4 USD)
<b>Proyecto Juicios Orales (Destinado al TSJM)</b>	0	0	0	10,000 MX (\$0.8 USD)	0
<b>Total para Sistema de Justicia Penal</b>	876,207,000 MX (\$73 USD)	1,004,748,000 MX (\$83 USD)	1,005,460,000 MX (\$83.7 USD)	1,024,722,000 MX (\$85 USD)	1,223,518,000 MX (\$101.9 USD)
<b>Presupuesto Total del Estado</b>	<b>12,431,290,000</b> (\$1,036 USD)	<b>13,561,670,000</b> MX (\$1,130 USD)	<b>15,006,181,000</b> MX (\$1,250 USD)	<b>14,699,437,000</b> MX (\$1,224 USD)	<b>16,170,000,000</b> MX (\$1,347 USD)

FUENTE: Decretos de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos del 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011

(Morelos: 28).



## 5. Informe Estado de México

### 5.1. Presupuesto del Poder Judicial del Estado destinado a la reforma penal.

“No pudimos encontrar una fuente que refiriera la cantidad de recursos que se han canalizado directamente a la implementación de la reforma penal en el Estado de México, pero si elementos para asegurar que se ha aumentado el presupuesto del Poder Judicial durante estos dos últimos años, casi por 400 millones de pesos. Este corresponde ahora al 1.5% del total del presupuesto del Estado. El incremento en 2010 respondió, precisamente, según declaraciones del Presidente del Tribunal, a las exigencias que imponía la reforma penal. Según cifras oficiales el presupuesto de egresos por año del Poder Judicial del Estado ha sido el siguiente:

**Tabla 15. Presupuesto del Poder Judicial del estado de México por año.**

Presupuesto del Poder Judicial del Estado de México por año			
Ejercicio Fiscal	Presupuesto Asignado		% de Incremento
	Pesos Mexicanos	Dolares EU	
2005	\$1,053,000,000.00	83,944,515.3061 USD	-
2006	\$1,247,185,597.00	99,424,872.2098 USD	18.44%
2007	\$1,503,611,000.00	119,866,948.3418 USD	20.56%
2008	\$1,817,142,955.00	144,861,523.8360 USD	20.85%
2009	\$1,937,711,756.00	154,473,194.8341 USD	6.64%
2010	\$2,146,033,247.00	171,080,456.5529 USD	10.75%

FUENTE: Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2010-2015, página 22. Poder Judicial del Estado de México” (Estado de México: 20-21).

### 5.2. Presupuesto anual del Ministerio Público.

“Como se aprecia en el cuadro de abajo, de 2007 a 2011 el presupuesto asignado al Programa de Procuración de Justicia en el Estado de México ha crecido un poco más de 800 millones de pesos. Si se compara el presupuesto de los años 2009-2010 tenemos un aumento de 60 millones 695 mil 359 pesos. Al observar los incrementos anuales no podemos señalar que se hayan canalizado recursos adicionales al ministerio público con motivo de la reforma penal.

**Tabla 16. Programa de procuración de Justicia.**

Programa de procuración de Justicia		
Año	Cantidad	
	Pesos Mexicanos	Dolares EU
2007	\$1,565,789,590.00	124,823,787.4681 USD
2008	\$1,875,804,751.00	149,538,006.2978 USD
2009	\$2,190,246,882.00	17,465,140.4655 USD
2010	\$2,308,762,559.00	184,053,137.6753 USD
2011	\$2,382,576,593.00	189,937,547.2735 USD

FUENTE: Leyes de egresos años 2006-2010 (Estado de México: 40-41)

<sup>96</sup> Información proporcionada por la Unidad de Información de la Coordinación de Control de Gestión de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México de fecha 3 de agosto de 2011, en relación a la solicitud de información al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, con número de folio 00152/SEGEGOB/IP/A/2011, respuesta 3, pág. 3. Como puede observarse la sumatoria correspondiente al 2010 no es acorde con las cantidades establecidas en los rubros, sin embargo se transcribe como se establece en la respuesta.

### 5.3. Presupuesto anual de la Defensoría Pública.

“Según información proporcionada a través de la página de transparencia el presupuesto del Instituto en los años 2009-2011<sup>96</sup> es el siguiente:

**Tabla 17. Presupuesto Anual de la Defensoría Pública.**

Capítulo	Concepto	2009		2010		2011	
		Pesos Mexicanos	Dólares	Pesos Mexicanos	Dólares	Pesos Mexicanos	Dólares
1000	Servicios personales	97,568,842.00	7,778,128.34	18,530,783.00	1,477,262.67	133,187,571.00	10,617,631.61
2000	Materiales y suministros	941,329.00	75,042.17	1,352,937.00	107,855.30	1,701,985.00	135,681.2021
3000	Servicios generales	2,908,133.00	231,834.58	3,540,247.00	282,226.32	4,686,394.00	373,596.4604
4000	Transferencias y subsidios	420,823.00	33,547.75	382,120.00	30,462.37	440,821.00	35,141.98
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	634,978.00	50,620.05	6,374,511.00	508,172.11	425,000.00	33,880.54
		102,474,105.00	8,169,172.91	130,180,598.00	10,377,917.57	140,541,771.00	11,203,903.93

FUENTE: Leyes de egresos años 2008-2010

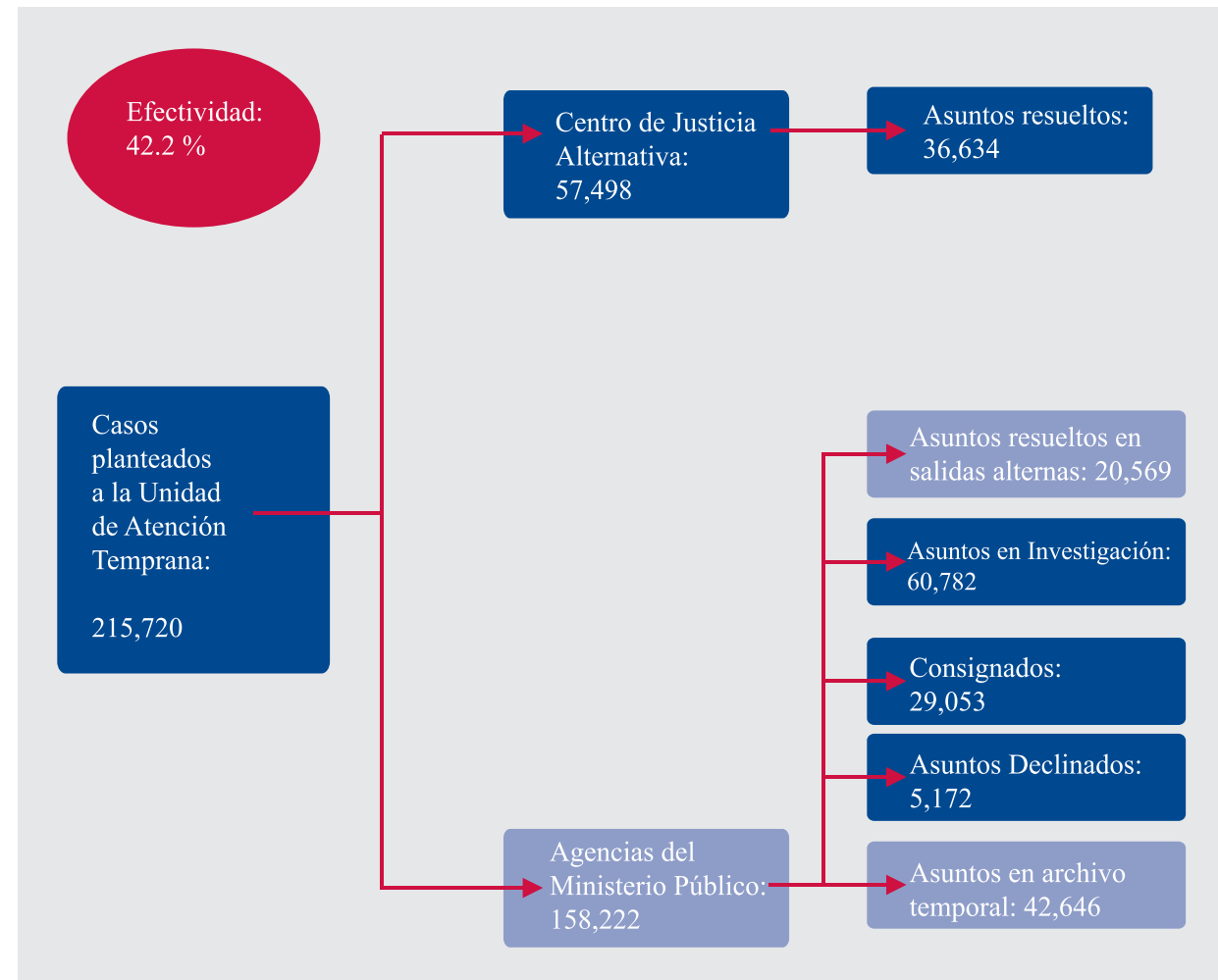
“Como se observa en el cuadro anterior ha habido en los últimos dos años un incremento de casi 38 millones de pesos a la defensoría pública derivado del aumento del número de defensores que ha implicado la reforma penal” (Estado de México: 62-63).

### Anexo III

### Flujo de casos en el ámbito de investigación en los informes estatales

1. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Chihuahua

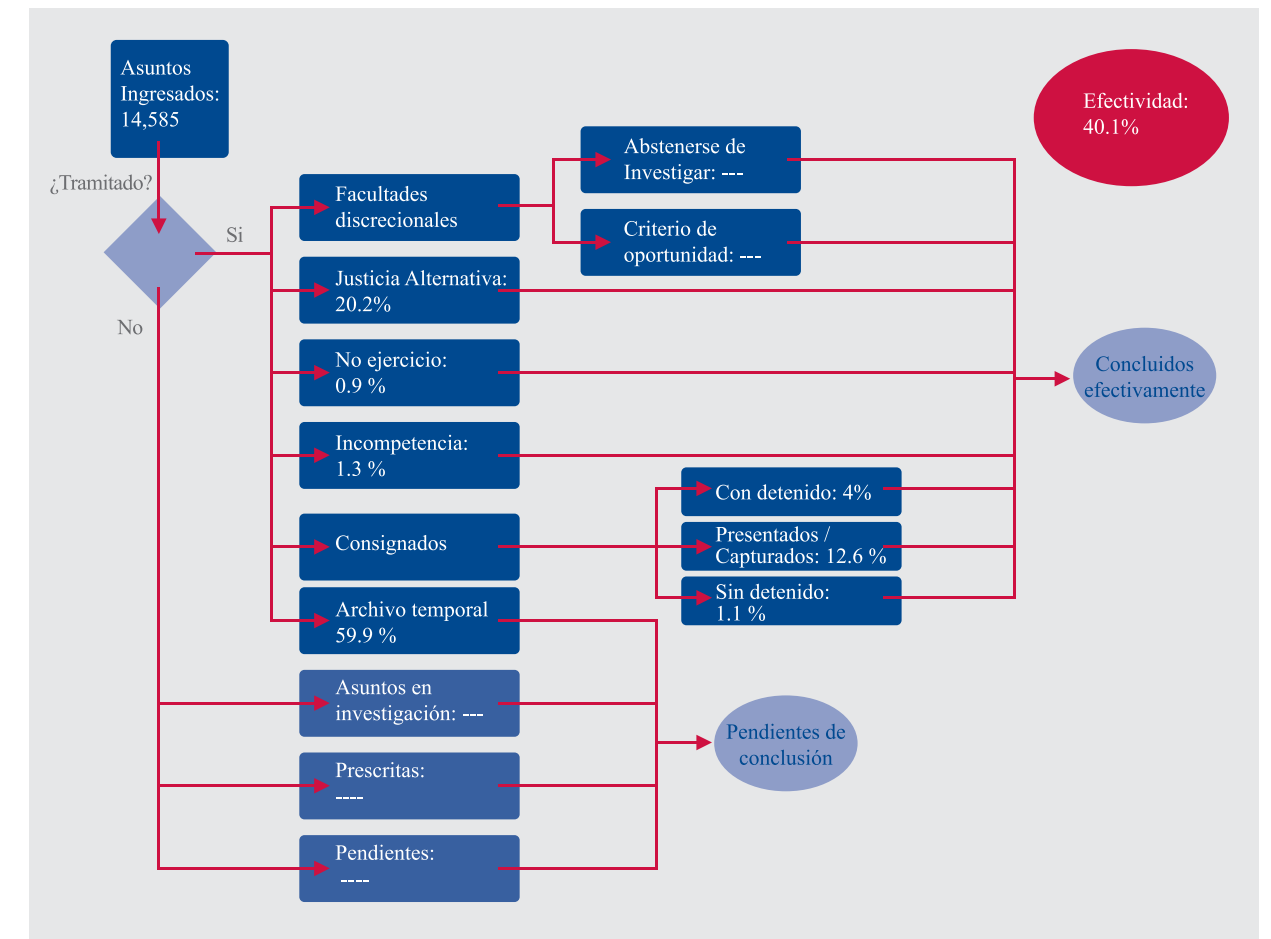
Gráfica 12.



FUENTE: Centro Estatal para la instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, PERIODO: 2007–Febrero de 2010 (Chihuahua: 56).

2. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Oaxaca.

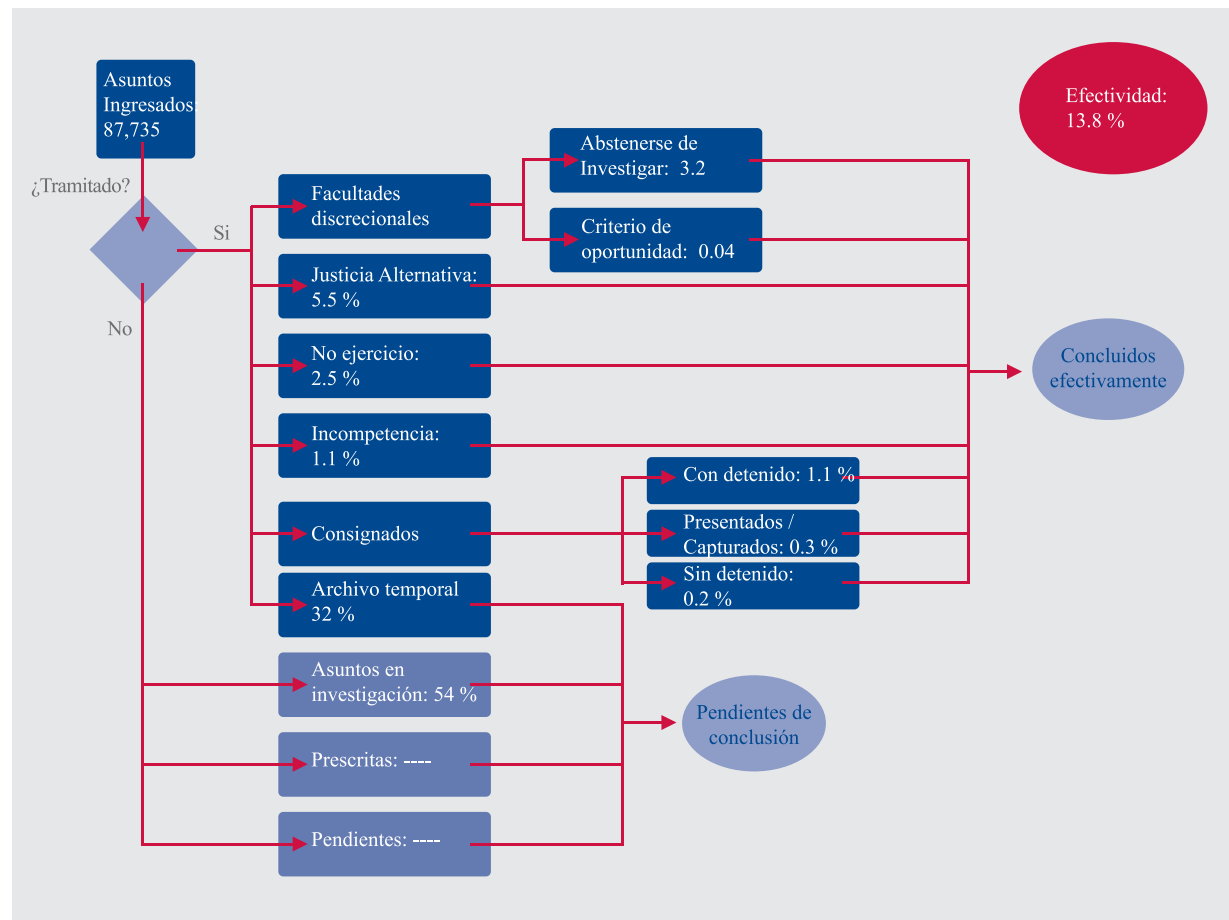
Gráfica 13.



Oaxaca: Región Istmo, periodo: septiembre de 2007 a mayo de 2011, PGJE, Subprocuraduría del Istmo (Oaxaca: 69 y ss).

### 3. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Morelos.

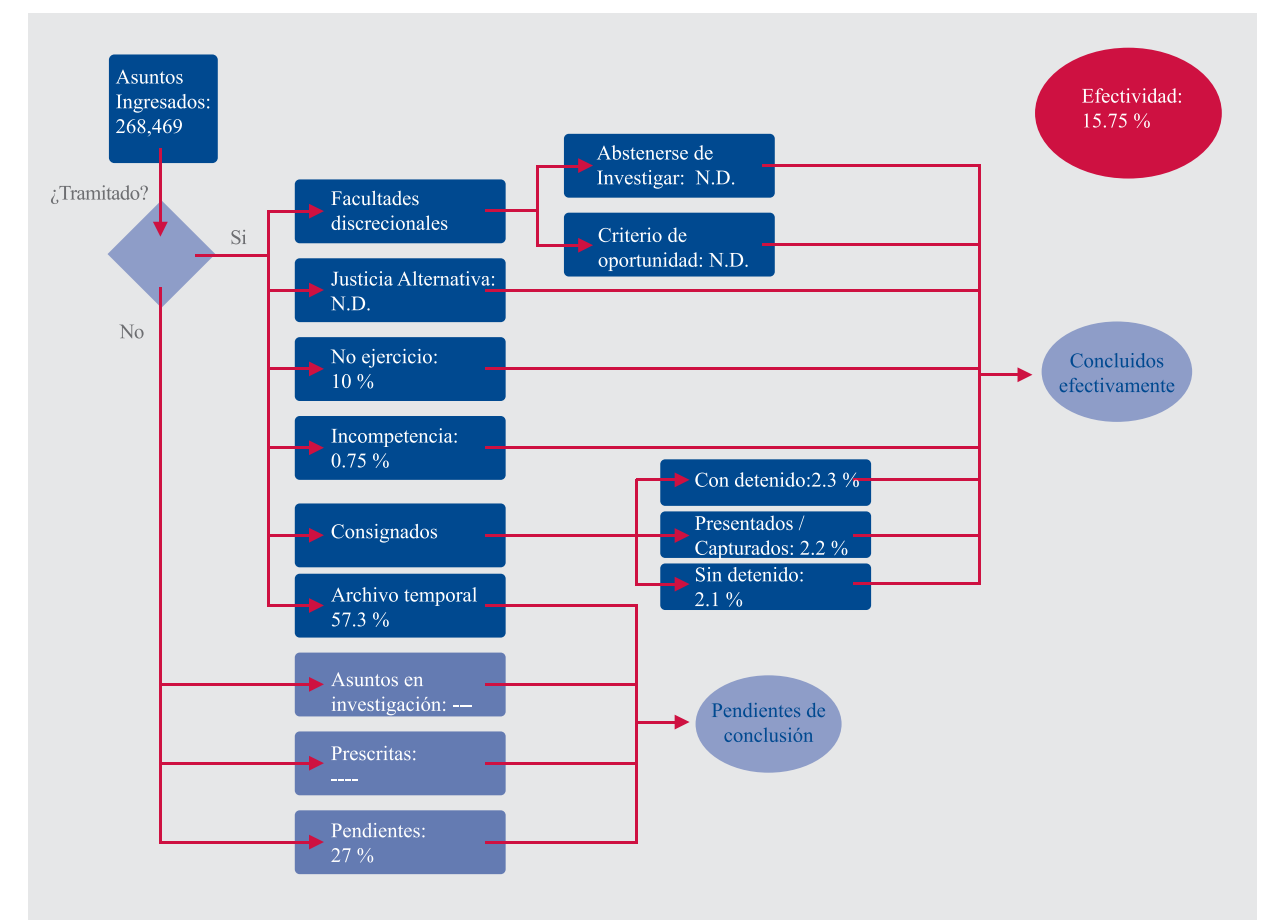
Gráfica 14.



Fuente: periodo: 30 de octubre de 2008 a abril de 2011, Dirección de Información Criminológica de la PGJE de Morelos (Morelos:30). Nota: El 1.1. % de #incompetencias”, se compone por 0.3% de Incompetencias y 0.8% de acumulaciones.

### 4. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en el Estado de México.

Grafica 15.

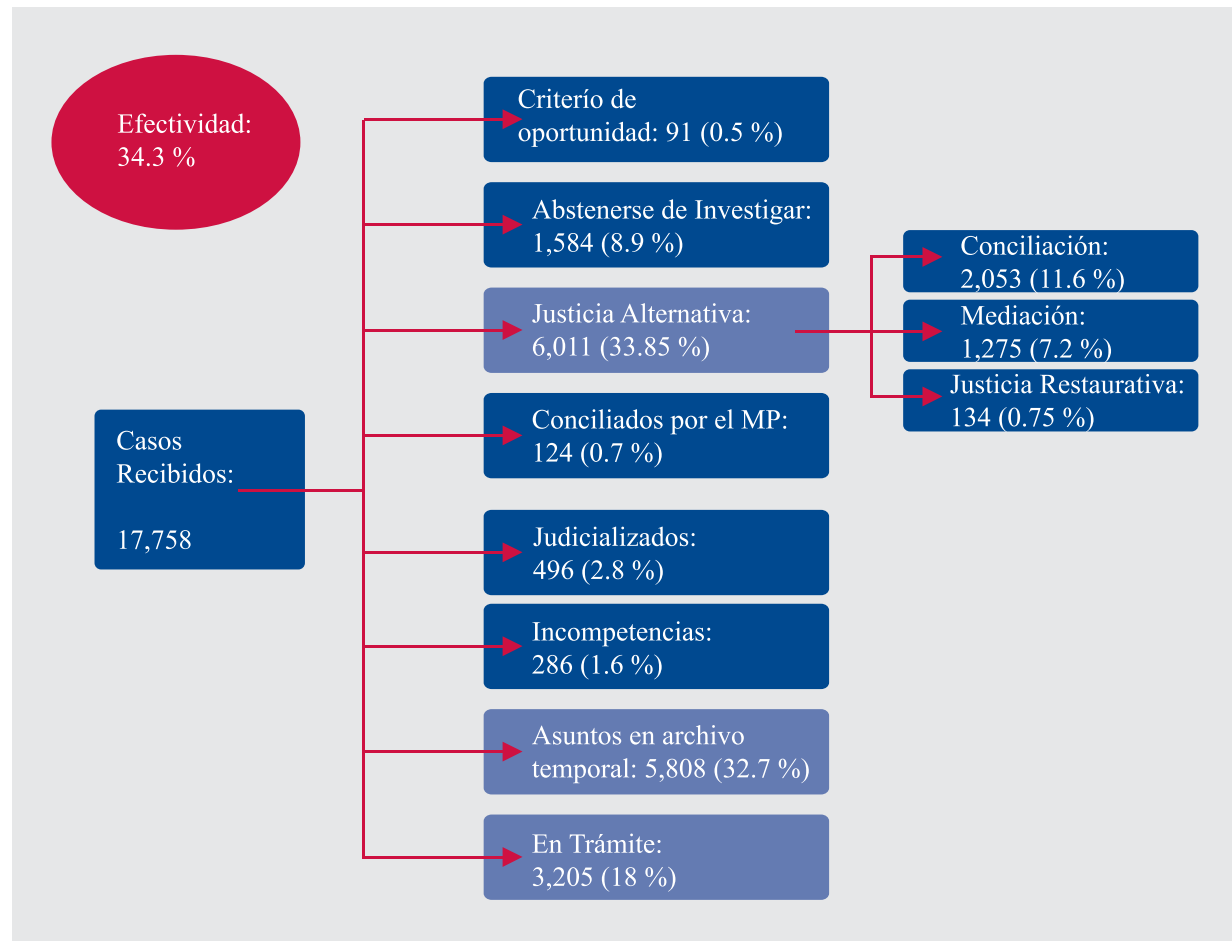


Oaxaca: Región Istmo, periodo: septiembre de 2007 a mayo de 2011, PGJE, Subprocuraduría del Istmo (Oaxaca: 69 y ss).



5. Flujo de Casos en el ámbito de investigaciones en Zacatecas.

Gráfica 16.



Oaxaca: Región Istmo, periodo: septiembre de 2007 a mayo de 2011, PGJE, Subprocuraduría del Istmo (Oaxaca: 69 y ss).

Anexo IV  
 Información sobre medidas cautelares  
 en los informes estatales

Uno de los apartados de la pauta de seguimiento aborda de manera específica la aplicación de las medidas cautelares, en virtud de que es uno de los ámbitos de práctica del sistema penal en el que se depositan muchas expectativas de cambio en virtud de la reforma. El SAA pretende que la prisión preventiva sea excepcional, ya que es la medida cautelar que más afectaciones provoca al imputado y representa un menoscabo a la presunción de inocencia, así como a una de sus principales implicaciones: el derecho del imputado a enfrentar en libertad el proceso penal.

Si bien se documentó una reducción muy significativa en el número de personas que enfrentan su proceso en prisión, los informes muestran que la prisión preventiva sigue siendo la medida cautelar que más se aplica en los estados estudiados. Esto muy posiblemente se debe a que, como se ha señalado en este Informe General, menos casos llegan a proceso penal, éstos se refieren a ilícitos con mayor grado de violencia (como robos a mano armada, violación, así como homicidios y lesiones intencionales, entre otros.), en los que el riesgo de fuga puede incrementarse.

La reducción global en el número de personas en prisión preventiva obedece principalmente a que en el SAA ya no existen en las leyes listados de delitos para los que se retira el derecho a la libertad durante el proceso a las personas señaladas y procesadas por la probable comisión de dichos delitos. En el nuevo sistema se debate en una audiencia pública el riesgo de fuga y la pertinencia y justificación de la medida cautelar a imponer. Esto ha permitido que, a diferencia del sistema procesal mixto, a personas acusadas de pequeños robos y de daños derivados de accidentes de tránsito ya no se les aplique la prisión preventiva.

Se presenta a continuación la información sobre la aplicación de las medidas cautelares contenida en los informes estatales.

### 1. Informe Chihuahua

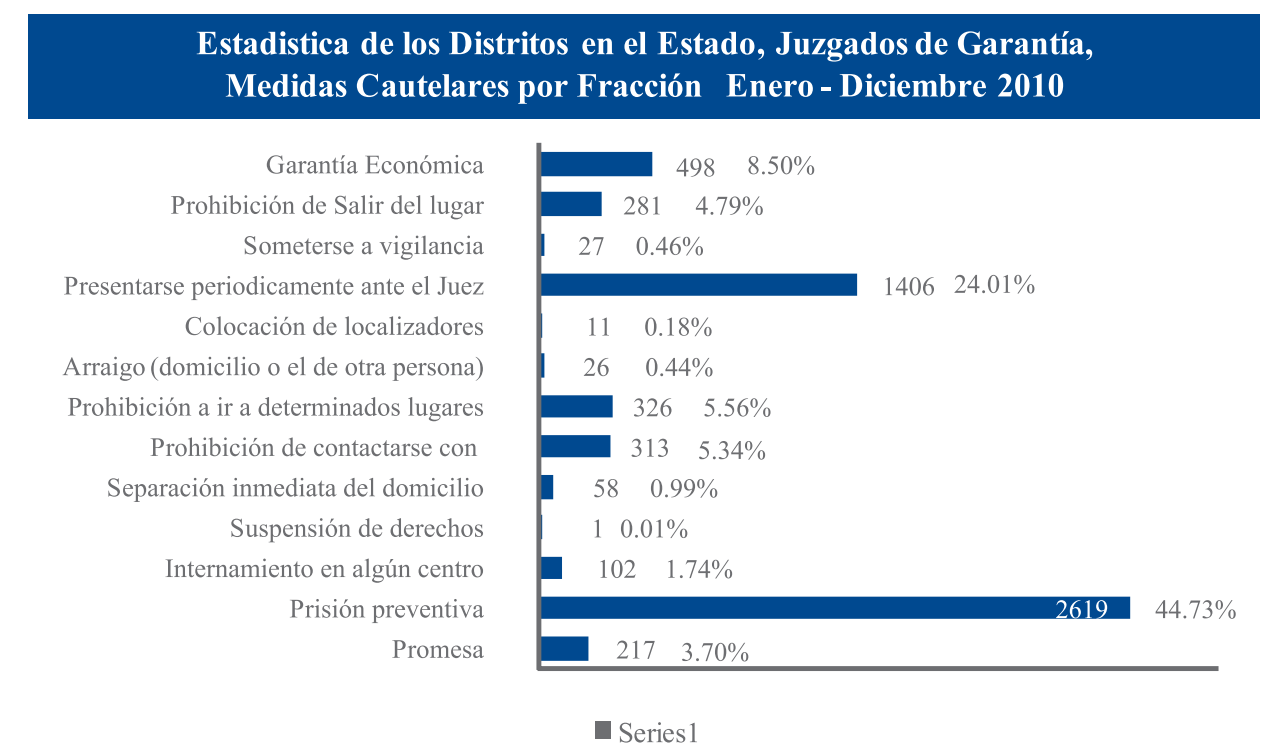
“La medidas cautelares previstas en el artículo 169 del Código de Procedimientos Penales, son las siguientes: presentación de una garantía económica; prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez; la obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Juez; la obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que él designe; la colocación de localizadores electrónicos, sin que medie violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado.

“Otras medidas cautelares que el Ministerio Público puede solicitar son: el arraigo, en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia alguna o con las modalidades que el Juez disponga; la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares; la prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa; la separación inmediata del domicilio, cuando se trate de

delitos de violencia familiar o delitos contra la libertad y seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual y cuando la víctima conviva con el imputado; la suspensión de derechos, cuando exista riesgo fundado y grave de que el imputado reitere la misma conducta que fue motivo del auto de vinculación a proceso; internamiento en centro de salud, centro de atención a adictos u hospital psiquiátrico, en los casos en que el estado de salud del imputado así lo amerite; y la prisión preventiva, a menos que el delito imputado tuviera señalada pena alternativa o no privativa de libertad.

“A continuación se presentan estadísticas sobre la aplicación de medidas cautelares durante el año 2010 proporcionada por la administración de tribunales de garantía:

**Gráfica 17. Estadística de los distritos en el Estado juzgados de garantía.**



FUENTE: Información proporcionada por la administración de tribunales de garantía, para el año 2010.

“En cualquier caso, el Juez, puede prescindir de toda medida cautelar cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Atendiendo a la estadística de INEGI las medidas cautelares aplicadas durante el 2010 en los juzgados de garantía fueron las siguientes: 3 178 prisión preventiva; 1 646 obligación de presentarse periódicamente; 617

“Las medidas cautelares restrictivas de la libertad personal o de otros derechos, tienen carácter excepcional y su aplicación debe ser proporcional al peligro que se trata de evitar y a la pena o medida de seguridad que pudiera llegar a imponerse, además, sólo pueden ser impuestas mediante resolución judicial fundada, motivada y debidamente documentada, por el tiempo absolutamente indispensable y cuando sea necesaria para asegurar la presencia del imputado en juicio; garantizar la seguridad del víctima o del ofendido y evitar la obstaculización del procedimiento” (Chihuahua: 91-93).

## 2. Informe Oaxaca

“Con excepción de la prisión preventiva oficiosa, el juez puede prescindir de toda medida de coerción, cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar la posibilidad de su evasión de la justicia.

“Y proceden estas medidas cuando:

“I. Obren datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión; y

“II. Exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias del caso particular, de que el imputado podría no someterse al proceso, obstaculizaría la averiguación de la verdad o que su conducta represente un riesgo para la víctima o para la sociedad. Así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso<sup>98</sup>.

---

presentación de garantía; 364 prohibición de recurrir a determinadas reuniones; 355 prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas; 344 prohibición de salir del país; internamiento de centro de salud o hospital psiquiátrico; 68 separación inmediata de domicilio; 31 obligación de someterse a cuidado o vigilancia; 30 arraigo; 13 colocación de localizadores electrónicos y 2 suspensión de derechos. En 238 casos sin medida cautelar.

Al analizar ambas estadísticas (la proporcionada por la administración de tribunales e INEGI) se puede apreciar una diferencia en cuanto al total de medidas registradas, pero la tendencia en cuanto a la proporción en que se aplican las medidas son similares.

<sup>98</sup> El juez ordenará oficiosamente la prisión preventiva cuando se trate de los siguientes delitos, previstos en el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

I. Homicidios dolosos;

II. Violación

III. Secuestro,

IV. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos;

V. Rebelión,

VI. Conspiración;

VII. Sedición,

VIII. Delitos cometidos en perjuicio de personas menores de edad y de quienes no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho,

IX. Abuso sexual agravado,

X. Delito de trata de personas; y

XI. Lesiones dolosas, así como el delito de tortura, Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura

En las audiencias para solicitar medidas cautelares, el MP manifiesta sus argumentos para pedir la medida cautelar y el juez lo escucha y luego le da el uso de la voz a la defensa que sólo algunas veces se inconforma. Entonces el juez determina la medida y su duración.

Las medidas de Coerción usualmente impuestas:

- Prisión preventiva
- La obligación de presentarse periódicamente ante el ministerio público cada quince días.
- La de prohibición de salir fuera del Oaxaca y/o del país.

Las medidas cautelares usualmente incumplidas:

- Cuando se les restringe acudir a lugares donde frecuenta la víctima, sobre todo si se trata de violencia doméstica.

## Cifras

Enseguida se presenta una tabla que suma la información que nos fue proporcionada por las autoridades judiciales de Oaxaca. No se nos proporcionó información del Juzgado de Tehuantepec, de los otros juzgados corresponden a diversos periodos. Posteriormente se presentan los cuadros de información de cada uno de los juzgados.

**Tabla 18.**

Medidas Cautelares	Casos	Porcentaje
Garantía Económica	33	10%
Prohibición de salir del país o localidad	10	3%
Someterse a vigilancia de una institución o persona	1	0%
Localizadores electrónicos	0	0%
Obligación de presentarse con el juez o ante el MP, autoridad que el juez designe	71	22%
Sujeción domiciliaria o custodia de otra persona	2	1%
Prohibición de concurrir a determinados lugares	14	4%
Prohibición de convivir con víctima	16	5%
Separación del hogar	6	2%
Prisión preventiva	156	49%
La prisión preventiva oficiosa	8	3%
Suspensión provisional cargo, profesión	0	0%
<b>Totales:</b>	<b>317</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Huajuapán, 2009 y 2010; Tlaxiaco, 2008-abril de 2011; Nochixtlán, 2009 y 2010; Putla 2009-abril de 2011; Salina Cruz, 2009 y 2010; y Juchitán, 2009 y 2010. (Oaxaca: 101-103).

### 3. Informe Zacatecas

“Hasta mayo del 2011 no existían datos estadísticos del funcionamiento ni de las medidas cautelares ni en la generalidad de la actuación de la Defensa Pública en el Sistema Penal Acusatorio, el Mtro. Federico Soto, titular de la institución, mencionó que se estaba trabajando en la elaboración de los mismos porque conoce de la importancia de los mismos” (Zacatecas: 75).

#### 3.1 “X Medidas Cautelares”.

“En términos generales, se pueden entender como medidas cautelares a aquellas que el legislador ha dictado con el objeto de que la parte vencedora en el juicio criminal no quede burlada en su derecho. También, pueden interpretarse como el conjunto de precauciones y

medidas contempladas en la Ley de enjuiciamiento para evitar un riesgo disipe la eficacia de una eventual resolución judicial. Por lo que toca a este rubro, en el presente apartado, se analizan los logros que se han podido registrar al respecto en el marco del nuevo proceso penal acusatorio.

#### 3.2 Medidas cautelares personales se prevén en la legislación de Zacatecas

“A solicitud del Ministerio Público o de la víctima, y en la forma, bajo las condiciones y por el tiempo que se fije la Ley, el Juez puede imponer al imputado —después de escuchar sus razones: las medidas cautelares siguientes:

- 1<sup>a</sup>) La presentación de una garantía económica suficiente que garantice la asistencia ajuicio;
- 2<sup>a</sup>) Prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez;
- 3<sup>a</sup>) Obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informa regularmente al Juez;
- 4<sup>a</sup>) Obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que él designe;
- 5<sup>a</sup>) Colocación de localizadores electrónicos, sin que pueda mediar violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado;
- 6<sup>a</sup>) El arraigo domiciliario, en su propio domicilio o en custodia de otra persona, sin vigilancia alguna o con la que el Juez disponga;
- 7<sup>a</sup>) Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares;
- 8<sup>a</sup>) Impedimento de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- 9<sup>a</sup>) Separación inmediata del domicilio cuando se trate de agresiones a mujeres y niños o delitos sexuales y cuando la víctima conviva con el imputado;
- 10<sup>a</sup>) Suspensión provisional en el ejercicio del cargo, profesión u oficio, cuando se atribuya un delito cometido con motivo de éstos, siempre y cuando aquel establezca como pena la inhabilitación, destitución o suspensión;
- 11a) Prisión preventiva, si el delito de que se trate, está sancionado con pena privativa de libertad.<sup>99</sup>

#### 3.3. Imposición de medidas cautelares

“La legislación Zacatecana prevé imposición de medidas cautelares a solicitud del Ministerio Público o de la víctima. En estos casos el Juez puede imponer una sola de las medidas cautelares previstas en la Ley o combinar varias de ellas, según resulte adecuado al caso, y dictar las órdenes necesarias para garantizar su cumplimiento.

<sup>99</sup> En cualquier caso, el Juez puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida cautelar.



“Para la aplicación de cualquiera de las medidas cautelares, además de otros requisitos previstos en la Ley, es indispensable que existan elementos que acrediten el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad del imputado. En los supuestos en que se disponga la prisión preventiva, no puede combinarse con otras medidas cautelares. En ningún caso el Juzgador está facultado para imponer medidas cautelares desnaturalizando su finalidad, ni a imponer otras más graves que las solicitadas o cuyo cumplimiento resulta imposible” (Zacatecas: 88-89).

#### 4. Informe Morelos

“Existen dos objetivos, uno reducir el uso de la prisión preventiva y convertirla en la excepción y el otro es que dicha medida decida de forma racional. El uso racional de la prisión preventiva significa que se debe realizar un análisis sobre las circunstancias socioambientales de cada imputado para determinar con información objetiva las medidas cautelares apropiadas para cada caso en concreto. Pueda ser que el resultado racional de este análisis sea efectivamente que la persona debe seguir su procesos en prisión preventiva o que aunque teniendo riesgos, los mismos se pueden manejar a través de la combinación de diversas medidas cautelares y coordinación con varias instituciones.

**Tabla 19.**

Uso de medidas Cautelares en el Estado de Morelos						
Art. 176 Fracción	2008	2009	2010	2011	Total	%
I. Pris. Prev	11	265	357	126	759	58 %
II. Garantía	6	101	122	25	254	19 %
III. Proh. salir	2	21	23	11	57	4 %
IV. Cuidado	1	6	8	1	16	1 %
V. Presentación	11	71	44	10	136	10 %
VI. Electrónicos	0	0	0	0	0	0
VII. Arraigo	1	13	5	1	20	2 %
VIII. Proh. Concurida	0	7	5	1	13	1 %
IX. Proh. Convivir	2	11	19	3	35	3 %
X. Separación dom.	0	0	5	1	6	0 50%
XI. Interna Centro	2	2	2	2	8	0 60 %
XII. 1						
Lib. Bajo Protesta	0	4	2	0	6	0 50%
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>501</b>	<b>592</b>	<b>181</b>	<b>1310</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia basada en información del TSJM, <http://www.tsjmorelos.gob.mx/tribunal/109/estadisticas>, mayo 2011.

“De acuerdo a las cifras del Estado de Morelos publicadas en la página web por el TSJM<sup>100</sup>, como se muestran en el recuadro, aun no se han logrado los objetivos de racionalizar el uso de las medidas cautelares, mediante la cual se respeta la presunción de inocencia y se protege a la seguridad pública. Primero se han decretado 1,310 medidas cautelares, sabemos que por lo menos a 759 imputados se les impuso la prisión preventiva, el resto son combinaciones de medidas en libertad. La estadística del Estado muestra que la prisión preventiva es la medida más utilizada durante el proceso con un 59%. Esta medida se utiliza por el catálogo de delitos graves; en la sección sobre la estadística del TSJM sobre los tipos de delitos quedó claro que el 64% de los delitos en proceso con graves. La segunda medida más recurrente es la garantía económica (se le impuso a 254 imputados, que corresponde a un 19% de las medidas) seguida por la obligación de presentarse periódicamente ante alguna autoridad. Estas medidas son mecanismos comunes utilizados en el sistema tradicional, por lo tanto se detecta que los operadores del nuevo sistema no están explorando las amplias posibilidades que les otorga el artículo 176 del CPPM en lo referente a la aplicaciones de diversas medidas cautelares” (Morelos: 96 y 97).

#### 5. Informe Estado de México

El Informe del Estado de México reporta (igual que el Informe de Zacatecas) la carencia de información estadística sobre la aplicación de medidas cautelares. Se muestra el marco normativo, el listado de medidas cautelares de tipo personal contemplado en el artículo 192 del Código de Procedimientos Penales.

Se reporta 38.9% de los internos en centros penitenciarios sin condena, así como el dato que puede aproximar la prevalencia de la prisión preventiva entre las medidas cautelares, toda vez que mientras se registraron 9,730 procesos penales en 2010, 6,663 personas estaban en prisión preventiva. Se aclara que este es apenas un indicio, en virtud de que una proporción muy significativa de las personas e prisión preventiva en diciembre de 2010 fue sometida a proceso antes de 2010. Como mucha de la evidencia estadística del Sistema Penal del Estado de México, estos datos corresponden tanto a procesos desarrollados bajo el sistema mixto, como los tramitados en jurisdicciones donde estaba en operación el SAA durante la realización del estudio (Estado de México: 83).

<sup>100</sup> Ver, <http://www.tsjmorelos.gob.mx/tribunal/109/estadisticas>

Impreso en México  
1,000 ejemplares. Esta edición se terminó  
de imprimir en el mes de Octubre de 2012 en  
Offset Rebosán S.A DE C.V. México, D.F.

