

# Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México



INSTITUTO NACIONAL  
DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**Estadísticas judiciales en el marco  
del nuevo sistema de justicia penal  
en México**



**INSTITUTO NACIONAL  
DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA**

**Catalogación en la fuente INEGI:**

364.3021 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).  
Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México  
/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2017.

xiv, 139 p.

ISBN 978-607-530-064-1.

1. Delitos y delincuentes - México - Estadísticas - Metodología.

**Conociendo México**

01 800 111 4634

[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

[atencion.usuarios@inegi.org.mx](mailto:atencion.usuarios@inegi.org.mx)



INEGI Informa



@INEGI\_INFORMA

**Nota a la presente edición:**

El análisis, puntos de vista, comentarios y opiniones vertidas por los autores de este libro son de carácter estrictamente personal y no reflejan, en ningún momento, la posición oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre los temas abordados en la presente obra.

DR © 2017, **Instituto Nacional de Estadística y Geografía**

Edificio Sede

Avenida Héroe de Nacozari Sur 2301

Fraccionamiento Jardines del Parque, 20276 Aguascalientes,

Aguascalientes, Aguascalientes, entre la calle INEGI, Avenida del

Lago y Avenida Paseo de las Garzas.

# CONTENIDO

<b>Resumen</b>	<b>»VII</b>
<b>Presentación</b>	<b>»IX</b>
<b>Introducción</b>	<b>»XI</b>
<b>1. La importancia de la información estadística en las políticas públicas de seguridad y justicia</b>	<b>»1</b>
1.1 Introducción	»3
1.2 Contexto de la política pública sobre seguridad y justicia del Estado mexicano	»4
1.3 El suministro de información estadística y su vinculación con las políticas públicas de seguridad y justicia	»5
1.4 Experiencias nacionales en la generación de información estadística para las políticas públicas de seguridad y justicia	»10
1.5 Experiencias internacionales en la generación de información estadística para las políticas públicas de seguridad y justicia	»12
1.6 Consideraciones finales	»14
<i>Notas y referencias</i>	»17
<i>Bibliografía</i>	»21

<b>2. Análisis del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal</b>	<b>»25</b>
2.1 Introducción	»27
2.2 Avances en la implementación del nuevo sistema de justicia penal	»28
2.2.1 Capacitación	»30
2.2.2 Reorganización institucional	»31
2.2.3 Tecnologías de la información y comunicación (TIC's)	»32
2.2.4 Infraestructura	»35
2.3 La implementación y la eficiencia en la operación del NSJP	»39
2.4 Consideraciones finales	»42
<i>Anexo</i>	»43
<i>Notas y referencias</i>	»45
<i>Bibliografía</i>	»47
<b>3. Análisis de las estadísticas de justicia en materia penal en México</b>	<b>»49</b>
3.1 Introducción	»51
3.2 El proceso de procuración de justicia en nuestro país	»55
3.3 La función de la impartición de justicia en México	»62
<i>Anexo</i>	»71
<i>Notas y referencias</i>	»77
<i>Bibliografía</i>	»81
<b>4. Victimización y capacidades institucionales del Sistema Nacional de Atención a Víctimas</b>	<b>»83</b>
4.1 Introducción	»85
4.2 La situación de las víctimas en México	»86
4.2.1 Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública	»86

4.2.2	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal	»90
4.3	Capacidades institucionales para la atención a víctimas del delito	»92
4.3.1	Comisión estatal de atención de víctimas	»93
4.3.2	Recursos humanos para la atención de víctimas	»94
4.3.3	Capacitación al personal de atención a víctimas	»96
4.3.4	Infraestructura para la atención de víctimas	»96
4.3.5	Reorganización institucional	»97
4.3.6	Avances en la atención a víctimas del delito	»98
4.4	Consideraciones finales	»99
	<i>Anexo</i>	»101
	<i>Notas y referencias</i>	»103
	<i>Bibliografía</i>	»105
<b>5.</b>	<b>Denuncia del delito y confianza en instituciones de seguridad y justicia en México: un análisis en el marco del sistema de justicia penal acusatorio</b>	<b>»107</b>
5.1	Introducción	»109
5.2	Cifra negra	»111
5.3	Motivo de la no denuncia	»116
5.4	Ruta de la denuncia en México	»120
5.5	Confianza en las autoridades involucradas en la procuración e impartición de justicia	»123
5.6	Consideraciones finales	»128
	<i>Anexo</i>	»131
	<i>Notas y referencias</i>	»133
	<i>Bibliografía</i>	»135
	<b>Conclusiones</b>	<b>»137</b>

## RESUMEN

La presente publicación ofrece un análisis general de la información estadística disponible sobre el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal en nuestro país, así como los retos en la generación de información oportuna que coadyuva a fortalecer el proceso de consolidación y evaluación del sistema de justicia.

### **PALABRAS CLAVE**

Nuevo sistema de justicia penal, sistema acusatorio oral, juicios tradicionales, procuración, impartición, justicia, confianza en las instituciones, víctimas.

# PRESENTACIÓN

Adrián Franco Barrios

El **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)** presenta la publicación *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. Esta publicación se elaboró en colaboración con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y surge a partir de la conclusión del plazo constitucional en el año 2016 para la entrada en vigor en todo el país de la reforma en materia de justicia penal. El objetivo es ofrecer un panorama general sobre la implementación del nuevo sistema de justicia penal (NSJP) en los últimos años, a partir del uso y análisis de información estadística.

El documento expone la importancia que tiene la generación de información para un adecuado diseño de políticas públicas de seguridad y justicia; se exploran algunos temas que van desde los avances en la implementación del NSJP, así como los recursos con los que cuenta para desarrollar sus funciones. Se refieren algunos resultados de gestión y desempeño entre el sistema de juicios tradicionales y el sistema acusatorio oral. El documento finaliza con un análisis de la percepción ciudadana hacia los operadores del sistema de justicia, incluyendo información sobre victimización y las capacidades institucionales para su atención. Ello, bajo una perspectiva que reconoce un proceso actual de transformación de las instituciones de justicia involucradas en la consolidación del NSJP.

Con el fin de atender las distintas necesidades de información estadística sobre este y otros temas, el **INEGI** ha desarrollado diversos proyectos estadísticos relacionados con la gestión y desempeño de las instituciones que conforman el Estado mexicano en las funciones de gobierno, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como encuestas dirigidas a medir la prevalencia e incidencia de la victimización en hogares y empresas, y la percepción ciudadana sobre

seguridad pública y calidad de los servicios gubernamentales. Estos proyectos estadísticos se han llevado en el marco de los objetivos del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, el cual otorga las bases para la producción, administración, sistematización y difusión de estadísticas en materia de gobierno, seguridad pública y justicia en nuestro país.

Esperamos que la información presentada en este cuaderno estadístico contribuya a ampliar el conocimiento sobre el proceso de implementación del NSJP en México, y brinde información y herramientas útiles para contribuir con la discusión, análisis y evaluación de las políticas públicas relacionadas con estos temas. Finalmente, en el INEGI reiteramos nuestro agradecimiento a la SETEC, así como a los distintos autores involucrados, por su esfuerzo y cooperación para el desarrollo de esta publicación.

# INTRODUCCIÓN

El proceso de justicia penal es un tema de relevancia pública. A través de él, se salvaguardan los intereses y se preservan las garantías constitucionales de las víctimas así como de los procesados e imputados de algún delito. De ahí la necesidad de fortalecer las instituciones y actores involucrados en el proceso de procuración e impartición de justicia con el objetivo de tener un sistema equitativo, eficiente y eficaz.

La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública del año 2008 buscó reemplazar el sistema de juicios tradicionales, caracterizado por depositar la revisión del proceso en un solo juzgado, por un modelo de corte acusatorio oral en el cual se encuentran separadas las funciones de investigación, acusación y resolución del hecho ilícito. La intención central fue consolidar un sistema de justicia eficaz que respondiera plenamente al propósito de prevenir, perseguir y castigar el delito, así como de impartir justicia de manera expedita que estuviera orientado al esclarecimiento de los hechos, a la reparación del daño a las víctimas, a disminuir la impunidad y a proteger a los inocentes. Como resultado de ello se espera construir un entorno que aumente la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 93.7% del total de delitos ocurridos en el país en 2015 no fueron denunciados o no derivaron en una investigación por parte de la autoridad; entre los principales motivos que mencionaron las víctimas para no denunciar fueron la desconfianza en las autoridades y por considerar una pérdida de tiempo acudir con el Ministerio Público.

Con las modificaciones constitucionales se espera garantizar los derechos de la víctima y del inculpadado al introducir nuevas formas de operación del proceso judicial, como la posibilidad de resolver conflictos

mediante acuerdos entre los involucrados directos en el acto delictivo, a través de los mecanismos de oportunidad, mediación y conciliación, sin que ello signifique una violación al principio de legalidad.

La implementación del nuevo sistema de justicia penal (NSJP) ha traído consigo retos importantes para el sistema de justicia y de seguridad pública, debido al número de actores involucrados y a la magnitud de las transformaciones de índole organizacional, cultural y normativo que implica la ejecución de la reforma;<sup>1</sup> a lo que se suma la inversión de recursos económicos para que este nuevo sistema opere en todo el territorio mexicano.<sup>2</sup>

En este contexto, la presente publicación busca brindar a través del análisis de la información estadística un panorama general de los resultados que ha tenido la implementación del NSJP, así como de los retos que todavía existen de generar información oportuna que coadyuve a fortalecer su proceso de consolidación y a evaluar su desempeño.

El documento se integra de cinco capítulos. En el primero se aborda la importancia de generar información estadística sobre el nuevo sistema para la creación de políticas públicas que evalúen su desarrollo. En el siguiente capítulo se describen los retos y avances en la implementación del nuevo sistema a partir del análisis de algunos indicadores desarrollados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (SETEC). En el apartado tres se expone información estadística sobre el proceso de procuración e impartición de justicia en México con la finalidad de comparar algunos resultados del NSJP en relación con el sistema de juicios tradicionales.

El capítulo cuarto explora de manera general la situación de las víctimas que son susceptibles de recurrir a alguna institución de atención a víctimas, así como las capacidades institucionales creadas para su atención efectiva. El quinto apartado presenta un análisis sobre la percepción y confianza hacia los operadores del sistema para medir el impacto del NSJP desde la perspectiva ciudadana.

En las consideraciones finales se describen los retos de la generación y análisis de las estadísticas en la materia, para el seguimiento puntual

de los cambios institucionales con la finalidad de que los principales operadores confeccionen un sistema de justicia eficiente, expedito y equitativo acorde con el contenido de la reforma.

Con esta publicación, realizada en colaboración con la SETEC,<sup>3</sup> el Instituto contribuye con la difusión de estadísticas y productos relacionados con los temas de procuración e impartición de justicia de acuerdo con las facultades otorgadas en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG).

---

<sup>1</sup> Con base en la metodología de la SETEC, se calcula la modificación aproximada de 14 leyes estatales por cada entidad federativa, sumando 448 leyes locales, más las leyes nacionales, federales, y las de orden militar.

<sup>2</sup> En un estudio elaborado por la SETEC en 2012, el costo de la implementación del nuevo sistema, en un escenario intermedio, fue de 64.9 miles de millones de pesos (en valores corrientes). Felipe Borrego, eds., "Análisis costo-beneficio del nuevo sistema de justicia penal en los ámbitos federal y estatal" (México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2012).

<sup>3</sup> Cabe señalar que el 30 de agosto de 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó mediante el acuerdo 04/XL/16, que a partir del 15 de octubre de 2016 sea el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la instancia coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal; por lo que a partir de esa fecha dejó de existir la SETEC.

# 1

## LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

HÉCTOR DÍAZ SANTANA<sup>1</sup>

“Mide lo que se pueda medir; y lo que no, hazlo medible”  
*Galileo Galilei*



## 1.1 INTRODUCCIÓN

---

El papel que juega actualmente la información estadística en los regímenes democráticos es fundamental ya que gracias a ello se pueden construir mejores políticas públicas, además de que permiten un mayor entendimiento de la realidad social. En este sentido, el Estado mexicano requiere fortalecer el servicio público de información que brinda a través de la generación de datos estadísticos.

El uso de la información estadística es imprescindible ya que permite argumentar *relatos* basados en información pública validada que proviene de datos estadísticos, los cuales han sido generados por instrumentos de recolección previamente diseñados por expertos, y que tienen como esencia hacer una radiografía objetiva sobre el fenómeno de estudio. Por el contrario, describir una *historia* es hacer afirmaciones tomando como referencia hechos y acciones estadísticamente no representativas, algunas veces subjetivas o sustentadas en hechos de alta visibilidad pública.

En este sentido, habría que preguntarse ¿cuál es la relación de la información estadística con el sistema de seguridad y justicia mexicano?, y ¿por qué es tan importante su uso?, para responder a dichas interrogantes, el presente artículo describe la importancia que tiene la información estadística en las políticas públicas en un momento histórico en el país, a saber, la puesta en marcha del Nuevo Sistema de

Justicia Penal (NSJP) la cual ha servido como factor de cambio en el cómo pensamos se usan los instrumentos de justicia en México y que ha ubicado a las autoridades e instituciones involucradas en el centro del debate.

Este sistema requiere que se le dé seguimiento por diversos motivos: para evaluar cómo se está desarrollando su implementación; rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño; identificar áreas de mejora para hacer los ajustes que garanticen su correcta funcionalidad; evitar que las inercias tradicionales incidan de manera negativa; evaluar si se están cumpliendo los objetivos planteados desde su creación y; finalmente, generar buenas prácticas que puedan servir de experiencia en otras latitudes.

Actualmente los flujos de información sobre política pública son intensos, lo que permite a los ciudadanos valorar el desempeño público. Por ello, los contenidos que se publican deben tener un sentido objetivo y estar procesados de manera profesional para evitar confundir al ciudadano y en algunos casos generar indignación. El tema de justicia penal es uno de los más sensibles, estamos hablando de la tutela de la integridad, el patrimonio, la libertad y la paz pública, por ello la información que se publique debe tomar como base parámetros técnicos, en todos los rubros debe manifestarse como sucedan los hechos y como se desempeñen las instituciones, lo que puede oscilar desde tener desempeño funcional, hasta ineficaz. Lo fundamental, es cambiar paradigmas y evitar, lo reiteramos, que se cuenten

historias con alto sentido de subjetividad, y empezar a narrar el desempeño público bajo una óptica de objetividad instrumental.

sus facetas, sean proporcionadas a los gobernados de manera pronta, expedita, eficiente y efectiva, aumentando con ello la confianza ciudadana en las instituciones.

## 1.2 CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO MEXICANO

Por años, la efectividad del sistema de justicia penal ha sido materia de debate, como respuesta a estas discusiones, el Estado mexicano emprendió un proceso de transición de un sistema de justicia inquisitorio a uno de corte acusatorio adversarial, a través de la implementación de una serie de estrategias orientadas a construir los parámetros que posibilitaran que la procuración e impartición de justicia, en todas

Con la reforma constitucional del 18 de junio del 2008 entró en vigor el NSJP, el cual señala que “el proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación”, cuya operación integra nuevas figuras jurídicas y actores institucionales que tienen como objeto hacer más eficiente el proceso de justicia penal (Figura 1). Con los nuevos procedimientos se espera una investigación del hecho delictivo más ágil y efectiva; así como brindar atención integral a las víctimas, asegurándoles además la reparación del daño y su participación directa en los juicios; primacía del principio de presunción de inocencia en todo el proceso; uso de mecanismos alternativos en la solución

**Principales instituciones involucradas en el nuevo sistema de justicia penal**

Figura 1



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal.

de controversias; prestación de servicios de defensoría pública; uso restringido de la prisión preventiva; igualdad de condiciones entre las partes para argumentar y presentar pruebas; y presencia directa de los jueces en todas las audiencias, entre otras determinaciones establecidas en la reforma.<sup>2</sup>

Uno de los más grandes desafíos de la citada reforma es que la ciudadanía conozca su trascendencia y prerrogativas básicas. Ello representa dos retos fundamentales: el primero es lograr un cambio cultural en la manera como se asume la justicia en México, con base en los postulados de eficiencia, legalidad, respeto a los derechos humanos, atención a víctimas, y cumplimiento del debido proceso; el segundo, que las personas conozcan sus procedimientos básicos para evitar interpretaciones erróneas.

### 1.3 EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y SU VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

---

Con la adopción de nuevos paradigmas como la Gestión Pública basada en resultados (GPbR) o el enfoque de gobierno abierto,<sup>3</sup> el Estado mexicano se ha visto en la necesidad de incorporar nuevas definiciones de la acción pública y desarrollar instrumentos para la medición de su desempeño y resultados, priorizando el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Producto de estos esfuerzos, el suministro y uso de la información ha pasado a entenderse como un activo fundamental de la democracia,<sup>4</sup> que contribuye a reforzar la confianza de los ciudadanos en las instituciones que lo conforman. Por ello, para el cumplimiento de dichos postulados se requiere implementar políticas amplias y eficaces de acceso y generación de información.<sup>5</sup>

Como parte de esos esfuerzos y ante la necesidad de contar con información confiable y de calidad, en el año 2008 se creó el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica con el fin de generar datos oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los estados y los municipios. La generación de información estadística, desde una visión de Estado, configuró la relevancia del uso de la información para delimitar y fundamentar la actuación de gobierno, y asimismo ofrecer a la sociedad información de calidad, pertinente, veraz y oportuna sobre distintos temas que caracterizan la realidad de nuestro país.

En este sentido, las instituciones involucradas en el NSJP no son ajenas a las dinámicas que impone el sistema democrático, que les exige actuar con eficacia y eficiencia. Para ello, se requiere de información que sirva para comunicar el desarrollo de sus funciones, y que además coadyuve en la implementación, monitoreo y evaluación del sistema en las distintas etapas del procedimiento penal, reconociendo que las demandas de información provienen de un entorno que exige un conocimiento integral del funcionamiento del sistema de seguridad y justicia.

Lo anterior implica recopilar una amplia gama de estadísticas que abarquen las distintas etapas del proceso judicial, desde la notificación del acto delictivo, la investigación por parte de la autoridad, las detenciones, enjuiciamientos, hasta las sentencias en tribunales. Dicha información proviene de diferentes fuentes, tales como los registros administrativos que refieren a diversos aspectos relacionados con la gestión de las instituciones, y de encuestas poblacionales -o de establecimientos- que informan sobre los niveles de victimización presentes en la sociedad o sobre la percepción de la ciudadanía en las instituciones de justicia, entre otros aspectos.<sup>6</sup>

No obstante que las fuentes pueden ser fácilmente identificables, existen problemáticas ligadas al suministro de información, específicamente en el acopio, el nivel de accesibilidad y divulgación. Ello se relaciona con el origen de los datos, ya que en algunas ocasiones los insumos de información provienen de esquemas procesales distintos y difícilmente entendibles por usuarios no avezados en temas de derecho, siendo muchas veces incomprensible para el ciudadano común. De la misma manera, por la naturaleza de los datos existen problemas con su difusión, sobre todo por contener elementos que exigen confidencialidad al tratarse de información que refiere a investigaciones judiciales o a otros factores que hacen complicada su publicidad, la cual podría poner en riesgo la correcta impartición de justicia y la integridad de los involucrados.

Aunado a lo anterior, la forma en que es difundida la información constituye otro desafío, ya que la mayoría de las instituciones, generan inmensas cantidades de datos que son registrados en instrumentos escritos, de tal forma que sí no existe un método para sistematizarlos, clasificarlos e interpretarlos, resulta casi imposible que sean acopiados, recibidos y por tanto, entendidos por los ciudadanos.

Ante tales limitantes, es necesario emprender un proceso de sistematización de los datos generados que busque traducir conceptos complejos a elementos medibles. Este proceso de sistematización requiere de una serie de métodos y técnicas que permitan recopilar, agrupar, analizar y comparar, en un tiempo y espacio determinado, información que tenga utilidad estadística. A través de los métodos que ofrece la estadística se puede generar información estructurada, consistente y compatible entre los distintos operadores del sistema, esto mediante la adopción de conceptos y criterios homologados, clasificaciones y metodologías internacionales que coadyuven a su coherencia y consistencia.

Aunado a la necesidad de emprender acciones para la sistematización de los datos, es indispensable que las instituciones cuenten con las capacidades suficientes que permitan materializar tales esfuerzos. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de los Censos Nacionales de Gobierno, se logró identificar la existencia de áreas estadísticas y sistemas de información en las

instituciones involucradas en el sistema de justicia.

En el caso de seguridad pública, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal reveló que 26 entidades federativas, contaban en 2014 con áreas específicas para la generación de información estadística y geográfica en materia de seguridad pública; por su parte, 30 entidades federativas reportaron tener algún sistema de registro de información para el ejercicio de la función de seguridad pública. En la gráfica 1 se puede observar,

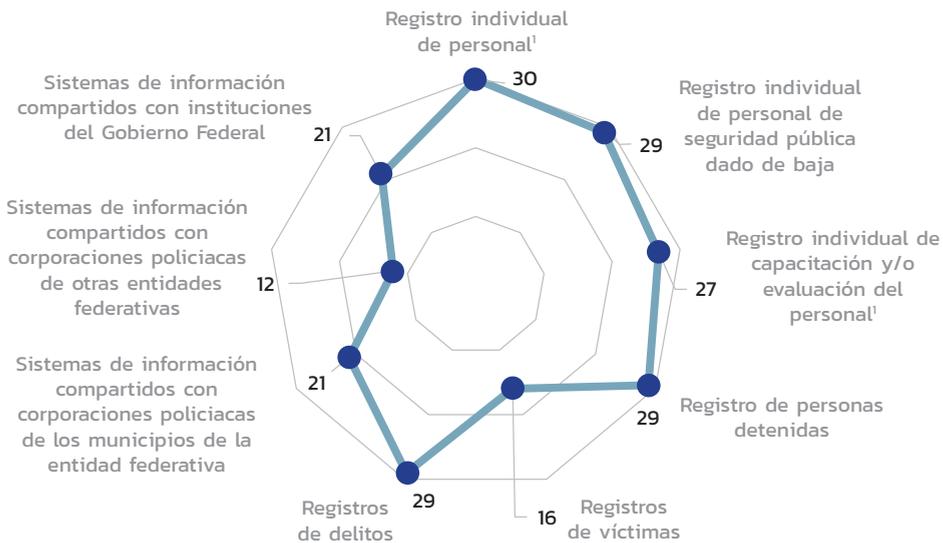
por ejemplo, que 30 entidades contaban con registros con información del personal destinado a funciones de seguridad pública; 12 entidades señalaron que contaban con sistemas de información compartidos con corporaciones policiacas de otras entidades federativas; mientras que sólo 16 estados tenían un registro de víctimas.

Por su parte, con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia se encontró que 28 Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las entidades federativas reportaron tener en



### Entidades federativas con registros y/o sistemas de información según el ejercicio de la función de seguridad pública 2014

Gráfica 1



<sup>1</sup> Se refiere a personal destinado a funciones de seguridad pública.

Nota: La información corresponde a la cantidad de entidades federativas que reportaron contar con registros y/o sistemas de información estadística para la temática de interés.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2015.

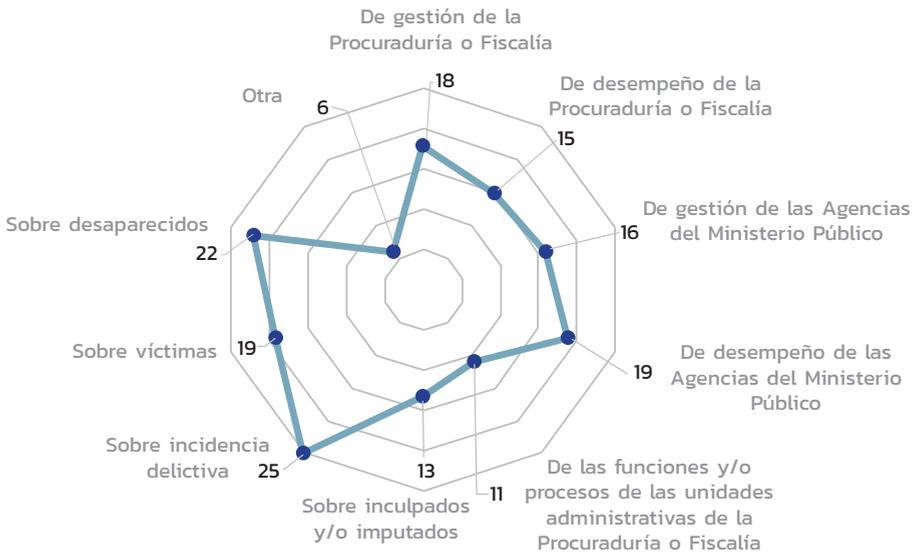
2014 una unidad administrativa destinada a la generación de información estadística y/o geográfica. De estas, 25 Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales estatales generaban información sobre incidencia delictiva; 22 sobre personas desaparecidas; 19 sobre víctimas; 13 tenían registros sobre inculpadados y/o imputados; y 11 generaban información sobre procesos en las unidades administrativas adscritas a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General (Gráfica 2).

En el caso de los tribunales, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal constató que 24 Tribunales Superiores de Justicia y/o Consejos de la Judicatura de los estados reportaron contar en 2014 con algún órgano o unidad administrativa para la generación de información estadística y/o geográfica. Respecto al tipo de información generada, 13 tribunales reportaron generar información sobre aspectos de gestión y 5 sobre aspectos de desempeño del Tribunal Superior de Justicia y/o Consejos de la Judicatura (Gráfica 3).



### Entidades federativas según el tipo de información generada a través de sus actividades estadísticas y/o geográficas 2014

Gráfica 2

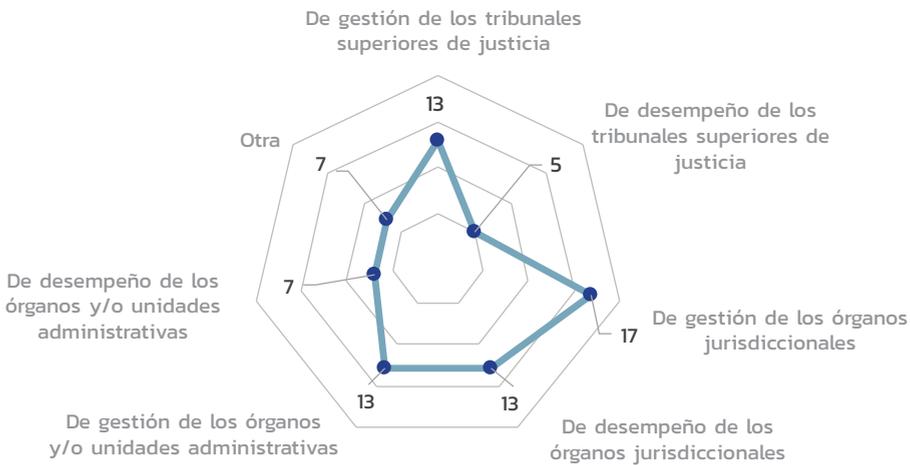


Nota: La información corresponde a la cantidad de entidades federativas que reportaron contar con registros y/o sistemas de información estadística para la temática de interés.  
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.



### Entidades federativas según el tipo de información estadística y/o geográfica generada en el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura 2014

Gráfica 3



Nota: La información corresponde a la cantidad de entidades federativas que reportaron contar con registros y/o sistemas de información estadística para la temática de interés.  
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

Otro aspecto a considerar en la generación de la información estadística es el tipo de usuarios al que está dirigida. Por un lado están los usuarios internos de las instituciones, que hacen uso de la información para documentar sus acciones a través de reportes o informes de gestión, para hacer más eficientes los procesos, o para tomar de decisiones respecto al funcionamiento de la estructura organizacional o sobre las políticas internas. Y por otro lado están los usuarios externos, a quienes se les suministra información sobre algún fenómeno en particular o para que tomen “las mejores decisiones” sobre algún bien o servicio

que ofrecen las instituciones, contribuyendo con ello a disminuir las asimetrías de información. Ello requiere pasar de una concepción técnica de las estadísticas a una visión donde estas sean comunicadas eficazmente.<sup>7</sup>

Finalmente, la relevancia de la información estadística se encuentra sustentada por el enfoque de la evidencia,<sup>8</sup> dicho planteamiento señala que las políticas públicas deben dejar de ser fundamentadas en opiniones para ser basadas en fuentes de información confiables y en la evidencia de las mejores prácticas. Dicha evidencia

debe atender un proceso científico, metodológico y coherente que disponga de la suficiente validez para que pueda ser de utilidad en la toma de decisiones y que impacten en la vida pública.

#### 1.4 EXPERIENCIAS NACIONALES EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

---

En México, la investigación basada en indicadores o técnicas estadísticas sobre el desempeño del NSJP es una actividad relativamente joven. Los trabajos publicados a la fecha presentan debates oscilatorios y metodologías diferentes, algunos de ellos buscaron formas de medir la implementación, otros se enfocaron en dar indicios sobre la fase de operación. En suma, los resultados muestran diversas vertientes, desde los que afirman que el sistema está presentando resultados satisfactorios, hasta el otro extremo que lo conciben como ineficaz.

A manera de ejemplo, a 4 años de su implementación la Secretaría de Gobernación realizó una encuesta denominada Encuesta Nacional sobre Justicia Penal en México 2012, cuyos resultados vislumbraron que del total de personas entrevistadas, el 11% de la población sabía que en 2008 se dio una reforma constitucional en materia de justicia penal.<sup>9</sup> Estos resultados conllevan un desafío ya que evidenció que una gran

parte de la población, desconocía en ese momento que la forma de ejercer la justicia en México había cambiado.

Diversos trabajos desarrollados por especialistas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, han sido diseñados con el fin de informar de la mejor manera los avances, retrocesos, buenas prácticas y retos del NSJP en el país.<sup>10</sup> En el campo de los especialistas, Zepeda Lecuona quien, a partir de estudios sobre el seguimiento de los procesos de implementación de la reforma penal, ha propuesto una tipología de variables para evaluar el desempeño de las entidades, y señala que para evaluar el sistema de justicia penal es fundamental considerar de manera básica los objetivos de la reforma, como son: "1. Transparencia en el proceso. Arraigo de los rasgos y las prácticas del Sistema Acusatorio, con audiencias públicas y orales; 2. Respeto al derecho de las víctimas, ofendidos por el delito y otros participantes en el proceso; 3. Respeto a los derechos de los imputados; 4. Racionalizar el uso de las sanciones penales y reducir la impunidad, particularmente en los delitos de mayor impacto social; 5. Mayor capacidad de respuesta y eficiencia de las organizaciones del sistema de justicia penal; 6. Desarrollo organizacional y fortaleza institucional de las entidades del sistema de justicia penal; 7. Recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana y la justicia penal."<sup>11</sup>

De la misma manera, las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado trabajos sustentados en el uso de información estadística, tanto de fuentes públicas como

la generada por instrumentos propios de las mismas organizaciones. Independientemente de su origen, muestran una serie de análisis o evaluaciones sobre la actuación del nuevo sistema de justicia, entre los que se destacan:

- *México Evalúa* tiene amplios estudios en materia de justicia y seguridad, tales como el esquema de evaluación ciudadana denominado Justicia a la medida: 7 indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México.
- *RENACE*, a través de su Observatorio Ciudadano de la Justicia, realiza una serie de informes a través del análisis de información estadística sobre el NSJP, para dar cuenta sobre el monitoreo y el fortalecimiento del sistema en diferentes estados de la República Mexicana.
- *Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad* ha realizado una serie de análisis sobre datos derivados de la incidencia delictiva para mostrar reportes sobre el comportamiento de delitos de alto impacto.
- *CIDAC* elaboró mediante un ejercicio de análisis un reporte denominado Hallazgos 2015: evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal.
- *Alto al Secuestro* presentó un informe que compila diversas fuentes públicas relacionadas con información sobre el delito de secuestro y víctimas

registradas a fin de evidenciar en que entidades federativas es más recurrente, entre otros elementos.

Por su parte, entre los esfuerzos gubernamentales, se encuentran los trabajos realizados por el INEGI, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

El INEGI, a través del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), cambió la forma de producir estadísticas oficiales en los temas sobre seguridad y justicia, ya que proporcionó canales de comunicación con distintas unidades del Estado para fortalecer los métodos y técnicas de generación de información. Gracias al SNIGSPIJ, el INEGI ha sistematizado la generación de proyectos relacionados con la producción de información estadística sobre crimen, delincuencia y datos afines mediante diversos instrumentos: censos nacionales de gobierno, encuestas de victimización y percepción, y el aprovechamiento de los registros administrativos, proponiendo además instrumentos regulatorios para obtener datos oficiales sobre la comisión de conductas delictivas, como es la "Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos".

Por su parte, el SESNSP, a través del Centro Nacional de Información, se encuentra en proceso de elaboración de una nueva metodología<sup>12</sup> para guiar el suministro de

información sobre el registro de delitos registrados en las carpetas de investigación abiertas en las procuradurías generales de justicia o fiscalías generales de las entidades federativas. Dicho instrumento, presenta un nuevo esquema para responder al cambio de paradigma que afronta el suministro de información estadística en materia de delitos, incorporando en su estructura de recolección de los datos: el tipo de sistema de justicia penal así como un listado de conductas delictivas basado en la Norma Técnica para Clasificar los Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos elaborada por el INEGI.

Por su parte, la SETEC desarrolló una serie de indicadores para evaluar el grado de avance de la implementación del NSJP a través de una herramienta denominada Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas.<sup>13</sup> Esta herramienta fue fundamental para monitorear los avances de las entidades en temas de normatividad, capacitación, infraestructura, tecnologías y reorganización interinstitucional; sirvió además para intensificar la labor de los actores políticos y direccionar recursos. Asimismo, el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio diseñó 41 indicadores, 25 de resultados y 16 de operación, para monitorear la gestión y resultados del sistema en el ámbito federal y estatal.<sup>14</sup>

La experiencia nacional en la generación de información estadística revela la necesidad de contar con insumos de datos más precisos y con metodologías comunes para

atender las diversas demandas de información, algunas de las cuales tienen como objetivo evaluar el NSJP.

## 1.5 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

---

En el terreno internacional, se han desarrollado diversos métodos, modelos y trabajos para ayudar a los países a producir estadísticas en materia de seguridad pública y justicia. Modelos de buenas prácticas han sido promovidos por instituciones internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Estadísticas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de esfuerzos regionales liderados por el Centro de Estudios de Justicia para las Américas (CEJA) y la Cumbre Judicial Iberoamericana, entre otras.

Entre los esfuerzos que destacan para fortalecer la generación de información estadística entre los países miembros de la ONU, está el proyecto sobre el mejoramiento de la calidad y disponibilidad de estadísticas sobre delito y justicia penal para la formulación de políticas, el cual parte de tres postulados básicos:<sup>15</sup>

- I. Reconoce la importancia y el carácter interdisciplinario de la información y de las estadísticas para desarrollar y apoyar políticas públicas a nivel nacional, regional y mundial, así como para evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal;
- II. Señala el trabajo conjunto entre la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y la Comisión de Estadística para consolidar esfuerzos en materia de estadísticas sobre delincuencia y justicia penal;
- III. Recalca la importancia de prestar asistencia técnica a los Estados Miembros, así como del desarrollo de su capacidad para la reunión, el análisis, la comunicación y la difusión de estadísticas precisas y comparables sobre delincuencia y justicia penal.

En este sentido, la ONU aprobó la Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal,<sup>16</sup> dicho documento señala que los Estados miembros buscarán en todo momento: “[...] fortalecer la elaboración y utilización de instrumentos y métodos dirigidos a aumentar la disponibilidad y calidad de la información estadística y los estudios analíticos sobre la delincuencia y la justicia penal en el plano internacional, con el fin de medir y evaluar mejor las repercusiones de las respuestas a la delincuencia y aumentar la eficacia de los programas de prevención del delito y justicia penal en los planos nacional, regional e internacional.”

Aunado a estos trabajos internacionales, y como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,<sup>17</sup> se encuentra el Objetivo 16 denominado “paz, justicia e instituciones fuertes”, integrado por 21 indicadores, con los cuales se busca: *promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles*; y para lo cual se tendrán que fortalecer los sistemas de información nacionales para generar los insumos que permitan su medición.

A nivel regional, trabajos como el Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad<sup>18</sup> o el Plan Iberoamericano de Estadística Judicial,<sup>19</sup> elaborados por la Cumbre Judicial Iberoamericana,<sup>20</sup> contribuyen a fortalecer los sistemas de información para disponer de estadísticas confiables y oportunas para analizar de forma comparable la actividad de los órganos jurisdiccionales de la región iberoamericana. Asimismo, el CEJA elaboró en el año 2005 un manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas judiciales.<sup>21</sup> Dicho documento tiene especial relevancia porque permite vislumbrar un esfuerzo sistemático para mejorar la información judicial de los países que conforman la Organización de Estados Americanos.

Por último, son de valiosa referencia las publicaciones estadísticas (*Statistical Publications*) del Departamento de Estadística y Economía del Reino Unido, y el informe anual de estadística judicial para Inglaterra y Gales. Este último considerado como una buena práctica, porque además de generar

información estadística, permite ser un insumo para promover la transparencia en la gestión de las *Magistrates' Courts*, al tiempo que es utilizada para hacer más eficiente su esquema de evaluación del desempeño.<sup>22</sup>

## 1.6 CONSIDERACIONES FINALES

---

Desarrollar instrumentos y mecanismos para monitorear el desempeño del NSJP debe ser una prioridad para la etapa que ya inició de la consolidación del sistema penal acusatorio. Las dinámicas actuales de la gestión pública hacen que cada día sean mayores las demandas de información, no sólo para la toma de decisiones de política pública y efectos presupuestales, también para la sociedad civil que exige rendición de cuentas la reforma más importante en materia de seguridad y justicia, esto es, el NSJP, que si bien inició constitucionalmente en 2008, ahora debe dar muestras de su efectividad. En este sentido, no basta con generar la información estadística, es imperioso traducirlas a un lenguaje comprensible y accesible para que el ciudadano pueda usarlas con facilidad en su toma de decisiones o simplemente para mantenerse informado.

Asimismo, se requiere por un lado desarrollar marcos conceptuales estadísticos que propongan conceptos homologados, mecanismos de acceso, análisis y difusión de la información, de tal manera que atienda las necesidades de información

de los diferentes actores y facilite su acceso e interpretación. Por otro, es menester emprender un proceso de sensibilización entre las instituciones responsables de la implementación del NSJP (poderes judiciales, fiscalías o procuradurías, defensorías públicas, cuerpos de policías, unidades de atención a víctimas y medidas cautelares) para construir una cultura que deje de concebir la evaluación como mero ejercicio de auditoría y se empiece a considerar como instrumento tendiente a mejorar y a comprender la propia gestión y el quehacer de la acción pública.

Las instituciones deben contar con la *mejor información* para diseñar, reformular y evaluar sus políticas públicas o acciones. Esta es una premisa de las sociedades democráticas, que demandan procesos ascendentes de institucionalización. Para el caso mexicano, es fundamental contar con instrumentos precisos que permitan dar cuentas de cómo está funcionando el sistema penal y qué necesita para incorporar procesos sucesivos de reformas de segunda generación.

Sin embargo, este tipo de información en la mayoría de los casos, requiere actualmente de revisar y definir protocolos específicos que puedan captar con precisión la acción que se pretende medir; ello derivado de una serie de dificultades que hacen complicado su acopio, procesamiento y difusión, ligadas principalmente a la naturaleza de los datos ya que muchos de ellos responden a procesos penales y sistemas jurídicos, entendibles sólo por conocedores del derecho. Aunque la población

demandante de tal servicio es muy escasa y las investigaciones en la materia tienen pocos años, es relevante destacar que persiste la problemática de contar con fuentes de información precisas. Las estadísticas desde el contexto del esquema de seguridad y justicia, buscan asumir el rol de una herramienta que apoye el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de las instituciones involucradas para comunicar sobre las acciones realizadas, en particular sobre la calidad del servicio ofrecido.

El NSJP instaurado en el país tiene poco tiempo de ejercicio integral pues en junio de 2016 concluyó su implementación. Por ello es necesario monitorearlo con la mayor precisión posible y en el acto hacer las correcciones que se requieran. La información generada debe ser parte fundamental

para los esquemas de planificación, monitoreo y evaluación, al tiempo que apoya el proceso de la toma de decisiones. Si se descuida el monitoreo y la evaluación del NSJP y opera de manera ineficiente, se puede correr el riesgo de perder la inversión hecha y posteriormente será más complicado recomponerlo.

Finalmente, el Estado mexicano tiene la oportunidad histórica de cimentar el suministro de información estadística para las políticas públicas de seguridad y justicia sumando los esfuerzos de las distintas instituciones y niveles de gobierno. Sólo con información confiable se podrá atender la demanda ciudadana de gozar de espacios donde prevalezca la seguridad y la justicia. Es tiempo de transitar de contar historias a narrar con argumentos.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Héctor Díaz Santana, ocupó el cargo de Director General de Coordinación Interinstitucional de la SETEC; actualmente es profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico [hdiazsantana@yahoo.com.mx](mailto:hdiazsantana@yahoo.com.mx). Adicionalmente, para la elaboración del presente capítulo se contó con el valioso apoyo y participación de Diana Rubí García Ortiz, Subdirectora de Diseño de Instrumentos Regulatorios de Información Gubernamental del INEGI.
- <sup>2</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.
- <sup>3</sup> El gobierno abierto, es el modelo gubernamental que busca entablar una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Gastón Concha y Alejandra Naser, eds, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, (Chile: CEPAL, 2012), 5.
- <sup>4</sup> Enrique Cabrero Mendoza y Roberto Rodríguez Rodríguez, "Información estadística como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática" *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Número 3 (septiembre-diciembre 2012): 60.
- <sup>5</sup> Sandra Elena, "El Poder Judicial Frente al Desafío de los Datos Abiertos", Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, 08 de septiembre de 2014, <http://datosabiertos.org/el-poder-judicial-frente-al-desafio-de-los-datos-abiertos/> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- <sup>6</sup> Consejo Económico y Social, "Informe sobre el 44° periodo de sesiones (26 de febrero a 1 de marzo de 2013)", Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, <http://unstats.un.org/unsd/statcom/44th-session/documents/statcom-2013-44th-report-S.pdf> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- <sup>7</sup> Carlos Gregorio De Gracia y Rodrigo Menese, "Estadísticas Judiciales: antes y después de las aplicaciones de e-justicia" en *Buenas Prácticas para la Implementación de Soluciones Tecnológicas en la Administración de Justicia* (Buenos Aires: AR: IJusticia, 2011), 10.

- <sup>8</sup> Nicoletta Stame, "US Sociology and Evaluation: Issues in the Relationship between Methodology and Theory", en *Mind the Gap. Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences* (New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 2010). Enrique Cabrero Mendoza y Roberto Rodríguez Rodríguez, *op cit*.
- <sup>9</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Encuesta Nacional sobre Justicia Penal en México (ENSJJUP 2012)* (México: Secretaría de Gobernación, 2012).
- <sup>10</sup> Es de señalar que los ejemplos descritos sobre los trabajos desarrollados por especialistas y las organizaciones de la sociedad civil, no son exhaustivos. Los contenidos presentados fueron de interés porque dan pie a reflexionar sobre la importancia de contar con información para generar esquemas de evaluación ciudadana, artículos de reflexión y debate académico, y sobre todo para generar sinergias de incidencia para elaborar o mejorar las políticas públicas sobre seguridad y justicia pensando en las mejoras y debilidades que enmarca el nuevo sistema de justicia penal.
- <sup>11</sup> En este texto se puede apreciar análisis interesantes sobre mediación penal, indicadores sobre procuración de justicia y de prisión preventiva y desempeño penitenciario. Guillermo Zepeda Lecuona, "La operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México: lo que dicen las evidencias", en *La nueva justicia penal* (México: Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, AC, 2016), 21.
- <sup>12</sup> La nueva metodología para el registro y reporte de la incidencia delictiva se realizará a través del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15, como lo señalan los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.
- <sup>13</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal, "Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal, [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva\\_Metodologia\\_para\\_Clasificacion\\_y\\_Estratificacion\\_de\\_Entidades\\_Federativas](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas) (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).
- <sup>14</sup> Secretaría de Gobernación. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2016.
- <sup>15</sup> Consejo Económico y Social, "Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. 24º periodo de sesiones". Consejo Económico y Social, [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ\\_Sessions/CCPCJ\\_24/resolutions/L10\\_Rev1/ECN152015\\_L10Rev1\\_s\\_V1503481.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L10_Rev1/ECN152015_L10Rev1_s_V1503481.pdf) (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).

- <sup>16</sup> Se celebró en Doha (Qatar) en abril de 2015 su elaboración forma parte del marco más amplio del Programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y la participación pública. Naciones Unidas, "Prevenir la Criminalidad, clave para el desarrollo sostenible", 13º Congreso sobre prevención del delito y justicia penal. <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).
- <sup>17</sup> Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, establecieron objetivos ambiciosos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible -desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental- apoyadas por el principio de buena gobernanza. Naciones Unidas, "La Agenda de Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible", Naciones Unidas, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).
- <sup>18</sup> Documento aprobado unánimemente por la Asamblea Plenaria de la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada del 25 al 27 de abril del 2012, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Cumbre Judicial Iberoamericana. "Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad". Cumbre Judicial Iberoamericana. [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes\\_somos](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos) (Fecha de consulta 20 de junio de 2016).
- <sup>19</sup> El Plan Iberoamericano de Estadística Judicial fue aprobado en noviembre del 2006, en el marco de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Cumbre Judicial Iberoamericana, "Plan Iberoamericano de Estadística Judicial", Cumbre Judicial Iberoamericana, <http://159.16.245.28/pliej/> (Fecha de consulta 18 de octubre de 2016).
- <sup>20</sup> La Cumbre Judicial Iberoamericana es una estructura de cooperación, concertación e intercambio de experiencias, que se articula a través de las máximas instancias de los Poderes Judiciales de la región Iberoamericana; actualmente la Cumbre está integrada por instituciones de 23 países. Cumbre Judicial Iberoamericana. "Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad". Cumbre Judicial Iberoamericana. [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes\\_somos](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/quienes_somos) (Fecha de consulta 20 de junio de 2016).
- <sup>21</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 13, (enero 2003).
- <sup>22</sup> Santos Pastor Prieto y Jesús Robledo, "Relación de buenas prácticas". Capítulo II en *Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad aplicadas a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al ciudadano* (España: Proyecto Eurosocial, 2006), 273. Farzana Bari, "Time intervals for criminal proceedings in magistrates' courts", *Statistics on Magistrates' Courts* Febrero 2007, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/statistics/tis1206.pdf> (Fecha de consulta: 18 de octubre de 2016).

# BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS

- Concha, Gastón y Naser, Alejandra, eds. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Chile: CEPAL, 2012.
- De Gracia, Carlos Gregorio y Menese, Rodrigo. "Estadísticas Judiciales: antes y después de las aplicaciones de e-justicia" en *Buenas Prácticas para la Implementación de Soluciones Tecnológicas en la Administración de Justicia*. Buenos Aires: AR: IJusticia, 2011.
- Pastor Prieto, Santos y Robledo, Jesús. "Relación de buenas prácticas". Capítulo II en *Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad aplicadas a la administración de justicia, información y transparencia judicial y atención al ciudadano*. España: Proyecto Eurosocietal, 2006.
- Stame, Nicoletta. "US Sociology and Evaluation: Issues in the Relationship between Methodology and Theory" en *Mind the Gap. Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers, 2010.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Encuesta Nacional sobre Justicia Penal en México (ENSIJUP 2012)*. México: Secretaría de Gobernación, 2012.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, "La operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México: lo que dicen las evidencias" en *La nueva justicia penal*. México: Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, AC, 2016.

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodríguez Rodríguez, Roberto. "Información estadística como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática". *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Número 3 (septiembre-diciembre 2012): 60-71.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada DOF 15-08-2016. Diario Oficial de la Federación.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 13, (enero 2003): 279-284.

- Secretaría de Gobernación. 2008. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015*. Diario Oficial de la Federación. 05 de octubre de 2015.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*. Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 2016.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Bari, Farzana. "Time intervals for criminal proceedings in magistrates' courts", Statistics on Magistrates' Courts, Diciembre 2006, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/statistics/tis1206.pdf> (Fecha de consulta: 18 de octubre de 2016).
- Consejo Económico y Social. 2013. "Informe sobre el 44° periodo de sesiones (26 de febrero a 1 de marzo de 2013)". Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. <http://unstats.un.org/unsd/statcom/44th-session/documents/statcom-2013-44th-report-S.pdf> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- \_\_\_\_\_. 2015. "Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. 24° periodo de sesiones". Consejo Económico y Social. [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ\\_Sessions/CCPCJ\\_24/resolutions/L10\\_Rev1/ECN152015\\_L10Rev1\\_s\\_V1503481.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L10_Rev1/ECN152015_L10Rev1_s_V1503481.pdf) (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- Cumbre Judicial Iberoamericana. "Decálogo Iberoamericano para una Justicia de Calidad". Cumbre Judicial Iberoamericana [http://www.cumbrejudicial.org/c/document\\_library/get\\_file?uuid=de347a4a-cbcf-4923-8a43-0f5e4ce4e7a9&groupId=10124](http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=de347a4a-cbcf-4923-8a43-0f5e4ce4e7a9&groupId=10124) (Fecha de consulta 05 de agosto de 2016).
- \_\_\_\_\_. "Plan Iberoamericano de Estadística Judicial". Cumbre Judicial Iberoamericana. <http://159.16.245.28/pliej/> (Fecha de consulta 18 de octubre de 2016).
- Elena, Sandra. "El Poder Judicial Frente al Desafío de los Datos Abiertos". Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, 08 de septiembre de 2014. <http://idatosabiertos.org/el-poder-judicial-frente-al-desafio-de-los-datos-abiertos/> (Fecha de consulta: 12 de octubre de 2016).
- Naciones Unidas. "Prevenir la Criminalidad, clave para el desarrollo sostenible". 13° Congreso sobre prevención del delito y justicia penal. <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).

\_\_\_\_\_. "La Agenda de Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal. "Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal. [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva\\_Metodologia\\_para\\_Clasificacion\\_y\\_Estratificacion\\_de\\_Entidades\\_Federativas](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas) (Fecha de consulta: 13 de octubre de 2016).

# 2

## ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

ARMANDO ISLAS DELGADILLO<sup>1</sup>  
SERGIO SESMA VÁZQUEZ<sup>2</sup>



## 2.1 INTRODUCCIÓN

---

En México, por años el sistema de justicia penal se ha caracterizado por un notable atraso y una alta deficiencia en el desarrollo del proceso judicial, el cual inicia con la procuración de justicia, pasando por las etapas de impartición y administración de la misma, finalizando con la ejecución de las sentencias. En consecuencia, esta situación ha generado, entre otras reacciones, una desconfianza generalizada de la sociedad hacia el aparato de justicia y las instituciones que lo conforman. De ahí que el propio sistema de justicia enfrente retos institucionales para afianzar la observancia de los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales, derechos humanos, preservación de la seguridad pública y el debido proceso.<sup>3</sup>

Para hacer frente a esta problemática, el 18 de junio de 2008 los poderes ejecutivo y legislativo emprendieron una reforma constitucional<sup>4</sup> que modificó el sistema de justicia penal mexicano. En ella participaron diversas instituciones del Estado, siendo la sociedad civil la gran orquestadora de estos esfuerzos. Con la conjugación de todas estas acciones se lograron sentar las bases normativas para configurar un sistema judicial que aspira ser eficiente, transparente, accesible, confiable y respetuoso de los derechos humanos.

A efecto de que las entidades federativas, instituciones federales y nacionales (entre

ellas las fuerzas armadas) llevaran a cabo las acciones necesarias para construir las capacidades físicas, humanas y normativas que les permitieran poner en funcionamiento los nuevos procedimientos, los legisladores establecieron un plazo de ocho años. Este plazo se cumplió el 18 de junio de 2016, pero se prevé una etapa de transición y coexistencia entre el antiguo y el nuevo sistema, en la cual se espera fortalecer los procesos de cambio cultural y organizacional para la modernización de las instituciones de justicia de nuestro país.

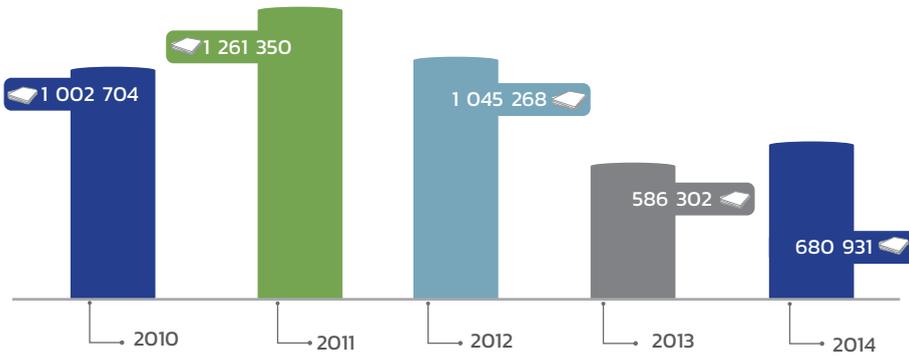
Actualmente el 100% de la población mexicana está cubierta por las reglas del nuevo sistema de justicia penal (NSJP); sin embargo, todos los asuntos judiciales que comenzaron antes del 18 de junio de 2016 en las instancias de justicia donde los procedimientos del nuevo sistema no habían iniciado su vigencia, se tienen que procesar por el sistema de juicios tradicionales o inquisitorios. Al respecto, de acuerdo con los últimos datos disponibles del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, había 680 931 averiguaciones previas pendientes al cierre del año 2014 (Gráfica 1).

A partir de lo anterior, este capítulo tiene como objetivos expresar los retos que representó el cambio del modelo de justicia penal en México y ofrecer algunos resultados generales encontrados hasta el momento sobre el proceso de implementación del NSJP.



### Averigaciones previas en el sistema de juicios tradicionales pendientes de concluir Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 1



Nota: Se considera la información de las entidades federativas que contaron con elementos para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario.  
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2011 a 2015.

## 2.2 AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

A diferencia de otros países latinoamericanos que emprendieron reformas de justicia, en nuestro país se transformaron 34 sistemas de justicia, uno por cada entidad federativa, más el federal y el militar, de tal forma que el número de organizaciones públicas que fueron adaptadas a los nuevos ordenamientos normativos sumó alrededor de 134 instituciones.

En México se creó el *Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* para impulsar el proceso de implementación del NSJP.<sup>5</sup> Este órgano

fue la instancia encargada de coordinar las acciones para la implementación de la reforma constitucional en los tres niveles de gobierno y con apoyo de una Secretaría Técnica (SETEC), que entre sus funciones estaban las de brindar capacitación a los operadores, diseñar instrumentos normativos, propiciar un cambio organizacional en las instituciones y destinar recursos para la construcción y operación de nueva infraestructura.<sup>6</sup>

Cabe resaltar que las entidades federativas crearon sus propias instancias políticas y técnicas semejantes a este *Consejo*, con lo cual se instituyeron 32 consejos de coordinación local y 32 secretarías técnicas, conocidos como órganos implementadores estatales. Estas instancias estatales de coordinación tuvieron como función dar seguimiento y cumplimiento, en colaboración

con la SETEC, a las disposiciones y acuerdos tomados por el Consejo de Coordinación.

Para dar seguimiento al proceso de implementación del NSJP en las entidades federativas, y generar elementos de evaluación sobre aspectos susceptibles de mejora, la SETEC diseñó una metodología que a partir del 25 de mayo de 2014 comenzó a evaluar semestralmente los avances del NSJP en distintos ejes estratégicos: capacitación de su personal ocupado, reorganización institucional, adaptación y uso de tecnologías de la información, normatividad, infraestructura y equipamiento.<sup>7</sup>

La información para su medición fue recopilada por la SETEC a través de análisis documental y de la aplicación de encuestas en las instituciones que conforman los sistemas estatales de justicia. Se levantaron dos encuestas por año –durante el primer y último cuatrimestre del año–, llevando a cabo la recolección de datos directamente en las instituciones operadoras (tribunales, procuradurías, defensorías y secretarías

de seguridad pública) a través de un enlace responsable designado por el titular de esas dependencias.

Los cuestionarios fueron individualizados para cada institución y preguntaban sobre los avances en cada eje estratégico. Adicionalmente se le dio seguimiento a la normatividad a través de la revisión de los avances de la legislación de cada entidad federativa, esta revisión se realizó mensualmente por la Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos de la SETEC. Finalmente, la población cubierta por el NSJP se identificó a partir del análisis de la población de los municipios en donde el NSJP estuvo vigente. Cabe puntualizar que tanto los instrumentos, como la metodología de medición y los indicadores fueron aprobados por el Consejo de Coordinación, y validados por expertos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Con la información obtenida, y de manera estandarizada, se estratificaron las entidades federativas del país en siete categorías (Cuadro 1).

### Rango de estratificación de las entidades federativas

Cuadro 1

Puntuación	Nivel	Características
0.0 - 1.4	Mínimo	Escaso avance en todos los ejes e instituciones
1.5 - 2.9	Bajo	Escaso avance y disparidad entre ejes e instituciones
3.0 - 4.4	Medio bajo	Escaso avance y menor disparidad entre ejes e instituciones
4.5 - 5.9	Medio	Avance medio y menor disparidad entre ejes e instituciones
6.0 - 7.4	Medio alto	Avance medio con disparidad de algún eje y/o institución concreta
7.5 - 8.9	Alto	Avance alto pero con disparidad de algún eje y/o institución concreta
9.0 - 10	Óptimo	Avance alto y sin disparidad entre ejes e instituciones

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas.

En los siguientes párrafos se presentan algunos resultados de la implementación a partir de la valoración de avances en cada uno de estos ejes estratégicos.

### 2.2.1 Capacitación

En el tema de capacitación se debieron desarrollar competencias para cada operador como el Tribunal Superior de Justicia, la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia, las Defensorías Públicas y la Secretaría de Seguridad Pública con el objetivo de atender las nuevas funciones y atribuciones del NSJP.

El eje de capacitación refiere a cursos y acciones mediante los cuales estos operadores

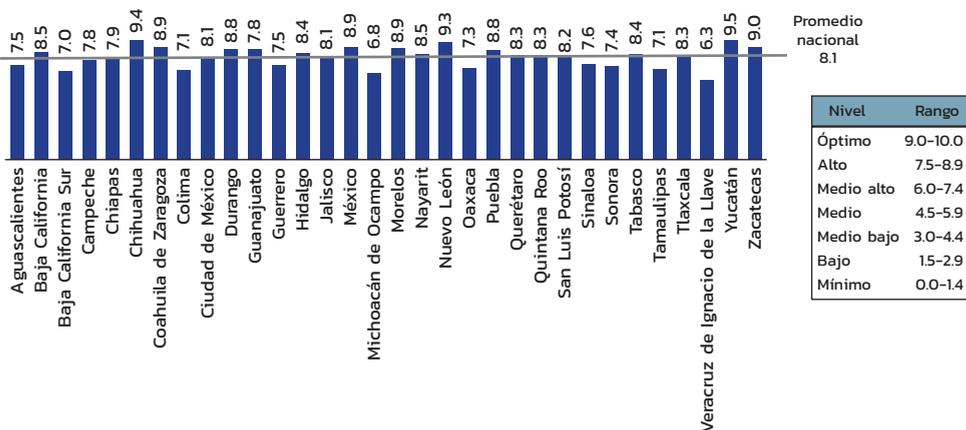
acceden a nuevos conocimientos, prácticas y competencias especializadas que exige la operación óptima del NSJP. En este indicador se considera la cantidad total de operadores que han recibido al menos un curso de capacitación básica en el NSJP, además de tomar en cuenta la calidad de los cursos.<sup>8</sup>

Al respecto, para el año 2016 la mayoría de las entidades federativas presentaron un nivel alto de implementación de acciones encaminadas a la capacitación de los operadores. Destacaron Yucatán, Chihuahua y Nuevo León con los puntajes más altos, mientras que Veracruz y Michoacán fueron las entidades con el menor grado de implementación en el tema de capacitación. El promedio nacional se ubicó en 8.1 puntos (Gráfica 2).



**Nivel de implementación en el eje estratégico de capacitación según entidad federativa 2016**

Gráfica 2



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.

El análisis por tipo de operador reveló, con cierta heterogeneidad, que el desempeño del componente de capacitación en los cinco operadores fue alto en el año 2016. La defensoría pública presentó el nivel más alto de implementación de acciones de capacitación, mientras que la policía investigadora (7.5) y la policía estatal preventiva (7.9) fueron los operadores con menor avance en el tema (Gráfica 3).

### 2.2.2 Reorganización institucional

Existen dos aspectos esenciales para comprender los pormenores burocráticos que han dado forma al proceso de implementación de la reforma. Por un lado, el marco legal de cada entidad federativa, su

funcionalidad y el grado de formalización alcanzado por las distintas instituciones participantes del proceso; y por el otro, el poder de decisión de cada operador dentro de la red de relaciones.<sup>9</sup>

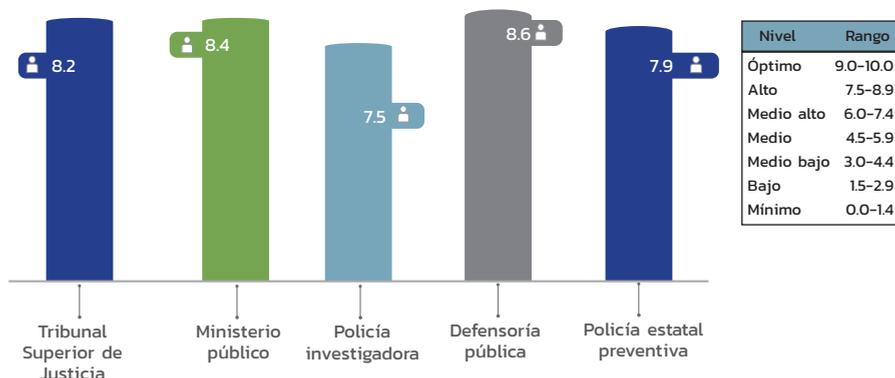
En el eje de gestión y reorganización institucional se valoraron las medidas de tipo organizacional que se llevaron a cabo en los sistemas estatales para adecuar sus procesos a la operación del NSJP.<sup>10</sup> En este bloque se consideraron elementos relacionados con el desarrollo del Plan Estratégico de Implementación; del modelo de gestión; de manuales de procedimientos, y del modelo de competencias.<sup>11</sup>

En este rubro, Aguascalientes, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila presentaron en 2016 un nivel óptimo de adaptación organizacional para atender las necesidades del nuevo sistema; por su parte, Michoacán,



**Nivel de implementación en el eje estratégico de capacitación según tipo de operador 2016**

Gráfica 3

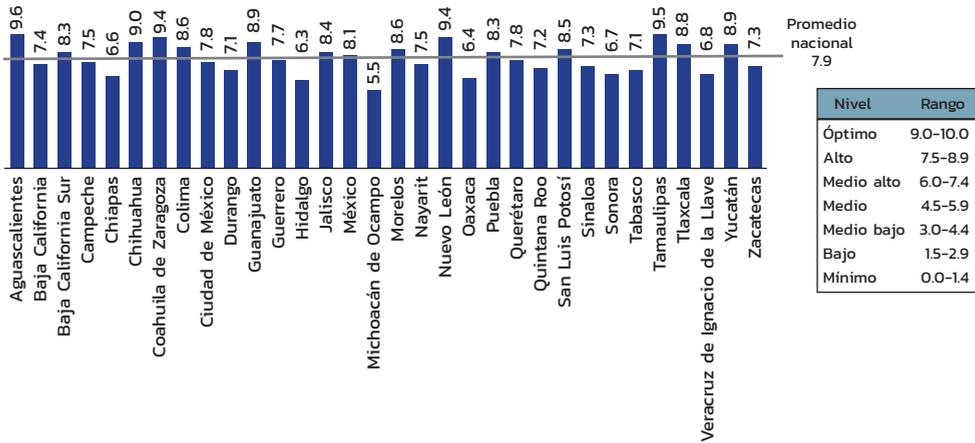


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.



### Nivel de implementación en el eje estratégico de reorganización institucional según entidad federativa 2016

Gráfica 4



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.

Hidalgo y Oaxaca tuvieron menores avances en este tema, con puntajes que los ubicaron en un nivel medio - medio alto de reorganización en ese mismo periodo (Gráfica 4).

Por tipo de operador, los tribunales superiores de justicia estatales tuvieron el nivel de implementación más alto de acciones asociadas a la reorganización institucional, ubicándose en 8.2 puntos, aunque se observó un nivel de desempeño similar al de las procuradurías generales de justicia o fiscalías, y las oficinas de seguridad pública estatales. En contraste, las defensorías públicas fueron las instituciones con el nivel más bajo de adaptación en este rubro (Gráfica 5).

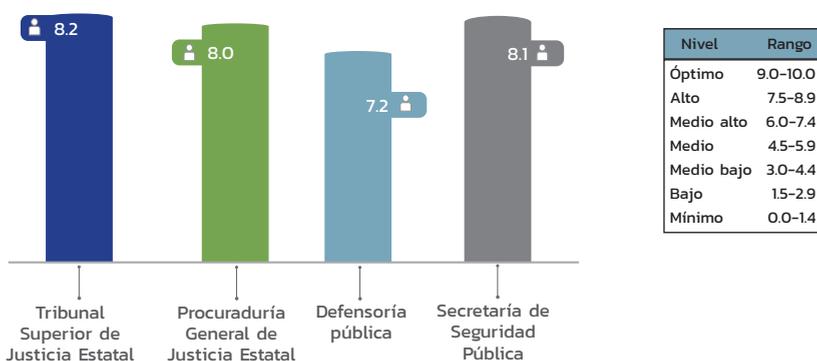
### 2.2.3 Tecnologías de la información y comunicación (TIC's)

Las TIC's se definen como el conjunto de *hardware*, *software*, redes de telecomunicaciones y los medios para recolectar, almacenar, procesar, transmitir y presentar la información. Son un componente central de la implementación ya que permiten mejorar y agilizar la ejecución de los procedimientos en las instituciones operadoras, reducen costos de operación, disminuyen el tiempo de atención a la población usuaria, y constituyen una herramienta para facilitar la transparencia del proceso judicial.



### Nivel de implementación en el eje estratégico de reorganización institucional según tipo de operador 2016

Gráfica 5



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.

Para medir el nivel de avance de este eje estratégico se tomaron en cuenta la existencia y operatividad del sistema informático de gestión interinstitucional, del sistema informático de gestión propio o no interinstitucional, y la infraestructura en telecomunicaciones y redes de internet.

Al respecto, el promedio nacional de adaptación de las TIC's en las entidades federativas para el funcionamiento del NSJP se ubicó en 7.2 puntos, lo que representó el nivel más bajo de los ejes estratégicos medidos. Por entidad federativa, Tamaulipas, Baja California y Coahuila adaptaron en mayor medida sus sistemas de información a las necesidades del

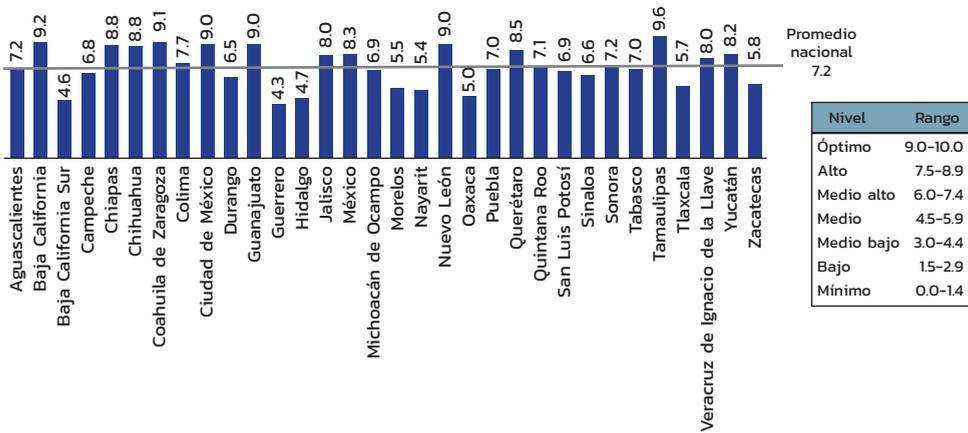
nuevo sistema. Por el contrario, Guerrero, Baja California Sur, Hidalgo y Oaxaca destacaron como los estados cuyos sistemas informáticos tuvieron -al primer semestre de 2016-, un nivel de avance medio o medio bajo en su implementación (Gráfica 6).

Al analizar la información por tipo de operador, fueron las defensorías públicas quienes tuvieron el menor avance respecto de los otros operadores, por debajo del promedio nacional; por el contrario, las procuradurías generales de justicia y los tribunales superiores de justicia obtuvieron niveles altos en la adaptación de sus tecnologías de información para la operación del NSJP (Gráfica 7).



### Nivel de implementación en el eje estratégico de tecnologías de la información según entidad federativa 2016

Gráfica 6

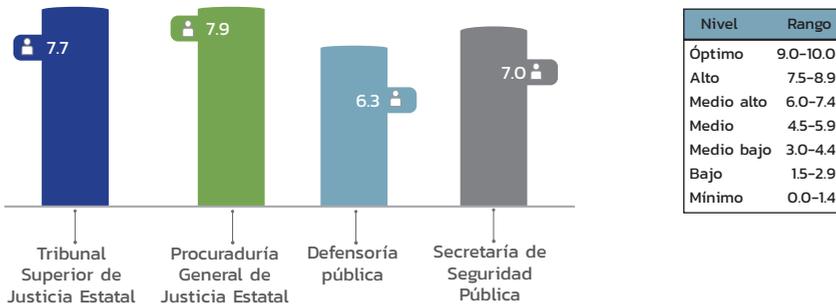


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.



### Nivel de implementación en el eje estratégico de tecnologías de la información según tipo de operador 2016

Gráfica 7



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.

## 2.2.4 Infraestructura

---

Debido a que la infraestructura disponible y utilizada en el sistema tradicional no era suficiente ni apropiada, y tampoco poseía las características necesarias para satisfacer las exigencias del nuevo proceso penal, las instituciones debieron modificar y construir nuevos espacios para albergar áreas de reciente creación y poder ampliar la cobertura y la calidad de la atención. Por ejemplo, las procuradurías de justicia debieron crear unidades de atención temprana o de inmediata atención para orientar a los ciudadanos en la provisión del servicio de procuración de justicia, también actualizar y mejorar la calidad de sus servicios periciales, construir bodegas de evidencia, y remodelar las instalaciones existentes. Asimismo, se instituyeron centros de mediación o de justicia alternativa previo al juicio, con el propósito de solucionar conflictos menores y reparar el daño mediante la celebración de acuerdos.

Para mejorar la infraestructura existente, la SETEC participó en la elaboración de guías para el diseño arquitectónico, así como en metodologías para el desarrollo de infraestructura y catálogos de mobiliario e infraestructura. Para valorar los avances en la implementación de acciones en este eje estratégico se tomaron en cuenta dos atributos: cantidad y calidad.

La cantidad midió la disponibilidad y suficiencia de espacios físicos con los que contaba la institución, así como la cantidad total de espacios necesarios para operar el

NSJP de manera eficiente. En relación con la calidad, se tomaron en cuenta elementos o condiciones básicas de idoneidad con las que contaban los espacios físicos para la operación del sistema.<sup>12</sup>

Con base en la información recabada durante el primer semestre de 2016, se encontró que Nuevo León, Guanajuato y Jalisco fueron las entidades que tuvieron un avance óptimo en la adecuación de su infraestructura para atender las necesidades del NSJP; en contraste, Nayarit, Veracruz y Sonora presentaron un avance medio en la adecuación de la misma. El promedio nacional se ubicó en 7.7 unidades (Gráfica 8).

Por tipo de operador, las defensorías públicas fueron quienes tuvieron mayores áreas de oportunidad para la adecuación de su infraestructura al nuevo sistema, alcanzando 7.2 puntos; mientras que los tribunales superiores de justicia fueron los operadores con mayor nivel de implementación de acciones de mejora de su infraestructura y equipamiento, con 8.2 puntos (Gráfica 9).

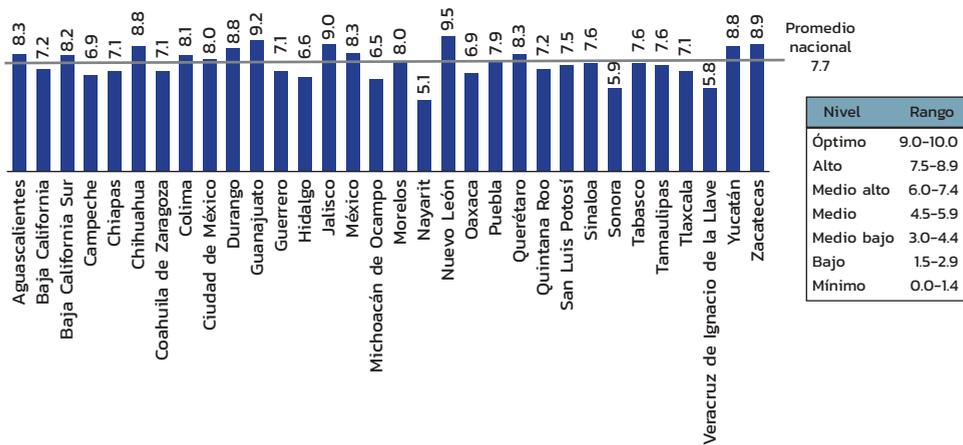
Otro signo claro de avances heterogéneos es la desproporción en la capacidad de atención y acceso al sistema de justicia, medido en términos de la cobertura de los principales operadores del sistema en las entidades federativas.

En el cuadro 2 se observan brechas importantes en la cantidad de operadores por cada 100 mil habitantes en cada entidad federativa. En el caso de los jueces penales, la brecha entre Chiapas y Zacatecas fue notoria, en Chiapas existió menos de un juez por cada



### Nivel de implementación en el eje estratégico de infraestructura según entidad federativa 2016

Gráfica 8

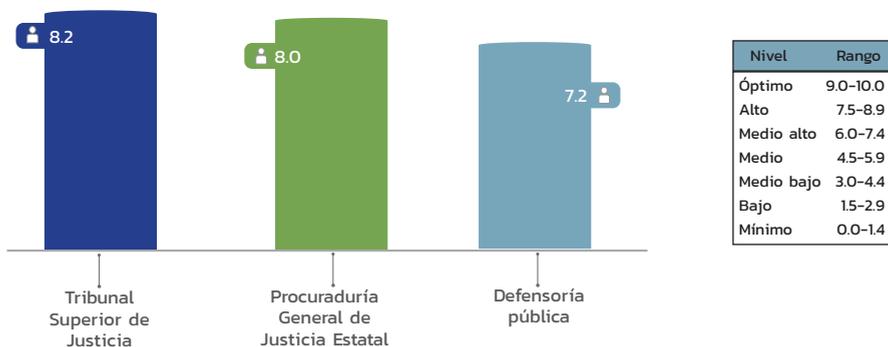


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.



### Nivel de implementación en el eje estratégico de infraestructura según tipo de operador 2016

Gráfica 9



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.

100 mil habitantes, mientras que en Zacatecas fue de casi 5 jueces en el año 2016.

Respecto de los agentes y/o fiscales del ministerio público, Baja California contó con 2 por cada 100 mil habitantes mientras que Chihuahua contó con 30. Finalmente, en el caso de los defensores públicos, en el estado de Veracruz la tasa se ubicó

en 0.5 por cada 100 mil habitantes mientras que en Coahuila la tasa fue de poco más de 6, lo que significa que por cada defensor público que hubo en Veracruz existieron casi 13 en Coahuila por cada 100 mil habitantes.

En el caso de las salas de oralidad penal, existieron también diferencias por entidad

### Operador por cada 100 mil habitantes según entidad federativa 2016

Cuadro 2

Entidad federativa	Jueces en materia penal	Agentes y/o fiscales del ministerio público	Defensores públicos en materia penal
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>1.7</b>	<b>9.6</b>	<b>2.3</b>
Aguascalientes	1.6	9.4	1.9
Baja California	1.7	2.0	4.0
Baja California Sur	2.4	2.0	4.6
Campeche	2.6	11.5	2.6
Coahuila de Zaragoza	0.8	12.3	6.3
Colima	2.2	12.2	3.3
Chiapas	0.5	12.3	1.0
Chihuahua	3.5	30.1	3.6
Ciudad de México	1.1	19.6	3.3
Durango	2.5	8.6	3.1
Guanajuato	1.7	7.3	3.0
Guerrero	2.0	14.6	1.4
Hidalgo	1.9	10.9	2.4
Jalisco	1.1	4.7	1.0
México	1.2	5.3	1.1
Michoacán de Ocampo	1.0	7.4	2.7
Morelos	2.5	13.9	2.6
Nayarit	2.7	10.8	4.7
Nuevo León	0.8	13.9	3.4
Oaxaca	2.4	10.5	2.7
Puebla	0.7	4.5	0.7
Querétaro	2.5	3.5	2.6

Continúa

Entidad federativa	Jueces en materia penal	Agentes y/o fiscales del ministerio público	Defensores públicos en materia penal
Quintana Roo	1.9	15.0	2.9
San Luis Potosí	1.6	9.1	2.5
Sinaloa	1.6	11.5	3.6
Sonora	2.0	3.7	2.7
Tabasco	2.4	7.8	2.6
Tamaulipas	1.6	6.5	3.2
Tlaxcala	1.0	4.9	1.1
Veracruz de Ignacio de la Llave	3.4	7.2	0.5
Yucatán	1.0	13.4	3.3
Zacatecas	4.6	15.2	3.4

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. CONAPO. Proyecciones de la Población de las Entidades Federativas, 2010 a 2030.

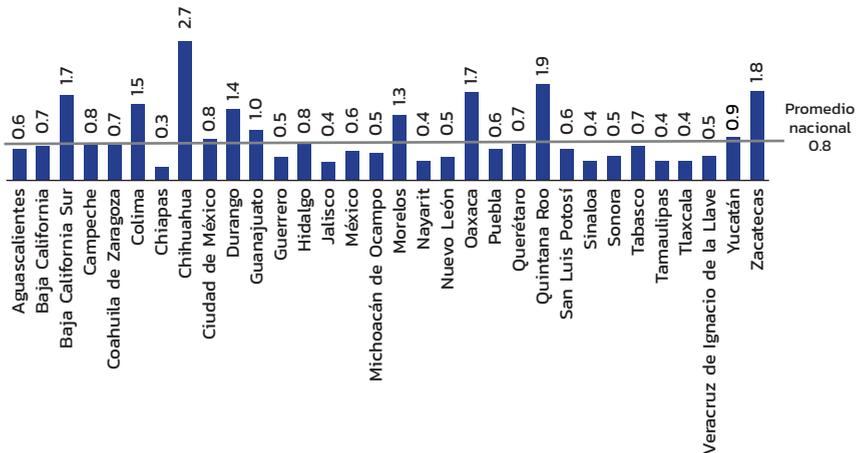
federativa. Chihuahua contó con casi 3 salas de oralidad penal por cada 100 mil habitantes, mientras que Chiapas, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, registraron tasas cercanas a 0.4, es decir, una sala por

cada 250 mil habitantes (Gráfica 10). Estas diferencias son importantes debido a que pueden incidir en las condiciones de acceso a la justicia por parte de las víctimas y de los imputados.



### Salas de oralidad penal por cada 100 mil habitantes según entidad federativa 2016

Gráfica 10



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. CONAPO. Proyecciones de la Población de las Entidades Federativas, 2010 a 2030.

Estos indicadores revelan de forma general los avances y rezagos que tienen las entidades federativas para adaptar sus estructuras organizacionales a las exigencias de operación del NSJP. La capacidad de cobertura de los distintos operadores y la implementación de TIC's para un adecuado funcionamiento del sistema emergen como los principales temas donde se hace necesario emprender acciones de mejora entre las instituciones encargadas de la operación del nuevo modelo.

### 2.3 LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EFICIENCIA EN LA OPERACIÓN DEL NSJP

---

Una aproximación para evaluar el desempeño de la reforma penal es a través de constatar el logro de los objetivos tomando como base los avances observados en la implementación. Cabe señalar que para conocer en qué medida el sistema está cumpliendo con sus objetivos, se diseñaron una serie de indicadores de gestión y resultado<sup>13</sup> con el fin de informar sobre diversos aspectos relacionados con la eficiencia, efectividad, transparencia y acceso a la justicia de las instituciones encargadas de implementar el NSJP.

Con base en la información disponible, se analizó la relación entre los avances en la implementación y algunos resultados observados en los ámbitos de procuración e impartición de justicia a nivel estatal. Para ello, se utilizaron indicadores de resultados

relacionados con la eficiencia terminal de los jueces de control de los Tribunales Superiores de Justicia (porcentaje de resolución respecto a casos terminados por parte de los jueces de control);<sup>14</sup> y la eficiencia terminal del ministerio público en el caso de las Procuradurías o Fiscalías de Justicia de las entidades federativas (porcentaje de resolución respecto a casos terminados por la Procuraduría General de Justicia [PGJ]).<sup>15</sup> La fuente de información de estos indicadores fueron los Censos Nacionales de Gobierno, tanto de Procuración como de Impartición de Justicia Estatal del año 2015.

La información del indicador que mide el avance de la implementación del NSJP en Tribunales Superiores de Justicia y en las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia estatales (al 31 de diciembre de 2014) proviene de la metodología desarrollada por la SETEC.

Del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015 se obtuvo información estadística de 19 entidades federativas que al cierre de 2014 tenían implementado el NSJP, mientras que del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015 se obtuvo información para 22 entidades. En el resto de los estados, o no habían iniciado vigencia los procedimientos del NSJP, o bien, no habían registrado casos o asuntos iniciados en las instituciones bajo el nuevo sistema.

Con la finalidad de estandarizar el análisis a nivel de las entidades federativas, se utilizaron tres criterios de inclusión: (i) estados operando total o parcialmente el NSJP; (ii) estados con más de un año de operar total

o parcialmente el NSJP, y (iii) estados operando total o parcialmente el NSJP para todos los delitos. De esta manera, se consideraron 15 de las 32 entidades federativas (Anexo 1).

Para facilitar el análisis entre las variables se definieron cuadrantes que clasificaron el indicador de *resolución* como de alta o baja eficiencia, mientras que el indicador de *implementación* como de mayor o menor avance. Los puntos de corte de los cuadrantes se establecieron utilizando el promedio de avance en la implementación y el parámetro de 50% de nivel de resolución en el caso de los indicadores de eficiencia.

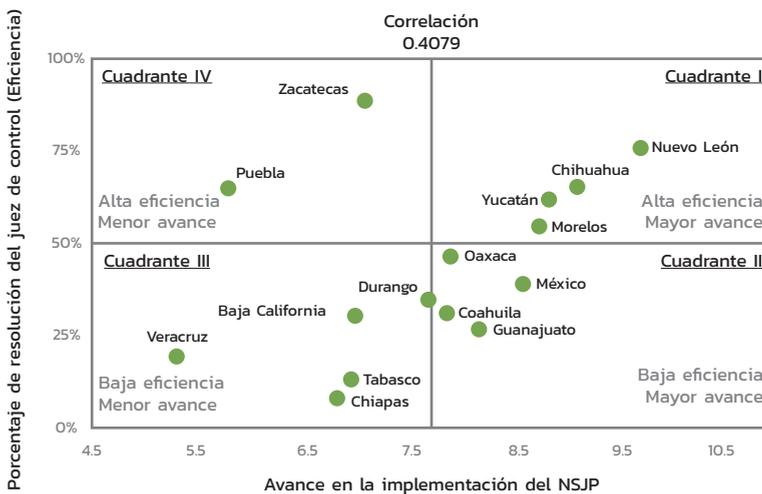
Respecto del desempeño de los Tribunales Superiores de Justicia, en la gráfica 11 se situaron los estados de Morelos, Yucatán, Chihuahua y Nuevo León dentro del cuadrante I, los cuales mostraron los mayores niveles de avance en la implementación así como los resultados más altos de resolución en el año 2014. Estas entidades federativas operaban el NSJP en su totalidad, sin distinguir región o tipo de delito. Destacó Nuevo León con un desempeño de 75.7% y un avance de implementación de 9.8 puntos en ese año.

En el cuadrante II se ubicaron Oaxaca, México, Guanajuato y Coahuila, los cuales se caracterizaron por mostrar altos niveles



### Avance en la implementación y eficiencia en la resolución en Tribunales Superiores de Justicia por entidad federativa seleccionada 2014

Gráfica 11



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

de avance pero una baja eficiencia terminal en la resolución de los jueces de control. Cabe señalar que estas entidades federativas, con excepción de Coahuila (578 días de operación), tenían al 2014 más de 3 años de estar operando el nuevo sistema.

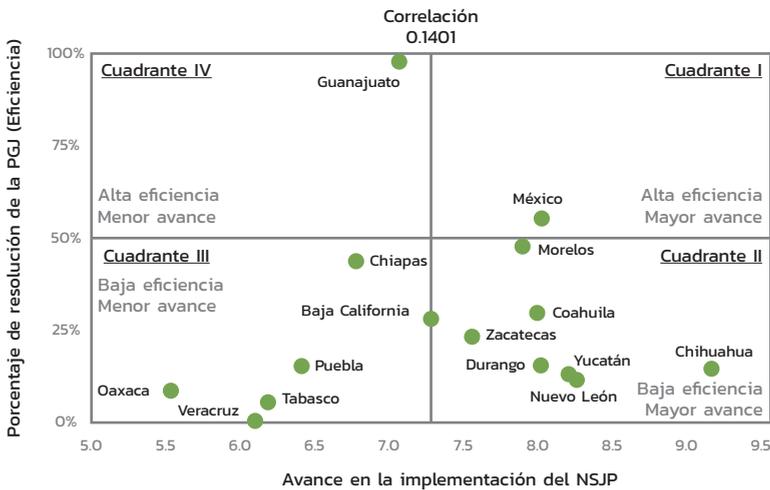
Finalmente, en el cuadrante IV se ubicaron Zacatecas y Puebla, que reflejaron una alta eficiencia terminal aun cuando sus niveles de avance en la implementación del NSJP fueron menores al promedio del resto de las entidades al año 2014.

En el cuadrante III, se encontraron Durango, Baja California, Tabasco, Chiapas y Veracruz, los cuales se identificaron por un menor nivel de avance en la implementación y baja eficiencia terminal en el año 2014. Al respecto, Durango (1 856 días), Baja California (1 603 días) y Chiapas (1 056 días) fueron los estados donde el NSJP llevaba más tiempo de operación, lo que sugiere que la experiencia adquirida por los jueces de control en estas entidades no se reflejó en una mayor eficiencia en la operación.

Respecto al desempeño de las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia estatales al año 2014, en el cuadrante I de la gráfica 12 apareció el Estado de México como la entidad con mayor nivel de avance en la implementación (8.0 puntos) y mejor resultado en la operación, con un 54.9% de resolución de los casos terminados por la PGJ. En el cuadrante II se ubicaron Chihuahua, Nuevo León, Yucatán, Durango, Zacatecas, Coahuila y Morelos con mayores niveles de avance pero baja eficiencia



**Avance en la implementación y eficiencia en la resolución de las Procuradurías Generales de Justicia por entidad federativa seleccionada 2014** Gráfica 12



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2015.

terminal por parte de las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia. En el cuadrante III, se encontraron Chiapas, Baja California, Puebla, Tabasco, Veracruz y Oaxaca con niveles de operación menores al promedio nacional y baja eficiencia terminal. Finalmente, en el cuadrante IV se ubicó Guanajuato con los mejores resultados en la operación del NSJP y con un nivel de avance en la implementación menor al promedio del resto de las entidades (Anexo 1).

Cabe notar que en ambos casos el signo de las correlaciones fue positivo, lo que indica que un mayor nivel de implementación se asocia con un mejor resultado de la operación; sin embargo, se observó una correlación mayor en el ámbito de la impartición de justicia (Tribunales Superiores de Justicia) que en el espacio de actuación ministerial (Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia estatales). Si bien, estos resultados parecen indicar que el NSJP se relaciona con una mayor eficiencia terminal, estos avances fueron asimétricos entre los operadores, lo que confirma la heterogeneidad en el desempeño aun al interior de cada entidad federativa.

## 2.4 CONSIDERACIONES FINALES

Los hallazgos presentados revelan que existen brechas importantes en la implementación del NSJP entre las entidades federativas y los operadores de cada

entidad. Estas diferencias pueden estar explicadas, no sólo por elementos de tipo organizacional propios de cada institución involucrada en la implementación, sino también por una falta de coordinación entre los distintos actores que intervienen en el proceso judicial. Aunado a ello se suman a las distintas condiciones políticas, económicas, técnicas y de capacidades que prevalecen en cada entidad y que configuran el proceso de consolidación del nuevo modelo.

En la práctica, los resultados de la metodología permitieron dirigir el subsidio que SETEC destinaba hacia proyectos en los ejes estratégicos donde las instituciones operadoras presentaban las mayores áreas de oportunidad o rezagos en la implementación. De esta manera, la metodología formó parte de los criterios para dictaminar la viabilidad de los proyectos que eran presentados por las entidades federativas, convirtiéndose así en una buena práctica que fue retomada por otras instituciones federales y organizaciones de la sociedad civil interesadas en la implementación del NSJP.

En los años venideros será una tarea inaplazable concretar los esfuerzos para el seguimiento y evaluación de las acciones del NSJP en las entidades federativas y en la federación. Esto requerirá de generar oportunamente información veraz que permita documentar y socializar las mejores prácticas que contribuyan a diseñar de mejor manera la política pública en la materia.

# ANEXO

## Indicadores de implementación, operación y cobertura, 2014

Anexo 1

Entidad federativa	Porcentaje de eficiencia terminal del Tribunal Superior de Justicia	Porcentaje de eficiencia terminal de la PGJ	Avance en implementación del Tribunal Superior de Justicia	Avance en implementación de la PGJ	Porcentaje de población cubierta	Días de operación al 31 de diciembre de 2014
Baja California	30.3	27.3	7.0	7.3	44.4	1 603
Chiapas	8.4	43.4	6.8	6.8	58.0	1 056
Chihuahua	65.2	14.3	9.1	9.1	100.0	2 921
Coahuila de Zaragoza	31.3	29.3	7.9	8.0	46.3	578
Durango	34.9	15.1	7.7	8.0	71.0	1 856
Guanajuato	26.9	98.9	8.2	7.1	45.4	1 217
México	38.9	54.9	8.6	8.0	100.0	1 917
Morelos	54.4	47.2	8.8	7.9	100.0	2 253
Nuevo León	75.7	10.9	9.8	8.2	100.0	1 095
Oaxaca	46.4	8.5	7.9	5.5	57.8	2 678
Puebla	64.9	14.8	5.8	6.4	48.2	729
Tabasco	13.4	3.1	7.0	6.2	21.0	823
Veracruz de Ignacio de la Llave	19.4	0.0	5.3	6.1	37.0	599
Yucatán	61.6	12.0	8.9	8.2	100.0	1 142
Zacatecas	88.4	22.8	7.1	7.5	48.2	2 186

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.  
 INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015.  
 INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Profesor Investigador Asociado. Departamento de Estudios Institucionales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Fue parte de la Dirección General de Coordinación Interinstitucional de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.
- <sup>2</sup> Consultor especialista en análisis económico del Derecho, fue parte de la Dirección General de Coordinación Interinstitucional de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.
- <sup>3</sup> Se puede definir el debido proceso como un principio legal, o jurídico procesal, por el cual el Estado debe respetar todos los derechos legales que posee una persona según la ley, es decir todas las garantías individuales, y con ello asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, a permitirle tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez.
- <sup>4</sup> Cabe decir que esta modificación constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, es la más importante desde principios del siglo pasado, puesto que las reformas "más recientes" hasta antes de ésta del año 2008, fueron la actualización del Código Penal Federal en 1931 y del Código Federal de Procedimientos Penales en 1934.
- <sup>5</sup> En este Consejo participan representantes de los tres poderes del Estado, así como actores de la sociedad civil y la academia. Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una Instancia de Coordinación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2008.
- <sup>6</sup> Este Consejo de Coordinación, en su IV Sesión Ordinaria (celebrada el 18 de marzo de 2010) presentó la Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional de las entidades federativas, la cual sirvió como una guía y apoyo para las entidades en todo su proceso de implementación. De esta forma, las entidades federativas e instituciones federales tuvieron una guía sobre dónde y cómo comenzar su proceso de implementación, además de tener la posibilidad de disponer de recursos fiscales de la Federación y poner en marcha la implementación en cada uno de sus territorios.
- <sup>7</sup> Mayores detalles de la metodología se encuentra en *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal*, "Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas", Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva\\_Metodologia\\_para\\_Clasificacion\\_y\\_Estratificacion\\_de\\_Entidades\\_Federativas](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas) (Fecha de consulta 02 de septiembre de 2016).

<sup>8</sup> *Ibidem*, 20.

<sup>9</sup> Enrique Cabrero Mendozay Rodolfo García Del Castillo. "Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios" en *Memoria del 2do. Congreso IGLOM Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado*. (México: IGLOM, 2003).

<sup>10</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal, *op. cit.*, 07.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 32.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 23.

<sup>13</sup> Secretaría de Gobernación. Acuerdos de la XV sesión ordinaria del consejo de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2016.

<sup>14</sup> La fórmula del indicador es:  $(\text{Total de causas penales terminadas por los Jueces de Control} / \text{Total de causas penales ingresadas en el año con los Jueces de Control} + \text{pendientes del periodo anterior}) \times 100$ .

<sup>15</sup> La fórmula del indicador es:  $(\text{Total de carpetas de investigación terminadas por la PGJ} / \text{Total de carpetas de investigación iniciadas en la PGJ} + \text{pendientes del periodo anterior}) \times 100$ .

# BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS

Cabrero Mendoza, Enrique y García Del Castillo, Rodolfo. "Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios" en *Memoria del 2do. Congreso IGLOM Gobiernos locales: Democracia y reforma del Estado*. México: IGLOM, 2003.

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una Instancia de Coordinación*, Diario Oficial de la Federación, 13 de octubre de 2008.

\_\_\_\_\_. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2016.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal "Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas". Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva\\_Metodologia\\_para\\_Clasificacion\\_y\\_Estratificacion\\_de\\_Entidades\\_Federativas](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas) (Fecha de consulta 02 de septiembre de 2016).

# 3

## ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL EN MÉXICO

---

OSCAR JAIMES BELLO<sup>1</sup>  
JOSÉ EDMUNDO URQUIETA SALOMÓN<sup>2</sup>



### 3.1 INTRODUCCIÓN

La nueva forma de procurar e impartir justicia penal en México se encuentra estipulada en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2008. Esta modificación estableció la transición del sistema inquisitorio al sistema acusatorio oral con el fin de proteger los derechos humanos de las partes involucradas; prevenir el delito; cambiar la

forma de juzgar a los presuntos delincuentes y ejecutar las sentencias; procurando una reducción en el tiempo y los costos económicos, así como una mayor transparencia en los métodos.

A diferencia del sistema de juicios tradicionales, donde se limitaba a las víctimas a ser testigos del proceso sin considerar sus necesidades y requerimientos, o a tratar al imputado como culpable de la comisión de un delito sin las evidencias probatorias, dentro del nuevo sistema de justicia penal

#### Comparación del sistema de juicios tradicionales en relación con el sistema acusatorio oral

Cuadro 1

Sistema inquisitorio o de juicios tradicionales	Sistema acusatorio oral
Juicios escritos y no públicos	Juicios orales y audiencias públicas
Los inculcados de algún delito deben probar su inocencia durante el proceso	Los imputados de algún delito se presumen inocentes y serán tratados como tal hasta que se demuestre lo contrario
Todos los delitos se consignan a juicio	Procura que sólo los delitos graves se consignen a juicio
La defensa de una víctima o inculcado puede recaer en una persona de confianza, sin importar si es abogado	La víctima cuenta con el apoyo del asesor jurídico, mientras el imputado con un defensor público, ambos deben ser abogados titulados
En el proceso sólo participa el ministerio público	En el proceso participa el ministerio público y la víctima
El ministerio público valida las pruebas	El ministerio público conduce la investigación y los jueces validan las pruebas
La revisión del proceso recae en un solo juzgado	Se divide la revisión en varias figuras durante el proceso
Tiempos indefinidos de las etapas del proceso	Tiempos definidos de las etapas del proceso
Da lugar a la prisión preventiva oficiosa; personas inocentes o imputadas de delitos menores viven su proceso en la prisión	La prisión preventiva se da sólo por delitos que merezcan pena privativa de libertad
La reparación del daño a las víctimas tiene lugar después de dictada la sentencia condenatoria	La reparación y la atención a la víctima es una prioridad durante todo el proceso
Carencia de soluciones alternas y mecanismos de justicia alternativa	Se ponen en práctica soluciones alternas y las formas de terminación antes de la apertura del juicio oral

Fuente: Elaborado con base en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Código Nacional de Procedimientos Penales*, México; Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Código Federal de Procedimientos Penales*, México; Gobierno de la República, *Nuevo Sistema de Justicia Penal ¿Cómo era antes y cómo será ahora?*, México; Rafael Zamudio, *Principios Rectores del Nuevo Proceso Penal, Aplicaciones e Implicaciones: oralidad, inmediación, contradicción, concentración*, México; Consejo de Coordinación para la implementación de la Reforma de Justicia Penal en el Estado de San Luis Potosí, *Sistema Penal Acusatorio. Guía de Bolsillo*, México.

se refuerzan las prerrogativas de ambos sujetos procesales. Por el lado de las víctimas, se les otorga mayor participación durante el proceso judicial, por lo que pueden recibir acompañamiento y asesoría jurídica desde el inicio del proceso. Respecto al imputado, se le considera inocente hasta que se demuestre lo contrario y es con la investigación que se determina su culpabilidad o no. Estos, y otros cambios, caracterizaron las diferencias procedimentales entre el sistema acusatorio oral y el sistema de juicios tradicionales o inquisitorio (Cuadro 1).

Para implementar las nuevas disposiciones constitucionales, las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías, las Secretarías

de Seguridad Pública, las Defensorías y los Tribunales, se comprometieron a fortalecer su andamiaje institucional, por lo que a partir del 18 de junio de 2008 se estableció un lapso de ocho años para la implementación del nuevo sistema de justicia penal en todo el país.<sup>3</sup>

En este sentido, de acuerdo con la información de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, al 31 de diciembre de 2014, el sistema acusatorio oral estaba plenamente instaurado en algunas entidades federativas como Chihuahua, Yucatán, Nuevo León, México y Morelos; mientras que en Querétaro,



### Porcentaje de implementación del sistema acusatorio oral por entidad federativa 2014

Mapa 1



Porcentaje de implementación (Resto de entidades federativas)	
Aguascalientes	36.4
Baja California	20.0
Campeche	27.3
Chiapas	51.7
Coahuila de Zaragoza	44.7
Colima	20.0
Durango	17.9
Guajuato	56.5
Guerrero	19.8
Hidalgo	7.1
Jalisco	16.0
Nayarit	15.0
Oaxaca	46.7
Puebla	78.3
Querétaro	83.3
Quintana Roo	20.0
San Luis Potosí	15.5
Sinaloa	27.8
Tabasco	35.3
Tamaulipas	7.0
Tlaxcala	53.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	39.2
Zacatecas	56.9

Nota: El porcentaje de cada entidad federativa es calculado respecto de los municipios que al 31 de diciembre de 2014 contaban con la implementación del sistema acusatorio oral entre el número total de municipios de cada entidad federativa, multiplicado por cien.

Fuente: Elaborado con base en datos proporcionados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Puebla, Zacatecas, Guanajuato, Tlaxcala y Chiapas la cobertura de implementación cubría poco más de la mitad de sus municipios. Por su parte, en 14 entidades federativas se presentó un avance en la cobertura municipal menor a 25%, entre las que se encuentran Sonora, Baja California Sur, Michoacán y el Distrito Federal como aquellas con un avance nulo en la implementación del nuevo sistema (Mapa 1).

En los últimos 8 años, el porcentaje de implementación del nuevo sistema de justicia penal tuvo un incremento lento y paulatino a nivel nacional. En 2013, 32.6% de los municipios del país contaban con el nuevo sistema; observándose en los últimos tres años un acelerado avance en la implementación, lo que permitió alcanzar la cobertura total en el año 2016 (Gráfica 1).

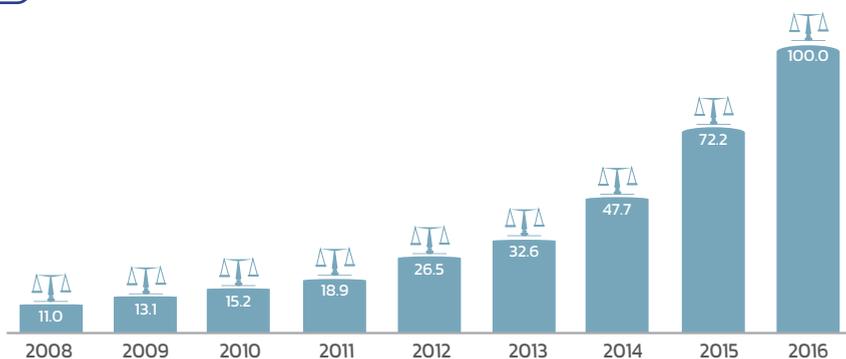
Con la reforma constitucional se reconoció la necesidad de evaluar y dar seguimiento a los avances en la implementación del nuevo sistema de justicia penal en el ámbito de todas las autoridades involucradas. Frente a esta y otras necesidades de información estadística, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) creó el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, bajo el cual se sientan las bases para la producción, administración, sistematización y difusión de estadísticas en materia de gobierno, seguridad pública y justicia,<sup>4</sup> las cuales están orientadas a sustentar el diseño y evaluación de las políticas públicas.<sup>5</sup>

Bajo este Subsistema, el INEGI ha desarrollado diversos proyectos estadísticos que ofrecen información sobre múltiples aspectos de la acción gubernamental, desde las



### Porcentaje de implementación del sistema acusatorio oral a nivel nacional Serie anual de 2008 a 2016

Gráfica 1



Nota: El porcentaje es calculado respecto de los municipios que al 31 de diciembre contaban con la implementación del nuevo sistema de justicia penal entre el número total de municipios, multiplicado por 100.

Fuente: Elaborado con base en datos proporcionados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

condiciones de seguridad pública del país, hasta aspectos de organización, estructura y ejercicio de la función de diversas instituciones públicas, para distintos niveles de gobierno y ámbitos de poder.

A partir de la información que brinda este Subsistema, el presente capítulo tiene como objetivo exponer las estadísticas relacionadas con las instituciones encargadas del proceso de procuración e impartición de justicia en México, a efecto de conocer algunos resultados sobre el desarrollo e implementación del nuevo sistema de justicia penal en comparación con el sistema inquisitorio.

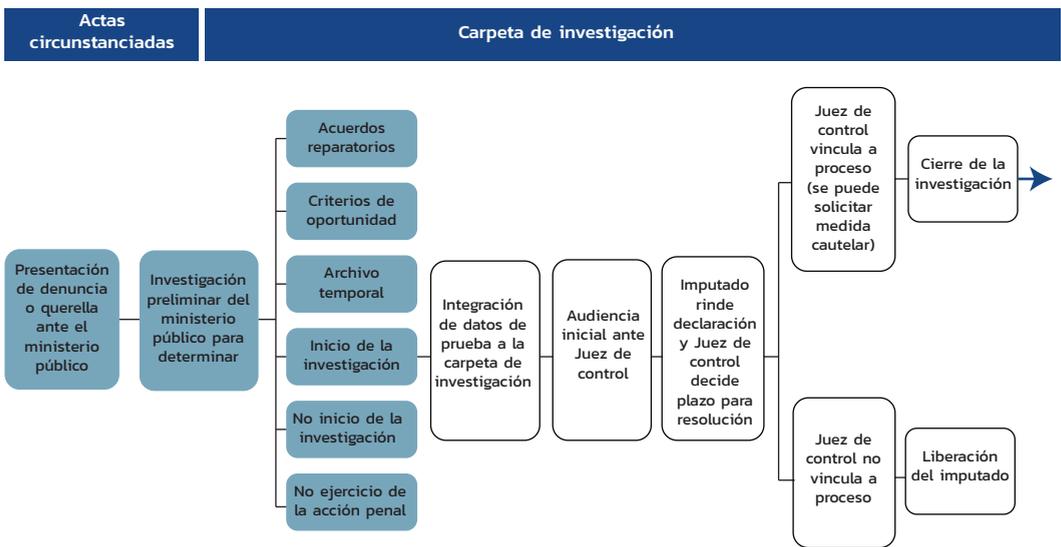
En la primera parte se ofrecen algunas precisiones conceptuales que facilitan la comprensión del proceso de procuración

de justicia en nuestro país, específicamente el relacionado con el sistema acusatorio oral, a la par que se presentan indicadores que ayudan a contextualizar algunas de las etapas de este proceso. En la segunda parte del capítulo se expone brevemente el marco conceptual de la función de impartición de justicia bajo los procedimientos del nuevo sistema; así como un conjunto de estadísticas relacionadas con el desempeño de esta etapa del proceso judicial.

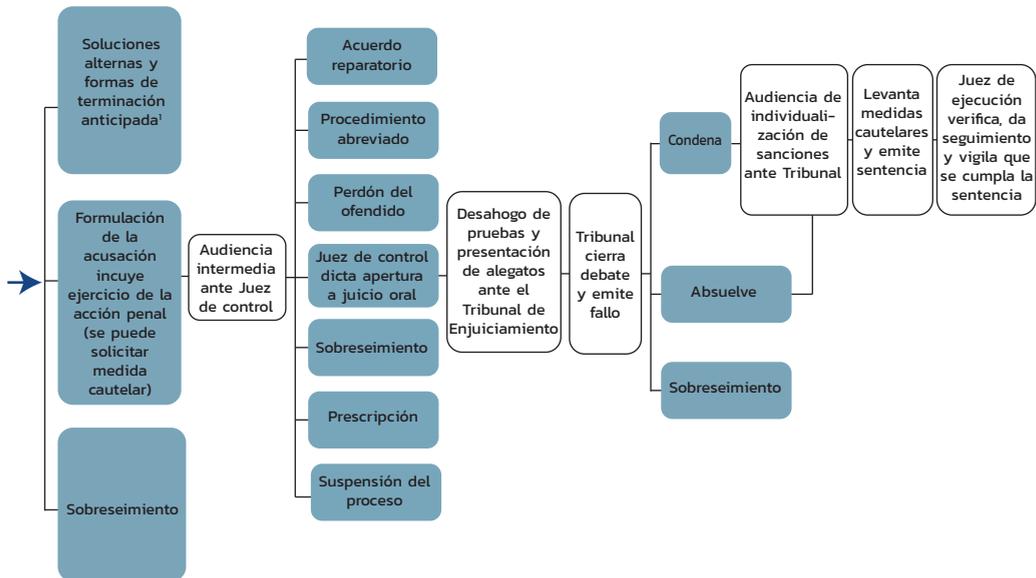
En el diagrama 1 se describe el proceso de procuración e impartición de justicia bajo los preceptos del sistema acusatorio oral. Se han sombreado aquellos rubros que corresponden a las etapas procesales donde el INEGI cuenta con información estadística.

### Flujo del proceso de procuración e impartición de justicia en el sistema acusatorio oral

Diagrama 1



## Causa penal



Nota: Los cuadros sombreados son puntos donde existen indicadores asociados con el tema a partir de la información generada en los Censos de Gobierno del INEGI. La mayoría de las etapas se pueden apelar, pero no se ejemplifican para facilitar la lectura del diagrama.

<sup>1</sup> Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada hacen referencia a los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y/o el procedimiento abreviado; es posible celebrarlos hasta antes del dictado del auto de apertura.

Fuente: Elaborado con base en Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Macroflujo conceptual basado en el Código Nacional de Procedimientos Penales* (México: Secretaría de Gobernación). Consejo de la Judicatura, *Guía de Apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación).

### 3.2 EL PROCESO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN NUESTRO PAÍS

La procuración de justicia tiene como propósito principal la protección de las normas jurídicas para determinar la probable existencia de la comisión de un delito y ubicar a los presuntos responsables.<sup>6</sup> En México, la

procuración de justicia está a cargo del ministerio público, la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía Estatal, y la Procuraduría General de la República.<sup>7</sup>

Bajo las reglas del nuevo sistema, cuando se presenta una denuncia o querrela, el ministerio público valora la información aportada y puede optar por: realizar la apertura de la carpeta de investigación con el fin de indagar la probable participación

del inculpado en el delito; archivar temporalmente el asunto cuando no consten los elementos suficientes para evidenciar la comisión del delito; aplicar el criterio de oportunidad cuando los hechos no sean de alto impacto social y se repare el daño a la víctima o el ofendido;<sup>8</sup> se puede llegar a una solución alterna por medio de un acuerdo reparatorio, dependiendo de la gravedad del delito; en otros casos, puede decidir no iniciar la carpeta de investigación.

Una vez abierta la carpeta de investigación,<sup>9</sup> se corroboran los hechos y la víctima o el ofendido pueden disponer del criterio de oportunidad<sup>10</sup> dependiendo de la gravedad del delito. En caso de que el imputado sea vinculado a proceso, el ministerio público cierra la investigación y lleva cabo la formulación de la acusación; aunque también se puede convenir la aplicación de las soluciones alternas y/o formas de terminación anticipada como la suspensión condicional

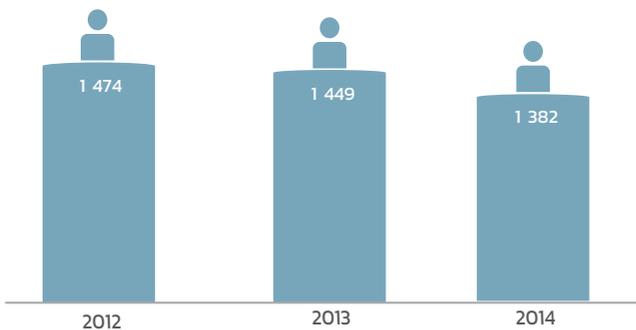
del proceso,<sup>11</sup> algún acuerdo reparatorio<sup>12</sup> o el procedimiento abreviado,<sup>13</sup> los cuales otorgan ventaja a la víctima y el ofendido porque logran una rápida reparación del daño. Asimismo se podrá determinar el sobreseimiento,<sup>14</sup> el cual se decreta cuando no existen elementos suficientes para fundar la acusación y por ende el delito no puede perseguirse.<sup>15</sup>

A continuación se presentan algunos indicadores que permiten dimensionar ciertas características de la demanda por justicia penal y de algunos aspectos del proceso de procuración de justicia. A partir del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, en el año 2014 la tasa de denuncias y querellas en los ministerios públicos estatales<sup>16</sup> del país fue de 1 382 por cada 100 mil habitantes, lo que representó una disminución respecto de los dos años previos (Gráfica 2).



### Tasa de denuncias y querellas hechas ante el ministerio público del fuero común por cada 100 mil habitantes 2012, 2013 y 2014

Gráfica 2



Nota: La tasa se calcula dividiendo el total de denuncias y querellas hechas del conocimiento del ministerio público, entre la suma de la población residente en las entidades federativas que contaron con datos o elementos para responder sobre el tema, multiplicada por 100 mil habitantes.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2013 a 2015.

Para la atención de estas denuncias y que-  
rellas correspondientes al fuero común,<sup>17</sup>  
México contó con 3 896 agencias del mi-  
nisterio público en 2014, observándose  
un crecimiento de 11.8% respecto al año  
2010. Es importante destacar que aque-  
llas agencias que empezaron a atender  
asuntos bajo el sistema acusatorio oral se  
triplicaron de 2010 a 2014, ubicándose en  
1 126 agencias en el último año de estudio,  
lo anterior como resultado del grado de im-  
plementación en cada una de las entidades  
federativas (Gráfica 3).

En estas agencias laboran los servidores  
públicos que tienen a su cargo la investi-  
gación de los delitos y la persecución de  
los inculcados dentro del procedimiento

penal. La cifra de fiscales y agentes del mi-  
nisterio público en el país se ha mantenido  
constante en los últimos años, ubicándose  
en 7 por cada 100 mil habitantes en 2014  
(Gráfica 4), cifra similar a la observada en  
otros países de América Latina.<sup>18</sup>

Sin embargo, al analizar la información  
por entidad federativa se observa una  
heterogeneidad importante en este in-  
dicador, siendo Chihuahua y Yucatán las  
entidades que presentaron las tasas más  
altas, con 22 y 17 fiscales respectivamen-  
te; en cambio, Sonora, México, Nuevo  
León y Puebla reportaron tener 3 fisca-  
les y/o agentes del ministerio público por  
cada 100 mil habitantes (Gráfica 5).



### Agencias del ministerio público adscritas a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General en las entidades federativas Serie anual de 2010 a 2014 Gráfica 3



Nota: La información se refiere a las agencias del ministerio público adscritas a las procuradurías o fiscalías generales de justicia estatal, registradas al 31 de diciembre de cada año. Los totales corresponden a la suma de las cifras proporcionadas por las procuradurías o fiscalías generales de justicia que contaron con datos o elementos para responder sobre este tema.

<sup>1</sup> Se refiere al número de agencias del ministerio público que trabajaron alguno o todos sus procesos bajo el sistema acusatorio oral.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2011 a 2015.



### Tasa de fiscales y/o agentes del ministerio público por cada 100 mil habitantes Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 4



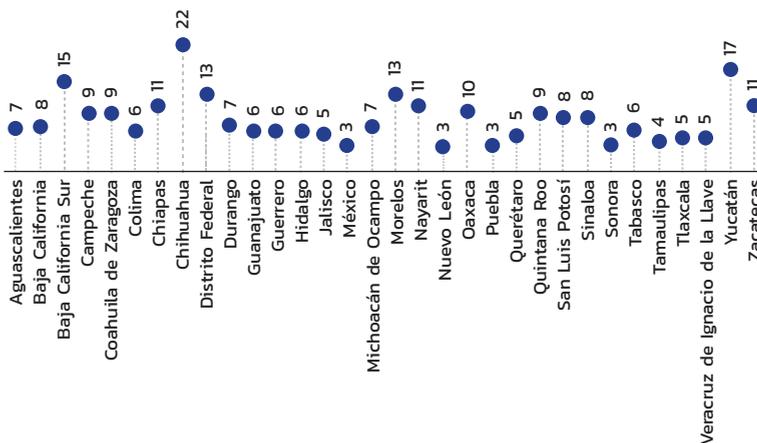
Nota: La tasa se calcula dividiendo el total de agentes y fiscales del ministerio público entre la suma de la población de las entidades que contaron con datos o elementos para responder sobre el tema, multiplicada por 100 mil habitantes.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2011-2015. CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2030. Población media.



### Tasa de fiscales y/o agentes del ministerio público por cada 100 mil habitantes por entidad federativa 2014

Gráfica 5



Nota: La tasa se calcula dividiendo el total de fiscales y/o agentes del ministerio público en cada entidad federativa, entre la población residente por entidad federativa, multiplicada por 100 mil habitantes.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2015. CONAPO. Proyecciones de población 2010-2030. Población media.

Estos fiscales y agentes valoraron y dejaron asentados los hechos ocurridos en las carpetas de investigación o en las averiguaciones previas. Bajo el sistema acusatorio oral, el número de carpetas de investigación abiertas aumentó de 2010 a 2014, al registrarse en este último año 581 641 asuntos. Por su parte, producto de la transición gradual hacia el nuevo sistema de justicia, las averiguaciones previas abiertas en el sistema inquisitorio disminuyeron en este mismo lapso, al contabilizarse 998 493 asuntos en 2014. No obstante, después de seis años de haberse implementado la reforma, al año 2014 el sistema inquisitorio seguía absorbiendo la mayor cantidad de asuntos judiciales, ya que por cada 100 expedientes abiertos en las procuradurías estatales del país, 63 ingresaron bajo el sistema de juicios tradicionales (Gráfica 6).

Al analizar la carga de trabajo anual en los ministerios públicos,<sup>19</sup> se observa que la carga de trabajo en las procuradurías esta-

tales de justicia ha disminuido; al pasar de 311 a 233 expedientes por agente o fiscal del ministerio público entre 2011 y 2014. Esto representa la atención de casi un expediente diario por cada agente o fiscal adscrito al ministerio público en el año 2014 (Gráfica 7),<sup>20</sup> cifra similar a la observada en otros países de América Latina como Colombia o Argentina.<sup>21</sup>

Al considerar la eficiencia en la resolución de las averiguaciones previas o carpetas de investigación resueltas por el ministerio público, se observan diferencias entre ambos modelos de justicia penal. La gráfica 8 muestra que a partir de 2013 el porcentaje de resolución ha sido mayor en el sistema acusatorio oral que lo observado en el sistema tradicional. Por ejemplo, en 2014 poco más de 40 de cada 100 expedientes fueron resueltos bajo los procedimientos del nuevo sistema, mientras que en el sistema tradicional la eficiencia de resolución se ubicó en 27 de cada 100 averiguaciones previas.



### Averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas por las procuradurías generales de justicia estatales Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 6

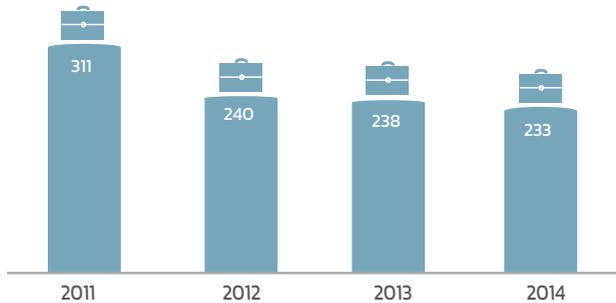


Nota: Se refiere al número de carpetas y/o averiguaciones previas iniciadas por las Procuradurías Generales de Justicia.  
 Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2011 a 2015.



### Carga de trabajo para cada agente o fiscal del ministerio público Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 7



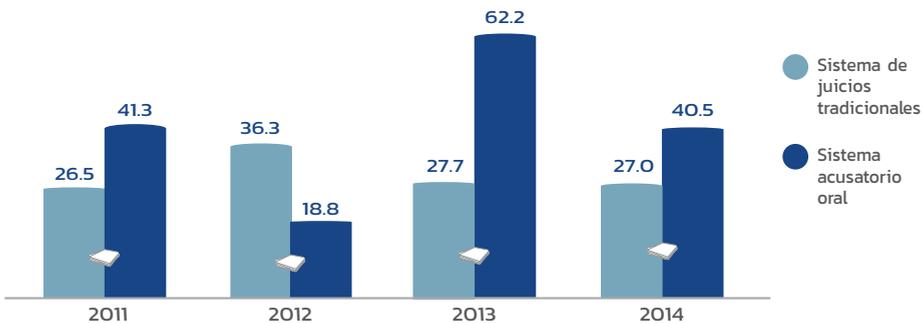
Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo la suma de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación abiertas durante el año (dependiendo del sistema de justicia) más las pendientes por concluir en el año de referencia anterior al de los asuntos abiertos, entre el número de agentes y fiscales del ministerio público de las entidades federativas que contaron con elementos para responder el cuestionario.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2012 a 2015.



### Porcentaje de resolución de averiguaciones previas y carpetas de investigación según tipo de sistema de justicia penal Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 8



Nota: El porcentaje de resolución se calcula dividiendo el número de averiguaciones previas determinadas y las carpetas de investigación determinadas y cerradas durante el año (para el sistema de justicia oral se incluyen las carpetas determinadas durante el año con no inicio de la investigación, con principio de oportunidad, con otro tipo de determinación más las carpetas de investigación cerradas con formulación de la acusación, sobreseimiento, salida alternativa, suspensión y otra), entre la suma de las iniciadas o abiertas más las pendientes por concluir en el año de referencia anterior al de los asuntos determinados, cerrados y abiertos, de las entidades federativas que contaron con elementos para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2012 a 2015.

Cabe resaltar que en 2013 las resoluciones del sistema acusatorio oral tuvieron el porcentaje más alto del periodo de estudio, con alrededor de 62 de cada 100 carpetas de investigación resueltas, este nivel se explica por la alta tasa de resolución del Estado de México en ese año, la cual se ubicó en 71.2 por ciento; sin embargo, en 2014 esta cifra disminuyó a 54.9% en dicha entidad.

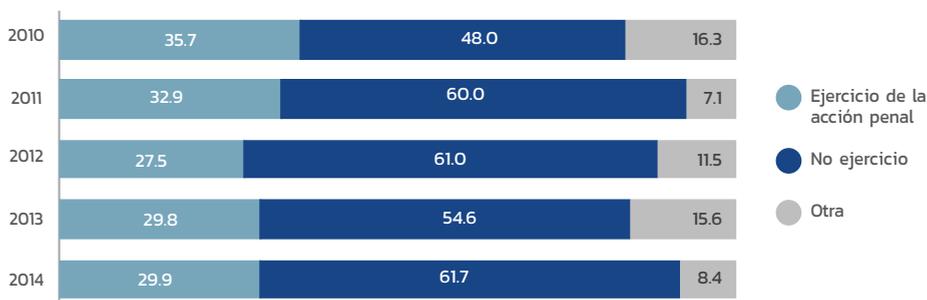
Estos asuntos resueltos tienen distintas salidas que dependen del modelo de justicia penal en el que se realizan. En el caso del sistema de juicios tradicionales, 6 de cada 10 resoluciones se determinaron como no ejercicio de la acción penal en 2014, mientras que en 3 de cada 10 se decidió ejercer una acción penal (Gráfica 9).

Por su parte, en el sistema acusatorio oral, por cada 100 determinaciones realizadas durante el año 2014, en alrededor de 16 no se inició la investigación o se dio el principio de oportunidad, en 7.4 se formuló una acusación; en casi 7 se presentó una salida alternativa; y en poco más de tres se dio una suspensión del proceso o sobreseimiento. En contraste, 66.9% de los asuntos penales tuvieron otros tipos de determinación, en los cuales se incluye el ejercicio de la acción penal (Gráfica 10). Cabe resaltar que el incremento en 2013 se debió a un súbito aumento de los asuntos penales determinados con salidas alternativas en el Estado de México, en ese año 36.7% de los asuntos se resolvieron mediante mecanismos alternos, disminuyendo en 2014 a 5.3 por ciento.



### Distribución porcentual de asuntos penales por tipo de determinación en el sistema de juicios tradicionales Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 9



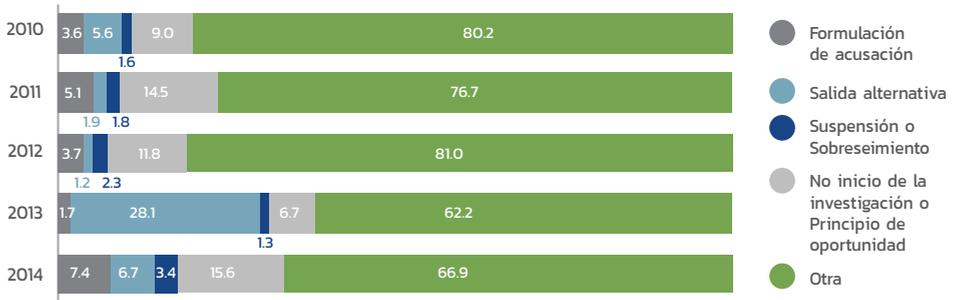
Nota: Los porcentajes se calcularon con respecto a las cifras proporcionadas por las procuradurías o fiscalías generales de justicia que contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. La información se refiere a las averiguaciones previas determinadas por el ministerio público del fuero común entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2011 a 2015.



### Distribución porcentual de asuntos penales por tipo de determinación en el sistema acusatorio oral Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 10



Nota: Los porcentajes se calcularon con respecto a las cifras proporcionadas por las procuradurías o fiscalías generales de justicia que contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. La información se refiere a las carpetas de investigación determinadas y cerradas por el ministerio público del fuero común entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2011 a 2015.

Una vez determinado el ejercicio de la acción penal o la formulación de la acusación por parte del ministerio público, el proceso continúa en el sistema de impartición de justicia, dando inicio a otra etapa del proceso judicial.

### 3.3 LA FUNCIÓN DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

La función de impartición de justicia es determinar, a partir de los elementos ofrecidos por el ámbito ministerial, la existencia de alguna conducta que amerite una pena o sanción, ya sea por un delito en el caso de materia penal –que incluye justicia para adolescentes– o por conflictos

entre particulares en las materias civil, mercantil, familiar u otra. En México, la impartición de justicia penal está a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia Federales y Estatales, los cuales juzgan asuntos dependiendo si el delito es considerado del fuero común o del fuero federal. En el sistema acusatorio oral, una vez que se ofrecen los medios de prueba y se formula la acusación, el juez dicta auto de apertura a juicio oral con la finalidad de que se desahoguen las pruebas, los alegatos y se emita una sentencia.<sup>22</sup>

En caso de que la sentencia sea condenatoria, se celebra la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño. El tribunal remite la sentencia al juez de ejecución y a las autoridades penitenciarias para garantizar el cumplimiento de la sentencia.

Además de la apertura a juicio oral, el juez de control puede optar por el acuerdo reparatorio, la suspensión condicional del proceso, o por el procedimiento abreviado, según la gravedad del delito cometido; asimismo, puede determinar el sobreseimiento, la prescripción, o resolver a través del perdón del ofendido.

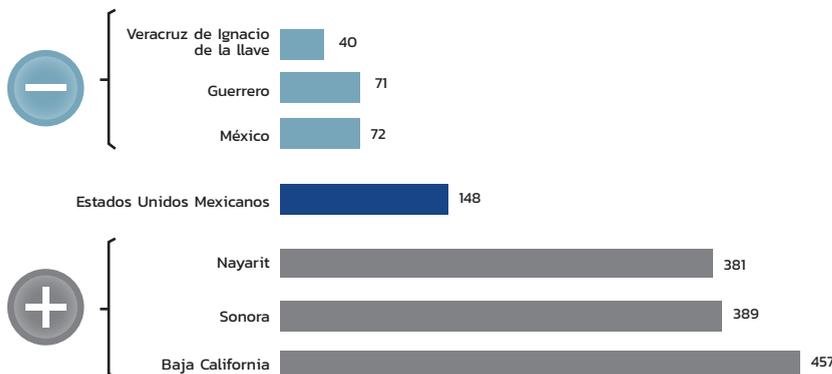
Con base en lo anterior y a partir de la información del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, se presentan algunos indicadores que permiten conocer aspectos generales de esta parte del proceso judicial. La impartición de justicia comienza con el ingreso de una causa penal en algún órgano jurisdiccional, la cual se deriva de la judicialización del asunto penal que es determinado por el ministerio público.

En la gráfica 11 se observa que a nivel nacional ingresaron 148 causas penales por cada 100 mil habitantes en el año 2014; sin embargo, por entidad federativa se observan diferencias importantes. Por ejemplo, Veracruz, Guerrero y México fueron las entidades con las menores tasas, con 40, 71 y 72 causas penales ingresadas por cada 100 mil habitantes, respectivamente; mientras que Baja California, Sonora y Nayarit mostraron las mayores tasas de causas penales ingresadas en ese año, lo que refleja en estas entidades un uso más intensivo del sistema judicial para dirimir sus asuntos penales. Por cada 10 causas penales ingresadas en Baja California se ingresó alrededor de una en el estado de Veracruz.



### Causas penales ingresadas por cada 100 mil habitantes por entidad federativa seleccionada 2014

Gráfica 11



Nota: El indicador se calcula dividiendo el número de causas penales ingresadas en los órganos jurisdiccionales de primera instancia durante el año de referencia en las entidades a las que les aplicaba cada sistema de justicia y que contaron con elementos suficientes para responder el cuestionario. Se muestra información de entidades seleccionadas.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2014 y 2015.

Una vez iniciada en los tribunales la causa penal, el juez o los jueces son los encargados de resolver y dar seguimiento al asunto judicial. Al analizar la carga de trabajo de los jueces en un año, se encontró que en promedio cada juez en el sistema acusatorio oral atendió causas penales que involucraron 135 procesados y/o imputados durante el año 2014. Por entidad federativa se encontró que los tribunales de Baja California tuvieron la carga de trabajo más alta con 356 procesados o imputados por cada juez; mientras que Querétaro, Quintana Roo y Guerrero tuvieron las cifras más bajas, con 13, 10 y 8 respectivamente (Gráfica 12). Con excepción de Querétaro, los estados de Quintana Roo y Guerrero reportaron en

2014 un avance de 20% en la implementación del NSJP, por lo que en estas entidades la carga de trabajo se concentró en el sistema de juicios tradicionales.

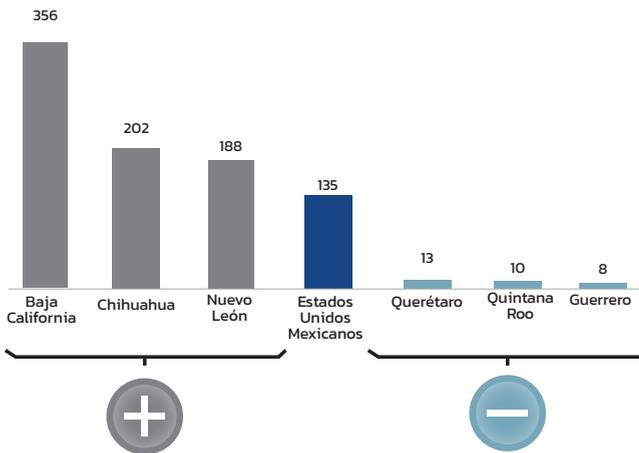
Al analizar la eficiencia en la resolución en cada uno de los sistemas de impartición de justicia, se halló que en el sistema acusatorio oral se resolvieron poco más de un tercio de los asuntos penales (36.1%) en 2014, mientras que en el sistema de juicios tradicionales se resolvieron alrededor de una cuarta parte (23.6%) del total de asuntos atendidos en ese mismo año.

Asimismo, al examinar las tasas de resolución por entidad federativa, se encontró



### Carga de trabajo por juez en el sistema acusatorio oral por entidad federativa seleccionada 2014

Gráfica 12



Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los procesados y/o imputados registrados en las causas penales ingresadas durante el año de referencia en los órganos jurisdiccionales de primera instancia del sistema acusatorio oral más los procesados y/o imputados registrados en las causas penales en trámite al cierre del año anterior, entre el número de jueces en los órganos jurisdiccionales de los tribunales superiores de justicia en materia oral penal de primera instancia.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.

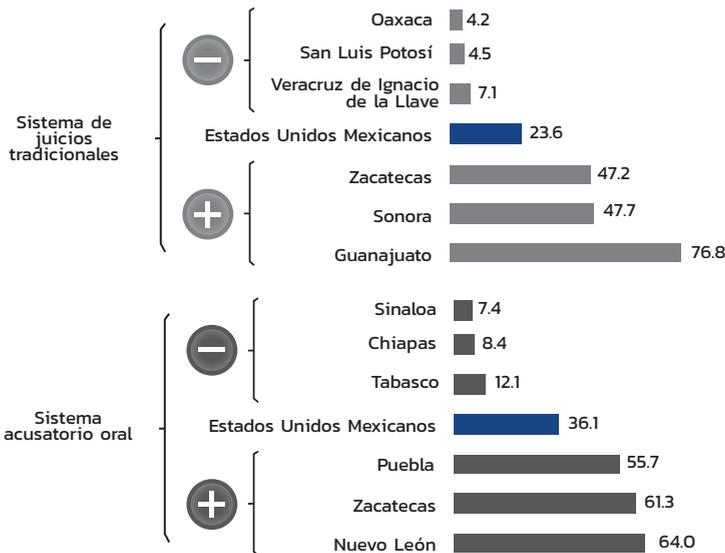
que Nuevo León, Zacatecas y Puebla reportaron los porcentajes de resolución más altos dentro del marco del nuevo sistema de justicia penal, con 64, 61.3 y 55.7%, respectivamente. En contraste, en el sistema de juicios tradicionales, Guanajuato fue la única entidad federativa que resolvió más de la mitad de las causas penales atendidas en ese periodo (Gráfica 13).

Cabe mencionar que las entidades que tuvieron las tasas de resolución más altas fueron también las que tenían más tiempo de haber implementado el nuevo sistema de justicia. Se destaca el caso de Zacatecas, que en el año 2014 reportó tener funcionando un sistema de justicia mixto, en cuyas localidades donde operaba el NSJP se observó una tasa de resolución mayor (61.3%) que aquellos municipios con el sistema de juicios tradicionales (47.2%).



### Porcentaje de resolución de asuntos penales por tipo de sistema de justicia penal según entidad federativa seleccionada 2014

Gráfica 13



Nota: Los porcentajes se calcularon dividiendo los procesados y/o imputados registrados en las causas penales concluidas durante el año de referencia en los órganos jurisdiccionales de primera instancia (según el sistema de impartición de justicia), entre la suma de los procesados y/o imputados registrados en las causas penales en trámite al cierre del año anterior de cada una de las entidades federativas a las que les aplicaba el concepto y que contaron con elementos suficientes para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario. El porcentaje de resolución a nivel nacional fue calculado con base en los datos de las entidades antes mencionadas.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.

El tipo de resolución varía según el sistema de justicia en el que se efectúen, mientras que en el sistema inquisitorio un solo juez podía resolver con sentencia en sentido condenatorio,<sup>23</sup> absolutorio,<sup>24</sup> u optar por el sobreseimiento; en el sistema acusatorio oral, además de las resoluciones anteriores, las causas penales pueden resolverse a través del acuerdo reparatorio, la suspensión condicional del proceso, o por el perdón del ofendido.

En ambos sistemas de justicia se encontró que 30 de cada 100 resoluciones fueron con sentencia condenatoria o por procedi-

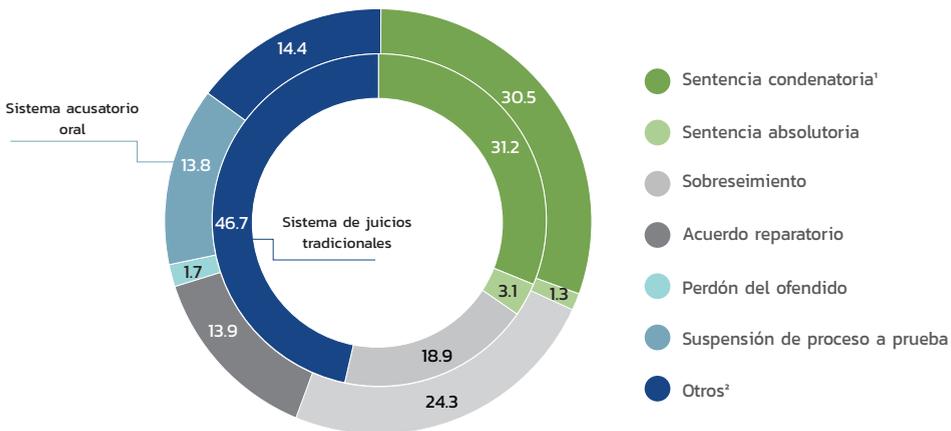
miento abreviado (Gráfica 14); asimismo, el porcentaje de sobreseimientos fue mayor en el sistema acusatorio oral, con casi una cuarta parte de las resoluciones totales (24.3%).

Es importante señalar que bajo las reglas del sistema acusatorio oral, el acuerdo reparatorio y la suspensión del proceso son de particular relevancia, ya que tanto las víctimas como los imputados obtienen salidas al proceso sin necesidad de llegar al juicio cuando se trata de delitos menores, por lo que el recurso de la sentencia condenatoria se relega a aquellos casos que



### Distribución porcentual por tipo de resolución según tipo de sistema de justicia penal 2014

Gráfica 14



Nota: Los relativos son calculados con base en el total de causas penales concluidas en los órganos jurisdiccionales de primera instancia de cada tipo de sistema de justicia penal. Para el sistema acusatorio oral no se incluyen las causas penales concluidas por el juzgado de Control o garantías con "Apertura de juicio oral". Se tomaron en cuenta las cifras proporcionadas por las procuradurías o fiscalías generales de justicia que contaron con datos o elementos para responder sobre este tema.

<sup>1</sup> Incluye "Sentencia condenatoria" y "Procedimiento abreviado".

<sup>2</sup> Incluye "Prescripción", "Caducidad", "Sentencia mixta", "Otro" y "No especificado".

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.

involucran delitos graves. La gráfica 14 muestra que en 2014 alrededor de 28 de cada 100 causas penales fueron resueltas a través de algún acuerdo reparatorio o por la suspensión del proceso a prueba, con 13.9 y 13.8% respectivamente.

En el año 2014, por cada 100 procesados y/o imputados en el sistema de juicios tradicionales, alrededor de 13 obtuvieron una sentencia condenatoria, mientras que en el sistema acusatorio oral esta tasa se ubicó en poco más de 11. En ambos sistemas se observaron diferencias

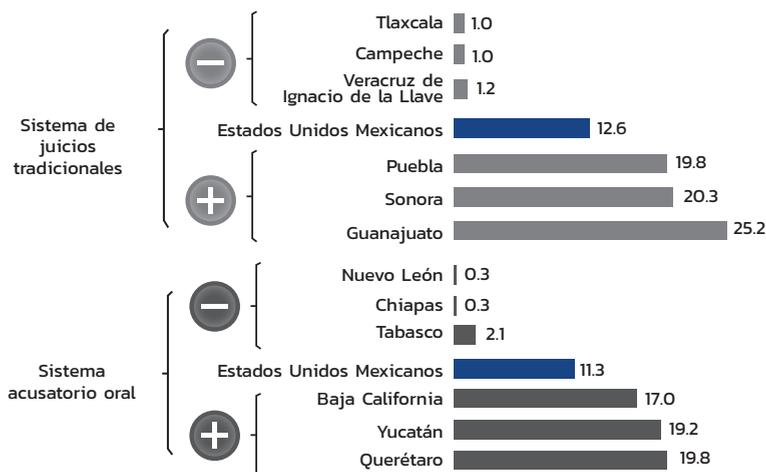
por entidad federativa, encontrándose algunas con tasas cercanas a 1 sentenciado hasta aquellas que tuvieron tasas cercanas a 20 sentenciados por cada 100 procesados y/o imputados (Gráfica 15).

Un análisis auxiliar reveló que del total de personas sentenciadas en el sistema acusatorio oral, 7 de cada 100 recibieron una sentencia absolutoria, mientras que el resto obtuvo una sentencia condenatoria o mixta.<sup>25</sup> Esto denota que la mayoría de los procesados y/o imputados que reciben sentencia, son condenados.



**Tasa de sentenciados en sentido condenatorio por cada 100 imputados y/o procesados por tipo de sistema de justicia penal y entidad federativa seleccionada 2014**

Gráfica 15



Nota: Las tasas son calculadas dividiendo el número de sentenciados registrados en las causas penales concluidas durante el año, entre la suma de los procesados y/o imputados registrados al cierre del año anterior más los procesados y/o imputados registrados en las causas penales ingresadas durante el año en los órganos jurisdiccionales de primera instancia de cada sistema de impartición de justicia penal en las entidades federativas seleccionadas, multiplicado por cien. Las entidades federativas seleccionadas son aquellas a las que les aplicaba el concepto y contaron con elementos suficientes para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2014 y 2015.

Al presentar la información de los sentenciados por grupo de edad, se encontró que la mayoría eran jóvenes, 54 de cada 100 tenían menos de 30 años de edad, 15.6% tenían entre 30 y 34 años, 9.9% se encontraba entre los 35 y 39 años de edad, y el resto tenía 40 años y más (Gráfica 16).

En cuanto al rango de tiempo de sentencia, aquellos que recibieron una sentencia menor de un año en el sistema tradicional representaron la proporción más alta del total de sentenciados en ese sistema, con casi 40 de cada 100 sentenciados; en cambio, en el sistema acusatorio oral los veredictos más comunes impusieron de 1 a menos de tres años de pena, representando 41% del total de sentencias emitidas bajo este modelo, esto puede estar explica-

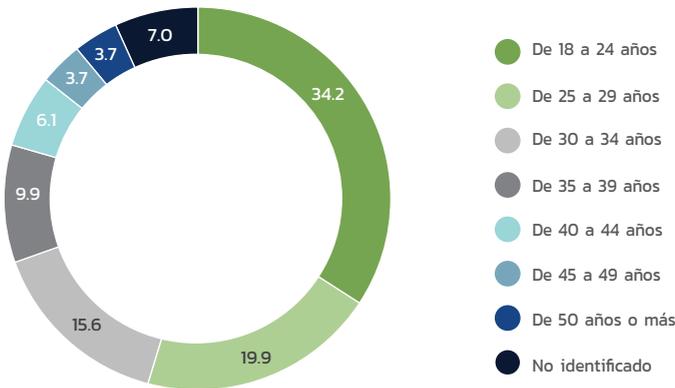
do porque el sistema acusatorio oral, que cuenta con mecanismos alternativos de solución de controversias, resuelve en sentido condenatorio aquellos delitos de mayor gravedad. En general, independientemente del sistema de justicia penal, alrededor de 60 de cada 100 sentenciados recibieron condenas menores a 3 años (Gráfica 17).

A grandes rasgos, con los resultados presentados en este capítulo se observa que la transición del sistema de juicios tradicionales hacia el sistema acusatorio oral se acompañó de un aumento en los fiscales y agentes del ministerio público de 2010 a 2014, lo que permitió disminuir hasta cierto punto la carga de trabajo de éstos. Asimismo, con el NSJP las salidas alternas y las formas de terminación anticipada del



**Distribución porcentual de sentenciados en causas penales concluidas en el sistema acusatorio oral por grupo de edad 2014**

Gráfica 16



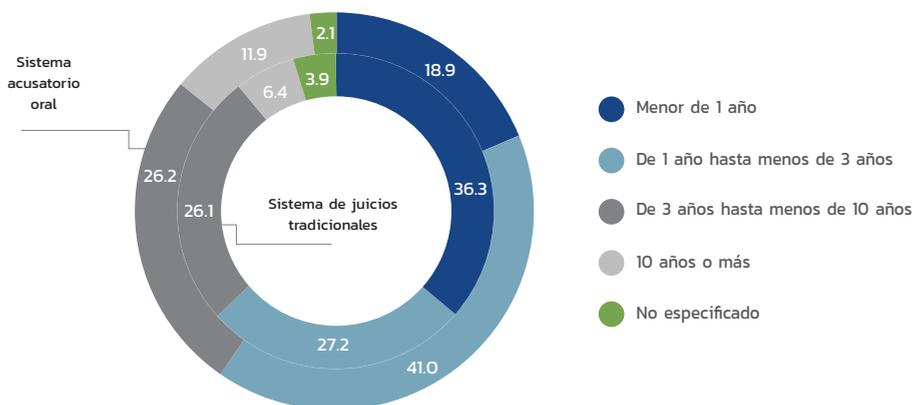
Nota: Los relativos son calculados con base en el total de sentenciados en cada sistema de impartición de justicia en materia penal; de las entidades federativas a las que les aplicaba el concepto y que contaban con elementos suficientes para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario (no se incluyen los datos de las entidades que no especificaron la edad de los sentenciados).

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.



### Distribución porcentual de los sentenciados en causas penales concluidas por rango de tiempo en prisión según tipo de sistema de justicia penal 2014

Gráfica 17



Nota: Los relativos son calculados con base en el total de sentenciados en cada sistema de impartición de justicia en materia penal; de las entidades federativas a las que les aplicaba el concepto y que contaban con elementos suficientes para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.

proceso comienzan a tener un papel relevante en la resolución de asuntos penales, lo que en cierta medida abona a la reparación del daño a la víctima, contribuyendo a asegurar el acceso a la justicia.

La estadística disponible también revela diferencias importantes por entidad federativa independientemente del sistema de justicia penal, por lo que es necesario fortalecer a todas las instituciones involucradas con el fin de garantizar la aplicación irrestricta del derecho ante una transformación sustancial que es previsible requiera varios años para su consolidación.

Finalmente, es importante comentar que el INEGI revisa en el marco de los grupos colegiados del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad

Pública e Impartición de Justicia, los instrumentos de captación en materia de procuración e impartición de justicia para reflejar los cambios y la implementación que están realizando los operadores del NSJP conforme a los lineamientos del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>26</sup> Estos esfuerzos para generar una serie estadística permiten conocer los avances en la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal. Asimismo, el INEGI busca a través de sus proyectos estadísticos, la implementación y consolidación de nuevas investigaciones relacionadas con estos temas, los cuales se enmarcan dentro de las facultades que le otorga la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía y sirven de base para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

# ANEXO

## Tasa de denuncias y querellas hechas del conocimiento del ministerio público del fuero común, por cada 100 mil habitantes por entidad federativa 2012, 2013 y 2014 Anexo 1

Entidad Federativa	2012	2013	2014
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>1 474</b>	<b>1 449</b>	<b>1 382</b>
Aguascalientes	1 465	1 349	1 767
Baja California	3 265	3 077	3 182
Baja California Sur	3 004	3 296	3 072
Campeche	NC	NC	NC
Coahuila de Zaragoza	1 693	1 694	1 764
Colima	6 379	5 464	5 714
Chiapas	412	427	414
Chihuahua	1 696	1 687	1 597
Distrito Federal	2 010	1 988	2 109
Durango	1 598	1 546	1 436
Guanajuato	1 375	1 368	1 649
Guerrero	821	823	664
Hidalgo	962	1 213	1 119
Jalisco	1 175	1 318	1 157
México	1 671	1 668	1 468
Michoacán de Ocampo	789	791	898
Morelos	2 521	2 404	2 558
Nayarit	685	647	671
Nuevo León	1 250	1 389	1 450
Oaxaca	1 129	1 068	1 008
Puebla	1 527	1 342	1 181
Querétaro	1 736	1 827	1 946
Quintana Roo	134	2 375	1 650
San Luis Potosí	1 020	744	650

Continúa

Sinaloa	1 846	1 333	1 234
Sonora	1 187	760	728
Tabasco	2 126	2 248	2 147
Tamaulipas	1 296	1 096	1 274
Tlaxcala	610	643	633
Veracruz de Ignacio de la Llave	1 173	972	504
Yucatán	2 267	2 210	1 703
Zacatecas	1 108	948	1 055

Nota: La tasa se calcula dividiendo el total de denuncias y querellas hechas del conocimiento del Ministerio Público, entre la población residente en las entidades federativas que contaron con datos o elementos para responder sobre el tema; multiplicada por cien mil habitantes.

NC: No calculable.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2013 a 2015.

CONAPO. Proyecciones de la Población de las Entidades Federativas, 2010 a 2030.

### Carga de trabajo de cada juez por entidad federativa según sistema de justicia penal, 2014

Anexo 2

Entidad federativa	Sistema acusatorio oral	Entidad federativa	Sistema acusatorio oral
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>135</b>		
Aguascalientes	0	Morelos	111
Baja California	356	Nayarit	0
Baja California Sur	NA	Nuevo León	188
Campeche	0	Oaxaca	67
Coahuila de Zaragoza	24	Puebla	146
Colima	NA	Querétaro	10
Chiapas	104	Quintana Roo	13
Chihuahua	202	San Luis Potosí	NA
Distrito Federal	ND	Sinaloa	NA
Durango	80	Sonora	NA
Guanajuato	128	Tabasco	47
Guerrero	8	Tamaulipas	0
Hidalgo	0	Tlaxcala	NA
Jalisco	0	Veracruz de Ignacio de la Llave	17
México	167	Yucatán	21
Michoacán de Ocampo	NA	Zacatecas	45

Nota: La carga de trabajo se calcula dividiendo los procesados y/o imputados registrados en las causas penales ingresadas durante el año de referencia en los órganos jurisdiccionales de primera instancia del sistema acusatorio oral más los procesados y/o imputados registrados en las causas penales en trámite al cierre del año anterior, entre el número de jueces en los órganos jurisdiccionales de los tribunales superiores de justicia en materia oral penal de primera instancia.

NA: No aplica.

ND: No disponible.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.

### Porcentaje de resolución por entidad federativa según tipo de sistema de justicia penal 2014

Anexo 3

Entidad federativa	Sistema de juicios tradicionales	Sistema acusatorio oral	Entidad federativa	Sistema de juicios tradicionales	Sistema acusatorio oral
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>23.6</b>	<b>36.1</b>			
Aguascalientes	22.3	NA	Morelos	NA	37.2
Baja California	NA	22.0	Nayarit	12.4	NA
Baja California Sur	37.5	NA	Nuevo León	40.0	64.0
Campeche	9.6	NA	Oaxaca	4.2	22.6
Coahuila de Zaragoza	24.0	19.5	Puebla	26.5	55.7
Colima	NA	NA	Querétaro	NA	54.0
Chiapas	24.3	8.4	Quintana Roo	16.0	34.7
Chihuahua	NA	53.8	San Luis Potosí	4.5	NA
Distrito Federal	NA	NA	Sinaloa	NA	7.4
Durango	17.5	41.9	Sonora	47.7	NA
Guanajuato	76.8	22.4	Tabasco	10.1	12.1
Guerrero	8.7	14.3	Tamaulipas	11.1	NA
Hidalgo	24.1	NA	Tlaxcala	10.0	NA
Jalisco	NA	NA	Veracruz de Ignacio de la Llave	7.1	16.3
México	38.5	25.1	Yucatán	23.9	47.9
Michoacán de Ocampo	27.1	NA	Zacatecas	47.2	61.3

Nota: Los porcentajes fueron calculados dividiendo los procesados y/o imputados registrados en las causas penales concluidas durante el año de referencia en los órganos jurisdiccionales de primera instancia (según el sistema de impartición de justicia), entre la suma de los procesados y/o imputados registrados en las causas penales ingresadas durante el mismo año más los registrados en las causas penales en trámite al cierre del año anterior de cada una de las entidades federativas a las que les aplicaba el concepto y que contaron con elementos suficientes para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario. El porcentaje de resolución a nivel nacional fue calculado con base en los datos de las entidades antes mencionadas.

NA: No aplica.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015.

### Tasa de sentenciados en sentido condenatorio por cada 100 procesados y/o imputados por entidad federativa según sistema de justicia penal, 2014

Anexo 4

Entidad federativa	Sistema de juicios tradicionales	Sistema acusatorio oral	Entidad federativa	Sistema de juicios tradicionales	Sistema acusatorio oral
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>12.6</b>	<b>11.3</b>			
Aguascalientes	11.3	NA	Morelos	NS	13.6
Baja California	NC	17.0	Nayarit	1.6	NA
Baja California Sur	NC	NA	Nuevo León	2.0	0.3
Campeche	1.0	NA	Oaxaca	3.2	0.0
Coahuila de Zaragoza	10.1	2.6	Puebla	19.8	0.0
Colima	NC	NA	Querétaro	NS	19.8
Chiapas	9.6	0.3	Quintana Roo	2.9	10.2
Chihuahua	NA	16.9	San Luis Potosí	3.0	NA
Distrito Federal	ND	ND	Sinaloa	NS	7.4
Durango	7.9	9.9	Sonora	20.3	NA
Guanajuato	25.2	5.1	Tabasco	6.0	2.1
Guerrero	2.9	0.0	Tamaulipas	10.3	NA
Hidalgo	11.5	NA	Tlaxcala	1.0	NA
Jalisco	NS	NA	Veracruz de Ignacio de la Llave	1.2	6.0
México	11.5	10.7	Yucatán	1.3	19.2
Michoacán de Ocampo	9.9	NA	Zacatecas	10.2	9.0

Nota: Las tasas son calculadas dividiendo el número de sentenciados registrados en las causas penales concluidas durante el año, entre la suma de los procesados y/o imputados registrados al cierre del año anterior más los procesados y/o imputados registrados en las causas penales ingresadas durante el año en los órganos jurisdiccionales de primera instancia de cada sistema de impartición de justicia penal en las entidades federativas seleccionadas, multiplicado por cien. Las entidades federativas seleccionadas son aquellas a las que les aplicaba el concepto y contaron con elementos suficientes para responder sobre el tema al momento de la aplicación del cuestionario.

NA: No aplica.

NC: No calculable.

ND: No disponible.

NS: No cuenta con elementos para responder.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2014 y 2015.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Director General Adjunto de Desarrollo de Información Gubernamental, Índices e Indicadores del INEGI.
- <sup>2</sup> Director de Indicadores y Análisis de Información Gubernamental del INEGI. Además, para la elaboración del presente capítulo se contó con la participación activa de los investigadores del INEGI en materia de análisis de información gubernamental: David Mitre Becerril y Alejandro García Cruz.
- <sup>3</sup> Secretaría de Gobernación. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2016.
- <sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Acuerdo para crear el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia", Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/subsistemas/seg/Creacion%20del%20Subsistema%20de%20Seguridad.pdf> (Fecha de consulta: 12 de octubre 2016).
- <sup>5</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Última reforma publicada DOF 18-12-2015. Diario Oficial de la Federación: 22.
- <sup>6</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada DOF 15-08-2016. Diario Oficial de la Federación.
- <sup>7</sup> Procuraduría General de la República. "Ministerio Público de la Federación". Procuraduría General de la República [http://archivo.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio\\_Publico.asp](http://archivo.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp) (Fecha de consulta: 20 de julio de 2016).
- <sup>8</sup> Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio. *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*. Serie Juicios Orales, Núm. 3. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014), 7.
- <sup>9</sup> Son las investigaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, derivadas de denuncias o querrelas que hayan sido hechas de su conocimiento, ya sea de forma verbal o escrita, por la probable participación de un inculpado en un delito. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia y Sistema Penitenciario* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011), 52.

- <sup>10</sup> El criterio de oportunidad es una especie de filtro que permite seleccionar aquellos casos que deban ser resueltos necesariamente por las autoridades judiciales. Es decir, se evita la tendencia a castigar penalmente aquellos donde no resulta ni útil ni necesario hacerlo. Consejo de la Judicatura Federal. *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimiento Penales* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014), 17.
- <sup>11</sup> El Artículo 331 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece las causales para decretar la suspensión del proceso, tales como la sustracción del imputado a la acción de la justicia, si se descubre que el delito es de aquellos respecto de los cuales no se puede proceder sin que sean satisfechos ciertos requisitos, el imputado adquiere algún trastorno mental temporal, entre otros.
- <sup>12</sup> Se aplican cuando con aprobación previa del Juez de garantía, la víctima u el ofendido y el imputado llegan a un acuerdo para poner fin al conflicto.
- <sup>13</sup> El procedimiento abreviado consiste en el reconocimiento del imputado en su partición en el hecho delictivo y, por ende, se valora la pertinencia de reducir la sanción del individuo. Consejo de la Judicatura Federal. *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimiento Penales* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014), 75.
- <sup>14</sup> El Artículo 327 del Código Nacional de Procedimientos Penales menciona que el sobreseimiento procederá cuando el hecho no constituye un delito, se hubiere extinguido la acción penal, una ley o reforma derogue el delito, muerte del imputado, entre otros, teniendo efectos de sentencia absolutoria; pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado.
- <sup>15</sup> Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio, *op cit.*, 53.
- <sup>16</sup> Se refiere al ministerio público del fuero común que es el representante de la sociedad, autoridad que tiene a su cargo la investigación de los delitos del fuero común. Aunque también existe el ministerio público del fuero federal, el cual tiene a su cargo la investigación de los delitos del fuero federal.
- <sup>17</sup> Refiere a las conductas tipificadas en los códigos penales de cada una de las entidades federativas, en los cuales, les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes.
- <sup>18</sup> En Perú había 11 fiscales por cada 100 mil habitantes en el año 2013, en Argentina esta razón se ubicó en 2.8, en Colombia 7.8, en Costa Rica 7.1 y en Chile 4.2 en el año 2004. Departamento de Planificación. *Compendio de indicadores judiciales 2000-2004*. (Costa Rica: Poder Judicial Costa Rica, 2006), 13. Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina* (Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005), 12.

- <sup>19</sup> La carga de trabajo puede incidir en la calidad del proceso judicial en cada una de las etapas de investigación del presunto delito, hasta la oportunidad en la integración de los elementos probatorios.
- <sup>20</sup> Se toma una base de 255 días laborales en el año.
- <sup>21</sup> Países como Colombia, Argentina, Ecuador estiman una carga de trabajo de 237 (2004), 272 (2003) y 378 (2002) causas ingresadas por fiscal, respectivamente. Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina* (Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005), 14.
- <sup>22</sup> Tovilla Padilla, Carlos, "Sistema Penal Acusatorio para entenderlo en fases". Proyecto justicia. 3 de febrero 2015. <http://proyectojusticia.org/sistema-penal-acusatorio-fases-cnpp/> (05 de octubre de 2016).
- <sup>23</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015: Resultados* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016), 152.
- <sup>24</sup> Es la resolución emitida por el Juez, en la que se absuelve totalmente del cargo imputado por el demandante.
- <sup>25</sup> Para fines estadísticos el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal define la sentencia mixta como todas aquellas resoluciones emitidas por el Juez que contengan más de un sentenciado o delito.
- <sup>26</sup> El Código Nacional de Procedimientos Penales fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.

# BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS

- Consejo de la Judicatura Federal. Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.
- Departamento de Planificación. *Compendio de indicadores judiciales 2000-2004*. Costa Rica: Poder Judicial Costa Rica, 2006.
- Duce, Mauricio y Riego, Cristián, *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina*. Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011. *Política y Modelo General de Información de Gobierno, Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia y Sistema Penitenciario*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015: Resultados*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio. *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*. Serie Juicios Orales, Núm. 3. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014.

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Última reforma publicada DOF 18-12-2015. Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_. 2016a. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Última reforma publicada DOF 17-06-2016. Diario Oficial de la Federación.
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada DOF 15-08-2016. Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Gobernación. *Acuerdos de la XV Sesión ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal*, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2016.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Acuerdo para crear el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/subsistemas/seg/Creacion%20del%20Subsistema%20de%20Seguridad.pdf> (Fecha de consulta: 12 de octubre 2016).

Procuraduría General de la República. “Ministerio Público de la Federación”. Procuraduría General de la República [http://archivo.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio\\_Publico.asp](http://archivo.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp) (Fecha de consulta: 20 de julio de 2016).

Tovilla Padilla, Carlos, “Sistema Penal Acusatorio para entenderlo en fases”. Proyecto justicia. 3 de febrero 2015. <http://proyectojusticia.org/sistema-penal-acusatorio-fases-cnpp/> (05 de octubre de 2016).

# 4

## VICTIMIZACIÓN Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

---

HERIBERTO ROBLES ALANIS<sup>1</sup>



## 4.1 INTRODUCCIÓN

---

En el contexto del nuevo sistema de justicia penal (NSJP) el respeto a los derechos en favor de las víctimas representa un aspecto importante del proceso de procuración e impartición de justicia, concretamente en lo referente a la prestación de servicios en materia de protección, asistencia, atención, acceso a la justicia y a la reparación integral del daño a la víctima del delito.

El sustento jurídico se encuentra en los artículos 1, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en particular en el Artículo 4o. de la Ley General de Víctimas, en el cual se reconoce a la víctima como aquella persona física que haya sufrido daño o menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito. Ante una situación así, el marco normativo establece que las autoridades competentes emprendan un proceso de atención integral que contenga los efectos de la victimización y atienda de manera oportuna las necesidades jurídicas, médicas, psicológicas y sociales de la víctima.

La Ley General de Víctimas establece la creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), mismo que para la operación y cumplimiento de sus atribuciones, cuenta con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV),<sup>2</sup> la cual quedó

constituida por decreto presidencial el 08 de enero de 2014.

La atención a las víctimas comenzó como una política pública federal en el año 2011. Al respecto, un avance significativo fue la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito (PROVICTIMA), cuyo objeto fue “[...] brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, en términos de la normativa aplicable; coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades con competencia en esta materia, así como diseñar y ejecutar políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos.”<sup>3</sup> Dicha institución carecía de una ley que diera mayor fundamento jurídico a sus responsabilidades como posteriormente fueron el registro nacional de víctimas, la implementación del fondo para la asistencia, ayuda y reparación integral así como la asesoría jurídica federal.

Por su parte, la CEAV creada en 2014, tiene por objeto: “proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales, así como las demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.”<sup>4</sup>

Derivado de lo anterior y dada la relevancia que tiene el tema de atención a víctimas en la política pública, el presente capítulo tiene como objetivo dimensionar, por un lado el fenómeno de la victimización en México poniendo especial énfasis en aquellas víctimas que han sufrido daño físico, emocional o que les han sido violados sus derechos humanos; y por otro, la capacidad de atención que tienen las instituciones encargadas de brindar atención integral a las víctimas. Para el primer análisis se usaron la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 y el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015, ambos proyectos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En cuanto a las capacidades institucionales se usó información recopilada para el primer semestre del 2016 por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)<sup>5</sup> en las distintas áreas de atención a víctimas operando en las entidades federativas.

En el marco de los nuevos procedimientos del NSJP, que supone una reconfiguración en la organización y operación de las instituciones involucradas en su implementación, resulta fundamental un adecuado funcionamiento de las instancias encargadas de brindar atención a las víctimas, así como de una apropiada coordinación entre las diversas instituciones del SNAV, tanto a nivel federal como estatal.

## 4.2 LA SITUACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN MÉXICO

---

### 4.2.1 Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

---

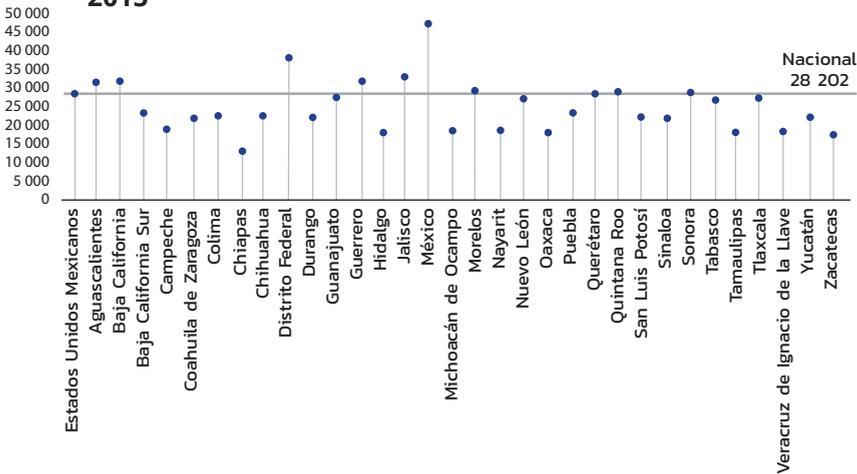
La ENVIPE<sup>6</sup> aporta información anual sobre el fenómeno de la victimización en México. Para el año 2015, la tasa de prevalencia delictiva<sup>7</sup> a nivel nacional fue de 28 202 víctimas de 18 años y más por cada 100 mil habitantes. Al analizar la información por entidad federativa, se encontró que Chiapas tuvo la tasa más baja con 14 347 por cada 100 mil habitantes, mientras que la tasa más alta se observó en el Estado de México con 45 795 víctimas por cada 100 mil habitantes, es decir, alrededor de 46 de cada 100 mexicanos de 18 años y más fueron víctimas de algún delito; esto significa que por cada víctima del delito en Chiapas hubo alrededor de tres en el Estado de México (Gráfica 1).

Del total de víctimas de 18 años y más, entre los jóvenes de 18 a 29 años de edad se concentró la mayor proporción de víctimas, con 31.1% del total en el año 2015, seguido de las víctimas que declararon tener entre 30 y 39 años de edad, quienes representaron el 23% en ese mismo



### Tasa de prevalencia delictiva de la población de 18 años y más por cada cien mil habitantes según entidad federativa 2015

Gráfica 1



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.

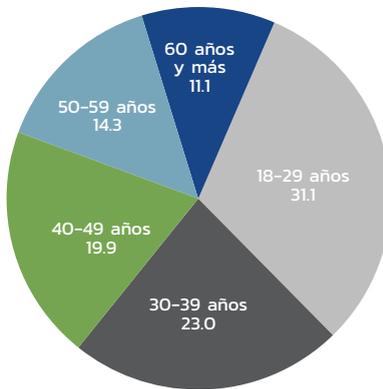
año; en suma, durante 2015, 54.1% de las víctimas en México tuvieron menos de 40 años (Gráfica 2).

El análisis de la información por sexo de la víctima revela que 26.5% de las mujeres de 18 años y más fue víctima de algún delito,



### Distribución porcentual de víctimas de 18 años y más por rango de edad 2015

Gráfica 2



Nota: El porcentaje restante incluye víctimas en las que no se especificó su edad.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.

mientras que en los hombres el porcentaje se ubicó en 30.2 por ciento. Por grupos de edad, en las mujeres de 30 a 39 años se observó la proporción más elevada de victimización, ya que por cada 100 mujeres de ese rango de edad, 29 fueron víctimas de algún delito en el año 2015. En el caso de los hombres, la prevalencia más alta de victimización se encontró en el grupo de 18 a 29 años de edad, con alrededor de 33.3 por ciento. Cabe destacar que independientemente de la edad, los hombres fueron quienes exhibieron los mayores niveles de victimización respecto de las mujeres (Gráfica 3).

Por tipo de delito, la gráfica 4 muestra que el robo en la calle o en el transporte público, y el robo total o parcial de vehículo, fueron los de mayor prevalencia en el país, 8 de cada 100 habitantes de 18 años y más sufrió alguno de esos delitos. Por su parte, en relación con los delitos con agravio físico hacia la persona, 1 076 de cada 100 mil

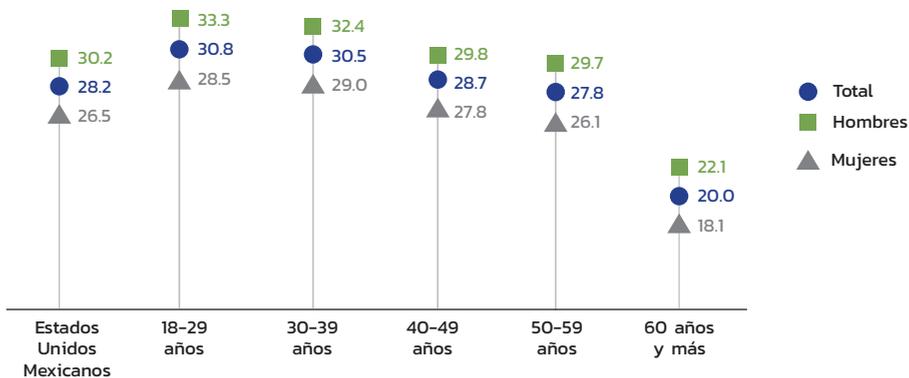
habitantes de 18 años y más fueron víctimas de lesiones, en tanto que 729 fueron víctimas de secuestro, secuestro expreso, o de delitos sexuales -como el hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual-. Estos últimos delitos tienen un impacto no solo económico sino también psicosocial en las víctimas, cuyas secuelas hacen necesaria la intervención de instancias especializadas para contener los efectos de estos eventos y restaurar las libertades de las personas afectadas.

En relación con los delitos cometidos, la ENVIPE proporciona una estimación de 29.3 millones en 2015, ubicando la tasa de incidencia delictiva<sup>8</sup> en 35 497 delitos por cada 100 mil habitantes de 18 años y más, los cuales se concentraron principalmente en los delitos de robo en la calle o transporte público, la extorsión y el robo total o parcial del vehículo (Gráfica 5). Esta cifra revela que hubo personas que fueron víctimas de más



### Porcentaje de víctimas de 18 años y más por rango de edad y sexo 2015

Gráfica 3



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.



### Tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y más según tipo de delito 2015

Gráfica 4



<sup>1</sup> Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.

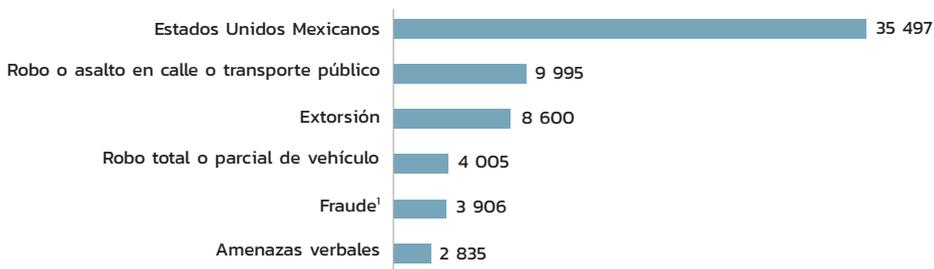
de un delito; por ejemplo, en el país existieron 5.7 millones de víctimas de extorsión (6 855 por cada 100 mil adultos) mientras que el número de extorsiones fue alrededor

de 7.1 millones (8 600 por cada 100 mil adultos), esto denota que hubo una razón de concentración de 1.25 extorsiones por víctima en el país en el año 2015.



### Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes de 18 años y los cinco delitos más frecuentes 2015

Gráfica 5



<sup>1</sup> Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2016.

Cabe resaltar que los nuevos instrumentos jurídicos para la atención a víctimas focalizan sus acciones en aquellas personas que han padecido algún daño físico o emocional, o que han sufrido menoscabo sustancial de sus derechos humanos a causa de las acciones de otras personas; esto implica que no todas las víctimas del delito serían susceptibles a recibir este tipo de atención.

Una manera de aproximar conservadoramente<sup>9</sup> el número de víctimas que pudieran ser canalizadas a las instituciones encargadas de su atención, es a través de las víctimas registradas en las averiguaciones previas o carpetas de investigación que han declarado haber sufrido delitos que atentaron contra su vida, su integridad personal o sus libertades individuales. Para ello, resulta de utilidad analizar la información que brinda el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal que obtiene

los datos directamente de las instituciones de procuración de justicia en las entidades federativas a través de sus registros administrativos.

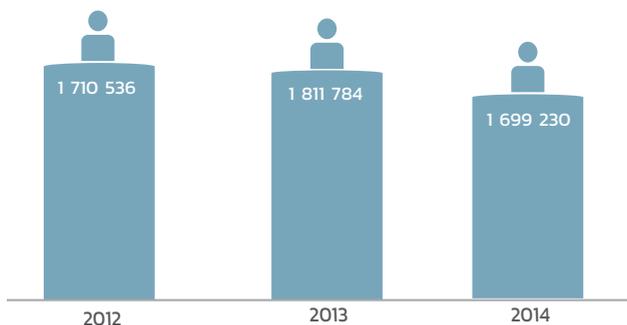
#### 4.2.2 Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal

A partir de la información de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal, entre 2012 y 2014 el promedio de víctimas de presuntos delitos registradas anualmente en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación<sup>10</sup> abiertas en los ministerios públicos estatales fue de 1 740 517 víctimas,<sup>11</sup> observándose una disminución de 6.2% en 2014 respecto al año 2013 (Gráfica 6).



#### Víctimas involucradas en presuntos delitos registrados en averiguaciones previas y/o carpetas de investigación 2014

Gráfica 6



Nota: La cantidad de víctimas incluye hombres, mujeres, personas morales, el Estado, la Federación, así como aquellas en las que no se contó con elementos para conocer las características de las víctimas.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2013 a 2015.

Del total de víctimas registradas en 2014, 63.7% (1 082 758) se encontraron asentadas en averiguaciones previas bajo el sistema de juicios tradicionales y 36.3% (616 472) en el sistema acusatorio oral, esto es, una de cada tres víctimas inició su proceso judicial bajo las reglas del nuevo sistema, lo cual puede ser debido a que a fines de 2014 el sistema acusatorio oral tenía un avance del 47.7% en todo el país (Gráfica 7).

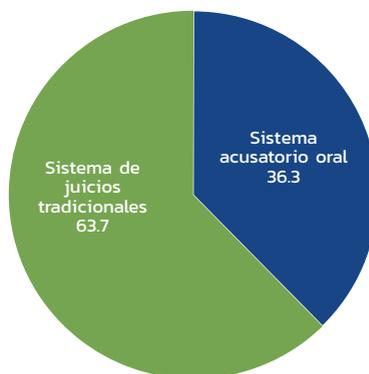
Al analizar las víctimas registradas en averiguaciones previas o carpetas de investigación según el tipo de delito, se encontró que 28.8% (475 190) del total de víctimas registradas en 2014 declararon haber sufrido delitos que pudieron haber afectado su salud física, emocional o que pusieron en riesgo su libertad individual, y que por su gravedad pudieron haber sido susceptibles de recibir intervención por parte de alguna comisión o instituto de atención a víctimas.

De estos presuntos delitos, sobresalen los que atentaron el bien jurídico relacionado con la vida y la integridad corporal –que incluye el homicidio, el feminicidio y las lesiones- con 248 489 víctimas, así como aquellos que atentaron a la familia como la violencia familiar o el incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, entre otros, con 160 009 víctimas (Gráfica 8). Cabe subrayar que esta cantidad de víctimas corresponde a las que fueron hechas del conocimiento de la autoridad, por lo que el número de víctimas susceptibles de requerir atención y asistencia pudiera ser mayor; por un lado, debido a la existencia de otros delitos que atentan contra los derechos de las personas afectando su integridad física y emocional, como el robo y los delitos contra el patrimonio, cuyo proceso de atención depende de la gravedad del delito; y por otro, el bajo porcentaje de delitos denunciados en México, que en 2015 se estimó en 10.5 por ciento.



### Composición porcentual de las víctimas involucradas en presuntos delitos registrados por tipo de sistema de justicia penal 2014

Gráfica 7



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



### Víctimas registradas en averiguaciones previas y/o carpetas de investigación abiertas según tipo de delito por bien jurídico afectado seleccionado 2014

Gráfica 8



<sup>1</sup> Incluye homicidio, feminicidio, aborto, lesiones, así como otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal.

<sup>2</sup> Incluye violencia familiar, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar y otros delitos contra la familia.

<sup>3</sup> Incluye abuso y acoso sexual, hostigamiento sexual, violación, estupro, incesto, otros delitos sexuales, así como otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual.

<sup>4</sup> Incluye corrupción de menores incapaces, trata de personas, violencia de género en todas sus modalidades, discriminación y otros delitos contra la sociedad.

<sup>5</sup> Incluye privación de la libertad, tráfico de menores, robo de menor, rapto, desaparición forzada, secuestro, así como otros delitos que atentan contra la libertad personal.

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

Una vez descrita de manera general la situación de las víctimas en el país, sobre todo de aquellas que sufrieron delitos que atentaron su integridad física y emocional y que pusieron en riesgo sus libertades, en el siguiente apartado se exponen algunos aspectos de las capacidades institucionales a nivel estatal para brindar atención a las mismas.

#### 4.3 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO

Para dimensionar las capacidades institucionales en materia de atención a víctimas

del delito es necesario contar con un referente estadístico relacionado con las comisiones de atención a víctimas o instituciones similares en los estados.

En el marco de los procedimientos del NSJP, las comisiones estatales son un eslabón importante en la cadena de actores que intervienen en la protección y defensa de las víctimas del delito, ya que ante una situación en la que un individuo haya sido violentado en su integridad personal o en sus bienes, se requiere le sea brindado acompañamiento jurídico desde que le fue cometido el delito o violación de sus derechos, así como de apoyo en las distintas formas que la Ley prevé, como la asistencia psicológica o médica, protección de su persona y la reparación integral del daño.

La CEAV se constituye por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas encargadas de la protección, ayuda, asistencia, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia y a la reparación integral de las víctimas.<sup>12</sup> La CEAV opera el Sistema Nacional de Atención a Víctimas y cuenta con las comisiones ejecutivas de atención a víctimas estatales (CEAVE), las cuales tienen la obligación de atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal, teniendo la víctima posibilidad de acceder a la comisión federal cuando se trate de delitos federales, ante una situación de violación a sus derechos humanos, o cuando la atención en las instancias estatales fuese deficiente o negada.<sup>13</sup>

En este sentido, la SETEC diseñó un cuestionario de evaluación para las áreas de atención a víctimas que fue aplicado de manera semestral a las CEAVE o a otras áreas, centros o institutos de atención, y en el cual se buscó indagar sobre aspectos relacionados con recursos humanos, capacitación, infraestructura y percepción de coordinación interinstitucional. La información que se presenta a continuación proviene de 37 instancias de las 32 entidades federativas que respondieron el cuestionario entre mayo y junio de 2016. Cabe mencionar que a junio de 2016 algunas entidades aún no

habían instalado una Comisión Estatal o aún no se encontraba en operación.<sup>14</sup>

### 4.3.1 Comisión estatal de atención de víctimas

---

En junio de 2016 se identificaron 15 estados que refirieron contar con una CEAVE o instancia similar para proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral del daño a las víctimas, conforme lo establece la Ley General de Víctimas. Estas entidades fueron Coahuila, Colima, Durango, México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En el resto de las entidades existió algún área especializada en la Procuraduría o Fiscalía del Estado, o instancias adscritas a un Instituto, Coordinación u otro tipo de centro de atención.

Del total de las entidades donde operó una CEAVE o similar, 17 contaron con un registro estatal de víctimas. Disponer de esta información es relevante para el proceso de atención a víctimas, ya que por un lado permite conocer mejor el fenómeno de la victimización en el país y en las entidades federativas; y por el otro, facilita el seguimiento al proceso de atención para que las víctimas accedan oportunamente a las medidas de protección, ayuda, asistencia jurídica y a la reparación integral del daño (Anexo 1).

### 4.3.2 Recursos humanos para la atención de víctimas

La Ley General de Víctimas no establece un modelo de estructura organizacional para la integración de las CEAVE; sin embargo, se prevé la figura del asesor jurídico como un elemento central del proceso de atención, cuya principal función es la de brindar a las víctimas “[...] asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima”.<sup>15</sup> El asesor acompaña a la víctima durante el proceso judicial

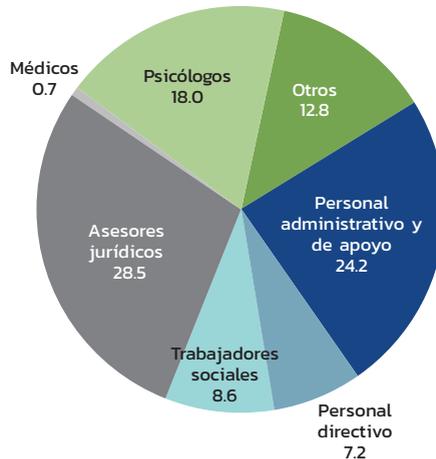
y tiene la facultad de representarla ante el ministerio público, juez o tribunal. Además del asesor jurídico, es importante la labor del área psicológica, médica y de trabajo social.

De acuerdo con la información recopilada por la SETEC, se encontró que las entidades federativas disponían de estructuras organizacionales conformadas por asesores jurídicos, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, personal administrativo, incluso intérpretes, peritos y policías investigadores. En junio de 2016 se tenían registrados un total de 2 077 servidores públicos dedicados a funciones de atención a víctimas, de los cuales 28.5% fueron asesores jurídicos, 24.2% personal administrativo y de apoyo, y 18% fueron psicólogos (Gráfica 9). Cabe notar que los trabajadores sociales y



**Distribución porcentual del personal de atención a víctimas por tipo de personal  
Junio de 2016**

Gráfica 9



Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

médicos representaron un número poco significativo respecto del total de personal. En promedio, cada entidad federativa reportó tener alrededor de 19 asesores jurídicos y 12 psicólogos.

En un escenario donde el total de víctimas que fueron hechas del conocimiento a la autoridad ministerial, y que sufrieron actos que atentaron su integridad física, emocional o les fueron violados sus derechos, fueran canalizadas para su atención, la tasa anual de asesores jurídicos sería de 125 por cada 100 mil víctimas de delito registradas en averiguaciones previas o carpetas de investigación; es decir, un asesor jurídico tendría un universo susceptible de atender alrededor de 803 víctimas en un año. Como fue mencionado antes, este estimado es conservador

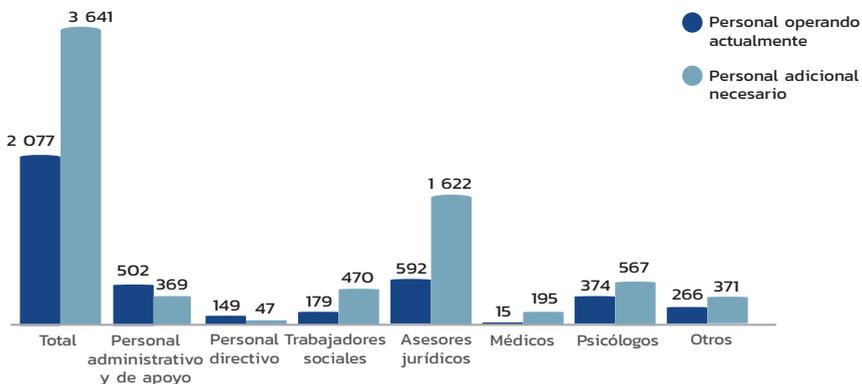
ya que no contempla a las víctimas susceptibles a ser atendidas y que no denunciaron el delito.

Además de conocer el número de personal que actualmente integra las áreas de atención a víctimas, la SETEC indagó en las instituciones informantes sobre las necesidades de personal adicional que requerirían para operar adecuadamente y cumplir con sus responsabilidades. Los resultados arrojaron que además de las 2 077 plazas operando a mediados de 2016 se necesitarían 3 641 adicionales. En total, las instituciones consultadas por la SETEC consideraron que se requieren más asesores jurídicos y psicólogos, que en conjunto sumarían 2 189 plazas nuevas, lo que representa el 60% del total de personal adicional (Gráfica 10).



### Personal en las comisiones ejecutivas de atención a víctimas estatales por tipo de personal Junio de 2016

Gráfica 10



Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

### 4.3.3 Capacitación al personal de atención a víctimas

Además de contar con los recursos humanos suficientes, es importante que el personal cuente con las competencias y habilidades necesarias para que puedan brindar una efectiva atención a las víctimas. De los 2 077 servidores públicos adscritos a las unidades de atención a junio de 2016, solo 1 099 habían recibido capacitación (53% del total).

Asimismo, se observaron diferencias en la capacitación por tipo de personal; por ejemplo, 80.6% de los asesores jurídicos fueron capacitados en el modelo de atención integral a víctimas; lo que contrasta con el 66.7% de los médicos y 48.4% de los

psicólogos. El personal administrativo y de apoyo fueron los servidores públicos que recibieron menor capacitación en el tema (Gráfica 11).

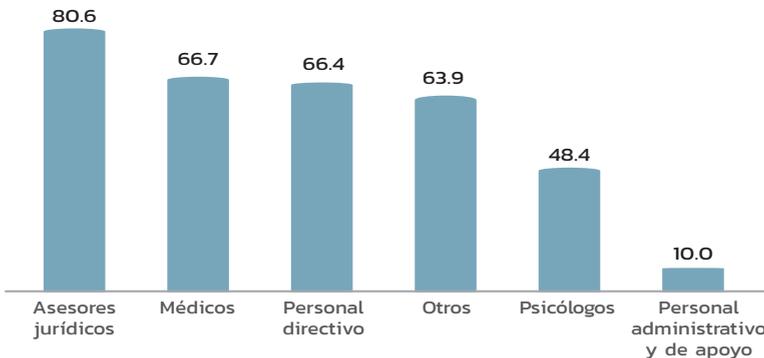
### 4.3.4 Infraestructura para la atención de víctimas

Respecto de la infraestructura disponible en las entidades para la asesoría jurídica de atención a víctimas, se identificó la existencia de 432 inmuebles y/o espacios físicos, los cuales fueron considerados como insuficientes, a juicio de las instituciones informantes, requiriéndose 313 inmuebles adicionales para brindar una atención adecuada a las víctimas.



**Porcentaje de personal capacitado en el modelo de atención a víctimas por tipo de personal Junio de 2016**

Gráfica 11



Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

De los 432 inmuebles existentes en junio de 2016, en 5 entidades federativas (Nuevo León, Colima, Tabasco, Ciudad de México y Querétaro) se concentró más de la mitad de éstos, con alrededor de 54.2% del total de inmuebles; Nuevo León con 111 inmuebles fue el estado que tuvo mayor número de espacios para brindar asesoría jurídica a las víctimas; en contraste, Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas reportaron contar con un inmueble destinado a atender estos temas. Este resultado muestra no sólo la heterogeneidad que hay entre las entidades sino también la necesidad de vincular mejor la demanda potencial con la capacidad de respuesta en cada una de las entidades federativas (Gráfica 12).

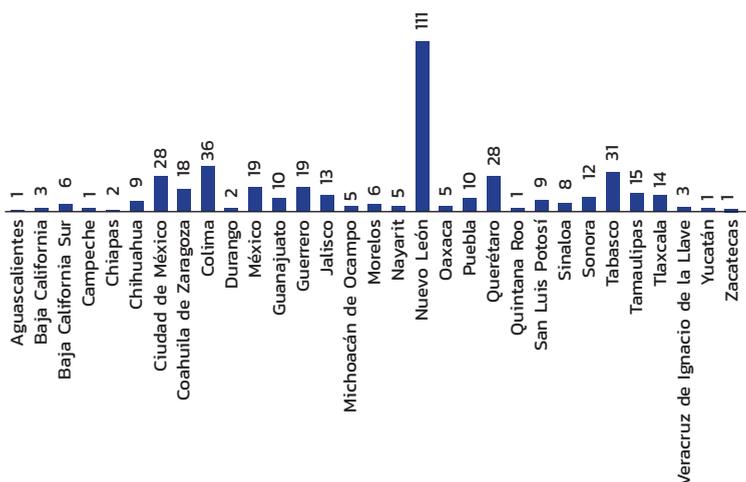
### 4.3.5 Reorganización institucional

En relación con ciertos aspectos de gestión interna en las instituciones de atención a víctimas, como la documentación de procesos, protocolos de actuación y modelo de competencias, se encontró que 32 de las 37 instituciones que proveyeron información disponían de ellos, aunque en 11 de ellas faltaba alinearlos con el Código Nacional de Procedimientos Penales (Gráfica 13). A pesar de que hubo avances en cuanto al desarrollo de manuales y protocolos de atención, a junio de 2016 había 5 instituciones dedicadas a la atención a víctimas que señalaron no disponer de estos instrumentos.



**Total de inmuebles y/o espacios de asesoría jurídica a víctimas según entidad federativa Junio de 2016**

Gráfica 12

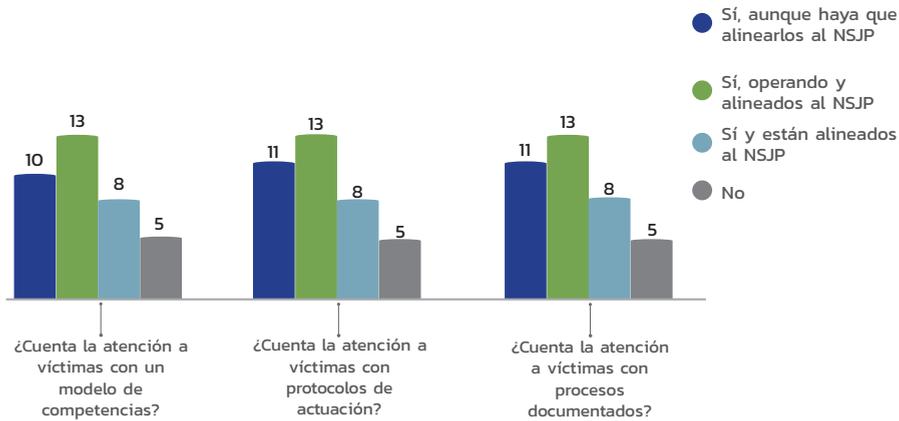


Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.



### Normatividad interna en las instituciones relacionadas con la atención de víctimas Junio de 2016

Gráfica 13



Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

#### 4.3.6 Avances en la atención a víctimas del delito

El Artículo 80 de la Ley General de Víctimas establece que “[...] el Gobierno Federal, los estados, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas”. En este contexto, la SETEC indagó sobre la percepción que tienen las instancias de atención a víctimas

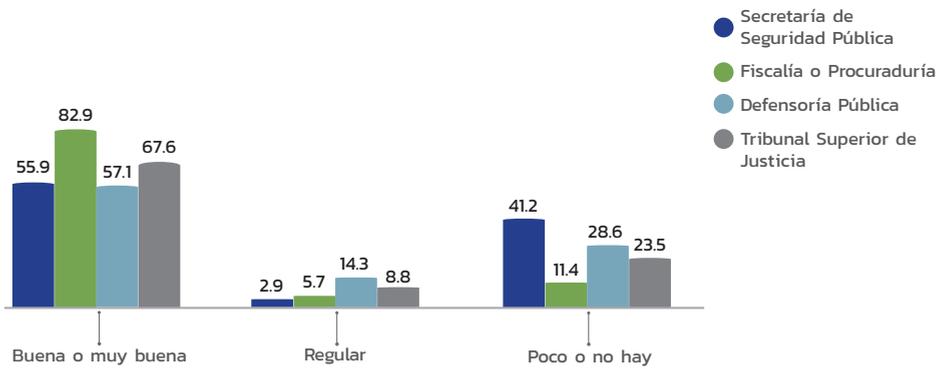
respecto del nivel de coordinación con otros operadores del NSJP como la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría o Fiscalía, el Tribunal Superior de Justicia y la Defensoría Pública.

En junio de 2016, 66% de las CEAVE, áreas o instituciones similares de atención a víctimas, consideraron que en general existió buena o muy buena coordinación con los cuatro principales operadores involucrados en el NSJP, el resto respondió que existió poca, nula o regular coordinación. Por tipo de operador, se halló que 82.9% de las áreas de atención a víctimas consideraron como muy buena o buena su relación con la fiscalía o la procuraduría, siendo las secretarías de seguridad pública las instituciones con las que se percibió menor coordinación (Gráfica 14).



### Porcentaje de percepción del nivel de coordinación entre las áreas de atención a víctimas y los principales operadores del nuevo sistema de justicia penal Junio de 2016

Gráfica 14



Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

Por otra parte, al indagar en las áreas informantes sobre el porcentaje de avance en la implementación de los procesos del NSJP en su institución y en su entidad federativa, se encontró que el avance promedio reportado fue de 65.1 por ciento; 16 entidades reportaron porcentajes de avance por encima de la media nacional, mientras que 11 se ubicaron por debajo, el resto no respondió sobre el tema. Estos datos revelan que el grado de avance en la implementación de la política de atención a víctimas en el marco de los procedimientos del NSJP es heterogéneo en el país (Gráfica 15).

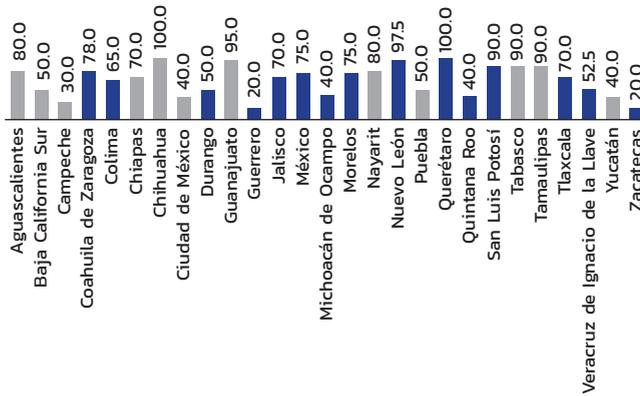
## 4.4 CONSIDERACIONES FINALES

Las cifras presentadas en este capítulo muestran que la situación de víctimas del delito en México es una problemática nacional con retos significativos para las instituciones de procuración e impartición de justicia; su atención a través del NSJP, específicamente de las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas o de las áreas destinadas para ello en los estados, implica un despliegue significativo de personal especializado que brinde la asesoría



### Porcentaje de percepción de las áreas de atención a víctimas sobre su avance en el nuevo sistema de justicia penal por entidad federativa Junio de 2016

Gráfica 15



Nota: Las entidades sombreadas son aquellas que cuentan con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. No se dispuso de información sobre Baja California, Oaxaca, Sinaloa, Sonora e Hidalgo al momento del levantamiento del cuestionario.

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

jurídica y la atención médica y psicológica que requieren las víctimas, así como de un proceso de reorganización institucional, de inversión en infraestructura y equipamiento que son necesarios para atender a quienes han padecido algún delito y que requieren de apoyo para enfrentar en las mejores condiciones posibles los agravios recibidos y en el mejor de los casos vean resarcidos los daños.

Los datos también revelan la existencia de rezagos importantes en el país para enfrentar adecuadamente la problemática, desde insuficiencia de personal especializado, falta de capacitación hasta carencia de infraestructura. Algunas entidades han realizado esfuerzos por mejorar sus capacidades institucionales de atención a

víctimas; sin embargo, frente a la condición de victimización que prevalece en las entidades, se requiere de mayores esfuerzos para el fortalecimiento de las capacidades de cada estado y de la coordinación institucional en los tres órdenes de gobierno.

En la medida en que las víctimas reciban el apoyo necesario para tratar de recuperar la tranquilidad luego de un hecho delictivo, y que el sistema de justicia penal produzca los resultados esperados en términos de procuración e impartición de justicia, se espera que los ciudadanos tengan mayor confianza en las instituciones y una mayor propensión a denunciar los delitos, contribuyendo con ello a un ejercicio pleno de sus derechos y a sentar mejores condiciones de seguridad para la sociedad.

# ANEXO

## Operación de la comisión estatal de atención a víctimas por entidad federativa Junio de 2016

Anexo 1

No opera una comisión pero existe un área que atiende el tema		Registro estatal de víctimas
Entidad federativa	Institución	
Aguascalientes	Dirección de Servicios de Víctimas al Delito de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes	Sí
Baja California	Procuraduría General de Justicia del Estado	No
Baja California Sur	Dirección de Atención a Víctimas del Delito. Procuraduría General de Justicia del Estado	No
Campeche	Instituto de Acceso a la Justicia del Estado. Unidad de Atención y Asistencia a Víctimas	Sí
Chiapas	Dirección de Atención a Víctimas. Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad	No
Chihuahua	Fiscalía Especializada en Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito. Fiscalía General del Estado	Sí
Ciudad de México	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	No
Guanajuato	Coordinación de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito. Subprocuraduría de Atención Integral Especializada. Procuraduría General de Justicia del Estado	Sí
Hidalgo	[No cuenta con un área en la PGJE ni Comisión de Atención a Víctimas]	No
Nayarit	Protección en Materia de Derechos Humanos y Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito. Fiscalía General del Estado	Sí
Oaxaca	Vicefiscalía General de Atención a Víctimas y a la Sociedad. Fiscalía General del Estado	No
Puebla	Dirección General de Protección a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad. Fiscalía General del Estado	No
Sinaloa	Coordinación del Centro de Atención a Víctimas del Delito. Procuraduría General de Justicia del Estado	No
Sonora	Procuraduría General de Justicia del Estado	No
Tabasco	Dirección de Atención y Protección a Víctimas y Testigos. Fiscalía General del Estado	No
Tamaulipas	Instituto de Atención a Víctimas	Sí
Yucatán	Fiscalía General del Estado	No

Opera una comisión y en algunas entidades existe también otra instancia dentro de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía que atiende víctimas		Registro estatal de víctimas
Coahuila de Zaragoza	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Dirección General de Atención y Protección a Víctimas. Procuraduría General de Justicia del Estado	Sí
Colima	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Dirección de Prevención del Delito y Atención a Víctimas. Procuraduría General de Justicia del Estado	No
Durango	Comisión	No
Guerrero	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Dirección General de Atención a Víctimas. Fiscalía General del Estado	No
Jalisco	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Sí
México	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Sí
Michoacán de Ocampo	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Sí
Morelos	Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del Estado de Morelos Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social	Sí
Nuevo León	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Dirección de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos y Testigos	Sí
Querétaro	Dirección Ejecutiva de Atención a Víctimas. Subsecretaría de Prevención del Delito. Secretaría de Seguridad Ciudadana	Sí
Quintana Roo	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Quintana Roo	Sí
San Luis Potosí	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Sí
Tlaxcala	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Ofendidos	Sí
Veracruz de Ignacio de la Llave	Centro Estatal de Atención a Víctimas del Delito. Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito	Sí
Zacatecas	Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado de Zacatecas. Secretaría General de Gobierno	No

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2016.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Maestro en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ex Subdirector de Evaluación de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.
- <sup>2</sup> De acuerdo a la Ley General de Víctimas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley, el cual establecerá las atribuciones y funciones de la Comisión Ejecutiva.
- <sup>3</sup> Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 06 de septiembre de 2011.
- <sup>4</sup> Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, Diario Oficial de la Federación, 08 de enero de 2014.
- <sup>5</sup> La SETEC fue creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal; así como para coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del Sistema de Justicia Penal, cuando lo soliciten.
- <sup>6</sup> La ENVIPE es una encuesta de hogares por muestreo que permite hacer estimaciones con representatividad nacional y estatal.
- <sup>7</sup> La tasa se calcula dividiendo el total de víctimas en la entidad federativa, entre la población de 18 años y más, residente en ésta multiplicada por 100 mil habitantes.
- <sup>8</sup> La tasa se calcula dividiendo el total de delitos en la entidad federativa de ocurrencia entre la población de 18 años y más multiplicada por 100 mil habitantes.
- <sup>9</sup> De acuerdo con la ENVIPE 2016, sólo 10.5% de los delitos ocurridos en el año 2015 fueron denunciados (alrededor de 3 millones), de los cuales en 59.6% se inició averiguación previa o carpeta de investigación. De ello resulta que 93.7% del total de delitos no fueron atendidos por la autoridad competente.
- <sup>10</sup> Con la entrada en vigor del NSJP, lo que anteriormente se integraba como averiguaciones previas en los ministerios públicos, en el sistema oral se definen como carpetas de investigación.

<sup>11</sup> La cantidad de víctimas incluye hombres, mujeres, personas morales, el Estado, la Federación, así como aquellas en las que no se contó con elementos para conocer las características de las víctimas.

<sup>12</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2013. *Ley General de Víctimas*. Última reforma publicada DOF 03-05-2013. Diario Oficial de la Federación: Artículo 79.

<sup>13</sup> *Ídem*.

<sup>14</sup> Información no disponible para el estado de Hidalgo, ya que no cuenta con CEAVE ni con área al interior de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para la atención a víctimas del delito.

<sup>15</sup> Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *op. cit.*, Artículo 42.

# BIBLIOGRAFÍA

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2013. *Ley General de Víctimas*. Última reforma publicada DOF 03-05-2013. Diario Oficial de la Federación, 03 de mayo de 2013.

Secretaría de Gobernación. 2011. *Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 06 de septiembre de 2011.

\_\_\_\_\_. 2014. *Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*, Diario Oficial de la Federación, 08 de enero de 2014.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016_presentacion_nacional.pdf) (Fecha de consulta: 06 de octubre de 2016).

# 5

## DENUNCIA DEL DELITO Y CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

PAOLA GUADALUPE JIMÉNEZ RODRÍGUEZ<sup>1</sup>



## 5.1 INTRODUCCIÓN

---

La percepción sobre el desempeño de las instituciones involucradas en la procuración e impartición de justicia en México, así como la confianza manifestada por los ciudadanos hacia las mismas, ha mejorado ligeramente en los últimos cinco años; no obstante, para el año 2015 más de la mitad de la población manifestó no confiar o confiar poco en las policías estatal y municipal, en el ministerio público y en los jueces, según revela la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. Además, México tiene una de las tasas de denuncia del delito más bajas a nivel internacional, la cual se ha mantenido en niveles similares en los últimos años. Los bajos niveles de efectividad de los operadores en la etapa de investigación, la larga duración de los procesos, el aumento en la incidencia delictiva y de la violencia en el país, así como los altos índices de impunidad en el sistema de justicia, han propiciado que la población perciba un deterioro importante de la seguridad en el país.

La confianza de los ciudadanos en las autoridades involucradas en la procuración e impartición de justicia, como es el caso de las organizaciones policiales, los ministerios públicos y los jueces, es un requisito elemental para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, como señala Föhrig:<sup>2</sup>

*Ningún sistema democrático se encuentra consolidado sin que funcionen adecuadamente las instituciones encargadas de la administración de justicia y de la seguridad. De lo contrario, la desconfianza pasa a primar entre los ciudadanos al tiempo que se debilita la legitimidad de las instituciones estatales.*

En este sentido, Ostrom y Ahn consideran que “mientras más alto sea el nivel de confianza entre los individuos de una nación, región o comunidad, mayor es la probabilidad de que esos individuos gocen de prosperidad económica y gobernabilidad democrática”.<sup>3</sup> La confianza puede definirse como la valoración subjetiva que un agente tiene sobre las actitudes y acciones que se espera realice otro agente o grupo. Por ejemplo, al momento de que un ciudadano es víctima de un delito y acude a la autoridad competente a denunciar el hecho delictivo, esta persona confía en que los policías y agentes del ministerio público realizarán la investigación correspondiente para resolver de forma efectiva el asunto.

Uno de los objetivos estratégicos que se persigue con la reforma al sistema de justicia penal mexicano de 2008, y que entró en vigor en todo el país el 18 de junio de 2016, consiste en recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la operación del sistema penal.<sup>4</sup> Es por esto que el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio (CESINSJP) del Consejo

de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, ha dado seguimiento a la evolución de variables relacionadas con la confianza y la denuncia del delito, tanto a nivel nacional como por entidad federativa, con el uso de encuestas nacionales y censos que son generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otras instituciones.

La información presentada en este texto forma parte del conjunto de indicadores seleccionados por el mencionado Consejo para dar seguimiento y evaluar la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en el país, para ello se utilizó la información generada a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI, en sus ediciones anuales de 2011 a 2015, con el objetivo de hacer un análisis comparativo de la evolución temporal de algunos indicadores relacionados con la confianza y percepción de los ciudadanos, tanto a nivel nacional como en las entidades en las que el nuevo sistema de justicia penal (NSJP) lleva más de tres años operando. Esto con la intención de identificar diferencias en el comportamiento de esos indicadores y su posible relación con la implementación de la reforma penal. Si bien, estimar el impacto real de la reforma en estos aspectos requiere de mayor investigación, la información presentada en este texto puede servir como punto de partida para analizar de forma particular lo que ocurre en cada entidad federativa.

La clasificación de las entidades se hizo tomando en cuenta la fecha de entrada en vigor, ya sea total o parcial, publicada

en el sitio web de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Para fines comparativos se consideraron las entidades cuya entrada en vigor ocurrió en el año 2012 o antes. Las doce entidades con mayor tiempo operando el NSJP son: Chihuahua, Oaxaca, Morelos, Zacatecas, México, Durango, Baja California, Guanajuato, Yucatán, Nuevo León, Chiapas y Tabasco.<sup>5</sup>

En la primera parte del texto se presenta información relacionada con la cifra negra y la denuncia del delito; posteriormente se abordan los motivos por los que la población decidió no denunciar el delito, partiendo de la información obtenida en las encuestas de victimización. Se propone también un esquema denominado la "ruta de la denuncia" con base en los datos captados por la ENVIPE, que busca presentar de forma sencilla y general lo que pasa en el país por cada 100 delitos ocurridos, es decir, cuántos de ellos se denuncian y cuántos no, cuántos se investigan y cómo concluyen, entre otros aspectos. En la siguiente parte del texto se presentan indicadores sobre el porcentaje de personas que confían algo o mucho en los jueces, en el ministerio público estatal, o en las policías estatal y municipal. Estos indicadores resultan trascendentes toda vez que la desconfianza en las autoridades es uno de los principales motivos por el que las víctimas de un delito deciden no denunciarlo ante las autoridades. Finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre los hallazgos y algunas propuestas sobre estos temas.

## 5.2 CIFRA NEGRA

---

La cifra negra se puede definir en términos generales como el número de delitos cometidos en una determinada sociedad que no han sido registrados ni aparecen en las estadísticas delictivas oficiales. Tener altos niveles de cifra negra dificulta el adecuado diseño de políticas públicas para atender el fenómeno delictivo de un determinado lugar, toda vez que a través de la incidencia delictiva oficial solo puede conocerse una pequeña parte del problema que intenta solucionarse. A través de encuestas de victimización se pueden estimar y conocer los niveles de cifra negra. La variación de la cifra negra en el tiempo y entre regiones se puede explicar por diferencias en la capacidad de las autoridades para descubrir delitos de forma independiente; por las reglas establecidas para el registro de delitos en cada jurisdicción; y por los incentivos que tiene la víctima para denunciar el delito ante las autoridades.<sup>6</sup>

Las personas que han sido víctimas de un delito tienen distintas motivaciones personales y sociales para tomar la decisión de denunciarlo ante las autoridades. La confianza en las instituciones policiales y judiciales está asociada con la propensión a reportar un delito.<sup>7</sup> En México, 16.8% de la población de 18 años y más mencionó la desconfianza en la autoridad como una de las principales causas de la no denuncia en 2014.<sup>8</sup>

El aumento en la desconfianza en las autoridades responsables de la procuración

e impartición de justicia genera al mismo tiempo mayor impunidad, ya que una persona que fue víctima de algún delito puede decidir no denunciar porque considera que no serviría de nada hacerlo, lo que produce que la mayoría de los delitos ocurridos en el país permanezcan sin registro en el sistema de justicia. Esto sin considerar que aquellos delitos que ingresan al sistema tienen muy baja probabilidad de ser resueltos de manera efectiva, lo que genera en el mediano plazo mayor desconfianza, propiciando así un círculo vicioso.

En México, la cifra negra es un indicador que mide el porcentaje de delitos no captados por la autoridad debido a que la víctima no denunció o lo denunció pero no se inició una averiguación previa o carpeta de investigación, según sea el caso.<sup>9</sup> El inverso de la cifra negra entonces es el porcentaje o tasa de denuncia efectiva, es decir, los delitos denunciados de los cuales sí se inició una investigación. En la medida que haya más confianza en las instituciones de justicia, se espera que la tasa de denuncia sea mayor.

En los últimos años se han realizado esfuerzos para obtener datos con una perspectiva internacional de los niveles de victimización y denuncia del delito, uno de ellos es la Encuesta Internacional de Víctimas de Delitos (ICVS, *International Crime Victims Survey*) del Instituto de Investigación Interregional de las Naciones Unidas para el Crimen y la Justicia (UNICRI, *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), la cual se llevó a cabo en 1989, 1992, 1996, 2000 y 2004-2005.

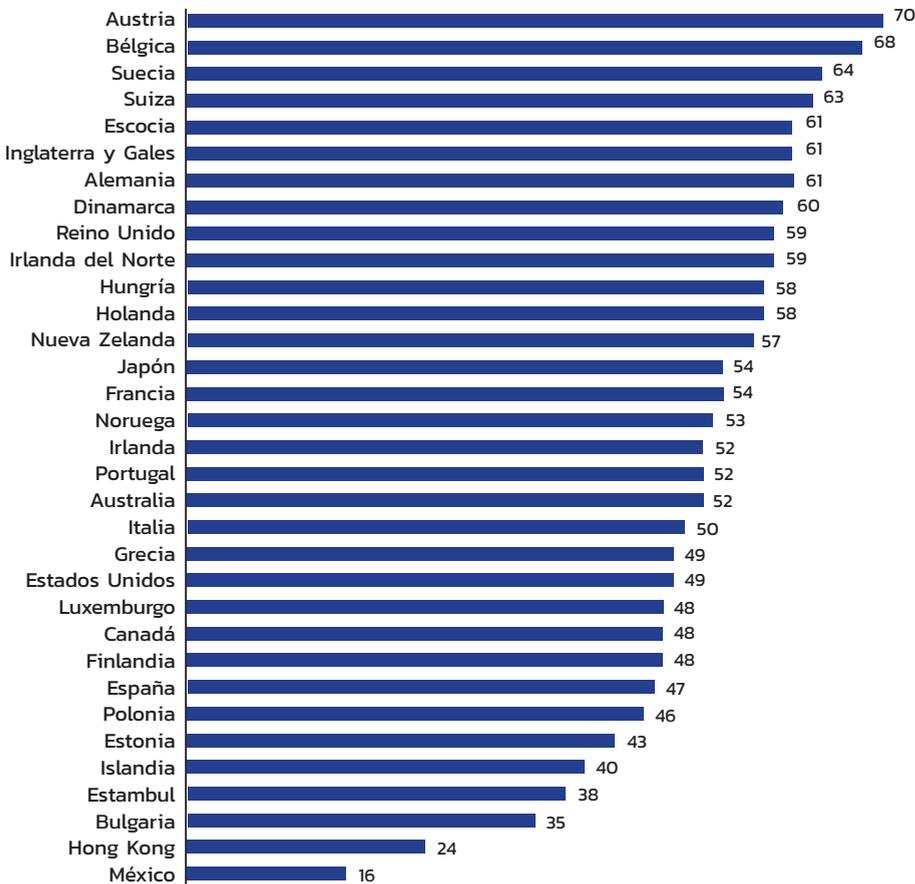
En la edición 2005 de la ICVS, que considera el periodo 2004-2005, se estimó el porcentaje de reporte a la policía de cinco delitos para 33 países (Gráfica 1). En esta edición se incluyeron del continente americano a México, Estados Unidos y Canadá,

y se concentró principalmente en países europeos. Austria resultó ser el país con la mayor tasa de reporte de los cinco delitos explorados por esta encuesta con un 70% de denuncia, seguido por Bélgica y Suecia, con 68% y 64% respectivamente. En Estados



### Tasa de denuncia para cinco delitos por país seleccionado 2004 y 2005

Gráfica 1



Nota: Los cinco delitos considerados son: robo de vehículo, robo de bicicleta, robo, intento de robo y robo de propiedad privada.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en Jan Van Dijk, John Van Kesteren y Paul Smith, *Criminal Victimisation in International Perspective. Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, (United Nations, 2007).

Unidos la tasa de denuncia fue de 49% y en Canadá fue de 48 por ciento. En el fondo de la lista de los países considerados en el estudio se ubicó México, con un porcentaje de denuncia del 16%, cuya diferencia con el penúltimo lugar (Hong Kong) fue de 8 puntos porcentuales.

En general, América Latina tiene niveles de cifra negra más elevados que los países desarrollados. Por ejemplo, en Bolivia la cifra negra fue de 85% en el 2011, en Ecuador de 80% en el periodo 2010-2011, en Colombia fue de 76% en 2012, Costa Rica tuvo una cifra negra de 70% en 2013,<sup>10</sup> y en Chile el porcentaje de los delitos no denunciados en 2013 fue de 62 por ciento.<sup>11,12</sup> En Estados Unidos el porcentaje de delitos no reportados fue del 58% en el periodo 2006-2010,<sup>13</sup> mientras

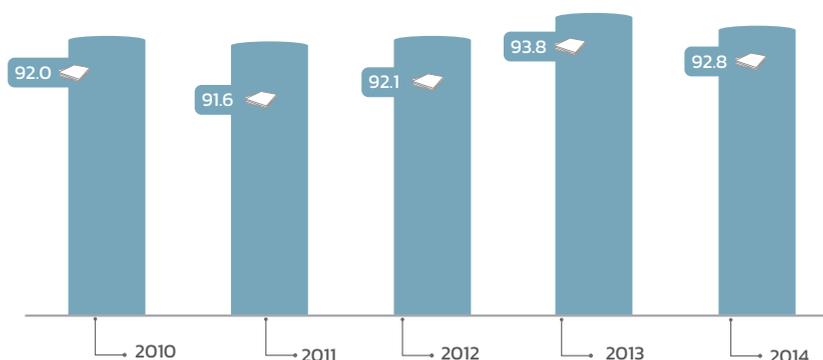
que en México la cifra negra fue de 92.8% en 2014 de acuerdo con los datos de la ENVIPE 2015. Cabe señalar que la metodología utilizada para medir la cifra negra puede diferir entre países, por lo que esta comparación debe hacerse con cautela.

En México, el INEGI ha dado seguimiento al porcentaje de denuncia y cifra negra a través de la ENVIPE, la cual se publica anualmente de forma regular y periódica desde 2011.<sup>14</sup> Según los resultados de esta encuesta, en nuestro país se estimaron un total de 33.7 millones de delitos en 2014; de los cuales 10.7% fue denunciado y en 7.2% se inició una averiguación previa o carpeta de investigación. Por lo tanto, la cifra negra nacional ha pasado de 92.0 a 92.8% entre 2010 y 2014, sin grandes variaciones (Gráfica 2).



**Porcentaje de cifra negra Serie anual de 2010 a 2014**

Gráfica 2



Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

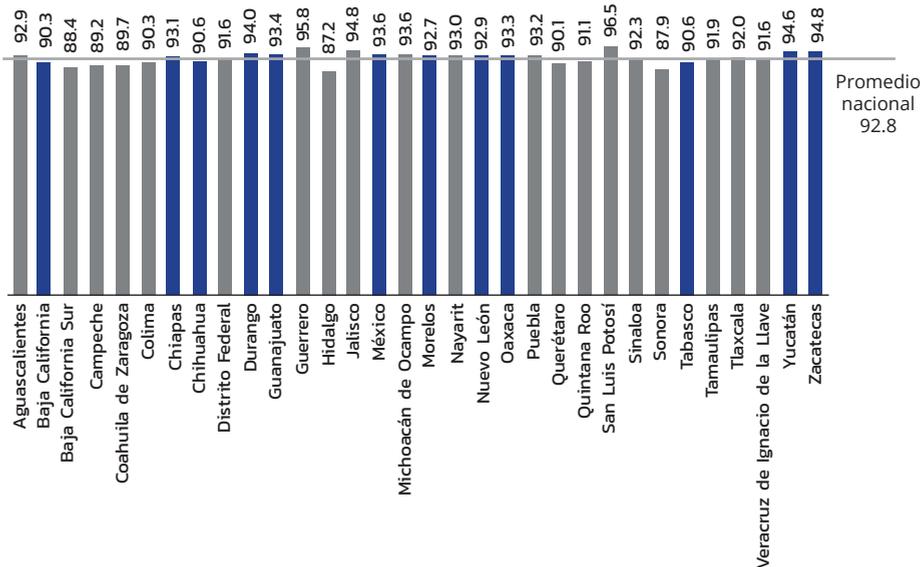
A nivel estatal, la mayor cifra negra del país se observó en San Luis Potosí, con 96.5%, seguido de Guerrero con 95.8% y Jalisco con 94.8% en el año 2014; Hidalgo por su parte fue el estado con menor cifra negra con 87.2%, seguido de Sonora con 87.9% y Baja California Sur con 88.4% (Gráfica 3). Las diferencias en los niveles de cifra negra entre las entidades federativas puede responder a distintos factores, por ejemplo, el tipo de delitos ocurridos con mayor frecuencia, las características socio-económicas de la población o el nivel de presencia del crimen organizado, por mencionar algunas.<sup>15</sup>

La mayoría de los estados presentaron una tendencia ascendente en la cifra negra entre 2010 y 2014; no obstante, hubieron algunas entidades que mostraron avances, como Tabasco que tuvo una reducción de poco más de tres puntos porcentuales, seguido de Coahuila, Oaxaca y Tamaulipas que redujeron más de dos puntos porcentuales la cifra negra en dicho periodo. En otras entidades creció de manera importante la cifra negra, como en Baja California Sur que aumentó en más de once puntos porcentuales, seguido de Baja California y Querétaro (Cuadro 1).



### Porcentaje de cifra negra por entidad federativa 2014

Gráfica 3



Nota: Se resaltan las 12 entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

### Variación porcentual de la cifra negra por entidad federativa en el periodo de 2010 a 2014

Cuadro 1

Entidad Federativa	Variación porcentual de 2010 a 2014	Entidad Federativa	Variación porcentual de 2010 a 2014
Aguascalientes	-1.5	Morelos	1.5
Baja California	9.4	Nayarit	1.5
Baja California Sur	11.6	Nuevo León	-2.0
Campeche	2.9	Oaxaca	-2.3
Coahuila de Zaragoza	-3.0	Puebla	0.1
Colima	2.7	Querétaro	7.8
Chiapas	-1.8	Quintana Roo	0.8
Chihuahua	2.5	San Luis Potosí	3.1
Distrito Federal	1.1	Sinaloa	0.1
Durango	5.5	Sonora	-0.3
Guanajuato	-1.4	Tabasco	-3.2
Guerrero	-0.4	Tamaulipas	-2.2
Hidalgo	-0.7	Tlaxcala	2.0
Jalisco	1.0	Veracruz de Ignacio de la Llave	-1.2
México	-0.2	Yucatán	6.1
Michoacán de Ocampo	-1.1	Zacatecas	0.8

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2015.

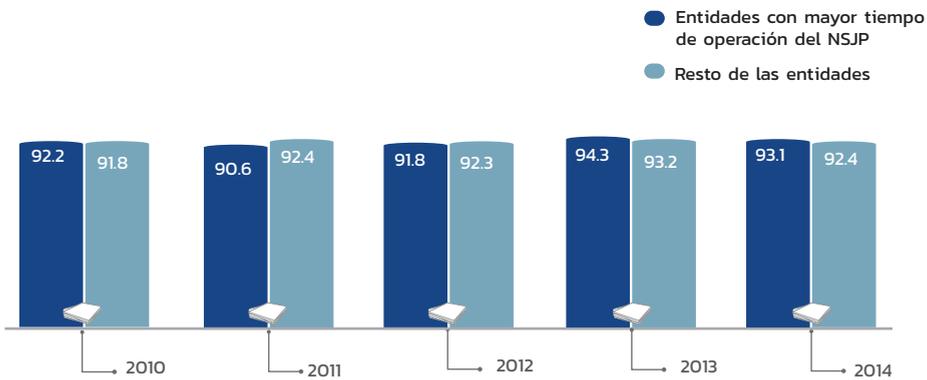
Al comparar las doce entidades con mayor tiempo operando el NSJP y el resto de los estados, se observa que en ambos grupos de entidades disminuyó la cifra negra en 2014 respecto del año anterior; sin embargo, los doce estados presentaron en conjunto una cifra negra mayor que el resto de las entidades en 2013 y 2014 (Gráfica 4).

Es importante mencionar que la cifra negra varía según el tipo de delito. A nivel nacional el delito con mayor cifra negra en 2014 fue la extorsión con 99%, es decir, el 1% de las extorsiones se denunciaron y se inició una investigación al respecto; le siguió el fraude (95.3%), el robo parcial de vehículo (95.1%) y el robo o asalto en calle o transporte público (93.6%) (Gráfica 5).



**Porcentaje de cifra negra según entidades federativas seleccionadas por tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal**  
**Serie anual de 2010 a 2014**

Gráfica 4



Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

En cambio, el robo total de vehículo fue el delito con menor cifra negra en México, con 30.5%, que puede estar explicado por la necesidad de presentar la denuncia para hacer efectivo el cobro del seguro.

Si se compara la evolución de la cifra negra por tipo de delito en los últimos cuatro años, se observa que para la extorsión y el fraude ha aumentado año con año, en alrededor de 3 puntos porcentuales; la denuncia por robo parcial de vehículo y por robo a casa habitación se ha mantenido más o menos constante, mientras que la de robo total de vehículo disminuyó de 2011 a 2013, con un lige-

ro repunte en 2014. En el caso del delito por lesiones, la cifra negra disminuyó casi cuatro puntos porcentuales entre 2011 y 2014 (Gráfica 5).

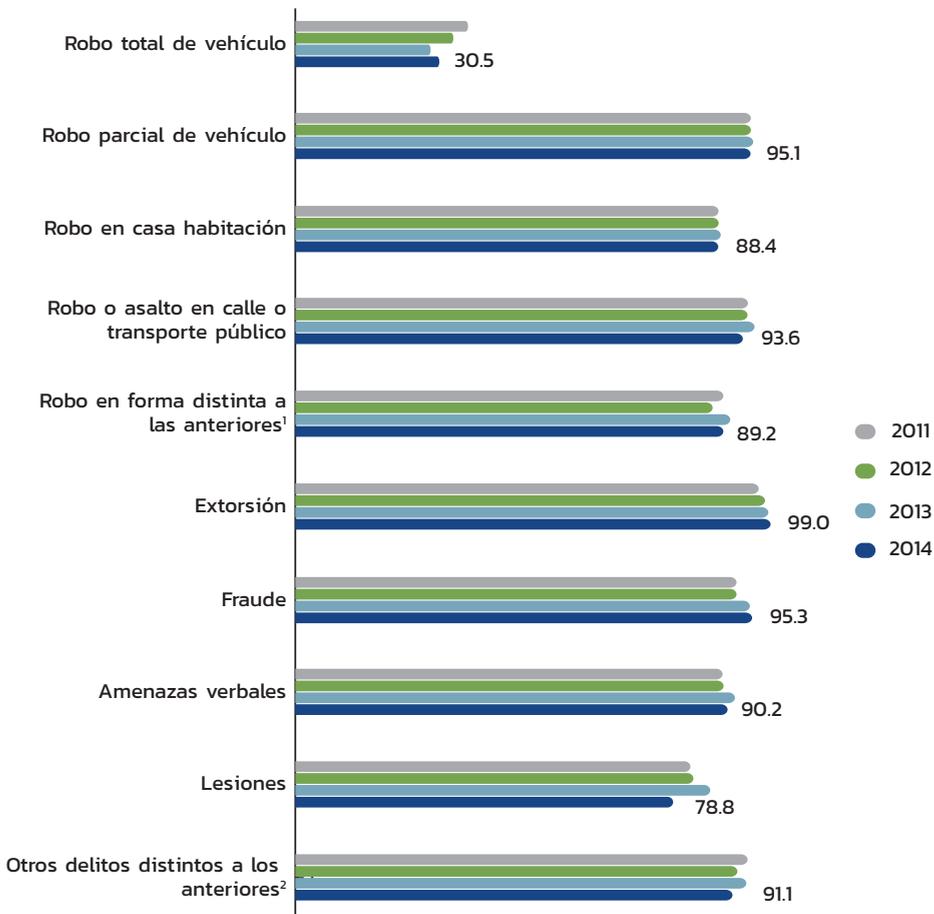
### 5.3 MOTIVO DE LA NO DENUNCIA

Las razones por las que las personas deciden no denunciar el delito son variadas, algunas de ellas son directamente atribuibles a la autoridad. Esta diferencia resulta importante ya que no tiene el



### Porcentaje de cifra negra por tipo de delito Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 5



<sup>1</sup> Incluye carterismo.

<sup>2</sup> Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

mismo impacto no denunciar porque la persona no consideró el hecho como lo suficientemente importante, que no denunció por no confiar en las autoridades o por considerar que no servirá de nada hacerlo.

Al igual que la cifra negra, los motivos de la no denuncia varían entre países. Por ejemplo, en Estados Unidos, el 31% de los delitos no se denunciaron por causas atribuibles a la autoridad, mientras el resto fue porque las víctimas no consideraron el delito como suficientemente importante o por temas personales.<sup>16</sup> Por su parte, en Chile 39.7% de los delitos no fueron denunciados por causas relacionadas con el actuar de las autoridades.<sup>17</sup> En contraste, durante 2014, 63.1% de los delitos en México no fueron denunciados por causas atribuibles a la autoridad; de los cuales 32.2% no se denunciaron porque

las víctimas consideraron que era una pérdida de tiempo, 16.8% por desconfianza en la autoridad, 7.2% porque consideraron que los trámites eran largos y difíciles, 6.2% por actitud hostil de la autoridad y el resto por miedo a que los extorsionaran (Gráfica 6).

De los motivos no relacionados con la autoridad, el principal fue que las víctimas consideraron el hecho delictivo como poco importante (10.6%) o por no tener pruebas (9.5%). Llama la atención que 7.8% de los delitos no se hayan denunciado por miedo al agresor.

En la gráfica 7 se puede apreciar que el porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad se ha mantenido constante en los últimos años, por arriba de 60%, lo que refleja una falta de mejora en este indicador.



### Composición porcentual de los motivos de la no denuncia 2014

Gráfica 6

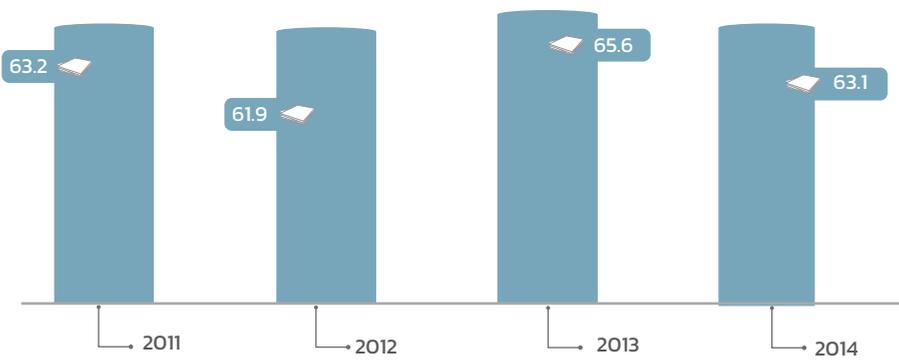


Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.



### Porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 7



Nota: Las causas atribuibles a la autoridad incluyen el miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.  
Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

Se muestra en la gráfica 8 que desde el año 2011 el porcentaje de no denuncia en las doce entidades con mayor tiempo operando el NSJP fue superior a lo observado en las 20 entidades restantes, alcanzando una diferencia de alrededor de 8.5 puntos porcentuales en 2012 y 2013, que se puede explicar por un súbito aumento en los delitos sin denuncia por causas atribuibles a la autoridad en el Estado de México. Sin embargo, para 2014 el porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad fue similar en ambos grupos de entidades.

Cabe destacar que la disminución en 2014 de la proporción de delitos no denuncia-

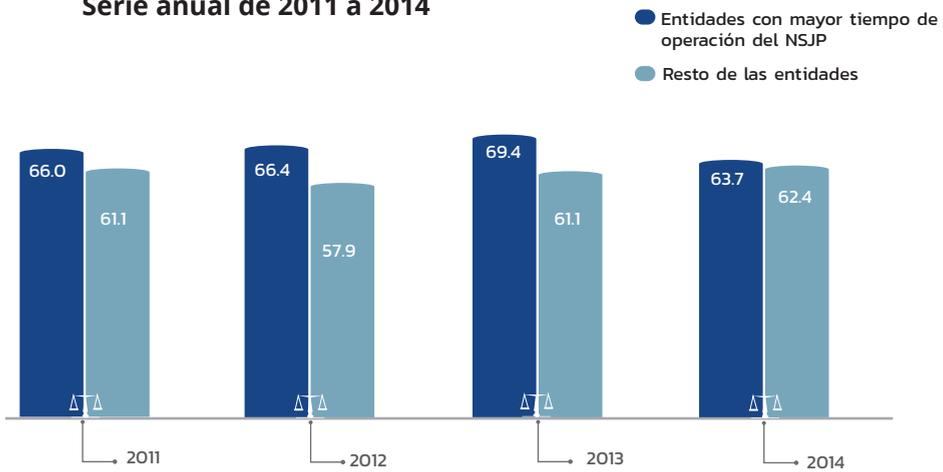
dos en las 12 entidades con mayor tiempo de operación del NSJP se debió a reducciones importantes en este indicador en los estados de Durango, México, Tabasco y Oaxaca. En el caso de Oaxaca, entre 2011 y 2014 se disminuyó en veinte puntos porcentuales las no denuncias por causas atribuibles a la autoridad. No obstante, el Estado de México presenta las cifras más altas en comparación con el resto de las entidades durante el periodo de estudio (Anexo 1).

Así como hubo entidades que mejoraron en 2014, Guanajuato, Morelos, Yucatán, Zacatecas y Baja California, cuya implementación del NSJP inició antes de 2012,



**Porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad según entidades federativas seleccionadas por tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal Serie anual de 2011 a 2014**

Gráfica 8



Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. Las causas atribuibles a la autoridad incluye miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

exhibieron un aumento en la proporción de la no denuncia por causas relacionadas con la autoridad.

Al considerar las 32 entidades federativas, la gráfica 9 revela que el Distrito Federal tuvo en 2014 el porcentaje más alto de no denuncia por causas atribuibles a la autoridad con 78.4%, seguido del Estado de México con 68.6% y Coahuila con 65.4 por ciento; por su parte, las entidades con menor proporción fueron Yucatán (46.2%), Guerrero (48.4%) y Oaxaca (49.9%).

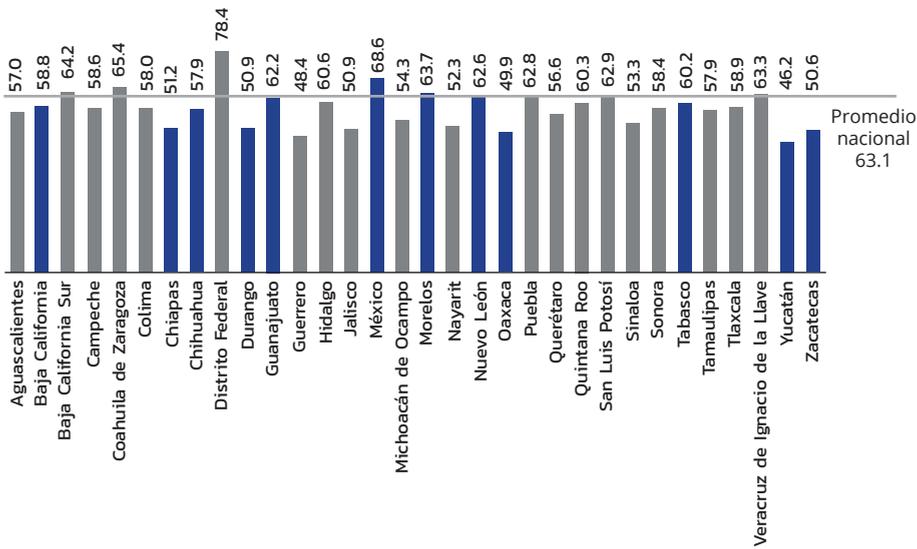
**5.4 RUTA DE LA DENUNCIA EN MÉXICO**

Además de analizar la tasa de denuncia y cifra negra, resulta importante conocer la efectividad en la resolución de los delitos denunciados. Si bien, la efectividad en la procuración de justicia se puede estimar de distintas formas, a través de la ENVIPE se puede trazar “la ruta de la denuncia” que informa el camino que siguió la denuncia



### Porcentaje de la población que no denuncia por causas atribuibles a la autoridad según entidad federativa 2014

Gráfica 9



Nota: Se resaltan las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. Causas atribuibles a la autoridad incluye miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

una vez que fue hecha del conocimiento del ministerio público.

Cuando se realiza un ejercicio donde se consideran como el 100% los más de 33 millones de delitos ocurridos y captados por la ENVIPE en 2014, se observa que por cada 100 delitos ocurridos 89.3 no se denunciaron y 10.7 se denunciaron ante el ministerio público (Figura 1).

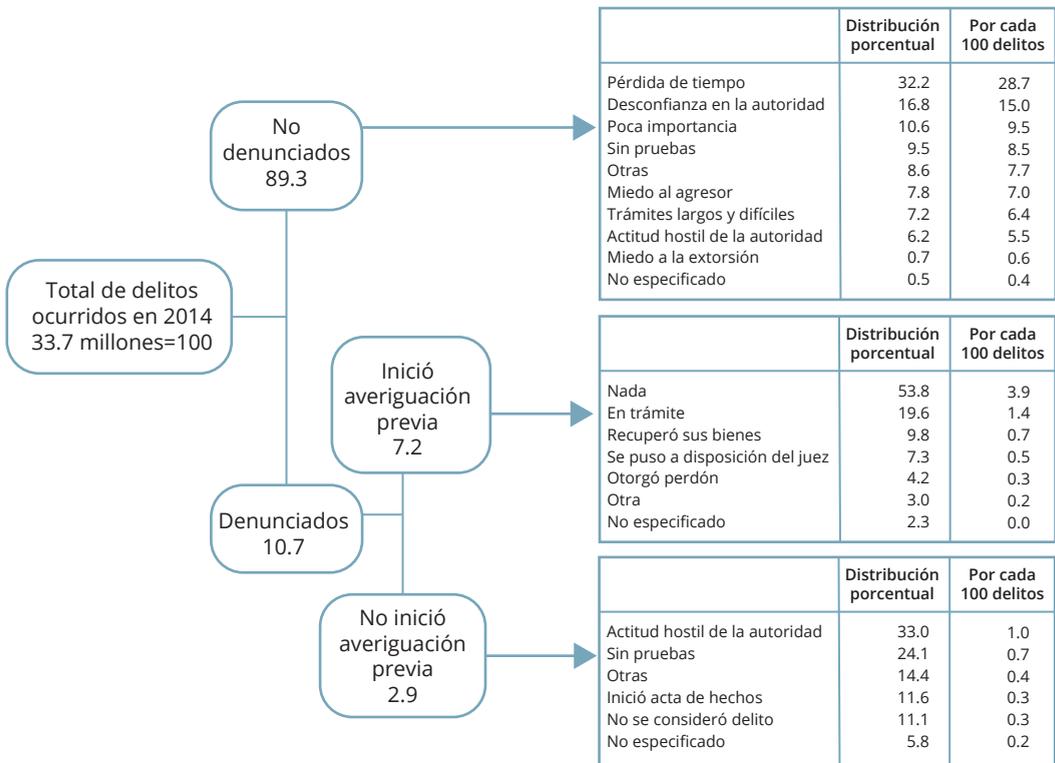
Del total de delitos ocurridos en 2014, en 2.9% no se inició una averiguación previa o carpeta de investigación, esto debido a que el 33% de las víctimas mencionó una actitud hostil por parte de la autoridad, 24% por falta de pruebas, 11.6% porque se inició un acta de hechos, 11.1% porque el hecho no se consideró delito y el resto debido a otras causas.



## Ruta de la denuncia en México 2014

Porcentaje

Figura 1



Nota: La suma de delitos denunciados con inicio de la averiguación previa y sin inicio de averiguación previa no suma 10.7 debido a los no identificados. La última columna muestra el valor que representa cada categoría por cada cien delitos ocurridos.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

De los 7.2 delitos denunciados en los que se inició averiguación previa, en 53.8% de los casos la víctima reportó que no pasó nada, es decir, no se encontraron los elementos probatorios suficientes para el ejercicio de la acción penal o formulación de la acusación, o el hecho permaneció

impune; el 19.6% se encontraba aún en trámite; en 9.8% de los casos se recuperaron los bienes; en 7.3% se puso a disposición del juez a un presunto responsable; y en 4.2% de las denuncias las víctimas u ofendidos otorgaron el perdón al inculgado.

## 5.5 CONFIANZA EN LAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS EN LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

---

La falta de confianza en las autoridades de justicia es una de las principales razones de la no denuncia en México. A nivel internacional y de acuerdo con una encuesta realizada por Gallup<sup>18</sup> en 2013, México se posicionó en el vigésimo primer lugar respecto a 52 países encuestados. De América Latina, Uruguay fue el país mejor ubicado, donde 52% de los encuestados mencionó confiar en el sistema judicial de su país; mientras que México se ubicó en segundo lugar con 44%, porcentaje similar al observado en Costa Rica (Gráfica 10).

De acuerdo con la ENVIPE, la información sobre el nivel de confianza<sup>19</sup> de la población de 18 años y más en los distintos operadores del sistema de justicia reveló que en México, durante el año 2015, 41.5% de la población que identificó a la autoridad manifestó confiar algo o mucho en el ministerio público o procuraduría estatal; 46.2% expresó sentir confianza en los jueces; 42.5% en la policía estatal, y 36% mencionó tener confianza en la policía preventiva municipal.

No obstante que en ninguno de los operadores se tuvo un nivel de confianza superior a 50%, el porcentaje de personas

que confían algo o mucho en estas cuatro autoridades aumentó desde 2011; destacando las mejoras en la percepción de confianza en los jueces y en el ministerio público o fiscalía, cuyos niveles de confianza crecieron alrededor de ocho puntos porcentuales durante el periodo (Gráfica 11).

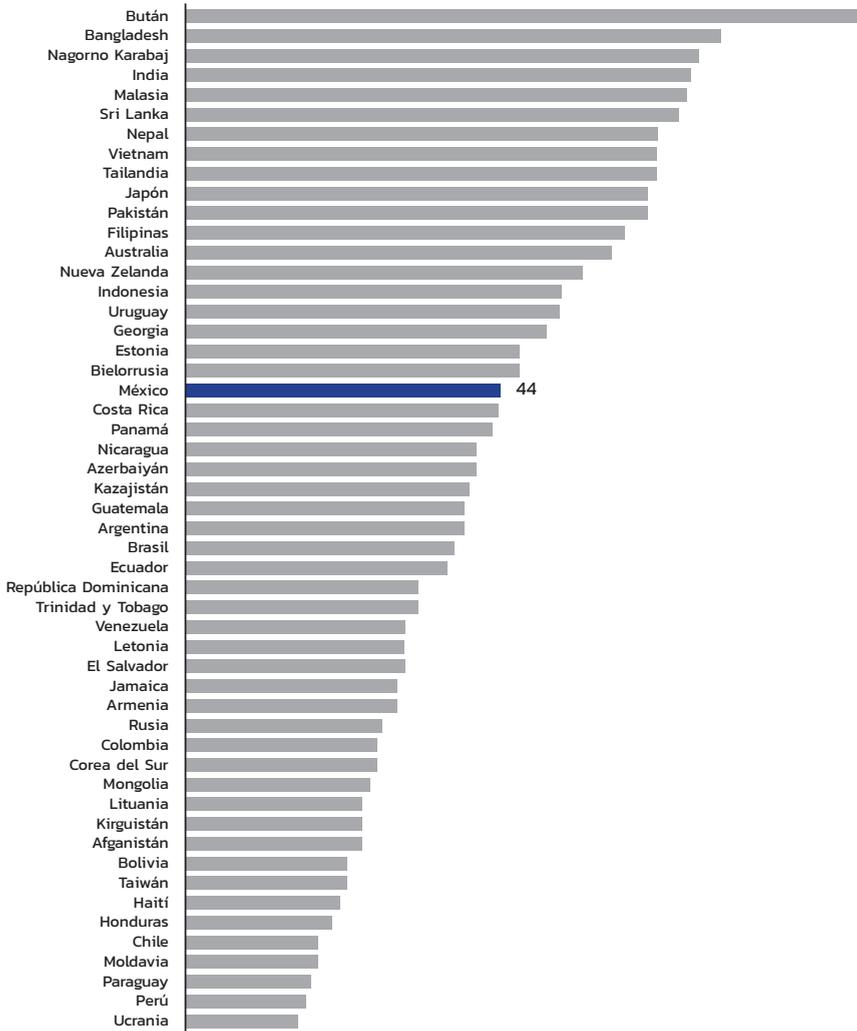
El nivel de confianza en una autoridad también puede estar ligado a la percepción de corrupción que se tenga sobre la misma. De ahí la relevancia de conocer el nivel de percepción de corrupción sobre los cuatro operadores del sistema. En general, más de 60% de la población de 18 años y más que identificó a las autoridades de seguridad pública y justicia, las calificó como corruptas. Cabe resaltar que entre 2011 y 2015 la percepción de corrupción de la policía municipal disminuyó en casi cinco puntos porcentuales en este periodo; seguido por el ministerio público local cuyo descenso fue de cuatro puntos porcentuales aproximadamente; por su parte la policía estatal disminuyó casi tres puntos porcentuales (Gráfica 12). Estos cambios pueden estar asociados a diversos factores; independientemente de ellos, se aprecia una correlación inversa entre la percepción de confianza y corrupción en los últimos años en los cuatro operadores: mientras la primera ha aumentado, la segunda ha disminuido.

Al comparar las 12 entidades con mayor tiempo de operación del NSJP y el resto de entidades, se encontró que la proporción de



## Porcentaje de confianza en los sistemas judiciales y cortes por país seleccionado 2013

Gráfica 10

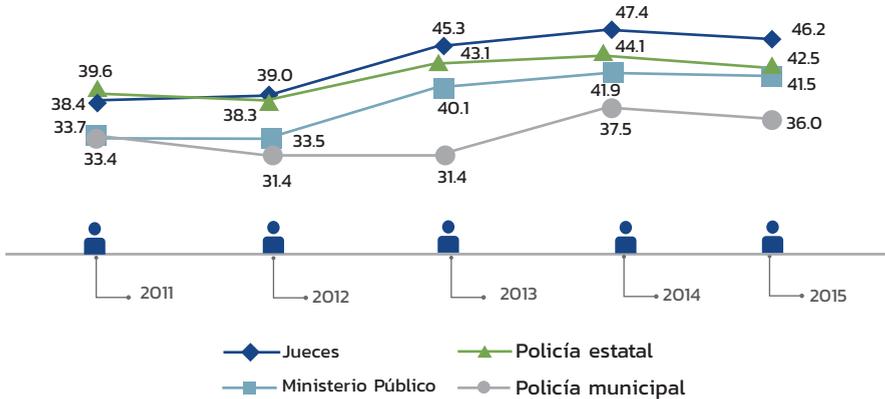


Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en Gallup, Confidence in Judicial Systems Worldwide, 2013.



### Porcentaje del nivel de confianza de la población por tipo de autoridad seleccionada Serie anual de 2011 a 2015

Gráfica 11

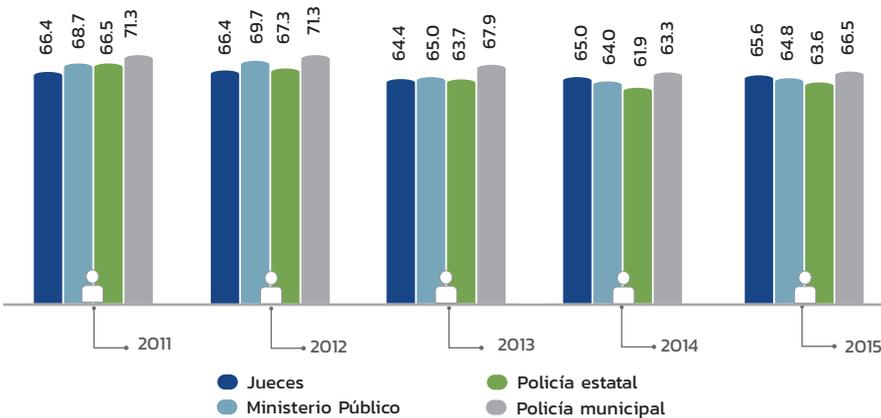


Nota: El nivel de confianza empleado comprende las opciones "muchacha" y "alguna".  
 Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.



### Porcentaje de la población de 18 años y más que percibe corrupción según autoridad seleccionada Serie anual de 2011 a 2015

Gráfica 12



Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

personas mayores de 18 años que expresaron tener en 2015 algo o mucha confianza en el ministerio público o en los jueces fue similar entre los dos grupos de entidades. En ambos grupos se aprecia que hubo en los últimos años una mejora en la percepción de confianza en las dos autoridades (Gráfica 13).

Con excepción de Yucatán, Querétaro, Tlaxcala, Jalisco, Nuevo León y Chiapas, en la mayoría de las entidades federativas se confía más en los jueces que en el ministerio público. La gráfica 14 muestra que existe una estrecha asociación entre la percepción de confianza en el ministerio público -o procuradurías estatales- y en los jueces. Por ejemplo, en el Distrito Federal la

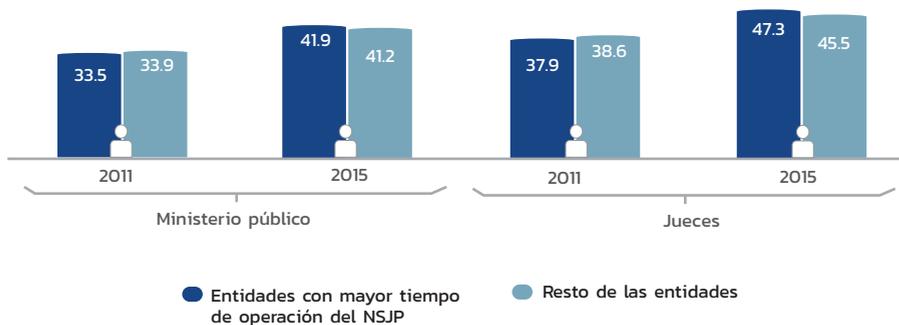
percepción de confianza en los ministerios públicos y jueces fue de las más bajas en el país, mientras que Sinaloa y Zacatecas la percepción de confianza en ambas autoridades fue de las más altas.

En relación con el nivel de confianza en la policía estatal, la proporción de población de 18 años y más que manifestaron confiar algo o mucho en dicha institución ha sido similar entre las entidades con más tiempo con el NSJP y el resto de entidades. Lo mismo se observó en la confianza hacia la policía municipal. Cabe notar que para ambas corporaciones policiales hubo un ligero aumento en el nivel de confianza entre 2011 y 2015 (Gráfica 15).



### Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más por grupo de entidad federativa según autoridad seleccionada 2011 y 2015

Gráfica 13



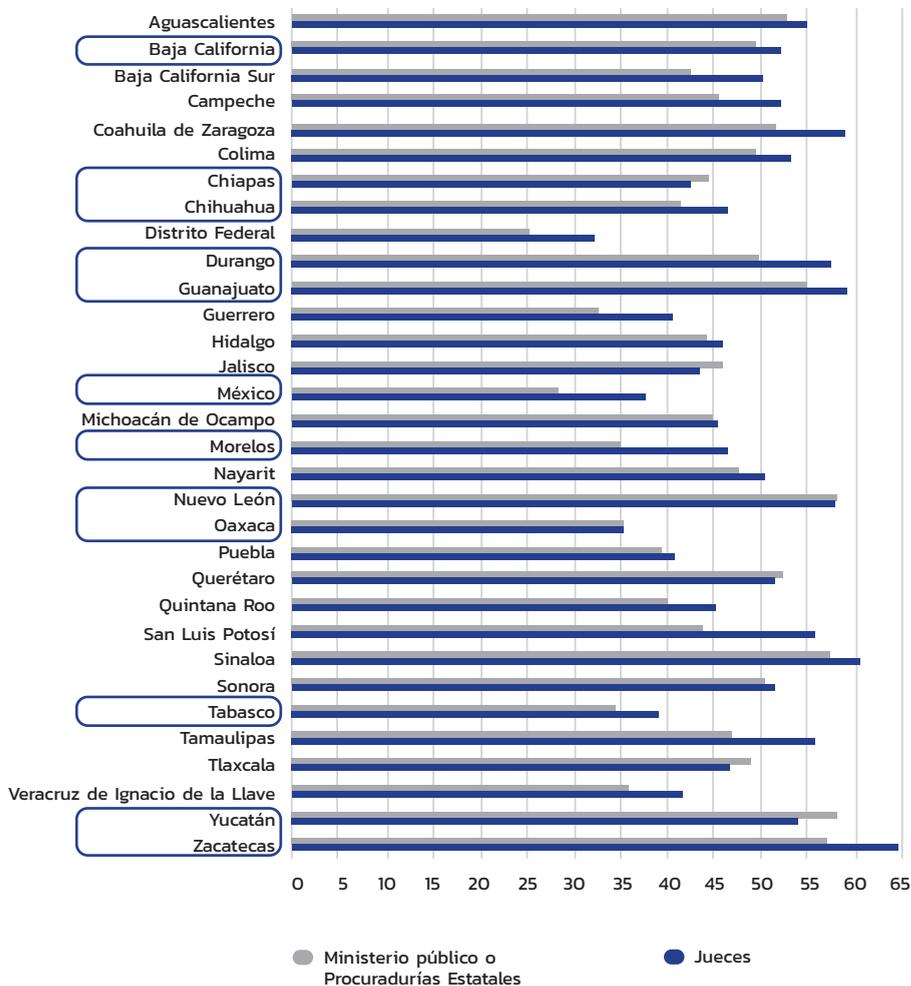
Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucho" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2015.



### Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más en el ministerio público, procuradurías estatales y jueces según entidad federativa 2015

Gráfica 14



Nota: Se marcan las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucho" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.



### Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más por grupo de entidad federativa según autoridad seleccionada 2011 y 2015

Gráfica 15



Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucho" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2015.

En casi todos los estados la confianza en la policía estatal fue mayor a la expresada en la policía municipal, con excepción del Estado de México. A pesar de que los niveles de confianza en la policía estatal y la policía municipal están correlacionados, en algunas entidades la diferencia en estos niveles de confianza fue amplia, como en Zacatecas, donde la confianza hacia la policía estatal (60.6%) fue casi del doble a la confianza mencionada en la municipal (33.8%), o en Tamaulipas donde la diferencia en los niveles de confianza hacia ambas instituciones también fue grande (Gráfica 16). Asimismo, a nivel nacional, 13.5% de la población que identificó a la policía estatal manifestó confiar mucho en ella y 29% mencionó confiar algo; en el caso de la policía municipal 10.2% manifestó confiar mucho en ella.

## 5.6 CONSIDERACIONES FINALES

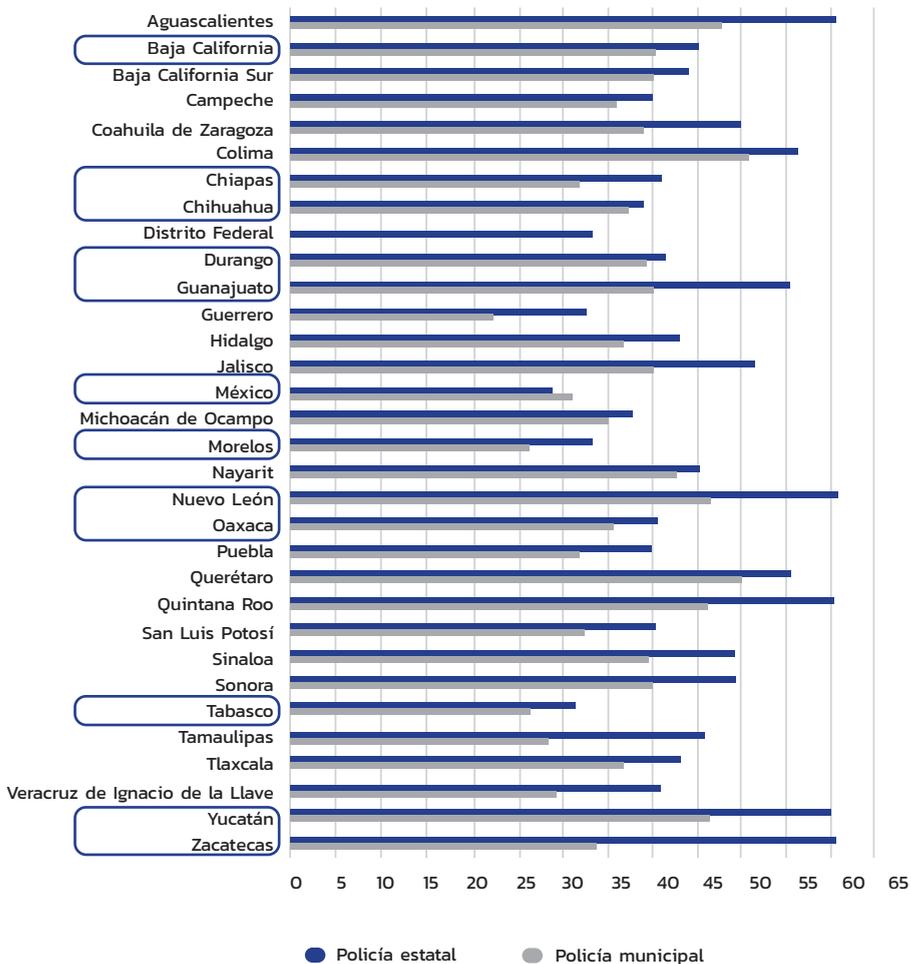
La falta de confianza en las instituciones limita el acceso a la justicia dejando muchos delitos impunes, ya sea porque las víctimas no denuncian o porque, aun denunciándolos ante las autoridades, en muchos casos no pasa nada con la denuncia. Esto no sólo impide conocer el panorama real del fenómeno delictivo sino además afecta el bienestar general de la población al limitar el ejercicio de sus derechos.

Uno de los objetivos estratégicos propuestos con la reforma al sistema de justicia penal en México fue aumentar la confianza de la población en las instituciones de



### Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más en la policía estatal y municipal según entidad federativa 2015

Gráfica 16



Nota: Se marcan las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. Para el Distrito Federal la respuesta de confianza en la policía municipal no aplica dado que carece de esta institución. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucha" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

INEGI. Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México. 2017.

procuración e impartición de justicia. Si bien en los últimos años se ha incrementado de forma generalizada este nivel de confianza, al 2015 menos de la mitad de la población expresó confiar algo o mucho en dichas instituciones. Aunado a ello, los resultados presentados en este capítulo, luego de comparar a las entidades con más tiempo operando el NSJP bajo diversas métricas, no permiten evidenciar una relación entre la reforma penal y el aumento en los niveles de confianza, lo que puede deberse a varios factores; uno de ellos es que normalmente en los procesos de política pública la percepción suele tardar más tiempo en cambiar que la propia implementación de las acciones. Además, la percepción puede verse modulada por múltiples factores como los niveles de violencia u otras situaciones externas que no se consideran en este análisis. Así mismo, la calidad de la implementación de la reforma puede variar en cada entidad, situación que puede condicionar, e incluso mermar, el logro de los objetivos de una reforma de tal magnitud.

Lo mismo ocurre con la tasa de denuncia ante la autoridad, cuya cifra negra no se ha reducido en los últimos años; aunque cabe puntualizar que existió una disminución en el porcentaje de la no denuncia, por causas atribuibles a la autoridad, en la mayoría de las entidades con mayor tiempo de operación del NSJP, resaltando el caso de Oaxaca. No obstante, resulta necesario emprender acciones para fomentar la cultura de la denuncia.

Finalmente, al no observar los resultados esperados de la reforma en cuanto al nivel de confianza, llama a la necesidad de analizar a detalle los procesos y poder identificar las barreras que impiden un mejor desempeño del sistema. El seguimiento y monitoreo de los indicadores presentados, así como la elaboración de estudios más profundos, es indispensable para llevar a cabo las acciones que permitan mejorar la percepción de la población sobre el desempeño del sistema de seguridad y justicia en México.

# ANEXO

## Evolución porcentual de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad por entidad federativa Serie anual de 2011 a 2014

Anexo 1

Entidad federativa	2011	2012	2013	2014
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>63.2</b>	<b>61.9</b>	<b>65.6</b>	<b>63.1</b>
Aguascalientes	69.8	59.4	59.6	57.0
Baja California	65.7	53.5	56.1	58.8
Baja California Sur	69.1	60.0	65.3	64.2
Campeche	61.3	54.5	52.2	58.6
Coahuila de Zaragoza	60.0	58.8	60.5	65.4
Colima	55.9	61.8	56.2	58.0
Chiapas	52.9	53.4	52.6	51.2
Chihuahua	60.7	64.4	57.2	57.9
Distrito Federal	66.5	70.2	74.3	78.4
Durango	60.0	63.2	61.0	50.9
Guanajuato	58.9	60.6	55.0	62.2
Guerrero	54.1	54.9	42.7	48.4
Hidalgo	58.3	63.4	59.4	60.6
Jalisco	61.2	48.0	62.8	50.9
México	72.4	73.5	78.0	68.6
Michoacán de Ocampo	60.0	50.2	56.5	54.3
Morelos	69.9	62.0	58.7	63.7
Nayarit	51.8	51.8	48.5	52.3
Nuevo León	59.6	61.7	63.7	62.6
Oaxaca	70.4	61.7	53.4	49.9
Puebla	67.1	62.6	59.1	62.8
Querétaro	51.2	55.8	60.0	56.6
Quintana Roo	67.7	66.0	65.2	60.3
San Luis Potosí	63.5	54.9	59.6	62.9

Continúa

Sinaloa	49.2	49.3	47.5	53.3
Sonora	62.3	59.4	58.2	58.4
Tabasco	64.2	69.5	65.4	60.2
Tamaulipas	59.9	52.8	56.2	57.9
Tlaxcala	50.9	57.2	54.9	58.9
Veracruz de Ignacio de la Llave	54.6	51.5	53.7	63.3
Yucatán	47.6	43.3	43.8	46.2
Zacatecas	56.8	56.0	43.1	50.6

Nota: Los renglones sombreados son las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. Causas atribuibles a la autoridad incluye miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

## NOTAS Y REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es Coordinadora de Seguimiento y Evaluación en Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A.C.
- <sup>2</sup> Alberto Föhrig, "Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina", *Latin American Program Special Report* (Agosto 2006): 1.
- <sup>3</sup> Elinor Ostrom y Ahn T.K., *Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65 No. 1 (enero marzo 2003): 188.
- <sup>4</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la Reforma Penal en México*, (México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2010).
- <sup>5</sup> Se mencionan las entidades según su fecha de entrada en vigor, en orden descendente. Chihuahua fue la primer entidad donde entró en vigor el NSJP (1 de enero de 2007), seguido de Oaxaca (9 de septiembre de 2007), Morelos (30 de octubre de 2008), Zacatecas (5 de enero de 2009), México (1 de octubre de 2009), Durango (14 de diciembre de 2009), Baja California (11 de agosto de 2010), Guanajuato (1 de septiembre de 2011), Yucatán (15 de noviembre de 2011), Nuevo León (1 de enero de 2012), Chiapas (21 de mayo de 2012) y Tabasco (28 de septiembre de 2012). Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, "Avance de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en los Estados y la Federación", Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa\\_de\\_Gradualidad](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad) (Fecha de consulta: 4 de junio de 2015).
- <sup>6</sup> Zakula, Björn. "La cifra oscura y las razones de la no denuncia en México". Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/12/14/la-cifra-oscura-y-los-razones-de-la-no-denuncia-en-mexico/> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2016).
- <sup>7</sup> Kristina Murphy y Julie Barkworth "Victim Willingness to Report Crime to Police: Does Procedural Justice or Outcome Matter Most?". *Journal Victims & Offenders* Vol. 9 (2014) citado en Zakula, Björn, *op cit*.

- <sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx> (ENVIPE 2015).
- <sup>9</sup> Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. “Catálogo Nacional de Indicadores”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200005821&gen=466&d=n> (Fecha de consulta: 06 de octubre de 2016).
- <sup>10</sup> Los datos de la cifra negra para Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador corresponden a la investigación realizada por Zakula, *op. cit.*, cuyos datos fueron obtenidos a través de las encuestas de victimización en dichos países.
- <sup>11</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2014, <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2014/> (ENUSC 2014).
- <sup>12</sup> En Estados Unidos y Chile las encuestas de victimización muestran solamente el porcentaje de delitos no reportados o no denunciados a las autoridades.
- <sup>13</sup> Bureau of Justice Statics National Crime Victimization Survey, <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245> (NCVS 2006-2010).
- <sup>14</sup> En 2011 fue declarada como información de interés nacional por la Junta de Gobierno del INEGI por su relevancia para el diseño y evaluación de políticas públicas de alcance nacional.
- <sup>15</sup> Zakula, Björn. *op cit.*
- <sup>16</sup> Bureau of Justice Statics, *op cit.*
- <sup>17</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *op cit.*
- <sup>18</sup> Gallup, “Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide”, Gallup, <http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016).
- <sup>19</sup> Para los indicadores sobre confianza se consideraron los datos de población de 18 años y más que identifica a la autoridad según nivel de confianza en la misma de la ENVIPE. Se sumaron los datos de población que manifestó mucha o alguna y se contrastaron con el total de población que identifica a la autoridad respectiva. Se excluye la opción “No sabe/ no responde”.

# BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la Reforma Penal en México*. México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Secretaría de Gobernación, 2010.

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

Föhrig, Alberto. "Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina". *Latin American Program Special Report*. (Agosto 2006): 1-4.

Murphy, Kristina y Barkworth, Julie. "Victim Willingness to Report Crime to Police: Does Procedural Justice or Outcome Matter Most?". *Journal Victims & Offenders* Vol. 9 (2014): 178-204.

Ostrom, Elinor y Ahn, T.K. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, Núm. 1 (enero-marzo de 2003): 155-233.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

Bureau of Justice Statics National Crime Victimization Survey, <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245> (NCVS 2006-2010).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx> (ENVIPE 2015).

Gallup. "Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide", Gallup, <http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016).

Ministerio del Interior y Seguridad Pública Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2014, <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2014/> (ENUSC 2014).

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. "Avance de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en los Estados y la Federación". Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal. [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa\\_de\\_Gradualidad](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad) (Fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. "Catálogo Nacional de Indicadores". Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200005821&gen=466&d=n> (Fecha de consulta: 06 de octubre de 2016).

Zakula, Björn. "La cifra oscura y las razones de la no denuncia en México". Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/12/14/la-cifra-oscura-y-los-razones-de-la-no-denuncia-en-mexico/> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2016).

## CONCLUSIONES

La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008 implicó transitar de un sistema de juicios tradicionales, caracterizado por procesos judiciales lentos, opacos, en los cuales el inculpado tiene que demostrar su inocencia, hacia un modelo acusatorio oral en el cual se encuentran separadas las funciones de investigación, acusación y resolución del hecho delictivo. Para dicha transformación se otorgó un plazo de 8 años que finalizó el pasado 18 de junio de 2016. Con el fin de coadyuvar en este proceso de implementación, se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, que con el apoyo de su Secretaría Técnica (SETEC) tuvieron el objetivo de coordinar las acciones de la reforma constitucional en los tres niveles de gobierno durante ese plazo constitucional.

Desde el inicio de la reforma, las actividades de monitoreo y evaluación de la gestión y desempeño del nuevo sistema de justicia penal (NSJP) ha sido fundamental para consolidar la implementación del mismo. Ello ha requerido que nuestro país despliegue importantes recursos para la generación de información estadística en la materia, lo que ha sido posible gracias a la suma de esfuerzos y a la coordinación de las distintas instituciones y niveles de gobierno que integran el sistema de justicia. A partir del análisis de esa información, la presente publicación tuvo como objetivo brindar un panorama general de los avances obtenidos hasta el 2015, y en algunos indicadores hasta el 2016, con la implementación del NSJP en nuestro país.

A partir del seguimiento realizado por la SETEC, se pudo constatar que el proceso de implementación del NSJP tuvo un avance lento y paulatino en los primeros años posteriores a la reforma. En el año 2012 sólo 26.5% de los municipios del país tenían instaurado los procedimientos del nuevo sistema, acelerándose la ampliación de cobertura en los años siguientes hasta completar el 100% en todo el

territorio en 2016. Aunado a esto, la estadística disponible evidenció un avance heterogéneo en la implementación del sistema entre las entidades federativas y entre las distintas instituciones involucradas en su operación, como las procuradurías o fiscalías de justicia, los tribunales superiores de justicia, las defensorías públicas y las secretarías de seguridad pública.

Con base en la información recopilada por la SETEC, durante el primer semestre de 2016, en la mayoría de las entidades federativas se habían implementado acciones de capacitación de personal, se había avanzado en la construcción y adecuación de espacios y equipamiento, y se habían adaptado los marcos normativos para la operación de los nuevos procedimientos judiciales; sin embargo, los trabajos para el fortalecimiento de las tecnologías de información y comunicación, y de áreas como la defensoría pública tuvieron un menor avance en los últimos años.

Por su parte, a partir de los censos nacionales de gobierno del INEGI, en el marco del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, se encontró que la transición hacia el sistema acusatorio oral estuvo acompañada de un aumento en el número de fiscales y agentes del ministerio público, lo que permitió disminuir hasta cierto punto su carga de trabajo. Asimismo, con el NSJP las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada del proceso comenzaron a figurar como opciones relevantes en la resolución de los asuntos penales. No obstante, la mayoría de los indicadores de gestión analizados confirmaron diferencias importantes entre las entidades federativas; más aún, en algunos de ellos no se observaron cambios importantes respecto de los resultados obtenidos en el sistema de juicios tradicionales (o inquisitorio).

La reforma constitucional se fortaleció con cambios en la legislación a favor de los derechos de las víctimas que instauraron una serie de medidas para su atención integral. En este tema, la información disponible reveló rezagos importantes en el país para enfrentar adecuadamente esta problemática, desde insuficiencia de personal especializado, falta de capacitación, hasta carencia de infraestructura. Aun cuando algunas entidades realizaron esfuerzos por mejorar sus capacidades institucionales de atención a víctimas, se requiere de

mayor trabajo para el fortalecimiento de las mismas en cada estado y de la coordinación institucional en los tres órdenes de gobierno para hacer frente a la condición de victimización que prevalece en el país.

En la medida que el NSJP produzca los resultados esperados, ya sea que devenga de un proceso de procuración e impartición de justicia efectivo y expedito, o que se manifieste en el apoyo a las víctimas para tratar de recuperarles la tranquilidad luego de un hecho delictivo, los ciudadanos tendrán mayor confianza en las instituciones y una mayor propensión a denunciar los delitos, ejerciendo con ello sus derechos y sentando mejores condiciones de seguridad para la sociedad. Este fue uno de los objetivos estratégicos de la reforma.

En ese sentido, evaluar los efectos de la implementación del NSJP en la percepción de la población en el sistema es complejo, debido a que intervienen múltiples factores y a que los cambios no son inmediatos a la implementación de la acción pública. Modificar la percepción y el comportamiento de los usuarios suele requerir de un plazo largo, y esto puede explicar que al año 2015 no había evidencia de una relación entre la reforma penal y los niveles de confianza de la población en las instituciones de justicia.

En general, los resultados aquí presentados llaman a la necesidad de analizar con profundidad el proceso judicial para poder identificar las barreras que impiden un mejor desempeño del sistema. En años venideros, el seguimiento y la evaluación de los distintos indicadores del aparato de seguridad pública y justicia deben continuar siendo indispensables para documentar las fortalezas y debilidades de la acción gubernamental y mejorar con ello la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Ello requerirá de generar más y mejor información estadística que esté al alcance de todos, sociedad y gobierno, como un primer paso en el proceso de consolidación del sistema y en el cual se prevé requiera varios años para su transformación. Sólo con información confiable se podrá atender la demanda ciudadana de gozar de espacios donde prevalezca la seguridad y la justicia.