

Síntesis Ejecutiva del Informe General



Seguimiento del Proceso de Implementación
de la Reforma Penal en los Estados
de Chihuahua, Estado de México,
Morelos, Oaxaca y Zacatecas
2007 - 2011



Síntesis Ejecutiva

del Informe General

Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en los Estados
de Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Zacatecas

2007-2011

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional **(USAID)**

Centro de Estudios de Justicia de las Américas **(CEJA)**

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal **(SETEC)**

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

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

Contenido

Siglas y Abreviaturas Utilizadas en este Documento	6
Instituciones Participantes	7
Agradecimientos	9
Presentación	10
I. Introducción	11
II. Principales Logros y Avances	
del Nuevo Sistema de Justicia Penal	12
A. Mejores Prácticas	22
III. Área de Oportunidad y Mejora	23
Publicaciones Derivadas de la Primera	
Fase del Estudio de Seguimiento del Proceso	
de Implementación de la Reforma Penal en México	30

Siglas y Abreviaturas Utilizadas en este Texto

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

Instituciones Participantes

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

El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal es la instancia gubernamental encargada de coordinar las acciones que se realizan en los tres niveles de gobierno para la implementación de la reforma constitucional, con el fin de transformar el Sistema de Justicia Penal (SJP) de uno mixto a otro de corte acusatorio, para dar vigencia plena a las garantías individuales y derechos humanos consagrados por la Constitución Mexicana y otorgar la seguridad jurídica debida a las personas.

La SETEC es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que ejecuta los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación, apoya y coadyuva a las autoridades federales y locales, cuando así lo solicitan, con absoluto respeto a sus atribuciones y soberanía, para participar en:

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

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

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

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

Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID/México (PASJ)

Su principal objetivo es apoyar la implementación del Sistema Acusatorio y Adversarial (SAA), de acuerdo a lo establecido en la reforma constitucional mexicana de junio de 2008. Para ello, brinda asistencia técnica para que el marco legislativo sea congruente con los principios del SAA; da asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de las instituciones y servidores públicos que operan y operarán el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en México. Asimismo, apoya a las organizaciones de la sociedad civil y periodistas que buscan conocer mejor y difundir las premisas del Nuevo Sistema de Justicia Penal, para dar un acompañamiento social a su implementación.

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

Agradecimientos

Esta investigación no habría sido posible sin el generoso apoyo de USAID. Agradecemos a la Agencia y especialmente a su equipo en México.

De la misma forma se agradece al CEJA por la generosidad de compartir su metodología para el seguimiento de los procesos de implementación de la Reforma Procesal Penal en nuestro hemisferio y acompañar el desarrollo de este proyecto.

Por su parte, se agradece a la SETEC la retroalimentación a los resultados del estudio, su apoyo en las actividades de diseminación de los mismos, así como su participación en la coedición de este informe.

Para la realización de este estudio, fueron fundamentales los aportes, el apoyo, la disposición y las facilidades brindadas por las autoridades y funcionarios de seguridad ciudadana, defensa pública, procuración e impartición de justicia en materia penal de los cinco estados analizados.

En cada informe estatal se hará un agradecimiento particular y exhaustivo de las decenas de personas comprometidas con la justicia penal de México, que hicieron valiosas aportaciones para la mejor comprensión del proceso de reforma penal; así como para identificar las mejores prácticas y áreas de oportunidad en este trascendental proceso.

Presentación

En este documento se presentan los principales hallazgos del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México.

De acuerdo con la metodología, el estudio se realizó en las cinco Entidades Federativas (Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Zacatecas) en las que a finales de 2010, ya se encontraba en operación, por más de un año, el SAA. Once investigadores mexicanos analizaron su normatividad, presenciaron audiencias y entrevistaron a funcionarios del SJP.¹

En esta síntesis se presentan los principales logros y avances del NSJP, así como las áreas de oportunidad y mejora en estos cinco estados. De igual forma se enlistan algunas de las mejores prácticas documentadas por el estudio.

Esperamos que la difusión de este estudio contribuya a enriquecer el debate social sobre la Reforma y se promueva el análisis sobre las lecciones aprendidas y las mejores prácticas evidenciadas en el proceso de implementación del SAA en México. Este fue el principal objetivo y sería la mayor recompensa.

¹ Los fundamentos metodológicos desarrollan con mayor amplitud en el Informe General.

I. Introducción

México se encuentra en un profundo proceso de transformación de su Sistema de Justicia Penal. A junio de 2012, veinte estados ya habían aprobado el nuevo marco legislativo requerido para instrumentar los principios e instituciones del SAA. En once de ellos, el NSJP está vigente en al menos un distrito judicial, o para cierto tipo de delitos.² El resto de las entidades seguirán sus pasos en los próximos años. Por ello, es fundamental analizar los procesos de reforma y aprender de la experiencia de los estados que han iniciado la aplicación del NSJP.

El PASJ realizó el Proyecto de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México en las cinco entidades federativas, que al iniciar el estudio, a finales de 2010, tenían más de un año de vigencia del SAA.³ Cada uno de estos informes estatales se utilizaron para la elaboración del Informe General que aquí se sintetiza.

En este texto se citarán los informes estatales como *Informe Morelos* o *Informe Oaxaca*, seguidos del número de la página del informe en la que consta la información que se cita. Al final de esta publicación se presentan las fichas bibliográficas de los informes estatales y el general.

En los cinco estados estudiados se documentaron notables avances en las prácticas consistentes con los principios del SAA, establecidos por la reforma constitucional de 2008, tales como el equilibrio procesal, la inmediatez, publicidad, contradicción, presunción de inocencia, entre otros. También se constató una mejora significativa en los indicadores de desempeño de las organizaciones del sistema penal de los estados que están implementando el SAA, así como mayor respeto a los Derechos Fundamentales de imputados y víctimas del delito. A pesar de los avances, existen enormes desafíos para la consolidación del nuevo sistema y numerosas áreas de oportunidad para evitar la restauración de las antiguas prácticas.

² Caso de Nuevo León.

³ En Chihuahua la Reforma Penal entró en vigencia en enero de 2007; a partir de julio del 2008 se encuentra vigente en todo el estado. En Oaxaca comenzó la vigencia del SAA en septiembre de 2007; actualmente está vigente en tres de las ocho regiones del estado, y se prepara el inicio de la vigencia del SAA en la región de la Cuenca. El nuevo sistema entró en vigencia en Morelos en octubre de 2008; a partir de enero de 2012 el SAA está vigente en todo el estado. En Zacatecas entró en vigencia en enero de 2009 en el distrito judicial de la capital, único distrito judicial en donde se encuentra vigente el SAA. En el Estado de México entró en operación el nuevo sistema en octubre de 2009 y a partir de septiembre de 2011 el SAA está vigente en todo el territorio de la entidad federativa más poblada del país.

II. Principales logros y avances del Nuevo Sistema de Justicia Penal

1. Inmediación total: Todas las partes presentes en las audiencias, todo el tiempo

El mayor contraste con el sistema de justicia mixto es que, en el sistema acusatorio el 100% de las audiencias se realizan con la presencia de los jueces, Ministerios Públicos y defensores. Por el contrario, en el sistema anterior era muy frecuente que ni el juez ni

los defensores públicos estuvieran presentes en las audiencias, delegando atribuciones y simulando su presencia, en claro fraude a la ley y en detrimento de los Derechos Fundamentales de imputados y víctimas del delito⁴.

2. Reducción significativa de la prisión preventiva

Se documentó una reducción significativa en el número de personas que enfrentan su proceso en prisión. En particular, se ha reducido la cantidad de personas imputadas por pequeños robos y daños derivados de accidentes de tránsito que enfrentan su proceso en prisión preventiva.

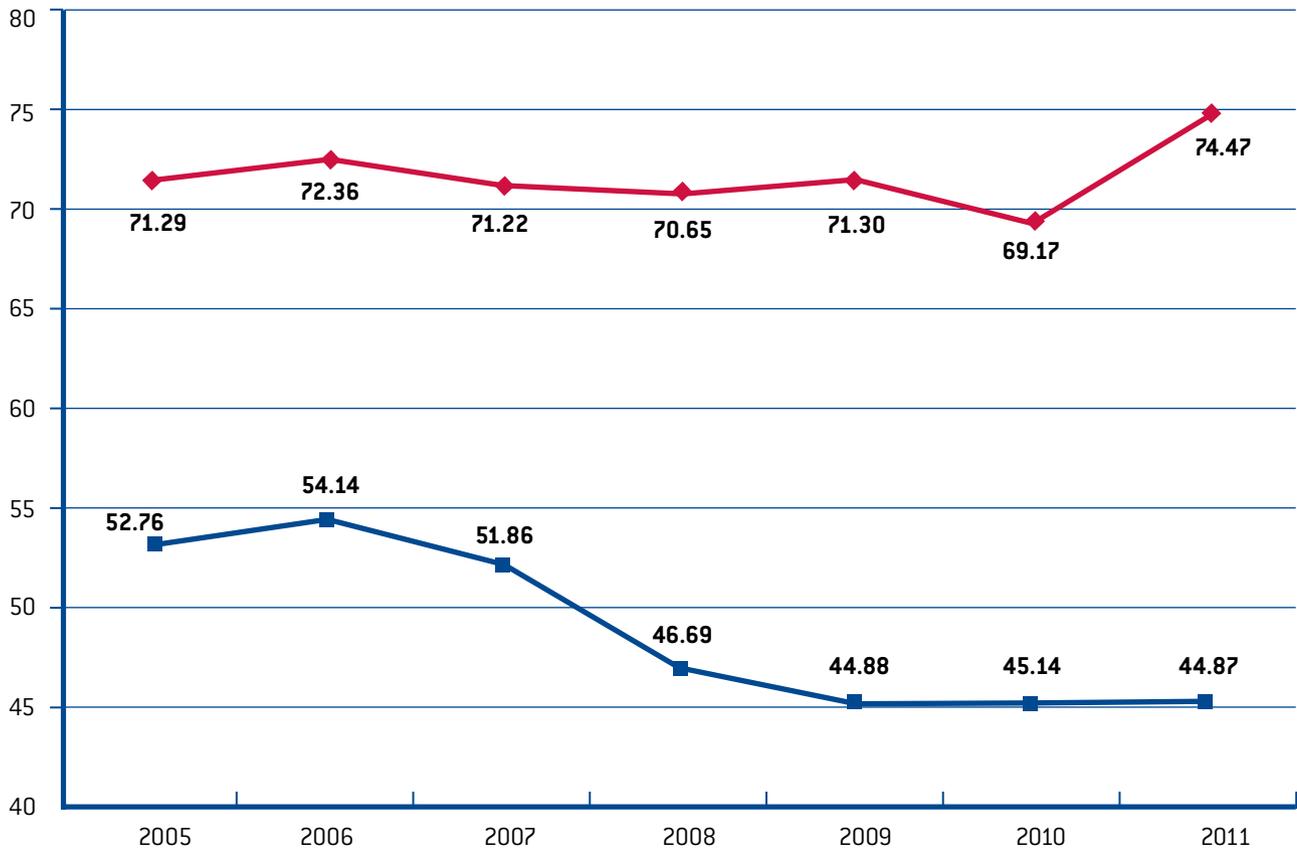
Midiendo el fenómeno como proporción de los internos sin condena, respecto del total de internos o como internos sin condena por cada 100 mil habitantes, los

estados en los que ya opera el NSJP muestran tasas menores (**ver gráfica 1**).

Se estima que durante la vigencia del modelo acusatorio, en estos cinco estados, 25 mil personas han evitado la aplicación de la prisión preventiva. Sin embargo, los informes de Chihuahua y Morelos documentan reformas legislativas y políticas de aplicación de esta medida, que amenazan con reinstalar prácticas de abuso en el uso de la prisión preventiva.

⁴ En una encuesta a internos en centros penitenciarios del centro del país, 71% de los entrevistados señaló que el juez no estaba presente durante sus declaraciones. Así mismo, 82% indicó que "nunca pudieron hablar personalmente con el juez" y a 65% no se le informó sobre su derecho a no declarar. Cfr. Azaola, Elena y Marcelo Bergman, coordinadores, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, 83 pp., cita de p. 43. También era una práctica frecuente que el defensor público acudiera al juzgado a firmar las actas en las que constaban las declaraciones de su defendido, diligencia en la que no había estado presente.

Gráfica 1. Presos de competencia local, sin condena, por cada 100 mil habitantes



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

—■— Cinco Estados estudiados
—◆— Estados sin SAA

3. Las procuradurías tienen mayor capacidad de respuesta en la atención y resolución de los casos ingresados

EINSJP, en algunos casos, duplicó la capacidad de respuesta del sistema tradicional – entendida como resolución efectiva de los asuntos ingresados e investigaciones iniciadas⁵ –, a través de criterios de oportunidad, justicia alternativa y el propio proceso penal.

Los estados en los que aún no opera el SAA sólo dan respuesta efectiva a 20.3% de los casos ingresados; en tanto que Chihuahua y Oaxaca duplican ese indicador. Zacatecas presenta 34.3% de respuesta efectiva.

Morelos, con 13.8% de efectividad, tiene una tasa de respuesta menor a la de los estados sin reforma; esto se debe a que no ha desarrollado todo el potencial de las soluciones alternativas.

El Estado de México no reporta evidencia suficiente para determinar el porcentaje de efectividad del nuevo sistema. El porcentaje de efectividad de 15.75%, muy por debajo de la media nacional, corresponde a la capacidad de respuesta de la PGJE considerando ambos modelos de justicia **(ver tabla 1)**.

⁵ La tasa de respuesta es la proporción de asuntos resueltos efectivamente, respecto del total de casos recibidos. Se consideran como respuesta efectiva: a) Casos desestimados conforme a las facultades legales concedidas al Ministerio Público (criterios de oportunidad y facultad de abstenerse de investigar) de la procuraduría; b) Asuntos resueltos a través de un mecanismo de justicia alternativa; c) Asuntos investigados en los que el Ministerio Público determina si hay o no delito que perseguir y en su caso, identifica, presenta y/o captura al probable responsable, llevando el caso a los tribunales, determinando el no ejercicio de la acción penal.

Tabla 1. Porcentaje de Investigaciones Concluidas

	Estados sin Reforma	Chihuahua	Estado de México	Morelos	Oaxaca (Istmo)	Zacatecas	
Asuntos Ingresados	1,296,754	215,720	268,419	87,735	14,585	17,758	
Investigaciones concluidas (%)	Criterio de Oportunidad	NA	2.4	NA	0.04	0	0.5
	Fac. de abstenerse de investigar	NA	0	NA	3.2	0	8.9
	Justicia alternativa / restaurativa	7 ⁶	25.5	NA	5.5	20.2	20.4
	No ejercicio de la acción penal	1.6	0	10.0	2.5	0.9	0
	Incompetencia	1.9	0	0.75	1.1 ⁷	1.3	1.7 ⁸
	Consignadas con detenido	3.4	10.0	2.3	1.1	4.0	1.4
	Presentados o capturados	2.2	13.0	0.6	0.3	12.6	1.4
	Consignadas sin detener al imputado	4.2	5.0	2.1	0.2	1.1	1.0
Casos pendientes de conclusión (%)	Asuntos en investigación	0	30.9	0	54.0	0	18.0
	Archivo temporal	24.1	21.7	57.3	32.0	57.9	32.7
	Prescritas	14.3	0	0	0	0	0
	Pendientes	43.1	5	27.0	0	0	0
Efectivas (%)	20.3	42.4	15.75	13.8	40.1	34.3	

*NA= No Aplica ND= No disponible.

Fuentes: Estados en los que todavía opera el sistema penal mixto: anuarios estadísticos de los estados del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), con información de las procuradurías de justicia locales. CHIHUAHUA: periodo 2007-2010, Centro Estatal para la Instrumentación del NSJP. ESTADO DE MÉXICO: Las cifras generales sobre investigaciones (reportadas como "averiguaciones previas") para todo el Estado de México durante 2010 (en ambos sistemas procesales), fueron tomadas del anuario estadístico estatal del INEGI. Sin embargo, estas proporciones no pueden ser extrapoladas al flujo de las investigaciones en las jurisdicciones en las que estaba en vigor el SAA durante 2010. MORELOS: periodo 30 de octubre de 2008 a abril de 2011; Dirección General de Información Criminológica de la PGJE de Morelos (Informe Morelos, p. 30). OAXACA: Región Istmo, periodo septiembre de 2007 a mayo de 2011, PGJE, Subprocuraduría del Istmo (Informe Oaxaca, pp. 69 y ss.). ZACATECAS: periodo 2009 a mayo de 2011, PGJE (Informe Zacatecas, p. 44).

⁶ Perdón de la víctima.

⁷ Incompetencia [0.3]; acumulación de casos [0.8].

⁸ Incompetencia [1.61]; acumulación de casos [0.08].

4. Debido proceso, fortalecido por una mejor defensa pública

Los defensores públicos han recibido la capacitación necesaria y han mejorado sustancialmente su desempeño. En el trabajo de campo se pudo constatar su presencia en todas las audiencias al lado del imputado y se documentó su adecuada técnica para argumentar y formular interrogatorios y conainterrogatorios.

Las entrevistas con funcionarios, particularmente con jueces, reiteraron la percepción de mejoras en el desempeño de la defensa pública. Así mismo, los imputados en Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas prefieren ser repre-

sentados y asesorados por un defensor público, que por uno particular.

En Oaxaca, la defensa pública lleva 90% de los casos judicializados (*Informe Oaxaca*, p. 105). Se han registrado casos (en el estudio se documentaron dos, uno en Chihuahua y otro en Oaxaca) en los que los jueces, para proteger el derecho a la defensa adecuada del imputado, solicitan la sustitución del defensor privado por uno público en virtud del mal desempeño del defensor particular.

5. Más derechos y mejor atención para las víctimas del delito

En los cinco estados, la legislación contempla más derechos procesales a favor de las víctimas (acusación coadyuvante, acción privada, entre otras). Un aspecto en donde el nuevo sistema presenta una enorme diferencia con el sistema mixto, es que en el SAA, antes de emitirse cualquier resolución que suspenda o concluya el procedimiento debe escucharse el parecer de la víctima y cerciorarse de que sus derechos han sido respetados.

De la misma forma, la ley exige la reparación del daño como requisito de procedencia de las soluciones alternativas. Se contemplan instancias para la atención (asesoría jurídica, psicológica y de trabajo social) y protección de las víctimas; sin embargo, los informes refieren que debe fortalecerse la atención para víctimas de delitos graves y combatir las inercias que buscan marginar o alejar a las víctimas del proceso penal.

6. Menor duración de los procesos penales

En el NSJP la duración promedio de los asuntos resueltos por mecanismos de justicia alternativa es menor a 40 días; mientras que los casos que llegan a sentencia, concluyen en promedio en 100 días, contados a partir de

la radicación del asunto ante el juzgado de control o garantía, hasta la emisión de la sentencia. Por otra parte, en el sistema mixto la sentencia⁹ tarda un promedio de 170 días en dictarse¹⁰.

7. La justicia alternativa se ha constituido en una opción de acceso a una justicia eficaz y oportuna

Con excepción de Morelos, en donde se resuelve por esta vía apenas 5.5% de los casos, en los estados estudiados se resuelven por mecanismos de justicia alternativa (justicia restaurativa, conciliación o mediación) entre el 17% y 20% de los asuntos ingresados **(ver tabla 1)**.

De 2007 a 2011 se celebraron en los estados estudiados más de 41 mil acuerdos reparatorios **(ver tabla 2)**. En cuanto al cumplimiento de estos acuerdos, en Oaxaca se reporta el 89% en el periodo de septiembre de 2007 a mayo de 2011; Zacatecas un 86%, entre enero de 2009 y mayo de 2011 (informe Zacatecas, p.66) y Chihuahua obtuvo una tasa de cumplimiento que oscila entre 69% y 79% de 2008 a 2010 (Informe Chihuahua, p. 57). En los

informes de Morelos y el Estado de México no se precisa el porcentaje de cumplimiento de dichos acuerdos.

Por otra parte, llama la atención el hecho de que, salvo el caso de Oaxaca, en los otros cuatro estados, son pocos los acuerdos reparatorios obtenidos en los centros de mediación de las Procuradurías que se presentan ante los jueces para su revisión y aprobación. La supervisión y control judicial de los acuerdos es un mecanismo de control y de garantía, respecto al respeto de los derechos de las víctimas e imputados y a la equidad de los acuerdos. Por tanto, dicho control fortalece la confianza y la legitimidad social de la justicia alternativa en materia penal.

⁹ En el sistema mixto, el 95% de los procesos penales radicados en los juzgados se resuelven a través de una sentencia, pues en este sistema no se contemplan soluciones alternativas.

¹⁰ Duración en el sistema anterior con base en *The Mexico NCSC Report, National Center for State Courts, Mexico – US Judicial Partnership for Justice*, versión electrónica, México, versión agosto de 2004, 189 pp.; y 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.

Tabla 2. Asuntos conciliados o resueltos por acuerdo reparatorio

Estado	Asuntos conciliados o resueltos por acuerdo reparatorio
Chihuahua	28,476
Estado de México ¹¹	1,000
Morelos	4,810
Oaxaca ¹²	3,175
Zacatecas	3,965
Total	41,426

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

8. Los tribunales resuelven el 73% de los procesos que conocen

De los procesos penales iniciados en el nuevo sistema, 27.8% concluye con una sentencia (ya sea en juicio oral o en procedimiento abreviado); 22.9% finaliza con un sobreseimiento equivalente a la conclusión del asunto sin una sentencia para el imputado (como podría ser por haberse llegado a un acuerdo reparatorio, cumplido las condiciones de la suspensión del proceso aprueba o a solicitud expresa del Ministerio Público); 10.4% se resuelve a través de una conciliación (en el caso de Oaxaca es la resolución judicial más frecuente); el 8.4% se resuelve por una suspensión del proceso a prueba y 2.3% se registra como “otros”. Sólo el 27% de los casos se reportan en proceso (13.1%) o suspendidos (13.9%). **(ver tabla 3).**

Esta proporción de casos en proceso puede considerarse normal dado que existe una cantidad de asuntos iniciados al final del periodo analizado y que no pueden ser resueltos al final de dicho periodo.

¹¹ Es una estimación de los asuntos resueltos por sobreseimiento, en los que se menciona que se derivan de acuerdos pactados ante los jueces (Estado de México: 14), en donde no se pudieron obtener cifras precisas de los centros de mediación del Poder Judicial. Por otra parte, funcionarios de la PGJE refirieron que también los Ministerios Públicos estaban aplicando mecanismos alternativos; aunque no se brindó evidencia estadística sobre el desempeño de estos mecanismos. De esta forma, la cifra estimada es muy conservadora y no incluye sino los casos en los que se llegó a un acuerdo ante los jueces.

¹² Cantidad obtenida de sumar 1,681 acuerdos reparatorios celebrados en el Centro de Justicia Alternativa de la PGJE; 1,027 acuerdos reparatorios en mesa de justicia alternativa de las dos regiones reformadas y 467 conciliaciones realizadas ante los jueces.

Tabla 3. Asuntos iniciados ante los poderes judiciales

	Chihuahua	Estado de México	Morelos	Oaxaca	Zacatecas	Total	
Casos Iniciados#	5,741	3,658	910	1,714	496	12,519	
Tipos de Resolución	Sobreseidos	1,441	1,065	92	7	261	2,866
	Procedimiento Abreviado	1,223	1,432	173	96	104	3,028
	Juicios Orales	70	144	122	88	21	445
	Acuerdos Reparatorios	693	NA	127	487	NA	1,307
	Suspensiones del Proceso a Prueba	578	161	167	39	110	1,055
	En proceso	NA	856	229	713	NA	1,798
	Suspendidos	1,736	NA	NA	NA	NA	1,736
	Otros	NA	NA	NA	284	NA	284

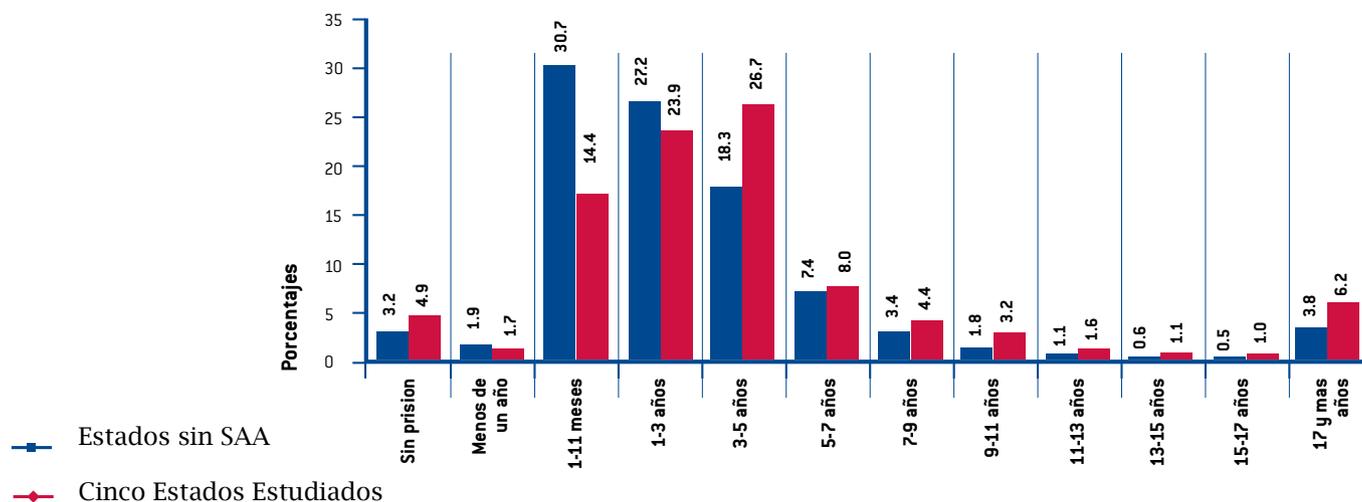
Source: CHIHUAHUA: periodo 2010, Poder Judicial (*Informe Chihuahua*, p. 34). ESTADO DE MÉXICO: periodo 1° de octubre de 2009 al 12 de septiembre de 2011, información proporcionada por la PGJE (*Informe Estado de México*, p. 32). MORELOS: periodo 30 de octubre de 2008 a marzo de 2011, Supremo Tribunal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

9. Menos casos llegan a sentencia pero se trata de delitos de mayor impacto social

La mayoría de los delitos menores, que saturan y colapsan los sistemas penales mixtos, en el NSJP son canalizados a soluciones alternativas y en menor medida desestimados (criterios de oportunidad y facultad de abstenerse de investigar¹³). De esta forma, los casos que están a los tribunales son casos que corresponden a delitos de mayor gravedad como secuestro, homicidio y robo violento.

Un indicador que ilustra esta situación es que en los estados en los que no opera el SAA sólo 37.2% de las condenas imponen más de tres años de prisión; en tanto que en los estados en los que sí opera, 52.07% de las condenas imponen más de 3 años de prisión, a pesar de que el 90% de las sentencias condenatorias se dictan en procedimientos abreviados, que implican una reducción de las sanciones. (ver gráficas 2 y 3).

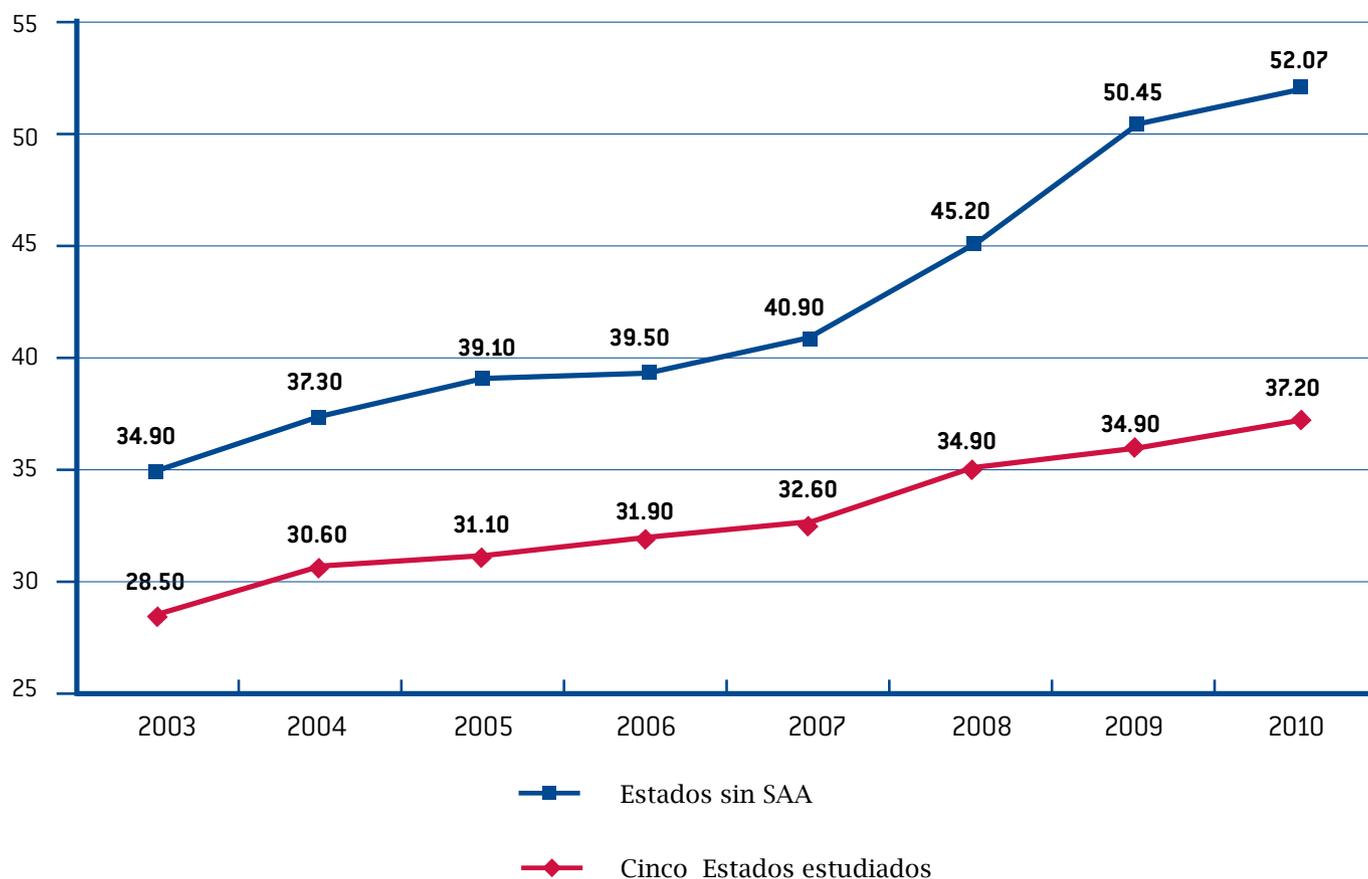
Gráfica 2. Distribución porcentual de las sanciones en estados estudiados y estados en los que no opera el SAA (2010)



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

¹³ Principalmente los casos se desestiman por ser delitos menores de escaso o nulo impacto social (criterio de oportunidad). En algunos estados se clasifican como criterios de oportunidad las "actas circunstanciadas", que son constancias que expide la autoridad a las víctimas de robos, para que éstas tramiten la reposición de documentos hurtados, o bien se deslinden de la responsabilidad derivada del posible mal uso que se haga de documentos oficiales robados. Así mismo, se aplica a constancias de robos o extravíos, por ejemplo de teléfonos celulares, para tramitar el seguro o la reposición del equipo.

Gráfica 3. Porcentaje de las condenas con sanción de más de tres años de prisión en los cinco estados estudiados y en los estados en los que no opera el SAA



Fuente: Elaborado con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

A. Mejores Prácticas

- Creación de unidades especializadas en las procuradurías para la atención y decisión temprana de casos, a fin de darles una pronta y adecuada respuesta (Chihuahua)
- Creación de unidades de seguimiento de acuerdos reparatorios y condiciones de suspensión de procedimiento para asegurar su eficacia (Chihuahua)
- Uso de tecnología digital para asignar y videograbar las audiencias, citar a las partes, y archivar digitalmente la información; a fin de reducir el tiempo de los procesos (Sistemas de agenda electrónica en Oaxaca y videograbación de audiencias en los cinco estados)
- Creación de unidades especializadas que recaban información objetiva y suficiente para decidir sobre la medida cautelar más adecuada y que asimismo dan seguimiento a las ya impuestas a fin de mejorar su efectividad (UMECA en Morelos)
- Ubicación de las unidades de atención temprana, justicia alternativa e investigación criminal en un mismo lugar, para favorecer el acceso de los usuarios a los servicios que brindan dichas unidades (Chihuahua y Zacatecas)
- Implementación gradual del Nuevo Sistema de Justicia por región geográfica, lo que permite aplicar lecciones aprendidas en el avance de dicha implementación (los cinco estados)
- Citación de las víctimas a las audiencias por conducto de funcionarios judiciales que no son parte interesada, en lugar de funcionarios de la PGJE que sí lo son, para evitar conflictos entre los intereses de las víctimas y la Procuraduría (Chihuahua)
- Creación de unidades que supervisen la aplicación de criterios de oportunidad y la negociación del procedimiento abreviado, para que dichas medidas cumplan de manera eficaz y transparente con los objetivos de política de persecución penal de la procuraduría (Chihuahua).

III. Áreas De Oportunidad y de Mejora¹⁴

1. Mejorar la investigación y reducir la impunidad de los delitos de alto impacto

El que una cantidad importante de asuntos se concluya por la aplicación de criterios de oportunidad, por la facultad de abstenerse de investigar o se resuelva por mecanismos de justicia alternativa, debería permitir que el Ministerio Público aumente su efectividad en la resolución de las investigaciones en el resto de los casos. Sin embargo, este incremento en la capacidad de resolución de investigaciones ha sido menor al esperado.

Se judicializan pocos casos y no se ha incrementado, la productividad de las procuradurías en la investigación de asuntos sin detenidos. Es elocuente el caso de

Chihuahua en donde el número de procesos penales iniciados por homicidio se redujo de manera importante a pesar de que los homicidios aumentaron de forma considerable. Por ejemplo, en 2007 se cometieron 708 homicidios intencionales en el Estado y se consignaron por este delito a 330 personas. Mientras que en 2010 se cometieron 3,931 homicidios y sólo se procesaron a 215 personas por este delito. El número de condenas por homicidio también muestra una reducción importante en el 2010 respecto al 2007, pues en este último año se obtuvieron 220 condenas, mientras que en el primero sólo 127¹⁵. **(Ver tabla 4).**

¹⁴ Para varias de estas áreas de oportunidad, la SETEC ha diseñado intervenciones específicas. Por ejemplo, para mejorar la capacidad de respuesta de las procuradurías ha impulsado un nuevo modelo de gestión y la aplicación de reingeniería de procesos. De la misma forma, para otros de los desafíos abordados en el informe general, la SETEC ha desarrollado protocolos de actuación y coordinación, así como acciones de reorganización institucional. Como se ha referido en el Informe, la metodología de planeación y evaluación del proceso de implementación desarrollada por SETEC permite a los estados contar con mejores condiciones de implementación como son, mayor claridad en los objetivos y metas del proceso, mejor planeación presupuestal y desarrollo sistemático de información para la aplicación del sistema de indicadores de seguimiento e impacto.

¹⁵ En 2007, sólo en 46 (21%) de esas sentencias se impuso una pena superior a los 17 años de prisión, mientras que en el 2010 el número fue de 42 (31%)

Tabla 4. Incidencia y estadísticas de procesos penales en materia de homicidio intencional en Chihuahua

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Homicidios Intencionales	473	448	534	591	708	2,101	3,220	3,931	3,039
Consignados por homicidio intencional	308	336	403	287	330	221	204	215	321
Condenados por homicidio intencional	274	272	277	256	220	188	193	127	199
Sentencias de 17 años o más por el delito de homicidio	53	33	63	44	46	42	50	42	N.D.

Fuente: Información de incidencia de la Fiscalía tomada de anuarios estadísticos estatales de INEGI (2004-2011), incidencia de 2011 del Sistema Nacional de Seguridad Pública; datos del sistema de justicia tomado de las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI. N.D.: No Disponible.

2. Modernizar los métodos de investigación y los procesos de trabajo en las PGJE

A pesar de los avances señalados en la reorientación y uso más racional de los recursos todavía se utilizan procedimientos obsoletos para la atención de los asuntos ingresados, como el mecanografiado de las declaraciones de los denunciantes y la concentración de actividades que realizan los Ministerios Públicos, en vez de delegar en sus auxiliares o en el policía investigador. Perduran en algunas entidades los turnos (24 por 48 horas como en el

Estado de México) y la separación entre los fiscales que investigan los asuntos y los que participan en las audiencias ante los tribunales (como en Oaxaca).

La capacidad de respuesta y de investigación de las procuradurías podría incrementarse significativamente, si se hiciera una reingeniería de procesos y una reorganización institucional enfocada a mejorar el desempeño.

3. Consolidar un servicio civil de carrera para la profesionalización del Ministerio Público

Se documentó una gran rotación de personal en las procuradurías. Salen de las instituciones funcionarios muy bien capacitados y dejan la operación del sistema en funcionarios con formación insuficiente. Existen nombramientos provisionales y se adolece de inestabilidad labo-

ral que mina cualquier intento de consolidar un sistema civil de carrera o de profesionalización. Los funcionarios que investigan delitos de alto impacto como secuestro y homicidio requieren de particular atención y protección (se subraya esta necesidad en el informe de Chihuahua).

4. Necesidad de homologar las categorías de reporte de los procesos penales

Del análisis del desahogo de los procesos penales (**tabla 3**), salta a la vista la falta de homogeneidad en las categorías de reporte de las resoluciones judiciales.

Sólo Morelos reporta correctamente los “procesos penales iniciados” y deja afuera incidentes o medidas judiciales solicitadas. Los cuatro estados restantes reportan, dentro de esta categoría, otros asuntos e incidentes planteados al Poder Judicial como: solicitudes de órdenes de captura y cateo, amparos interpuestos, casos en los que no se vinculó a proceso, así como apelaciones interpuestas. En el Estado de México, 1,471 de los 5,130 casos que se reportan como ingresados o “radicados” corresponden a actuaciones o resoluciones particulares (833 amparos, 78 órdenes de cateo y 560 apelaciones). En Oaxaca se utiliza la categoría “otros”.

Por otro lado, suelen incluirse en una misma categoría procedimientos de muy diversa naturaleza. Por ejemplo, casi 23% de los casos que aparecen como en trámite o suspendidos obedecen a procesos en los que la captura del imputado no se ha cumplido. El porcentaje restante lo conforman: asuntos en donde la investigación está en proceso durante el plazo otorgado por el juez; casos suspendidos

en virtud de que el imputado se sustrajo a la acción de la justicia, debido a una suspensión del proceso a prueba o por encontrarse pendiente la resolución de un juicio de amparo; casos judicializados en los que no se inició proceso penal ya sea por la negación de la orden de aprehensión o por la no vinculación a proceso.

En lo que se refiere al sobreseimiento también se reporta una cantidad de supuestos muy disímiles entre sí. En el Estado de México se considera que el “sobreseimiento es por acuerdo reparatorio, perdón del ofendido y desistimiento de formulación de imputación” (*Informe Estado de México*, p. 14), es decir, algunos de estos asuntos podrían reportarse específicamente como acuerdos reparatorios o perdones del ofendido. Del mismo modo, en estados como Chihuahua y Zacatecas un elevado número de casos concluyen por sobreseimiento, sin que se especifique la causa por la que se llegó a esta forma de conclusión. Organismos como el INEGI han convocado anteriormente a los órganos de justicia para homologar categorías de reporte.

El seguimiento y análisis de la implementación del nuevo sistema se beneficiaría mucho de terminar con esta heterogeneidad en la información.

5. Reformas legales que afectan la esencia del SAA

Entre las reformas más preocupantes están las que autorizan la introducción, en juicio oral, por simple lectura de actos realizados durante la investigación, tales como declaraciones y testimoniales rendidos ante la policía o el Ministerio Público, lo cual contraviene los principios constitucionales de

inmediación y contradicción de la prueba.

En el Estado de México la legislación establece el procedimiento abreviado como un derecho del imputado y no como un recurso de política criminológica de las fiscalías.¹⁶

6. Nuevo Sistema de Justicia y juicio de amparo

La interposición de este recurso constitucional ha disminuido significativamente. Cuando se interpone en la mayoría de los casos se declaran improcedentes o no se conceden. Los casos en que se conceden los amparos, son en su mayoría amparos “para efectos” (se plantea la corrección o ajustes formales en resoluciones judiciales).

Al decir de algunos juzgadores locales entrevistados (por ejemplo, en Chihuahua y Estado de México), los jueces de amparo no conocen a profundidad el nuevo sistema, pues todavía plantean nociones del anterior modelo, como el “cuerpo del delito”, prueba considerada para el auto de for-

mal prisión y valoración tasada de la prueba, entre otros.

Los amparos que se declaran procedentes han establecido criterios sobre la debida fundamentación y motivación de las resoluciones y en el sentido de que ciertas resoluciones tienen que emitirse necesariamente por escrito. En el Estado de México, para conocer de amparos contra resoluciones judiciales, los juzgadores federales solicitaban se les remitiera la carpeta de investigación y solicitaban que argumentaciones y actuaciones de la misma fueran tomadas en cuenta por los jueces de control para realizar ajustes a sus resoluciones, a pesar de que en la audiencia el juez de control no hubiera recibido esa información.

¹⁶ En la segunda fase del proyecto se ha encontrado esta misma configuración legal del procedimiento abreviado como derecho del imputado en el estado de Durango.

7. Necesidad de intervenciones específicas para terminar con prácticas que minan la esencia del NSJP

Como ejemplo de estas prácticas se puede referir la notable extensión en la duración de las audiencias; el abuso de la lectura (especialmente de la carpeta de investigación), por parte del Ministerio Público; la carencia de competencias y habilidades del Ministerio Público para plantear de manera concreta su teoría del caso y la incapacidad de los jueces para dirigir la audiencia y lograr que

sus propósitos se consigan en tiempos prudentes. Lo extenso y abrumador de las audiencias podría reflejarse en una limitada comprensión de los alcances de las resoluciones, por parte del imputado y el público (lo que mina la legitimidad del nuevo sistema), y provoca el traslape y cancelación de audiencias, lo cual trae como consecuencia la prolongación en la duración de los procesos.

8. Supervisar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos reparatorios y de las medidas judiciales

Las procuradurías no articulan ni supervisan adecuadamente la aplicación de soluciones alternativas (como la suspensión del procedimiento a prueba), ni el procedimiento abreviado. En esta materia, las PGJE deben establecer claramente los criterios de política criminológica en la aplicación de estos mecanismos, así como forta-

lecer la supervisión de dicha aplicación por parte de los Ministerios Públicos.

También debe impulsarse y fortalecerse el seguimiento y cumplimiento coactivo de acuerdos reparatorios y de las medidas judiciales impuestas. Esto ya ocurre en Chihuahua.

9. La policía preventiva todavía tiene muy poca capacitación para su participación eficaz en el nuevo sistema

Los cuerpos policíacos han sido poco involucrados en la reforma. Su capacitación es fundamental en lo referente al cuidado de la escena del crimen, detenciones en flagrancia, uso legítimo de la fuerza, cadena de custodia, entrevista de testigos y comparecencia para rendir testimonio en audiencias de juicio.

Se deben establecer protocolos de actuación y coordinación entre policías de investigación y preventivas. Es importante también que los policías cuenten con información para orientar a la ciudadanía sobre las ins-

tancias y mecanismos disponibles en los ámbitos de la procuración de justicia y la justicia alternativa.

Su relevancia salta a la vista cuando consideramos que por cada policía investigador hay once policías preventivos y que el 90% de las capturas en flagrancia se realiza por estas últimas. Capacitar a estos casi 400 mil funcionarios, hacerlos eficaces auxiliares y protagonistas de la investigación criminal aseguraría mejores resultados en el combate a la impunidad.

Publicaciones Derivadas de la Primera Fase del Estudio de Seguimiento del Proceso de Implementación de la Reforma Penal en México

Informe General México

Zepeda Lecuona, Guillermo, *Informe General México*, Proyecto Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), México 2012, 95 pp.

Informe Chihuahua

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

Informe Estado de México

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

Informe Morelos

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

Informe Oaxaca

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

Informe Zacatecas

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

