

HALLAZGOS 2017

SEGUIMIENTO
Y EVALUACIÓN
DEL SISTEMA DE JUSTICIA
PENAL EN MÉXICO

#DebeSerIntegral



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Friedrich Naumann
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT



El sistema de justicia penal en la construcción de paz

- ¿Está contemplado entre las prioridades?



Hallazgos

desde la perspectiva
de política pública



Proceso de consolidación



Centrado en instituciones de seguridad pública y procuración de justicia

- Recursos distribuidos a policías, procuradurías/fiscalías, UMECAS, asesores de víctimas.
- **Exclusión de Poderes Judiciales y Defensorías Públicas**

SESNSP se encuentra limitado por su naturaleza jurídica y facultades legales



Ausencia de coordinación integral y falta de articulación

Sistemas de coordinación locales con esquemas divergentes

- **Solo 8 estados** cuentan con órgano de consolidación.
- **9 estados** trasladaron funciones de coordinación a Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública.
- **15 estados** mantienen órgano local.
- A nivel Federal solo el Poder Judicial Federal cuenta con **una unidad** para la consolidación.



Planeación aislada y focalizada

- Acciones **aisladas y sin articulación**.
- Acciones tendientes a superar brechas de implementación.

¿Seguimiento y evaluación?

- Los estados e instituciones registran de manera **heterogénea y arbitraria**, debido a la **ausencia de criterios** para el registro de la información.
- Inexistencia de la lógica del sistema acusatorio en el registro.
- No es posible realizar análisis que de trazabilidad a los casos, lo que imposibilita el seguimiento y evaluación integrales.



Distribución de recursos

Entre 2010 y 2016,
la SETEC distribuyó un total de \$4,173,317,985.02
entre todas las instituciones del sector justicia.

- Actualmente no existe un recurso destinado exclusivamente para el sistema de justicia penal que involucre a todas las instituciones

FASP 2017

Inversión federal: \$6,989,500,000.00 (77.5%)

Inversión estatal: \$2,033,016,574.00 (22.5%)

Total: \$9,022,516,574.01

De 10 programas de prioridad nacional,
6.4% fue destinado al denominado
“Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal
y sistemas complementarios”

Otros programas de prioridad nacional podrían contener subprogramas que impacten al sistema de justicia penal, como:

1. Profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública (capacitaciones de primer respondiente o policía procesal).
2. Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia.
3. Fortalecimiento de la Autoridad Administrativa Especializada del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes
4. Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos

FORTASEG 2017

Inversión de

\$5,905,980,016

entre programas de prioridad nacional.

4.6% fue destinado al programa
“Implementación y desarrollo
del sistema de justicia penal”



Fideicomiso Banobras (5 mil millones)

- Estuvo inactivo durante 2017.
- Recursos disponibles sin uso:** 325.6 millones de pesos (por intereses generados).
- No se dio intervención oportuna al Secretariado Ejecutivo por parte de la SHCP.



Cooperación internacional

- Importante inversión de recursos para apoyar la implementación y consolidación.
- La “Iniciativa Mérida” ha asignado más de 247 millones de dólares para apoyar a México en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal.
- En 2016, USAID contó con aprox. 94 millones de dólares para su portafolio de Estado de derecho, apoyando principalmente en la transición al sistema penal acusatorio a nivel estatal.

**¿Cómo ha impactado el apoyo
de la cooperación internacional?**



¿Cuáles son las **prioridades de los gobiernos locales** en la inversión de recursos para la consolidación del SJPA?



Hallazgos

sobre capacidades
institucionales y resultados
de la operación



¿Impunidad Institucionalizada?



Marco normativo

1

Las decisiones y criterios de los Tribunales Federales han impactado la operación y muchas veces son inconsistentes con los principios del SJPA.

- Jueces privilegian forma sobre fondo.
- Decisiones tienden a formalizar y prolongar los procesos

2

La existencia de ciertas decisiones divergentes con los principios y valores del modelo acusatorio debe alertar sobre la relevancia del Poder Judicial en la consolidación del sistema acusatorio.

- Su uso excesivo ha provocado la paralización y prolongación de los procesos.
- Implica que un tercer juez revise un caso de manera escrita, sin llevar a cabo una valoración a partir de lo que las partes argumentan en las audiencias.

Capacidades institucionales

Procuradurías y Fiscalías

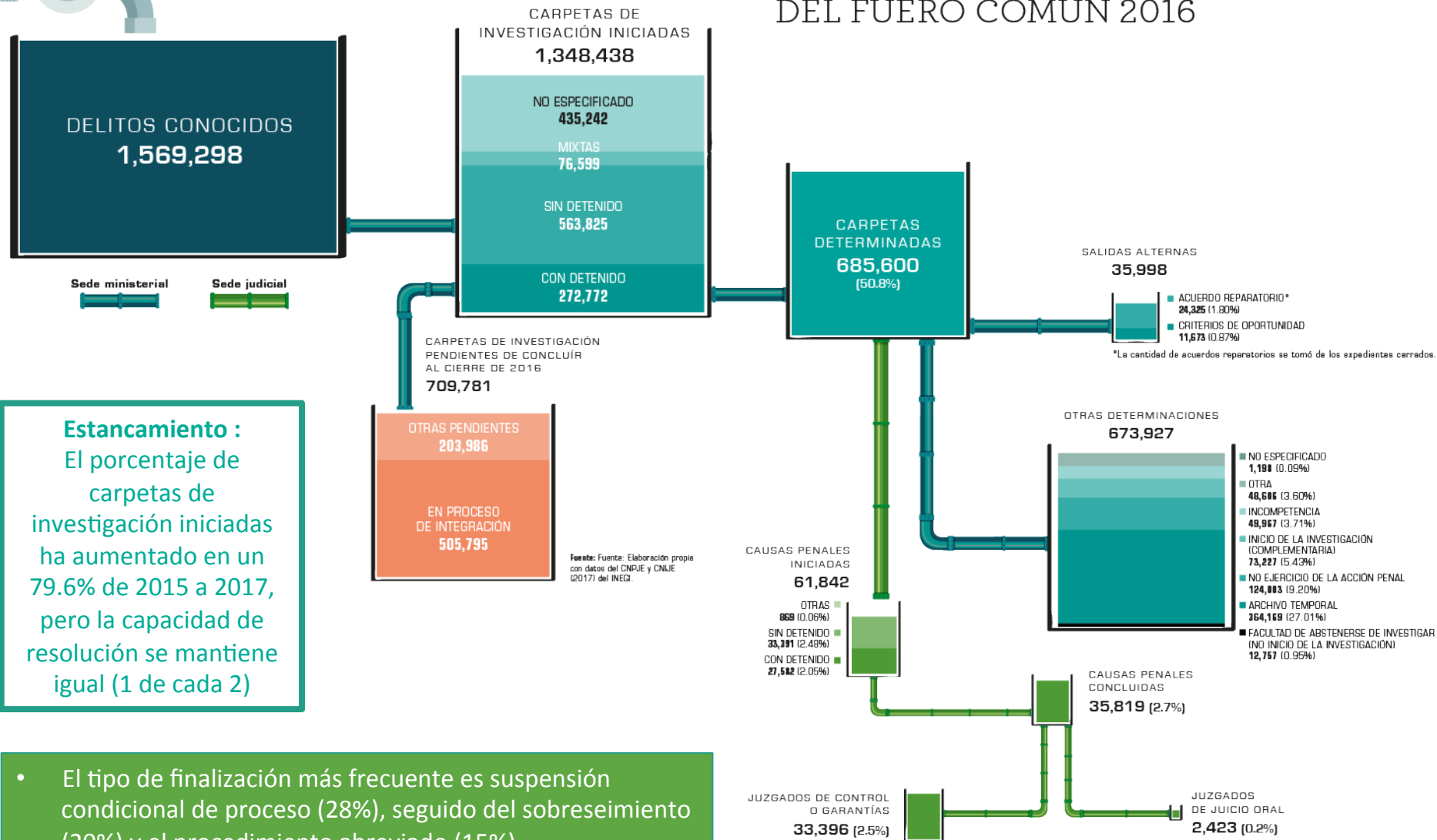
- Esfuerzos concentrados en el procesamiento de volumen de casos ingresados. Tres modelos identificados:
 - ① Atención Temprana
 - ② Tres pisos
 - ③ Demanda diferenciada
- Inexistencia de modelo de investigación criminal acorde a necesidades del sistema acusatorio.
- 75% de las entidades federativas evolucionaron de procuradurías a fiscalías, pero con **cambios menores en su diseño institucional.**

Poderes Judiciales

- Tendencia a profesionalización de administrador de juzgados (separación de funciones administrativas de jurisdiccionales).

→ **43.8% de los poderes judiciales cuentan con un administrador separado de las funciones de un juez.**
- Problemas en la gestión:
 - ① Dilación
 - ② Diferimiento
 - ③ Segmentación
- Los principales problemas son consecuencia de las insuficientes capacidades de los operadores para conducirse en las audiencias.

FLUJO PROCESAL PENAL DEL FUERO COMÚN 2016



Estancamiento :
El porcentaje de carpetas de investigación iniciadas ha aumentado en un 79.6% de 2015 a 2017, pero la capacidad de resolución se mantiene igual (1 de cada 2)

- El tipo de finalización más frecuente es suspensión condicional de proceso (28%), seguido del sobreseimiento (20%) y el procedimiento abreviado (15%).
- Solo el 10% de los casos terminan en un juicio oral.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos del CNPUE y CNUE (2017) del INEGI.

Defensorías públicas locales

Capacidades institucionales

- En la mayoría de los estados no se ha constituido un modelo organizacional que fortalezca las capacidades de la defensa.
- Sólo un escaso número de defensorías cuentan con personal de apoyo a la investigación.
- Los defensores públicos tienen en promedio una **carga de trabajo de 209 imputados representados** al mismo tiempo.
 - En Nuevo León la carga de trabajo alcanza 854 imputados representados por defensor

Resultados de operación

- En promedio, tres de cada diez imputados representados por los defensores (32.1%) fueron vinculados a proceso.
- En promedio se impuso prisión preventiva oficiosa al 20.5% de los imputados representados. En algunos estados ese porcentaje supera el 40%



UMECAS

En promedio nacional, la prisión preventiva es la medida cautelar que se solicita en mayor medida por el MP (**26.4%**), seguido de presentación periódica (**16.3%**), y garantía económica (**10.6%**).

Del total de medidas cautelares que son concedidas por los jueces, **38.9%** es prisión preventiva, seguida de presentación periódica (**22.4%**).

A pesar de que en las 32 entidades federativas existe una UMECA, únicamente 5 tienen un nivel de avance alto, mientras que **11 tienen un nivel de desarrollo bajo o muy leve**. El resto de los estados cuenta con un nivel de avance medio.



Seguridad pública



En **2017, solo 26.8%** del estado de fuerza nacional fue capacitado en funciones de primer respondiente.



Actualización y simplificación del IPH basado en diagnóstico y aplicación piloto:

1. Formato más amigables para el policía
2. Simplificación de secciones obligatorias
3. Eliminación de secciones repetitivas y reducción de reactivos
4. Eliminación de lenguaje técnico

Atención a víctimas

Poca claridad sobre la ubicación y distribución de los servicios de atención jurídica a víctimas.


La mayoría de las Comisiones Estatales Ejecutivas de Atención a Víctimas **solo cuentan con áreas de atención jurídica.**

Un número importante de Comisiones Estatales de Atención a Víctimas **no están preparadas ni cuentan con personal suficiente**, ni insumos institucionales, para brindar la atención a víctimas.

Solo se cuenta con 23% de los Asesores jurídicos necesarios para atender a 24 millones de víctimas (CEAV) (Actualmente se cuenta con 699 asesores jurídicos)


Instituciones federales

PGR

 **Apoyo del BID**, y de expertos para el fortalecimiento institucional desarrollo de un Modelo de operación tipo basado en:


1. Priorización
2. Persecución estratégica

 Proceso aún **en construcción**

 Fortalecimiento de la Agencia de Investigación Criminal:

- Creación de nuevas unidades
- Investigaciones cibernéticas y operaciones tecnológicas
- Combate al delito de secuestro
- Oficina Nacional de Política de Drogas
- Sistema Único de Información Criminal
- Servicio Profesional de Carrera

Poder Judicial de la Federación


 Evolución de figura de juez administrador.

1. El sistema ya cumple con el margen de actuación requerido por el sistema acusatorio

2. La gestión ya no requiere acompañamiento de un juez

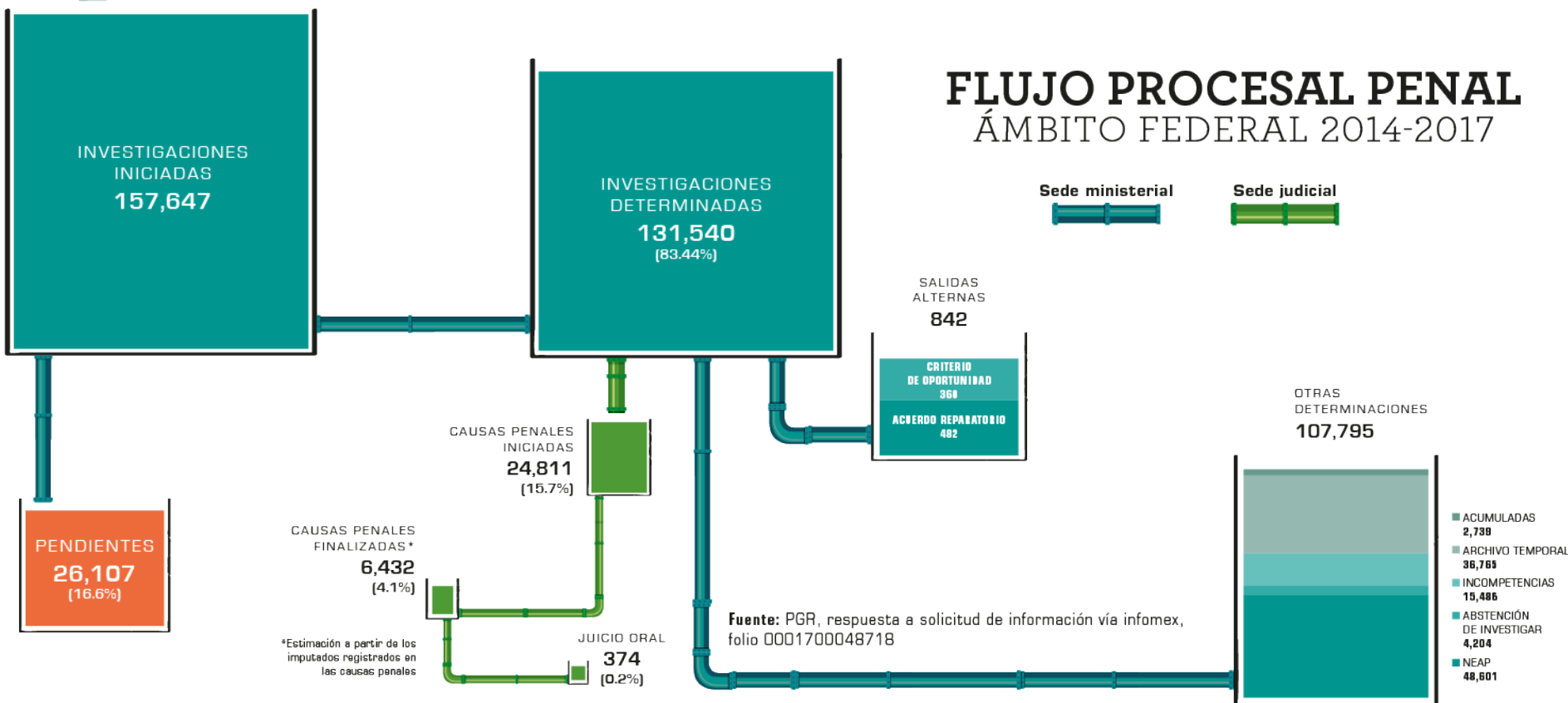
 Apoyo de gestión con tecnología

 Seguimiento continuo de la operación.

 Problemas identificados:

1. Diferimiento imputable a todos los operadores
2. Procedimiento para realizar notificaciones

FLUJO PROCESAL PENAL ÁMBITO FEDERAL 2014-2017





Instituciones federales

Defensoría Pública

- La defensoría pública a nivel federal se encuentra en mejores condiciones que las defensorías locales.
- Se encuentra en desventaja frente a las demás instituciones federales.
- **Los defensores públicos federales representan en promedio 93 imputados al año y tienen asignados en promedio 85 asuntos.**

Policía Federal

- Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso no funciona ni opera de forma óptima.
- Impacto negativo para lograr el propósito de minimizar el uso de la prisión preventiva:
 - 1. Los ministerios públicos federales solicitaron la prisión preventiva como medida cautelar en 72% de los casos.**
 - 2. De las medidas cautelares impuestas por el Poder Judicial de la Federación, la mayoría fue prisión preventiva (43%), lo que provoca que gran parte de la población penitenciaria se encuentre en espera de sentencia.**



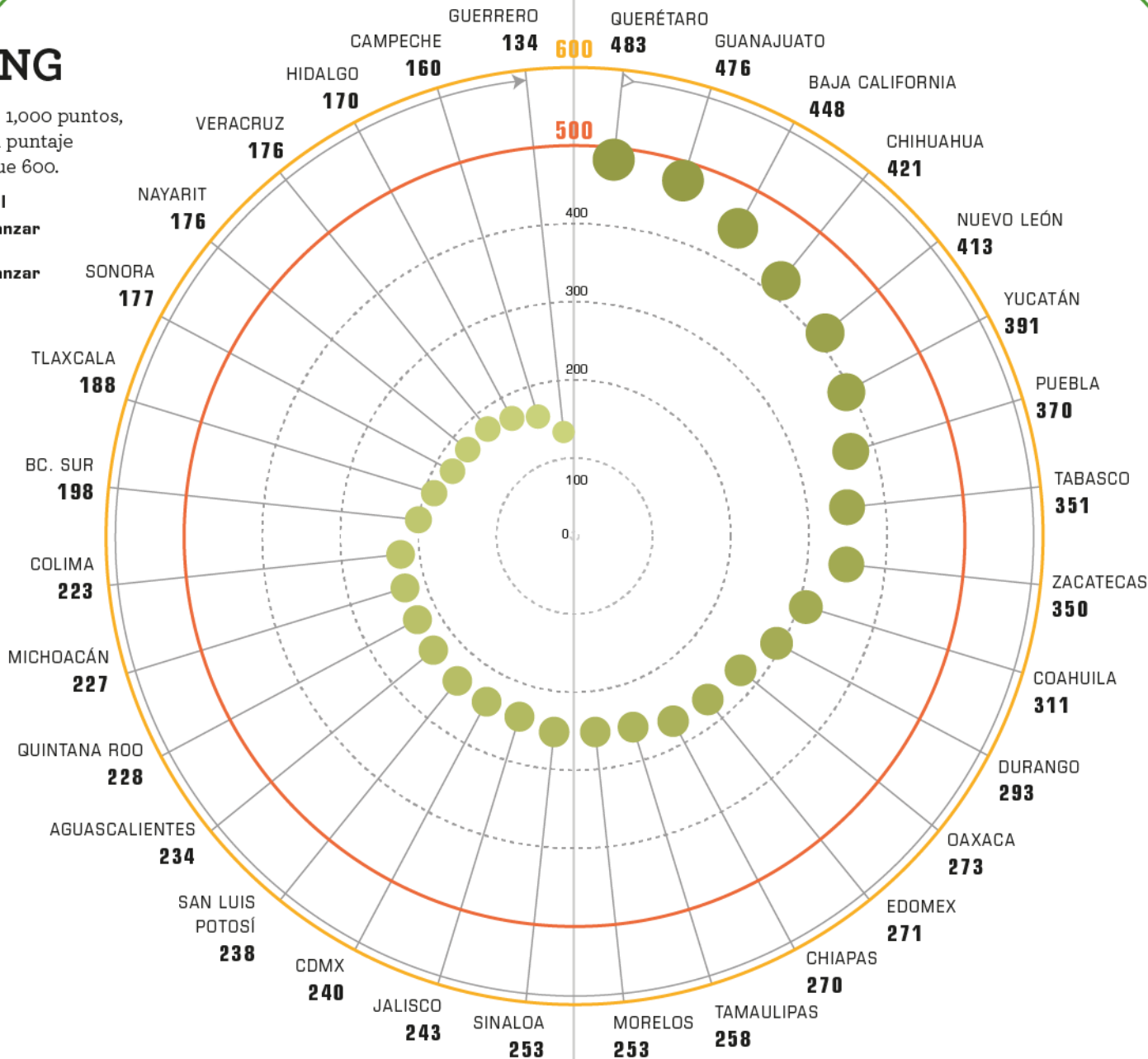
Ranking

de avance en el proceso
de consolidación

RANKING

El estándar ideal es 1,000 puntos, pero para este año el puntaje máximo a alcanzar fue 600.

- Estandar Ideal
- Puntaje a alcanzar (2017)
- Puntaje a alcanzar (2016)



1,000

1,000

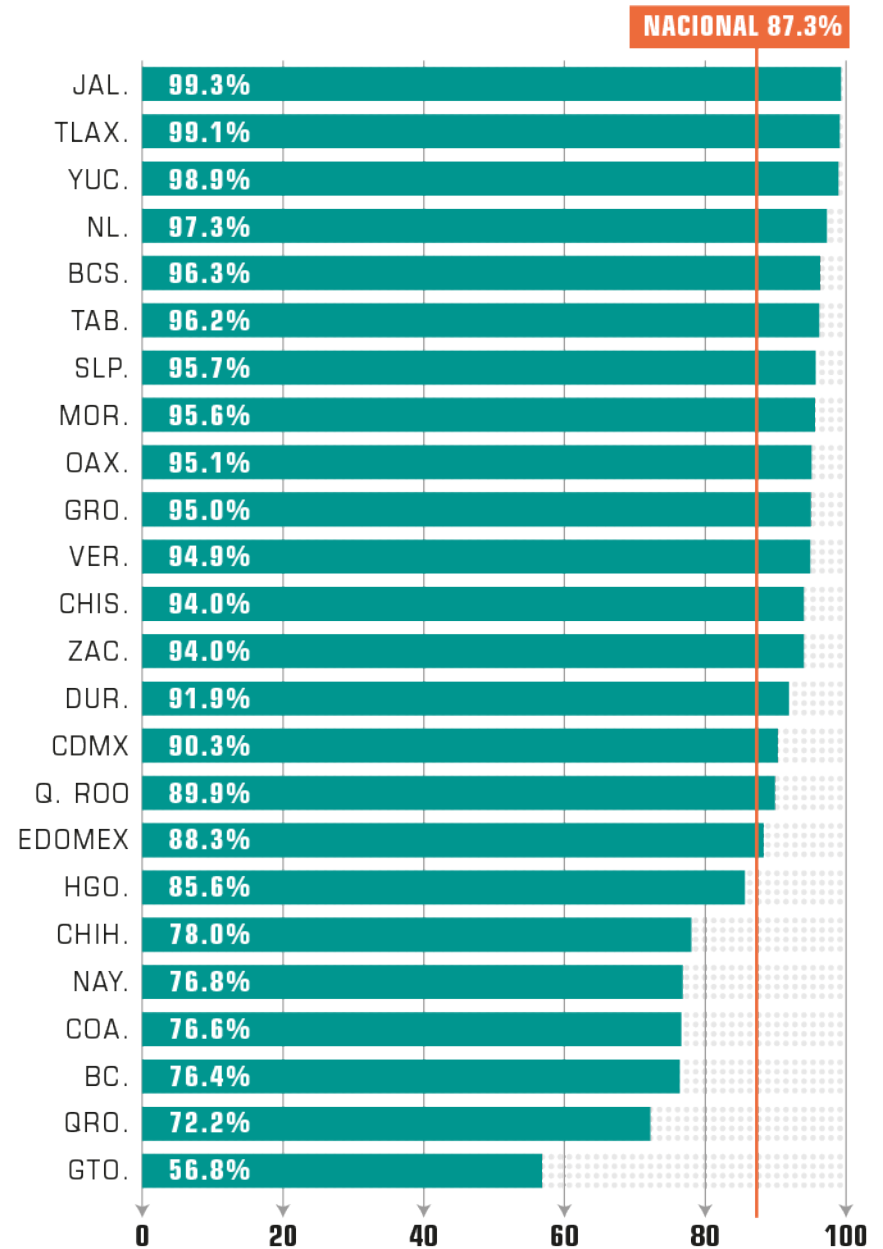


Índice de impunidad

en el sistema de justicia penal acusatorio

Índice de impunidad

Los resultados indican que existen niveles de impunidad generalizada en las entidades federativas analizadas, pues incluso el estado “mejor calificado” presenta un índice cercano al **60%**, mientras que el promedio nacional supera el **80%**.





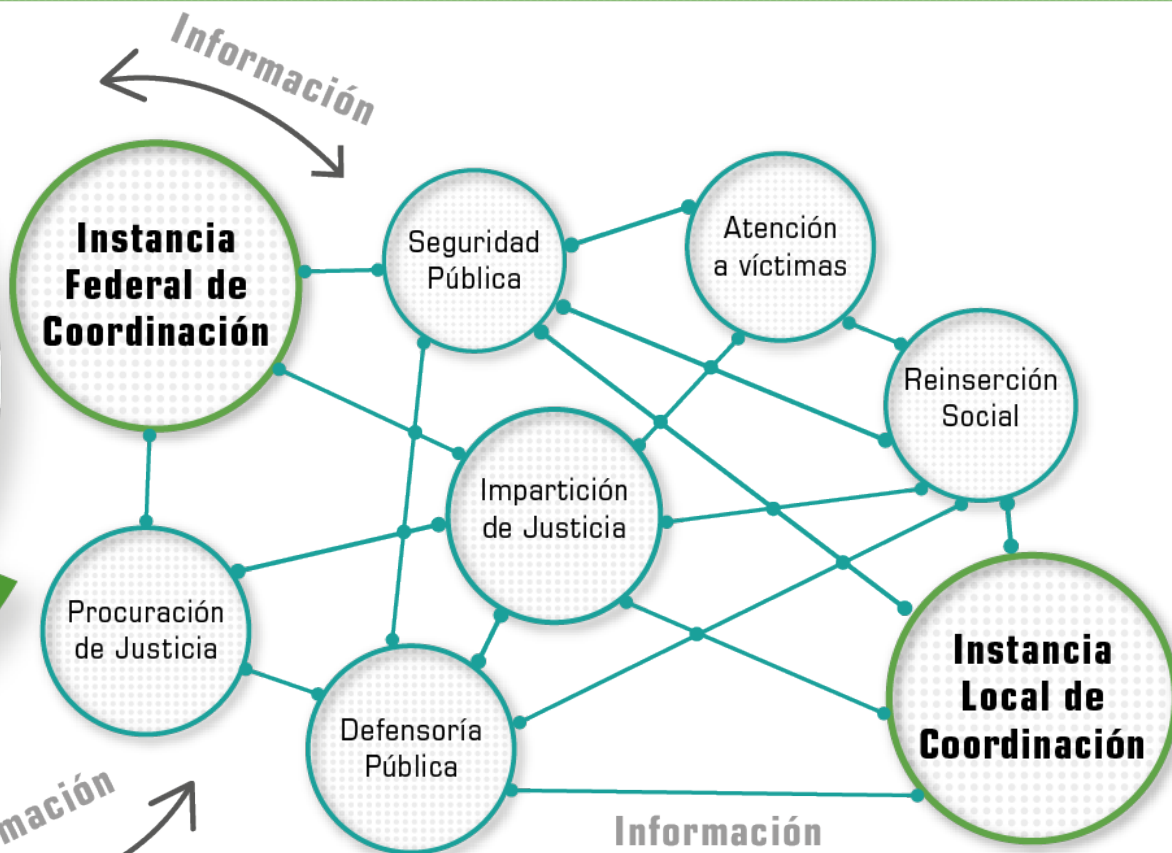
RECOMENDACIONES

Recomendaciones

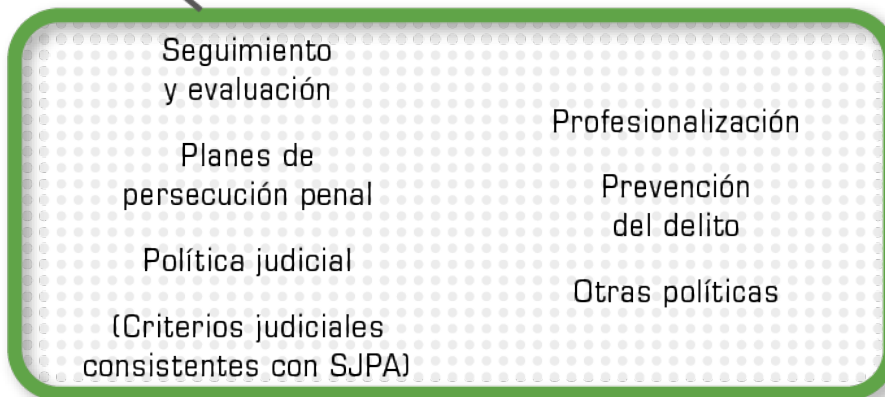
Creación de una Instancia de coordinación nacional

Seguimiento y evaluación

- Desarrollo de una política articuladora de seguridad y justicia
- Desarrollo de un nuevo modelo de procuración de justicia
- Profesionalización de los operadores del sistema de justicia
- Enfatizar la relevancia del rol de los Poderes Judiciales y el impacto de los criterios judiciales en la operación



Políticas Nacionales



Políticas Específicas