

2

ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

ARMANDO ISLAS DELGADILLO¹
SERGIO SESMA VÁZQUEZ²



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.³

Para hacer frente a esta problemática, el 18 de junio de 2008 los poderes ejecutivo y legislativo emprendieron una reforma constitucional⁴ 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.

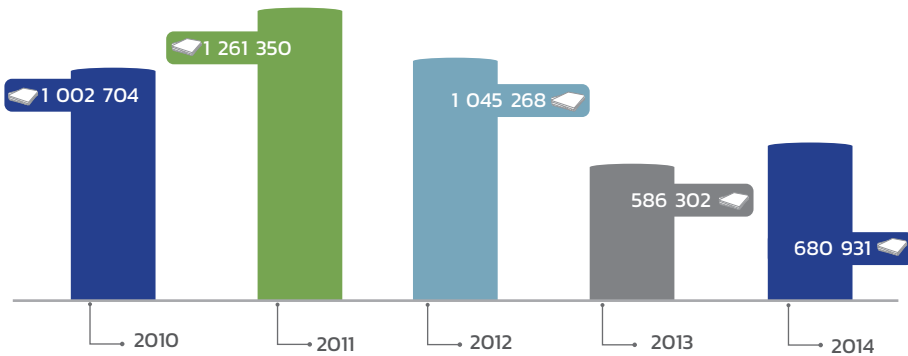
Actualmente el 100% de la población mexicana está cubierta por las reglas del nuevo sistema de justicia penal (NSJP); sin embargo, todos los asuntos judiciales que comenzaron antes del 18 de junio de 2016 en las instancias de justicia donde los procedimientos del nuevo sistema no habían iniciado su vigencia, 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.⁵ 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.⁶

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.⁷

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

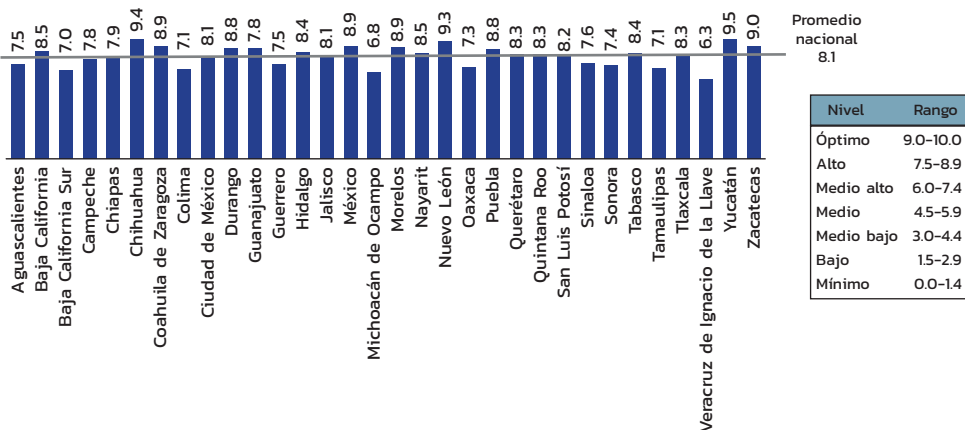
acceden a nuevos conocimientos, prácticas y competencias especializadas que exige la operación óptima del NSJP. En este indicador se considera la cantidad total de operadores que han recibido al menos un curso de capacitación básica en el NSJP, además de tomar en cuenta la calidad de los cursos.⁸

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.⁹

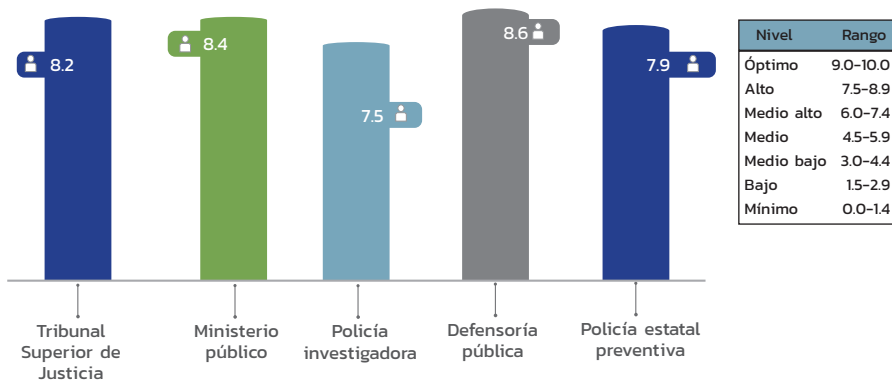
En el eje de gestión y reorganización institucional se valoraron las medidas de tipo organizacional que se llevaron a cabo en los sistemas estatales para adecuar sus procesos a la operación del NSJP.¹⁰ En este bloque se consideraron elementos relacionados con el desarrollo del Plan Estratégico de Implementación;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

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

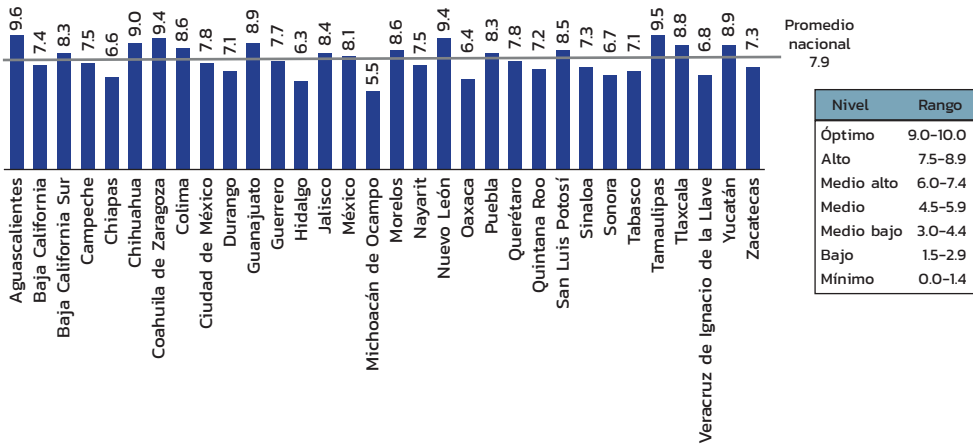


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.



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).

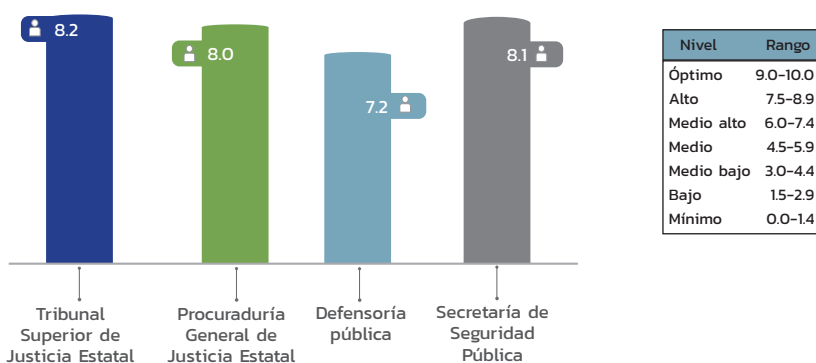
2.2.3 Tecnologías de la información y comunicación (TIC's)

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

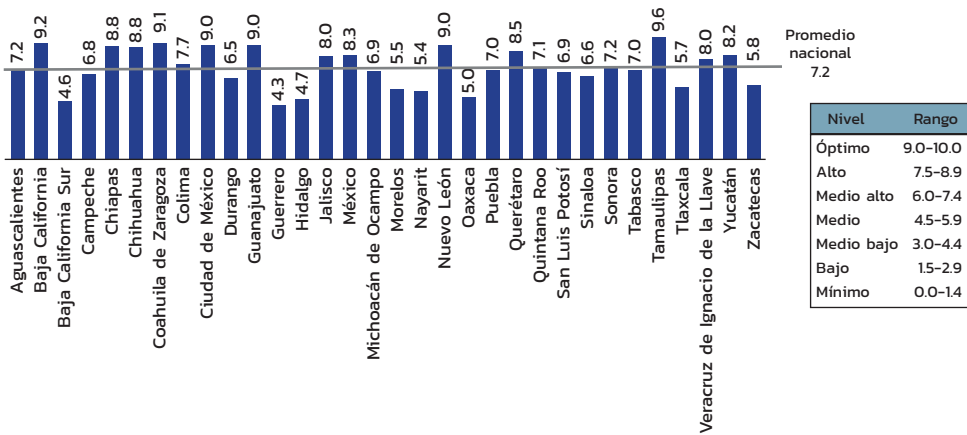
nuevo sistema. Por el contrario, Guerrero, Baja California Sur, Hidalgo y Oaxaca destacaron como los estados cuyos sistemas informáticos tuvieron -al primer semestre de 2016-, un nivel de avance medio o medio bajo en su implementación (Gráfica 6).

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

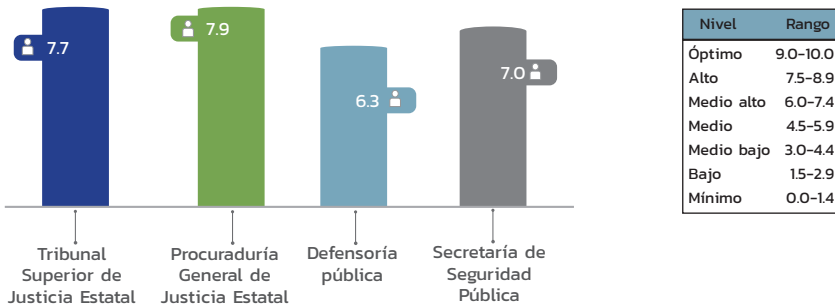


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.



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.¹²

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).

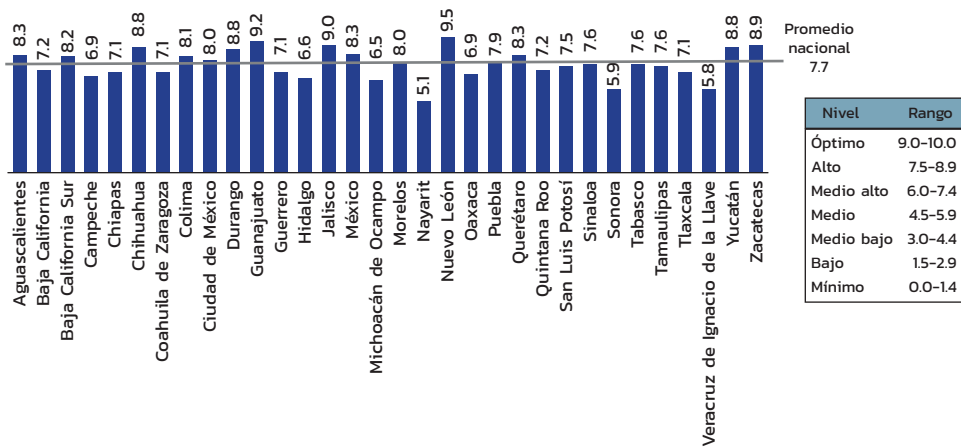
Otro signo claro de avances heterogéneos es la desproporción en la capacidad de atención y acceso al sistema de justicia, medido en términos de la cobertura de los principales operadores del sistema en las entidades federativas.

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

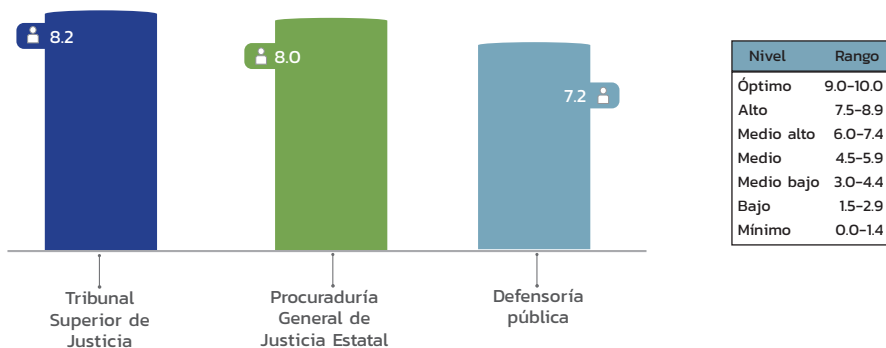


Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología para Clasificación y Estratificación de Entidades Federativas. Cifras al 9 de agosto de 2016.



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
Estados Unidos Mexicanos	1.7	9.6	2.3
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.

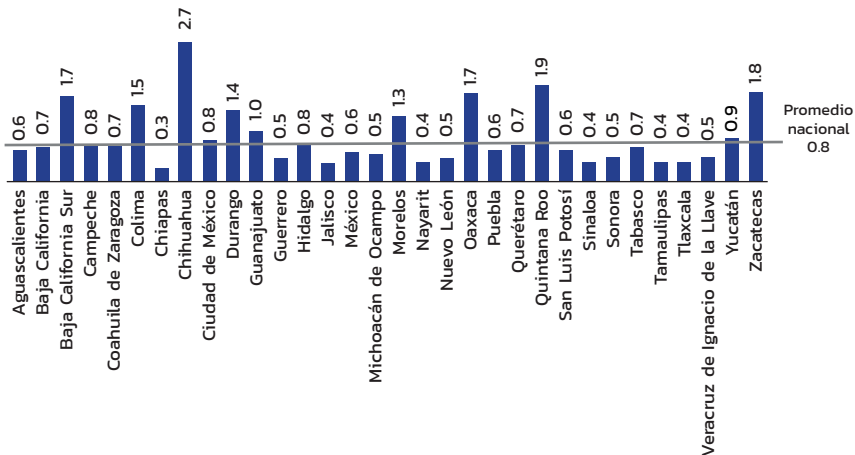
federativa. Chihuahua contó con casi 3 salas de oralidad penal por cada 100 mil habitantes, mientras que Chiapas, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, registraron tasas cercanas a 0.4, es decir, una sala por

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 resultado¹³ 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);¹⁴ 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]).¹⁵ 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.

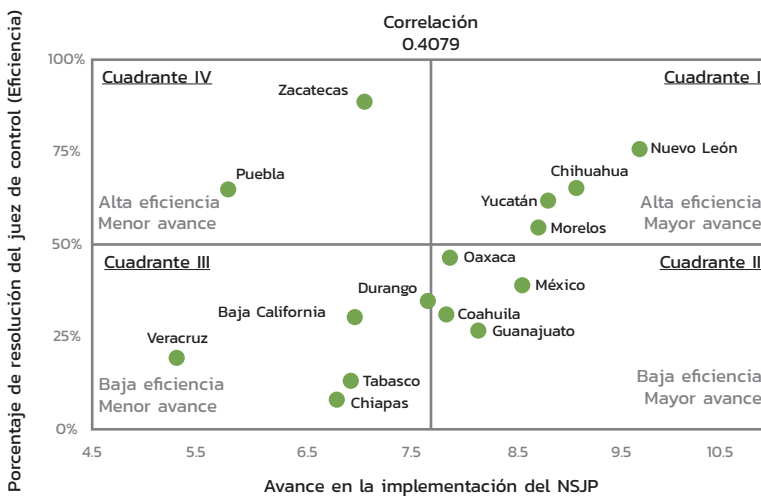
Respecto del desempeño de los Tribunales Superiores de Justicia, en la gráfica 11 se situaron los estados de Morelos, Yucatán, Chihuahua y Nuevo León dentro del cuadrante I, los cuales mostraron los mayores niveles de avance en la implementación así como los resultados más altos de resolución en el año 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.

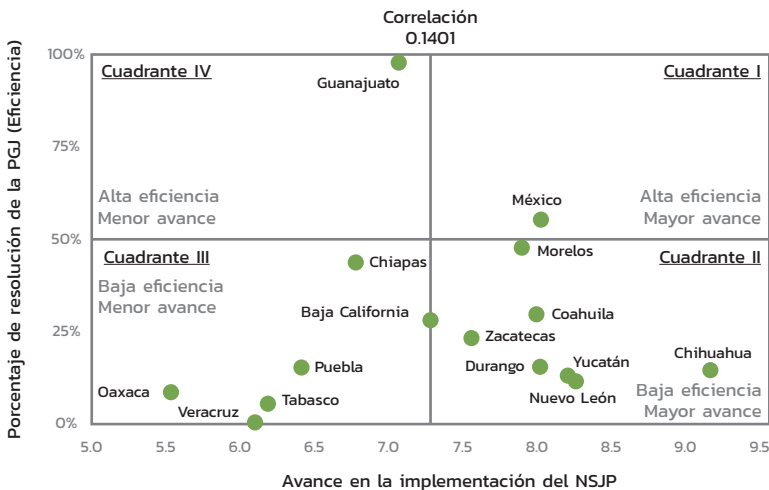
En el cuadrante III, se encontraron Durango, Baja California, Tabasco, Chiapas y Veracruz, los cuales se identificaron por un menor nivel de avance en la implementación y baja eficiencia terminal en el año 2014. Al respecto, Durango (1 856 días), Baja California (1 603 días) y Chiapas (1 056 días) fueron 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.

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.

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

- ¹ 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.
- ² 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.
- ³ 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.
- ⁴ 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.
- ⁵ 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.
- ⁶ 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.
- ⁷ 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 (Fecha de consulta 02 de septiembre de 2016).

⁸ *Ibidem*, 20.

⁹ 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).

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

¹¹ *Ibidem*, 32.

¹² *Ibidem*, 23.

¹³ 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.

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

¹⁵ 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 (Fecha de consulta 02 de septiembre de 2016).