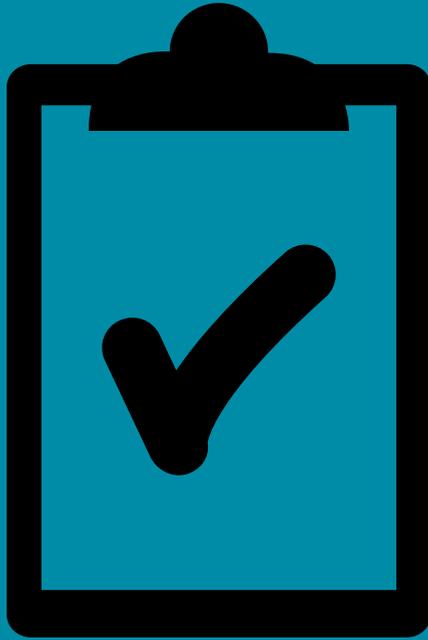




**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



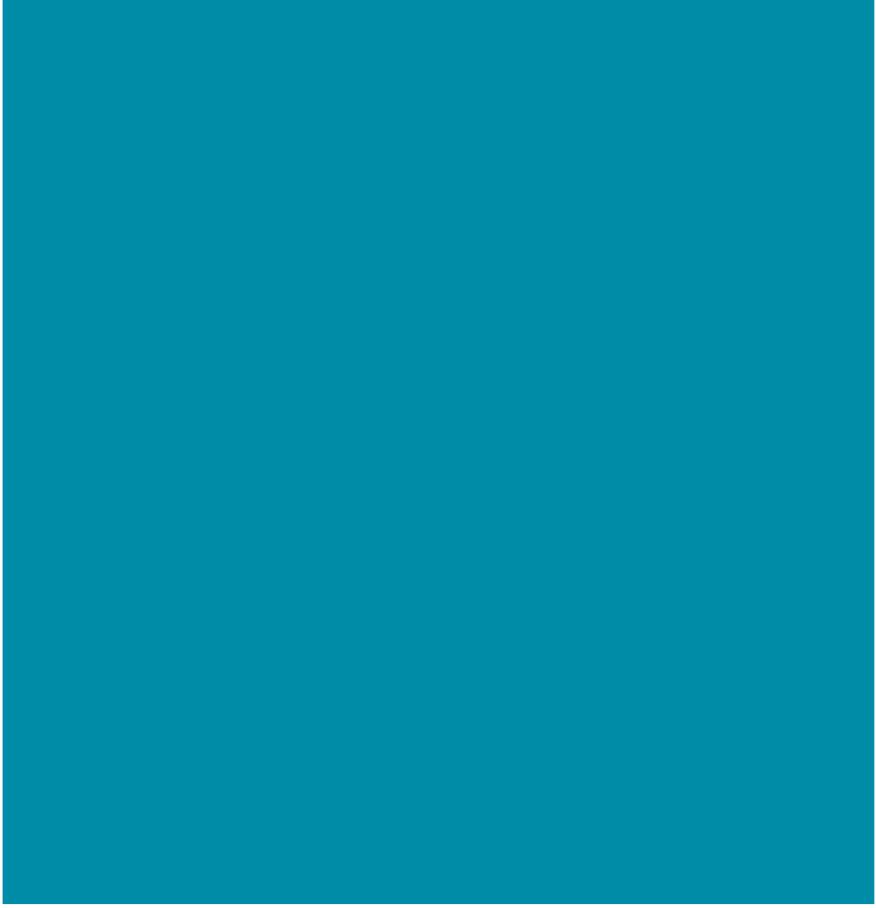
---

# **BUENAS PRÁCTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO**

---

Guillermo Zepeda Lecuona

---



# **BUENAS PRÁCTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO**

Guillermo Zepeda Lecuona\*

---

\*Profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y consultor en temas de justicia y reforma penal.

---

Primera edición: noviembre de 2014

Diseño de interiores y portada: Héctor Montes de Oca / [www.serif.com.mx](http://www.serif.com.mx)  
DR © 2014, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo  
Internacional (USAID).  
Impreso y hecho en México

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin la autorización de USAID.

Este reporte 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.

---

---

## SUMARIO

---

<b>I.</b>	Introducción	7
<b>II.</b>	Modelo de gestión de causas. Centros de atención temprana (Baja California, Oaxaca y Nuevo León)	12
<b>III.</b>	Modelos de justicia alternativa (Baja California y Oaxaca)	22
<b>IV.</b>	Modelo de gestión de causas. Unidad de Investigación con Imputado Desconocido (Nuevo León) y Unidad de Tramitación Masiva de Causas (UTMC de Baja California)	33
<b>V.</b>	Servicios previos a juicio: unidades de medidas cautelares y seguimiento de condiciones de suspensión (Morelos y Baja California)	42
<b>VI.</b>	Asistencia Técnica en materia legislativa (Hidalgo, Nuevo León, secretariado técnico en la elaboración de la iniciativa de la Red Nacional en Favor de los juicios orales, así como en otros estados)	56
<b>VII.</b>	Metodología de enseñanza dinámica y aplicada para el desarrollo de competencias en los operadores. Simulación de audiencias interinstitucionales	64
<b>VIII.</b>	Participación e incidencia de la Ciudadanos y organizaciones civiles en el proceso legislativo	69
<b>IX.</b>	Apoyo a los órganos implementadores locales para hacer un diagnóstico de sus programas de difusión y desarrollar una estrategia de comunicación	81
<b>X.</b>	Evaluación de impacto de la capacitación y viajes de estudios	94
<b>XI.</b>	Desarrollo e implementación del Modelo de Coordinación entre la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para adultos con las Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Morelos	112
<b>XII.</b>	Desarrollo e implementación del modelo de centros de justicia para la mujer de Ciudad Juárez, Chihuahua y Oaxaca, Oaxaca	140
<b>XIII.</b>	Textos y documentos referidos en este texto	170

---

---

## I INTRODUCCIÓN

---

Una buena práctica es un conjunto de procesos vigentes de probada efectividad y eficiencia en el logro de objetivos relevantes en un área de desempeño<sup>1</sup>. Se suele referir que debe hablarse de buenas prácticas, más que de “mejores” prácticas, porque se debe estar abierto a la mejora continua, por lo que los procesos de innovación pueden generar nuevas buenas prácticas que logren un mejor desempeño en el área o indicador relevante. Generalmente se reconoce que el proceso de desarrollo de buenas prácticas se puede dividir en las siguientes fases:

- Detectar un problema o necesidad (qué necesita mejorarse). Medir desempeño actual.
- Objetivo de la práctica (qué derechos promueve o garantiza, qué procedimiento refuerza, cuál es el principio o valor jurídico y social que salvaguarda y maximiza). Desempeño ideal.
- Detectar indicador de seguimiento
- Detectar referente o quién lo hace mejor
- Conocer a detalle la práctica seleccionada verificando que se trata de una buena práctica
- Descomponerla en sus procesos elementales, reunir información sobre la práctica
- Analizar la información y desarrollo de un modelo replicable
- Desarrollar de un plan y un equipo de implementación de la buena práctica en la organización propia
- Posicionar o certificar la buena práctica adoptada

Para los propósitos de la documentación de buenas prácticas impulsadas por el PASJ en los estados objetivo se propusieron las siguientes fases:

- Entrevistas a los técnicos del programa para detectar prácticas, en cuya consolidación el PASJ haya brindado asesoría o asistencia técnica
- Establecer un primer listado de buenas prácticas vigentes y probadas del PASJ. Para justificarlas se definió su impacto positivo y ejemplar en los objetivos buscados por el programa y por la reforma penal

---

<sup>1</sup> Principalmente, con base en: KEEHLEY, Patricia, MEDLIN, Steven, MACBRIDE, Sue, *Benchmarking for Best Practices in the Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State, and Local Agencies*, Jossey-Bass Publishers, 1ed, San Francisco 1997, 251 pp. y KARLOF, Bengt, *Manual de Trabajo de Benchmarking*, Panorama Editorial, S.A. de C.V., 1 ed., México 1998, 122 pp.

- Se diseñaron formatos y se planeó el trabajo de campo para reunión de información y documentación de las buenas prácticas.
- Conforme se fue disponiendo de recursos se realizaron tres etapas, en una primera, se documentaron seis buenas prácticas (septiembre-diciembre de 2013), se realizó una segunda fase en la que se documentaron tres buenas prácticas más (enero-marzo de 2014) y una tercera fase con dos buenas prácticas (mayo-julio de 2014). Las once buenas prácticas se presentan aquí en el orden en que fueron documentadas durante estas tres fases.
- Se desarrolló del trabajo de campo, con observación no participativa, acceso y solicitud de información estadística sobre los resultados o indicadores de desempeño derivados de la buena práctica
- Documentar su impacto y la causalidad entre la práctica y sus resultados objetivos o percibidos. Después de esta fase puede haber ajustes en el listado de buenas prácticas a documentar y modelar. De igual forma también se puede referir áreas de oportunidad o debilidades que deben atenderse para mejorar el desempeño de las prácticas
- Solicitud de información adicional
- Redacción del reporte final
- Presentación de resultados y recepción de comentarios y retroalimentación
- Redacción de la versión final del reporte

De las conversaciones con los técnicos del programa se obtuvo un listado inicial de buenas prácticas, para las que se solicitó a los equipos técnicos información para su justificación y estimación de impacto. Se realizaron ajustes, quedando el listado en once buenas prácticas<sup>2</sup>:

1. Modelo de gestión de causas. Centros de atención temprana (Baja California, Oaxaca y Nuevo León).

<sup>2</sup> Del listado original se desechó la práctica: "Fortaleciendo la coordinación entre Ministerio Público y la policía para una investigación criminal más sólida" impulsada por el programa en Baja California y Nuevo León. En esta línea de acción se han desarrollado 56 protocolos de coordinación y comunicación o estándares (guías) de operación. En el trabajo de campo se pudo constatar la aportación significativa de esta práctica a un área fundamental de la reforma penal: la investigación criminal de alta calidad. Sin embargo, también se verificó que la práctica no se ha consolidado y no puede considerarse como vigente (uno de los requisitos que establecimos para considerar a los programas analizados como una buena práctica). Las instituciones de los estados no le han dado continuidad a los esfuerzos y los policías y ministerios públicos que recibieron la capacitación e integraron los grupos que implementaron los programas pilotos de coordinación, fueron reasignados y distribuidos en diversas áreas y unidades de las procuradurías de estos estados. Por ello no pudo ser considerada y documentada como una buena práctica consolidada.

2. Modelos de justicia alternativa (Baja California y Oaxaca).
3. Modelo de gestión de causas. Unidad de Investigación con Imputado Desconocido (Nuevo León) y Unidad de Tramitación Masiva de Causas (UTMC de Baja California)
4. Servicios previos a juicio y unidades de medidas cautelares (Morelos y Baja California).
5. Asistencia Técnica en materia legislativa, elaboración de guías para el desarrollo legislativo del sistema acusatorio y construcción de redes y equipos de trabajo para la construcción, soporte y consenso de los instrumentos legislativos (Hidalgo, Nuevo León, secretariado técnico de la elaboración de la iniciativa de la Red Nacional en Favor de los juicios orales, así como en otros estados).
6. Metodología de enseñanza dinámica y aplicada para el desarrollo de competencias en los operadores. Simulación de audiencias interinstitucionales.
7. Participación e incidencia de la Ciudadanos y organizaciones civiles en el proceso legislativo (Participación ciudadana en el desarrollo de la iniciativa de Código Nacional de Procedimientos Penales y su discusión en foros y audiencias públicas del Senado).
8. Apoyo a los órganos implementadores locales para hacer un diagnóstico de sus programas de difusión y desarrollar una estrategia de comunicación (Puebla e Hidalgo).
9. Evaluación de impacto de la capacitación y viajes de estudios.
10. Trabajo de Coordinación entre la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para adultos del Estado de Morelos con las Organizaciones de la Sociedad Civil.
11. Desarrollo e implementación del modelo de centros de justicia para la mujer, Ciudad Juárez, Chihuahua y Oaxaca, Oaxaca.

Otro de los criterios de selección de las buenas prácticas que se documentaron en este proyecto es la magnitud de su aportación a los fines de la reforma penal y de la implementación y arraigo del sistema acusatorio. Se trata de cinco buenas prácticas que tienen una incidencia decisiva en el propósito de la adecuada implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

Como se puede apreciar, las primeras cuatro buenas prácticas enlistadas corresponden al desarrollo institucional y organizacional, así como a la reingeniería de

procesos al interior de las organizaciones del sistema penal. Se ha insistido en que la reforma penal hacia el sistema penal acusatorio es un cambio jurídico fundamental, pero que su mayor desafío para consolidarse es lograr la transformación del modelo de gestión (por ejemplo, Vargas 2007) y alcanzar un cambio en la cultura jurídica y ciudadana frente a las instituciones del sistema de justicia criminal (por ejemplo, Pásara 2004).

Como se verá al analizar cada una de estas buenas prácticas, la transformación del modelo de gestión en estos estados ha permitido hasta quintuplicar la tasa de resolución de asuntos ingresados al sistema, respecto de los estados en los que sigue operando el sistema (y modelo de gestión) tradicional; se ha desarrollado el potencial de la justicia alternativa con indicadores muy altos de calidad en las soluciones y satisfacción de los usuarios; así como una reducción muy significativa de la aplicación de la prisión preventiva y en la calidad de la supervisión y cumplimiento de las condiciones judiciales para la libertad durante el proceso. Estas prácticas son aportaciones fundamentales para las demandas ciudadanas de un mejor sistema de justicia penal, con respeto a los Derechos Fundamentales, a los que se ha orientado la reforma penal en México para la implementación del sistema de justicia penal acusatorio.

La quinta de las buenas prácticas enlistadas y que se desarrollará en este trabajo es la asistencia técnica en materia legislativa. Si bien el cambio normativo es uno de los primeros pasos de la reforma penal; aquí la desarrollamos después de las transformaciones al modelo de gestión, en virtud de que la asistencia técnica ha incorporado las lecciones aprendidas tanto de las buenas prácticas normativas, como las operativas. De esta forma, las guías para la reforma orgánica recomiendan contemplar unidades de seguimiento de acuerdos reparatorios, o bien establecer con claridad la obligación de que el ministerio público incorpore en la carpeta de investigación la copia de la evaluación de la Unidad de Medidas Cautelares, para que esté a disposición de la defensa (necesidad que se ha documentado con la práctica). Con su ubicación en nuestro análisis, destacamos esta retroalimentación de las necesidades operativas y lecciones aprendidas, con el diseño legislativo.

La sexta buena práctica documentada se refiere a la metodología y didáctica que respalda y justifica la utilización de la simulación de audiencias interinstitucionales. Esta aportación es fundamental pues hay consenso en que el desarrollo de competencias en los operadores del sistema de justicia es uno de los principales activos para la adecuada implementación de la reforma penal y la consolidación del

modelo acusatorio en México. La simulación de audiencias interinstitucionales es la fase final de todo un modelo de desarrollo de competencias que ha demostrado su invaluable impacto en la profesionalización de los operadores, la homologación de criterios, corrección oportuna de desviaciones, así como en la retroalimentación y cohesión en la aplicación práctica de los principios del modelo acusatorio. Por otra parte USAID ha apostado fuertemente por la variable de capacitación y desarrollo de competencias para la reforma penal, por lo que es muy satisfactorio poder documentar y reportar una buena práctica en este ámbito del PASJ.

Los funcionarios entrevistados que participaron en estos programas mantienen su motivación y convicción en las bondades y efectividad del modelo y de los protocolos desarrollados. Estos servidores públicos siguen siendo elementos de cambio y avance en las diversas áreas en las que se desempeñan. Por su intensa vinculación con la coordinación y la capacitación interinstitucional, muchos de sus testimonios serán citados al abordar la buena práctica de capacitación y simulaciones de audiencias interinstitucionales.

Los formatos de captura de información y pautas de levantamiento para las cinco prácticas documentadas permiten establecer un contenido común para cada una de las buenas prácticas, que sería la siguiente:

- a) Introducción. Breve descripción de la práctica: procesos generales, propósitos, objetivos y funciones involucradas.
- b) Principales aportaciones. ¿Cómo aporta este proceso a las metas y objetivos de la reforma penal y de la implementación del sistema acusatorio? ¿Cómo influye en las metas u objetivos de las diversas organizaciones del sistema penal que participan en la práctica?
- c) Descripción amplia de la práctica, abordando los diversos procesos y acciones. Diagrama de flujo, organizaciones participantes.
- d) Indicadores de impacto y seguimiento. ¿Cómo puede medirse en términos de costo, calidad y tiempo? ¿Cuál sería un estándar alto en estos términos? ¿Cómo pueden medirse las mejoras?
- e) Fundamentos normativos y perfil por competencias, estándares de capacitación y certificación
- f) Posibles debilidades o áreas de mejora. ¿Se pueden registrar o documentar áreas de mejora, o situaciones que podrían considerarse como problemas potenciales o debilidades?

## II MODELO DE GESTIÓN DE CAUSAS. CENTRO DE ATENCIÓN TEMPRANA (OAXACA, NUEVO LEÓN Y BAJA CALIFORNIA)

### 1. INTRODUCCIÓN

Se considera buena práctica que existan Centros de Atención Integral (CAI) para los usuarios de los servicios de procuración de justicia en materia penal. Estos centros deben contar con el sistema de orientación y denuncias, así como ofrecer, en el mismo espacio físico, servicios de atención a víctimas, justicia alternativa en materia penal, y también de denuncias e investigación criminal<sup>3</sup>. De esta forma se busca garantizar el acceso a los servicios de procuración de justicia y resolución de conflictos, e incrementar la calidad de la atención.

En este proyecto se documentó la operación de los módulos de atención temprana de Mexicali, Baja California; los Centros de Orientación y Denuncia (CODE) de Monterrey, Nuevo León, y las Unidades de Atención Temprana (UAT) de Oaxaca, Oaxaca.

Se describirán los procesos comunes y se señalarán los matices particulares, destacando aquellos procesos que agreguen valor al servicio, o que tengan mayor impacto en los objetivos del sistema acusatorio.

### II.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

Una de las principales críticas al sistema de justicia penal tradicional es su indiferencia hacia las víctimas, la vulnerabilidad que estas experimentan durante el proceso, así como los altos costos para acceder a la justicia. Otro ámbito de gran rezago y fuente de muchos de los costos materiales y humanos para las víctimas es la dificultad para presentar un reporte, ser informados del avance de la denuncia; así como para recuperar los bienes perdidos y/o ser resarcidos de los daños que les fueron infligidos<sup>4</sup>. De acuerdo con la Encuesta de Victimización y Percepción sobre

<sup>3</sup> En estados como Baja California, Oaxaca, Nuevo León, Chihuahua, Morelos y Durango se cuenta con este diseño, en tanto que en otros estados, como en el Estado de México, en varios casos se documentó que algunos centros de justicia alternativa (dependientes del Poder Judicial) se encuentran en lugares distintos de los centros de denuncia, lo que incrementa los costos y puede desincentivar para acudir a los mecanismos alternativos.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo el video "El Túnel", realizado por Roberto Hernández, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). También puede consultarse Zepeda 2011: 301 y ss.

Seguridad Pública del INEGI (ENVIPE 2013), en 2012, las víctimas de dos millones de los delitos que no se reportaron (8.5% de 24 millones) optaron por no reportar el ilícito en virtud de que consideraron que los trámites eran largos y difíciles.

Los Centros de Atención Temprana buscan mejorar la calidad de la atención a los usuarios, reducir los tiempos de espera, orientar a la ciudadanía y canalizarla hacia el trámite idóneo para su solicitud de servicios.

Con ello se atienden diversos objetivos expresos de la reforma penal hacia el sistema de justicia acusatorio: mejorar el acceso a la justicia (capacidad institucional, carga de trabajo de los operadores, casos no ingresados, demandas de justicia insatisfechas); respetar los derechos de las víctimas<sup>5</sup>; y recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la operación del sistema de justicia (SETEC 2012: 10 y ss.); así como reducir costos a la ciudadanía (SETEC-INAP 2012:16). Como se ha referido, la transformación de las organizaciones del sistema penal, el cambio en el modelo de gestión y la reingeniería de procesos son áreas fundamentales de la adecuada implementación de la reforma. De hecho la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) ha referido entre los objetivos de la reforma, además del ya referido a la reducción de costos, el de la agilización de la impartición de justicia. Estos mecanismos institucionales de acceso adecuado y eficiente a los servicios de justicia significan una notable aportación a la correcta implementación del nuevo sistema de justicia acusatorio.

### II.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Las principales acciones y decisiones en los procedimientos para brindar los servicios de atención temprana y orientación son:

- Compromiso con la calidad y eficiencia en la atención
- Concentración de los servicios para mayor accesibilidad y mejor atención
- Servicio eficaz de atención inicial para informar, orientar y canalizar al servicio que se requiere
- Atención urgente a víctimas

<sup>5</sup> El dictamen de la Cámara de Senadores sobre la reforma constitucional de 2008 señalaba como objetivo, alcanzar "un sistema penal que garantice el debido proceso, la presunción de inocencia, asegure los derechos de las víctimas y proteja a los ciudadanos de los abusos de la autoridad" (Senadores 2007: 11).

**Compromiso con la calidad y eficiencia en la atención.** Las procuradurías de justicia de estos estados tienen como una de sus metas institucionales mejorar el desempeño y la eficiencia. Cuentan con áreas de planeación y gestión estratégicas. Por ejemplo, en Baja California, opera un Comité Promotor de la Mejora Continua del Sistema de Gestión de Calidad<sup>6</sup>. La Dirección General de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León depende directamente del Procurador del estado y ha desarrollado programas de innovación y reingeniería de procesos. La procuraduría de Oaxaca realizó un estudio y aplicó 200 encuestas de salida en los módulos de recepción de denuncias para obtener un diagnóstico de la calidad del servicio, advirtiendo que debía mejorarse el trato a los usuarios, desarrollar la empatía de los funcionarios con las personas que acuden a solicitar servicios y sus necesidades, así como la necesidad de proporcionar información y orientación suficientes y adecuadas. Con base en estas necesidades se construyó el nuevo modelo de atención que se aplica en los centros y unidades de atención temprana.

Las instalaciones y áreas de espera son muy dignas y se busca optimizar espacios para hacer accesibles los servicios y cómoda la espera. El modelo de gestión contempla la reducción de tiempos de espera. En el caso de Baja California, la certificación ISO 9001-2008 exige que estos no rebasen los 17 minutos. El asesor que recibe a los usuarios solicita información sobre las necesidades y demanda de servicios y les indica el botón de la máquina expendedora de turnos que corresponde al trámite deseado. Si el tiempo de espera comienza a acercarse a los 17 minutos en el turno más rezagado, se enciende una torreta de color ámbar y personal del área de atención ciudadana, debidamente capacitado se incorpora a los servicios de orientación para hacer frente a la demanda de servicios y mantener el estándar de espera dentro de la norma.

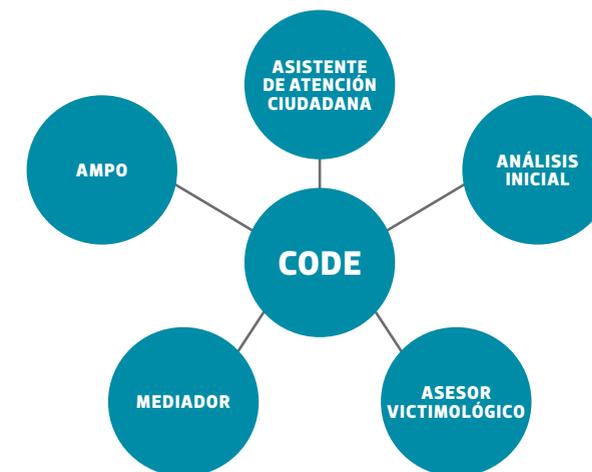
Cabe mencionar que como parte de la transformación de las instituciones del sistema de justicia penal, bajo el nuevo modelo, se ha dado un lugar muy importante al cambio de la imagen institucional. En Oaxaca y Baja California el

6 Entrevista con el asesor de la directora del SEJAP (14 de octubre de 2013) quien nos indicó que en el sistema de intranet se podía consultar todo el sistema de perfil por competencias, desde el ministerio público hasta el notificador. Refirió que “el día a día se convierte en instrucciones” y que los formatos se digitalizan y se agregan al expediente virtual de la causa. De igual forma refirió que sus programas operativos anuales contemplan la mejora continua, mediante “objetivos de calidad”.

personal del sistema de justicia del área de atención al público utiliza uniforme. En el estado de Nuevo León existe la “preocupación por que la reforma institucional se plasmara en una nueva imagen” (CODE N.L. 2013: 5)<sup>7</sup>. También en el caso de Nuevo León y Baja California se han creado logos y lemas nuevos<sup>8</sup>.

**Concentración de los servicios para mayor acceso y mejor atención.** Como se ha referido es vital en esta buena práctica la integración de los servicios que requieren los usuarios, denunciantes y víctimas del delito. Por ejemplo el CODE de Nuevo León se integra por un asistente de atención ciudadana quien recibe y da la primera atención; un agente del ministerio público orientador; mediadores; un asesor victimológico (que no solo atiende el aspecto legal, sino la asistencia, trabajo social, entre otros); y el ministerio público que realiza acciones de investigación criminal (ver gráfica II.1).

**Gráfica II.1**  
**Centros de Orientación y Denuncia en la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León**



Tomado de CODE N.L. 2013: 4.

7 De acuerdo con el propio documento, las características de la nueva imagen son: identidad propia del área; espacios dignos para los usuarios y servidores públicos; distribución de espacios conforme al modelo de gestión; imagen transparente, cubículos sin puertas en los que se privilegia el vidrio (*Ibidem*).

8 Por ejemplo, en Baja California el lema del nuevo sistema de justicia es “justicia humana y transparente”; en tanto que el del Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal es “Justicia por acuerdos”.

En las tres entidades se ofrecen diversos puntos de atención al público, por ejemplo en Oaxaca capital hay siete puntos de denuncia y atención; en Nuevo León hay 13 CODES y para el partido judicial de Mexicali hay ocho oficinas de atención (cinco en la ciudad y tres en el valle de Mexicali). Además de los horarios de atención regulares, en los tres sistemas hay guardias que brindan atención a los casos urgentes las 24 horas del día.

### Información y orientación

El asesor o asistente de atención y orientación a la ciudadanía tiene la capacitación adecuada para conocer los supuestos y requisitos de procedencia de cada uno de los posibles servicios a los que se debe derivar cada uno de los asuntos planteados por la ciudadanía. De esta forma puede canalizarse a:

- Determinar si las víctimas requieren algún tipo de asistencia o atención especial o urgente
- Orientación y derivación a otras dependencias. Se cuenta con formatos de derivación y el ministerio público orientador le refiere los procedimientos más adecuados para canalizar su inquietud o atender su necesidad
- Constancias o actas de extravío
- Determinar si el caso califica para la aplicación de medios alternativos de justicia penal y sugerir al usuario esta opción, informándole que se trata de una vía voluntaria; o en su caso, canalizar el asunto al área de investigación criminal de la procuraduría

Una de las principales aportaciones de los servicios de atención temprana y orientación es informar a la ciudadanía y sugerir para cada caso el procedimiento más adecuado. Una proporción muy significativa de los servicios, sobre todo en las zonas urbanas, corresponde a las actas circunstanciadas y reportes de extravío. En el caso del CODE de Nuevo León, usan unos formatos en los que las personas llenan los datos del tipo de documento extraviado y las especificaciones si es que conservaron el registro o fotocopia del documento. En el caso de Baja California se estableció un convenio con la delegación del Instituto Federal Electoral para facilitar la reposición del documento sin denuncia de extravío y baste con el formato de derivación del área de atención temprana.

Se proporciona orientación sobre la naturaleza jurídica de un problema o conflicto, así como el procedimiento más adecuado para su atención. En otras ocasiones en la misma unidad de atención temprana se generan oficios en los que la procuraduría deriva a los usuarios con otras autoridades u organizaciones sociales que pueden brindar la atención más adecuada al caso planteado. Estas instituciones suelen ser las oficinas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia estatal o municipal; organismo de defensa de los consumidores; instancias de atención a las adicciones; instituciones de salud, bufetes jurídicos de servicio social; procuradurías sociales, entre otras.

En los casos que ingresan al sistema de justicia penal de Oaxaca, en promedio, por cada asunto que se turna al área de investigación criminal, otros tres se derivan a los mecanismos de la justicia alternativa en materia penal. En Baja California se invierte esta proporción. Se presenta a continuación la evidencia a la que pudimos tener acceso sobre los servicios prestados por estas áreas.

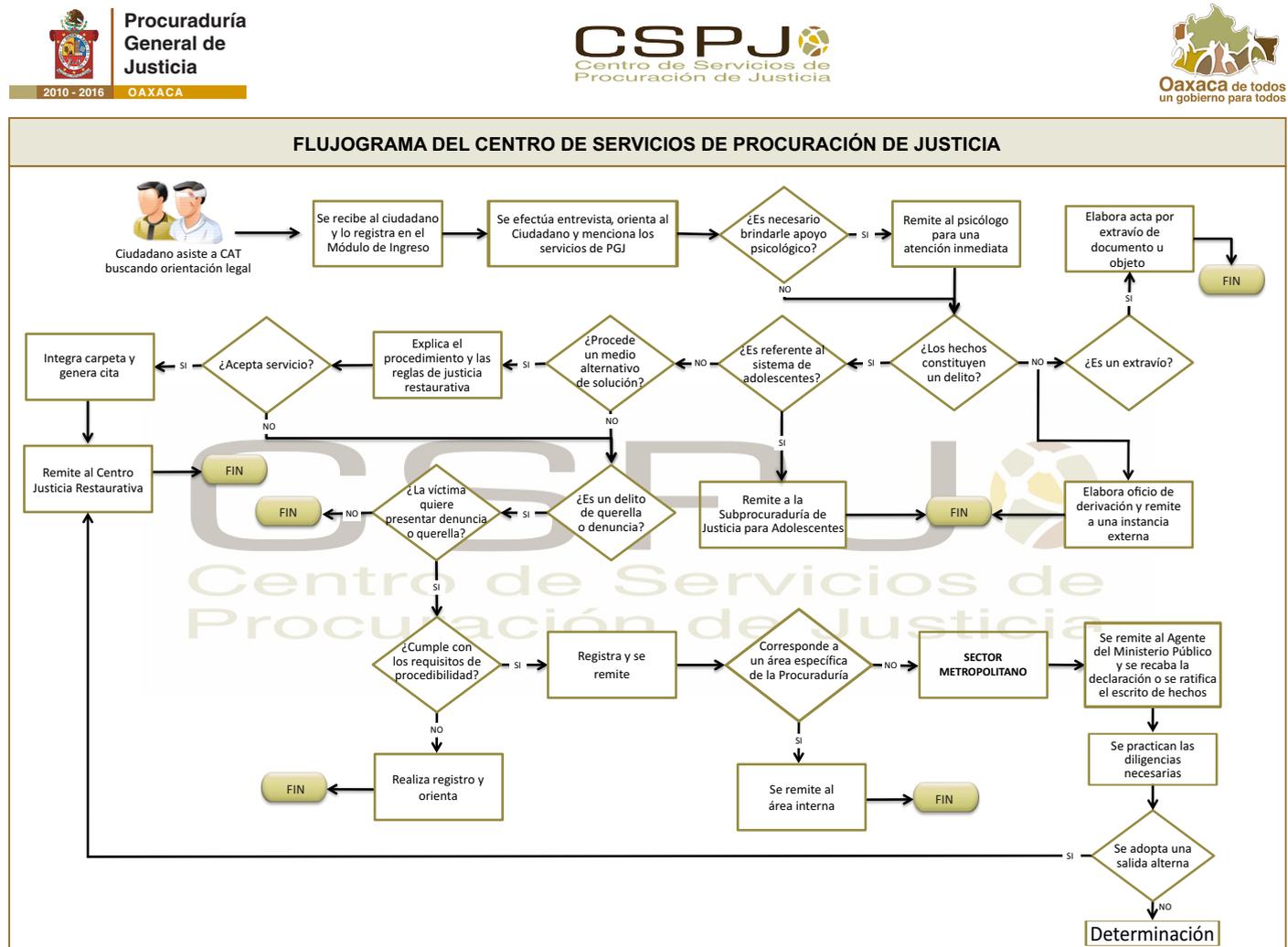
**Tabla II.1**  
**Asuntos atendidos por las entidades de orientación y atención temprana de Oaxaca, Oaxaca; y Mexicali, Baja California**

Concepto	Unidad de Región "Costa" Oaxaca	Unidad "Centro histórico" Oaxaca	SEJAP, Mexicali, Baja California
Actas	375 (23%)	5,318 (55%)	6,742 (19.9%)
Métodos alternos	525 (32%)	2,105 (22%)	6,110 (22.3%)
Víctimas	122 (8%)	140 (2%)	
Canalizados a investigación	191 (12%)	755 (8%)	18,553 (68%)
DNOL		212 (2%)	
Canalizaciones externas	193 (11%)	383 (4%)	
Asesorías (Oaxaca) /orientación (B.C.)	234 (14%)	685 (7%)	2,550 (9.3%)
Total	1,640	9,598	33,955

FUENTE: Oaxaca, documento de seguimiento estadístico del propio Centro de Atención Temprana de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, facilitado durante el trabajo de campo, correspondiente al periodo del 4 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2013. Baja California: Sistema Estatal de Justicia Alternativa en Materia Penal, periodo 2010 y 2011, tomado de la presentación de la PGJE de fecha 3 de mayo de 2011.

El resto de las acciones y decisiones de este modelo se pueden apreciar en el flujograma que se incorpora y que fue facilitado por la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca.

**Diagrama II.1.**  
**Acciones y decisiones en los centros de servicios de procuración de justicia de la PGJE de Oaxaca**



## II. 4. INDICADORES DE IMPACTO Y SEGUIMIENTO

**Tiempo de espera.** Como ya se mencionó, Baja California logró para su área de orientación y atención temprana una certificación ISO 9001-2008 que establece un estándar de tiempo de espera máximo de 17 minutos. La observación que se hizo en la Unidad de Atención Temprana “Centro Histórico” de la Ciudad de Oaxaca entre las 11:00 y 13:00 horas del 24 de septiembre de 2013 arrojó un promedio de 23 minutos de espera por parte de los usuarios para ser atendidos. En Nuevo León se hizo una estimación de 40 y 45 minutos como tiempo promedio de espera<sup>9</sup>.

**Calidad de la atención.** En general se percibió como muy buena. En Baja California se alcanza una satisfacción del 95% entre los usuarios de los servicios de orientación. De acuerdo con lo que se señaló por las autoridades, este estándar se alcanza pues en las encuestas de salida que son llenadas y se regresan al propio ministerio público, la suma de los que consideran el servicio como “bueno” y “excelente” es de 95%. En esta entidad hay un área de seguimiento de satisfacción al usuario, que monitorea las quejas que se reciben. Se comunican al interior de la institución como retroalimentación y se le hace saber al quejoso que se recibió el comentario y que se han tomado medidas para mejorar en esa área de oportunidad<sup>10</sup>.

**Costo-beneficio del servicio.** La eficiencia del servicio y la satisfacción de los usuarios muestran la rentabilidad social de este diseño organizacional. Además en el caso de Baja California se hizo un análisis de costo del servicio de recepción, atención y orientación de la ciudadanía que contempla gastos de servicios personales, horas hombre promedio dedicadas a cada caso y gastos de operación. Concluye que la atención temprana y la orientación de cada caso manejado por esta instancia tiene un costo total de 196 pesos<sup>11</sup>.

9 Entrevista con Iván de la Garza, director general de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa de la PGJE de Nuevo León, 29 de octubre de 2013.

10 Entrevista con asesores y funcionarios de la Dirección del Sistema Estatal de Justicia Alternativa en Materia Penal de la PGJE de Baja California, 9 de octubre de 2013.

11 El análisis de costos consultado está firmado por el perito Manuel de Jesús Natanael Cardona Figueroa. Dato tomado de una presentación del SEJAP, facilitada durante el trabajo de campo de este estudio.

## II. 5. PERFIL POR COMPETENCIAS, ESTÁNDARES DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

Estos procedimientos están contemplados en los reglamentos y manuales de operación de las PGJE de Oaxaca y Baja California. Como se analizó anteriormente están perfectamente diagramados e internalizados entre los funcionarios de las instituciones tanto los procedimientos como los criterios de decisión. Los operadores del sistema han sido debidamente capacitados y han desarrollado competencias para la atención al público, así como en el discernimiento sobre los cauces a los que deben orientarse los casos planteados de acuerdo con los criterios victimológicos, el marco normativo (donde se consideran tanto los requisitos legales y reglamentarios de procedencia de cauces disponibles para los asuntos ingresados, como los criterios de las directrices, circulares y manuales de procedimientos de la institución).

Como en la mayoría de las áreas de la Procuraduría General de Justicia de Baja California, los asesores y los ministerios públicos orientadores tienen un salario mensual de 27,777 pesos netos (entrevista con funcionarios del SEJAP, 9 de octubre de 2013). Al momento de realizar el trabajo de campo (finales de octubre de 2013), en Nuevo León 37 profesionales estaban en proceso de capacitación derivado de una convocatoria reciente para abrir nuevos CODES. Un número muy significativo de los ministerios públicos orientadores eran actuarios o secretarios de agencia del ministerio público.

## II. 6. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA

En el caso de las actas circunstanciadas, constancias de extravío y determinadas por orientación, que en Baja California son muy significativas (más de quince mil en 2011, no se presentan estadísticamente ni como asuntos ingresados o denuncias, ni como parte de los servicios de la institución. Como se puede apreciar en la tabla 1, la información desagregada de estos rubros para Baja California corresponde a 2011. Los datos de justicia alternativa e investigación sí están actualizados a 2013, pero ya como números únicos de causas, no obstante, ya no se hace referencia al resto de los asuntos iniciados en el SEJAP. Esto sustrae del análisis empírico elementos fundamentales para determinar la carga de trabajo real del área y la efectividad de su capacidad de respuesta.

### III MODELOS DE JUSTICIA ALTERNATIVA (BAJA CALIFORNIA Y OAXACA)

#### III.1. INTRODUCCIÓN

Como muestran los estudios de seguimiento de la implementación de la reforma, un número muy significativo de los casos planteados a las instancias de atención temprana, así como de los ingresados propiamente al sistema penal (sin contar las orientaciones, actas circunstanciadas y extravíos), su accesibilidad, proporcionalidad y efectividad son una de las aportaciones más revolucionarias del nuevo sistema.

Como otros elementos de la profunda transformación del paradigma y de las organizaciones del sistema de justicia penal es una de las áreas que está bajo el escrutinio de los abogados y funcionarios acostumbrados al sistema de justicia tradicional. Por ello, es fundamental documentar sus resultados y las buenas prácticas en este sector.

Como refiere su nombre, la buena práctica no se centra solamente en los resultados, en la efectividad, en la resolución de casos y en la reparación del daño, sino que también destaca el desarrollo y consolidación de todo el modelo de justicia alternativa. En esta área de frontera del nuevo modelo de justicia, el elemento decisivo es el factor humano, pues es el que da la calidad y calidez al sistema y constituye el principal motor de cambio.

#### III.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

Entre los objetivos de la reforma se ha señalado tanto mejorar el acceso a la justicia al promover los derechos de las víctimas, como la reparación del daño<sup>12</sup>, racionalizar las sanciones, simplificar los procedimientos y, por supuesto, la referencia expresa al artículo 17 constitucional que a partir de junio de 2008 señala:

“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”.

<sup>12</sup> El artículo 20 constitucional en su apartado A, primera fracción, establece entre los objetos del proceso penal “que los daños causados por el delito se reparen”.

Los modelos de justicia alternativa implementados, con la participación y apoyo del PASJ, en Oaxaca y Baja California, abonan a estos objetivos que se han enlistado. Una de las mediadoras entrevistadas en Mexicali nos decía que consideraba que el modelo de justicia alternativa “le aporta al sistema penal transparencia y devuelve a las partes el arreglo del conflicto”<sup>13</sup>.

#### III.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Las principales acciones y decisiones en los servicios de justicia alternativa en materia penal<sup>14</sup> son:

- Orientación y valoración inicial (justicia restaurativa, conciliación, mediación u otro)
- Programación de la sesión y notificación de la invitación a acudir al mecanismo alternativo
- Desarrollo de la sesión
- En caso de arribar a un acuerdo reparatorio, dar seguimiento a su cumplimiento

**Orientación y valoración inicial.** Una vez que el asunto es canalizado a la justicia alternativa se le explica al usuario el procedimiento y las reglas de los mecanismos alternativos, se le puntualiza que su participación y la de la(s) otra(s) persona(s) involucradas debe ser voluntaria. Desde que se escucha el planteamiento y la historia del solicitante del servicio se establece una estrategia inicial de cómo abordar el caso para anticipar si se requerirá un proceso restaurativo, que implicaría incluso un trabajo en la comunidad con la participación, en muchos casos, de grupos de vecinos o familiares. Con base en esta primera estrategia, se determina si hay requerimientos especiales para la invitación y se prepara la sesión.

<sup>13</sup> Entrevista con una mediadora del SEJAP en Mexicali, 9 de octubre de 2013.

<sup>14</sup> Además de las funciones propiamente relacionadas con la justicia alternativa en materia penal, el SEJAP de Baja California también desarrolla acciones para difundir los principios de la justicia alternativa y la cultura del respeto y sana convivencia. También se difunden estos principios en la comunidad, particularmente entre las niñas y los niños mediante programas tales como “embajadores de la paz” que enseñan y difunden mecanismos alternativos entre alumnos de educación primaria. También se imparte el “Tecap” (Taller Especializado Contra el Acoso Escolar) sobre *bullying* orientado a adolescentes. También los funcionarios refirieron el apoyo del PASJ de USAID en el desarrollo de estos programas y su implementación.

**Programación de la sesión y notificación de la invitación a acudir al mecanismo alternativo.** Esta es una fase decisiva para la cobertura del servicio. Pues de la capacidad logística y, particularmente, de las formas en que se redacta y se realiza la invitación a participar, dependen la disposición y participación con la que acuda la persona invitada. En el caso de Mexicali se cuenta con cinco vehículos para realizar las invitaciones en el valle de Mexicali. Estos recursos se consideran suficientes. El personal que acude a convocar también está capacitado y sensibilizado para explicar la naturaleza, los alcances y las reglas de los mecanismos alternativos. En los casos delicados, por ejemplo que las partes estén muy lastimadas por el conflicto o se pueda anticipar renuencia a participar, puede ir uno de los mediadores (incluso, referían en Baja California que suelen utilizar su vehículo particular para trasladarse a esas intervenciones) y presentarse como la persona que llevará el proceso y tratar de convencer a la persona de asistir al proceso. Esto también le permite advertir el entorno de la persona involucrada y hacer el “reencuadre” (advertir cómo el entorno social y comunitario incidirá en la instrumentación y el soporte del posible acuerdo reparatorio)<sup>15</sup>.

**Desarrollo de la sesión.** En las instalaciones del SEJAP en el Centro Integral de Justicia de Mexicali se tienen dos turnos de trabajo, uno de 8 a 16 horas y de 13 a 21 horas. En promedio cada sesión tiene una duración de dos horas (los casos de justicia restaurativa son menos, pero suelen requerir de varias sesiones, durar más e incluso pueden necesitar que las sesiones se realicen en el lugar en el que se desarrolla el conflicto, generalmente en las casas de los involucrados y excepcionalmente en algún espacio público del vecindario cuando está involucrada la comunidad; en un centro de trabajo, etc.)<sup>16</sup>. A cada mediador se le programan cuatro sesiones diarias entre semana y dos los sábados (los sábados aprovechan para archivar y ordenar material y documentos, así como realizar actividades de seguimiento de acuerdos). En términos generales, en Mexicali a cada mediador se le programan 80 sesiones al mes. Cabe mencionar que en

15 En Baja California se dijo que eran esporádicos estos casos, les pedimos alguna estimación y dijeron que alrededor del 3% de los casos. Entrevista con personal del SEJAP en Mexicali, 9 de octubre de 2013.

16 Por ejemplo, entre julio de 2009 y agosto de 2011 se celebraron en Baja California 30,399 mediaciones, en tanto que únicamente se celebraron 81 procesos restaurativos. Información de la presentación realizada por el SEJAP en la III Reunión Nacional de Órganos Implementadores, 3 de noviembre de 2011. Entre enero y septiembre de 2013 en Mexicali se habían celebrado 57 casos de procedimientos restaurativos y 120 audiencias previas dedicando 222 horas para ello.

el caso de Oaxaca, se atienden por mediación asuntos que no necesariamente corresponden a la materia penal.

Tanto en Oaxaca como en Baja California, además de la celeridad y calidad en el apoyo a estos servicios se cuenta con mecanismos que propician un mejor entorno. Por ejemplo, se tienen ludotecas para que los hijos y acompañantes menores de las personas que acuden a participar en un procedimiento de justicia alternativa sean atendidos adecuadamente y los adultos puedan participar de lleno en los procedimientos de solución de sus controversias.

En ocasiones las partes se presentan a la sesión ya con un acuerdo reparatorio que puede ser ratificado o ajustado con la intervención del mediador. También puede ser desechado, dando paso al proceso de mediación para llegar a un nuevo acuerdo. Cuando se confirma este acuerdo se le denomina en Baja California “acuerdo previo”. Al acuerdo logrado después del proceso de mediación se le denomina en dicha entidad “acuerdo satisfactorio”. De enero a octubre de 2013, se registraron 19 “acuerdos reparatorios previos” (3.4%) y 534 “acuerdos reparatorios satisfactorios” (96.6%). En Tijuana se realizan entre 15.4 y 18.8 acuerdos mensuales por mediador (datos tomados, tal cual, de una presentación mostrada en el SEJAP por los operadores durante el trabajo de campo); en tanto que en Mexicali se alcanzan en promedio 30 acuerdos mensuales por mediador.

**Seguimiento del cumplimiento de los acuerdos reparatorios.** El seguimiento, tanto en Oaxaca como en Baja California, lo realizan los propios especialistas que aplicaron el procedimiento alternativo mediante el que se llegó al acuerdo reparatorio. En Mexicali se estima que cada mediador tiene en promedio 30 acuerdos reparatorios a los que les da seguimiento (con una dispersión de entre 20 casos de algunos, hasta 45 de otros). El mediador suele hacer llamadas de seguimiento entre sesiones cuando se difieren sus sesiones o durante los sábados.

Tanto en Oaxaca como en Baja California, los diversos operadores entrevistados hicieron reiterada referencia a la trascendencia del apoyo del PASJ de USAID en el diseño y consolidación del modelo de justicia restaurativa, así como al diseño de programas específicos. En particular, mencionaron el reconocimiento y aprecio por el profesionalismo y entrega de la técnica del programa a cargo de este componente, la maestra Nancy Flemming y su equipo.

### III.4. INDICADORES DE IMPACTO Y SEGUIMIENTO

Debe señalarse que en los dos sistemas de justicia alternativa visitados se encontró que se genera sistemáticamente información valiosa para nutrir los indicadores de seguimiento. En el caso de Baja California se han planteado metas conocidas por los miembros de la institución. En su sistema de intranet se presentan los avances y su contraste respecto de las metas planteadas.

**Asuntos atendidos.** En el caso de Oaxaca ya se mostró que entre 22% (unidad “centro histórico”) y 32% (unidad “Costa”) de los casos ingresados al área de orientación y atención temprana se canalizan a la justicia alternativa. En el caso de Baja California la proporción de asuntos ingresados al SEJAP que se derivan a mediación es de 22.3%. Los números absolutos de casos canalizados a los mecanismos alternativos en los tres centros de atención referidos son 2 mil 105, 525 y 6 mil 110, respectivamente.

**Efectividad en la convocatoria o notificación.** En virtud de que generalmente acude solo una de las partes, se genera una invitación a participar en el mecanismo alternativo. En Mexicali se reporta que de 1,005 invitaciones realizadas entre enero y octubre de 2013, 93% pudieron ser realizadas y que 78% de esas 1,005 invitaciones fueron atendidas, acudiendo las personas al proceso de justicia alternativa.

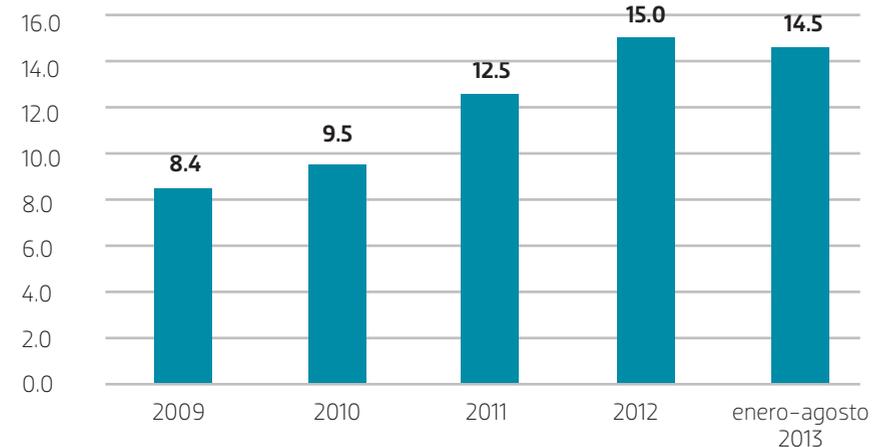
**Porcentaje de audiencias programadas que se verifican.** En dos entrevistas con mediadores del centro de justicia del SEJAP en Mexicali se refirió la estimación de que, en promedio, de las cuatro audiencias o sesiones de mediación programadas diariamente, se difería una; sin embargo, la información estadística proporcionada por el SEJAP muestra que de 656 sesiones programadas entre enero y octubre de 2013, se difirieron 97, es decir, 15%.

**Tasa de conclusión del proceso alternativo por acuerdo reparatorio.** En muchas ocasiones, aunque no se llegue a un acuerdo durante la sesión, se busca mejorar la situación y distender el conflicto. No obstante, la consecución de un acuerdo muestra la concreción del proceso y el compromiso resultante. En Mexicali la tasa mensual promedio de resolución por acuerdo reparatorio es de

83% (la meta institucional establecida e internalizada por los operadores de ese estado es de 85%)<sup>17</sup>.

**Tasa de cumplimiento de los acuerdos reparatorios.** Este indicador es vital porque una alta tasa de cumplimiento demuestra que los acuerdos alcanzados por consenso de las propias partes es sustentable, y porque legitima ante la sociedad a los mecanismos alternativos. Un buen indicador debe ubicarse, de acuerdo con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Zepeda 2012: 82), por encima de 85%. En Baja California se registra una tasa de cumplimiento de 97% (en las entrevistas los mediadores estimaban en 90% el cumplimiento, considerando que hay casos en los que se pactan mensualidades que están en proceso de cumplimiento). En Oaxaca la tasa de cumplimiento es de 90%.

**Gráfica III.1**  
**Montos acordados mediante procesos alternativos por concepto de reparación del daño (millones de pesos)**



FUENTE: Datos transcritos de una presentación mostrada en el SEJAP por los operadores durante el trabajo de campo, octubre de 2013.

<sup>17</sup> Los operadores entrevistados refieren que un módulo de Mexicali en el que se registra una menor tasa de resolución de asuntos por acuerdo reparatorio es el módulo Yugoslavia que al recibir asuntos con algún detenido, así como el delito de robo de vehículo, el potencial de una solución alternativa se reduce significativamente.

**Reparación del daño.** La cantidad de recursos que se fija como reparación del daño ilustra la efectividad del procedimiento y la eficacia del derecho constitucional a la reparación del daño de la víctima. Como puede apreciarse en la Gráfica 2 los montos acordados en los convenios reparatorios, por concepto de reparación del daño, son significativos y presentan una tendencia creciente. De acuerdo con la información disponible, para el periodo comprendido entre agosto de 2010 y julio de 2012, el monto promedio de reparación del daño por asunto mediado fue de \$1,594.20 pesos por cada uno de los 15,318 casos resueltos por acuerdo reparatorio. No todos los casos resueltos por acuerdo reparatorio consideran una reparación económica, por lo que el monto promedio de los acuerdos reparatorios determinados en numerario podría ser mayor.

**Calidad de la atención.** Como ya se reportó en el apartado anterior, en Baja California se realiza una encuesta de salida sobre la satisfacción de los usuarios en la que se obtiene una satisfacción del 95%, que es la suma de los que consideran el servicio como “bueno” y “excelente”.

**Costo-beneficio del servicio.** Las autoridades de Baja California encomendaron un análisis de costo del servicio de recepción, atención, orientación, notificación, mediación y, en su caso, seguimiento de los acuerdos reparatorios. Al costo de 196 pesos por concepto de atención temprana y la orientación de cada caso manejado por esta instancia, se agregan los costos de revisión y asignación del asunto (97 pesos), la entrega del citatorio (208 pesos) y el servicio de mediación durante la audiencia y la generación del acuerdo reparatorio (1,065 pesos), dande un total de \$1,566.00, significando una solución de calidad y sólida con un alto nivel de cumplimiento de los acuerdos reparatorios. Esto contrasta con los costos de una averiguación previa en el sistema tradicional que no presenta modalidades suficientemente desarrolladas para la atención, tratamiento y resolución de delitos culposos y dolosos no violentos, que tiene un costo de entre 12 mil y 14 mil pesos.

### III.5. PERFIL POR COMPETENCIAS, ESTÁNDARES DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

Como sabemos, los mecanismos alternativos de resolución de controversias en materia penal son uno de los elementos fundamentales del cambio del para-

digma que implica el nuevo sistema de justicia penal en México. El perfil del profesional de la mediación es muy distinto del perfil de los funcionarios de la procuración de justicia del sistema tradicional. El sistema tradicional se orienta al pasado (la verdad histórica), la justicia alternativa mira al futuro (lograr la empatía, ceder y negociar para que en adelante cese el conflicto); el abogado penalista tradicional asigna etiquetas de “víctima” y “victimario” desde su aproximación al caso; en tanto que el mediador comprende que, en ocasiones, en los conflictos entre vecinos, familiares y compañeros de trabajo, estos roles se alternan entre los participantes.

Por todo ello, las competencias de los mediadores son distintas a las de los funcionarios de la procuración de justicia tradicional, particularmente de los ministerios públicos. Los dos modelos lo asumen así desde el momento en que el nombramiento de mediador puede ser otorgado a profesionales no abogados. Aproximadamente 45% de los mediadores son psicólogos, trabajadores sociales o pedagogos. Tanto abogados como no abogados tienen una formación especializada y deben concluir una serie de cursos y certificaciones para poder enfrentar la responsabilidad de facilitar los acuerdos y guiar el proceso restaurativo o de mediación, y atender conflictos que en ocasiones presentan un alto grado de complejidad.

Otro aspecto que se registra en ambos sistemas es el buen ambiente laboral y la camaradería entre los mediadores. En Oaxaca los especialistas retroalimentan y plantean sus casos en sesiones de trabajo y cuando, por la carga emocional a la que son expuestos, solicitan apoyo terapéutico realizan dinámicas (como los denominados “círculos de paz”) que permiten al facilitador no verse tan afectado en su vida personal por las emociones del caso atendido. En Baja California no realizan estas sesiones periódicas, pero las mediadoras entrevistadas indicaron que hay muy buen entorno laboral y muy buena relación entre los mediadores, que platican de los casos y hacen catarsis. Coinciden en que fue un gran acierto de las organizaciones de procuración de justicia el diseño y selección del perfil de los mediadores, por lo que se cuenta con personal con vocación, con capacidad y con disposición a desarrollar su actividad y cumplir con los objetivos trazados. También los procesos de contratación implicaron amplias convocatorias, cuidadosa selección e intensa capacitación. Los operadores entrevistados expresaron la satisfacción de haber sido seleccionados en procesos tan concurridos y exigentes.

En la formación de los profesionales de la mediación, la aportación del PASJ de USAID y sus técnicos, es plenamente reconocida por los operadores y directivos entrevistados. El sistema de capacitación basado en competencias ha sido desarrollado y acompañado en su instrumentación por los técnicos del programa y las autoridades están convencidas de la importancia de respetar el perfil de los mediadores y garantizar que hayan desarrollado las competencias requeridas antes de brindar el servicio.

La capacitación está articulada en torno a un plan para el desarrollo de competencias y especialización. A continuación se presentan los cursos y otras acciones de capacitación que han tomado los profesionales de la mediación en Oaxaca:

- Diplomado “Métodos alternos de solución de conflicto: Conciliación, Mediación y Justicia Restaurativa” (USAID). Impartido del 14 de noviembre al 9 de diciembre de 2011.
- Curso “Estrategias para superar el Trauma y aumentar la Resiliencia” (USAID). Impartido del 19–22 diciembre de 2011.
- Taller “Manejo de las Emociones”, (USAID). 30 de enero al 03 de febrero de 2012.
- Taller “Elaboración de Proyectos” (USAID). Marzo 2012
- Curso en “Administración Basada en Resultados e Indicadores de Desempeño” (USAID.) febrero 2012.
- Taller de “Capacitación para Operadores del Centro de Atención Temprana”. (USAID) abril 2012.
- Taller “Primeros Auxilios Psicológicos e Intervención en Crisis”. (USAID) 30 de abril al 03 de mayo de 2012.
- Diplomado “Las Víctimas del Delito en el Nuevo Sistema de Justicia Penal en México” (USAID, UABJO y PGJO) febrero-abril del 2012.
- “Pasantía en el Centro de Atención Temprana de la Procuraduría General de Justicia de Baja California” (USAID), la cual se realizó en dos fases: la primera de seis integrantes, del 23 al 27 de abril de 2012 y; la segunda de cinco integrantes del 7 al 11 de mayo del 2012.

### III.6. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA

Aunque en Oaxaca se consideró una ventaja que el mediador dé seguimiento a los acuerdos reparatorios de los asuntos facilitados por él, ya que dicho servidor público cuenta con los antecedentes del caso (con la estrategia y el encuadre), además de que suele tener la confianza y ascendiente sobre las partes, al final en Oaxaca y Baja California les pareció más adecuado a los funcionarios que se estableciera un área dedicada exclusivamente a dar seguimiento a los acuerdos reparatorios. Los funcionarios de estas áreas tendrían sensibilización en el tema y podrían recibir un formato con indicaciones del encuadre y directrices de utilidad para el seguimiento del caso. En aquellos complicados y de retraso o falta de cumplimiento se podría tener retroalimentación (o incluso, excepcionalmente, la intervención del mediador). Pero así los mediadores podrían dedicarse exclusivamente a desarrollar esa actividad, sin tener que esperar a los sábados, a tener espacios entre sesiones o cancelación de las mismas para poder dar seguimiento adecuado a los casos.

Hay usuarios que solo están localizables en ciertas horas y no siempre coinciden con los breves momentos entre sesiones o los tiempos muertos de la jornada del mediador. También reconocen que en algunos casos de retraso o incumplimiento suelen solicitar a un tercero, como un ministerio público, que realice alguna llamada de apremio, porque también ayuda en determinadas circunstancias que sea un tercero el que realice esos requerimientos; asimismo en algunos casos los usuarios morosos pueden abusar de la relación existente con el mediador para tratar de obtener mayor flexibilidad en el cumplimiento o tratar de evitar medidas de apremio.

De esta forma parece justificarse la iniciativa de crear unidades de seguimiento en las dependencias de justicia alternativa. Si bien, los procesos alternativos llevados efectivamente suelen ser autosustentables y los indicadores presentados en este apartado reportan alta productividad y efectividad en el cumplimiento de los acuerdos, también muestra que la carga de trabajo va en aumento y algunos de los casos son particularmente complicados, por lo que mantener a los mediadores a cargo, tanto del desahogo de las audiencias o sesiones de justicia alternativa como del seguimiento de los acuerdos reparatorios, podría derivar en el descenso en la atención o calidad de tan importantes funciones.

En general, se percibe que ambos modelos, particularmente el de Baja California, presentan rendimientos crecientes, pues a pesar de que la carga de trabajo está aumentando no disminuyen los indicadores de seguimiento ni la proporción de asuntos que se resuelven por acuerdos, la tasa de cumplimiento de los mismos y la satisfacción de los usuarios. Ambos sistemas están en expansión: en Oaxaca a principios de octubre de 2013 iniciaron operaciones los centros de servicios de procuración de justicia con sus unidades de atención temprana, y está pendiente de iniciar el de la región del Istmo. Por ello, es importante dar puntual seguimiento a las cargas de trabajo y a los indicadores para evitar cualquier posible descenso en la efectividad como consecuencia del aumento de trabajo. Un mecanismo preventivo podría ser el diseño y puesta en marcha de un área dedicada al seguimiento que reduzca el trabajo de los mediadores.

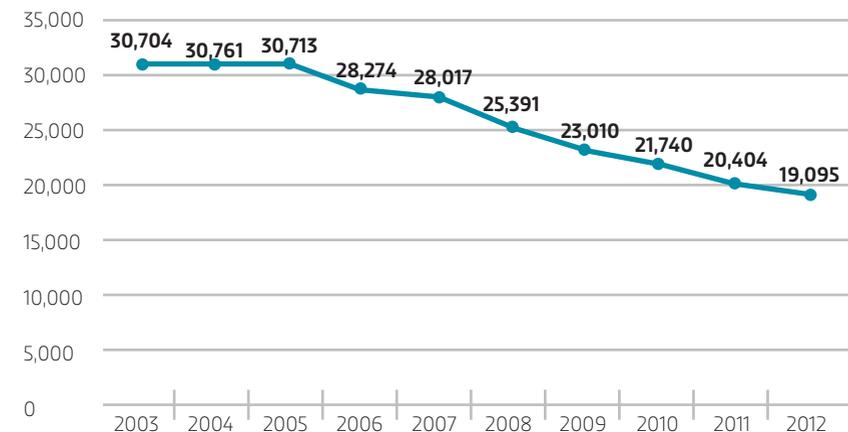
Un desafío en todo el sistema de justicia penal de Oaxaca es el nivel de ingresos salariales de sus profesionales, ya que el desarrollo de perfiles y competencias muy especializados, pueden generar incentivos hacia actividades mejor remuneradas (véase por ejemplo la rotación de los ministerios públicos, documentada en Zepeda 2012: 56). Los ingresos de los mediadores en Oaxaca oscilan entre 13 mil y 14 mil pesos; en tanto que el sueldo de los mediadores en Baja California está dentro del rango de entre 23 mil y 28 mil pesos (\$27,770.00 pesos es el salario más frecuente de los operadores en diversos roles del sistema penal en Baja California).

#### IV MODELO DE GESTIÓN DE CAUSAS UNIDAD DE ANÁLISIS CRIMINAL PARA CASOS CON IMPUTADO DESCONOCIDO O UNIDAD DE ESTUDIO A RESOLUCIONES TEMPRANAS (UERT, NUEVO LEÓN), UNIDAD DE TRAMITACIÓN MASIVA DE CAUSAS (UTMC, BAJA CALIFORNIA)

##### IV.1. INTRODUCCIÓN

Uno de los buenos resultados de la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio es que se ha incrementado la capacidad de atención y resolución de casos a través de la justicia alternativa y otras soluciones contempladas por el nuevo proceso. Sin embargo, los casos resueltos por investigación y llevados ante los jueces penales en los estados en los que está vigente el nuevo sistema de justicia penal se han reducido significativamente en 35% en promedio (ver gráfica IV.1).

**Gráfica IV.1**  
**Probables responsables consignados a los juzgados penales de primera instancia (competencia local)**



FUENTE: Estadísticas judiciales en materia penal de INEGI, con información de los juzgados penales de Chihuahua, Oaxaca, Zacatecas, Estado de México y Morelos.

Desde luego es muy adecuado que ya no se criminalicen y consignent accidentes de tráfico, delitos menores y conflictos vecinales y familiares incipientes, sin embargo, una promesa del nuevo sistema de justicia penal es que al descongestionar las instancias propiamente penales en más de 40% de su carga de trabajo, correspondiente a actas circunstanciadas y conductas ilícitas imprudenciales o dolosas sin violencia, las herramientas y el capital humano especializado en investigación criminal logren revertir los indicadores de impunidad de los delitos de mayor impacto social. El referente de cualquier sistema de justicia penal, ya sea inquisitivo, mixto o acusatorio será la calidad de su investigación criminal.

Por ello es importante documentar los esfuerzos institucionales por mejorar el desempeño de la investigación criminal y lograr el esclarecimiento de los hechos ilícitos, llevando a los probables responsables a las instancias de justicia penal. En los estados en los que el PASJ de USAID está trabajando se ha acompañado el diseño, instrumentación y sistematización de estas dos buenas prácticas que han logrado incrementar la tasa de esclarecimiento de los delitos y la reducción en la tasa de impunidad. Sin estos procedimientos es muy posible que los casos resueltos permanecieran archivados hasta su prescripción.

#### **IV.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA**

En el artículo 20 de la Constitución mexicana, apartado “A”, fracción primera, se establece entre los principios del proceso penal acusatorio y oral que “el proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”.

De la adecuada investigación criminal depende que estos objetivos se cumplan.

#### **IV.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES**

Las dos buenas prácticas documentadas constituyen protocolos de manejo y análisis de información para reactivar y establecer patrones o líneas de investigación en casos en los que no hay un detenido ni evidencia suficiente para fundar una consignación.

En el modelo tradicional de gestión las agencias del ministerio público trabajan por tipos de delitos y dirigen la mayor parte de sus recursos a la integración de investigaciones en los casos con detenido para poder determinar en el

plazo constitucional de 48 horas si el caso se consigna a las autoridades judiciales; en menor medida se dedican gestiones de investigación en casos donde hay evidencia significativa que pueda llegar a brindar información para esclarecer el caso. También se atienden los casos en los que la víctima hace llegar al escritorio de la autoridad elementos y evidencias. El resto de los casos (entre 50% y 75%) permanece archivado con las reservas de ley y es poco probable que se llegue a reactivar.

Los procedimientos que aquí se presentan, atienden ese significativo número de reportes ciudadanos que en el esquema anterior estarían destinados en su gran mayoría al archivo, la prescripción y la impunidad.

Fundamentalmente se describirán los procedimientos de la Unidad de Análisis Criminal para Casos con Imputado Desconocido o Unidad de Estudio a Resoluciones Tempranas (UERT) de Nuevo León, haciéndose algunas referencias particulares a procedimientos que podrían ser complementarios de la Unidad de Tramitación Masiva de Causas de Baja California.

- Llamar al denunciante para informar sobre el caso y preguntar si dispone de información adicional (UTMC, Mexicali)
- Capturar información (hasta en 119 celdas o categorías de información)
- Georreferenciación de la información
- Examinar, identificar y analizar la base de datos
- Informe a la policía
- Informar a la Unidad de Investigación
- Emisión de boletines

La información de la siguiente descripción se obtuvo durante el trabajo de campo. De la misma forma se citarán párrafos y descripciones de la presentación “Unidad de Estudio a Resoluciones Tempranas” que nos fue facilitada por la Dirección General de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, que citaremos como UERT.

**Llamar al denunciante.** En el caso de la UTMC de Mexicali los agentes llaman a los denunciantes, se les brinda información, el Número Único de Causa de su reporte (con el que le podrán dar seguimiento) y se les pregunta si tienen información adicional sobre el caso (algún testigo, algún hecho similar, algún indi-

cio), de ser así se documenta y en su caso se turna a la unidad de investigación. De no haber nueva información que permita fundar una línea de investigación con posibilidades de éxito, se puede aplicar algún criterio de oportunidad o archivar con las reservas. En todos los casos la información de los reportes nutre la base de datos y se realiza la georreferenciación.

En la UERT desde que se recibe el oficio de archivo temporal por parte del CODE se envía una carta a los denunciantes donde se les señalan los canales de información disponibles para enterarse del avance de la causa por si hay nuevos datos. Asimismo se les informa que pueden inconformarse por el archivo. Se han hecho llamadas de control al 10% de los casos atendidos. La reacción es positiva. No se han registrado inconformidades, pero sí solicitudes de que se reactive la investigación, y se han aportado más datos. Se envían en promedio 600 cartas al mes a los denunciantes.

Quizá la ventaja de la UERT de Nuevo León radica en que ha desarrollado protocolos y metodologías específicos para detectar patrones delincuenciales, así como acciones de intervención ante hallazgos.

**Capturar información (hasta en 119 celdas o categorías).** En Nuevo León la UERT recibe y procesa la información de los siguientes asuntos que les remiten los CODES: archivos temporales por no individualizar al imputado; archivos temporales por no contactar a la víctima; archivos temporales por no acudir a mediación; archivos temporales por no cumplir con el requisito de procedencia; y criterios de oportunidad. En la base de datos se captura la información de las denuncias (dividida en la mayor cantidad posible de casillas. UERT: 4).

Por ejemplo en las celdas de la base de datos se incorpora información y detalles sobre: las víctimas, los testigos; imputados, delitos (modalidades), lugar de los hechos, modo de comisión, objetos robados, etc. Como fuente de información para nutrir las celdas de la base de datos se utilizan las denuncias presentadas en los CODES; los partes policiales de las Unidades con Detenido, e incluso con notas periodísticas (que han dado información valiosa<sup>18</sup>).

El delito de robo representa 88% de los asuntos investigados por esta unidad.

<sup>18</sup> Por ejemplo, en notas periodísticas se había dado cuenta de un fraude, de un modus operandi similar, cometido por una persona que fue atrapada. Al volverse a presentar un esquema similar se averiguó que la persona ya estaba en libertad, fue identificada por las víctimas de los nuevos delitos y detenida con base en esa investigación. Con esta investigación se logró esclarecer los hechos de siete denuncias.

**Georreferenciación de la información.** La información se despliega en un mapa de incidencia con diversos criterios gráficos como el color según el grado de violencia o según la fecha de ocurrencia (este último criterio en Nuevo León). Esto permite buscar patrones territoriales, así como servir de insumo al análisis de operativos o políticas preventivas. En el caso de Nuevo León, con el apoyo del PASJ de USAID se está sistematizando en un software el manejo de información y su representación geográfica.

**Examinar, identificar y analizar la base de datos.** La identificación de patrones ocurre cuando el analista designa dos o más registros de incidentes posiblemente relacionados por factores comunes. Se efectúa la comparación regular de denuncias nuevas con antiguas, buscando identificar patrones nuevos tan rápido como sea posible. El análisis es principalmente cuantitativo, el analista identifica cuáles factores (quién, qué, cuándo, dónde y cómo) se presentan en una importante cantidad de denuncias. De esta forma se logran deducir patrones en forma de series (conjunto de delitos cometidos por un mismo individuo o banda), ola delictual, perfil de víctimas atractivas o factores de vulnerabilidad victimal, bienes o productos de atracción, zonas de alto riesgo (UERT: 4 y 6).

Una vez detectado el patrón (entre 20 o 50 carpetas relacionadas) se regresa al análisis físico de las carpetas para incrementar la calidad del análisis.

**Informe a la policía.** Una vez detectado un patrón se le informa a la policía, al igual que el resultado del análisis para que investigue datos que nos permitan la individualización del o los imputados. En el informe se hace referencia a la información obtenida del patrón, tendencia, modus operandi, objetos robados, firma, características del o los vehículos que participaron, características de las víctimas, notas de prensa relacionadas, perfil criminal, entre otras (UERT: 7).

**Informar a la unidad de investigación.** Una vez que se advierte un patrón e identifica al probable responsable, se envía un reporte a la unidad de investigación, que incluye toda la información que se utilizó para la identificación del patrón y del análisis realizado. La estructura de dicho informe sería (tomado de UERT: 8):

- I. Antecedentes
- II. Problema planteado
- III. Metodología
- IV. Desarrollo
  - a. Análisis de las denuncias
  - b. Análisis del informe policial
  - c. Datos generales del sospechoso
  - d. Georreferencia
  - e. Notas de prensa
  - f. Genograma familiar
  - g. Red de vínculos
  - h. Estructura criminal
  - i. Víctimas
  - j. Antecedentes delictivos
  - k. Información de bases de datos
  - l. Información de redes sociales
  - m. Modus operandis y firma
- V. Conclusiones
- VI. Estrategia propuesta

**Emisión de boletines.** “La finalidad de los boletines es informar a los agentes del ministerio público orientadores (AMPOs) de los patrones delictivos encontrados por la UERT, para que en cada una de las denuncias o querellas que reciban y que estén relacionadas con el patrón delictivo realicen diligencias urgentes” (UERT: 9). Así, por ejemplo, el boletín puede advertir de avances significativos en una investigación sobre cristalazos en un barrio de la ciudad y solicitar a los ministerios públicos que al recibir reporte de un delito de esa naturaleza en la misma zona, se envíe de inmediato a peritos a recabar huellas, en virtud de que puede ser información fundamental para confirmar hipótesis o develar la identidad de los probables responsables. Estos boletines pueden referir sobre el tipo de delito, la modalidad, el lugar, o puntos de referencia (*Ibidem*).

#### IV.4 INDICADORES DE IMPACTO Y SEGUIMIENTO

En términos generales, el objeto de estos diseños organizacionales es mejorar la investigación criminal, aumentar la capacidad de respuesta efectiva de las procuradurías y reducir las tasas de impunidad.

Los directivos de las procuradurías de justicia de ambos estados advirtieron que la efectividad del sistema dependía en gran medida de las actas circunstanciadas, actas de extravío, criterios de oportunidad, facultades de abstenerse de investigar, así como, de manera muy significativa, de la justicia alternativa; en tanto que las tasas de investigaciones criminales concluidas (ya sea con la determinación de que había delito que perseguir o no) se había desplomado.

Ambos diseños buscan incrementar la información disponible de los reportes ciudadanos, organizarla y sistematizarla para el análisis criminal buscando incrementar el número de casos esclarecidos. El ámbito de mejora de esta buena práctica es que en el diseño tradicional, los agentes del ministerio público están principalmente dedicados a integrar las investigaciones con detenido, dejando pocos recursos para los casos con evidencia escasa. En el sistema de gestión tradicional estas investigaciones con poca información son enviadas al archivo “con las reservas de ley”, donde generalmente permanecen hasta que la acción penal respecto de las posibles conductas delictivas reportadas, prescribe. En México generalmente entre el 30 y el 70% de las investigaciones se envían al archivo.

Las procuradurías están buscando incrementar las tasas de esclarecimiento de los hechos denunciados para reducir la impunidad, particularmente en los delitos de mayor impacto. Como se ha descrito, estas áreas trabajan en sistematizar la información de las denuncias que en otro caso, quedarían abandonadas. Se hacen gestiones para mejorar la información y preparar los posibles datos de prueba (a través de los boletines) y cuando logran integrar la información y esclarecer los hechos, se envían estos avances e insumos a las unidades de investigación especializadas para que concluyan el análisis y ejecuten, en su caso, la consignación y solicitud de orden de captura.

Baja California reporta una reducción en su tasa de archivo, que pasó de 40% a 10%, lo que no quiere decir que se haya esclarecido el 30% adicional de los casos, sino que las investigaciones están en activo. Otro indicador, aunque

---

indirecto<sup>19</sup>, es que se ha incrementado el número de casos consignados en virtud de la información obtenida por la UTMC.

La UERT de Nuevo León que inició su operación en mayo de 2013 ha sido muy cuidadosa en medir su desempeño de la forma más directa por medio de casos exitosos. A la fecha del trabajo de campo (octubre del propio 2013) se había logrado establecer 40 patrones delictuales, y con el trabajo conjunto con la policía, las áreas periciales y las unidades de investigación se lograron cinco casos exitosos que concluyeron con el esclarecimiento de los hechos y captura de los probables responsables. La tasa de archivo temporal en el nuevo sistema (el nuevo sistema solo se aplica a los robos simples de menos de 42 mil pesos) es de 8%.

Como se refirió en el caso de la UERT en el 10% de los casos atendidos se han realizado llamadas de control detectando una reacción positiva en los denunciantes.

#### **IV.5. PERFIL POR COMPETENCIAS, ESTÁNDARES DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN**

En el caso de la UERT se ha desarrollado el perfil y competencias de los profesionales de la unidad. Su denominación es Analista de Investigación Criminal (en las oficinas de Monterrey hay siete analistas de investigación criminal y un supervisor). Su perfil profesional puede ser ocupado por licenciados en derecho, criminología o psicología, con experiencia previa en áreas de administración, atención ciudadana y manejo de información (UERT: 12). En Baja California en la UTMC los profesionales que operan el área son en su gran mayoría abogados y policías.

Los conocimientos técnicos que se les pide son metodologías de investigación, reconocimiento de patrones, manejo de bases de datos, conocimiento de las leyes, computación, técnicas estadísticas, escritura y redacción, pensamiento crítico, comunicación interpersonal, así como expresión oral y oratoria (*Ibidem*).

Entre las competencias y cualidades que complementan el perfil se encuentran: compromiso, orientación al cliente interno y externo, flexibilidad, curiosidad, deseo de aprender, objetividad, determinación, iniciativa, trabajo en equi-

---

<sup>19</sup> Es un riesgo adoptar como criterio de efectividad de esta práctica el incremento en la tasa de consignación, pues podría establecer el incentivo perverso para los funcionarios de que se establezcan cuotas informales de consignación.

---

po, comunicación, motivación, autoconfianza, diplomacia, creatividad, mente abierta y confidencialidad (*Ibidem*).

#### **IV.6. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA**

Están expuestas, como la mayoría de las áreas del ámbito de la procuración de justicia, a la rotación del personal y al riesgo de falta de continuidad derivados de los cambios de gobierno. A partir de noviembre un nuevo gobierno estatal entró en funciones y se nombró una nueva procuradora de justicia, habrá que apreciar si los programas de profesionalización y fortalecimiento institucional permiten que estas buenas prácticas no enfrenten ajustes que reduzcan su efectividad.

Por otra parte, en Baja California, mediante las entrevistas se logró detectar que un criterio de efectividad para la UTMC muy internalizado por parte de los operadores es el incremento en las consignaciones. Uno de los funcionarios entrevistados refirió que se esperaban de las áreas especializadas con mayor número de asuntos, como la de delitos patrimoniales, al menos cuatro asuntos de los que pudiera derivarse una consignación. Esto podría establecer un incentivo perverso que impusiera “cuotas” de consignación, un vicio frecuente en las organizaciones de procuración de justicia penal tradicional. Se debería enfatizar que se debe buscar una mayor capacidad de investigación y de esclarecimiento de los asuntos, sin establecer entre los indicadores de seguimiento fundamentales el número de consignaciones, ni mucho menos fijar metas en el número de consignaciones a realizar.

## V SERVICIOS PREVIOS A JUICIO: UNIDADES DE MEDIDAS CAUTELARES Y SEGUIMIENTO DE CONDICIONES DE SUSPENSIÓN (MORELOS Y BAJA CALIFORNIA)

### V.1. INTRODUCCIÓN

Una de las áreas del nuevo sistema que están dando buenos resultados (a diferencia de otras reformas en Latinoamérica) es en la reducción del abuso en la prisión preventiva. Sin embargo, este logro está bajo amenaza en un contexto de alta criminalidad y la tentación de optar por el populismo penal. Algunos estados como Chihuahua y Durango han retrocedido al endurecer los criterios de aplicación de esta medida cautelar. Otros estados han aprobado en sus legislaciones nuevas figuras delictivas inexcusables (que si se procesa por ese delito se pierde necesariamente el derecho a enfrentar el proceso en libertad). Frente a esta inercia, los mecanismos como los servicios previos a juicio, particularmente la Unidad de Medidas Cautelares (UMECA) resultan fundamentales para impulsar el valor de la libertad durante el proceso penal.

### V.2 PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

Uno de los derechos fundamentales de los imputados y un aspecto que la reforma constitucional de 2008 buscó reforzar (como contrapeso a la desformalización de la investigación), es el derecho a enfrentar el proceso penal en libertad. Se pretendió ampliar dicho derecho al establecer un nuevo régimen constitucional para la prisión preventiva:

“El Ministerio Público solo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso”. (Artículo 19 constitucional, párrafo 2º, primera parte).

El objetivo que se buscó con ello, usando las palabras de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso por el presidente Calderón es: “Para evitar que el legislador secundario incurra nue-

vamente en los excesos de tipificar como graves conductas que no lo son, y con ello, afectar el compromiso internacional de que la prisión preventiva sea la excepción y no la regla, tal y como lo prevé el numeral 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos...” (Calderón, 2007, p. 5).

Efectivamente, entre los objetivos de la reforma penal se ha señalado la racionalización en el uso de las medidas cautelares y sanciones privativas de libertad (SETEC 2012: 10 y ss.). Asimismo se considera la terminación anticipada u otras salidas alternativas como la suspensión del procedimiento a prueba. Un complemento fundamental para la legitimidad y fortalecimiento de la aplicación de estas medidas cautelares, sanciones no privativas de la libertad y la suspensión del procedimiento a prueba, es un buen sistema de seguimiento que propicie altas tasas de cumplimiento en las condiciones de libertad y en las medidas y condiciones judiciales de suspensión.

Los servicios previos a juicio, particularmente las unidades de medidas cautelares estudiadas (Morelos y Baja California), son un modelo consolidado y sus aportaciones a los objetivos de la reforma penal mexicana son notables. Las dos áreas de las unidades de servicios previos a juicio en materia de medidas cautelares son la evaluación de la situación y condiciones del imputado para documentar su arraigo y el riesgo de fuga, así como la supervisión de las medidas cautelares distintas de la prisión y las condiciones de suspensión. En ambas funciones las UMECA presentan buenos resultados.

Una de las lecciones aprendidas por el programa es que para desarrollar todo el potencial de esta institución, debe contemplarse desde las etapas más tempranas de la implementación de la reforma, para que se internalicen sus fines entre los operadores<sup>20</sup>.

Las UMECA desarrollan su labor y a pesar de reformas legislativas adversas (que incorporan figuras a la lista de delitos inexcusables), han logrado mantener niveles de prisión preventiva por debajo de los indicadores previos a la reforma (ver tabla V.1). La evaluación de riesgos en el nuevo sistema de justicia enriquece la argumentación jurídica durante las audiencias de medidas cautelares y permite a los jueces tomar decisiones más informadas. Del mismo modo el prestigio del trabajo, los reportes y, muy importantes, tasas de cumplimiento de las condiciones de libertad y de suspensión, de 95% de las UMECA incremen-

<sup>20</sup> Entrevista con Carlos Ríos, 30 de septiembre de 2013.

tan la confianza de los jueces y defensores. Estos elementos propician que en los estados analizados, la presunción de inocencia y el derecho a la libertad durante el proceso se abran paso de manera eficaz. Sin embargo, como se mostrará, hay desafíos enormes que deben atenderse.

También se aporta, indirectamente a los fines de una reinserción social de quienes han cometido conductas consideradas como delito por la ley. El sistema tradicional apuesta por la sanción y suele dejar en la mayoría de los imputados la marca legal de quedar con antecedentes penales y, en ocasiones quedar con el estigma social de haber estado en prisión, el nuevo sistema permite que un número muy significativo de imputados evite la prisión preventiva y, a través de la suspensión del procedimiento a prueba, quede sin antecedentes penales. Como señaló un servidor profesional de la UMECA Morelos durante una entrevista, este mecanismo “sí ha hecho una diferencia, a los supervisados se les cambia la vida. Yo mismo era escéptico de los resultados del nuevo sistema; ahora veo que una persona que se equivocó puede sacar algo positivo de la experiencia penal, al incorporarse a un trabajo, al superar una adicción, siendo canalizado a tareas educativas o psicológicas. También los funcionarios obtenemos con los resultados que logramos, una satisfacción personal”<sup>21</sup>.

### V.3 DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Para la descripción del procedimiento, se entrevistó a diversos funcionarios de la UMECA que se desempeñan tanto en el ámbito de la evaluación como de la supervisión<sup>22</sup>.

- Normatividad y adscripción orgánica
- Determinar los casos en que puede aplicarse la entrevista de valoración en las zonas de detención
- Entrevista de evaluación
- Verificación de la información

21 Entrevista al supervisor de la UMECA de Morelos, Andrés Morales Martínez, 30 de septiembre de 2013.  
22 Se agradece mucho la disposición y la información que compartieron durante el trabajo de campo a la directora de la UMECA, Sandra Román Colín (entrevistada el primero de octubre), así como a los funcionarios entrevistados el 30 de septiembre, Yenaro Flores, coordinador el área de Seguimiento y a Blanca Solares Dávila (supervisora), Sandra Grisel Luna Barrera (supervisora), Ángel Corona Jiménez (evaluador) y Andrés Morales Martínez (supervisor).

- Generación del reporte
- Audiencia de control y entrevista de encuadre
- Estrategia de supervisión de la medida cautelar y de las condiciones de suspensión

**Normatividad y adscripción orgánica.** La operación de la UMECA de Morelos está prevista en la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares del Estado de Morelos. Se ha mudado su adscripción institucional pasando de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobierno (pasó junto con otras atribuciones como la administración del sistema penitenciario estatal). En el derecho comparado existen diversos esquemas de adscripción institucional; así, por ejemplo, en Ecuador los servicios previos al juicio están incorporados a la judicatura, en la mayoría de los casos (como en Baja California) están adscritos a secretarías de seguridad.

**Determinar los casos en que puede aplicarse la entrevista de valoración en las zonas de detención.** Las disposiciones constitucionales establecen que el ministerio público puede tener bajo su custodia a un detenido por no más de 48 horas. Estas horas son vitales y constituyen el periodo en el que debe actuar la UMECA para realizar la entrevista, verificar la información y generar su opinión técnica sobre las circunstancias y el entorno del imputado.

La escasez de tiempo y de recursos materiales propicia que la actuación de los evaluadores sea estratégica y orientada a discriminar los casos en los que debe realizarse la entrevista. En primer lugar se descartan los delitos considerados graves por la legislación y para los cuales la prisión preventiva es oficiosa; también, con base en la carpeta de investigación, se trata de anticipar casos en los que las personas serán liberadas con las reservas, que no serán consignadas o que obtienen la libertad bajo caución frente al ministerio público. De esta forma, la entrevista se propone en los casos en los que se consignará a la persona y los delitos que se le imputan al detenido no son de los que reciben de oficio la prisión preventiva. Por ejemplo en el Centro de Operaciones Estratégicas de Combate al Narcomenudeo (COE) de Morelos, se tiene mucho trabajo porque frecuentemente son consumidores que pueden evitar la prisión preventiva con los servicios de la UMECA. En este centro prácticamente se solicita pase para hablar con todos los detenidos.

**Entrevista de evaluación.** Se solicitan pases para visitar a los detenidos, a quienes se les hace da explicación de que forman parte de un área independiente a la procuraduría y que sus servicios les pueden resultar de utilidad para su defensa, que solo se les requerirán datos socioambientales mediante una entrevista voluntaria y que no van a abordar los hechos por los que están detenidos. Se les entrega un formato de consentimiento para entrevista en el que asientan si otorgan su consentimiento para la realización de la entrevista o no. En caso de negativa se les pide que refieran el motivo por el que no desean que se realice la entrevista. La mayoría refiere que creen que les puede afectar y no han hablado con su abogado. Algunos de los entrevistados estiman que la tasa de rechazo es de 5%, otros que de 10%. Las cifras proporcionadas para Morelos en el mes de julio de 2013 (157 entrevistas negadas y 1,607 concedidas) muestran que la proporción de rechazo fue en ese mes de 8.9% (dentro del rango percibido por los operadores).

En la entrevista se les consulta su nombre, domicilio, tiempo que tienen residiendo en esa localidad y en ese domicilio, horario en el que está en ese domicilio, un segundo domicilio, relaciones familiares, si la casa es propia o rentada, se piden referencias para verificar empleo, temporalidad del empleo (si no tienen trabajo se les pregunta dónde han trabajado), si consumen sustancias, enfermedades.

**Verificación de la información.** Cuando termina el cuestionario se compara con lo que dijeron en la carpeta de investigación, si coincide su individualización es un elemento favorable a considerar; en cambio, si hay divergencia entre los datos aportados, se documenta y se se verifica. Se pueden corroborar datos por medio de una visita al domicilio, una llamada telefónica o con los familiares que están en la detención. Se reconoce la importancia de la visita domiciliaria y se le da prioridad (particularmente los casos de narcomenudeo). En Morelos la exigencia de los ministerios públicos es que solo pueden considerarse veraces las opiniones, si la información se verificó mediante una visita al domicilio. Sin embargo, en Morelos por la escasez de recursos (solo se dispone de tres vehículos para todo el estado<sup>23</sup>) se estima que solo se realiza visita domiciliaria en 60%

<sup>23</sup> En el partido judicial de Mexicali, la UMECA cuenta con tres vehículos para esa región. Por otra parte, los evaluadores de Morelos afirmaron necesitar vehículos con tracción cuatro por cuatro para acceder a zonas agrestes y que en ocasiones es peligroso porque entran en zonas de alta incidencia delictiva y pueden ser confundidos con oficiales policíacos o del sector de la procuración de justicia, por lo que podría pensarse que van a ejecutar una orden de aprehensión o que son policías armados.

de las evaluaciones. En Baja California se trata de verificar en campo el 100% de los casos a evaluar (incluso señalaron que hubo una mala experiencia en la que la procuraduría verificó que la información de la opinión era errónea, lo que significó un impacto fuerte para la credibilidad de la UMECA, por lo que se ha optado por realizar visita domiciliaria en todos los casos.

**Generación del reporte.** En el supuesto de que el caso no se judicialice se genera un informe. Cuando sí hay audiencia de control se emite una opinión técnica. Generalmente se emite opinión en la mitad de los casos. Por ejemplo, en los meses de julio y agosto se realizaron 346 y 397 entrevistas, respectivamente, emitiéndose opiniones en 196 y 197 casos, respectivamente; en tanto que se emitieron 94 y 130 informes, respectivamente. La opinión se incorpora a la carpeta de investigación y/o se hace llegar a las partes (se verán aspectos de esta logística en el apartado V.6), lo ideal es que al menos la reciban una media hora antes de la audiencia. El instrumento que funda la opinión técnica es objetivo y solía concluir con un indicador numérico, que mostraba el riesgo de fuga; sin embargo, se ha percibido que puede llegar a distraer (pues los defensores y fiscales se limitaban a consultar ese número) de lo realmente importante que es la calidad de la información, por lo que se considera abandonar el sistema de asignar un valor numérico a la opinión.

**Audiencia de control y entrevista de encuadre.** El efecto más notorio del nuevo sistema de justicia es que en la audiencia de control las partes argumentan sobre la pertinencia de las medidas cautelares a imponer. En esta argumentación la aportación de la UMECA es muy importante. Sobre las medidas cautelares generalmente se discute entre la prisión preventiva y la libertad bajo caución, pero en la medida que el sistema de seguimiento y su efectividad de más de 90% van ganando reputación, se comienzan a registrar casos en Morelos de libertad bajo promesa como medida cautelar y servicios a la comunidad como condición de suspensión. En las legislaciones de los dos estados visitados se prevé el dispositivo de monitoreo electrónico (brazalete). En Baja California se aplica esta medida con frecuencia; en tanto que en Morelos no hay disponibilidad de estos dispositivos.

En las audiencias de control en Morelos hay personas del área de seguimiento para abordar al imputado (se hacen guardias y se reciben, en promedio,

seis casos a la semana) si le dan libertad, para que al día siguiente se presente en la unidad para orientarlo e informarle y poner las reglas del juego, al mismo tiempo que se obtiene más información de su entorno para darle seguimiento. Se le solicitan números telefónicos de contacto, personas con quienes se pueda contactar, círculo de riesgo, enfermedad o adicción, para determinar riesgos procesales (riesgos de dejar de comparecer). Son dos equipos distintos: los que entrevistan para evaluar y los que entrevistan para realizar el encuadre.

Si se tuviera un espacio físico y la posibilidad de más personal de guardia quizá las entrevistas de encuadre se podrían hacer al terminar la propia audiencia y no esperar hasta el día siguiente, como un mecanismo de acceso a la justicia y para reducir los costos de los imputados.

**Estrategia de supervisión de la medida cautelar y de las condiciones de suspensión.** Con base en la entrevista de encuadre el supervisor planea la estrategia de seguimiento, más los factores de cautela que haya observado. Se convierte en una serie de actividades precisas y las calendariza. Se busca que establezca una relación de confianza, que el imputado este informado y sienta seguridad en la persona de su supervisor, tenga claridad y confianza en el procedimiento y sepa que debe informarle al supervisor de cualquier problema que tenga para cumplir con la medida cautelar o con las condiciones de suspensión, para que hagan un aviso o traten de evitar el incumplimiento. Se busca motivar e incentivar al cumplimiento y advertir las consecuencias de lo contrario. Como dijo uno de los entrevistados “no somos verificadores, sino incentivadores del cumplimiento”. Un factor que fortalece esta relación es que las personas van a firmar a la UMECA, de modo que hay más contacto.

Se realizan esfuerzos para que se cumpla (en ocasiones se realizan llamadas desde los celulares personales de los supervisores, porque solo hay una línea en la oficina, o se usan vehículos propios para acudir al domicilio y advertir de las consecuencias del incumplimiento; y se hace una advertencia previa a la emisión del reporte de incumplimiento. Se tienen criterios consensuados para la emisión de reportes, que se están desarrollando en un protocolo de actuación para unificarlos e institucionalizarlos. En Morelos se realizan acciones de vinculación con redes de organizaciones de la sociedad civil para tener cobertura de las medidas como tratamientos (de desintoxicación, por ejemplo), terapias

y empleos que permitan un cumplimiento efectivo y mejoren el entorno de la persona y reduzcan los círculos de riesgo.

De manera interna el proceso de evaluación es de información técnica; sin embargo el informe u opinión se incorpora al expediente de la UMECA para que puedan ser consultados y considerados en el plan de seguimiento. Existe la posibilidad de que el supervisor se comunique con el evaluador, para ponderar los factores que pueden favorecer el cumplimiento o pueden comprometerlo. Durante el seguimiento en Morelos se realiza visita domiciliaria para verificación de información en 80% de los casos. Se está desarrollando un manual de seguimiento para adultos.

En la actualidad cada supervisor en Morelos tiene como carga de trabajo entre 50 y 60 casos (llegaron a tener 100 o 110), pero se incorporaron seis nuevas plazas de supervisores. La carga de trabajo sigue aumentando porque las suspensiones de los procedimientos a prueba duran de uno a tres años.

Como una dificultad en la operación del sistema de medidas cautelares y de condiciones de suspensión del procedimiento a prueba, se señala que algunos ministerios públicos y jueces consideran que entre más condiciones impongan se evita la fuga de los imputados y se suele abusar en el número de medidas de suspensión (en ocasiones poco realistas o contradictorios), lo que hace más difícil su monitoreo y cumplimiento. Por ejemplo, se les impone no usar el transporte público, no ir a donde vendan bebidas alcohólicas o, a gente de escasos recursos se le impone no viajar al extranjero.

#### V.4. INDICADORES DE IMPACTO Y SEGUIMIENTO

El desafío de las UMECA ha sido incorporar información de calidad a las audiencias en las que se decide la aplicación de las medidas cautelares, así como ganar confianza y prestigio entre los operadores del sistema penal mediante la solidez de sus evaluaciones y de seguimiento y supervisión profesionales y efectivas.

Algunos evaluadores entrevistados aseguran que son pocas las personas “arrestadas” a la prisión preventiva, que los catálogos de delitos graves y la política criminal y criterios judiciales parecen poco flexibles en cuanto a las personas que definitivamente recibirán esa medida cautelar extrema; sin embargo, indican que la alta tasa de cumplimiento de las medidas cautelares distintas de la prisión y las condiciones de suspensión, alientan a que estos mecanismos vayan ganando terreno en las consideraciones judiciales.

Lo cierto es que en un entorno social, de opinión pública y legislación adversa, las UMECA han significado un dique frente al avance de la prisión preventiva. Por ejemplo en Morelos y Baja California se han incrementado las figuras para las que se aplica la prisión preventiva de manera obligatoria (en Baja California el robo a vehículos o de cualquier autoparte). Incluso en Morelos la prisión preventiva que era la última de las medidas cautelares enlistadas (significando que sería procedente solo cuando ninguna de las diez medidas cautelares previas fuera suficiente), por reforma legislativa pasó a ser la primera de las medidas cautelares enlistadas (como mensaje de inhibición).

Pero sí se pueden apuntar avances derivados de la consolidación del modelo. Por ejemplo, en Morelos los casos en los que la UMECA ha presentado opinión de poco riesgo de fuga, se ha logrado la libertad de la persona procesada incluso en supuestos legales de prisión preventiva obligatoria, como es el caso de las tentativas de delitos inexcusables (incluso reportaron un caso de tentativa de homicidio).

En los estados estudiados se ha mantenido la prisión preventiva por debajo de los indicadores previos a la reforma (ver tabla V.1). La única excepción es Baja California en 2013 que presentó un retroceso inquietante que tiene que ver con un incremento en las consignaciones en Tijuana (donde todavía no opera el nuevo sistema), así como la referida reforma que aumenta las conductas inexcusables.

**Tabla V.1**

**Personas en prisión preventiva en procesos derivados de delitos de competencia local en números absolutos y como proporción del número total de personas en prisión por delitos de competencia local**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Baja California</b>	5,987	7,360	8,307	7,340	6,205	5,709	4,574	4,618	6,573
	57.12%	58.27%	60.19%	53.32%	47.08	44.88%	37.77%	37.23%	46.70%
<b>Morelos</b>	1,218	1,222	1,139	1,224	1,079	914	967	800	836
	49.11%	46.77%	43.44%	47.26%	42.75%	35.09%	35.67%	30.46%	31.56%

Con información de los cuadernos de información penitenciaria de la Secretaría de Seguridad Pública (2005-2012) y de la Secretaría de Gobernación (2013). Aparecen en rojo las cifras correspondientes a los años posteriores al inicio de la vigencia.

La evaluación de riesgos en el nuevo sistema de justicia enriquece la argumentación jurídica durante las audiencias de medidas cautelares y permite a los jueces tomar decisiones más informadas.

Los entrevistados en Morelos señalaron que la efectividad de la Unidad tanto en el cumplimiento de medidas cautelares como en las condiciones de suspensión era de entre 94% y 95% y coincidieron en que en meses anteriores había llegado a 98%. La cifra oficial que se nos proporcionó por la coordinación de evaluación fue de 95.45% a septiembre de 2013.

La UMECA de Morelos ha realizado una estimación de costos, contrastando los costos para el erario entre mantener a una persona en prisión preventiva en un centro penitenciario estatal, con todos los costos humanos y sociales y los efectos criminógenos que ello implica (Zepeda 2010) que ascendió en 2013 a aproximadamente 176 pesos diarios y los costos de supervisar una medida cautelar diversa de la prisión, que según los cálculos de la UMECA de Morelos ascendió en 2013 a 11 pesos diarios (presentación Power Point mostrada por la Directora de la UMECA durante la entrevista, primero de octubre de 2013). Aplicando el mismo cálculo con los costos de la UMECA de Mexicali el costo en Baja California de la supervisión de una medida cautelar distinta de la prisión habría ascendido durante 2013 a 40 pesos diarios (la principal diferencia es el salario de los funcionarios en una y otra entidad).

Ponderando la efectividad del cumplimiento de las medidas cautelares distintas de la prisión y de las condiciones de suspensión del proceso, así como los costos de la supervisión, frente a los costos y efectos de la prisión preventiva, es evidente que el análisis costo-beneficio económico y social es favorable para el nuevo sistema de justicia penal que apuesta por la libertad durante el proceso e impulsa la eficacia de la presunción de inocencia. La UMECA es un diseño organizacional que da un apoyo muy significativo para que el derecho abstracto a la inocencia se traduzca en la garantía concreta de libertad durante el proceso.

La UMECA de Morelos se diseñó para 30 plazas, pero no están todos. A principios de octubre de 2013 estaban en activo 16 supervisores y 7 evaluadores (dos supervisores realizaban la doble función, apoyando en la evaluación, aunque tienen perfil y competencias de supervisores), tres directivos, un informático y un administrador. Hay dos que están con nombramiento de la UMECA, pero siguen en el sistema de justicia para adolescentes.

Por lo que se refiere a la carga de trabajo, al mes de agosto de 2013, la UMECA de Morelos había realizado 2,634 entrevistas de evaluación y tenía en vigencia 615 casos en supervisión (292 medidas cautelares y 323 suspensiones del procedimiento a prueba). Se llegó a registrar un incremento mensual de la carga de trabajo de 15.7%, por lo que se hizo necesario crear seis nuevas plazas. De acuerdo con los profesionales entrevistados, una carga de trabajo ideal es de 40 casos; un máximo de 50. En la actualidad cada supervisor 50-60 casos (llegaron a tener 100 o 110). Que puede volver a aumentar porque las suspensiones duran de uno a tres años (tiempo durante el cual hay que mantener activa la supervisión). En algunos casos los supervisores todavía enfrentan cargas de trabajo muy pesadas. Por ejemplo, la supervisora Sandra Luna tenía a su cargo en septiembre de 2013, 54; y antes de que se incorporaran nuevos supervisores, en mayo, los supervisores tenían hasta 85 casos.

En cuanto a las condiciones laborales en la UMECA de Morelos, además de los espacios físicos y recursos materiales escasos (vehículos y líneas telefónicas, por ejemplo), que se abordarán con mayor detalle en el apartado V.6, los salarios son muy bajos en Morelos, donde los supervisores y evaluadores ganan 5,708 pesos mensuales, los coordinadores 5,868 pesos y la Directora 11,240 pesos. En datos comparados reunidos por los propios funcionarios de Morelos, sostienen que los salarios en otras latitudes son de 27,660 pesos en Mexicali (monto que se corroboró en este proyecto, durante el trabajo de campo en ese estado); 18,000 pesos en Tabasco; 15,000 pesos en Puebla; el equivalente a 15,000 pesos en Ecuador.

Se debería documentar el conocimiento que tiene la población de las UMECA y su percepción acerca de ellas, pues no se tiene el dato. Los propios operadores en Morelos consideran que se van abriendo paso en la percepción y confianza de los operadores. En dicha entidad federativa consideran que la mitad de los jueces confían en su labor, mientras que otros se mantienen escépticos o a la expectativa. Un dato que ilustra la confianza es que se han dado casos en los que el MP pide revocación o modificación de la medida cautelar y el juez no lo autoriza, porque la UMECA no se ha pronunciado sobre ello, por lo que suspende la audiencia y pide se corrobore la información. También en algunos casos cuando el tribunal no pudo localizar a un imputado, se envió la cédula a la UMECA para que ellos lo localizaran.

Con los ministerios públicos, la relación es más complicada, algunos todavía no entienden muy bien la función de la unidad y la procuraduría todavía no homologa los criterios y protocolos para interactuar con la UMECA, particularmente con los evaluadores que son con los que hay mayor relación. Algunos ministerios públicos los ven como contrapartes o adversarios y algunos tildan a los profesionales de la UMECA de ser una “segunda defensa”. También los ministerios públicos suelen solicitar a la UMECA informes sobre supuestas violaciones o incumplimiento de supervisados, pero la unidad solo reporta sobre datos verificados.

En cuanto a la relación con los defensores, también aseguran que la mitad de ellos tienen una buena relación y buenos niveles de confianza en su actuación. Algunos defensores les piden apoyo para localizar a los imputados. Consideran que los supervisores tienen más contacto con los imputados, que los defensores. En ocasiones estos solicitan a la UMECA datos como los teléfonos de los imputados para localizar o entrar en contacto con ellos.

#### **V.5. PERFIL POR COMPETENCIAS, ESTÁNDARES DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN**

En Morelos no es necesario ser abogado, tres son psicólogos, tres más son licenciados en ciencias de la educación y el resto son abogados. A pesar de que se afirmó que había diferencias entre el perfil del evaluador y el supervisor, la capacitación fue la misma y de acuerdo con las evaluaciones se designó quienes serían evaluadores y quienes supervisores.

La capacitación del equipo inicial de la UMECA duró tres meses. 70% son jóvenes, hay relevo generacional.

Recientemente recibieron un curso de formadores y tenían programado un curso de operatividad para los seis elementos de nuevo ingreso, así como un taller con una duración de una semana.

#### **V.6. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA**

El modelo de Morelos inició en el sistema de justicia para adolescentes, por lo que hubo un fuerte ajuste al comenzar a prestar el servicio en el sistema de justicia para adultos. Se están realizando modificaciones y mejoras a los procedimientos e instrumentos.

En Morelos los elementos materiales como vehículos (solo tres para todo el estado) y medios de comunicación (solo una línea telefónica en el módulo de Cuernavaca), así como los espacios de trabajo son reducidos y debería disponerse de unas instalaciones más amplias y con mejores condiciones para prestar la atención al público usuario. También se requiere acceso a internet.

Por ejemplo, si en Morelos la UMECA tuviera a su disposición un espacio físico en la sede de los tribunales, así como una persona de guardia, se podría plantear a los imputados que se celebre la entrevista de encuadre al terminar la propia audiencia y no esperar hasta el día siguiente para realizarla en la sede de la UMECA. Esto permitiría mayor acceso a los servicios y menores costos para el imputado.

Por lo que se refiere al tema de los sueldos (ya se dijo que los operadores reciben un salario de 5,708 pesos mensuales), están muy desfasados y no corresponden con las exigencias de un perfil y competencias altamente especializados y en los que se han invertido muchos recursos en capacitación. Aunque es palpable el compromiso de los profesionales de la unidad, las limitaciones presupuestales pueden ir reduciendo la capacidad y calidad de la atención y la motivación de los profesionales de esta área puede dejar de ser el incentivo dominante. De hecho ya se ha registrado una incipiente rotación en el personal. La profesionalización, el servicio civil de carrera y privilegiar el perfil y las competencias a pesar de los cambios de gobernantes es un área que también impacta la consolidación de la UMECA y la continuidad y calidad de sus servicios.

Se debería generar más información estadística (como separar sistemáticamente los casos de evaluación, respecto de los de supervisión). También disponer de datos sobre variables como la proporción de asuntos, respecto del total de casos judicializados en los que no se aplica la entrevista en virtud de corresponder a delitos considerados por la legislación como supuestos de prisión preventiva obligatoria, entre otros.

Un tema delicado que debe atenderse son los casos reportados en Morelos en los que policías ministeriales han presionado a los supervisores de la UMECA para que les den los datos para localizar a los imputados para detenerlos u obtener información. Si se vuelven a presentar estos casos, la UMECA recibiría un fuerte golpe y los imputados perderían la confianza para proporcionarles sus datos personales y estar en estrecha relación con los supervisores.

Otro problema documentado en Morelos es que el procedimiento adoptado (no está regulado) era que la opinión técnica se hacía llegar por duplicado a la procuraduría, para que se incorporara a la carpeta de investigación para que el ministerio público conociera su contenido y para que la defensa también tomara su copia y la tuviera en consideración para su argumentación en la audiencia. Sin embargo, con el cambio de administración (2012) se comenzó a detectar que los ministerios públicos cuando consideraban una afectación a sus intereses de persecución el que una opinión fuera favorable hacia una medida cautelar distinta de la prisión, retiraban de las carpetas ambas copias de la opinión, por lo que la defensa no la recibía. También se puede deber a que se ha dado rotación a los ministerios públicos y muchos que no trabajaban con la UMECA (como los dedicados a investigar delitos graves y violentos) desconocen y desestiman la trascendencia de las opiniones técnicas.

Lo que se ha hecho a partir de esta situación es que, además de las copias con acuse de recibido que se entregan en la procuraduría, los supervisores de guardia en las salas de audiencias les hacen llegar directamente a las partes, copias de la opinión antes de la audiencia. Esta situación es preocupante y debe modificarse toda vez de que se trata de una falta de lealtad del ministerio público hacia su contraparte y, cuando deriva en que la defensa conozca la opinión justo antes de la audiencia, puede significar que el defensor no alcance a analizar el documento e incorporarlo adecuadamente en su argumentación jurídica del caso, lo que sería una limitación al derecho fundamental del imputado de tener una defensa adecuada. Debería regularse el procedimiento o que la fiscalía emitiera directrices generales que le indiquen a los ministerios públicos la obligación de incorporar en la carpeta de investigación y compartir con su contraparte la opinión técnica de la UMECA.

## VI ASISTENCIA TÉCNICA EN DESARROLLO DE LEGISLACIÓN Y GUÍAS DE MEJORES PRÁCTICAS LEGISLATIVAS (SEIS ESTADOS Y PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA INICIATIVA DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES)

### VI.1. INTRODUCCIÓN

El andamiaje normativo de la reforma en los ordenamientos penales, procesales, orgánicos y en materia de víctimas del delito es fundamental, porque le proporciona estructura a los principios del sistema acusatorio y los hace operativos gracias a sus diversos procedimientos. Como señala Carlos Ríos Espinosa, se “administran los derechos de la reforma”. De la estructura y el sistema de mecanismos procesales de la ley dependen en buena medida<sup>24</sup> la eficacia en el arraigo de los principios del sistema acusatorio, así como de la implementación del nuevo modelo penal (Zepeda 2013)<sup>25</sup>.

En esta área trascendental la asistencia técnica del programa ha sido fundamental y los técnicos del PASJ cuentan con el reconocimiento de los diversos actores sociales y políticos que interactúan en el ámbito de la reforma penal en México.

En esta fase del proyecto se le ha dado continuidad a la prestigiada asistencia técnica en materia legislativa del programa y se ha participado de manera decisiva en la elaboración y análisis de la legislación de seis estados (Hidalgo, Nuevo León, Puebla, Baja California Sur, Tamaulipas y Campeche) y en el proceso de conformación de las diversas iniciativas de legislación procesal federal y del Código Nacional del Procedimientos Penales.

En la elaboración de esta legislación se han incorporado las lecciones aprendidas del proceso de implementación de la reforma en otros estados. Estas lecciones se han articulado a través de guías y directrices elaboradas por los

<sup>24</sup> Como factores que favorecen una adecuada implementación de una reforma normativa como lo es la reforma penal en México se deben considerar las variables del contexto social, el diseño institucional y normativo de la reforma, así como las variables sobre el desarrollo y la fortaleza de las organizaciones del sistema de justicia penal (Zepeda 2013).

<sup>25</sup> Los analistas de las experiencias de instrumentación de reformas penales comparadas coinciden en que el ámbito de las normas legales son determinantes en la instrumentación adecuada o problemática de la reforma. Uno de los estudiosos con más experiencia en el seguimiento de procesos de implementación de la reforma procesal penal en Latinoamérica, dedica uno de los tres apartados de su análisis a los “problemas de diseño legal”, *cfr. Riego (2006)*.

técnicos del programa. Se implementaron tres guías para el desarrollo de los códigos de procedimientos penales, la legislación en materia de justicia alternativa y para la legislación en materia de víctimas del delito.

### VI.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

La reforma constitucional que reestablece en México el sistema acusatorio en materia penal y sus principios no pueden aplicarse de manera directa. Su instrumentación práctica se realiza por medio de los ordenamientos jurídicos.

De esta forma los objetivos más amplios de la reforma implican un análisis de los catorce ordenamientos considerados “básicos” en la reforma penal (SETEC 2012). Sin embargo, la disposición más amplia y que desarrolla la mayoría de los principios del nuevo sistema es la codificación en materia de procedimientos penales.

El artículo 20 de la Constitución mexicana establece que “el proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación” y en su apartado “A” desarrolla los principios rectores del proceso penal. Una de las exposiciones de motivos de los dictámenes legislativos, señalaba sobre estos principios:

“Un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; la primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculcado esté en posibilidades de defenderse y que al final, sea un juez quien determine lo conducente; la segunda, que abonará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.” (Diputados 2007: 16).

Estos principios son desarrollados por la legislación secundaria, por lo que contar con un diseño organizacional y buena técnica legislativa son elementos fundamentales para su adecuada instrumentación y eficacia. Las guías y la asistencia técnica realizadas por el programa han sido una significativa aportación para el logro de este amplio objetivo.

### VI.3 DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

- Experiencia de los técnicos del programa
- Solicitud formal de las autoridades estatales de la asistencia técnica
- Creación de mesas de análisis y redacción de la legislación
- Inclusión de operadores del sistema y organizaciones de la sociedad civil
- Planteamiento de una revisión integral del ordenamiento jurídico del sistema penal
- Seminario de sensibilización presentado a una comisión plural de legisladores y asesores
- Asistencia técnica y asesoría en etapas posteriores de la implementación y en procesos de ajustes y reformas a la legislación

**Experiencia de los técnicos del programa.** Esta buena práctica ha alcanzado muy buenos resultados e impacto gracias a que los técnicos del programa tienen amplio reconocimiento en el país. Carlos Ríos, Daniel González Álvarez y Susana Camacho, cuentan con mucha experiencia y prestigio. Los estados que han solicitado su asistencia técnica, previamente los habían invitado como conferencistas y profesores en sus cursos de capacitación y formación. Han participado en comisiones de desarrollo legislativo y en trabajos académicos de análisis del proceso penal comparado. Han logrado plasmar su experiencia en las guías de mejores prácticas legislativas.

**Solicitud formal de asistencia técnica por parte de las autoridades estatales.** Una vez que se han realizado algunas presentaciones en los estados sobre los apoyos que el programa puede brindar a los estados y los funcionarios manifiestan su interés en recibir la asistencia técnica, se plantea la formalización mediante una carta de intención en la que se solicita la asistencia técnica en materia legislativa con el propósito de impulsar la reforma penal en la entidad federativa de que se trate. En el caso de Hidalgo, además de solicitar la asistencia técnica hasta la aprobación de la nueva legislación, se pidió que se estableciera en el estado una oficina del programa para coordinar los apoyos y la asistencia técnica para ese estado.

**Creación de mesas de análisis y redacción de la legislación.** Se propone la conformación de mesas redactoras amplias en las que se sesiona a lo largo de meses (entre seis y doce semanas) para integrar los borradores de lo que serían las iniciativas legislativas. En estas mesas participan diversos funcionarios públicos, académicos, representantes del sector empresarial y de organizaciones sociales. El grupo se establece como de alto perfil técnico. Se van abordando diversos libros y títulos de los códigos y los apartados de otras leyes y reglamentos. Se recibe retroalimentación y se consensa el contenido y alcance de cada apartado y se pasa al siguiente hasta tener un texto que pueda presentarse como iniciativa. Como se ha señalado, además de contar con códigos tipos que reúnen muy buenos estándares de calidad en el tema de legislación procesal, justicia alternativa y legislación sobre víctimas del delito, se cuenta con guías desarrolladas por el programa que establecen directrices y pautas para el desarrollo de los trabajos de la comisión. Los proyectos legales que resultan de estos trabajos suelen ser tomados por el gobernador o por algunos diputados para su presentación al seno del Congreso.

**Inclusión de operadores del sistema y organizaciones de la sociedad civil.** En la metodología de la integración del texto legislativo se propone incorporar en las mesas de discusión y redacción a operadores del sistema penal, jueces y magistrados del Poder Judicial, ministerios públicos y personal jurídico de la Procuraduría General de Justicia, defensores públicos, funcionarios de las áreas jurídicas de servicios periciales, Secretaría de Seguridad Pública y policías preventivas. De esta forma se sensibiliza a tomadores de decisiones y personal operativo sobre los principios del nuevo sistema, así como de las razones y fundamentos del diseño de los procedimientos. De igual forma la mesa recibirá retroalimentación sobre aspectos operativos que requieran de ajustes en el diseño institucional, así como otros de cultura jurídica local que deben armonizarse en el contexto del sistema acusatorio.

También se propone que se incorporen en la mesa de trabajo organizaciones de la sociedad civil prestigiadas que participan en diversos ámbitos del sistema penal, para que, además de enriquecer con sus aportaciones al diseño de las instituciones del nuevo sistema, hagan suyo el proyecto legislativo, y sean aliados en la socialización del nuevo marco normativo. Por ejemplo en Nuevo León fue decisiva la participación de la Fundación Renace; en tanto que en la discu-

sión de la propuesta de la Red Nacional en Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso (que derivaría en buena medida en lo que hoy es el Código Nacional de Procedimientos Penales), la organización México SOS asumió el liderazgo.

**Planteamiento de una revisión integral del ordenamiento jurídico del sistema penal.** Desde luego la norma jurídica más extensa e importante del sistema procesal penal, es el código de procedimientos penales, pero se han desarrollado guías también para la justicia alternativa y en materia de víctimas. De igual forma se requiere realizar modificaciones muy significativas en una serie de leyes orgánicas, leyes especiales y hasta reglamentos de aspectos estratégicos del nuevo sistema.

Por ejemplo en Nuevo León se brindó asistencia también en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia para adecuarla a la operación de una investigación desformalizada, más ágil y flexible; organización por unidades por delito, unidad de atención temprana: así como al decreto que creó la Fuerza Civil en el propio Nuevo León.

**Seminario de sensibilización presentado a una comisión plural de legisladores y asesores.** Una vez que concluye el proceso de redacción del texto legislativo, se pone a disposición de una comisión plural de legisladores y asesores (en Hidalgo se hicieron unas ocho sesiones) para que se exponga sobre el contenido y alcance del documento, se reciban observaciones y atiendan cuestionamientos, dudas o aclaraciones. Aunque no se ha realizado en todas las entidades en las que se ha dado esta asistencia técnica, se recomienda realizar un seminario para la sensibilización sobre el proyecto.

**Asistencia técnica y asesoría en etapas posteriores a la implementación y procesos de ajustes y reformas a la legislación.** En algunos casos como en Hidalgo se solicitó acompañamiento hasta que se realizó la aprobación de la nueva legislación, también se ofreció acompañar a las entidades federativas en las primeras etapas de la implementación por si surgiera la necesidad de realizar ajustes al marco normativo o brindar asistencia técnica sobre criterios de interpretación o aplicación de la normatividad (por ejemplo, emisión de circulares sobre directrices de política criminal y aplicación de los criterios de oportunidad).

Cuando durante la vigencia del sistema acusatorio se plantean propuestas de ajustes o reformas legales se ofrece la asistencia técnica en el análisis y argumentación sobre la reforma. Así por ejemplo, en Nuevo León a invitación de la Red Nacional en Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso se participó en foros y se brindó asistencia técnica para analizar la reforma sobre la ampliación de la noción de flagrancia y la introducción por lectura a la audiencia de juicio oral de evidencia reunida en etapas anteriores del proceso. Estas iniciativas contrarias a los principios del sistema acusatorio fueron criticadas por los organismos ciudadanos y no prosperó su aprobación. De igual forma se realizó un análisis sobre las reformas planteadas en Chihuahua a partir de enero de 2010.

#### VI.4. INDICADORES DE IMPACTO Y SEGUIMIENTO

Aunque en un tema tan amplio y altamente cualitativo, es difícil concretar indicadores cuantitativos, se presenta en primera instancia los principales resultados e impacto de esta asistencia técnica, que justifican el porqué se plantea como una buena práctica. Al final de este apartado se bosqueja lo que podría ser un “índice de calidad legislativa en el sistema acusatorio”.

Los códigos procesales en los que se ha brindado asistencia técnica recogen las experiencias de las diversas fases del proyecto en materia de justicia penal auspiciado por USAID e incorpora las buenas prácticas legislativas. Por ejemplo se plantea en la normatividad una audiencia inicial compactada (también incorporada en el Código Nacional).

Se brindó asistencia técnica en Nuevo León y Baja California Sur donde se discutió y aprobó el nuevo marco normativo; las autoridades de Puebla solicitaron que el programa realizará una revisión de sus proyectos legislativos y se presentaron por escrito los comentarios y observaciones, además de realizar diversas presentaciones al respecto. A solicitud del gobierno de Tamaulipas se proporcionaron insumos para el trabajo legislativo. Se brindó la asistencia en la redacción de la codificación procesal en Campeche, pero en septiembre de 2013 todavía no era aprobada.

En el ámbito de competencia federal se formularon observaciones al proyecto de la SETEC y en los trabajos impulsados por México SOS, para la Red Nacional en Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso, el programa sirvió como secretaría técnica del grupo de expertos convocados. Como se sabe la se-

nadora Arely Gómez hizo suya la propuesta y la presentó al Senado mexicano como iniciativa legislativa. El Código se aprobó por esta cámara legislativa en noviembre de 2013 y se espera que sea aprobado por la Cámara de Diputados antes de terminar el periodo de sesiones de 2013.

La capacidad y liderazgo de los profesionales del programa hace que sus propuestas y sugerencias sean frecuentemente adoptadas en las mesas redactoras.

Se ha planteado por los técnicos del programa el diseño de un Índice de Calidad Normativa del Sistema Acusatorio. Este instrumento adopta algunos indicadores sobre el desarrollo normativo de los principios e instituciones que configuran un auténtico sistema acusatorio o que facilitarán su plena vigencia. Por ejemplo:

- Que las normas consideren, como lo marca la Constitución, la libre valoración de la prueba, así como reglas de prueba consistentes con el nuevo sistema
- Regulación y restricciones sobre los supuestos de procedencia de prueba anticipada, que establezcan las bases para que los casos de prueba anticipada sean efectivamente excepcionales<sup>26</sup>
- Constatar que en la regulación de las declaraciones iniciales de imputados y testigos no se reproduzcan procedimientos inquisitivos del sistema anterior
- Que el régimen de medidas cautelares (particularmente el de la prisión preventiva) se apege a las directrices de un régimen garantista
- Verificar que no sobrevivan atribuciones inquisitivas en el ministerio público

Asimismo las guías refieren el acervo de buenas prácticas legislativas y regulatorias documentadas.

<sup>26</sup> El abuso de esta posibilidad desvirtúa la esencia del juicio oral, pues la audiencia de juicio podría convertirse en el espacio de lectura de actuaciones realizadas con anterioridad a dicha audiencia, vaciando de contenido la garantía de publicidad e inmediación del proceso por el que se genera la prueba y se integra la convicción del juzgador.

## VII METODOLOGÍA DE ENSEÑANZA DINÁMICA Y APLICADA PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS EN LOS OPERADORES: SIMULACIÓN DE AUDIENCIAS INTERINSTITUCIONALES

### VII.1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales activos de la reforma penal es el capital humano, por lo que contar con mecanismos efectivos para el desarrollo de competencias y capacidades para el sistema acusatorio por parte de los operadores representa un importante logro del programa.

Por otra parte es muy importante documentar el impacto de esta metodología de enseñanza, ya que el PASJ dedica una proporción muy significativa de sus recursos y esfuerzos en la capacitación.

Los testimonios y resultados de esta metodología, en particular de la simulación de audiencias interinstitucionales, confirma que se trata de una actividad de alto impacto en el desarrollo de competencias de los profesionales que operan el sistema penal acusatorio y contribuye de manera muy directa al cumplimiento de los objetivos de la reforma penal y al arraigo de las prácticas consistentes con el sistema acusatorio.

Las audiencias simuladas se comenzaron a utilizar en México dentro de los programas auspiciados por USAID desde hace aproximadamente seis años, pero la metodología se ha ido sistematizando y se ha enfatizado la participación de los diversos operadores con el propósito expreso de homologar criterios y de integrar a los diversos operadores en dinámicas de desempeño de alta calidad.

### VII.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

La reforma penal de 2008 se plantea objetivos ambiciosos de establecer un modelo acusatorio y garantista e impulsar el debido proceso. Estos objetivos demandan operadores muy capacitados con competencias que les permitan estar a la altura del cambio de paradigma y de cultura jurídica que plantea el sistema acusatorio. El dictamen de los senadores señala que se deben “generar esquemas de profesionalización que incluirán la formación y capacitación permanente, bajo criterios homologados que garanticen el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez” (Senadores, 2007, p. 41).

De acuerdo con los formadores y asesores encargados de la capacitación, las audiencias simuladas interinstitucionales permiten homologar criterios; unir esfuerzos en torno al sistema; ilustrar a los operadores la lógica y la racionalidad de los mecanismos y propiciar una mayor disposición de los operadores a recibir retroalimentación y abrirse a nuevos criterios.

El director del Centro de Asesoría y Formación en el Sistema Adversarial (Cafsa) indicaba que este mecanismo era uno de los elementos más importantes para la consolidación, sustentabilidad y arraigo del nuevo sistema de justicia penal<sup>27</sup>.

### VII.3 DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

- Evolución del propósito de la práctica y el enfoque metodológico
- Simulación de audiencias interinstitucionales como la fase final del proceso de desarrollo de competencias
- Retroalimentación general y por roles
- Desarrollo de la capacitación general y la especializada

**Evolución del propósito de la práctica y el enfoque metodológico.** Las primeras de estas simulaciones se realizaron alrededor de 2006 en Chihuahua y en 2009 en Baja California. Se buscaba sobre todo mostrar el momento culminante de la audiencia de debate. En el ámbito de capacitación, su propósito era evaluar el desarrollo de competencias para poder elegir a los profesionales que serían elegidos para los nombramientos como juzgadores, ministerios públicos y defensores. Ahora, además permite homologar criterios entre los operadores de las instituciones y detectar puntos débiles a fortalecer y focalizar la capacitación en lo que fallo en lo previo.

Evita polarización y rivalidad entre los roles (tiene el límite de la ética). Anteriormente se especializaba mucho la capacitación por rol y se ignoraba la interacción. Esto ha sido un cambio muy positivo en nuestro país porque las capacitaciones no tenían enfoque integral ni sistémico.

También ha significado una evolución el hecho de que antes se centraban las simulaciones en las audiencias de debate, instancias a la que apenas llega el 4% de los asuntos judicializados en el nuevo sistema (Zepeda 2012: 63 y ss.). Las

<sup>27</sup> Entrevista con Fabio Valdés en Puebla, Puebla, 22 de octubre de 2013.

necesidades de capacitación se dirigen a otros tipos de audiencias previas que son las que se presentarán con mayor frecuencia en la práctica a los operadores del sistema. De esta forma se han desarrollado casos prácticos y dinámicas para al menos nueve tipos de audiencias:

1. Audiencias preliminares (control de detención, vinculación a proceso, medidas cautelares y fijación del plazo de investigación)
2. Vinculación dentro del término constitucional
3. Audiencias intermedias
4. Audiencia de debate en el juicio oral
5. Procedimiento abreviado
6. Acuerdos reparatorios
7. Suspensión del procedimiento a prueba
8. Incidentes
9. Actos de investigación con intervención judicial (orden de cateo, orden de aprehensión, toma de muestras)

Sin embargo, por los tiempos que disponen las instituciones del sistema penal para su capacitación y por los costos de las simulaciones (duran en promedio tres semanas, además requieren entre tres y cuatro instructores especializados y generalmente los profesionales que participan no deben exceder de 30 o 40 personas), de manera que se admiten entre 5 y 8 personas por cada institución. Generalmente se programan y ejercitan tres de los nueve tipos de audiencias: las preliminares, las intermedias y las de debate de juicio oral.

**Simulación de audiencias interinstitucionales como la fase final del proceso de desarrollo de competencias.** Es la última etapa final del proceso de desarrollo de competencias e implica el ejercicio integral y dinámico de las capacidades desarrolladas durante la formación. Se considera que debe representar el 20% restante del proceso de capacitación.

Implica previa sensibilización, especialización y cursos prácticos particulares de cada rol y al interior de sus instituciones. Por ejemplo, en Baja California, la primera generación de operadores del nuevo sistema recibió seis meses de capacitación antes de realizar estas audiencias interinstitucionales.

En algunos estados exigen evaluación previa para determinar quiénes deben pasar a las simulaciones interinstitucionales con el fin de cuidar el nivel y debido a que son costosas por lo que se busca enviar a funcionarios que puedan aprovechar al máximo la actividad, aunque no siempre es así. Lo ideal es que se mantenga el perfil y nivel de los funcionarios que acuden (finalmente representan a su institución). Otros funcionarios que todavía no concluyan las etapas anteriores de capacitación podrían ir como público, lo que también permite aprendizaje.

Se preparan generalmente sobre delitos como homicidio y robo agravado que implican mayor complejidad y exigen mayor destreza en el planteamiento y argumentación jurídica de los asuntos, así como en la intensidad probatoria de los mismos.

También se recomienda que se realicen una vez que el sistema acusatorio ha entrado en operación para afinar detalles prácticos, homologar criterios y detectar vicios incipientes o áreas en las que hay que fortalecer o focalizar intervenciones de capacitación y desarrollo de destrezas. Los instructores manifestaron que Puebla (donde documentamos la práctica y entrevistamos a los instructores y alumnos) era de los pocos estados que realizaban estas prácticas ya con el nuevo sistema en vigencia y no solo como capacitación previa al inicio de la operación del nuevo sistema.

El caso que plantearon en la simulación en Puebla fue sobre audiencias preliminares para un caso de robo. Se entregó a los participantes por parte del ministerio público y defensores públicos los casos prácticos con los principales hechos y antecedentes del asunto (cinco cuartillas). Los jueces no reciben información previa (como ocurre en la práctica con la operación del sistema), ellos se enteran por la exposición de las partes.

**Retroalimentación general y por roles.** Los operadores participantes desarrollan la audiencia ininterrumpidamente, los instructores observan, toman nota y no intervienen a no ser que se consulten aspectos específicos o consideren que debe hacerse alguna precisión o indicación muy concreta y necesaria.

Si los participantes lo aceptan, se hace una retroalimentación general ante los asistentes, posteriormente se apartan conforme a sus roles con los instructores, se les puntualizan deficiencias en la argumentación (por ejemplo, en los tres días de audiencias, asistimos a 12 audiencias con el mismo caso práctico y

se pudo constatar que la argumentación de la defensa sí hacía una diferencia al momento de la declaración de legal detención y el tipo de medida cautelar impuesta), dónde se debió de enfatizar, cuál era el punto medular de la teoría del caso o las omisiones en que se incurrió.

#### VII.4. INDICADORES DE IMPACTO Y SEGUIMIENTO

Las evaluaciones del proceso de capacitación son notables y los asistentes que entrevistamos se mostraron muy satisfechos y motivados con estos ejercicios. Ven en acción la dinámica de la argumentación, del desarrollo y manejo de las audiencias. Dónde se ha podido desarrollar de manera integral la capacitación en sus fases de especialización y prácticas de audiencia al desarrollar todo el potencial de un proceso de capacitación bien estructurado y con instructores expertos.

Estas capacitaciones se han realizado en Hidalgo, Baja California Sur, Nuevo León y Puebla. Anteriormente, con el esquema previo, también se impartieron en Chihuahua y Baja California.

#### VII.5. PERFIL POR COMPETENCIAS, ESTÁNDARES DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN

Los instructores que se han reclutado tienen una sólida formación. Son jueces, defensores y ministerios públicos en activo, con mucha experiencia, con capacitación en esta metodología de enseñanza, con vocación y mucho compromiso para entregarse a estas capacitaciones tan intensas y desgastantes.

Para cada curso se considera a los instructores que pueden dar las mejores aportaciones atendiendo al contexto de la entidad en la que se imparte la capacitación.

En ocasiones se incorporan instructores americanos que son muy buenos en temas como interrogatorio y contrainterrogatorio, pero colaboran también instructores nacionales para que den matices y las modalidades propias de la legislación de la entidad de la que se trate.

#### VII.6. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA

Si bien no se trata de áreas de oportunidad en particular de la buena práctica, conviene señalar un par de aspectos del contexto en el que se dan estas capacitaciones porque podrían mejorar el aprovechamiento de la simulación de audiencias interinstitucionales.

Un tema frecuente en la capacitación para la reforma es que no siempre se puede disponer del personal para su capacitación por las necesidades o criterios operativos de las instituciones. Salvo los casos de las primeras generaciones de funcionarios que se prepararon para operar el nuevo sistema, y recibieron las mejores condiciones y disposición de tiempo para la capacitación, el resto de los funcionarios o no puede asistir a esta capacitación o lo hace en condiciones poco propicias.

Es difícil la programación de las actividades de capacitación con las dependencias, ya que además de los problemas de perfil y de que algunos de los que asisten todavía no tienen el nivel de especialización que requiere el desarrollo de estas simulaciones, no siempre las instituciones permiten acudir a quienes requieren y más aprovecharían estas experiencias.

Se platicó por separado con dos juzgadores del estado de Puebla que participaron en el ejercicio. Solo acudirían para esa sesión (dentro de las tres semanas previstas), desconocían si había habido otras acciones previas de capacitación. De hecho, declararon que no habían recibido capacitación por parte del tribunal y que tenían formación personal y por su cuenta. Eran jueces del sistema tradicional (a pesar de que ya está en operación el nuevo sistema en otras regiones).

Sería muy recomendable que también participaran o asistieran a estas simulaciones de audiencias policías ministeriales, peritos, policías preventivos e incluso administradores de sala. Por ejemplo en las audiencias a las que se asistió en Puebla, en cuatro de doce audiencias se decretó ilegal la detención, lo que hubiera tenido un alto impacto didáctico en los policías. De acuerdo con entrevistas que tuvimos con policías que habían participado en audiencias se clarificaba mucho la estrategia de la acusación y comprendían mejor el sentido de las diligencias que les eran encomendadas y su finalidad con miras al proceso. Comentaba una policía que al asistir a las audiencias de “su” ministerio público (con sentido de pertenencia o investigación en equipo) le quedaba claro el porqué de ciertas diligencias y la intención con que se hacían (comentaba que algo que le preguntaron al ministerio público ella lo sabía, pero que no había comprendido hasta ese momento que era importante). A partir de ese momento se mejoraba la ejecución de las diligencias para perfeccionarlas y blindarlas frente al debido proceso<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Entrevista con la policía ministerial Rosa Mendoza, Mexicali, Baja California, 9 de octubre de 2013.

## VIII. PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA CIUDADANÍA Y ORGANIZACIONES CIVILES EN EL PROCESO LEGISLATIVO (PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA DE CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y SU DISCUSIÓN EN FOROS Y AUDIENCIAS PÚBLICAS DEL SENADO)

### VIII.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Esta buena práctica ilustra la gran capacidad de organización e incidencia de organizaciones de la sociedad civil aun en temas tan complejos como el sistema penal, que además se presta a debates ideológicos. Como se verá, la tarea de conjuntar y brindar los medios para que los especialistas desarrollen y avalen iniciativas ciudadanas ha demostrado ser un poderoso mecanismo para incidir en la toma de decisiones.

En este caso se mostrará cómo en tan solo cinco meses la selección de las personas adecuadas y la buena voluntad e iniciativa de una organización ciudadana permitieron que se desarrollara una iniciativa de ley, adoptada por una senadora y se lograra impulsar hasta ponerla en el centro del debate legislativo, en el que los legisladores y especialistas convocados por la sociedad civil hicieron una provechosa sinergia para el bien de la reforma penal en México.

Es una buena práctica porque replicando sus fases (como ya se está haciendo en otros temas legislativos) se puede extrapolar y aplicar para abrir paso a la razón en medio de la complejidad y la polarización.

### VIII.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

El diseño institucional de la reforma es fundamental para determinar el alcance de las transformaciones. Buenas directrices constitucionales pueden ser desvirtuadas por la legislación secundaria, de la misma manera que una reforma constitucional modesta o ambigua puede traducirse en un conjunto de disposiciones secundarias que signifiquen un notable progreso y una sólida normatividad en beneficio de la calidad del sistema y de la protección de las garantías de las personas.

Sobre el adecuado desarrollo legislativo, los estudios comparados del Cen-

tro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) consideran como una de las categorías fundamentales en su análisis, “los problemas de diseño legal” (Riego, 2006, 194) y subrayan la distancia e inconsistencia entre el discurso u oferta política y el discurso legal; los debates en los congresos, las exposiciones de motivos y el texto constitucional son evidencia del acuerdo político fundamental de la reforma; sin embargo, en la elaboración de los textos legales, la cultura jurídica tradicional ejerce mayor influencia y puede darse el caso de una instrumentación inconsistente o hasta contradictoria con las directrices constitucionales, y los procedimientos legales construidos por el legislador ordinario pueden significar garantías ineficaces para los derechos fundamentales<sup>29</sup>.

El impulso de la sociedad civil, de los medios, de la opinión pública, el apoyo de los políticos y el compromiso y liderazgo de los funcionarios podrían articularse para conformar lo que se podría denominar un sólido “gestor” o “promotor” de la política (en este caso de la reforma)<sup>30</sup> descrito como “...un importante legislador o un funcionario ejecutivo que controla recursos atractivos para los actores cruciales y que, además, tiene el deseo y el personal necesarios para inspeccionar de cerca el proceso de implementación y para intervenir de manera casi permanente en él” (Sabatier y Mazmanian 1993: 354).

29 En lo que se refiere al proceso penal esta noción podría ser compatible con lo que los procesalistas denominan los principios políticos y los principios técnicos del proceso, correspondiendo los primeros a decisiones políticas fundamentales, “formulados en sede filosófica” (Ferrajoli, 1995, 697), sobre cómo debe de ser el proceso, es decir, son los principios que “...establecen o dominan la orientación del enjuiciamiento y determinan las soluciones procesales más importantes e influyentes; los técnicos son regla para la organización práctica del proceso: en ellos repercuten los primeros” (García Ramírez, 1998, 335). Sergio García Ramírez ha planteado los principios políticos y técnicos en una analogía que los muestra como intención y herramienta respectivamente (García Ramírez 2004, 28), esto es, que los principios son decisiones fundamentales que son traducidas en instituciones, procedimientos y mecanismos jurídicos concretos, vigentes en un ordenamiento jurídico determinado.

30 Los especialistas en el análisis de políticas públicas han denominado a estos actores fundamentales para que las reformas o políticas se incluyan en la agenda de asuntos públicos, se aprueben y se implementen satisfactoriamente, como “empresarios de políticas” (Downs, 1993), “mediador” (*fixer*) como Eugene Bardach (citado en Sabatier y Mazmanian, 1993, 354).

### VIII.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Se puede describir este proceso a través de las siguientes fases:

- Una sociedad que se organiza
- Reclutar a un equipo de expertos
- Articulación de esfuerzos para incidir en el debate con una propuesta sólida
- Tocar las puertas de los tomadores de decisiones
- Receptividad de las autoridades (esquema de audiencias públicas del Senado)
- Buena práctica en iniciativas legislativas: realizar simulaciones que ilustren opciones normativas alternativas
- Incorporar todas las voces y preparar argumentos y contrargumentos en los temas esenciales
- Abrirse paso con estrategia y solvencia técnica
- Replicando el modelo

#### ***Una sociedad que se organiza***

Existen diversos organismos sociales y la Red Nacional en Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso que han desarrollado sinergias, capacidad de articulación de esfuerzos y una masa crítica altamente especializada.

En una primera fase, México SOS, una de las organizaciones más influyentes en el tema de atención a víctimas y mejora del sistema de justicia penal, planteó la creación de una codificación penal única como forma de homologar criterios de aplicación y fortalecer los principios del sistema acusatorio. El Presidente de la República hizo suya esta propuesta y en el Pacto por México incluyó la codificación penal única.

Otras organizaciones de la Red se opusieron a esta propuesta argumentando que de faltar consenso para lograr la aprobación de un Código Único (después denominado Nacional) se pondría en riesgo el avance de la reforma. Ponían como ejemplo el *impasse* en que se encontraba la discusión legislativa del Código Federal. Por otra parte, los estados en los que se discutía la reforma legislativa local podrían quedar en suspenso ante la perspectiva de la aprobación de un Código Nacional. Además se requería una reforma constitucional que contara con la votación favorable de una mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores del Congreso de la Unión, lo que significaba una dificultad adicional.

Sin embargo, cuando apareció la codificación única como compromiso presidencial avalado por las diversas fuerzas políticas, las organizaciones coincidieron en que al consumarse esa iniciativa debía cerrar filas en torno de México SOS para incidir, desde la sociedad civil en el diseño de la nueva codificación. Así se comprometieron en el Foro Nacional sobre Juicios Orales en mayo de 2013.

### ***Reclutar a un equipo de expertos***

Aunque no era homogénea la postura entre los diversos aliados de la reforma se buscó reunir a un equipo de profesionales de reconocida experiencia y capacidad que pudieran elaborar una propuesta de acción o iniciativa legislativa, técnicamente muy solvente. Se hicieron varias invitaciones y se conformó un equipo de calidad excepcional. El grupo se integró con reconocidos y experimentados juristas que estaban a favor del modelo de Código Único y otros que, aunque con reservas, se sumaban con mucha disposición a los trabajos: Carlos Ríos, Susana Camacho, Rodolfo Félix y su colega de despacho, Alejandro Ramírez, Fabio Valdez, Pablo González Villalobos, Edgar Cortez, Jorge Nader, en representación del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) acudió Jorge Gutiérrez experimentado exjefe de Chihuahua), Jorge Emilio Iruegas y Salvador Sandoval (asesor de la senadora Arely Gómez). El grupo reunía a sólidos procesalistas y a operadores destacados con experiencia en el funcionamiento cotidiano y las necesidades prácticas del sistema acusatorio.

### ***Articulación de esfuerzos para incidir en el debate con una propuesta sólida***

En diciembre de 2012 México SOS y otros especialistas se reunieron con senadores para tratar de estructurar mecanismos de colaboración. El principal operador y el alma de este impulso fue Orlando Camacho Nacenta, director general de México SOS. Algunos de sus colaboradores mostraron al principio reticencias porque no estaban convencidos del modelo de Código Único, pero se van persuadiendo de incidir en su diseño dado que está en la agenda su discusión. Con ciertas dificultades se comenzaron los trabajos preliminares cuando en el mismo mes de diciembre la organización Alto al Secuestro de Isabel Miranda de Wallace convocó a presentar una iniciativa de Código Único, desarrollada por Moisés Moreno y Samuel González. Esto tomó por sorpresa al equipo y alertó a diversas agrupaciones, en virtud de que mostraba dividido al movimiento de las organizaciones sociales. México SOS solicitó a Jorge Iruegas que revisara el proyecto impulsado

por la señora Wallace. Jorge hace varias observaciones y se pone en contacto con los autores de la iniciativa. Sin embargo, antes de considerar dichos comentarios se presenta la iniciativa y la hace suya la senadora Cristina Díaz.

El que hubiera una propuesta sobre la mesa con la que se tenían varios disensos fue lo que “galvanizó al grupo” (Entrevista con Jorge Iruegas, 29 de enero de 2014), pues se redoblaron esfuerzos y se incrementó el compromiso de los once integrantes del grupo técnico para lograr una iniciativa. Se partió de la iniciativa ciudadana que había hecho propia el legislador Manlio Fabio Beltrones. El equipo se reunió todos los lunes de 9 a 14 horas y en ocasiones hasta varios días a la semana. Los participantes que venían de otras ciudades hacían el traslado cada semana y la mayoría de las sesiones contaron con la participación de los 11 especialistas. Para acelerar, afinar y concluir la elaboración de la iniciativa los especialistas acordaron reunirse por dos días y medio en un hotel de Querétaro, con intenso y provechoso debate.

El PASJ apoyó los trabajos con la asistencia técnica de dos de los once integrantes (Carlos Ríos y Susana Camacho), quienes ya habían realizado labor de asistencia técnica en materia legislativa en otros proyectos de códigos procesales. Asimismo, se brindó apoyo con traslados y hospedaje de especialistas.

### ***Tocar las puertas de los tomadores de decisiones***

Desde los primeros pasos del proceso, México SOS tuvo contacto con tomadores de decisiones, particularmente con legisladores. Desde las reuniones previas a la integración del equipo redactor se invitó a la senadora Arely Gómez. La legisladora propuso a su asesor, Salvador Sandoval, quien se incorporó al grupo de los 11 y realizó intensa labor con valiosas aportaciones.

La Consejería Jurídica de la Presidencia, la Procuraduría General de la República, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) impulsaban una reforma al Código Federal. En una reunión de gabinete el Presidente le encomendó al Procurador General de la República la dirección del proceso legislativo en lo correspondiente al poder ejecutivo, optándose posteriormente por el Código Único. En la PGR se hicieron mesas técnicas temáticas en las que también tuvieron brillante participación los miembros del equipo. Estas mesas estuvieron a cargo de la subprocuradora Mariana Benítez.

Una vez concluido el proyecto del grupo de especialistas, México SOS lo propuso a la senadora Arely Gómez; sin embargo, dado que en la Comisión de Justicia del Senado ya analizaban la iniciativa presentada por la Senadora Cristina Díaz, también del Partido Revolucionario Institucional, la bancada de ese partido no quería dividir sus esfuerzos en dos iniciativas y se mantenía la idea de que debía ser un Código Federal. No obstante, le permitió a la senadora Gómez presentar la iniciativa. Sin mucho impacto mediático; sin embargo, se había logrado que la iniciativa entrara a debate.

***Receptividad de las autoridades (esquemas novedosos como las audiencias públicas del Senado y las simulaciones para ilustrar y analizar la operatividad de las iniciativas)***

El solo hecho de que los senadores hicieran suyas iniciativas surgidas de la sociedad civil, muestra la apertura y el reconocimiento de la capacidad técnica de los especialistas y de las organizaciones civiles.

También el ejercicio de las mesas temáticas de la PGR convocó a actores de la sociedad civil y a académicos para enriquecer el análisis de las iniciativas. Mesas técnicas se llevaron a cabo alrededor de 15 sesiones plenarias, más las preparatorias.

Por otra parte en la Comisión de Justicia del Senado de la República, encabezada por el senador del Partido Acción Nacional, Roberto Gil, se instrumentaron mecanismos de participación ciudadana<sup>31</sup> novedosos como las audiencias públicas (sesiones en las que los senadores formulan preguntas técnicas y solicitan detalles a expertos) y el Consejo Técnico<sup>32</sup> (que desarrolla trabajos técnicos que nutren los trabajos legislativos y preparan los contenidos y preguntas de los senadores durante las audiencias públicas).

Entre los 18 expertos del Consejo Técnico se incorporaron miembros del equipo de especialistas impulsado por México SOS como Susana Camacho (MSI),

31 Los asesores de las comisiones de Justicia, Seguridad, Puntos Constitucionales y Marina, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, tomaron diversos cursos sobre participación ciudadana con el auspicio del National Democratic Institute (NID), entre ellos uno de tres días sobre audiencias públicas, con un formato en el cual los legisladores hacen preguntas técnicas a expertos (entrevista a la Secretaria Técnica de la Comisión de Justicia del Senado de la República, Marien Rivera el 29 de enero de 2014).

32 Los senadores Arely Gómez, Rubén Gil y Manuel Camacho propusieron a la junta directiva la creación del Consejo Técnico en el que participaron 18 especialistas en proceso penal, algunos funcionarios del ramo, los miembros de la Comisión de Justicia del Senado, así como senadores interesados de otras comisiones como los senadores Encinas y Pablo Escudero (entrevista a Marien Rivera el 29 de enero de 2014).

Carlos Ríos (MSI), Rodolfo Félix (litigante) y Alejandro Ramírez (litigante) Jorge Emilio Iruegas (entonces consultor, actual director de Capacitación de la PGR).

Carlos Ríos considera las audiencias públicas una excelente práctica porque implica la “inmediación”, es decir, los senadores están presentes y son ellos los que presiden y conducen la audiencia; ellos y sus asesores preparan las preguntas, previo análisis de diversos documentos para llegar con dudas muy específicas (entrevista con Carlos Ríos, 10 de febrero de 2014). Este esquema contrasta con los foros en los que solo los funcionarios inauguran y pocas veces se quedan a atender el desarrollo y los argumentos, enviando, en el mejor de los casos, únicamente a sus asesores.

El senador Gil invita a reuniones para analizar la iniciativa de la senadora Díaz (elaborada por Moisés Moreno y Samuel González). El equipo coordinado por México SOS preparó minuciosamente un análisis de la iniciativa y documentó lo que consideró sus defectos y debilidades. En las sesiones Jorge Gutiérrez, Rodolfo Félix, Jorge Nader y Fabio Valdez presentaron sus argumentos con contundencia. Uno de los autores de la iniciativa, Samuel González no pudo sostener muchos de sus razonamientos frente a las críticas (entrevista con Orlando Camacho, 29 de enero de 2014).

El buen desempeño técnico de los especialistas del grupo fue decisivo en dos grandes logros de estas reuniones. En primer lugar, se avanzó en el consenso a favor de un Código Único y se decidió ampliar el análisis a las otras iniciativas presentadas y no solo a la de la senadora Díaz.

***Buena práctica en iniciativas legislativas: realizar simulaciones que ilustren opciones normativas alternativas***

Otra gran innovación en el proceso legislativo fue la adopción de un “Simulador”. La secretaria técnica de la Comisión de Justicia del Senado, Marien Rivera, refirió que fue idea del senador Gil (entrevista del 29 de enero de 2014). Con el apoyo de José Antonio Caballero del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) contactaron a Alejandro Ponce, director General del PASJ, y se le solicitó el apoyo para cristalizar esta iniciativa. El ejercicio consistió en simular audiencias siguiendo las disposiciones de las iniciativas para anticipar las incidencias de su operación. Participaron el propio Alejandro Ponce, Jorge Emilio Iruegas, la jueza de control de Chihuahua, Alejandra Ramos y 15 operadores

más de los estados, recomendados por el PASJ. Los viáticos y la videograbación de las simulaciones fueron cubiertas por el PASJ (Entrevista a Marien Rivera, 29 de enero de 2014).

En algunos puntos muy controvertidos como la “vinculación probatoria”, “descubrimiento probatorio” y otros aspectos complejos se ajustaron tomando las mejores prácticas documentadas en la operación de los códigos acusatorios. Durante este ejercicio se grabaron 17 cápsulas durante cinco días. Se dedicaron tres sesiones del Consejo Técnico para explicar y analizar con los senadores el contenido de las cápsulas. El senador Roberto Gil dio dos semanas para tener un nuevo proyecto que incorporara dichos ajustes

La mayoría de las observaciones de los operadores directos en los simuladores se incorporaron en el dictamen (Entrevista a Jorge Iruegas, 29 de enero de 2014).

### ***Incorporar todas las voces y preparar argumentos y contrargumentos en los temas esenciales***

Se destaca la apertura y disposición entre senadores y asesores para dedicar muchas horas a reuniones para mejorar diversos aspectos, aplicar ajustes y lograr la aprobación en la Comisión y en el pleno por unanimidad.

También se destaca como canal de participación ciudadana el micrositio de la Comisión para la discusión de las iniciativas, el ejercicio de las audiencias públicas, que recibieron retroalimentación. La difusión a través de la cuenta de Twitter incentivó la presentación de opiniones técnicas a las iniciativas. Se recibieron 30 opiniones técnicas de ciudadanos. (Entrevista a Marien Rivera, 29 de enero de 2014).

“Nadie se puede quejar de que no lo escucharon, todos aportaron y existió mucha apertura”, señaló en la entrevista para la integración de este documento, Jorge Emilio Iruegas.

Una vez que el dictamen pasó (aprobado por unanimidad en el Senado) a la Cámara de Diputados, los miembros del equipo articularon esfuerzos para atender las dudas y los cuestionamientos sobre el Código de académicos y agrupaciones sociales. Los gobernadores y legisladores del Estado de México y de Chihuahua acudieron con sus respectivos procuradores de justicia a la PGR (con la subprocuradora Benítez) a manifestar sus inconformidades e inquietudes respecto del dictamen. Jorge Emilio Iruegas atendió con solvencia las dudas y

los representantes de Chihuahua salieron con mayor disposición de la reunión. Los diputados panistas expusieron dudas sobre el tema de cadena de custodia, mismas que fueron debidamente atendidas (entrevista con Jorge Iruegas).

Estaban ya convencidos los demás partidos menos el Partido de la Revolución Democrática, que tenía inquietudes en el tema de los derechos de las víctimas, de igual forma tenían inquietudes las legisladora Zuleyma Huidobro de Movimiento Ciudadano y Lilia Aguilar del Partido del Trabajo. Miembros del equipo como Jorge Iruegas y Salvador Sandoval atendieron con solvencia sus dudas.

También los especialistas del equipo tuvieron acercamientos con editoriales y académicos que manifestaban inquietudes sobre el dictamen.

En la Cámara de Diputados algunos legisladores del PRI tenían dudas derivadas de las oposiciones de sus gobernadores (particularmente del Estado de México). Parecía que se complicaba el avance del dictamen y se comenzaba a mezclar con otras agendas políticas. Finalmente se aprobó por abrumadora mayoría. Solo se opusieron 27 legisladores por considerar que afectaba la forma en que se había implementado el sistema acusatorio en el Estado de México.

### ***Abrirse paso con estrategia y solvencia técnica***

La solidez técnica de los trabajos y los productos del grupo de especialistas fue clave para ganarse un lugar en el debate, incidir en las decisiones y nutrir el proceso legislativo. Primero los funcionarios de la Procuraduría General de Justicia respetaron y apreciaron las opiniones y comenzaron a ser receptivos y a impulsar consensos en torno a instituciones fundamentales del sistema acusatorio.

La calidad de la iniciativa y la solidez de la argumentación en las audiencias públicas fueron decisivas para que se considerara en el análisis la iniciativa del equipo (de hecho según algunos de los entrevistados, como Orlando Camacho, fue la iniciativa que se tomó como base del dictamen).

Coinciden en que la solvencia técnica abrió las puertas y los oídos de los tomadores de decisiones (entrevista a Jorge Iruegas, 29 de enero de 2014). Los funcionarios respetaron a los especialistas y atendían sus sugerencias. A tal grado se apreció la aportación profesional que la PGR contrató a uno de los miembros del equipo, para que las acciones de capacitación de los funcionarios de la PGR fueran dirigidas por uno de los pioneros de la iniciativa, quien conoce a detalle el proceso penal que entrará en vigor en nuestro país (se trata de Jorge Iruegas).

La participación de los especialistas elevó el nivel del debate y este fue muy afortunado por la complejidad del tema y la discusión. Se dio voz a los especialistas del Consejo y los senadores respetaron las conclusiones de las mesas (Marien Rivera).

Una aportación procesal fundamental es que el alto nivel de la argumentación técnica no dejó duda a los legisladores de que el debate era técnico y no ideológico por lo que se evitó que, contra muchos pronósticos, se contaminara y complicara la aprobación del Código Nacional debido a la polarización política derivada de la discusión de otras trascendentales reformas como la política y la energética que estaban debatiéndose simultáneamente. Como se ha dicho en el Senado, el Código se aprobó por unanimidad y en la Cámara de Diputados por abrumadora mayoría.

También la estrategia de anticipación y atención de dudas desactivaron posibles coaliciones legislativas de veto o malentendidos en la opinión pública.

Todos los actores reconocieron que es perfectible el resultado legislativo, pero también de gran valía para el proceso de la reforma que se cuenta ya con una norma nacional aprobada y que los transitorios para su entrada en vigor esté en marcha. No debe atemorizar que se haga necesaria una enmienda para aclarar disposiciones confusas o el sentido de cierta norma.

### ***Replicando el modelo***

Se trata de una experiencia muy efectiva y exitosa que está siendo replicada por parte de México SOS para la legislación sobre policía e investigación criminal, delincuencia organizada, colegiación obligatoria. De igual forma se busca incidir en la Ley de Ejecución de Sanciones y reformas a Ley de Víctimas.

### **VIII.4. EVIDENCIA DE RESULTADOS E IMPACTO**

Se demostró que un esquema de cooperación organizado y articulado desde la sociedad civil puede hacer aportaciones muy provechosas. Los actores políticos apreciaron que la sociedad no solo es ideológica, crítica y contestataria, sino que es capaz de hacer propuestas concretas de altísima calidad técnica, y puede prestar enormes servicios al debate público. Los legisladores y sus asesores se apoyaron mucho en la experiencia y pericia acumulada de los especialistas de las organizaciones sociales. El gobierno mostró apertura y reconoció las aportaciones (entrevista con Orlando Camacho, 29 de enero de 2014).

Un impacto fundamental es que más que lamentarse de las circunstancias complejas, con trabajo y estrategia se actuó sobre las circunstancias y se ejerció un papel protagónico en la toma de decisiones.

Un resultado concreto es la existencia de un buen Código Nacional acusatorio que entrará en vigencia acelerando el ritmo de la reforma en el país.

Los críticos del Código Único argumentaban que además de retrasar el avance de la reforma se corría el riesgo de que las autoridades del sistema de justicia federal (consideradas conservadoras) impulsaran una iniciativa con regresiones en los principios acusatorios, perdiendo batallas que ya se habían ganado en varios códigos estatales vigentes.

Quizá el mayor logro cualitativo de esta experiencia fue que se revirtieron estos temores pues se logró la aprobación de un código acusatorio de vanguardia. Los aspectos más regresivos de otras iniciativas y de reformas estatales aprobadas en años recientes (Chihuahua, Estado de México, Morelos, Baja California) se retiraron del Código aprobado, por lo que desviaciones legislativas y prácticas indebidas que estaban proliferando en varios estados deberán cesar al aplicarse y armonizarse los criterios de la nueva legislación nacional.

Entre los aspectos más regresivos y criticados que se extirparon de la nueva legislación nacional<sup>33</sup> está la ampliación de supuestos por los que se permita la incorporación de pruebas por lectura en la audiencia de debate del juicio oral; expansión del catálogo de delitos graves, lo que reducirá el abuso en la aplicación de la prisión preventiva, la sobrerregulación de la investigación, evitó que los medios de impugnación pongan en riesgo la valoración de la prueba en juicio oral; así como las reglas de prueba tasada (entrevista con Jorge Iruegas, 29 de enero de 2014).II.5 Posibles debilidades o áreas de mejora

Se podría calificar como debilidad la falta de fortaleza institucional del proceso legislativo y la complejidad política. Es decir, quizá de no haber realizado audiencias públicas que persuadiera a los senadores y sus asesores para abrir el debate, se hubiese dificultado más el acceso de las iniciativas ciudadanas.

No obstante, parece que precisamente ante esta situación poco estructurada, una estrategia de participación decidida de alto nivel técnico pudo ejercer liderazgo en un entorno de complejidad y suplir la debilidad del aparato oficial de asesoría y auxilio legislativo.

<sup>33</sup> Ver por ejemplo (Ríos y Cerdio).

---

Sin audiencias, quizá en los foros o por la vía periodística se podrían haber abierto las puertas de las cámaras legislativas. De igual forma, difícilmente habría sido posible un contexto de mayor complejidad y polarización política e ideológica que el de la actualidad y sin embargo la naturaleza técnica del debate permitió blindar el proceso de análisis y aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Desde luego, un servicio civil de carrera y la profesionalización de las comisiones legislativas y su *staff* de asesores garantizaría que se mantuviera un alto nivel técnico en todas las argumentaciones y discusiones legislativas.

---

## **IX APOYO A LOS ÓRGANOS IMPLEMENTADORES LOCALES PARA HACER UN DIAGNÓSTICO DE SUS PROGRAMAS DE DIFUSIÓN Y DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN**

---

### **IX.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

La comunicación con la sociedad es fundamental para la legitimidad del sistema de justicia penal. La metodología de SETEC contempla la difusión como uno de los ejes estratégicos de la reforma (SETEC-INAP 2012: 23). Se tiene el desafío de transmitir y difundir a la sociedad las acciones y avances de la reforma, para mantener el impulso y apoyo social al proceso. Los vacíos de apoyo pueden ser ocupados por las resistencias (Zepeda 2013: 34).

El estudio de seguimiento del Centro de Investigación para el Desarrollo señala como una de las debilidades del proceso de implementación las deficiencias e insuficiencias de la difusión (Cidac 2013).

Una de las aportaciones de esta buena práctica es que el sistema penal no solo debe comunicar la existencia y resultados del nuevo sistema, sino desarrollar una estrategia de comunicación centrado en la ciudadanía, en su demanda de orientación, información y servicios. Lo más importante no es que los ciudadanos sepan que hay una reforma y en qué consiste; sino que reciban la información y orientación que requieren en los casos que entran en contacto con el sistema penal, garantizando que dicha información sea accesible y satisfactoria para ellos.

### **IX.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA**

Esta buena práctica empodera a los órganos implementadores como rectores de la estrategia de comunicación del nuevo sistema de justicia penal y obedece a un modelo centrado en la atención al ciudadano, anticipando y proveyendo sus necesidades de información, así como diseminando los contenidos, alcances y resultados del nuevo sistema de justicia penal.

La dinámica social y política impone un ritmo desafiante a la difusión de resultados y a la gestión de apoyo para las reformas. Si no existe evidencia empírica de los éxitos, los detractores de la reforma podrán alimentar las reservas de los políticos y abrir paso a regresiones. Esto es particularmente grave tratándose de la reforma pe-

nal, en virtud de que es claro que los resultados más espectaculares no se producirán en corto plazo, por ello, como señala Robert Varenik (2009, 67), debe pensarse en formas alternativas de medir impactos de las reformas y variaciones en la percepción de la ciudadanía en el corto plazo: "...la vida política no nos permite esperar para ver los cambios cuantitativos de un impacto [...], se tienen que ver formas rápidas de medir el impacto [...] en ambientes políticos volátiles, la falta de incorporar variables para medir el impacto puede resultar en una contra reforma" (*Ibidem*).

### **IX.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES**

En esta buena práctica se documentaron las siguientes fases:

- Reclutar a un equipo de consultores en materia de estrategias de comunicación
- Documentar y aceptar la necesidad de mejorar la estrategia de comunicación
- Elaborar un diagnóstico de las diversas acciones y programas de difusión de la reforma realizados por los órganos implementadores en los estados
- Validar el diagnóstico
- Proponer como alternativa el modelo de comunicación ciudadana
- Estimar las brechas y necesidades para desarrollar la estrategia de comunicación ciudadana
- Impartir talleres específicos
- Acompañar y dar seguimiento a los programas y actividades desarrollados por los órganos implementadores y evaluar el resultado y las transformaciones derivadas de la intervención

#### ***Reclutar a un equipo de consultores en materia de estrategias de comunicación***

Se decidió realizar una intervención para elaborar un diagnóstico y apoyar a los estados en el desarrollo de una estrategia integral de comunicación para el nuevo sistema de justicia.

Para ello se contactó a un equipo de consultores, especialistas en e-gobierno y atención ciudadana iniciativa de e-gobierno. Tomás Orozco (Director de los creativos del PASJ), Irak López y Carlos Castañeda. Asimismo, otro consultor es Abraham Millares quien desarrolló campañas de comunicación de la Presidencia de la República para el gobierno Federal de México de 2006 a 2012.

#### ***Documentar y aceptar la necesidad de mejorar la estrategia de comunicación***

Se visitaron siete estados para conocer las áreas de comunicación del nuevo sistema de justicia<sup>34</sup>. Independientemente de que estaban en fases distintas del proceso de implementación había problemas en común. Hacían campañas esporádicas; no estratégicas. No medían el impacto ni la percepción (si la población sabía de la reforma y cuál era su percepción o evaluación del nuevo sistema). No contaban con buena administración de recursos. En la forma y en los contenidos eran muy "institucionales", es decir, se manejaban como la mayoría de la propaganda gubernamental que no transmite mensajes, sino que solo menciona que existe la reforma o el organismo implementador. La comunicación estaba desarticulada y diseminada entre las áreas de comunicación de cada institución del sistema penal. O bien solo estaba a cargo de la difusión el órgano implementador o una dependencia, sin tomar en cuenta a las demás instituciones en los mensajes, sin consensos, mucho menos estrategias de lo que se quería comunicar. No estaba focalizada (se hacía para todo mundo, sin considerar que cada medio va a cierto tipo de audiencia) y no existían voceros. Se subestimaba y no se desarrollaba todo el potencial de los medios digitales y las redes sociales, a pesar de que su costo es mucho menor que el de los medios masivos (Entrevista con Jania Arguelles, 29 de enero de 2014).

#### ***Elaborar un diagnóstico de las diversas acciones y programas de difusión de la reforma realizados por los órganos implementadores en los estados***

Estos diagnósticos estatales se desarrollaron entre dos y tres semanas. Comenzaron con una exploración general de los recursos de comunicación del sistema penal y se aproximaron un mapeo de la información disponible. Se revisó la información de Internet en los sitios institucionales y de otras organizaciones, así como elementos que les proveyó el PASJ.

Mediante la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal de la SETEC (ENSIJUP 2012), se mostró a los órganos implementadores (principales interlocutores en los estados del PASJ para este proyecto) la percepción ciudadana sobre el sistema de justicia y los diversos operadores como indicadores de línea de base.

<sup>34</sup> Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla.

Revisaron el sitio Web y redes sociales, interacciones, los buscadores, para identificar cómo es el posicionamiento de los demás órganos implementadores de la entidad, para ver si los mensajes que están diseminando tienen repercusión; analizaron cifras de penetración de medios audiovisuales: si el mensaje coincide con la actividad; qué tanto peso le dan a los medios tradicionales y alternativos; se entrevistó a los responsables para ver qué campañas habían realizado (Entrevista a Tomás Orozco y Carlos Castañeda, 10 de febrero de 2014). Los diagnósticos se centraron en el aspecto operativo y los resultados de las acciones de comunicación, y consistieron “en partir de una realidad de comunicación que tienen los estados que son explícitos...” en virtud de que dichos resultados constan en sus folletos, sitios Web institucionales y otros mensajes a través de los medios de comunicación (Entrevista con Carlos Castañeda el 10 de febrero de 2014).

**Entre las situaciones documentadas por los diagnósticos se pueden mencionar:**

En algunos casos se constató que el teléfono de contacto no correspondía al área o que ya no era el teléfono del funcionario que antes estaba encargado, o entraba a un buzón al que nadie le daba seguimiento.

Con buena voluntad (Oaxaca y Nuevo León) se contesta el teléfono, pero no es un funcionario debidamente capacitado para atender al público que, además, comparte esa función con otros encargos laborales.

En general los sitios Web de las instituciones comunicaban poca información y no se habían segmentado los públicos; la difusión había sido insuficiente y desarticulada.

Se documentó desconocimiento de las propias instituciones sobre la reforma penal. Las áreas de comunicación social están rebasadas. Tres o cuatro personas dedicadas a comunicación, transparencia e imagen del titular. “Daba pena agregar la función de difundir el nuevo sistema a la carga de trabajo de las áreas de comunicación” (entrevista a la Mtra. Volga de Pina, directora general de Planeación, Capacitación y Difusión del órgano implementador del estado de Puebla, 10 de febrero de 2014).

Hay órganos implementadores que tienen un presupuesto anual de cinco millones de pesos y dedican a comunicación 100 mil pesos anuales (Entrevista con Abraham Millares, 10 de febrero de 2014).

Lo poco que se ha comunicado se concentra en los juicios orales; lo cual es una parte muy reducida respecto de una serie de mecanismos como la justicia alternativa, la presencia del juez, salidas alternativas, entre otros.

Existe una alta rotación y poca profesionalización de la función de comunicación social. Además de los frecuentes cambios, se contrataba a reporteros judiciales o ingenieros improvisados como directores de áreas de comunicación.

Las instituciones están atrapadas en el día a día, con visión de corto plazo y queda poco espacio para la reflexión y la revisión de la estrategia. La agenda de la institución la establece la relación con los medios y la nota del día.

No se consultaba a todos los operadores sobre la estrategia de comunicación, o bien alguno de ellos está sobrerrepresentado o predomina en los mensajes. Por ejemplo, en Hidalgo donde el órgano de implementación depende del Poder Judicial, se daba esta preeminencia y falta de participación de otros operadores. En Nuevo León igual que Hidalgo el órgano implementador llevaba las campañas, pero sin validar mensajes (Entrevista con Jania Argüelles, 29 de enero de 2014).

Existía en el órgano implementador de Oaxaca una Comisión de Difusión, pero la información era muy institucional.

En otros casos había falta de coordinación entre las áreas de comunicación de los diversos operadores.

La comunicación social estaba muy bien estructurada (gobierno del Estado de Puebla) y articulados los mensajes (se sabe quién contesta qué) pero no se ha incorporado en esa dinámica al órgano implementador y los diversos operadores. Se registraron mensajes distintos y que no se toman en cuenta el uno al otro. En dicho estado solo el tribunal y procuraduría tienen áreas de difusión, mientras que la Secretaría de Seguridad Pública y la Defensoría Pública no (entrevista con la Maestra Volga de Pina).

Se encargó un estudio de impacto en Puebla por parte del órgano implementador. La gente recordaba el mensaje de la radio y medios (“más humano, más eficaz, más transparente”) pero no conocía el folleto (entrevista con Volga de Pina).

Se utilizaban espectaculares y folletos en la campaña de difusión de Puebla, pero se suspendió la transmisión de *spots* en las regiones de Teziutlán y Huahuchinango, en virtud de que en ese entonces se acordó postergar la entrada en vigor del nuevo sistema.

Los órganos implementadores tenían campañas de comunicación, más no una estrategia de difusión. Daban datos: “se capacitó a tantos ministerios públicos”, “se inauguró nuevo edificio”), pero sin ningún referente ni vinculándolo con una intención, un resultado o impacto. No se decía mucho del sistema ni se daba información útil para el ciudadano.

En Oaxaca se documentó, lo que se consideró un acierto, haber logrado que la información de la reforma no se asociara solo con los juicios orales, pues han trabajado mucho en comunicar los resultados de la justicia alternativa. El órgano mostró buenas estrategias a pesar de la escasez de recursos; también realizan estrategias *ad hoc* para cada región, tomando en cuenta las peculiaridades locales. Hacen campañas focalizadas.

El grado de resistencia de los propios funcionarios, los medios y la opinión pública al nuevo sistema es variable. Hay estados con serios desafíos para el cambio institucional como Chihuahua. El cambio cultural y de procesos de los órganos ejecutores hace que sea más difícil su ejecución. Se constata resistencia interna al cambio. También inciden en el proceso motivos históricos o eventos paradigmáticos que implican mayor desafío al cambio, ya sea para consolidarlo, acelerarlo o focalizarlo en cierto ámbito del sistema penal.

### **Validar el diagnóstico**

Con base con el diagnóstico de cada estado se preparaba una presentación específica y se diseñaban los talleres para validar el diagnóstico. Entre septiembre y octubre se impartieron cursos de sensibilización (con el periodista Marco Lara); talleres de estrategias de comunicación; plataforma de alianzas; metodología para el mapeo de medios (Entrevista con Volga de Pina y Abraham Millares, 10 de febrero de 2014).

En general, los órganos implementadores y las áreas de comunicación de los operadores admiten la evidencia del diagnóstico, por lo que “hacen propia” la problemática, su interpretación y su impacto en la difusión adecuada del nuevo sistema de justicia penal y de la imagen de las organizaciones del sistema de justicia.

### **Proponer como alternativa el modelo de comunicación ciudadana**

Un salto cuántico para los asistentes fue cambiar de foco: de una visión de comunicación centrada en los objetivos de las autoridades, se pasó a un modelo enfocado en las necesidades de información del ciudadano (entrevista con Volga de Pina)

Los consultores plantearon mecanismos basados en el enfoque ciudadano. Se hizo un primer taller con áreas de las cinco instituciones involucradas en la implementación. Un taller básico sobre los temas de la reforma y cómo los iban a manejar ellos frente a los cuestionamientos de los periodistas. En un segundo taller participan las áreas de comunicación social y los responsables de las redes sociales en las cinco instituciones (entrevista con Volga de Pina).

El modelo de comunicación ciudadana, más que modelo ideal es una estrategia formal explícita de acercar información al ciudadano. Se compartieron buenas prácticas de Internet y redes sociales insistiendo en que hay necesidades específicas por lo que no hay modelos estándar. Todas las acciones deben ser adecuadas a las circunstancias y necesidades de cada entidad (entrevista a Tomás Orozco).

El ciudadano que entra a la página de Internet o a las redes sociales necesita respuestas. Muchas veces se consulta la página cuando se entra en contacto con el sistema penal, en este caso lo que quiere la persona es saberse manejar con cierta certeza en el sistema de justicia, conocer sus derechos y garantías ante un evento catastrófico. Los estados se concentran más en los avances, las estructuras, las nuevas funciones, presupuestos, pero no hay el esfuerzo para transmitir las posibilidades, recursos y servicios a víctimas e imputados.

### **Estimar las brechas y necesidades para desarrollar la estrategia de comunicación ciudadana**

El diagnóstico arroja los recursos que dispone para comunicación el sistema. En los talleres participan las áreas de comunicación de los operadores, sin embargo, la cantidad de recursos no es lo que define las acciones; se necesita una estrategia que debe instrumentar el órgano implementador para que cada operador incorpore sus necesidades de comunicación. Se ha caído en la tentación de que es un solo mensaje del nuevo sistema y que basta para todos los operadores, pero cada ámbito del nuevo sistema (justicia alternativa, atención a víctimas, investigación criminal, servicios de policía) tiene necesidades específicas, a veces aparentemente contrarias.

Se persuade acerca de la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías de la información y los recursos disponibles. Se sugiere que se considere Internet como un elemento preeminente de su estrategia de comunicación. Además de

accesible, Internet y las redes sociales son utilizados por los medios como fuentes (resonancia y replicación de las redes sociales) y tienen gran penetración entre los jóvenes. “Si no está en Internet no existe”. Todos los mensajes e instrumentos tienen cabida, y con mayor grado de detalle en Internet (como comerciales, spots). Se verificó que existe una penetración de 30 a 60% en los estados, pero para calcular su impacto, se sabe que 90% de los usuarios potenciales tiene algún familiar con acceso a Internet.

Si la autoridad no llena los vacíos en redes sociales o en la Web se llenarán con información de rumores o prejuicios. Asimismo, se advierten los peligros de no participar en redes sociales. Se debe alinear con la política de medios y los criterios de los operadores para que no se “caiga” el mensaje. Aunque el lenguaje sea distinto para cada medio y público, el mensaje debe ser el mismo.

Las preguntas y solicitudes de información más recurrentes pueden guiar los ajustes de los contenidos de las páginas Web. A las personas les interesa: ¿dónde está un detenido? ¿Dónde levantar actas de hechos? ¿Qué se necesita para denunciar y dónde hacerlo? ¿Qué pasa si te citan como testigo? ¿Qué hacer si me piden dinero, si me torturan, si me extorsionan? ¿Qué ocurre si eres migrante? ¿Cómo funcionan los programas de mujeres, como operan los centros integrales de justicia para la mujer? A los ciudadanos les da lo mismo si es nuevo o viejo el sistema, lo que les interesa es resolver su problema y ganar certeza en el proceso. Debe ser accesible, utilizar una arquitectura de la información, un diseño que anticipe las necesidades del usuario, ser muy intuitivo, amigable y accesible (entrevista con Volga de Pina).

Al principio había resistencia al cambio porque se consideraba que Internet y las redes sociales eran “solo para chavos”, pero se siembra la inquietud de que se debe usar por la preeminencia de estos medios. Se deben desarrollar formas creativas. Las áreas de comunicación estaban en su zona de confort, ya tenían su medio (el periódico más leído), pero no medían su impacto (entrevista con Abraham Millares).

Un argumento convincente para los asistentes a los cursos fue que debían articular los mensajes en torno a una estrategia de comunicación. Frente al modelo de justicia penal acusatorio y con el enfoque ciudadano se estimaron las brechas, respecto del diagnóstico documentado. Se pusieron en la mesa las carencias y necesidades de las áreas de comunicación para poder diseñar una

estrategia alineada con los objetivos de la reforma y con el avance en su implementación (entrevista con Jania Argüelles).

La estrategia, además de generar consensos sobre los fines y objetivos de la comunicación, implica desarrollar un mapa de actores, programar los recursos y las acciones, dar seguimiento y evaluar el desempeño y los resultados.

La comunicación debe de estar alineada con los objetivos y políticas públicas del nuevo sistema. En cada estado se busca enfatizar ciertas áreas, por ejemplo en Chihuahua es muy importante la atención a víctimas; en Morelos, la atención a los problemas de inseguridad; como en Puebla y Oaxaca, el acceso a la justicia para los indígenas.

Se impulsa el empoderamiento de los órganos implementadores como coordinadores de la estrategia de comunicación, tanto para lograr la gobernabilidad de la información, homologar y consensuar mensajes y hacer un mejor uso de los escasos recursos materiales y económicos. Por ejemplo, en Morelos se están apoyando en el área de comunicación de la Secretaría de Gobierno, que tiene más creativos y recursos, lo que les permitirá lograr mejor comunicación por más tiempo para impactar. El órgano implementador de Puebla solicitó recursos a SETEC para su portal de Internet y recibió apoyo del PASJ para hacer la propuesta y la maqueta del sitio<sup>35</sup> (entrevista con Jania Argüelles).

Las áreas de comunicación de los operadores tienen presupuestos amplios, discrecionalidad y autonomía, por lo que gozan de pocos incentivos para sujetarse a estrategias centrales. El órgano implementador no los puede obligar ni puede ser el que ejecute las acciones de difusión, pero puede convencerlos de una estrategia de comunicación conjunta (bajo la coordinación del órgano implementador), que no desplaza los esfuerzos y agendas particulares de cada operador (como la prevención del delito que no suele estar dentro del sistema de justicia penal ni de la reforma), pero una adecuada articulación incrementaría el impacto de los recursos destinados a estas acciones. También el liderazgo del titular del órgano implementador puede abonar mucho a esta coordinación, persuadiendo al titular de las entidades operadoras. No se invade la responsabilidad, pero se hace una labor de sistematización, que alguien tiene que ejecutar como el mapeo de las agencias del ministerio público en la ciudad con aplicaciones de mapas.

<sup>35</sup> [www.puntogob.mx/puebla](http://www.puntogob.mx/puebla)

### **Impartir talleres específicos**

Como herramientas para la construcción de esta estrategia y seguimiento del impacto de las acciones de difusión, el PASJ impartió los siguientes talleres:

1. Estrategia en Internet
2. Estrategias y sitios Web
3. Estrategia y redes sociales
3. Estrategias y atención ciudadana

Estos talleres de comunicación estratégica se impartieron en los siete estados, trabajando en la definición de mensajes, elección de voceros, medios digitales (redes sociales), una buena página Web. (Entrevista con Jania Argüelles, 29 de enero de 2014)

Entre los asistentes (funcionarios de las áreas de comunicación social de los operadores y del órgano implementador) se tuvieron buenos perfiles, aunque se verá más adelante que en algunos estados no participaron los directivos, pero en la mayoría lo hicieron y acudieron profesionales de la comunicación con muy buenos perfiles.

Se pueden sintetizar las mayores aportaciones de estos cursos, de acuerdo con los mismos operadores:

- Campañas, no; estrategias de comunicación, sí
- Modelo de comunicación ciudadana
- Empoderamiento del órgano implementador como coordinador de la estrategia y gobernabilidad de la información
- Participar en redes sociales y aprovechar el potencial de los medios digitales

### **Acompañar y dar seguimiento a los programas y actividades desarrollados por los órganos implementadores y evaluar el resultado y las transformaciones derivadas de la intervención**

En Puebla se han integrado los contenidos de lo que será su página Web y se estima que estará terminado el nuevo portal ciudadano en abril de 2014. Como se ha señalado, se contó con la asistencia técnica del PASJ. También se quiere crear un observatorio e intensificar la vinculación con organizaciones de la sociedad civil (entrevista con Volga de Pina).

En Morelos ya están haciendo encuestas. Se trabajó posteriormente en cómo reorientar campañas y cómo usar los medios digitales (entrevista con Jania Argüelles).

Los consultores del PASJ reportaron avances importantes. En los estados en los que se han realizado diagnósticos y talleres las instancias estatales han cambiado su estrategia de Internet y su contenido. Todavía no los deseables, pero hay cambios evidentes.

Por su parte, Abraham Millares es más conservador al respecto y opinó que apenas está acabando la capacitación por lo que todavía no se concretan muchas acciones y, al menos en el ámbito de sitios Web y manejo de redes sociales, no hubo mucha respuesta y pocos solicitaron retroalimentación.

### **IX.4. EVIDENCIA DE RESULTADOS E IMPACTO**

Por la reciente incursión de la asistencia técnica, las transformaciones en los sitios de Internet de los órganos implementadores, así como de las dependencias operadoras están apenas en etapa de desarrollo, por ello no se puede aún presentar evidencia de sus resultados. Una vez que avance la implementación de las nuevas estrategias de comunicación se volverá a analizar con la misma metodología la realidad de las acciones de comunicación para determinar y ponderar los resultados. Con estas nuevas herramientas se debe apreciar el cambio de enfoque, tanto en la articulación de una estrategia, como en el énfasis del modelo orientado al ciudadano, asimismo el mapeo y seguimiento de los flujos de información debe mostrar un claro cambio de tendencia.

Es evidente que uno de los principales logros de esta intervención es que las áreas de comunicación de los órganos implementadores en siete estados<sup>36</sup> admiten la necesidad de un enfoque estratégico de comunicación. De acuerdo con una directiva del órgano implementador de Puebla existe “compromiso y motivación para intentar cosas nuevas. Es muy útil porque había cosas que no se les habían ocurrido y otras que intuían, pero no sabían nombrar, estructurar y aterrizar o sistematizar” (entrevista con Volga de Pina). Esto se hizo posible con las herramientas y el acompañamiento de los consultores del PASJ.<sup>37</sup>

Un paso fundamental es que se está cambiando el foco de las instituciones a un modelo centrado en el ciudadano; así como la conciencia de que debe instrumentarse una estrategia formal para Internet (particularmente redes sociales).

<sup>36</sup> Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla.

<sup>37</sup> “Sí se ha hecho una diferencia porque quedan con la inquietud de que hay un horizonte más amplio, aunque en ocasiones no sepan o no puedan instrumentarlo” (entrevista con Abraham Millares).

En Puebla se reestructuró su estrategia de comunicación y se está desarrollando el nuevo portal institucional con una concepción integral y orientada al ciudadano. Ya los mensajes no solo afirman que el sistema acusatorio es mejor que el anterior, sino que se dan ejemplos más palpables sobre derechos y ventajas en cada uno de los principales servicios del sistema de justicia. El órgano implementador estatal ha solicitado apoyo al PASJ para medir o evaluar el impacto de la campaña de difusión en medios y, en su momento, su nuevo portal.

En cuanto a los avances específicos que se pueden reportar, el área de comunicación del estado de Hidalgo reorientó sus mensajes tomando en cuenta no solo al Poder Judicial, sino a todos los operadores, y se está haciendo un uso más racional y provechoso de los recursos públicos.

### IX.5. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA

No debe haber exceso de confianza, se ha avanzado, pero falta mucho por hacer en comunicación y difusión. Se deben redoblar esfuerzos para que los órganos implementadores apliquen en sus prácticas cotidianas las competencias desarrolladas. Deberían continuar los talleres intensivos en producción de *spots* con bajos costos, entrenamiento para voceros, la producción de campañas (entrevista a Abraham Millares).

Se observaron dificultades para transitar al paradigma del modelo de información centrado en el ciudadano. Esto ha sido muy evidente en Puebla, Morelos, Hidalgo y Oaxaca (entrevista a Tomás Orozco, 10 de febrero de 2014).

La heterogeneidad de los funcionarios que se beneficiaron de los talleres fue una constante. En Puebla sí acudieron a los talleres los titulares del área de comunicación de las instancias operadoras, lo mismo que en Chihuahua y, en menor medida, en Nuevo León y Oaxaca; sin embargo en los otros tres estados solo iban al inicio, o a las primeras sesiones, y enviaban durante todo el evento a personal de menor rango y sin capacidad de decidir en el diseño e instrumentación de las políticas de comunicación recomendadas (entrevista a Abraham Millares).

Sería muy importante involucrar a las organizaciones no gubernamentales en los talleres (como lo hicieron en Chihuahua y en Nuevo León, aunque en este último solo al principio, ya que son aliados fundamentales en las estrategias de comunicación (entrevista a Abraham Millares)). La directora general de Planeación, Capacitación y Difusión del órgano implementador del estado de

Puebla puntualizó que debe intensificarse la participación del órgano en foros y en eventos académicos y sociales, así como realizar acciones de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil.

Se requiere de recursos y personal mejor capacitado. Varios estados prefieren no participar en las redes sociales hasta no tener personas competentes que abonen y no distorsionen los mensajes al momento de interactuar en estos medios en los que surgen desafíos con gran celeridad. De igual forma, no se puede lanzar un teléfono de contacto si no se cuenta con un centro de atención telefónica adecuado y con personal calificado (a veces ni una recepcionista que se encargue de atender el teléfono). Por eso algunos funcionarios lo ven poco factible y no se atreven a imaginarlo, pues es difícil atender interactivamente al ciudadano.

Para el consultor Abraham Millares, los cambios todavía están por concretarse. Opina que no hay muchos como resultado del diagnóstico que realizaron en junio de 2013; él ha seguido monitoreando los medios de comunicación e Internet y no ha encontrado alguno significativo. “Hay quien no ha twitteado hace seis meses” (entrevista a Abraham Millares).

No fluye la información para comunicarla y difundir los logros del nuevo sistema. Dado que es un sector políticamente muy sensible, las dependencias no suelen compartir información para su difusión, aunque esta sea favorable y de gran valor comunicacional.

Debe de profesionalizarse y desarrollar todo el potencial de las estrategias de comunicación, pues a veces las dependencias de comunicación social se convierten en oficinas de imagen del titular y de control de daños cuando algo sale mal. Se deben asignar más recursos humanos. Los órganos implementadores necesitan al menos un especialista (por ejemplo, en el órgano implementador de Puebla, la directora general de Planeación lleva TIC, infraestructura y comunicación).

Se debería poder contratar consultorías externas que midan y desarrollen campañas que traduzcan el lenguaje jurídico al lenguaje de la gente.

## X EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA CAPACITACIÓN Y VIAJES DE ESTUDIO

### X.1. INTRODUCCIÓN

En el sistema de indicadores de seguimiento del PASJ el tema de la evaluación de la capacitación es vital porque existe el consenso de que la capacitación es una de las áreas estratégicas para el arraigo de las buenas prácticas del nuevo sistema de justicia. Por otra parte, una cantidad muy significativa de los recursos ejercidos por el PASJ se canalizan a actividades de capacitación, formación y profesionalización. A marzo de 2014, el PASJ había capacitado 13,370 servidores públicos del sistema de justicia penal en coordinación con los poderes judiciales estatales, procuradurías, defensorías públicas, policía de investigación, áreas de justicia alternativa, dependencias encargadas de atender y apoyar a las víctimas del delito y unidades de servicios previos al juicio (PASJ abril de 2014: 4).

El objetivo del proyecto de evaluación de impacto de la capacitación y viajes de estudio es medir la efectividad de la capacitación, utilidad para el trabajo cotidiano del personal capacitado y ventajas y retos institucionales para aplicar lo aprendido (fortalezas y debilidades). Un documento del PASJ lo define como “medir los cambios en el comportamiento de los alumnos del PASJ en el trabajo, en coordinación con los equipos técnicos y las contrapartes del gobierno, sobre la base de una revisión de la metodología desarrollada por MSI en junio de 2011” (PASJ julio de 2012: 3).

Además de evaluar las actividades internas de capacitación y mostrar a USAID el impacto de las mismas, también se hacen recomendaciones tanto de los programas, como a los operadores del sistema penal, para mejorar la capacitación y su impacto.

Se han evaluado las capacitaciones en Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca y Morelos (*in situ*), y los viajes de estudio de funcionarios del sector justicia a Monterrey (Nuevo León) y Morelos en México, así como viajes de estudio a Santiago de Chile, Chile; Medellín, Colombia; y Los Ángeles, Estados Unidos.

Se han realizado seis evaluaciones entre 2011 y 2014 (cuatro de las capacitaciones y dos de los viajes de estudio).

### X.2 PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

Un desafío en los sistemas de justicia en Latinoamérica ha sido la falta de profesionalización de los funcionarios (Pásara, 2004, 555)<sup>38</sup> y, en la instrumentación de la reforma se reporta que suelen persistir rezagos y sesgos en los sistemas de nombramientos de los funcionarios que se incorporarán a las dependencias del sistema o cambiarán de adscripción a raíz de la reforma (Hammergren, 1999, 11). Una recomendación en el periodo de transición de la reforma es que los funcionarios que se encargan de manejar el rezago o casos que se tratarán de acuerdo con el antiguo sistema, sean distintos de aquellos que comenzarán la instrumentación del nuevo modelo procesal.

La capacitación es un aspecto fundamental en la implementación de la reforma y una cantidad muy significativa de los recursos financieros canalizados al sistema de justicia penal en el periodo de transición se dedicarán a este sector. Si bien no debe escatimarse en esta inversión, es muy importante, que la gran cantidad de fondos asignados a la capacitación sean parte de una planeación estratégica para los diversos ámbitos del sistema (Hammergren, 1999, 15), anticipando las necesidades de personal impuestas por el flujo de casos esperados,<sup>39</sup> así como revisando que los contenidos, expositores y las técnicas y metodologías de capacitación sean las adecuadas para el contenido de las normas aprobadas en esa jurisdicción; las competencias y capacidades que se busca desarrollar en los profesionales de la justicia penal<sup>40</sup>.

### X.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Se han registrado cuatro evaluaciones del impacto de la capacitación y dos de los viajes de estudio; la metodología ha sido revisada y mejorada. En aras de

38 Para este autor, la escasez de buenos recursos humanos es condicionante para la viabilidad de la reforma.

39 En este sentido Álvaro Vizcaíno (2009, 169) señala: “Al invertirse en capacitación siempre debe tenerse presente el flujo que podrían tener los asuntos...existe una tendencia a querer invertir más en destrezas de litigio oral...olvidando otras partes, quizá menos atractivas, pero que serán más frecuentes en la operación del mismo... en las demás etapas o procedimientos”. El autor refiere el desempeño en audiencias durante la fase de investigación, de medidas cautelares, de planteamiento de salidas alternativas, entre otros.

40 La ex procuradora general de Justicia de Chihuahua, Patricia González ha resaltado la trascendencia estratégica de la capacitación y el ajuste a las necesidades del nuevo sistema establecido por la reforma legal. La propia funcionaria señalaba que en cursos de capacitación en los que se invitó a destacados especialistas extranjeros, estos dedicaban módulos enteros a analizar y desarrollar habilidades para figuras y procedimientos que no se habían adoptado en la legislación derivada de la reforma penal en ese estado. De ahí la recomendación de verificar que se atiendan y consideren las necesidades locales y se incorporen las características y modalidades propias y específicas del modelo procesal adoptado por la legislación particular de que se trate a los modelos de capacitación. Plática informal con la Procuradora de Chihuahua el 6 de marzo de 2007 con motivo de una reunión del seminario de la Red de Justicia en Chihuahua, Chihuahua.

---

extrapolarla como buena práctica se pueden abstraer las siguientes fases en el desarrollo de la evaluación:

- Identificar las competencias relevantes para ser evaluadas y los objetivos de la evaluación
- Definir los criterios para determinar a los operadores susceptibles de ser evaluados
- Determinar la metodología más adecuada para lograr estos propósitos
- Seleccionar una empresa que proporcione el servicio para encuestas electrónicas
- Desarrollar los instrumentos de evaluación coordinada por el área de Monitoreo y Evaluación del PASJ (cuestionarios para quienes habían sido capacitados y entrevistas para miembros del grupo focal)
- Validar los instrumentos con los técnicos de cada área, en plenaria del PASJ y a nivel estatal con las instituciones respectivas (tribunal, procuraduría, defensoría, policía, centro de justicia alternativa y centro de atención a víctimas)
- Desarrollar y verificar los listados y muestras representativas de los operadores capacitados o de los participantes de los viajes de estudio
- Programar las sesiones para la administración de los cuestionarios y solicitar a los enlaces institucionales apoyo para que los servidores públicos del listado acudan al ejercicio
- Realizar el trabajo de campo, aplicando el cuestionario electrónico y llevando a cabo las sesiones con los grupos focales
- Procesar las encuestas en un sistema que va generando resultados y gráficos, y analizar la información recabada en el trabajo de campo
- Se elaboran informes independientes que dan cuenta de los hallazgos de las evaluaciones tanto de las capacitaciones como de los viajes de estudio, mismos que se validan y exponen los resultados tanto de forma interna como, en su caso con las contrapartes estatales para retroalimentar las acciones de capacitación
- Se transfiere la metodología usada para medir el impacto de las capacitaciones a cada institución que ha recibido capacitación

### **Identificar de las competencias relevantes para ser evaluadas**

El seguimiento y evaluación del PASJ eran clave. Se contrató un consultor internacional con mucha experiencia en evaluaciones de impacto. Con su apoyo y acompañamiento se determinó el objetivo y se desarrolló la metodología.

Se atribuyó el impacto al cambio en el comportamiento o en las prácticas del personal capacitado o que participó en el viaje de estudio, al determinar qué tan aplicables y útiles serían sus conocimientos en su trabajo diario y cómo el contexto de la institución les permitía el desarrollo de todo el potencial de las competencias adquiridas. En este sentido también se diseñaron preguntas para detectar limitaciones o ventajas para aplicar estas nuevas competencias: qué los motiva o qué los limita o inhibe; qué estimula o qué desalienta (por ejemplo: apoyo de los superiores, suficiencia de recursos o factores como la carga de trabajo). También se esperaba poder fundar sugerencias para mejorar las actividades de capacitación y diseñar intervenciones puntuales.

### **Definir los criterios para determinar a las personas capacitadas susceptibles de ser evaluadas**

Para fortalecer los resultados de la evaluación se trabajó en desarrollar un perfil muy preciso de las personas capacitadas por el PASJ susceptibles de ser evaluadas. Al desarrollarse la metodología y con retroalimentación de los técnicos del PASJ, en especial del director del JASP (Alejandro Ponce) se acordó que las personas evaluadas deberían de reunir las siguientes características:

- Trabajar en un estado en el que ya opera el nuevo sistema de justicia penal
- Desempeñarse en el nuevo sistema en las funciones para las que fue capacitado
- Que hubiesen transcurrido al menos seis meses desde la finalización del proceso de capacitación. Esto obedece a que se considera que en ese lapso ya se han fijado las prácticas y protocolos del nuevo sistema y las personas tienen suficiente experiencia para juzgar la eficacia y utilidad del proceso de desarrollo de competencias de los cursos y capacitaciones recibidas.
- Haber recibido un mínimo número de horas de capacitación para tener la expectativa de un cambio en el desempeño. Se fijó un mínimo de 110 horas (el promedio de cursos era de 200 horas). Algunos de los cursos para policías van de 240 a 300 horas; los cursos para ministerios públicos, oscilan entre 200 y 300 horas. De igual forma, para los mediadores y asesores victimológicos también se estableció ese umbral mínimo de más de 110 horas.

### **Determinar la metodología más adecuada para lograr estos propósitos**

En la primera evaluación del impacto, tanto de la capacitación como de los viajes de estudio, se determinó desarrollar dos instrumentos: un cuestionario anónimo aplicado en una encuesta piloto a una muestra representativa de las personas capacitadas y un grupo de enfoque al que se le realizaba una encuesta semi-estructurada. Por otro lado, se enfatizaría a las contrapartes la confidencialidad de los resultados ante sus supervisores.

Se optó por dos instrumentos, ya que se reconocía que en la encuesta había un elemento subjetivo “qué pienso yo de mi desempeño y de mi capacitación” (entrevista con Virginia Martínez, directora de Seguimiento y Evaluación del PASJ, 1 de abril de 2014); en tanto que el grupo de enfoque es más cualitativo. En el grupo de enfoque se puede precisar la información, probar algunas de las afirmaciones extremas manifestadas por algunos de los encuestados, así como verificar la evidencia o la justificación de algunas afirmaciones o evaluaciones.

Alejandro Posadas, consultor del PASJ para la evaluación que se realizó en el segundo semestre del 2013 (entrevista de marzo de 2014) consideró muy útil la combinación de la encuesta anónima y el grupo focal. La encuesta arroja un dato más duro pero reducido, en tanto que el grupo focal y las entrevistas permiten acceder a información cualitativa y formular recomendaciones, así como retroalimentar las actividades que en el futuro se realicen.

En un principio se intentó aplicar de forma anónima un cuestionario a los superiores, sin embargo al hacer la prueba piloto de dicho instrumento en la primera evaluación “no se encontró la cooperación necesaria para tener confianza en respuestas válidas” (entrevista con Virginia Martínez, 1 de abril de 2014), por lo que se prefirió no utilizarla y solo invitar a los directivos a participar en el grupo focal.

Los grupos focales se integran de forma aleatoria, mínimo tres, máximo ocho, pero si alguien manifiesta interés en participar se le da oportunidad. El esquema no debe ser rígido para priorizar y maximizar la participación. En estos grupos hubo intervenciones clave.

Se apeló a un esquema de evaluación de impacto que incorpora las últimas tendencias. Este modelo se inclina hacia lo “apropiado” en lugar de insistir en pruebas de control aleatorias (RCT en inglés). En conclusión, se utilizó un diseño no experimental: basado en métodos mixtos; se ofrece y garantiza el anonimato en la recopilación de datos; es reflexivo (al utilizar encuestas electrónicas)

generando además información cualitativa (entrevistas y grupos focales); que proporciona datos confiables e independientes: es estadísticamente menos riguroso que el método experimental, pero la magnitud de la muestra lo hace robusto y adecuado para el contexto y el objetivo del proceso (PASJ abril 2013: 7).

### **Seleccionar una empresa que proporcione el servicio para encuestas electrónicas**

Se propuso adoptar el sistema Survey Mokey, una plataforma de llenado y procesamiento de encuestas en línea. Este paso fue crucial por las siguientes consideraciones:

- Tiene un costo accesible (las encuestas son muy caras si se procesan por una empresa privada)
- Su utilización permite compartir y transferir el mecanismo de evaluación a las contrapartes estatales, que es uno de los objetivos del PASJ <sup>41</sup>
- Es muy fácil de utilizar y administrar
- Genera de manera automática cruces, correlaciones, cuadros estadísticos y gráficos, por lo que un *staff* reducido puede realizar el análisis y reportes de resultados (esta parte se hizo “en casa” por el equipo de M&E del PASJ) a muy bajo costo.

Desarrollar los instrumentos de evaluación coordinada por el área de Monitoreo y Evaluación del PASJ (cuestionarios para quienes habían sido capacitados y entrevistas para miembros del grupo focal).

Este paso es crucial porque establece los reactivos adecuados para captar la evidencia suficiente para fundar un buen análisis.

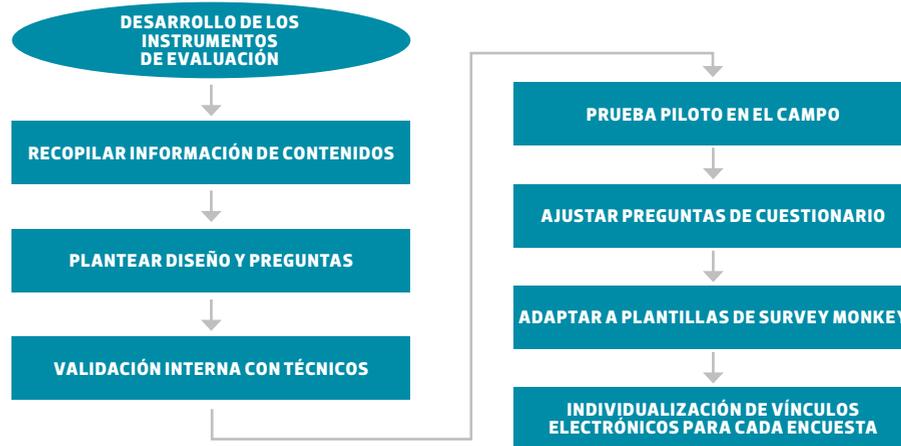
Una vez establecidos los aspectos a evaluar se debe desarrollar un formato que cubra los temas o el ámbito de la evaluación. En este caso el formato desarrollado por el área de Monitoreo y Evaluación del PASJ tuvo tres apartados: 1) habilidades, actitudes y valores; 2) conocimientos técnicos; y 3) aspectos de gestión institucional. Estos formatos se enviaron a los técnicos responsables de la capacitación de cada uno de los seis operadores capacitados por el PASJ mediante cursos o viajes de estudio. Estos seis operadores fueron: jueces, agentes del ministerio público, defensores públicos, policías; asesores victimológicos y mediadores.

41 “Establecer las bases para la eventual transferencia de la metodología para la institución contraparte” (PASJ-USAID julio 2012: 4).

Por ejemplo, en el primer apartado se solicitaba a las personas capacitadas que determinaran en una escala del 1 al 5 si aplicaba esa competencia nunca, ocasionalmente, poco, mucho o siempre. El técnico proponía un cambio de práctica o comportamiento en un ámbito crucial del procedimiento en el nuevo sistema, sin el cual no se podía señalar que se hubiera logrado el objetivo, es decir, detectar una conducta vital para el impacto y la efectividad del desempeño de cada uno de los operadores (entrevista con Virginia Martínez, 1° de abril de 2014)<sup>42</sup>. De igual forma se privilegiaron los conocimientos técnicos de mayor utilidad y relevancia, en tanto que en el aspecto organizacional se evaluaba la difusión de la convocatoria a los cursos, los criterios de selección de los beneficiarios<sup>43</sup> y el seguimiento; si las personas capacitadas o beneficiadas con un viaje de estudio tenían nociones suficientes sobre las buenas prácticas de la gestión institucional; si las dependencias en las que laboraban eran receptivas o les facilitaban que aplicaran las competencias desarrolladas en las diversas actividades de capacitación.

Gráfica X.1

## Proceso del desarrollo de los instrumentos de evaluación



Con base en PASJ-USAID julio 2012: 6; y en PASJ-USAID abril 2013: 5.

<sup>42</sup> En el formato para los beneficiarios de los viajes de estudio se les pedía, dependiendo del rol que tuvieran en el nuevo sistema, jerarquizar entre cinco opciones de habilidades, valores, actitudes que adquirieron o reforzaron a partir del viaje de estudio y que les han sido más útiles (PASJ-USAID abril 2013: 6).

<sup>43</sup> Cómo se verá en algunos casos, se documentó que se enviaba a los cursos a personas que no entrarían a operar el sistema, pero que querían recibir la capacitación aunque su cargo fuera de tipo administrativo o de apoyo.

**Validar los instrumentos con los técnicos de cada área, en plenaria del PASJ y a nivel estatal con las instituciones respectivas (tribunal, procuraduría, defensoría, policía, centro de justicia alternativa y centro de atención a víctimas)**

Una vez recibidos y analizados los formatos se realiza una labor de validación y retroalimentación. En el caso que nos ocupa se hizo una plenaria con los técnicos especializados o responsables de la capacitación de cada uno de los seis operadores, así como con técnicos del PASJ y expertos del más alto nivel del PASJ en el Nuevo Sistema de Justicia Penal (Daniel González, Carlos Ríos, entre otros), así como el propio director del PASJ (Alejandro Ponce). Se analizaron y retroalimentaron los cuestionarios.

De ahí deriva una versión afinada, que se aplica como prueba piloto. En este caso se validó con los operadores de Mexicali, Baja California (jueces, fiscales, policías, agentes del ministerio público), Oaxaca (mediadores) y Nuevo León (asesores victimológicos). Se recibe retroalimentación y se toman notas para ajustes<sup>44</sup>.

Una vez probados los instrumentos en campo se cargaron los cuestionarios en las plantillas en línea de Survey Mokey. Además este mecanismo facilitó enormemente la tarea del reducido *staff* de Monitoreo y Evaluación del PASJ, pues genera gráficos y cálculos de manera automática (se puede agregar o separar por operador, por estado y por otras variables).

Como se describirá más adelante, en la aplicación de los cuestionarios el equipo de M&E del PASJ fue mejorando en el manejo de la plataforma y se auxilió a los participantes para cerciorarse de que cada uno de los cuestionarios quedara registrado y procesado en la plataforma.

**Desarrollar y verificar los listados y muestras representativas de los operadores capacitados o de los participantes de los viajes de estudio**

Una vez definidos estos criterios, se comienza la verificación en la base de datos de las personas capacitadas por el PASJ para determinar el universo de profesionales a evaluar.

<sup>44</sup> Por ejemplo, algunos policías encuestados hicieron la observación de que ciertas preguntas de coordinación estaban redactadas para que las entendiera el ministerio público.

Una primera restricción significativa de este universo son las jurisdicciones en las que ya se ha capacitado al personal del sistema de justicia, pero aún no comienza la operación del nuevo sistema (como en las ciudades de Puebla y Ensenada).

Si cumple con el mínimo de horas de capacitación, se incluye en el listado por operador por estado y región. Se verifica con los enlaces y se realiza un nuevo ajuste para eliminar de la lista a quienes ya no laboran en la institución o han sido trasladados a una región en la que no está operando el nuevo sistema. También hubo algunos casos de policías que habían muerto en el cumplimiento de su deber. De estas restricciones se tomó nota como una retroalimentación para las dependencias del sistema de justicia (el desafío de la rotación del personal y el respeto al perfil y al capital humano de la institución).

Por lo que se refiere a los grupos focales, si eran más de diez o doce personas las que participarían, se hacían dos grupos focales de 4 o 5 personas; si eran pocas las personas se hacía un solo grupo focal con los que estuvieran.

La aplicación de la encuesta al universo de las personas capacitadas que cumplían los criterios para ser susceptibles de evaluación es en opinión de Alejandro Posadas una de las fortalezas metodológicas del modelo: "... me parece que dentro de los mecanismos de evaluación disponibles se optó por una de las alternativas más completas y útiles, pues uno más acucioso podría ser la observación directa, pero además de ser costoso, su complejidad puede hacerla muy subjetiva" (entrevista del 13 de marzo de 2014).

***Programar las sesiones para la administración de los cuestionarios y solicitar a los enlaces institucionales apoyo para que los servidores públicos del listado acudan al ejercicio***

Una vez depurado el listado (solo se incluyen los que cumplen los criterios) se le comunica al enlace en el estado de las dependencias en las que labora el personal capacitado, quienes brindan el apoyo de convocar y confirmar la asistencia de las personas seleccionadas (que en algunos casos tenían que trasladarse de otras regiones, como los defensores públicos en Oaxaca, a quienes el PASJ pagó los gastos de traslado. Cuando eran suficientes personas los técnicos del PASJ o consultor se trasladaban a las regiones).

***Realizar el trabajo de campo, aplicando el cuestionario electrónico y llevando a cabo las sesiones con los grupos focales***

El proyecto piloto en el primer semestre de 2012, dio una lección aprendida que se ha aplicado a las tres evaluaciones de las capacitaciones subsiguientes: no se envían las encuestas por correo electrónico, pues al vencimiento del plazo dado para llenar la encuesta, solo hubo 10% de respuesta y fue necesario un trabajo de coordinación intenso con cada institución. Se encontró que las instituciones limitan el acceso a correos que vengan con ligas de una página de Internet; muchos capacitados no conocían el nombre del director del PASJ (desde cuya cuenta se envió el correo) un número importante no dispone de correo electrónico oficial y no revisa con frecuencia sus correos electrónicos en sus cuentas personales. El equipo de M&E se desplaza con el consultor, se llevan laptops a la institución y se organizan sesiones para la administración de la encuesta antecedida por una presentación en Power Point que explica con detalle cómo se debe llenar la misma.

En esta fase es necesario tener mucho cuidado para que no se generen anomalías derivadas de errores en el llenado o no se realice el envío de la encuesta. Durante el trabajo de campo se tienen que hacer ajustes. Es común que entre 5 y 15% de los citados no se presenten (Entrevista con Jahatziel Toledo, administrador de la base de datos de M&E, 1° de abril de 2014); en otros casos llegan más personas que las citadas, y a veces otras no capacitadas por el PASJ. En ocasiones se presentan personas distintas de las que se enviaron en el listado, por lo cual se lleva la base de datos para verificar si cumplen con los criterios de elegibilidad para la muestra. Solo en el caso de Oaxaca se permitió que participaran en el grupo focal algunos policías, fiscales y defensores públicos capacitados por el PASJ, pero que no cumplían el criterio de las horas de capacitación, aunque tenían interés en aportar).

Incluso en algunos casos, a personas ya verificadas y enlistadas en la muestra no se les aplica el cuestionario por no estar trabajando en el nuevo sistema o en el rol para el que fueron capacitados encuesta (con frecuencia personal administrativo se incorporó en los cursos sustantivos de la dependencia para tener un elemento curricular) porque no estarían en capacidad de contestar preguntas que miden la aplicación de lo aprendido (por ejemplo: ¿Aplica usted escucha activa durante las sesiones de mediación? ) y distorsionarían el resul-

tado de la encuesta. Los directivos en ocasiones no se evalúan porque no reúnen los criterios, particularmente las horas de capacitación, pero si se contempla su participación en los grupos focales (Entrevista con Jahatziel Toledo, M&E PASJ, 1 de abril de 2014).

A partir de la segunda evaluación se dio un curso de inducción previo, se llevaron laptops, se hizo una demostración, para que las personas que se evaluarían pudieran hacerlo. También, dado que las personas convocadas tenían mucha ansiedad y preocupación en relación con el uso que se daría de los resultados, se subrayaba el carácter anónimo del cuestionario y el uso interno que se le daría a los resultados y se les explicaba que el propósito del ejercicio era evaluar las actividades de capacitación del PASJ, no evaluarlos a ellos en su desempeño. Al momento de realizar la encuesta en cada institución, un miembro del equipo de M&E en la Ciudad de México verificaba que el sistema de Survey Monkey hubiese registrado el mismo número de cuestionarios que los que habían sido llenados por los participantes (Entrevista con Roberto Laguna, técnico del PASJ, 1 de abril de 2014).

La mayoría de las preguntas eran de opción múltiple. Las respuestas a las preguntas abiertas se limitaron a 300 caracteres para tratar de que fueran lo más concretas posible y más fácil de clasificar (Entrevista con Roberto Laguna, técnico del PASJ, 1 de abril de 2014) En particular sobre las preguntas al grupo focal (para el cual también se diseñó un cuestionario), se graba el audio a la vez que el consultor toma notas.

***Se procesan las encuestas en un sistema que va generando resultados y gráficos, y se analiza la información recabada en el trabajo de campo***

Una de las bondades del Survey Mokey es que sistematiza la información y genera gráficos para cada pregunta y se puede mantener separado por región u operador o agregar por estado, por operador, por pregunta, etc., lo que ayudó mucho al equipo de Monitoreo y Evaluación del PASJ y a los consultores en su análisis (Entrevista con Roberto Laguna, técnico del programa, 1 de abril de 2014).

Se codifica y sistematiza la información y se analiza, integrando e interpretando las tablas y gráficos que muestran las distribuciones de las respuestas de los cuestionarios, se revisan y citan las entrevistas para ilustrar los argumentos y la evidencia cuantitativa.

***Se elaboran informes independientes que dan cuenta de los hallazgos de la evaluación de las capacitaciones y de los viajes de estudio. Se validan y exponen los resultados tanto de forma interna como, en su caso, con las contrapartes estatales para retroalimentar las acciones de capacitación***

En estos documentos se describe la metodología, los hallazgos y las conclusiones (se determina el impacto y utilidad de las acciones de capacitación) y se hacen recomendaciones (se presentan las áreas de oportunidad y se formulan propuestas).

***Se transfiere la metodología usada para medir el impacto de las capacitaciones a cada institución que ha recibido capacitación***

Un paso fundamental en el proceso y que aporta a los objetivos del PASJ es que se ha transferido la metodología y la tecnología a los órganos implementadores de los estados y a las instituciones del sistema penal, desarrollando la capacidad y competencias para dar seguimiento por sí mismos al impacto de sus actividades de capacitación.

La asistencia técnica en el uso de Survey Monkey les permitirá desarrollar estas tareas a bajo costo y con solidez técnica en los cálculos y desarrollo de gráficos. También se les puede apoyar en el análisis de la información resultante.

**X. 4 REFERENCIA EN PARTICULAR A LA EVALUACIÓN DE LOS VIAJES DE ESTUDIO**

Si bien esta actividad se nutrió de las lecciones aprendidas durante las primeras dos evaluaciones de capacitación y la metodología es muy similar (ver gráfica IV.2), es importante subrayar algunas de sus modalidades y resultados.

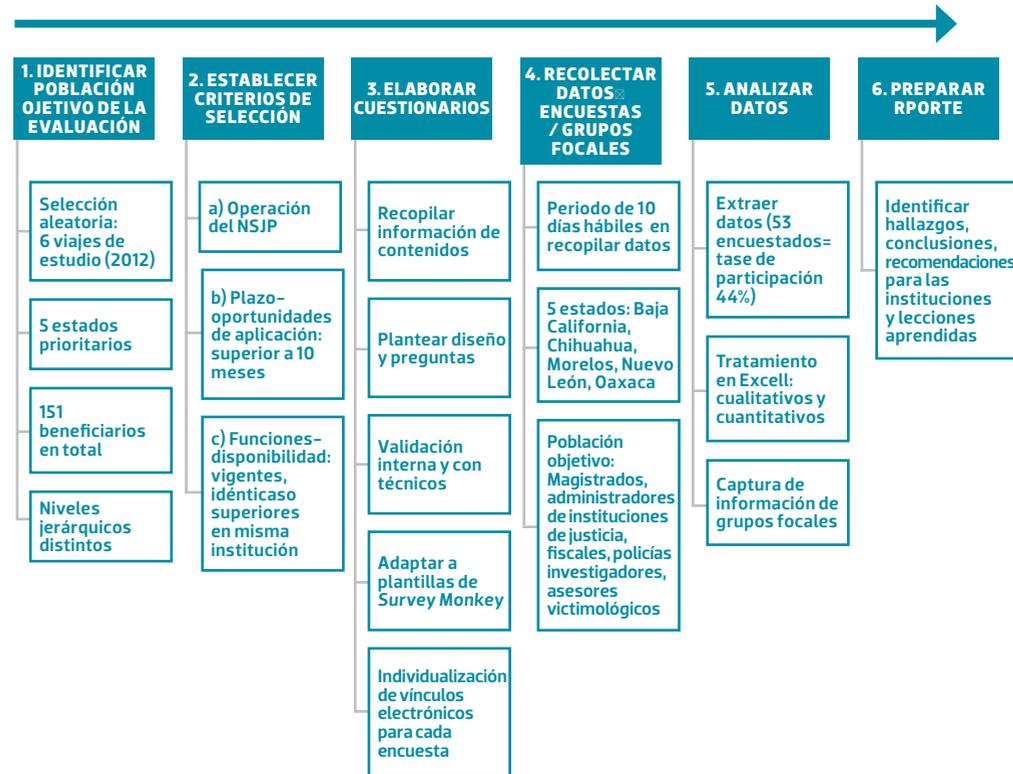
En virtud de que son actividades mucho más costosas que las capacitaciones a través de cursos *in situ*, su justificación debe basarse en propósitos estratégicos, fundamentalmente la sensibilización y motivación de altos funcionarios o la especialización y habilitación como formador de formadores de algunos operadores destacados. También los viajes presentaban a los asistentes evidencia sobre los modelos de gestión institucional considerados buenas prácticas internacionales.

De igual forma, el instrumento de evaluación logró acreditar el vínculo causal entre los viajes de estudio y la sensibilización, motivación para impulsar la reforma penal; adquisición y aplicación del conocimiento; desarrollo y aplicación de competencias y especialización; conocimiento y valoración del nuevo

modelo de gestión institucional. Contribuyen a alcanzar los objetivos de la reforma al sector justicia.

Se reporta por los participantes que “se les abre el panorama”, sobre todo cuando van magistrados, legisladores y directivos de alto nivel se logra persuadir y motivar para apoyar los procesos de reforma y ganar su confianza en la viabilidad del nuevo sistema de justicia penal. Se hacen vínculos con colegas de otras latitudes que después son invitados por las propias instituciones locales a llevar a cabo actividades docentes y de asistencia técnica en el desarrollo de la legislación o adopción del modelo de gestión (PASJ, 2013, 31 y 32).

**Gráfica X.2**  
**Proceso de e valuación de los viajes de estudio**



Tomado de PASJ, 2013, 5

En este sentido se documentó que tales vinculos son especialmente útiles para: i) aprender mejores prácticas, ii) conocer políticas públicas efectivas; y iii) entender el diseño de estructuras institucionales (PASJ, 2013, 32).

Se concluye que son muy valiosos como modalidad de capacitación. Además de conocimientos y competencias se reporta por los participantes la adopción o fortalecimiento de valores o actitudes como el compromiso y la confianza (“ahora confío en que tengo las habilidades para mediar efectivamente en los conflictos”, refería una de las personas que participó en el ejercicio PASJ 2013), también se destaca en las evaluaciones que el impacto positivo individual en ocasiones trasciende al institucional.

Una lección fundamental aprendida que subraya el reporte para desarrollar todo el potencial positivo de estas actividades es que “El impacto institucional depende de i) la efectividad de la selección de beneficiarios, ii) la jerarquía, iii) la existencia de un plan de implementación y iv) del seguimiento a beneficiarios e instituciones” (PASJ 2013a, 31).

**X.5 EVIDENCIA DE RESULTADOS E IMPACTO**

***El impacto positivo de la capacitación del PASJ es acreditado por el estudio***

La metodología y el desarrollo de esta evaluación del impacto de la capacitación es una buena práctica en virtud de que permitió a un costo muy razonable documentar con evidencia sólida el impacto positivo de la capacitación, con ayuda del propio staff del área de Monitoreo y Evaluación del PASJ y con el apoyo de consultores se pudo.

Los principales hallazgos: los profesionales del sistema de justicia penal de México capacitados por el PASJ han adquirido conocimientos y han desarrollado competencias que utilizan regularmente en su trabajo, y han modificado sus prácticas cotidianas precisamente en el sentido que requiere la vigencia y arraigo del sistema de justicia acusatorio. Sobre todo, la metodología pudo demostrar de forma robusta la relación de causalidad entre dichos conocimientos, competencias y prácticas, las actividades de capacitación del PASJ (PASJ, 2012, 24).

**Calidad de la capacitación.** Los instrumentos indican que tanto los policías, ministerios públicos, jueces, defensores públicos, mediadores y asesores victimo-

lógicos beneficiados por las actividades y programas de capacitación y desarrollo de competencias consideran de gran calidad los cursos auspiciados por el PASJ. Sus niveles de satisfacción también fueron muy altos. Recurrentemente los capacitados referían que la capacitación de USAID era la mejor que habían recibido<sup>45</sup>.

Los operadores que mejor evaluaron las actividades de capacitación fueron los mediadores, destacando su solidez y los vínculos que desarrollaban con especialistas y capacitadores del PASJ.

**Utilidad práctica para el trabajo que desempeñan.** Los operadores consultados consideran muy útiles y prácticas las competencias desarrolladas. Atesoraban sus notas y materiales de los cursos. La capacitación les permitió innovar e introducir en su labor cotidiana planteamientos y argumentos jurídicos de vanguardia. Por ejemplo, el consultor indicó que una fiscal de Morelos llevó adelante un caso de homicidio sin cuerpo del delito, apoyándose en la consulta y sus profesores.

El operador más exigente de la capacitación recibida son los jueces. Prefieren que en los cursos no participen otros operadores del sistema y aprecian mucho que en las actividades de capacitación se involucre a juzgadores latinoamericanos o de otros estados.

**Capacitación con enfoque de coordinación interinstitucional.** En la buena práctica de las simulaciones de audiencias interinstitucionales, un área de oportunidad de las actividades de capacitación son los cursos separados por tipo de operador, lo cual es la práctica más común. Uno de los aspectos muy bien evaluados de las capacitaciones del PASJ es que se dan de forma interinstitucional. Por ejemplo en Chihuahua los profesionales del área de atención y servicios a víctimas (personal jurídico, psicólogos, servicio social) referían que en el curso auspiciado por USAID era la primera vez que habían trabajado juntos y les impactó entender que lo que hacía cada uno, ayudaba e impactaba el desempeño de los demás. A partir del curso empezaron a trabajar coordinadamente.

<sup>45</sup> En otros trabajos de seguimiento de la reforma también se ha documentado que diversos operadores afirman con orgullo pertenecer a “la primera generación”, esto es, las personas que se dedicaron de tiempo completo (antes del inicio de la vigencia del nuevo sistema) a capacitación intensiva en programas y cursos auspiciados por USAID; ya la segunda generación, solo los fines de semana se capacitaba (ya operando el nuevo sistema en actividades de formadores internos de las dependencias (egresados de los cursos de formación de formadores); ya las terceras y posteriores generaciones suelen formarse sobre la marcha como adjuntos o tutelados por operadores de mayor experiencia (Zepeda 2012).

En algunos casos se documentaron y reportaron problemas o evaluaciones adversas. Por ejemplo, en Morelos, al entrevistar a policías capacitados en investigación criminal se constató que no estaban realizando las tareas y actividades para las que habían sido capacitados. La investigación seguía siendo principalmente de gabinete y a cargo del ministerio público, o bien, el personal capacitado no estaba adscrito a las áreas de investigación, por lo que se decidió que no era posible medir el impacto del desarrollo de competencias en su trabajo cotidiano.

**Transferencia de la metodología y tecnología para la sustentabilidad de la evaluación permanente del impacto de los trabajos de capacitación.** Un gran logro del programa fue ilustrar a las contrapartes estatales con la retroalimentación obtenida por la evaluación. Con la asistencia técnica en la metodología y en el uso de la plataforma de Survey Monkey se puede constatar que se ha empoderado a las instituciones del sistema penal y a los órganos implementadores con estas competencias de evaluación.

**Elementos normativos y lecciones aprendidas.** Como se ha señalado, los instrumentos de evaluación brindan además valiosa información sobre áreas de oportunidad y de mejora. Es importante trabajar más en la difusión de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones a las dependencias capacitadas y a los operadores capacitados, pues serían de gran beneficio para guiar intervenciones específicas.

## X.6 POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA

**Competencias de capacitación en las propias instituciones.** Como se ha referido en este y otros reportes de buenas prácticas, hay coincidencia en señalar que el esquema de capacitación intensiva del PASJ aporta a la profesionalización, pero que las instituciones no han podido consolidar sus estrategias y programas de capacitación y profesionalización permanente. A pesar de las acciones de formación de formadores, cuando USAID se traslada a apoyar a otros estados, la efectividad de las actividades de capacitación en las instituciones apoyadas inicialmente decaen, limitándose a capacitación esporádica o de fines de semana y en etapas posteriores, la capacitación se da sobre la marcha con el apoyo de funcionarios de mayor experiencia dentro de la propia institución.

**Fortalecimiento organizacional.** Durante la evaluación de las actividades de capacitación se pudieron constatar los desafíos derivados de la escasez de recursos económicos. Como se hacía referencia en el Informe de Seguimiento de la Reforma, Oaxaca había experimentado problemas para retener a ministerios públicos muy competentes por los bajos sueldos que se ofrecían, emigrando muchos de ellos a Baja California (Zepeda 2012: 56). De igual forma se reportó, al documentar la buena práctica de la Unidad de Medidas Cautelares en Morelos, que a pesar de la motivación de los profesionales de la Unidad, prevalecieron bajos salarios (5,700 pesos al mes) se disponía tan solo de tres vehículos para todo el estado y solo un par de líneas telefónicas. Los profesionales de esas áreas en ocasiones debían poner recursos propios como sus vehículos, líneas de teléfono móvil o comprar gasolina, para cumplir sus tareas (Zepeda 2013a: 36). Las evaluaciones han confirmado estas carencias y el consultor señaló que organizacionalmente detectó una mayor fortaleza institucional y organizacional en Oaxaca (incluso, refiere Alejandro Posadas: “una mística”) lo que permitía enfrentar de mejor manera estas restricciones de recursos; aspecto que no notaba en Morelos donde los profesionales de las áreas más efectivas del nuevo sistema se enfrentaban prácticamente solos al desgaste de las condiciones adversas, por lo que la motivación y el compromiso no parecían suficientes para compensar en el mediano plazo dichas restricciones.

Como se ha documentado en el análisis de otras buenas prácticas y en los estudios de seguimiento (Zepeda 2012: 41) persiste el desafío de la rotación del personal, y la falta de consolidación de un servicio civil de carrera que respete el perfil de los profesionales de la justicia y retenga al capital humano de la institución, que se ha conformado con mucho esfuerzo.

**Retroalimentación del contenido de las capacitaciones.** Si bien los seis operadores califican como muy buena la capacitación del PASJ, los jueces formulan en los instrumentos de retroalimentación algunas recomendaciones que el PASJ ha atendido y que vale la pena referir: Algunos de los jueces encuestados y que participaron en los grupos focales tienen reservas frente a capacitadores anglosajones en virtud de que consideran muy diversa la tradición jurídica del common law y tienen resistencia por considerar que algunas instituciones procesales acusatorias del modelo anglosajón contravienen la tradición romano-

germánica como es el papel poco activo del juzgador y el no tener figuras como la suplencia en la deficiencia de la queja. Asimismo, los juzgadores consideran que los capacitadores de otras tradiciones jurídicas no conocen la trascendencia del juicio de amparo sobre el sistema de justicia penal ordinario. También con mucha frecuencia en los instrumentos de evaluación los jueces refieren que falta mucha capacitación y profesionalización de los ministerios públicos.

**Capacitación no solo para la tropa.** En las respuestas abiertas de las evaluaciones muchos de los participantes opinaron que los directivos y superiores deberían acudir también a los cursos para que comprendan mejor las características y alcances del nuevo sistema y las funciones de los subordinados para que estén más dispuestos y generen mejores condiciones para la prestación del servicio y modifiquen los criterios e indicadores de seguimiento y evaluación del desempeño (este señalamiento fue muy recurrente en Morelos).

**Las instituciones del sistema penal y los órganos implementadores deben continuar con la evaluación interna de sus acciones de capacitación.** Como se ha expuesto, se ha transferido la metodología y la tecnología para evaluar sistemáticamente el impacto de sus actividades de capacitación. Dichas instituciones deben aplicar y analizar los instrumentos para retroalimentar sus actividades y, en su caso, hacer ajustes. Lo ideal sería que contrataran a académicos o consultores externos para que la aplicación de los instrumentos y el análisis de los resultados fuera imparcial.

## XI. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE COORDINACIÓN ENTRE LA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES Y SALIDAS ALTERNAS PARA ADULTOS CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS

“Acabó siendo una bendición el haber `caído´ en el sistema penal, porque me apoyaron a ser mejor persona, superar una adicción y conseguir un trabajo... confiaron en mí”

**Testimonio de usuario de Morelos<sup>46</sup>**

### XI.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Los servicios previos a juicio son una de las buenas prácticas que se han documentado por el PASJ, en virtud de las notables aportaciones que realizan para la eficacia de uno de los derechos, que es deuda histórica en Latinoamérica: el derecho a permanecer en libertad durante el proceso penal. Esta buena práctica que se documentó en Morelos y Baja California, también se implementa actualmente en Puebla y se promueve su introducción en otras entidades.

La buena práctica que aquí se presenta es la vinculación y coordinación de las agencias de servicios previos al juicio (como las UMECA) con organizaciones de la sociedad civil, cuyo objeto social sea brindar los servicios de asistencia y acompañamiento de los imputados en áreas clave para el cumplimiento de las Medidas Cautelares (MC) y Condiciones de Suspensión del Procedimiento a Prueba (SPP), además de brindarles elementos para tener mejor situación y capacidad para reincorporarse a la vida social y productiva.

Es una buena práctica porque con la incorporación y articulación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Red Mexicana de Apoyo a los Servicios Previos al Juicio en Morelos (la Red) se mejoran muchas áreas de desempeño de la UMECA. En primer lugar, se incrementa la cobertura de servicios (antes insuficientes) con lo que ha aumentado el cumplimiento (como se verá,

<sup>46</sup> Citado por Rosario Martínez, Con Decisión Mujeres por Morelos, A.C., entrevista del 27 de mayo de 2014.

se toleraba el incumplimiento por la insuficiencia o imposibilidad de obtener servicios). Asimismo, se documentó que los servicios brindados por la Red son de mayor calidad, que los proporcionados por las dependencias del sector público. Los entrevistados reconocen un “cumplimiento real” porque se reporta el empoderamiento y desarrollo de competencias en los imputados para su reincorporación social, laboral y productiva a la sociedad.

La Red, iniciada y liderada por Acciona Transformando Caminos para SER y HACER AC-Acciona, y Con Decisión Mujeres por Morelos, AC (Con Decisión), incorpora hoy a otras dos organizaciones, Clínica Multidisciplinaria de Tratamiento a las Adicciones, AC (CLIMTA) y Creativería Social, que integran una amplia gama de servicios.

Es bueno articular diversas organizaciones con distintos perfiles y puntos fuertes que pueden dar una respuesta integral que ayude a los imputados a cumplir sus condiciones, apoyando a la UMECA a dar un seguimiento adecuado. Las organizaciones de la Red prestan muy buenos servicios con su infraestructura, equipamiento y capacidad técnica y humana (Entrevista a Jonathan Villalba Lezama, representante de Creativería Social, A.C., 27 de mayo de 2014).

Como se ha puntualizado, la buena práctica no es la Red en sí misma, sino su coordinación con la UMECA de Morelos para que esta sistematice y obtenga mayor utilidad social de los servicios que prestan las organizaciones de la Red. Esta coordinación concreta los esfuerzos de “un par de años en que se ha picado piedra” para consolidar y articular las relaciones del gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Ambas partes han realizado una notable sinergia, potencializando su capacidad de respuesta y alcanzando sus objetivos como organizaciones. “Ambas partes lo agradecen” (Entrevista con Lorena Pérez Murillo y Jutzui Cruz Ávila, representantes de Acciona: Transformando caminos para SER y HACER A.C., 27 de mayo de 2014).

En palabras de una especialista del PASJ, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos institucionales que brindan servicios previos al juicio “es una buena práctica porque incide en los derechos del imputado. Les ayuda a cumplir las medidas y condiciones. Algunos siguen en las terapias aún más allá de la obligación impuesta por el juez, y otros buscan extender este apoyo a sus familiares y amigos” (Entrevista con Anel Pineda<sup>47</sup>, 27 de mayo de 2014).

<sup>47</sup> Coordinadora de Servicios Previos al Juicio del PASJ de USAID en México.

Cuando se seleccionó esta buena práctica para ser documentada, el equipo de monitoreo y evaluación del PASJ, que fue quien coordinó e impulsó este proyecto, planteó que en el trabajo de campo se debía documentar el alcance, cobertura y calidad de los servicios proporcionados por las organizaciones de la Red Mexicana de Apoyo a los Servicios Previos al Juicio en Morelos, así como ponderar su impacto, detectando áreas de oportunidad.

Otra de las hipótesis es que si se documenta que la operación de los servicios brindados por las organizaciones de la sociedad civil están dando buenos resultados en el cumplimiento de las medidas cautelares y las condiciones de suspensión del proceso a prueba, entonces sí se podría explicar lo que había ocurrido en la proporción de asuntos en los que se había reportado el incumplimiento de la medida o la condición.

Otra área de interés en la documentación de esta buena práctica es ponderar si la valiosa labor de estas organizaciones ha incidido en una mejor disposición y percepción, por parte de la opinión pública, respecto de las medidas cautelares distintas de la prisión preventiva; así como de la Suspensión del Procedimiento a Prueba como solución alternativa (Entrevista con Virginia Martínez<sup>48</sup> del PASJ, 26 de mayo de 2014). La evidencia para probar estas hipótesis se presentará al desarrollar el impacto de esta buena práctica.

## XI.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) señala que el deber de promoción de los derechos humanos implica no solo la prohibición de actos que violen los derechos, sino que los Estados y las sociedades tienen obligaciones activas para adoptar las “medidas necesarias” en el ámbito legislativo, de políticas públicas y de desarrollo organizacional para prevenir su violación y garantizar la eficacia de los derechos.

En el caso del derecho a enfrentar en libertad un proceso penal, no basta con establecer expresamente en las normas la presunción de inocencia y declarar que la prisión preventiva será la resolución extrema y excepcional; además se tienen que desarrollar legal y organizacionalmente las medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad y dotarles de los recursos presupuestales suficientes.

<sup>48</sup> Del equipo de Monitoreo y Evaluación del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia (PASJ), de USAID en México.

Además de impulsar normas jurídicas acordes con el DIDH al considerar el control judicial de la aplicación de las medidas cautelares, así como el modelo procesal acusatorio, también se deben desarrollar mecanismos alternativos de resolución de controversias, sanciones distintas de la prisión (servicios y trabajo comunitario, multas, entre otros), así como las medidas cautelares distintas a la privación de la libertad durante el proceso (dispositivos electrónicos, arraigo domiciliario, entre otros).

De igual forma se han creado y desarrollado instituciones y mecanismos como las UMECA que impulsan la argumentación jurídica de las partes y decisiones judiciales de mayor calidad al momento de aplicar la medida cautelar más adecuada al caso concreto.

En la práctica que nos ocupa, la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil permite ampliar la cobertura de los servicios a los imputados para poder cumplir con las medidas cautelares y las condiciones de suspensión, que el Estado no podría proporcionar sin concurso de estas iniciativas ciudadanas, dando lugar a la simulación o incumplimiento y, en todo caso, a que no se alcanzara el objetivo social de estos mecanismos distintos de la prisión.

Efectivamente, la política criminal consistente con el modelo acusatorio introducido por la reforma de 2008 parte de una mínima intervención penal, es decir, que se haga de los mecanismos penales el último recurso de la sociedad para canalizar y manejar los conflictos sociales y que se trate de evitar al máximo que el imputado tenga contacto con el sistema penitenciario en virtud de que los antecedentes penales y el ingreso a un centro penitenciario tienen efectos criminógenos y son un obstáculo mayor para que las personas que experimentan se puedan reincorporar a la vida social y productiva.

Por eso se refiere que “...es parte importante que los servicios previos al juicio generen alternativas, que la familia no se quedé desintegrada o pierda el sostén del hogar y que ayude a que no reincida o que los hijos caigan en círculos viciosos delictivos. Se cometió un error pero se puede resarcir el daño (Entrevista a Jonathan Villalba Lezama, director de Creativería Social, A.C., 27 de mayo de 2014).

Además, el servicio que se brinda es de mayor calidad y calidez. La participación y los servicios de las organizaciones de la sociedad civil tienen “un papel claro, oportuno, pertinente, que no tendría el gobierno (Entrevista con Lorena Pérez Murillo y Jutzui Cruz Ávila, Acciona, 27 de mayo de 2014).

“Es muy bueno que participen las organizaciones de la sociedad civil (OSC) porque son grupos de personas, en su mayoría altruistas y con vocación de servicio, por lo que no ven los servicios como una obligación o un trabajo, como lo suelen ver los empleados del sector público (con horarios y metas en ocasiones cuantitativas o muy limitadas). Lo importante no son las estadísticas, sino las personas” (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión Mujeres por Morelos, A.C., 27 de mayo de 2014).

Por ejemplo, declaran como en algunas ocasiones, cuando el imputado trabaja toda la semana, los terapeutas de la asociación están dispuestos a ajustarse a horarios nocturnos o a los fines de semana, flexibilidad que sería muy difícil de encontrar en el sector público (*idem*). Esto se refleja en mayor compromiso del imputado (que ve la disposición y aprecia la flexibilidad) y el incremento en la tasa de cumplimiento con los tratamientos terapéuticos establecidos por el juez.



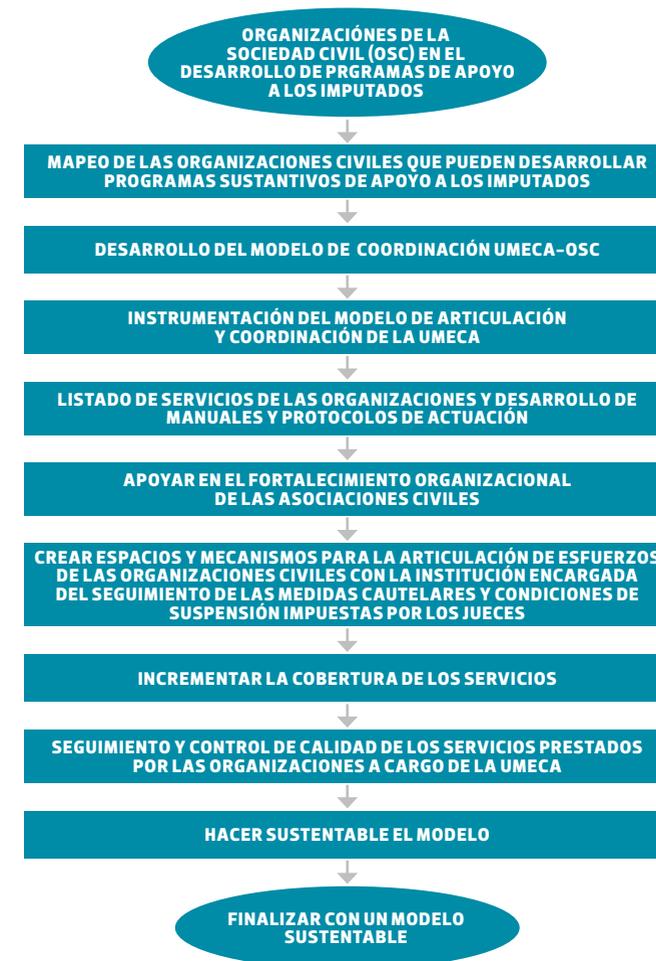
De izquierda a derecha: Entrevista a Jutzui Cruz Ávila de Acciona; entrevista a Sandra Román Colín, directora de la UMECA de Morelos; entrevista a Ana María Gutiérrez, directora de Con Decisión, Cuernavaca, Morelos, mayo de 2014.

### XI.3. DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Esta buena práctica puede descomponerse en los siguientes elementos y pasos (generalmente secuenciales, en otros casos, se hará referencia a la simultaneidad de las acciones):

- Mapeo de las organizaciones civiles que desarrollan programas sustantivos de apoyo a los imputados y auxiliar en el seguimiento y cumplimiento de las medidas cautelares y condiciones de suspensión impuestas por los jueces
- Desarrollo del modelo de coordinación UMECA-OSC
- Instrumentación del modelo de articulación y coordinación con la UMECA

- Listado de servicios de las organizaciones y desarrollo de manuales y protocolos de actuación
- Apoya en el fortalecimiento organizacional de las asociaciones civiles
- Creación de espacios y mecanismos para la articulación de esfuerzos de las organizaciones civiles con la institución encargada del seguimiento de las medidas cautelares y condiciones de suspensión impuestas por los jueces
- Incremento de la cobertura de los servicios
- Seguimiento y control de calidad de los servicios prestados por las organizaciones a cargo de la UMECA
- Sustentabilidad del modelo



### **Mapeo de las organizaciones civiles que desarrollan programas sustantivos de apoyo a los imputados y auxiliar en el seguimiento y cumplimiento de las medidas cautelares y condiciones de suspensión impuestas por los jueces**

Los técnicos del PASJ en su trabajo cotidiano con los operadores del sistema penal de Morelos, detectaron que la demanda de servicios derivados de las medidas cautelares y las condiciones de suspensión impuestas por los jueces, excedía la capacidad de respuesta de las dependencias del sector público involucradas (como la Secretaría de Salud, la Dirección para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otros).

Al mismo tiempo se advirtió la existencia de algunas organizaciones de la sociedad civil que realizaban importantes aportaciones al proceso de cumplimiento de las medidas cautelares y condiciones de suspensión por parte de los imputados. Sus acciones eran altruistas y voluntarias, más tenían notables carencias y falta de recursos. Además, en ocasiones, duplicaban esfuerzos entre sí con las canalizaciones realizadas por la UMECA a dependencias oficiales.

Se determinó que estas organizaciones podrían ser excelentes aliados en el fortalecimiento de los servicios previos al juicio y el seguimiento de las condiciones de suspensión, así como en la percepción social de estos servicios y su legitimidad ante la opinión pública. De esta forma, desde los primeros meses de 2013 se comenzó a diseñar una intervención para aprovechar esta área de mejora y sinergia (Entrevista con Virginia Martínez del PASJ, 26 de mayo de 2014).

### **Desarrollo del modelo de coordinación UMECA-OSC**

Los técnicos del programa desarrollaron el modelo centrandose sus acciones en generar procedimientos ágiles y competencias para la coordinación entre la UMECA y las OSC, que permitieran crear sinergias y economías de escala en la supervisión del cumplimiento de las medidas y condiciones judiciales. Esta fue la misión a la que se orientó el modelo.

Se desarrolló la visión de una coordinación armoniosa y efectiva bajo la rectoría de la UMECA, para que a través de la suficiencia y calidad de los servicios relacionados con el cumplimiento de las medidas y condiciones judiciales, se lograra cumplir efectivamente las atribuciones y funciones de la UMECA como órgano de supervisión de dichas resoluciones judiciales, al mismo tiempo que se cumplía el objeto social de las OSC participantes.

Se destaca que el modelo establece claramente la rectoría de la coordinación a cargo de la UMECA, al mismo tiempo que implica como función adicional de dicha dependencia, la coordinación y el control de la calidad de los servicios de las organizaciones que conforman la Red.

Para lograr estos objetivos, una parte esencial del modelo es que los apoyos de los donatarios se inserten en un modelo de coordinación de la agencia pública de servicios previos al juicio, que debe ser la que articule los esfuerzos para desarrollar al máximo el potencial de las aportaciones de las OSC. Entre los mecanismos operativos para ejercer esta función se estableció una reunión de coordinación cada dos o tres semanas en las que la directora de la UMECA y la coordinadora de Supervisión de la misma y los directivos o representantes de las OSC participantes en la Red analizan los casos relevantes, plantean necesidades o realizan observaciones ya sea en general o sobre casos en particular<sup>49</sup>.

En el proceso de desarrollo organizacional y de los procedimientos de la Red y la coordinación se empodera al órgano oficial, en este caso la UMECA, quien coordina, da seguimiento y evalúa la calidad de los servicios prestados. En el caso de la interacción con el PASJ, la evaluación de la UMECA ha sido decisiva para orientar los donativos a las OSC. En sus reuniones de seguimiento se pregunta a los imputados si han recibido los servicios y se registran casos de cancelación de terapias o cualquier anomalía, lo mismo que la evaluación que hacen los imputados de los servicios recibidos (La mayor parte del contenido de esta sección fue descrito por la técnica del PASJ, Anel Pineda en entrevista del 27 de mayo de 2014).

### **Implementación del modelo de articulación y coordinación con la UMECA**

Mientras se desarrollaba el modelo de coordinación y evaluación de los servicios de las OSC y sus procedimientos, se impulsó la conformación de la Red mexicana de apoyo a los servicios previos al juicio en Morelos. Por su experiencia y solidez se pensó que Acciona Transformando caminos para SER y HACER, A.C. (Acciona), podría utilizar un apoyo del PASJ de USAID en México para ampliar

<sup>49</sup> Como parte del trabajo de campo para documentar esta buena práctica se solicitó estar presente en la reunión programada para el 27 de mayo de 2014, realizando observación no participativa. Se agradece a Sandra Román, titular de la UMECA de Morelos por su anuencia y a la Red por las facilidades otorgadas para este trabajo. La reunión se verificó a las 11:00 horas en las instalaciones de Acciona Transformando caminos para SER y HACER, A.C., en la colonia Salvador Elizarrarás del poblado de Ocotepc en la ciudad de Cuernavaca, Morelos.

la cobertura de servicios en el seguimiento de tratamiento para rehabilitación de adicciones (una cobertura de aproximadamente 60 personas), además de los programas de apoyo para la reinserción laboral. Este apoyo económico se brindó y ejerció en el segundo semestre de 2013, para ayudar en el seguimiento (Entrevista con Virginia Martínez del PASJ, 26 de mayo de 2014).

Acciona comenzó a integrar la Red invitando a Con Decisión Mujeres por Morelos, A.C., que como se ha señalado tiene como mayor campo de acción la atención, terapia y seguimiento psicológico. Con estas dos organizaciones se creó la Red mexicana de apoyo a los servicios previos al juicio. A la Red se incorporaron los servicios de Clínica Multidisciplinaria de Tratamiento a las Adicciones A.C. (Climta) y Creativería Social.

La Red ha logrado articular las acciones altruistas y servicios de sus miembros que antes estaban desarticuladas y, como se ha dicho, solían duplicarse y traslaparse con los servicios de otras OSC, así como con las ejercidas por las dependencias del sector público. De esta forma se ha logrado potencializar la efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios.

Dentro del esquema de empoderamiento de la UMECA como coordinador y regente del modelo es muy importante que la mayor parte de los servicios que prestan las organizaciones de la Red, en materia de donaciones del programa, sean aquellos que le son derivados por la UMECA, lo que garantiza que los servicios otorgados correspondan necesariamente con los mandatos judiciales y se ajusten al plan y estrategia de seguimiento del imputado, desarrollado por el supervisor. Además de insertarse en la estrategia de seguimiento del cumplimiento de la UMECA, los servicios se prestan bajo los estándares y directrices establecidos por la propia UMECA (Anel Pineda, técnica del PASJ, entrevista del 27 de mayo de 2014).

#### **Listado de servicios de las organizaciones y desarrollo de manuales y protocolos de actuación**

La Red realizó un listado de servicios prestados por las organizaciones que la conforman, de tal forma que la UMECA tiene muy claro el “catálogo de servicios” de la Red.

De igual forma, la interacción y confianza entre la Red y UMECA ha propiciado que en casos concretos, esta última le solicitó instaurar servicios o acciones específicas para atender necesidades de la propia UMECA o del programa de segui-

miento de un imputado en particular. En este texto se referirán un par de casos.

A lo largo de los trabajos se han venido fortaleciendo los servicios prestados y los protocolos de actuación. Sin embargo, pensando en la extrapolación y adopción de esta buena práctica en otras entidades federativas es importante destacar que será ideal contar desde la etapa más temprana de su implementación con protocolos y formatos utilizados por las organizaciones para que cumplan con los requerimientos legales y técnicos que exigen los estándares jurídicos y procesales de los operadores del sistema penal, tales como la fundamentación (referir el artículo de la norma que da una facultad o prevé un trámite) y motivación, firma autógrafa, sello, respeto de los plazos establecidos por la ley, referir expresamente si se cumple o no la medida o si se aprobó o completó la terapia, etc. (reflexión de la directora de la UMECA y de representantes de las OSC, durante la sesión de coordinación entre la UMECA y las OSC, del 27 de mayo de 2014).

Acciona desarrolla las competencias para ofrecer mejores posibilidades de reinserción laboral: desde elaborar un curriculum vitae, desarrollar un perfil y definir aptitudes, intereses y vocación, hasta preparar una entrevista de trabajo, conectar con servicios de bolsa de trabajo y realizar gestiones para obtener documentos, permisos y asesoría para poner un negocio.

Con Decisión, organización que inició con la creación de albergues para mujeres víctimas de la violencia (y que como se referirá dio un salto cualitativo al extender sus servicios a los imputados, sus antiguos “enemigos”), brinda atención y seguimiento psicológico y terapéutico (para imputados e incluso familiares); así como orientación y canalización legal.

Clínica Multidisciplinaria de Tratamiento a las Adicciones, AC (CLIMTA), es una organización de médicos sin fines de lucro que a pesar de tener solo tres años de conformada tiene mucho reconocimiento, premios de calidad y excelentes tasas de éxito en sus tratamientos. Su campo es la salud mental y, particularmente, tratamiento de adicciones y emociones; también cuentan con servicios psiquiátricos y atención multidisciplinaria; terapeutas y acompañantes emocionales, consejeros, enfermeros, desarrollo humano y médicos en diversas especialidades. Una de las frases que resume su filosofía es “Cómo haces de tus problemas una solución” (Entrevista a Elim Brito, directora general de la Clínica Multidisciplinaria de Tratamiento a las Adicciones, AC, Climta, 27 de mayo de 2014).

Creativería Social, AC (Creativería), se ha dedicado al desarrollo organizacional y al fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales. Ha brindado apoyos, talleres de sensibilización, cursos en servicio centrados en la persona, e incluso cursos de redacción de documentos jurídicos. Ha desarrollado proyectos de sensibilización, diagnóstico y fortalecimiento institucional y mejora de procesos y habilidades, tanto para las organizaciones de la Red como para la propia UMECA y excepcionalmente algunos apoyos puntuales (que se citan más adelante) a usuarios de los servicios de la Red.

### **Apoyar en el fortalecimiento organizacional de las asociaciones civiles**

En las entrevistas las organizaciones reportan, sin excepción, que la intervención del PASJ y la integración de la Red, han fortalecido a sus organizaciones y hoy les permite mayor autosuficiencia, mejora sustancial de sus capacidades instaladas y de la calidad de sus procesos y servicios.

Las organizaciones han recibido apoyos específicos para fortalecer y mejorar sus procesos, les han brindado herramientas y antecedentes que hacen sólidas aspirantes a recibir apoyos de otros donantes. “Se les empodera para buscar recursos y seguir dando resultados” (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014). En virtud de que se han formalizado sus procedimientos y sus comunicaciones con la UMECA también han mejorado sus procedimientos internos. Por ejemplo, desde finales de 2013, para efectos de generar sus reportes y estadísticas que le solicita el donatario (USAID) las organizaciones han tenido que establecer un registro y un control más precisos de los casos que ingresan, los servicios prestados y evidencia de sus resultados. Desde la conformación de la Red, las organizaciones documentan sus procesos y se tiene un esquema interno de seguimiento y evaluación. La información fluye mejor, por lo menos en la parte operativa (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014).

La UMECA refiere que también ha experimentado un buen desarrollo y aprendizaje organizacional como rector de este modelo de coordinación. A finales de 2013 se evaluaron sus esquemas de operación y se innovó. Para el segundo donativo (primer semestre de 2014) se replantearon acuerdos, se ajustaron procesos y se solicitaron cambios y transformaciones, con base en la experiencia obtenida durante las acciones del primer donativo (segundo semestre

de 2013). Ya en la actualidad las observaciones y ajustes son marginales y muy específicos (Entrevista con Sandra Román Colín, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). Se han aprovechado mejor los servicios proporcionados por las OSC y se han mejorado los procesos y bajado los costos adicionales en tiempo y recursos económicos por parte de los supervisores (Entrevista con Sandra Luna Barrera, coordinadora de Supervisión de la UMECA, y enlace operativo con la Red, 27 de mayo de 2014).

También las OSC de la Red han crecido en sus capacidades para el trabajo en equipo con otras organizaciones sociales. Las OSC suelen ser poco estructuradas y dependen mucho del liderazgo, vocación y aportaciones individuales de sus miembros, por lo que a veces estructurar sus procesos y relacionarse en espacios formales con otras organizaciones es un desafío, pues se deben entender y coordinar con personas y organizaciones de otras profesiones, otros ámbitos de acción y con objetivos diversos bien definidos. Por ejemplo, los médicos han tenido que aprender a formular dictámenes en los términos y en los tiempos legales que más favorecen al imputado y a los operadores del sistema penal. Dentro de este proyecto, los miembros de las organizaciones de la Red han tenido cursos y capacitaciones, así como talleres de integración y desarrollo organizacional (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014).

A pesar de que Acciona refiere que ya estaba muy consolidada (hace unos años recibió un apoyo de fortalecimiento y profesionalización para OSC de la Fundación Merced), también reporta cambios y mejoras organizacionales. Por ejemplo, ha ampliado su campo de acción y ya está participando en otros proyectos y extendiendo sus funciones, por ejemplo, prestando sus servicios a la recientemente creada, Corte de Drogas de Morelos (Entrevista con representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014).

Antes brindaba apoyos para el empleo y autoempleo de jóvenes escolarizados, ahora ha enfrentado el reto de apoyar efectivamente incluso a personas analfabetas, por lo que realizan acciones de gestión (desde sacar actas de nacimiento) para personas con bajo nivel de desarrollo de las capacidades y competencias personales para la interacción social y productiva, con poca capacitación para el trabajo y escasos recursos. Ha sido un reto que ha demandado más esfuerzo y nuevas habilidades y estrategias. Por ejemplo, muchos de los usuarios tienen un perfil “poco contratable”, además de antecedentes penales,

baja instrucción, escaso arraigo, etc. En estos casos se busca el autoempleo o interceder ante sus posibles contratantes para que les den un voto de confianza.

Las representantes de Acciona reportaron que, a partir de su trabajo en la Red han obtenido conocimiento y compromiso con los fines y objetivos del nuevo sistema de justicia y han mejorado su comprensión y herramientas jurídicas (Entrevista con representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014).

Con Decisión Mujeres de Morelos que comenzó en 2007 brindando servicios médicos, jurídicos y psicológicos a mujeres, en el *Vuelo de las mariposas*, albergues de mujeres hijos e hijas, tuvieron que abrirse por primera vez a atender a hombres y, además no hombres víctimas del delito, sino imputados. “Fue un dilema hasta que comprendimos que el principio de inocencia es clave” y que además de inocentes son personas que si bien tienen un conflicto con la ley están muy necesitados de un apoyo psicológico y afectivo que les permita desarrollar su potencial humano y, en caso de estar en contextos de violencia y delito, puedan romper esa inercia (Entrevista con Rosario Martínez representante de Con Decisión, 27 de mayo de 2014).

Con Decisión ha mejorado su organización interna, ha comunicado mejor sus acciones, se ha hecho más visible, se están dando a conocer y puede recibir más apoyos. Ya trabajan en Cuernavaca (su primer refugio estaba en Cuautla). La articulación de esfuerzos con la Red “compartir la mesa con otras organizaciones y la UMECA” ha tenido resultados positivos. Antes no se medían resultados, no tenían estadísticas. Se tenía un enfoque asistencial y ahora se ve como parte de un esfuerzo interdisciplinario e interinstitucional para brindar un servicio (Entrevista con Rosario Martínez representante de Con Decisión, 27 de mayo de 2014).

El trabajo con la Red ha brindado conocimientos del marco legal a Climta y le ha permitido utilizar herramientas y aprovechar fortalezas. Se ha logrado establecer buenos mecanismos para los acuerdos y consensos. Han desarrollado investigación y los procesos para generar documentación legalmente valiosa y eficaz (Entrevista a Elim Brito, directora de Climta, 27 de mayo de 2014).

Creativería Social, que antes trabajaba en áreas de desarrollo social y promoción económica comunitaria, ha ampliado el objeto social de su acta constitutiva para emprender acciones y prestar servicios en el ámbito del sistema de justicia.

También estos servicios han empoderado a la UMECA con evidencia empírica y argumentos para impulsar la individualización de las medidas y condi-

ciones, así como la flexibilidad al evaluar su cumplimiento. Por ejemplo, cuando las autoridades judiciales imponen como condición buscar un trabajo formal, se ha tratado de sensibilizar a los juzgadores sobre las dificultades para el cumplimiento, argumentando las razones por las que no están cumpliendo: no tienen documentos, no saben escribir, no saben pedir trabajo ni hacer un curriculum; pero se les confirma que se les está habilitando para tener más opciones y capacidades. Las asociaciones permiten establecer el contexto social y sus dificultades. Asimismo se argumentan los casos que no logran reanudar los estudios porque tienen mucho sin estudiar, se meten a la prepa abierta pero reprueban; sin embargo, se les apoya para alfabetizarlos y lograr que recuperen algunas habilidades de disciplina y aprendizaje (Entrevista con Sandra Román Colín, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014).

Otra evidencia de este empoderamiento del modelo es que la UMECA dispone de indicadores de seguimiento que permiten fundar recomendaciones y retroalimentar a los operadores del sistema, particularmente a los jueces, sobre la evaluación del cumplimiento y futuras resoluciones. Se han mantenido los reportes de incumplimiento, pero ya no son incondicionales, se puede, detallar las causas del mismo y moderar los alcances. Como se ha mantenido el número de incumplimientos, pero han aumentado las causas, la proporción de incumplimiento ha bajado considerablemente. La razón más frecuente por la que se emite uno de estos reportes es que no se realiza el depósito o pago impuesto por el juez (Entrevista con Sandra Román Colín, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014).

Un ejemplo de la capacidad de la Red para generar y analizar información sobre el cumplimiento de las medidas y condiciones judiciales es un estudio que la Red encomendó a Creativería, aprovechando la experiencia de dicha asociación en el desarrollo organizacional y estudios empíricos. Creativería desarrolló y aplicó un instrumento para recabar información durante el desarrollo de las audiencias. Se presenciaron 120 audiencias de imposición de medidas cautelares y 81 de aprobación de la suspensión condicional del proceso a prueba; se analizaron 73 carpetas de casos en que se emitió reporte de incumplimiento (35% del total<sup>50</sup>); y se entrevistó a diversos operadores del sistema penal sobre

50 73 casos de incumplimiento registrados por la UMECA de adultos, que representan 34.7% del total de 210 casos de incumplimiento reportados por la institución en el periodo de 16 septiembre de 2012 al 04 de

el sistema de imposición de medidas y condiciones judiciales, la operación de la UMECA y la confiabilidad y utilización de la información que esta unidad genera y verifica, durante las audiencias. Los resultados fueron muy reveladores, enriquecen el conocimiento de la operación del sistema y permiten diseñar intervenciones y acciones específicas para que el sistema mejore su desempeño y se incrementen las aportaciones a los objetivos del nuevo sistema de justicia en los que incide.

El documento se titula: *Medidas cautelares y condiciones de la suspensión del proceso a prueba, con enfoque centrado en la persona en el Estado de Morelos. Diagnóstico y análisis* (Cuernavaca, Morelos junio de 2014, 33 pp.). Se concluye que, en general, no se está desarrollando todo el potencial de los servicios previos a juicio (solo en 12% de las audiencias presenciadas se citó expresamente la información aportada por la UMECA). Se muestra que en la argumentación de las partes durante la audiencia se utilizó poco la información personal sobre el imputado aportada por los instrumentos y la evaluación de la UMECA (únicamente se mencionan al inicio para identificar e individualizar al imputado, pero no como parte del argumento para imponer la medida o condición más adecuadas) y los argumentos suelen centrarse (en 54% de las audiencias presenciadas) en la conducta imputada y la sanción que podría imponerse (con la lógica del anterior sistema). También se muestra que las resoluciones judiciales no siempre están “alineadas” con las argumentaciones de los litigantes. Por ejemplo, se impuso abstenerse de consumir drogas en 62.9% de los casos (que implican costos de pruebas toxicológicas durante la supervisión) a pesar de que solo 16% de los casos argumentó un problema de adicciones o consumo de sustancias ilegales.

**Crear espacios y mecanismos para la articulación de esfuerzos de las organizaciones civiles con la institución encargada del seguimiento de las medidas cautelares y condiciones de suspensión impuestas por los jueces**

El modelo ha sido muy exitoso. Además de la integración de la Red y su relación estrecha con la UMECA, se realizan generalmente cada tres semanas sesiones de coordinación entre UMECA y las OSC en que se analizan casos concretos, y los actores ahí manifestados reportan avances en los casos abordados, así como

abril de 2014.

las necesidades o actividades en marcha. De igual forma se pueden plantear requerimientos y propuestas. En este marco se realizaron el trabajo de campo y las entrevistas el día 27 de mayo de 2014, aprovechando que en esa fecha tuvo lugar la sesión de coordinación, a la que se permitió asistir como observador al consultor que documentó las buenas prácticas.

Las organizaciones participantes admiten enriquecimiento mutuo de este modelo de colaboración. Las organizaciones han aprendido a reconocer la potencialidad con instituciones de gobierno, aunque ya habían tenido experiencias con otras dependencias. “Sandra Román, directora de la UMECA, lo ha hecho muy fácil, tiene buena disposición. Ha brindado apoyo a todas las acciones y atendido todos los requerimientos. Lleva muy buena relación con todos” (Entrevista con las representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014).

La interacción ha tenido resultados positivos. La experiencia de empatar y armonizar la lógica entre sociedad civil y autoridades con economías de escala, se ha logrado al conciliar el enfoque de las OSC que privilegian el impacto en las personas y no en el número, como suelen preferir algunos políticos. Reconoce la buena disposición y apoyo de la directora de la UMECA, Sandra Román (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014).

El modelo abarca un sistema de seguimiento y control de calidad de los servicios. Se tiene un formato homologado en el que cada organización va llenando de todos los servicios brindados en los casos que les canaliza la Unidad, posteriormente se nutre una matriz en la que se pueden percibir los avances, indicadores y cumplimiento de las metas. También el esquema de seguimiento tiene previsto el control de calidad de los servicios prestados por las OSC (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014).

**Incrementar la cobertura de los servicios**

Con la integración de la Red y los donativos recibidos se han potencializado y articulado esfuerzos aprovechando economías de escala y expandiendo las aportaciones de las OSC.

El enfoque es totalmente nuevo. Anteriormente cada organización, por su cuenta y hasta donde alcanzaran sus escasos recursos, brindaba servicios a los imputados que los solicitaban. Ahora la coordinación de la UMECA es funda-

mental, porque es la instancia que pondera y la responsable de dar seguimiento al cumplimiento. De igual forma conoce el mandato judicial preciso con las medidas y condiciones particulares establecidas en la resolución judicial, por lo que es la instancia idónea para canalizar las solicitudes de servicio (exactamente los requeridos por el mandato judicial) a las organizaciones de la Red. Anteriormente la UMECA veía su capacidad instalada muy reducida, pues los servicios se limitaban a lo que se podía obtener de las instituciones públicas o bien, que el imputado pudiera obtener por sus propios medios.

Ya se refirió que Con Decisión amplió sus servicios a hombres y a personas imputadas por el delito. Generalmente el servicio de asistencia psicológica que se brinda en los casos de medidas y condiciones judiciales consiste en seis sesiones de terapia (así lo determinaron los terapeutas). Muchos de los usuarios a pesar de que quedan liberados ven progresos y beneficios y quieren llevar a su pareja a su familia, quieren seguir, ya no de forma obligada. Además, no solo la UMECA solicita esta atención cuando el juez lo impone, sino también cuando el supervisor lo considera necesario e, incluso el imputado lo solicita (con excepción de dos personas, los pacientes atendidos por Con Decisión, recibieron un mandato judicial) (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014). Esto da una idea de la notable ampliación de la cobertura de los servicios y la accesibilidad a ellos por parte de los usuarios.

Dos servicios fundamentales que han sido posibles gracias a los esfuerzos con la Red y del donativo de USAID son los análisis toxicológicos y los tratamientos contra las adicciones. Por ser costosos, los imputados no podían pagarlos y la capacidad de las instituciones públicas es muy limitada y no se podían realizar los análisis en los tiempos que fijaba el juez. Se caía en incumplimiento y dada la imposibilidad, se toleraba este incumplimiento y no siempre se emitía la opinión de la UMECA, lo que implicaba la ineffectividad de estos mecanismos y su desprestigio entre los operadores del sistema y, en menor medida, entre la sociedad en general.

Acciona ha encontrado en los imputados un sector particularmente vulnerable al desempleo y con muchas dificultades para acceder a puestos de trabajo. Como se ha dicho se tiene que trabajar con aspectos básicos como pocas habilidades sociales, autoestima baja, pobreza, escasas competencias y falta de pertenencia y arraigo social. De las 120 personas atendidas por la organización, siete son analfabetas, lo que representa 5%, una tasa muy alta considerando que se trata

de un entorno urbano (Entrevista con representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014). En estas nuevas condiciones y necesidades de los usuarios, Acciona ha desarrollado tareas de gestión social para apoyar a los usuarios en trámites oficiales. Otro caso es el de una imputada que no podía obtener empleo y tiene un proyecto de negocio. Creativería le está ayudando en el diseño y desarrollo de su plan de negocios, para que lo presente a una instancia que proporciona financiamientos (Entrevista a Jonathan Villalba, Creativería, 27 de mayo de 2014).

El apoyo de los donativos a los servicios de Climta han significado una gran oportunidad para los imputados morelenses que reciben medidas cautelares o condiciones de suspensión relacionadas con dejar de consumir alcohol o algún enervante. El programa gubernamental “Nueva Vida” tiene tres becas para todo el estado de Morelos; a través de la Red se consiguieron de Climta cuatro seguimientos adicionales para desintoxicación de heroína, que son más complicados y costosos, con lo que se duplica la oferta de estos servicios. Además se han realizado 117 exámenes toxicológicos por Climta, lo que realmente ha significado una expansión en la capacidad de respuesta del sistema de justicia de Morelos (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014).

Creativería también ha apoyado a la UMECA, a cuyo personal le dio un taller de Redacción y ortografía, y consiguió un manual y ejercicios en estas materias. Este servicio no se encontraba en el encargo contractual del donativo de USAID para Creativería, pero se impartió a título honorario porque se le manifestó que existía la necesidad de ese curso.

### **Seguimiento y control de calidad de los servicios prestados por las organizaciones a cargo de la UMECA**

La UMECA y, en particular, su enlace para la coordinación con la Red que es el área de seguimiento, coordinada por Sandra Luna, lleva la matriz de seguimiento de los servicios solicitados y turnados a las organizaciones de la Red en la que se consigna información relevante para el proceso de control de calidad. Al tener sesión de seguimiento con los imputados se les pide información y se puede realizar anotaciones o pedir que se confirme información que da el imputado. Además las organizaciones reportan y por oficio refieren si el imputado se ha presentado a su terapia o tratamiento. En esta matriz se anota el cumplimiento o alguna anomalía como “no fue atendido”, “se quejó por...”, “no estaba

el psicólogo”, etc. Estas anomalías son abordadas en las sesiones de coordinación. La UMECA valida la información. Los informes y entregables de las organizaciones a los donantes deben llevar el visto bueno de la UMECA. De esta forma se pueden realizar ajustes y diseñar intervenciones que hagan que los servicios se presten y mejore su calidad y atención a los usuarios (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014).

Evidencias de estas intervenciones y ajustes es que se están realizando avances marginales para mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios. Anteriormente solo se atendían los casos si eran canalizados por las autoridades; sin embargo ya se ha abierto la posibilidad de que se atiendan si el imputado se presenta directamente a la Red y se articulan esfuerzos y procesos para registrar debidamente todos los casos (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). En el mismo sentido, Acciona brinda apoyo y da cursos no solo a los imputados condicionados, sino también a aquellos a quienes los supervisores les recomiendan que acudan. También hicieron convocatoria abierta sobre habilidades para el empleo y autoempleo, publicitando los cursos y pláticas en las instalaciones de la UMECA.

#### **Hacer sustentable el modelo**

Si bien el modelo de coordinación entre el área de servicios previos a juicio y las OSC se está consolidando, se detecta que está en riesgo su viabilidad financiera.

Si se decide adoptar esta buena práctica en otras entidades, debe anticiparse el desafío de institucionalizar y garantizar que no dejen de fluir o disminuyan los recursos, poniendo en riesgo la cobertura de estos servicios fundamentales para el arraigo y legitimidad de las medidas y condiciones distintas de la prisión; así como para la reincorporación a la vida social, productiva y laboral de las personas que han enfrentado un proceso penal.

Al depender de donaciones, la operación de estas asociaciones civiles, sus trabajos están a merced de las fluctuaciones en los flujos de recursos. De hecho cuando hubo una pausa en el flujo de recursos de USAID en el lapso que terminó un contrato y comenzó el otro (45 días en el 2014) Con Decisión no pudo mantener en su totalidad la prestación de los servicios programados.

El modelo ha probado sus bondades y eficacia, por lo que los directivos de la UMECA analizan como “blindar” este esquema contra contingencias con los

donantes, como podría ser el escenario de que cese el apoyo de USAID. La directora de la UMECA ha señalado que se busca obtener alguna partida presupuestal o fondos públicos de beneficencia social.

Entre las opciones para dar viabilidad y certeza financiera a estos servicios, está que las organizaciones diversifiquen sus fuentes de ingresos; que se integre un fideicomiso con aportaciones de las fianzas hechas efectivas y las multas impuestas por sentencia. También el fideicomiso podría obtener recursos de organizaciones empresariales a cambio de hacer que las aportaciones sean deducibles de impuestos.

#### **XI.4. EVIDENCIA DE RESULTADOS E IMPACTO**

Aquí se presentarán las aportaciones y resultados de este esquema, tanto en el cumplimiento como en su impacto, en la prestación de servicios de calidad del sistema de seguimiento de medidas y condiciones, y en la percepción social sobre el uso de las medidas cautelares y condiciones de suspensión no privativas de libertad.

##### **Resultados**

El objetivo principal de los servicios previos al juicio es que las medidas cautelares y las condiciones de suspensión del procedimiento a prueba se cumplan. Aquí se presentará información sobre esta variable.

Un resultado fundamental que debe reportarse es que adicionalmente al cumplimiento, los servicios de seguimiento y cumplimiento del sistema de medidas cautelares y de condiciones de suspensión están empoderando a los imputados y dotándolos de herramientas y mejores condiciones para reincorporarse a la vida social, productiva y laboral.

Otros beneficios son la amplitud y eficacia de los servicios que se brindan a costo bastante razonable. También se brindará evidencia y testimonios sobre la calidad de los servicios que se prestan por este modelo.

También se reportan las respuestas y las percepciones de los entrevistados sobre los planteamientos acerca de las razones del incumplimiento y si los servicios proporcionados por las organizaciones sociales están impactando favorablemente a la opinión pública sobre las medidas cautelares distintas a la prisión, así como sobre la legitimidad de la suspensión condicional del proceso a prueba como una solución alternativa del nuevo sistema de justicia penal.

**Tasa de cumplimiento.** Se ha incrementado la tasa de cumplimiento. En el anterior sistema la tasa aproximada de cumplimiento de medidas cautelares distinta de la prisión preventiva (en el sistema anterior no había Suspensión del Procedimiento a Prueba) era aproximadamente 55%; con la entrada en vigencia del nuevo sistema aumentó a 70%<sup>51</sup> y en la medida que ha venido operando y mejorando el esquema de seguimiento de la UMECA se tiene un cumplimiento a mayo de 2014 de 96% (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). La estimación es que en medidas cautelares el cumplimiento es de 98%, en tanto que de condiciones de suspensión, es de 84%<sup>52</sup> (Entrevista a Yenaro Flores Segura, coordinador de Evaluación de la UMECA, 23 de junio de 2014).

El cumplimiento de algunas condiciones de suspensión se ha visto afectado directamente por estos mecanismos. Por ejemplo, en el tratamiento de adicciones, debido a los altos costos de los tratamientos y la escasa cobertura de los análisis toxicológicos en el sector público (a veces se les negaba el servicio en el sector salud por los costos), se incumplía con frecuencia. Sabiendo de estas limitaciones, la UMECA era flexible (se permitía que se practicaran los exámenes cada dos meses en vez de cada mes) y no se generaban reportes de incumplimiento. Ahora se sabe que es gratuito, si no cumple es por falta de voluntad. Ya hay alternativas, opciones de cumplimiento, pero aun así hay algunas personas que no aprovechan estas alternativas. En otros casos ciertas dependencias oficiales exigen oficios del juez, pero a las organizaciones se pueden canalizar con mayor flexibilidad y menos formalismos. Sin embargo, a partir de que ya hay las opciones brindadas por las OSC se ha comenzado a cumplir. Y se considera que ya no tienen justificación para no cumplir (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014).

Los supervisores de la UMECA tienen la posibilidad de ahondar más en el análisis de cada asociación y sus servicios para apoyar en el cumplimiento, porque no solían darse el tiempo para tener esa información, lo que apoya mucho para tener más información para dar seguimiento individualizado a cada imputado. (Entrevista a Sandra Luna Barrera, coordinadora de Supervisión de la UMECA asignada como enlace operativo con la Red).

51 Entrevista con la mtra. Mirta Aguirre Gómez, directora de la Defensoría Pública del Estado de Morelos, en Cuernavaca, Morelos el 23 de junio de 2014.

52 Este indicador más bajo se debe a que ha aumentado el incumplimiento de las condiciones de suspensión, toda vez de que los periodos de cumplimiento son prolongados (entre año y medio y dos años), siendo que alrededor del octavo mes los imputados relajan el cumplimiento (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014).

Otra evidencia de que se ha fortalecido el cumplimiento y cómo se decide seguir y concluir el tratamiento: de las 11 personas que iniciaron tratamiento psicológico en febrero ninguna lo abandonó. A finales de mayo de 2014 estaban en tratamiento 14 imputados (en marzo dos imputados concluyeron su tratamiento de seis sesiones quedando con su respectivo diagnóstico). La primera entrevista de encuadre con el terapeuta es clave, pues una persona que asiste a la segunda sesión raramente abandona el tratamiento (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014).

### Impacto

**Beneficios personales y mejores capacidades y condiciones para la reincorporación a la sociedad.** Si bien esto no es la obligación directa de la UMECA, se está incidiendo bien en la persona y además de cumplir por obligación, obtiene un beneficio en su persona y en ocasiones con su pareja o familia. Sobre todo el tratamiento psicológico, y el apoyo para la reinserción laboral de Acciona les da recursos y herramientas para la vida (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). Este empoderamiento personal repercute en los derechos de los imputados. Efectivamente, les ayuda a cumplir y otros siguen en las terapias aún más allá de lo obligado (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014). Se ha dado un “cumplimiento real” (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). “La obligación es el cumplimiento, pero el plus y la motivación es cambiarle la vida, que quieran seguir en terapia” (Entrevista con Rosario Martínez representante de Con Decisión, 27 de mayo de 2014).

**Cobertura y eficacia de las medidas y condiciones.** Por lo que se refiere a los servicios de Acciona, se reporta que desde la conformación de la Red en octubre de 2013 se ha beneficiado a 1,300 personas con mejores recursos y competencias para buscar empleo o autoemplearse. Se les brinda acompañamiento (según sus habilidades, a veces los acompañan o realizan la sesión de capacitación en un lugar más cercano a la ubicación de sus actividades), individualizado según las necesidades y situación de cada uno, cerrando con un proceso de vinculación. Tienen contactos de organizaciones gratuitas para estudiar y otras con bolsa de trabajo (Entrevista con las representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014).

**Tabla XI.1**  
**Servicios prestados por Acciona**  
**(entre octubre de 2013 y mayo de 2014)<sup>53</sup>**

Servicio	Usuarios beneficiados
<b>Capacitación en habilidades para acceder a un empleo.</b> Entrevista y verificación de información más tres sesiones para desarrollar competencias para el empleo (elaboración de un curriculum, comportamiento en las entrevistas de trabajo)	900
<b>Cursos y asesoría para el reconocimiento de habilidades.</b> Detección de experiencia, competencias y orientación vocacional	50
<b>Acciones, intervenciones y acompañamiento en el ámbito educativo.</b> Reanudación y conclusión de estudios (12 personas canalizadas a alfabetización para adultos)	55
Otras acciones e intervenciones con imputados, así como con sus familiares	295
<b>TOTAL</b>	<b>1,300</b>

A través de Climta en el periodo enero-mayo de 2014, se han atendido en internamiento cuatro pacientes y se han practicado pruebas toxicológicas (marihuana, cocaína y anfetaminas) a 120 personas. También está disponible el servicio de realizar pruebas para determinar si han consumido tabaco o alcohol. Si ya tienen daño orgánico tienen mucha información y estrecha relación con otras especialidades y dependencias que pueden concurrir a su atención. Esta organización oferta el único tratamiento integral en Morelos para deshabituación de heroína. Un plus que se le dio a la Red fue la obtención de cuatro becas adicionales para internamiento. En cuanto a su eficacia de cada diez pacientes, ocho están reinsertos y en remisión o sobrios; solo 20% recae en la adicción. Muy buenas cifras casi al revés que el promedio y muy distante de organizaciones como Alcohólicos Anónimos que tienen un índice de recaída de 97%. El costo por internamiento es de 30 mil pesos (tres meses internados y tres de seguimiento). Tienen cuotas de recuperación. Los pacientes refieren a otros adictos de boca en boca y es muy efectivo. Los resultados de sus análisis toxicológicos son muy confiables y han conseguido mucho prestigio. (Entrevista a Elim Brito, directora de Climta, 27 de mayo de 2014).

<sup>53</sup> Con base en entrevista con las representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014

Por lo que se refiere a Con Decisión, el primer trimestre de 2014 se le canalizaron 33 personas, atendiendo a 26. Señala la representante de la organización que el tratamiento psicológico es barato, pero es difícil de medir su impacto, sobre todo en la reincidencia. El costo promedio por imputado seis sesiones, una semanal es de mil 120 pesos (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014). Como se ha señalado hay resultados y beneficios muy importantes como es el empoderamiento y el desarrollo personal que compensan con creces esa inversión social.

Este costo de 1,120 pesos por seis semanas de tratamiento (42 días), darían un costo diario de 26.66 pesos. El costo alternativo para el erario, por ejemplo de que esta persona pasara esas seis semanas en prisión preventiva sería de 7,392 pesos (176 pesos diarios por interno), más los costos del sufrimiento de los imputados y sus familias, pérdida del trabajo y dificultades para la reintegración laboral, desintegración familiar, estigma social y situación de hacinamiento y violencia penitenciarias.

**Calidad de los servicios.** La ampliación de la cobertura también se corresponde con buenos estándares en la calidad de la atención. Las organizaciones articuladas por la Red fueron invitadas precisamente en virtud de su amplia experiencia y altos estándares de calidad de sus servicios. Al tratarse de las OSC el profesionalismo, vocación y motivación de sus profesionales propicia que sus servicios tiendan a ser de mayor calidad que la oferta pública. Un elemento adicional de calidad y accesibilidad del servicio es la flexibilidad que ya se ha mencionado sobre los horarios que se ajustan a las necesidades de los imputados, así como la disposición a dar servicios más allá de las exigencias judiciales y hacerlos extensivos a familiares y otras personas. Por lo que se refiere a Climta, el trato a los pacientes es mucho más humano. Esa organización busca distinguirse por su calidad humana (Entrevista a la Elim Brito, directora de Climta, 27 de mayo de 2014). Esta calidad abona al prestigio y la confiabilidad atribuida a la información y servicios de la UMECA.

**¿Los servicios proporcionados por las organizaciones sociales están impactando favorablemente a la opinión pública sobre las medidas cautelares distintas a la prisión, así como sobre la legitimidad de la suspensión condicional del proceso a prueba? Hay un consenso negativo**

entre los entrevistados. Se considera que estos mecanismos de racionalidad y proporcionalidad penal siguen siendo muy impopulares. Los servicios impactan y cambian la vida de los usuarios (incluyendo algunos exalcaldes, policías y otros servidores públicos) y sus familias, pero estas acciones no trascienden a la opinión pública (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014).

Se coincide en que se ayuda a la persona que está recibiendo el servicio pero no a la sociedad y que el ciudadano promedio es indiferente e incluso hostil a la idea de que se brinden servicios a los imputados (Entrevista con Rosario Martínez representantes de Con Decisión, 27 de mayo de 2014). Debería haber otras estrategias (Entrevista con las representantes de Acciona, 27 de mayo de 2014).

Si la UMECA es poco conocida, los servicios de las organizaciones son todavía menos conocidos. Ni los defensores ni los jueces los conocen (como es difusión de boca en boca, en ocasiones son los imputados los que refieren la existencia de estos servicios a sus defensores. Algunos jueces siguen canalizando asuntos al sistema de salud pública.

En su ámbito de acción la directora de Climta considera que sí mejora la percepción social de estos mecanismos. Se busca informar, terminar con la pobreza cultural y buscar mayor comprensión de un problema de salud pública y no de derecho penal. La adicción es una enfermedad no solo un ilícito (Entrevista a Elim Brito, directora de Climta, 27 de mayo de 2014).

Otro beneficio, es que la coordinación y articulación de esfuerzos de la sociedad civil con la UMECA han dejado acreditada su efectividad, la trascendencia e impacto de los servicios y de la importancia y necesidad de mantener su vinculación con las organizaciones y ampliar la cobertura de los servicios. Si no hubiera ya apoyo de USAID se buscarían más patrocinios, porque ya vieron que el modelo es de gran utilidad (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014).

#### **XI.5. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA**

La principal vulnerabilidad de las organizaciones sociales que prestan estos servicios es su dependencia de los donativos, en virtud de que carecen de un patrimonio social. Cuando hubo una pausa en el flujo de recursos de USAID en el lapso que terminó un contrato y comenzó el otro (tres meses) Con Decisión trató de seguir brindando sus servicios recurriendo a recursos propios, pero les

fue imposible mantener su cobertura (Entrevista con Rosario Martínez representante de Con Decisión, 27 de mayo de 2014). Se ha optado por cotizar los servicios a precios unitarios y así establecer los contratos, por ejemplo: “60 tratamientos” o bien, “cubre el costo para 83 análisis” (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014). Actualmente se ha planteado que Climta dejaría la Red porque no se le han realizado pagos durante 2014.

La UMECA es consciente de esta vulnerabilidad, pero al haber comprobado la trascendencia y aporte de este modelo está buscando recursos con los que pudiera hacer frente a la demanda de servicios en caso de que termine el apoyo de USAID como principal donante (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). También se ha mencionado la posibilidad de crear un patronato o fideicomiso que le de sustentabilidad al modelo.

Realmente deben impulsarse entre legisladores, gobernantes y políticos las bondades no solo de los servicios previos a juicio sino, en general, en las políticas preventivas de los mecanismos alternativos de justicia y de los programas sociales de empoderamiento y de reinserción, que son más efectivos y sustentables que los tradicionales y más costosos mecanismos punitivos. Los servicios de esta Red cumplen el objetivo de asegurar el cumplimiento de las medidas y condiciones y además empoderan y mejoran la situación de las persona y son mucho más baratas que el encarcelamiento que además de ser al menos siete veces más costoso, polariza los conflictos, estigmatiza, deteriora la situación de las personas y tiene efectos claramente criminógenos y contraproducentes. Obtener recursos públicos para estos programas ahorraría presupuesto en las áreas punitivas del sistema penal y tiene evidentemente una mayor rentabilidad social.

El entorno de inseguridad y violencia en la sociedad ha llevado a que la opinión pública, mayoritariamente, asuma una postura conservadora respecto a las medidas cautelares distintas de la prisión y de las soluciones alternativas al proceso penal; sin embargo, podrían impulsarse la difusión de casos de éxito de estos programas de mandatos judiciales, de empoderamiento y de reincorporación social, y compararlos con 60% de los recursos del sistema penal, que se dedica a sobrecriminalizar los delitos no violentos y hasta no intencionales. Canalizar estos casos al sistema judicial y penitenciario no aporta beneficios para la seguridad ciudadana; y si, en cambio, genera hacinamiento penitenciario, reincidencia y mayor violencia. Hay muchas historias de éxito que podrían

ponerle rostro humano a esta paradoja y generar mejor disposición hacia estos mecanismos en la opinión pública.

Se debe fortalecer la comunicación interna y externa sobre este modelo. Los propios operadores del sistema penal como defensores y jueces desconocen la existencia y disposición de estos servicios de la Red. De igual forma, debería divulgarse en la sociedad su existencia. Un incremento en la difusión debe ir paralelo a la obtención de más recursos, para ampliar la cobertura de servicios, pues si bien ahora que la diseminación es por recomendación de “boca en boca” hay mucha demanda de servicios, una comunicación adecuada duplicaría al menos las solicitudes.

Es evidente que los operadores del sistema no están utilizando y desarrollando todo el potencial de la información validada por la UMECA del análisis de la información y los reportes de dicha dependencia. Los defensores podrían usar los reportes de cumplimiento para solicitar una medida cautelar o condición menos gravosa o bien un ajuste en su duración; sin embargo esto no se hace (Entrevista a Sandra Román, directora de la UMECA, 27 de mayo de 2014). De igual forma los reportes de incumplimiento que genera la UMECA no reciben el debido seguimiento porque los ministerios públicos no los atienden por exceso de trabajo<sup>54</sup> (y no puede descartarse la posibilidad de corrupción). Si no se toman medidas en casos de incumplimiento, se puede deteriorar la percepción social y la legitimidad de las medidas cautelares distintas de la prisión.

El técnico del PASJ que ha impulsado y dado seguimiento a esta iniciativa refiere que la vinculación y gestión de la UMECA con la Red consume recursos humanos y económicos de la UMECA. La operación se ha hecho más compleja. Se tiene que buscar una forma en que esa coordinación no les genere un trabajo adicional a los funcionarios, para que sean facilitadores (porque luego supervisan al beneficiario y también a la organización) para que los procedimientos estén automatizados o mejor coordinados (Entrevista con Anel Pineda, PASJ, 27 de mayo de 2014).

Sin embargo, una funcionaria de la UMECA aseguró expresamente que se están aprovechando cada vez mejor los servicios de las organizaciones de la Red

<sup>54</sup> La desatención de los reportes de incumplimiento por exceso de trabajo fue reconocido por los ministerios públicos que participaron en el seminario de validación del estudio *Diagnóstico y análisis sobre la imposición de medidas cautelares y condiciones de la suspensión del procedimiento a prueba con enfoque centrado en la persona en el Estado de Morelos* realizado por Creativería Social A.C., mayo de 2014.

y que “han bajado los costos adicionales en tiempo de los supervisores” (Entrevista con Sandra Luna Barrera, coordinadora de Supervisión de la UMECA, y enlace operativo con la Red, 27 de mayo de 2014). Valdría la pena mapear estos procedimientos, mejorarlos y automatizarlos para consolidarlos, institucionalizarlos y hacerlos más sencillos.

Se ha mencionado que se han ido desarrollando protocolos, pero que al inicio no se contaba con ellos. Valdría la pena desarrollar manuales que los contengan como ya existen afortunadamente para otras buenas prácticas como para los servicios previos al juicio (desarrollados por la Open Society y el Instituto de Justicia Procesal) y los Centros de Justicia para las Mujeres (de ONU-Habitat y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de seguridad pública del Gobierno Mexicano).

#### Segundo Foro Nacional de Servicios Previos al Juicio

### Las Unidades de Medidas Cautelares y la integración de redes de organizaciones de la sociedad civil en apoyo a los servicios de seguimiento

**Buenas prácticas**

Guillermo Zepeda Lecuona  
Cuernavaca, Morelos; 24 junio de 2014



El modelo documentado y los resultados de esta buena práctica se presentaron en el Segundo Foro Nacional de Servicios Previos al Juicio, realizado en Cuernavaca, Morelos, del 23 al 25 de junio de 2014.

## XII. DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE CENTROS DE JUSTICIA PARA LA MUJER, CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA, Y OAXACA, OAXACA

“Los Centros de Justicia para la Mujer no son una concesión para mujeres golpeadas, sino una primera contribución inaplazable de una deuda moral de la sociedad mexicana”

**Mtra. Gabriela Saavedra<sup>55</sup>**

### XII.1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La violencia en México ha mostrado un incremento alarmante; sin embargo diversos estudios de las violencias han documentado el problema de la violencia de género<sup>56</sup>. La resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso del Campo Algodonero<sup>57</sup>, además de documentar y condenar los numerosos feminicidios en Ciudad Juárez, denunció que las instituciones de justicia en México no son capaces de salvaguardar derechos fundamentales como la integridad física.

El diagnóstico sobre la disposición y calidad de los servicios de justicia para las mujeres presentado en los considerandos de la sentencia de la CIDH, mostró la falta de acceso a la justicia, la doble victimización, la ausencia de protocolos para documentar las violaciones a derechos humanos y los delitos, la fragmentación de los servicios y la indiferencia social.

En el mapeo de organizaciones e instituciones en el ámbito de los derechos de las mujeres mostró muchos esfuerzos que realizan organizaciones de la sociedad civil.

<sup>55</sup> Subdirectora del área de víctimas y centros de justicia para las mujeres, del PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014.

<sup>56</sup> De particular interés resulta el monumental esfuerzo que representa el *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres, que consta de cuatro volúmenes. Se puede consultar en <http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/160811> última consulta realizada el 27 de junio de 2014.*

<sup>57</sup> Caso González y otras (“campo algodouero”), Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

Derivado del proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se impulsaron acciones legislativas y de políticas públicas para desarrollar un modelo integral y accesible de justicia para las mujeres. Se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y se creó por decreto presidencial, a partir del 1 de junio de 2009, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). Estas iniciativas se enfatizaron con posterioridad al fallo de la CIDH ya referido y se articularon entre las acciones para el cumplimiento e instrumentación de la sentencia.

Entre los logros más destacados y palpables de estos esfuerzos está el desarrollo e implementación del modelo de los centros de justicia para la mujer. En estos centros se presentan todos los servicios bajo un mismo techo para prevenir la violencia hacia la mujer, así como proteger, atender y empoderar a las mujeres que han sido víctimas de la violencia.

Para el PASJ ha sido un orgullo participar en estos esfuerzos del gobierno y la sociedad civil de México, colaborando en la asistencia técnica para el desarrollo del modelo y su implementación, como en la elaboración de protocolos de actuación, capacitación, organización de foros y la diseminación del modelo en otras entidades federativas. El PASJ ha realizado el acompañamiento y brindado asistencia técnica y capacitación en cinco de los ocho centros que actualmente operan en el país (Entrevista a Gabriela Saavedra García, subdirectora del área de Víctimas y centros de justicia para las mujeres, del PASJ, entrevista el 2 de julio de 2014).

Al igual que en otras buenas prácticas como los servicios para el cumplimiento de las medidas cautelares y condiciones de suspensión del procedimiento a prueba, resulta muy importante la colaboración y articulación de esfuerzos por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Por el grado de avance en la consolidación del modelo y por sus resultados se decidió documentar la operación de esta buena práctica en los Centros “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez, Chihuahua, y el Centro de Justicia para las Mujeres de Oaxaca, Oaxaca (abreviado en la entidad como CEJUM).

## XII.2. PRINCIPALES APORTACIONES A LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

La reforma constitucional de junio de 2008, estableció derechos fundamentales para las víctimas como a la protección, atención médica y psicológica, asesoría legal. De igual forma la reforma en materia de derechos humanos amplió el horizonte para la eficacia de las garantías fundamentales con principios de interpretación conforme al principio pro persona entre otras. A la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2009, se sumó desde enero de 2013 la Ley General de Víctimas.

En particular para el tema de género están las garantías de no discriminación, el tomar las “medidas adecuadas” como parte de la protección de los derechos humanos. Es decir, no solo tomar las medidas legislativas para proteger contra la violencia a las mujeres, sino las políticas públicas, el fortalecimiento institucional, así como el desarrollo organizacional y asignaciones presupuestales suficientes para lograr la eficacia de los derechos y la atención efectiva a las víctimas.

De esta forma, los contenidos garantistas son congruentes con un proceso penal acusatorio. La reforma constitucional, a sentencia “campo algodoner” de la CIDH y las leyes emitidas en el ámbito de los derechos humanos y en particular el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, implican obligaciones inaplazables para el Estado mexicano (en todos sus ámbitos y niveles de gobierno).

El Modelo de Casas de Justicia para la Mujer presenta un enfoque integral y accesible de atención para las mujeres víctimas de la violencia, el cual se ajusta a los estándares internacionales más exigentes y que cumple los mandatos constitucionales y compromisos internacionales de México.

Como se mostrará, el modelo está orientado a la atención de la víctima y Reduce las posibilidades de la doble victimización. Ha cambiado totalmente de paradigma pasando de un curso de acción derivado de la clasificación jurídica del conflicto, a una ruta determinada por las necesidades de las mujeres que acuden a los centros. De igual forma se pasa de una visión asistencialista a una de empoderamiento de la mujer.

Las cuentas que entrega el modelo son muy buenas y desde ya se puede señalar que es lamentable que solo haya ocho casas operando bajo este modelo, en tanto que en la mayoría del territorio nacional la atención sigue siendo insuficiente y sus servicios desarticulados y poco accesibles.

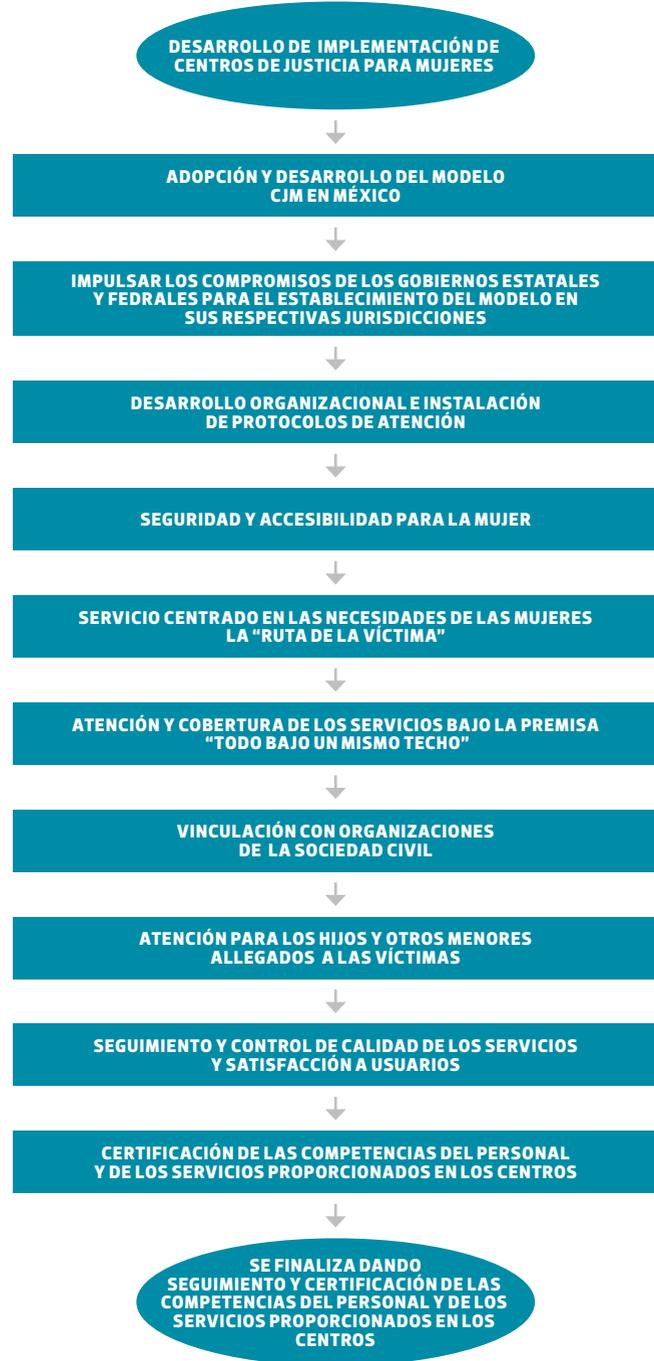
Por otra parte, de acuerdo con el nuevo paradigma de un modelo de justicia garantista se privilegia el acceso a la justicia y la calidad, calidez y efectividad de los servicios prestados. La cobertura de los servicios y la incidencia de una reducción en la violencia abonon a la consolidación de estos servicios. También aporta a la protección de grupos vulnerables.

A la par se desarrolla el potencial de la participación ciudadana y la vinculación con OSC.

## XII.3 DESCRIPCIÓN AMPLIA DE LA PRÁCTICA, ABORDANDO LOS DIVERSOS PROCESOS Y ACCIONES

Esta buena práctica está muy bien estructurada porque se han desarrollado modelos y protocolos por organizaciones internacionales, así como por instituciones y organizaciones mexicanas. Los principales elementos de esta buena práctica son:

- Adopción y desarrollo del Modelo CJM en México
- Impulso los compromisos de los gobiernos estatales y federal para el establecimiento del modelo en sus respectivas jurisdicciones
- Desarrollo organizacional e instalación de protocolos de atención
- Seguridad y accesibilidad para la mujer
- Servicio centrado en las necesidades de las mujeres: la “ruta de la víctima”
- Atención y cobertura de los servicios bajo la premisa “todo bajo un mismo techo”
- Vinculación con organizaciones de la sociedad civil
- Atención para los hijos y otros menores allegados a las víctimas
- Seguimiento y control de la calidad de los servicios y satisfacción a usuarias y usuarios
- Certificación de las competencias del personal y de los servicios proporcionados en los centros



### Adopción y desarrollo del Modelo CJM en México

A raíz del impulso de los movimientos sociales en torno a la violencia de género en la primera década de este siglo, hasta la alta incidencia de los casos de violencia contra la mujer (con el caso emblemático a nivel internacional de Ciudad Juárez), así como al avance de la discusión del caso “campo algodoner” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se hizo apremiante la intervención del Estado mexicano en este delicado tema.

En 2004 se creó por decreto presidencial, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y en 2009, como se ha mencionado ya se aprueba la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. De esta forma:

“Con el objeto de coordinar las acciones encaminadas a la prevención y disminución de la violencia en el país; y cumplir con los compromisos internacionales signados por México, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez se reestructura; y se crea por decreto presidencial, a partir del 1 de junio de 2009, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), con lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”<sup>58</sup>.

Al buscar un esquema organizacional que permitiera desarrollar los programas de prevención y atención de la violencia contra la mujer, la titular de la CONAVIM, Laura Carrera ubica la existencia del Centro de Justicia Familiar de Monterrey, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, que se basó en el Justice Center family (JCF) de San Diego, California (Los hechos y argumentos que se refieren en esta sección fueron proporcionados en su mayoría por Gabriela Saavedra, PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014).

Con estos insumos la CONAVIM comenzó a trabajar en el desarrollo de un modelo de centros de justicia para la mujer. Se solicitó el apoyo y la asistencia técnica del PASJ. De esta forma se comenzaron los trabajos entre la CONAVIM,

<sup>58</sup> Decreto de creación citado en la página de internet de la CONAVIM, consultada el 7 de julio de 2014: [http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Quienes\\_Somos](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Quienes_Somos).

el JCF y el PASJ. Se compran los derechos de traducción del manual para hacer centros de justicia familiar y se busca orientarlo hacia el tema de género, el JCF se reserva el derecho de aprobar las versiones en español del manual. Se integra una comisión de revisión y desarrollo de este manual, en las que participan por parte de la CONAVIM Laura Carrera y Laura Aragón, por el PASJ Gabriela Saavedra con retroalimentación de los técnicos del JCF.

Se consiguen los primeros recursos federales que se orientan para la construcción de los centros de Chihuahua, Chihuahua y el de Guerrero. Posteriormente también se inician los trabajos en Oaxaca y Puebla. La CONAVIM publica el manual *Centros de Justicia para las Mujeres. Lineamientos urbanos y diseño arquitectónico de ONU-Habitat*<sup>59</sup>. Este manual se utilizó en el diseño y construcción del Centro de Chihuahua, los lineamientos establecen condiciones de seguridad y accesibilidad y los espacios están diseñados y distribuidos pensando en la “ruta de la víctima”: primero un ingreso seguro, un área de recepción adecuada, privacidad y cercanía de los espacios de la primera entrevista y atenciones de urgencia, área de ludoteca. Contempla un ingreso aparte para no usuarios, particularmente, el personal masculino de las áreas de procuración de justicia u hombres que acudan a declarar. También se prevé áreas para las terapias y albergues temporales (la directora del centro de Oaxaca dijo que ellos usan para este espacio el nombre de “lugar seguro”, por considerar que las nociones de “albergue” o “refugio” son victimizantes), en los que la mujer y su familia pueden pasar la primera noche o permanecer en tanto son trasladadas a un lugar adecuado.

Lo novedoso en nuestro medio, y el nivel de especialización de este nuevo ámbito de servicio requirieron la sensibilización de la academia, el impulso a la especialización, así como la capacitación y desarrollo de capital humano para integrar las diversas áreas de servicio. Se desarrollaron con el apoyo de consultores contratados con recursos del PASJ, que marcaron como prioridad la accesibilidad, calidad y calidez de los servicios. También para sensibilizar a la sociedad sobre el tema y para difundir las buenas prácticas entre las autoridades de las 32 entidades federativas, el PASJ ha apoyado la realización de tres foros nacionales en Monterrey (2010); Chihuahua (2011) y en Oaxaca (2012)

<sup>59</sup> Disponible en <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/309/1/images/CJM-Urbanos.pdf> última consulta el 2 de julio de 2014.

Los proyectos de los CJM de Chihuahua se desarrollaron conforme al modelo de ONU-Habitat coeditado por CONAVIM (todavía no aparecían los manuales operativos publicados por la propia CONAVIM), así como basados en los protocolos y prácticas documentadas por organizaciones internacionales, consultores y organizaciones de la sociedad civil. Tuvo activa participación el PASJ de USAID México (entrevista a Zulay Abbud Esparza, coordinadora general del CJM “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez, junio de 2014).

En agosto de 2011 la comisionada de la CONAVIM, Laura Carrera Lugo pasó a trabajar en la Coordinación Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Pública, desde donde siguió promoviendo el tema y las acciones para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Carrera solicitó a USAID que siguiera brindándole su apoyo en esta nueva posición. La funcionaria obtuvo para 2012 un presupuesto que casi quintuplicaba el de la CONAVIM: 280 millones de pesos.

Al frente de la CONAVIM fue designada Dilcya Samantha García Espinoza de los Monteros, que también se comprometió e impulsó el desarrollo del modelo y la construcción de los centros.

El modelo de los centros establece cuatro rubros de servicio: la prevención de la violencia, la atención a las víctimas, el acceso a la justicia y el empoderamiento (ver gráfica XII.2). El modelo adopta los conceptos de vanguardia en la materia y es desafiante para las inercias y estructuras tradicionales del sistema de justicia en México (no solo en materia penal). Entre los aspectos más revolucionarios es que deja de centrarse en la persecución criminal de la violencia, es decir deja de tener como centro y puerta de ingreso al sistema de atención y justicia la clasificación legal de los hechos y conductas del caso por parte del ministerio público; en su lugar, el modelo se centra a las necesidades emocionales, físicas, familiares y sociales de la víctima. El rostro de ingreso al sistema no es un abogado, sino profesionales de trabajo social.

Otra característica definitoria del nuevo modelo es que se abandona expresamente (en los manuales y en la capacitación se enfatiza esta característica del servicio) el esquema asistencialista, para empoderar a la mujer víctima de la violencia (a través de la restitución de derechos, identificación y reconocimiento de capacidades, así como la de participar en grupos de crecimiento).

Diagrama XII.2

## Cadena de valor de los Centros de Justicia para las Mujeres



Tomado de la *Guía metodológica del Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres* del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, p. 34.

Al momento de crearse el Centro de Oaxaca ya se había desarrollado el Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

El desarrollo del modelo, en el que tuvo intensa participación el PASJ con la contratación de consultores, así como con la participación y asistencia técnica de sus especialistas, se plasmó en tres libros:

- Modelo de los centros de justicia para mujeres. Guía metodológica
- Protocolo estandarizado para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento de órdenes de protección de víctimas mujeres, niñas y niños en los centros de justicia para mujeres
- Protocolo para la atención de usuarios y víctimas en los centros de justicia para mujeres en México

En 2011 inició operaciones el primer Centro de Justicia para las Mujeres de Chihuahua, Chihuahua; el 26 de marzo 2012 abrió sus puertas al público el Centro de Ciudad Juárez, Chihuahua; en Mayo de 2013 arrancaron los servicios en el Centro de Oaxaca, Oaxaca<sup>60</sup>. Actualmente operan ocho de estos centros en el país.

Es muy importante destacar que ya se puede referir la existencia de un modelo mexicano de CJM. Los protocolos y los servicios se han ajustado a las necesidades del contexto local y están en conformación manuales y protocolos particulares. Se han documentado experiencias exitosas y ya hay consultores y asesores mexicanos que se han especializado en la práctica y en la operación del modelo. Un indicador de este proceso es que los primeros dos foros se centraron en difundir el modelo y la experiencia del JCF de San Diego; en tanto que en el tercero el programa se orientó a presentar experiencias de éxito, afinar esquemas de atención y aspectos técnicos. Los “cómo”, en tanto que la participación de los consultores del JCF fue marginal.

### Impulsar los compromisos de los gobiernos estatales y federal para el establecimiento del modelo en sus respectivas jurisdicciones

Es fundamental el compromiso de los gobernantes para establecer un programa permanente de atención a esta problemática. Las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales impulsan estos modelos y apoyan el desarrollo de proyectos, manuales, protocolos y capacitación de personal. Algunas fundaciones u organizaciones internacionales financian parte de los proyectos.

El respaldo al modelo debe ser al más alto nivel en virtud de que requiere de un entorno de intensa colaboración y coordinación entre las dependencias, en ocasiones de los tres niveles de gobierno (como en Ciudad Juárez), así como con organizaciones de la sociedad civil. Por ello, es recomendable que sea el gobernador del estado el que tome el proyecto y se comprometa a brindar el apoyo sostenido para su creación y operación. De hecho, parte del esquema es que no se brinda el recurso federal, si la comisión de desarrollo del CJM y la creación del propio CJM, no son creados por decretos del Ejecutivo estatal (Gabriela Saavedra, PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014).

<sup>60</sup> En Oaxaca ya se trabaja en un segundo Centro, que se localiza en el Istmo de Tehuantepec, en Juchitán de Zaragoza. Se terminará de construir en 2014 y empezará a funcionar en 2015.

De igual forma la construcción o reforma de la infraestructura, el equipamiento y la operación del CJM tienen costos de inicio elevados y el acuerdo político puede brindar mayor certeza para que los flujos de recursos no cesen.

Este nivel de intensa colaboración debe verse reflejado en el ámbito presupuestario. Es un ejercicio muy importante de asignación y distribución de recursos del estado. Para el Centro de Ciudad Juárez se realizó un esfuerzo tripartita: el municipio donó el terreno y un millón de pesos; la Federación construyó el inmueble; y el gobierno estatal asumió los costos de operación. También se recibieron apoyos de la Fundación del Empresariado Chihuahuense. (entrevista a Zulay Abbud Esparza, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, junio de 2014).

#### **Desarrollo organizacional e instalación de protocolos de atención**

En Chihuahua e Hidalgo los centros dependen de la Secretaría General de Gobierno, en tanto que en Oaxaca, de la Procuraduría General de Justicia. En este estado actualmente el CJM depende directamente del procurador (antes de la subprocuraduría de género)<sup>61</sup>. La ubicación orgánica es muy importante. Los estados en que se ha adscrito a la procuraduría siguen el esquema de Nuevo León; sin embargo, una propuesta de este estudio es que se debe incorporar en el modelo su dependencia de la Secretaría de Gobierno, por la jerarquía que debe tener el tema de la violencia contra la mujer, por el soporte político que requiere la coordinación entre diversas instituciones y para enfatizar que el modelo se aparta del esquema de hacer de la persecución penal el centro de las políticas públicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Generalmente las diversas instituciones que concurren para la atención integral de las mujeres y sus hijos, comisionan o adscriben a miembros de su personal al Centro. Los Centros tienen poco personal propio (en algunos casos se limita a la directora, un pequeño *staff* y personal de recepción), pero el personal que brinda servicios sustantivos son comisionados o adscritos de las dependencias especializadas de la administración pública. La mayor parte del personal está constituido por mujeres.

La adopción del modelo no necesariamente implica la construcción de un inmueble nuevo (como en Ciudad Juárez), puede ajustarse la infraestructura

<sup>61</sup> Por reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría del 23 de febrero de 2014.

disponible siempre y cuando se cumplan los lineamientos y estándares de seguridad, accesibilidad y distribución de espacios establecidos por el modelo.

El modelo trata de maximizar el acceso y la integralidad de la justicia, por eso se refiere que se brindan “Todos los servicios bajo el mismo techo” (es de hecho el lema del Centro de Oaxaca. En primer lugar hay un servicio de atención de primera línea con recepcionistas debidamente sensibilizadas y capacitadas, trabajadoras sociales (usualmente de la Dirección para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF), doctoras en medicina (Secretaría de Salud), sicólogas, pedagogas y sicólogas (para el área de atención infantil), abogadas para brindar asesoría legal, así como, en un área aparte, pero en el mismo edificio, los ministerios públicos especializados. Hay servicios de gestión social como apoyo para el trabajo, para la obtención de actas del registro civil y documentos oficiales.

Otra constante que destaca al entrevistar a las servidoras públicas que brindan sus servicios en los centros es que han internalizado la directriz del modelo de que no se trata de una serie de programas asistencialistas, sino que están orientados a atender y centrarse en las necesidades de las mujeres a las que les han sido violentados sus derechos. Tienen clara su población objetivo: mujeres víctimas de violencia y sus hijos menores. El principal resultado de sus acciones es la seguridad de las mujeres y de sus hijos, así como su empoderamiento y respaldo.

Los manuales que se han desarrollado contemplan varios protocolos de actuación. En los primeros pasos del Centro de Ciudad Juárez se reporta que se fueron desarrollando prácticas y modelos de actuación conforme las necesidades de las usuarias y los conocimientos de los profesionales del centro (entrevista a Zulay Abbud Esparza, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, junio de 2014).

Posteriormente se recibieron apoyos en particular. Por ejemplo, en el Centro de Ciudad Juárez se recibió con el auspicio del PASJ de USAID México el apoyo del consultor Elizardo Ranauro. Se desarrollaron en 2013 los protocolos de atención a usuarias del centro. También gracias al PASJ de USAID en abril de 2014 el consultor Isaías Flores desarrolló con un equipo jurídico en el que participaron las abogadas del centro en protocolos para asuntos de derecho de familia (entrevista a Zulay Abbud Esparza, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, junio de 2014).

### Seguridad y accesibilidad para la mujer

En un tema tan delicado como la violencia contra la mujer es fundamental que al acceder a los servicios del Estado, una mujer víctima de la violencia tenga garantizados la seguridad e integridad física de su persona y de sus hijos.

La concepción arquitectónica y distribución de espacios de modelos y manuales como el de ONU-Habitat, en el que se basó el Centro de Ciudad Juárez contempla una caseta de vigilancia en el ingreso exterior del Centro donde se identifica y registra todo visitante, explicando el motivo de su visita. Una vez registrándose en la caseta exterior las usuarias y sus hijos menores ingresan por la entrada principal.



De izquierda a derecha: acceso principal al CJM de Ciudad Juárez; corredor-distribuidor ("la ruta de la víctima") para los servicios de primera atención de trabajo social y atención psicológica del CJM de Ciudad Juárez (las puertas cerradas denotan que se están efectuando sesiones); ingreso posterior del CEJUM de Oaxaca, Oaxaca

El personal de la fiscalía, particularmente policías armados y cualquier imputado o persona que acuda a los servicios de la fiscalía ingresan por una puerta lateral que los conduce directamente a la segunda planta en donde se encuentran las oficinas de la fiscalía. Todos los demás servicios diversos del sistema penal se encuentran en la planta baja y atienden principalmente a las usuarias y a sus hijos (muy rara vez se atiende a las parejas u otros varones adultos).

En el caso del centro de Oaxaca, el personal de recepción está adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. Son cuatro agentes vestidos de civil, dos mujeres, dos hombres, capacitados para brindar atención al público y canalizar a las usuarias. Afuera del centro, los siete días de la semana hay dos patrullas especializadas en violencia contra la mujer y son interdisciplinarios. Cuando las unidades salen del CJM a realizar algún servicio, los elementos son acompañados por una trabajadora social (Jhazibe Leticia Valencia de los Santos, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

Si los profesionales del Centro al aplicar sus instrumentos determinan que la integridad física de la mujer está en riesgo y no debe regresar a su casa, se le canaliza a un lugar seguro. Si por la hora del día o por arreglos logísticos no puede ser llevada de inmediato a algún albergue para mujeres víctimas de la violencia, ambos centros tienen un "refugio temporal"<sup>62</sup>, un espacio con dormitorio, baño completo, cocineta y comedor para resguardar a las usuarias y a sus hijos en tanto se canalizan a un sitio adecuado y seguro. En el centro de Ciudad Juárez el albergue puede recibir simultáneamente hasta dos familias. Estaba desocupado cuando se hizo la visita.

En el centro de Oaxaca se le denomina a este espacio "lugar seguro", en virtud de que algunas especialistas en la materia y organizaciones no gubernamentales argumentan que la palabra albergue o refugio evidencia la vulnerabilidad y el uso de dichos términos puede ser victimizante. Cuando se realizó la visita estaba habitado por una joven víctima de violencia que estaba a unos días de cumplir la mayoría de edad para poder elegir el lugar de su residencia (Mtra. Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

### Servicio centrado en las necesidades de las mujeres: la "ruta de la víctima"

Existe un área de recepción e información a donde llegan las usuarias. Se les recibe y se registran. En el centro de Ciudad Juárez tienen un sistema automatizado en el que se registra la hora de llegada para que el servidor público que atiende el caso y las autoridades del centro, sepan cuánto tiempo esperó la usuaria. En Chihuahua las recepcionistas son parte del personal administrativo (a diferencia del centro de Oaxaca que, como se ha referido son agentes adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública).

Es muy significativo que la instancia de primera atención o primera entrevista la realice una trabajadora social. Este es un indicador de la notable diferencia entre este modelo de atención y el esquema tradicional en nuestro país. El esquema anterior estaba centrado en el ministerio público, quienes por su especialización profesional tienden a plantear la atención a los usuarios como

<sup>62</sup> Denominación tomada de la *Guía metodológica del Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana*, p. 43.

una dicotomía entre víctima y victimario y consideran que solo las conductas susceptibles de ser encuadradas jurídicamente como delitos deben ser atendidas por el sistema.

En el nuevo sistema, la respuesta institucional no se deriva del encuadramiento jurídico de una conducta, sino en las necesidades concretas de las usuarias. Además, las profesionales de los centros están conscientes que aunque una proporción muy significativa de sus usuarias son canalizadas por las fiscalías (50 % según estimación de la Coordinadora General del CJM de Ciudad Juárez y según la Directora del CJM de Oaxaca solo una de cada tres usuarias presenta denuncia penal), muchas acuden por orientación, asesoría y apoyo. Por ello, es muy importante que la atención sea brindada por una profesional con una formación más amplia y especializada en identificar necesidades y aplicar el protocolo de detección de riesgos para la mujer. Además, las usuarias no suelen sentirse en un entorno de confianza ni le dan la misma información a una ministerio público, que a una trabajadora social (Entrevista a Zulay Abbud Esparza, Coordinadora General del CJM de Ciudad Juárez). En buena medida por ello los CJM de Chihuahua dependen de la Secretaría de Gobierno (no de la Fiscalía)<sup>63</sup>.

En los dos centros visitados se utiliza el “expediente único”, con la diferencia de que en el CJM de Ciudad Juárez está automatizado en un software accesible a los operadores que van participando en las diversas fases del asunto. En el de Oaxaca los registros y anotaciones de la entrevista se capturan a mano. La Directora argumenta que no hay riesgo de doble victimización (que la persona tenga que relatar los hechos ante los diversos funcionarios que la van atendiendo) porque cada profesional aunque tiene su propio formato, consulta el archivo único. Además el personal está sensibilizado y capacitado para evitar la revictimización (Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

En recepción se ve si hay un requerimiento, atención o medida inmediata que deba brindarse. Si no es así pasa a la primera entrevista donde se detectan las necesidades de las usuarias (en algunos casos son gestiones simples como la necesidad

63 “El centro no es una mini fiscalía, quizá 50% de las usuarias vienen referidas por la fiscalía de atención a la mujer y en las propias instalaciones del centro están las áreas de la fiscalización que investigan la violencia familiar, delitos sexuales, personas ausentes o no localizadas. Solo el área de homicidios en contra de mujeres por cuestiones de espacio no está en el centro”, (Zulay Abbud, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, entrevista del 3 de junio de 2014)

de un examen de la vista y unos lentes para uno de sus hijos). Se les brinda la información y acompañamiento necesarios para que ellas tomen decisiones informadas. No es una visión asistencialista, sino con el fin de empoderar a las mujeres víctimas de la violencia frente a sus parejas y las autoridades (Zulay Abbud, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, entrevista del 3 de junio de 2014).

### **Atención y cobertura de los servicios bajo la premisa “todo bajo un mismo techo”**

Un principio fundamental del nuevo modelo es su accesibilidad, de ahí la necesidad de concentrar todos los servicios bajo el mismo techo (que es el lema del Centro de Oaxaca), para además de brindar atención integral se concentren en un solo lugar, reduciendo costos de traslados para las usuarias.

En la Tabla III.1 se presentan las instituciones que tienen adscrito personal permanente en los centros visitados, sin embargo la oferta de los CJM es muy amplia y se ha venido ajustando de acuerdo a la demanda de las usuarias.

Por ejemplo, el CJM de Oaxaca tiene siete instituciones adscritas y convenios y vinculación con otras diez instituciones (por ejemplo, el Consejo Estatal para la Prevención y Control del Sida, Coesida, con guardia telefónica de 24 horas para programar exámenes de detección del virus). Se cuenta con personal del Registro Civil, que generan por internet actas gratuitas y urgentes. También prestan servicios de trabajo social, psicológico y médico. Así como los servicios de atención ministerial e investigación criminal a cargo de los ministerios públicos, los policías, peritos adscritos a la subprocuraduría de género. El personal de atención (con excepción de la fiscalía) es predominantemente femenino (en el CJM de Ciudad Juárez solo un prestador de servicio social es varón).

El CJM de Oaxaca tenía personal de la dirección para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) pero no había suficiente solicitud de servicios, por lo que solo les son canalizados los asuntos que requieran de sus servicios, como solicitud de donaciones (por ejemplo de sillas de ruedas). También tenían a una persona de prevención del delito de la Secretaría de Seguridad Pública, pero era poco frecuente la demanda de sus servicios por lo que en la actualidad solo se le pide apoyo a esta área para dar pláticas en escuelas y organizaciones vecinales, porque las trabajadoras sociales del centro ya no se dan abasto (Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

**Tabla XII.1**  
**Instituciones que aportan personal permanente a los Centros de Justicia de la Mujer de Ciudad Juárez y Oaxaca**

Institución	Centro de Justicia para la Mujer (Ciudad Juárez)	Centro de Justicia para la Mujer (Oaxaca)
Instituto Estatal de la Mujer	✓	
Fiscalía/Secretaría de Seguridad Pública	✓	✓
Secretaría General de Gobierno	✓	
Desarrollo Integral de la Familia	✓	
Educación	Secretaría de Educación Cultural y Deporte	Instituto Estatal de Educación Pública
Secretaría de Salud	✓	✓
Organizaciones de la sociedad civil	✓	✓
Registro Civil		✓
Desarrollo Social y Desarrollo Humano		✓
Procuraduría de Defensa de Indígenas y Grupos Vulnerables		✓
Secretaría del Trabajo y Previsión Social		✓
Seguro Popular		✓

En el caso de CJM de Ciudad Juárez, si bien no tiene personal adscrito de la Secretaría del Trabajo estatal, recibe mucho apoyo para acceder a la bolsa de trabajo, así como a programas de capacitación y becas. De igual forma, aunque no hay personal adscrito de la Secretaría de Desarrollo Social de Chihuahua se tiene una ventanilla única de gestión, que obtiene despensas, cobertores, atención hospitalaria, entre otros, como apoyo único, pues el enfoque no es asistencialista, sino para empoderar a las usuarias para que tomen sus decisiones. También se orienta y gestionan becas para sus hijos estudiantes. No todas las

mujeres pasan a este servicio interinstitucional e interdisciplinario; de acuerdo con sus necesidades se les atiende o canaliza.

De igual forma, el CJM de Ciudad Juárez gestiona peritajes psicológicos, así como la aplicación de la norma oficial 046 para violencia intrafamiliar a cargo de médicos, en su mayoría mujeres adscritas al Instituto Chihuahuense de la Mujer. (Zulay Abbud, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, entrevista del 3 de junio de 2014).

#### Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil

Los Centros de Justicia para las Mujeres visitados tienen vínculos y trabajan estrechamente con organizaciones de la sociedad civil. Los Centros han logrado ganarse la confianza y colaboración de estas organizaciones que les permiten prestar servicios muy especializados y de gran calidad, que el Estado por sí mismo no sería capaz de proveer. La vocación, especialización y motivación de las OSC la convierte en excelente aliado de las autoridades en estos ámbitos de promoción de los derechos fundamentales, con servicios flexibles, cercanos y de gran calidad.

En el caso del CJM de Ciudad Juárez se trabaja intensamente con diversas organizaciones de la sociedad civil a las que se les facilitan oficinas en las instalaciones del propio centro. Estas organizaciones son: Salud y Bienestar Comunitario AC (SABIC), que brinda terapia alternativa (Flores de Bach, aromaterapia, masajes); la Red Mesa de Mujeres (colectivo que integra a 10 organizaciones), que son defensoras comunitarias que acuden a colonias vulnerables, a donde llevan información sobre Derechos Humanos, sobre cómo actuar en el sistema legal, brindan acompañamiento a otras mujeres; enseñan técnicas de defensa personal, entre otros. Asimismo se cuenta con el apoyo de tres refugios de alta seguridad (el gobierno no tiene albergues en Ciudad Juárez): “Vida Integral para la Mujer” es el más nuevo; Centro de Protección de Mujer a Mujer; y SIN-VIAC (Sin Violencia A.C.). Este albergue tenía diez años y contaba con mucho reconocimiento, sin embargo acaba de cerrar hace unos meses por falta de recursos. También se tiene el vínculo con la Red Nacional de Refugios Casa Amiga Esther Chávez Cano (muy reconocida), que no es un refugio, sino una casa de emergencias (Zulay Abbud, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, entrevista del 3 de junio de 2014).

En Oaxaca, el CJM tiene relación con el Centro de Reeducción de Hombres que Ejercen Violencia contra las Mujeres, que es una OSC que colabora con la Secretaría de Seguridad Pública de esa entidad. Trabaja con sentenciados o procesados, u otros hombres que acuden voluntariamente. En este centro se les diagnostica y se reporta al CJM si acuden a sus terapias y las cumplen (Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

### **Atención para los hijos y otros menores allegados a las víctimas**

De acuerdo con las guías metodológicas y los manuales de los CJM de la Coordinación Nacional de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se debe contar con un área lúdica o ludoteca, en la que los niños permanezcan en un lugar seguro y agradable mientras sus familiares adultos son atendidos en el centro. El área es multigrados y recibe a menores de 15 años. También en estas áreas se puede detectar secuelas o evidencia sobre si los menores han sido objeto de violencia y las afectaciones. El área lúdica es atendida por comisionados del DIF y la Secretaría de Educación, especializados en infantes, en tanto que son monitoreados por una psicóloga. De igual forma la ludoteca del centro de Oaxaca es atendida por una educadora especializada en la materia de violencia.

Las niñas y los niños, además pueden recibir de dos a 17 sesiones de terapia. En Oaxaca se tienen consultorios especiales para psicología infantil y se ha capacitado al personal en tipos de terapias como el juego con arena para detectar posibles abusos sexuales.

### **Seguimiento y control de la calidad de los servicios y satisfacción a usuarias y usuarios**

Se busca calidad y calidez en los servicios que se prestan. Como en muchas de las buenas prácticas que se han documentado, también en los centros de justicia para las mujeres se registra mucha sensibilidad y compromiso por parte de los servidores públicos y voluntarios de OSC.

Los servicios son de calidad y accesibles. Se privilegia las necesidades de las personas y se prioriza la prestación de un servicio, por lo que los especialistas se ajustan a los horarios disponibles de las usuarias y sus hijos. En el caso de Oaxaca hay turnos nocturnos de los principales servicios para estar disponibles

por si se presenta una emergencia a altas horas de la noche. Durante las horas de labores la Directora realiza visitas y observación de las diversas áreas para mantener altos estándares en la calidad del servicio (Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

Se presentan informes trimestrales a la procuraduría y se llevan registros estadísticos para dar seguimiento al número y calidad de los servicios. Por ejemplo, cuando una usuaria deja de acudir a sus citas, a pesar de formularse tres llamadas, se programa una visita domiciliaria para verificar cuál es la razón de la ausencia y ver si se puede gestionar algún requerimiento para que se pueda presentar, como, por ejemplo, si no tiene dinero para su traslado, se le consigue el recurso y se envía por ella (Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).



De izquierda a derecha: Zulay Abbud, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, Chihuahua con Guillermo Zepeda, consultor del PASJ que documenta estas buenas prácticas, 3 de junio de 2014; visita a las instalaciones del CEJUM de Oaxaca, Oaxaca (interior de la ludoteca); Virginia Martínez, directora de Monitoreo y Evaluación del PASJ, Jhazibe Valencia, directora del CEJUM de Oaxaca, Oaxaca y Guillermo Zepeda, 6 de junio de 2014.

### **Certificación de las competencias del personal y de los servicios proporcionados en los centros**

Como se ha descrito en la parte teórica y metodológica, la fase culminante de una buena práctica consolidada es la certificación de sus procesos y de su personal para establecer los estándares sobre los que debe replicarse y a los que debe orientarse el desempeño del modelo.

El modelo de CJM mexicano está en vías de consolidación y algunos de los centros del país tienen niveles de excelencia en diversos de sus procesos y servicios. El PASJ ha impulsado el desarrollo de programas de capacitación y especialización que por su curricula, número de horas y calidad de los docentes, tienen

alcances de certificación. Se trata de programas desarrollados y avalados por universidades que extienden a los participantes certificados con validez oficial (Mtra. Gabriela Saavedra, PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014).

Entre los cursos que se han impartido está el de litigación oral en delitos de género, particularmente en trata de personas y delitos cometidos contra menores. Cursos sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos. También se han impartido cursos de planeación y gestión estratégicas, desarrollo organizacional y elaboración de manuales y protocolos internos para los funcionarios de los centros (Mtra. Gabriela Saavedra, PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014).

El personal del Centro de Ciudad Juárez ha recibido capacitación en litigación oral. Existe mucha coordinación con la policía municipal que apoya algunas de las intervenciones del centro. Recientemente sus abogadas fueron capacitadas por Seguridad Pública Municipal sobre perfil criminal (Zulay Abbud, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, entrevista del 3 de junio de 2014).

En el CJM de Oaxaca se tiene un programa de formación permanente para el personal, con el que se busca especializar y actualizar a los profesionales del centro, dotándolos de herramientas de desarrollo humano, desarrollo personal, modelo de gestión, técnicas de justicia alternativa, para evitar el burnout<sup>64</sup>, entre otros (Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014).

#### XII.4. EVIDENCIA DE RESULTADOS E IMPACTO

Un resultado fundamental es la aportación del programa a la fortaleza institucional del ámbito de las políticas para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer. Como se ha dicho, ya se puede hablar de un Modelo Mexicano de CJM. Los técnicos y consultores del PASJ participaron en el desarrollo de los manuales y protocolos desarrollados y publicados por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Secretariado Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

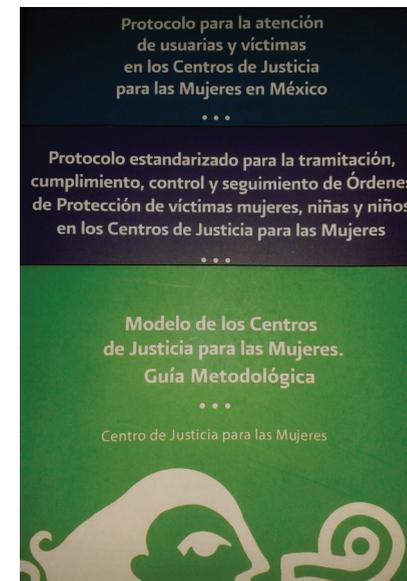
De igual forma se insiste en que este modelo abandona el enfoque asistencialista de los programas y acciones públicas tradicionales, consolidando el paradig-

64 Al respecto existe el Modelo de Contención de emociones para el personal de los CJM de la CONAVIM, disponible en <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/83/1/images/1-1-2ManualBurnout.pdf> visitado el 4 de julio de 2014.

ma de empoderamiento y atención centrada en las necesidades de la víctima y no en el encuadre jurídico que de los hechos realice un funcionario público.

Como se ha mencionado el PASJ ha ido más allá y ha brindado asistencia técnica al desarrollo de protocolos de atención muy específicos en los centros en los que ha trabajado, se han estandarizado y mejorado los procesos de los centros generando competencias en la planeación y gestión estratégicas y desarrollo de currículo y se organizaron cursos para certificar al personal de los CJM (fase que consolida las buenas prácticas).

El PASJ ha puesto su parte en la conformación de un grupo de profesionales especializados, con los conocimientos y competencias de vanguardia en la materia. Quienes hace años participaron en los primeros cursos, en la elaboración de modelos de atención, en la actualización y armonización legislativa, y operaron los primeros programas de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, son ahora los directivos de las instituciones especializadas, los consultores y asesores de la divulgación del modelo. Se ha contribuido a la conformación de capital humano y de una masa crítica que augura el avance y la consolidación de las políticas acertadas en este sector.



*Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres. Guía Metodológica.* Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Secretariado Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 1ed., México 2012, 105 pp.

*Protocolo estandarizado para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento de órdenes de protección de víctimas mujeres, niñas y niños en los Centros de Justicia para las Mujeres,* Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Secretariado Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 1ed., México 2012, 166 pp.

*Protocolo para la atención de usuarios y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México,* Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Secretariado Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 1ed., México 2012, 326 pp.

Como otras buenas prácticas del nuevo modelo de prevención y de justicia, muchas de las acciones son contrarias a la inercia del sistema tradicional y en ocasiones también a contrapelo de una opinión pública conservadora; sin embargo, la actuación de los centros y su incidencia en las políticas de prevención y en la opinión pública, comienzan a permear en una sociedad con fuertes inercias de discriminación y violencia hacia la mujer.

En lo que se refiere a los servicios de atención a las mujeres víctimas de la violencia, desde que abrió sus puertas en marzo de 2012, el Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez ha brindado 8,659 mil atenciones de primera vez (ver tabla XII.2). Además debe considerarse que en promedio cada usuario acudió “mínimamente” cuatro veces al mes (entrevista a Zulay Abbud Esparza, coordinadora general del CJM de Ciudad Juárez, junio de 2014).

De acuerdo con el número de servicios promedio por usuario contabilizados por el centro, durante el último año se han brindado un promedio de 717 servicios al mes. Desde el inicio de sus operaciones (marzo de 2012) el CJM “Maricela Escobedo Ortiz” de Ciudad Juárez ha proporcionado 17,350 servicios a las 8,654 usuarias atendidas<sup>65</sup>.

**Tabla XII. 2**

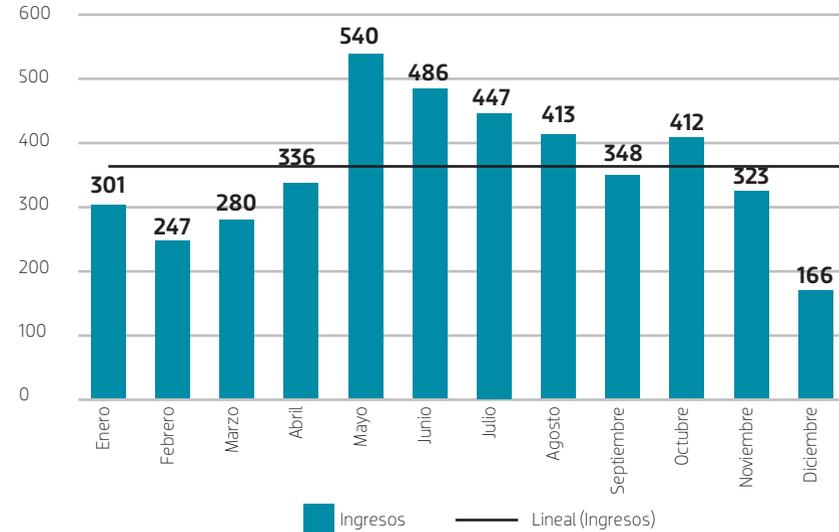
**Ingresos (atenciones de primera vez) al CJM de Ciudad Juárez, Chihuahua, desde su apertura en marzo de 2012**

Periodo	Personas atendidas por primera vez (ingresos)
Abril a diciembre de 2012	2,356
Enero a diciembre de 2013	4,299
Enero a junio de 2014	1,999
<b>Acumulado</b>	<b>8,654</b>

FUENTE: Información proporcionada por el Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua en julio de 2014.

<sup>65</sup> Con base en Información proporcionada por el Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua en julio de 2014.

**Gráfica XII. 1**  
**Ingresos (atenciones de primera vez) mensuales al CJM de Ciudad Juárez Chihuahua, durante 2013**



FUENTE: Gráfica proporcionada por el Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua, en julio de 2014.

La distribución mensual de los ingresos presenta algunas tendencias a lo largo del tiempo. Generalmente los primeros cinco de meses del año los ingresos mensuales presentan una tendencia creciente, llegando a su máximo entre mayo y agosto (en 2012 y 2014 el número de ingresos mensuales máximos se registró en mayo en tanto que en 2013 fue en agosto). Los meses de noviembre y, particularmente, diciembre (muy posiblemente por los periodos vacacionales de los menores) desciende significativamente las usuarias que acuden por primera vez al centro. Desde su apertura, el mes que más ingresos recibió el CJM de Ciudad Juárez fue en mayo de 2013 con 540 atenciones de primera vez (ver gráfica III.1). Ningún mes de 2012 ni en el periodo enero-mayo de 2014 se recibieron más de 400 ingresos. Se presentan las atenciones mensuales de primera vez de 2013 (gráfica XII.1), cuando se tuvo la mayor demanda de ingresos en los dos primeros años de operación del centro.

En tanto que en el CJM de Oaxaca se han atendido desde su apertura en mayo de 2013 a mayo de 2014, a 1,300 mujeres y a 300 menores, sumando un total de nueve mil servicios. 85.4% de los usuarios son mujeres<sup>66</sup> y el resto varones. De éstos, 91.5% son menores de quince años, generalmente hijos u otros familiares de las víctimas atendidas (ver tabla XII.3). 48.3% de los usuarios habitan en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca; 32% en municipios aledaños a la capital del estado; 19.2% en localidades de otras regiones del estado de Oaxaca; 0.43% son de otras entidades federativas, desde Nuevo León y Baja California Sur, hasta Yucatán. Los más frecuentes, entre los más de 16 estados de los que se han recibido usuarios, es Puebla. Un 0.07% de origen extranjero, particularmente de Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala, principalmente) y también Estados Unidos.

**Tabla XII. 3**  
**Usuarios de los servicios del CJM (CEJUM) de Oaxaca,**  
**por género y rango de edad**  
**(Información de enero a marzo y de mayo de 2014)**

0-14		15-29		30-44		45-59		60 Y más		Total		Total
Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	Muj.	Homb.	
856	552	1093	19	1127	25	346	4	99	3	3,521	603	4,124

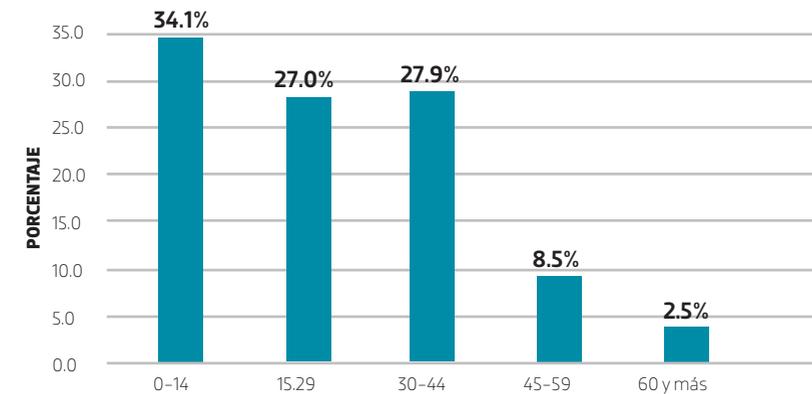
FUENTE: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con información del Centro de Justicia para la Mujeres en el Estado de Oaxaca.

Como se puede advertir en los rangos de edad (ver tabla XII.3) uno de cada tres servicios son recibidos por menores de edad, la gran mayoría de estas usuarias (y la totalidad de los varones) son hijos o familiares de las mujeres víctimas de la violencia; en tanto que la mitad de los servicios del centro se dirigen a mujeres entre los 15 y 44 años.

<sup>66</sup> Estos porcentajes no corresponden a los 9 mil servicios que prestó el centro en su primer año de operación. Corresponden a la información de enero a marzo y de mayo de 2014, que se proporcionó para este estudio desagregando género, edad y procedencia de los usuarios. Se considera que la información es representativa de los servicios prestados durante todo el año, si acaso con un ligero sesgo a que en periodos vacacionales se incrementen las atenciones y servicios para usuarios foráneos. La representatividad de la información desagregada disponible fue avalada por Jhazibe Valencia, directora del CJM de Oaxaca, entrevista del 6 de junio de 2014.

En cuanto a los servicios prestados por el CJM de Oaxaca, la gran mayoría se brindan por las propias áreas de la institución (84% del total de los servicios, ver gráfica XII.3)<sup>67</sup>. De estos servicios de las áreas del CEJUM la mayor cantidad corresponde al área psicológica (casi la mitad de estos servicios: 48.8%); 19.45% atención de menores en la ludoteca; trámites y acompañamientos por el área de trabajo social (17.7%); 8.5% recibieron asesoría jurídica, distribuyéndose el resto de servicios entre el área médica y la dirección del centro.

**Gráfica XII. 2**  
**Usuarios de los servicios del CJM (CEJUM) de Oaxaca,**  
**por género y rango de edad**  
**(Información de enero a marzo y de mayo de 2014)**



FUENTE: Con base en Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con información del Centro de Justicia para la Mujeres en el Estado de Oaxaca.

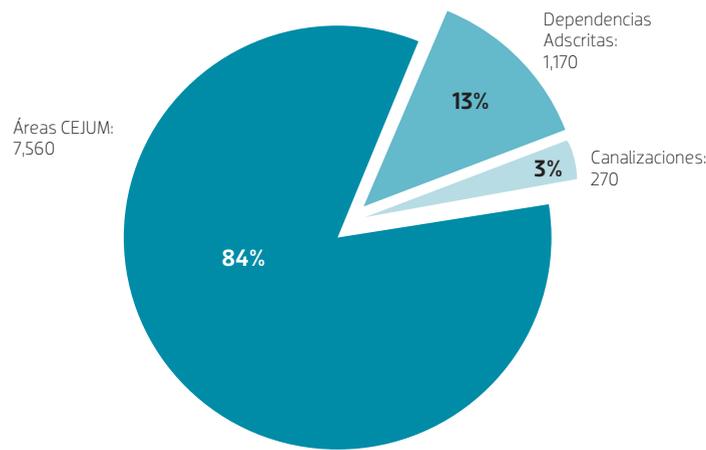
13% de los servicios corresponden a las prestaciones de las otras instituciones representadas o adscritas al CJM como el Registro Civil, la Secretaría del Trabajo, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Procuraduría para la De-

<sup>67</sup> Como se ha descrito, de acuerdo con el modelo la gran mayoría del personal de los CJM están adscritos comisionados por otras dependencias de los gobiernos estatales. La distinción que hace el CJM de Oaxaca entre las áreas del propio centro y las dependencias "adscritas" se refiere a que los servicios son prestados en sus instalaciones (como la atención psicológica o médica); en tanto que los referidos como de "dependencias adscritas" son las acciones de gestión por los servidores públicos (solo una por dependencia) que representan a instituciones en el CJM bajo la lógica de todos los servicios bajo el mismo techo, como por ejemplo el representante del Registro Civil que tramita la solicitud de los usuarios de actas y gestiona su expedición.

fensa del Indígena y Grupos Vulnerables (área del gobierno que comprende la defensoría pública y la defensa legal de mujeres), entre otros.

En cuanto a las canalizaciones se realizan a un gran número de instituciones y organizaciones civiles como el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), casas de descanso para adultos mayores, el Consejo Estatal para la Prevención y Control del Sida (Coesida) Instituto de la Vivienda, Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo, Secretaría de Seguridad Pública, entre otras.

**Gráfica XII. 3**  
**Distribución de los servicios prestados por el CJM (CEJUM)**  
**de Oaxaca, por institución que los presta**  
**(Información de mayo de 2013 a mayo de 2014)**



FUENTE: Con base en información del Centro de Justicia para las Mujeres en el Estado de Oaxaca, Procuraduría General de Justicia.

Aprovechando los convenios con otras instituciones, el CJM de Oaxaca ha organizado dos “Ferias de servicios”, acudiendo en domingo a plazas pública y ofreciendo servicios oftalmológicos y lentes; registro civil, exámenes para detección del VIH; Papanicolaou; módulos y servicios. Asimismo se reciben de organizaciones no gubernamentales capacitaciones como de autocuidado para reducir el estrés laboral (*burnout*).

**XII.5. POSIBLES DEBILIDADES O ÁREAS DE MEJORA**

Se encuentra un modelo bastante sólido y de alta rentabilidad social. No obstante, deben institucionalizarse los estándares de calidad (que no solo se basen en el liderazgo y motivación de los servidores públicos) y buscar que se mantenga el presupuesto suficiente para la cobertura y la calidad de los recursos.

Es vital que la clase política sea sensible a estos temas que en ocasiones tienen el doble discurso de lo políticamente correcto en los mensajes oficiales y la indiferencia o prejuicio frente al tema de la violencia contra la mujer en el plano cotidiano de las políticas públicas. Los funcionarios consideran costosa la atención a las mujeres víctimas de la violencia y poco rentable políticamente, por lo que tienen la tentación de quitarle recursos a estos proyectos y dedicarlos a otras políticas.

Con el cambio de titulares se pone en riesgo la continuidad de los programas y se acude a los nuevos titulares para sensibilizarlos sobre el tema. Esta es una labor de largo plazo para permear en la cultura jurídica e institucionalizar las políticas de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.

Un paso muy significativo para reducir la vulnerabilidad política del modelo es que los centros estén adscritos a la Secretaría de gobierno, no solo para darle la jerarquía como una política de seguridad interior y una política prioritaria y transversal de la administración pública, así como para empoderar a los responsables de los centros frente a las instituciones con las que deben coordinarse para proveer de esos servicios.

Uno de los frecuentes riesgos que enfrenta el modelo es la inercia del enfoque de persecución penal, un riesgo que se potencia cuando los centros dependen de la fiscalía, pues aumenta la posibilidad de depender de áreas de persecución penal o de que al ser una dependencia interna de las fiscalías, se designe como titular a un funcionario que no reúna el perfil ni tenga conocimiento ni experiencia en el delicado y especializado tema de la violencia contra la mujer.

Si depende de la Secretaría de Gobierno es posible que le quede más claro a la fiscalía que su labor es la de proveer uno más de los servicios que se ofrecen en los centros. De acuerdo con las entrevistas a las directoras de ambos centros, en Oaxaca solo 40% de las usuarias presenta una denuncia penal; en tanto que en Ciudad Juárez, Chihuahua la proporción es de 50%.

Otro problema que allanaría esta ubicación orgánica de los centros es tener mayor peso en la coordinación interinstitucional para la provisión de los

servicios del centro. Esto en virtud de que con frecuencia al llegar un nuevo titular a una dependencia que tiene personal adscrito a los centros, cuestiona el esquema y en ocasiones reduce el personal adscrito o convoca a los servidores públicos a otras comisiones sin consultar al centro. El solo hecho de que el centro esté ubicado en la Secretaría de Gobierno inhibe este tipo de acciones y los titulares de las dependencias que se coordinan con el centro consultarían dos veces el respectivo convenio o la normatividad orgánica antes de realizar acciones de esta naturaleza.

Debe de evitarse que la inercia burocrática se imponga y desplace la buena disposición que actualmente predomina en ambos centros. Para ello se requiere estandarizar e institucionalizar los procesos, consolidar un servicio civil de carrera (que brinde un conjunto de incentivos favorable al servicio y a la calidad y calidez en su prestación) y fortalecer la comunicación interna.

Dada las inversiones realizadas, todavía estos servicios son principalmente urbanos, por lo que podrían explorarse mecanismos como algunas iniciativas de acceso a la justicia que se impulsan por ejemplo en Veracruz, para acceder a asesoría legal y psicológica en centros de atención telefónica con personal debidamente calificado y que tuviera vinculación directa con los CJM y autoridades de seguridad pública para realizar intervenciones en casos graves y tomar medidas cautelares efectivas en situaciones urgentes.

Podría fortalecerse el trabajo con las OSC que brindan servicios muy especializados y de gran calidad, podría persuadirse a grupos de la iniciativa privada a impulsar fondos para apoyar a estas organizaciones, pues como se documentó en este trabajo, un centro con más de diez años de operación, uno de los más antiguos y con muy buen nivel de calidad en la atención, SINVIAC (Sin Violencia A.C.) cerró sus puertas por falta de recursos.

Un área de mejora es que los manuales existentes sobre el modelo siguen siendo muy generales. Para aterrizar en la práctica y en la operación cotidiana se requiere fortalecer la planeación y la gestión estratégicas para el desarrollo de manuales y protocolos de actuación específicos (Gabriela Saavedra, PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014).

También un área de oportunidad es que los recursos federales orientados al desarrollo de este modelo y su implementación en los estados del país se divide en dos fondos, uno de aproximadamente 40 millones al año en CONAVIM y otro

de alrededor de 270 millones en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta separación implica en ocasiones conflictos y ambigüedades que desgastan el desarrollo e implementación de los CJM. Existen criterios y lineamientos distintos en quienes operan esos fondos respecto del diseño y operación de los centros. Por ejemplo en ocasiones, un estado recibe apoyo de ambos fondos y mientras uno ya dio su anuencia al plano arquitectónico o al manual de procedimientos, el otro no lo autoriza, generando altos costos e incertidumbre en los promotores del proyecto (Gabriela Saavedra, PASJ, entrevista del 2 de julio de 2014).

Desde luego lo ideal es la consolidación de los recursos en una sola entidad para generar economías de escala. Por su especialización en el tema, la instancia idónea sería la CONAVIM, aunque esto implicaría una negociación presupuestal y política pues los fondos que obtiene el Sistema Nacional de Seguridad Pública corresponden a los recursos etiquetados para seguridad y para ser transferidos a la Secretaría de Gobernación (de donde depende la CONAVIM) requeriría la aprobación de la Secretaría de Hacienda (en la elaboración de la propuesta de presupuesto, vinculado además a ciertos ingresos tributarios) y de la Cámara de Diputados. De no resultar suficiente esta negociación se podrían perder esos recursos, que se canalizarían a otra área de la seguridad pública.

### XIII.TEXTOS Y DOCUMENTOS REFERIDOS EN ESTE TEXTO

- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C (CIDAC), *Reporte de hallazgos para el seguimiento y operación del nuevo sistema de Justicia penal en México*. 1ra ed. México 2013, 121 pp.
- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNP-DPC), *Guía metodológica del Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, México, 2012, 163 pp.*
- (CODE N.L.). “Organización– y funcionamiento de los Centros de Orientación y Denuncia en la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León” *Presentación de la Dirección General de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, s/f, 9 láminas.*
- Comisión de Justicia, *Primer informe*, junta directiva, Senado de la República, México, enero 2014, 79 pp.
- Diputados (2007), Cámara de Diputados, Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007, versión impresa que aquí se cita es de 66 pp.
- Hambergren, Linn, “Quince años de reforma en América Latina: dónde estamos y por qué no hemos progresado más” en *Reforma Judicial en América Latina. Una tarea inconclusa*, Alfredo Fuentes ed., Corporación Excelencia en la Justicia, Santa Fe de Bogotá, 1999, pp. 3-33.
- 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.
- PASJ-USAID, *Impact Evaluation Training Criminal Justice Practitioners*, Presentación resumida, Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México de USAID, México, D.F., julio de 2012, 29 pp.

- *Reporte General: evaluación de impacto, viajes de estudio, operadores del sistema penal*, Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México de USAID, México, D.F., marzo de 2013, 95 pp.
- *Evaluación de impacto de viajes de estudio 2012*; Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México de USAID, México, D.F., abril de 2013, 36 pp.
- *Fourth Impact Evaluation Training Criminal Justice Practitioners*, Versión preliminar del reporte, Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia en México de USAID, México, D.F., noviembre de 2013, 38 pp.
- 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.*
- Ríos Espinoza, Carlos y Jorge Cerdio (coordinadores), *Las Reformas de la reforma Procesal Penal en Chihuahua*, Ed. Tirant lo Blanch, México 2012, 256 pp.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian, “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*, publicado originalmente en inglés en 1981, traducción de Gloria Elena Bernal, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 323-372.
- Senadores (2007), Cámara de Senadores, Dictamen aprobado por el Senado (devuelto a la Cámara de Diputados), con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Senadores, jueves 13 de diciembre de 2007, versión impresa que aquí se cita es de 73 pp.
- SETEC, *Sistema de Información para el seguimiento y la evaluación del Proceso de Reforma Penal en México*, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), México, D.F. 2012, 213 pp.
- 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 de México*, 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, 2012, 378 pp.

- (UERT) “Unidad de Estudio a Resoluciones Tempranas, UERT” Presentación de la Dirección General de Atención Ciudadana y Justicia Penal Alternativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, s/f ,17 láminas.
- Varenik, Robert, “Lo político y lo empírico: Implicaciones para el debate de la reforma integral” en *Retos de la Reforma penal: Equilibrando la presunción de inocencia y la seguridad pública*, Institución Renace A.B.P, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) y Cátedra de Derecho, México, 2009, pp. 63-68.
- 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.
- Vizcaíno Zamora, Álvaro, “Diez pasos para implementar la reforma constitucional en materia penal en los estados de la República” en *Iter Criminis Revista de ciencias penales*, enero- febrero 2009, Instituto Nacional de ciencias Penales, México, 2009, pp. 161-173.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, ¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México, Open Society Institute, Monterrey, 2010, 82 pp.
- *Crímen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), segunda reimpresión, México, 2011, 462 pp.
- Informe General, Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Pena (SETEC)*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 143 pp. Disponible en internet:
- <http://www.cejamericas.org/index.php/areas-de-trabajo/evaluacion-y-seguimiento-de-las-reformas-penales/reformas-a-la-justicia-penal/productos/informes-reformas-procesales-penales/informes-locales>
- “La Reforma Penal como un proceso de implementación de política Pública”, en *Política y Gestión Pública*, Vol. XXII, No. 2, México, Segundo Semestre de 2013, pp. 3-41.