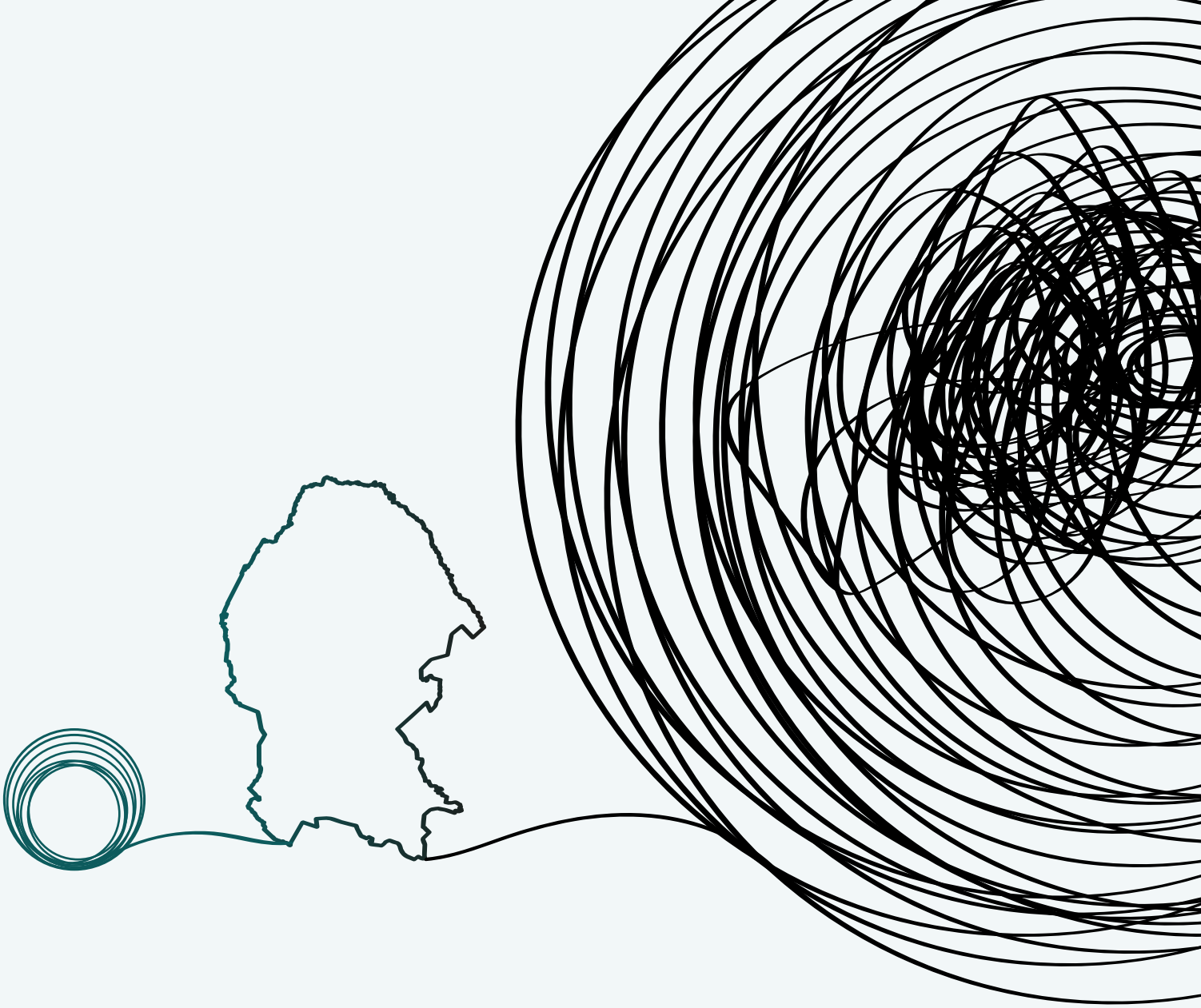


Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Coahuila

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
México Evalúa CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
FRIEDRICH NAUMANN STIFTUNG Für die Freiheit. México

Contenido

2 **Introducción**

3 **Capítulo 1: Metodología**

5 **Capítulo 2: El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?**
5 Antecedentes
6 Descripción general
7 Aspectos generales por institución

10 **Capítulo 3: Condicionantes: ¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?**
10 Introducción
11 3.1 Normatividad
11 3.2 Instancia de coordinación Técnica Estatal
13 3.3 Sistema de planeación
15 3.4 Proyección y uso de los recursos financieros
17 3.5 Sistema informático
20 3.6 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas
22 3.7 Cooperación internacional
22 3.8 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020
22 Conclusiones de los condicionantes

24 **Capítulo 4: Habilitantes: ¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?**
24 Introducción
25 4.1 Infraestructura
25 4.2 Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera
27 4.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales
28 4.4 Modelos de investigación
29 4.5 Servicios periciales
29 Conclusiones de los habilitantes

30 **Capítulo 5: Resultados: ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?**
30 Introducción
30 5.1 Incidencia delictiva
32 5.2 Desempeño del sistema
41 5.3 Índice de Impunidad Estatal
43 Conclusiones de los resultados

45 **Capítulo 6: Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local**

49 **Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones**
49 7.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes
50 7.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

Introducción

Si bien la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal representó un cambio a nivel país en el modelo para la atención y resolución de conflictos penales, cada orden de Gobierno, tanto federal como en las 32 entidades federativas, ha avanzado de manera paulatina y diferenciada en su implementación y consolidación.

Partiendo de lo establecido en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), el sistema de justicia acusatorio, oral y adversarial encuentra algunas diferencias y particularidades en el andamiaje institucional y normativo de cada estado –por ejemplo, el código penal, el carácter de las procuradurías o fiscalías, la ubicación orgánica de las defensorías y comisiones de víctimas–. ¿Qué implica este hecho con respecto a su funcionamiento y los resultados esperados?

Para responder esta interrogante hemos desarrollado 'capítulos locales' del reporte *Hallazgos.* A través de ellos realizamos una evaluación más profunda y detallada de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y los resultados del sistema de justicia penal en varios estados. El año pasado iniciamos con Nuevo León, Coahuila y Ciudad de México; este año adicionamos Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Nayarit.

La serie de análisis nos permite conocer de manera objetiva y a partir de fuentes de información primaria el estado del sistema de justicia penal (SJP) de cada entidad en cuestión, desde una perspectiva sistémica y de política pública. En estos capítulos también examinamos los cambios en los resultados del sistema con respecto al año anterior y los promedios nacionales.

Asimismo, identificamos y describimos buenas prácticas de cada sistema de justicia penal a nivel estatal, lo que contribuye a su visibilización y posible réplica por parte de los otros estados. Se trata de un genuino ejercicio de gestión y difusión de conocimiento desde la práctica.

Con este nivel de detalle los resultados que aquí presentamos facilitan la identificación de aspectos de mejora de cada sistema de justicia local, sobre los cuales realizamos recomendaciones de política pública conforme a parámetros generales y estándares internacionales, y reconociendo las necesidades específicas de cada contexto social. Además, en esta edición presentamos los resultados de la encuesta telefónica a población abierta que realizamos en 2020, sobre conocimiento, percepción y experiencia en relación con el sistema de justicia penal a nivel local.

Presentamos los resultados de la evaluación del SJP de Coahuila para 2020.

CAPÍTULO
1

Metodología

Para la evaluación del SJP a nivel local tomamos como base la metodología del reporte *Hallazgos* a nivel nacional, que está enfocada en el seguimiento del sistema como una política pública, en la que tienen que confluir determinados condicionantes, habilitantes y resultados[1].

La metodología tiene una lógica sistémica e integral del sector justicia. Con ella se pueden abordar las funciones de seguimiento y evaluación, así como observar y dimensionar los indicadores de cada institución en lo particular, sin perder de vista que para alcanzarlos es menester que se cumpla una serie de condiciones previas. Otros criterios definitorios de la metodología son:

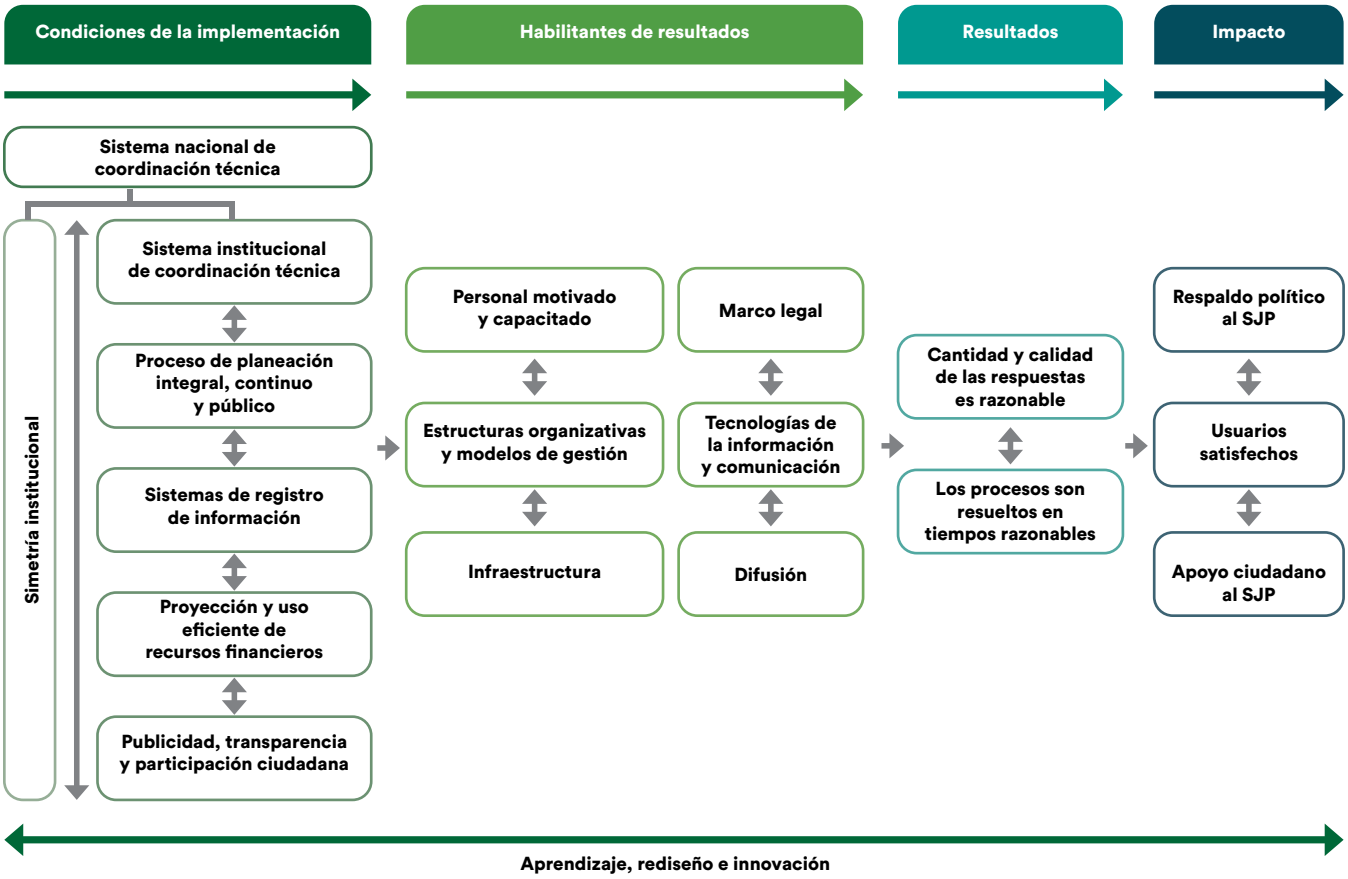
- **Priorización de la calidad frente a la cantidad**. Se otorga una mayor ponderación a la calidad de los servicios y procesos que al cumplimiento de plazos o la magnitud de las acciones realizadas.

- **Enfoque ciudadano**. La perspectiva del usuario es un criterio transversal de evaluación en todo el proceso, pues el sector justicia tiene como objetivo hacer uso eficiente de sus recursos para brindar servicios de la mejor calidad posible, garantizando los derechos humanos de todas las partes involucradas.

- **Máxima publicidad**. El análisis se alimenta de información pública; está hecho para ser utilizado por la sociedad civil.

1 Para conocer más detalles sobre la metodología de *Hallazgos*, ver: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf

Figura 1. **Planteamiento conceptual de la metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México**



Fuente: CIDAC (2016).

Como se puede observar en la Figura 1, la metodología tiene una estructura integrada por cuatro componentes: *condicionantes* de la implementación, *habilitantes* de la operación, *resultados* e *impacto* de la operación. Cada componente se desagrega en ámbitos y subámbitos, dentro de los cuales se utiliza una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos para ilustrar el estado de avance y desempeño del SJP.

Las fuentes de información que se utilizaron son de dos tipos principales: 1) respuestas a las solicitudes de acceso a la información presentadas por México Evalúa a cada institución de cada estado; 2) documentación y bases de datos oficiales disponibles en medios digitales[2].

El periodo de análisis para la evaluación corresponde del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

2 Cabe señalar que, para algunos indicadores analizados del SJP de Coahuila, se utilizaron los datos recopilados a través de las respuestas a las solicitudes de información pública presentadas por México Evalúa, a diferencia del reporte Hallazgos Nacional donde se utilizaron fuentes de acceso público que permiten obtener datos para todas las entidades del país. Por esta razón pueden existir variaciones en los resultados de los indicadores.

CAPÍTULO
2

El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

Antecedentes

El 19 de octubre de 2012 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Coahuila* la Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con el objetivo de establecer la ruta de transición al nuevo sistema de justicia y de indicar cuáles son las autoridades encargadas y sus responsabilidades. Asimismo, previó la formación del Consejo Coordinador, encargado de articular los esfuerzos en esta materia.

El Consejo de Coordinación es la máxima autoridad en la coordinación de acciones para la implementación del sistema de justicia en el estado, y tiene el objetivo de "analizar, establecer y definir la política, estrategias y acciones de colaboración y coordinación necesarias para implementar el Sistema en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Se integra por representantes de los tres poderes locales, así como por representantes de los sectores social y privado.

La implementación y ejecución de los acuerdos y determinaciones tomados por el Consejo están a cargo de la Comisión para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Coahuila, que es una unidad desconcentrada adscrita al despacho del gobernador, con autonomía administrativa, técnica, operativa y de gestión.

Al frente de la Comisión está un comisionado, quien es nombrado y removido por el presidente del Consejo de Coordinación.

Con el fin de organizar la planeación de acciones, la ley contempló la elaboración de los siguientes instrumentos:

1. El Plan Rector: instrumento indicativo de planeación diseñado para la implementación gradual e integral del sistema en el estado.

2. Los instrumentos de planeación y programación de proyectos y acciones de carácter general: aquéllos cuya ejecución requiera de la coordinación y concurrencia de los tres poderes del estado.

3. Los instrumentos institucionales de programas, proyectos y acciones de cada uno de los poderes: aquéllos que se derivan del Plan Rector y cuya ejecución corresponde a las dependencias, entidades u órganos de cada uno de los tres poderes.

También se contemplaron las siguientes etapas para el proceso de implementación:

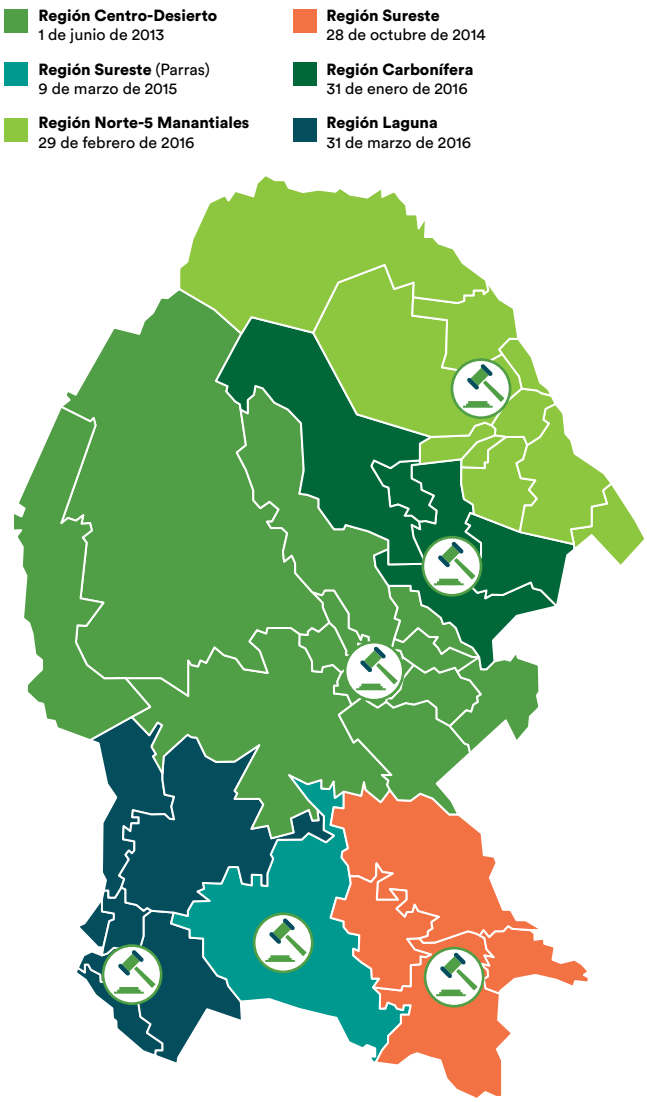
1. De planeación y programación
2. De análisis jurídico y normatividad
3. De capacitación
4. De difusión y transparencia
5. De infraestructura y equipamiento
6. De equipamiento y tecnologías de la información
7. De evaluación y seguimiento de las reformas al Sistema

Para la implementación del nuevo sistema de justicia penal se dividió al estado en seis regiones, en las que arrancó la implementación en distintas fechas:

- Región Centro-Desierto, a partir del 1 de junio de 2013
- Región Sureste, 28 de octubre de 2014
- Región Sureste (Parras), 9 de marzo de 2015
- Región Carbonífera. 31 de enero de 2016
- Región Norte 5 Manantiales, 29 de febrero de 2016
- Región Laguna, 31 de marzo de 2016.

La etapa de implementación se inició en 2012 y concluyó en 2016. Durante ese tiempo se realizó la armonización jurídica, que incluyó la creación de 12 nuevos instrumentos, así como la reforma y reorganización de seis instrumentos locales. Se destacan la reforma a la Constitución del Estado, la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado y la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

La etapa de consolidación del sistema de justicia penal se inició en junio de 2016, y tiene por objetivo fortalecer y concretar el esfuerzo desarrollado durante la etapa de implementación. Se mantienen las figuras del Consejo y la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.



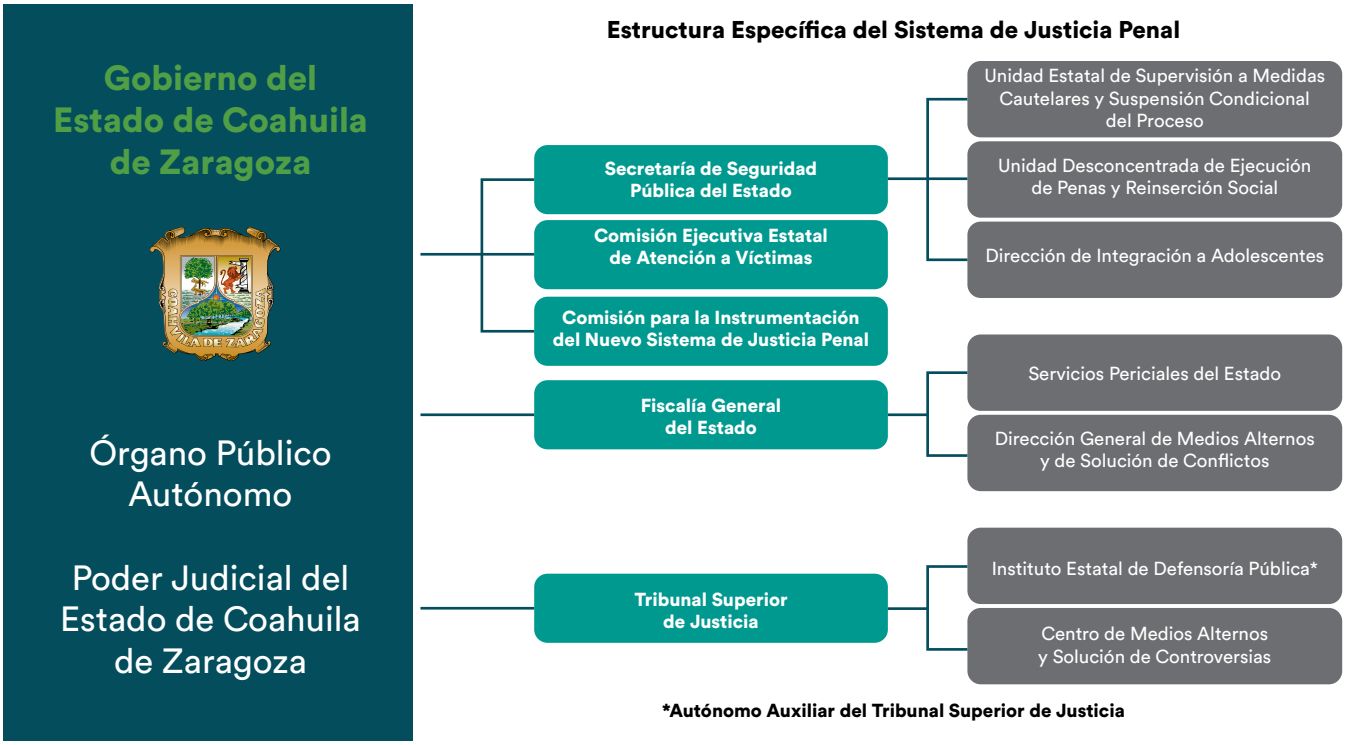
Fuente: Quinto informe de Gobierno 2011-2017.

Coahuila dio inicio a esta etapa reforzando la alianza y colaboración con organizaciones de la sociedad civil e instancias nacionales e internacionales para la evaluación y mejora del sistema penal. Entre ellas, se cuentan México Evalúa, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Impunidad Cero y Jurimetría.

Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, que determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, la operatividad de éste es distinta en

Figura 2. **Sistema de Justicia Penal en Coahuila**



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

cada entidad federativa, porque en principio depende de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal.

La Figura 2 representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Coahuila, en relación con la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

Fiscalía

La Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza es un organismo público constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, que dirige la investigación y persecución de los hechos considerados por la ley como delitos, desde el 12 de septiembre de 2017, cuando fue publicada su Ley Orgánica[3]. El titular de la Fiscalía es designado por el Congreso del estado previa convocatoria pública abierta. Se cuenta con 20 días para integrar una lista de al menos 10 candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual es enviada al Ejecutivo local para que seleccione una terna. Posteriormente el Congreso, con base en la terna y tras la comparecencia de las personas propuestas, designa al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Desde el 19 de octubre de 2017 Gerardo Márquez Guevara es el fiscal general de Coahuila de Zaragoza, y su periodo es de siete años, finalizando el 19 de octubre de 2024.

Poder Judicial

El Poder Judicial del Estado de Coahuila se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los Tribunales Distritales, en los Tribunales Laborales, en los juzgados de Primera Instancia y en el Consejo de la Judicatura[4]. El presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura es el magistrado Miguel Felipe Mery Ayup, designado el 18 de diciembre de 2020 para el período 2021-2025.

3 Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el *Periódico Oficial*, el martes 12 de septiembre de 2017. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa256.pdf

4 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el *Periódico Oficial*, el martes 11 de diciembre de 1990. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa61.pdf

El presidente es electo por el Pleno mediante votación secreta. Cada cinco años, en la última sesión del Pleno que corresponda al periodo, se realiza la elección del nuevo presidente, quien inicia sus funciones a partir de la primera sesión tras su elección.

La institución cubre el estado a través de ocho distritos judiciales, con presencia en distintos municipios. En el sistema de justicia penal acusatorio opera con siete juzgados y 218 funcionarios, de los cuales 31 son jueces de control y de juicio oral, y tres jueces de ejecución. El resto es personal administrativo.

Respecto a la segunda instancia, las salas civil y familiar, penal y regional son los órganos encargados de conocer y resolver los recursos de apelación presentados en contra de las sentencias definitivas por los jueces de primera instancia. Asimismo, se cuenta con cuatro Tribunales Distritales.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de Defensoría Pública de Coahuila de Zaragoza (IEDP) es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, con autonomía técnica, operativa y de gestión en el desempeño de sus funciones[5]. El titular de la dirección general del instituto funge como su representante legal y es designado y removido por el Consejo de la Judicatura. Desde el 9 de febrero de 2021 funge como director José Guadalupe Martínez Valero.

El IEDP tiene cobertura en todo el estado. Se distribuye en ocho delegaciones: Acuña, Monclova, Parras de la Fuente, Piedras Negras, Sabinas, Saltillo, San Pedro y Torreón, en las que trabajan 197 funcionarios, incluyendo los que ejercen tareas de defensa pública, investigación, trabajo social y trabajo administrativo.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila (SSP) es una dependencia de la administración pública estatal centralizada cuyo titular es designado por el Ejecutivo estatal[6]. Desde el 20 de enero de 2020 el puesto de secretaria de Seguridad Pública lo ocupa Sonia Villarreal Pérez, sin que tenga un periodo definido para la duración en el cargo.

Dentro del Sistema Estatal de Seguridad Pública las corporaciones policiales son:

- La Policía del estado, que es la corporación policial a cargo de la Secretaría de Seguridad.
- El Grupo Especializado de la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia (PRONNIF), que se conforma con elementos de la Policía del estado, Policía Investigadora y policías preventivas municipales, previo convenio de colaboración que se celebre entre las partes.
- Los grupos especializados de policía metropolitana que se conforman con elementos de la Policía del estado y, cuando así se convenga con los ayuntamientos respectivos, con integrantes de las policías preventivas municipales[7].

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Coahuila se creó en 2014. Tiene como principal obligación atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal, dando prioridad a aquellos hechos considerados como graves violaciones de derechos humanos.

La Comisión Ejecutiva es el órgano operativo del Sistema Estatal de Atención y Protección a Víctimas en el ámbito local, la cual se constituyó como un organismo público descentralizado, no sectorizado, de la Administración Pública Estatal. Cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y goza de autonomía técnica y de gestión, así como de autonomía financiera.

El proceso para designar al titular de la presidencia de la Comisión Ejecutiva consta de tres momentos[8]: 1) el Eje-

5 Ley del Instituto Estatal de Defensoría Pública, Ley publicada en el *Periódico Oficial* el viernes 22 de marzo de 2013. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa191.pdf

6 Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el Periódico Oficial el miércoles 25 de noviembre de 2020. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa279.pdf

7 Según el "Diagnóstico 2020. Programa para el Fortalecimiento del Estado de Fuerza y Capacidades Institucionales de los Cuerpos Policiales Estatales y Municipales", elaborado por la SSP, uno de los principales objetivos en el trazados en el Plan Estatal de Desarrollo en materia de seguridad se orienta a integrar un mando único, con esta intención con fecha 25 de enero de 2019, el Consejo Estatal de Seguridad suscribió el acuerdo por el cual los municipios someterían a la aprobación de sus cabildos la suscripción y adhesión a dicho convenio, de acuerdo a lo reportado en el diagnóstico del "Programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales estatales y municipales" elaborado por el estado de Coahuila en 2020, 35 de los 38 municipios cuentan con la Figura del Mando Único establecida, de estos 35 municipios se han formalizado a través de convenio con 29. En el caso de la región de la Laguna continúa operando con el Mando Coordinado entre los gobiernos de Durango, Coahuila y el Federal, por esta razón se constituyó la "Policía Metropolitana" integrada por policías de Coahuila, Durango y fuerzas federales (militares).

8 Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, Ley publicada en el Periódico Oficial el viernes 2 de mayo de 2014. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa201.pdf

cutivo realiza una consulta entre las diferentes personas interesadas en ocupar el cargo, con la opinión de grupos representativos de derechos humanos y academia; 2) se integra una terna que el Ejecutivo presenta al Congreso estatal, y 3) el titular de la presidencia de la Comisión Ejecutiva es elegido con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los presentes en la sesión.

La persona a cargo de la presidencia de la Comisión es designada por un periodo de siete años, con posibilidad de ser ratificado únicamente por otro periodo igual. Actualmente la comisionada presidenta es Magdalena López Valdez, quien asumió el cargo el 26 de octubre de 2017.

Unidad de Medidas Cautelares

La Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila cuenta con una Unidad del Sistema Estatal Penitenciario, de la cual depende la Dirección de Reinserción Social y la Coordinación Estatal de las Unidades de Medidas Cautelares[9].

La Coordinación Estatal de las Unidades de Medidas Cautelares tiene siete representaciones regionales distribuidas en el estado, que se integran por un administrador, evaluadores y supervisores.

Sistema penitenciario

La Secretaría de Seguridad Pública de Coahuila cuenta con la Unidad del Sistema Estatal Penitenciario, que tiene a su cargo la operación de los centros penitenciarios, así como la de los centros de internamiento especializados en adolescentes, en los términos de la ley de la materia, así como la ejecución y vigilancia de las medidas cautelares decretadas por la autoridad judicial[10].

Coahuila cuenta con cinco centros penitenciarios distribuidos en Saltillo, Piedras Negras y Torreón, sin tener registro de la cantidad de personal con la que opera debido a un acuerdo de reserva de confidencialidad.

9 Ley de Vigilancia y Revisión de Medidas Cautelares, Ley publicada en el Periódico Oficial el viernes 11 de julio de 2014. Disponible en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa208.pdf

10 Reglamento Interior de la Unidad del Sistema Estatal Penitenciario de Coahuila de Zaragoza, viernes 27 de octubre de 2017. Periódico Oficial Tomo CXXIV, Saltillo Coahuila No. 86

CAPÍTULO
3

Condicionantes:

¿qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias estatales de coordinación técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de

cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. La proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

3.1 Normatividad

El 12 de septiembre de 2017 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, con el objeto de regular la forma de organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones de su Fiscalía General.

El 27 de octubre de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* el Reglamento Interior de la Unidad del Sistema Estatal Penitenciario, con el objeto de establecer la estructura, atribuciones, organización y funcionamiento de la Unidad. También se publicó el Reglamento Interior de los Centros Penitenciarios del Estado de Coahuila, para regular su administración y funcionamiento.

No se tienen referencias de otros instrumentos normativos de 2019 a la fecha.

3.2 Instancias de Coordinación Técnica Estatal

Las Instancias de Coordinación Técnica Estatal (ICTE) han sido muy importantes para la implementación y la actual etapa de consolidación del sistema de justicia, pues son un conducto a través del cual se articulan los esfuerzos de las instituciones operadoras y se armonizan los objetivos en común. Para lograrlo es preciso que estas instancias cuenten con facultades que le permitan desarrollar funciones, como mínimo, en los siguientes ámbitos:

- Coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema de justicia, y la articulación vertical con diferentes niveles de gobierno.

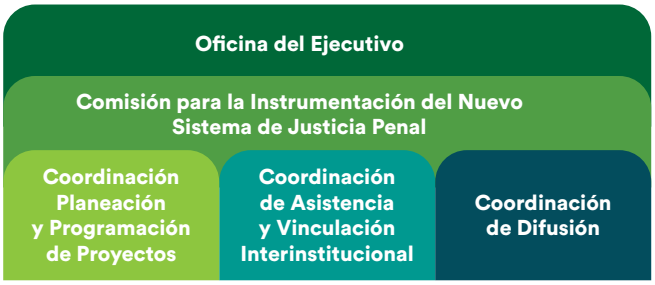
- Planeación sistémica, que se refleje en el diseño de presupuestos que aborden de forma adecuada las necesidades de cada operador, con miras al cumplimiento de los objetivos y metas, así como al monitoreo de los resultados y, en su caso, la evaluación.

- Articulación para proveer facilitadores de la operación diaria: capacitación, generación de bases de datos, sistemas informáticos que crucen por todo el sistema y faciliten el flujo de la información para la coordinación institucional.

- Identificación de propuestas de ajustes normativos, ya sea la emisión de acuerdos y lineamientos para la homologación de criterios o las propuestas de modificaciones al marco normativo.

La Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Coahuila, ahora como instancia encargada de la coordinación para la consolidación, es una unidad administrativa adscrita al despacho del Ejecutivo del estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el *Periódico Oficial* el 19 de diciembre de 2017. De 2018 a 2020 no ejerció presupuesto federal ni estatal. La instancia opera con un total de tres personas funcionarias encargadas de implementar mecanismos de coordinación entre las instituciones operadoras, a través de la titular comisionada y tres coordinaciones.

Estructura y funciones de la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Coahuila



Las funciones de esta Comisión en lo que concierne a la coordinación y vinculación técnica en la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio son:

- Ejecutar y supervisar las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos emitidos por el Consejo de Coordinación.

- Promover el estudio, investigación, actualización y mejoramiento del marco jurídico estatal, así como de los criterios internacionales en materia de justicia, seguridad pública y derechos humanos.

Tabla 1. **Índice estatal de coordinación técnica de Coahuila en 2019 y 2020**

Entidad	Eje 1 Coordinación y articulación		Eje 2 Planeación y presupuesto		Eje 3 Facilitadores		Eje 4 Normatividad		ICTE	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Promedio Nacional	0.7	0.55	0.55	0.55	0.3	0.31	0.53	0.48	**51.88**	**47.02**
Coahuila	0.5	0.50	1.00	1.00	0.25	0.25	1.00	1.00	**68.70**	**68.75**

- Analizar, evaluar y dar seguimiento a los programas elaborados por el Consejo de Coordinación.
- Elaborar, promover y dar seguimiento a las acciones y programas de formación y capacitación sobre el sistema que apruebe el Consejo de Coordinación para jueces, agentes del Ministerio Público, elementos de seguridad pública, defensores públicos, peritos, abogados, mediadores y demás instancias operativas, así como para la sociedad civil.
- Realizar la difusión del sistema y de las actividades del Consejo de Coordinación.
- Coadyuvar con las instancias correspondientes en la ejecución de los cambios organizacionales, así como en la construcción y operación de la infraestructura propuesta por el Consejo de Coordinación, en el ámbito de su competencia.
- Elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración y de acuerdos de coordinación interinstitucional con el Gobierno federal y de otras entidades federativas, organismos autónomos, así como con instituciones académicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con fines de profesionalización y capacitación para el sistema.
- Coordinar la elaboración y ejecución de los convenios y acuerdos previstos en la fracción anterior, en lo que competa al Consejo de Coordinación.
- Realizar estudios especializados sobre asuntos o temas que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Consejo de Coordinación.
- Coadyuvar con el Consejo de Coordinación en la interpretación de las disposiciones de la presente ley y su alcance jurídico, así como en el desahogo de las dudas que se susciten con motivo de su aplicación.
- Integrar comités, grupos de trabajo o cualquier otra instancia que puedan contribuir con información, propuestas u opiniones para la integración de los trabajos vinculados con el sistema.
- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las acciones encomendadas a las unidades que conforman la comisión.

3.2.1 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, en la edición *Hallazgos 2019* construimos el Índice ICTE, que mide los **cuatro ejes** principales de la coordinación técnica: 1. Coordinación y articulación; 2. Planeación y presupuestación; 3. Facilitadores y 4. Normatividad. El análisis se desprende de su marco normativo, lo que sirve para identificar qué tan fortalecida se encuentra la Instancia de Coordinación. La Tabla 1 muestra los resultados de la ICTE de Coahuila en los años 2019 y 2020.

Como podemos ver, el **Índice ICTE** para 2020 es de 68.75, ubicándose por encima de la media nacional, que es de 47.02. En efecto, hubo un incremento, comparado con el año anterior, de 0.05. Todos los ejes se mantuvieron en los puntajes alcanzados en 2019.

El eje 1, Coordinación y articulación, junto con el 3, Facilitadores, se mantienen por debajo de la media nacional, en tanto que el eje 2, Planeación y presupuestación, y el 4, Normatividad, se mantienen por encima de la media nacional.

3.2.2 Buenas prácticas o innovaciones identificadas

Marco normativo sólido. La existencia, reconocimiento y validez normativa de la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal derivan, en primer término, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y, en segundo término, de la Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral del estado. Dichos instrumentos normativos

le otorgan naturaleza jurídica, estructura, funciones y atribuciones específicas, que revelan la importancia que el Ejecutivo otorga a sus acciones.

3.2.3 Recomendaciones puntuales

Es necesario que la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se fortalezca principalmente en este par de aspectos:

- **Recursos humanos**. Aunque la normatividad le define funciones y atribuciones, de manera fáctica constatamos (a partir de información de la institución) que sólo opera con tres personas, lo cual es insuficiente para atender las necesidades de la consolidación.

- **Recursos financieros:** aunque en la misma fuente de información se anexa una tabla presupuestal de los recursos federales asignados al estado, en ella no advertimos que se asigne una partida presupuestal anual específica para las tareas de consolidación.

3.3 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planteamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

3.3.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Coahuila, solicitamos información sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el plan estatal de gobierno o planeación sectorial. La Tabla 5 muestra nuestros hallazgos.

A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal.

Tabla 2. **Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial**

Prevé | No prevé | Sin información

Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Poder Judicial	Asesoría Jurídica de Víctimas	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario

Fiscalía

Al inicio de la gestión del actual titular de la Fiscalía General se formuló un Plan de Gestión Institucional, que concentra los objetivos, estrategias y líneas de acción que se previeron desarrollar para la procuración de justicia en el periodo 2018-2024. En él podemos encontrar la misión, visión, ejes estratégicos y líneas de acción.

Los ejes estratégicos son:

1. Fortalecimiento del capital humano
2. Transparencia y rendición de cuentas
3. Cero Impunidad en la investigación y persecución de delitos
4. Control interno y combate a la corrupción

Para realizar una evaluación y seguimiento que permita conocer el grado de cumplimiento de cada uno de los cuatro ejes planteados y líneas de acción establecidas en el Plan de Gestión, se establecieron siete indicadores que se actualizan anualmente con información proporcionada por el Inegi, en el Censo Nacional de Procuración de Justicia.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública cuenta con su Plan de Trabajo 2018-2020, el cual contempla las acciones a realizar en los ejes de capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información, gestión y normatividad. Además, está alineada con el Plan Integral de Desarrollo y Fortalecimiento del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016-2020).

Poder Judicial

En el marco de la instrumentación de esfuerzos por consolidar el sistema de justicia en el estado, surge el denominado Modelo Coahuila en Materia Penal, cuyo objetivo es establecer lineamientos y políticas interinstitucionales, con metas a corto, mediano y largo plazo, para mejorar el sistema de impartición de justicia en el estado. El modelo toma en consideración ajustes normativos, procesos de gestión y mecanismos de reflexión sustantiva sobre la justicia penal.

El 20 de mayo de 2021 el magistrado Miguel Felipe Mery Ayup, presidente del Poder Judicial en Coahuila, presentó los resultados del modelo ante representantes de organismos nacionales e internacionales, magistrados, jueces y miembros de barras, colegios y sociedad civil.

De estos resultados se destaca que Índice de Estado de Derecho, publicado por el World Justice Project, ubica a Coahuila en el 2º lugar, resaltando entre sus componentes el 2º lugar en 'Justicia Penal' y el 3º en 'Orden y Seguridad'.

A su vez, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2020 se lee que en Coahuila se incrementó 10% la confianza de la ciudadanía hacia los jueces, llegando a 74%, y pasando del 6º al 1º lugar, de 2019 a 2020.

Del Poder Judicial también se destaca su apertura para la colaboración abierta con otras instituciones –como la Fiscalía–, tanto de manera formal como informal, con el propósito de mejorar de manera constante los procesos interinstitucionales.

Secretaría de Seguridad Pública

La institución trabaja de acuerdo con los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo y con los objetivos relacionados con el Programa Sectorial de Seguridad Pública, entre los que se destacan salvaguardar y garantizar la integridad física y patrimonial de la sociedad coahuilense, la paz, el orden y el respeto a los derechos humanos (en coordinación con los tres órdenes de gobierno), la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiales y la prevención del delito.

Sistema Penitenciario

Sus objetivos están contemplados en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2017-2023, los cuales se encaminan a intensificar las acciones que consoliden un sistema que garantice una reinserción social efectiva.

3.3.2 Buenas prácticas identificadas

El Poder Judicial del estado es el primero a nivel nacional que cuenta con sinergia interna entre la administración y su aparato jurisdiccional, para una adecuada y pronta impartición de justicia. A partir de este atributo se logran visibilizar algunas buenas prácticas:

- **Audiencias concentradas**: Coahuila es el primer estado que celebró este tipo de audiencias, compuestas por un solo juzgador, un solo ministerio público y un solo defensor.

- **Comités de jueces**: es un sistema de homologación de criterios jurisdiccionales, que tiene como propósito que sean los mismos jueces quienes analicen, discutan y lleguen a acuerdos sobre la forma y tiempos de la resolución de audiencias.

- **Modelo de Unidad de Género:** el Poder Judicial de Coahuila fue el primero en crear el modelo que sirvió de ejemplo ante la Comisión Nacional de Tribunales (Conatrib). La Unidad de Derechos Humanos e Igualdad de Género tiene como objetivo general promover la aplicación de los derechos humanos con una perspectiva de género que incida de manera transversal e institucional en la impartición y administración de justicia, así como en el diseño y la instrumentación de los programas que se implementen, a fin de que en las resoluciones emitidas por el Poder Judicial y a su interior permee la dignidad humana como eje rector de la actuación judicial.

- **Audiencias de juicio virtuales:** la pandemia evidenció la necesidad de usar tecnología para garantizar el acceso e impartición de justicia, y Coahuila es el primer estado en realizar audiencias de juicio 100% de manera virtual.

- **Juzgado especializado en violencia familiar:** la violencia contra las mujeres se desarrolla en su mayoría en su entorno familiar; es un problema social que contribuye con un alto porcentaje a la incidencia delictiva. Por ello, es importante que las instituciones que procuran e imparten justicia lo hagan con perspectiva de género. Esto implica no sólo la formación y capacitación de los operadores, sino también la construcción de instancias especializadas que garanticen los derechos de las víctimas. Ésta es una de esas instancias.

- **Audiencias telefónicas con firma electrónica:** es una herramienta que se utiliza para que un Ministerio Público, por motivos de seguridad extraordinarios, pueda solicitar una orden a un juez de manera telefónica a través de una línea segura, agregando el elemento de firma electrónica.

Cabe señalar que aun con estos planes y programas de planeación institucional, no se cuenta con un plan que considere acciones conjuntas e interinstitucionales con objetivos definidos o metas establecidas.

3.4 Proyección y uso de los recursos financieros

3.4.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

El monto de recursos invertidos en el sistema de justicia penal facilita su operación e incrementa su impacto, siempre y cuando obedezcan a un adecuado y responsable ejercicio de planeación. Aun cuando la salud de las finanzas públicas no garantice un incremento constante de los presupuestos asignados, la cantidad programada debe ser racionalmente ejercida, priorizando las necesidades institucionales más urgentes, bajo la óptica del funcionamiento del sistema.

Durante el ejercicio fiscal 2020 en Coahuila, se asignó un presupuesto de 3,369,810,665.77 pesos a las instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, el monto representa una disminución del 1.1%.

El desglose por institución deja ver que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) recibió el mayor incremento presupuestal, de 13.8%, seguido por el Poder Judicial, que obtuvo 4.4% más recursos, y la Defensoría Pública, con 2.2%. Asimismo, se observa una disminución en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública (-4.8%) y de la Fiscalía (-0.5%).

Tabla 3. **Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución**

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	$1,653,049,560.00	$1,573,216,121.31	**-4.83%**
Fiscalía/ Procuraduría	$711,686,608.00	$708,212,168.13	**-0.5%**
Defensoría Pública	$70,881,316.76	$72,429,621.85	**2.2%**
CEAV	$16,943,075.99	$19,275,709.78	**13.8%**
Poder Judicial	$954,984,952.37	$996,675,024.70	**4.4%**
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	$3,407,547,532.12	$3,369,810,665.77	**-1.1%**

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Coahuila.

3.4.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los actores procesales del estado muestran variaciones importantes, proporcionalmente. La CEAV recibe 27 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, quien a su vez recibe 10 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 45 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

Tabla 4. **Simetría presupuestal 2020**

	Coahuila
Razón presupuesto (FGE:SSP)	**$0.45**
Razón Presupuesto (Defensoría:FGE)	**$0.10**
Razón Presupuesto (CEAV:Defensoría)	**$0.27**

Fuente: Elaboración propia con base en respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Coahuila.

3.4.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes, contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

Al comparar Coahuila con lo que sucede a nivel nacional, observamos que que no existe una relación clara entre carga de trabajo y asignación presupuestal. Ejemplo de ello es la Fiscalía, que presenta una carga mayor a la que se observa a nivel nacional, y sin embargo el presupuesto asignado es mucho menor. Además de esto, es claro que la Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas son los actores menos beneficiados a nivel presupuestal, a pesar de ser instituciones que representan al imputado y a la víctima, partes centrales en el proceso penal. Lo anterior obstaculiza el alcance de la igualdad procesal e igualdad de armas establecida en el marco constitucional.

3.4.4 Presupuesto FASP

En complemento al presupuesto estatal, Coahuila accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2020 (FASP 2020) y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios, para apoyarles en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

El FASP asignó a Coahuila un presupuesto de 261,856,890 pesos, el cual se compone en un 80% de aportación federal y un 20% estatal. En la distribución por programa observamos que el 54% (141.2 millones de pesos - mdp) del presupuesto se destinó al Sistema Nacional de Información, seguido por el 26% (69.3 mdp) para el rubro de profesionalización, certificación y capacitación.

3.4.5 Presupuesto Fortaseg

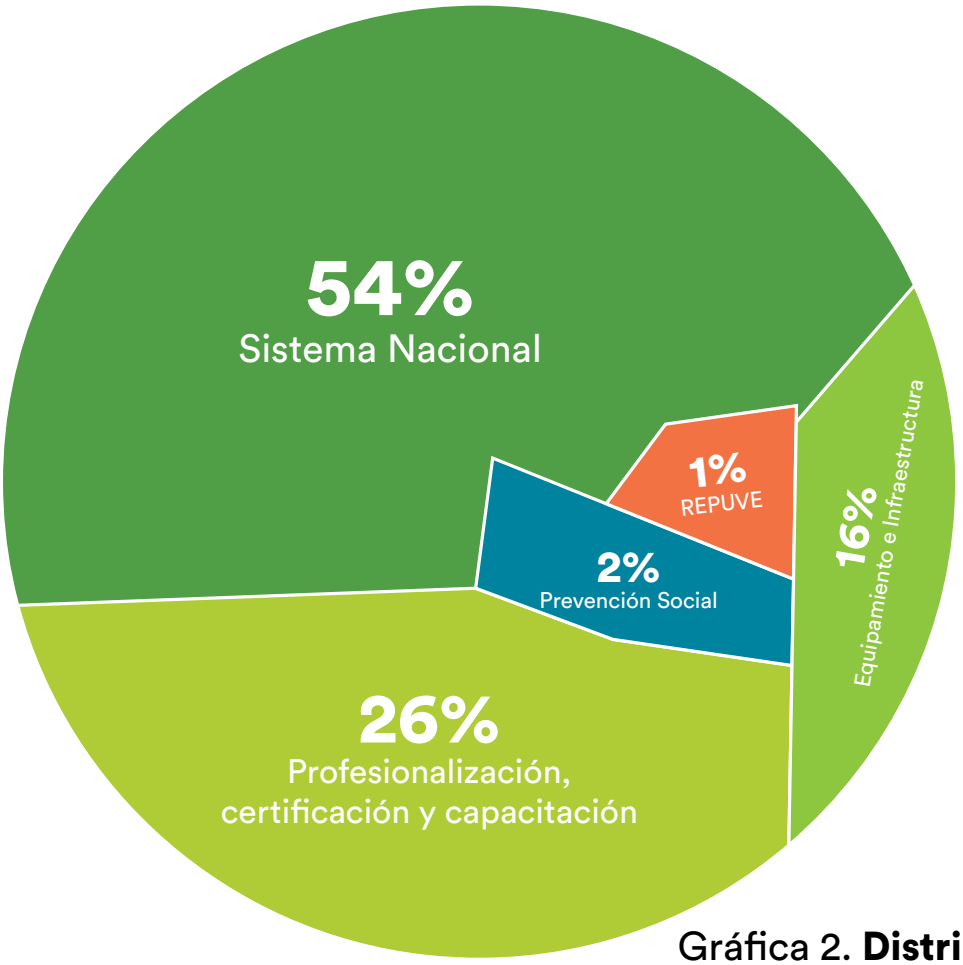
A partir del Fortaseg se destinaron 116,810,207 para Coahuila, en específico para los municipios de Acuña, Matamoros, Monclova, Piedras Negras, Ramos Arizpe, Saltillo, San Pedro y Torreón. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una aportación municipal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron: Profesionalización, Certificación y Capacitación con un 39% (45.9 mdp), y Equipamiento e Infraestructura con un 37% (43.7 mdp).

Tabla 5. **Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes**

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	$69,075,018.02	24849	**Victimización**. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	**$49,994,617.38**	**17456**	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	$38,168,399.17	1730	**Incidencia**. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	**$22,505,996.40**	**1750**	
Defensoría Pública	Nacional	$3,169,636.10	1730	**Incidencia**. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	**$2,301,712.51**	**1750**	
CEAV	Nacional	$1,007,681.32	1730	**Incidencia**. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	**$612,555.21**	**1750**	
Poder Judicial	Nacional	$29,082,884.99	160	**Judicializados**. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Coahuila	**$31,672,944.26**	**258**	

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE, el SESNSP y el CNIJE. Nota: para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó como carga de trabajo, la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV, se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNSP, mientras el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNIJE

Gráfica 1. **Distribución por rubro FASP 2020**



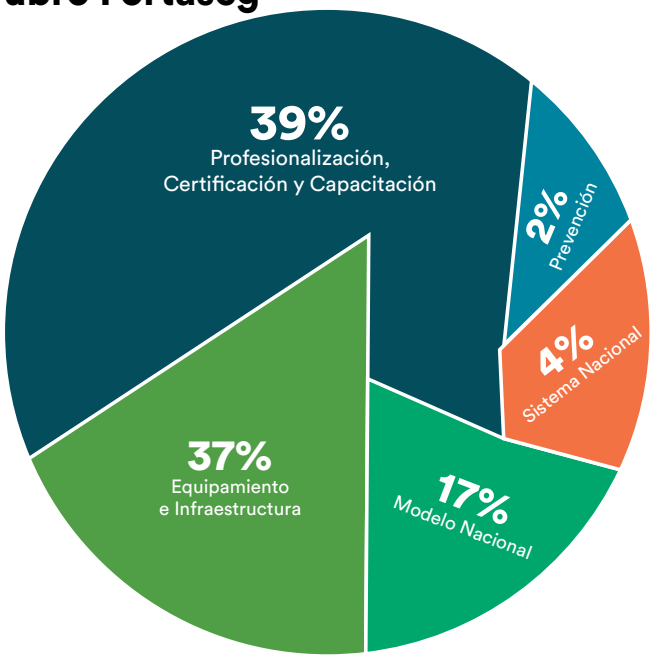
Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.5 Sistema informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Deben incidir en las siguientes vertientes:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación,* deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos de gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo* a la investigación puede colaborar en la construcción e identificación de patrones criminales –zonas de riesgo, de riesgos

Gráfica 2. **Distribución por rubro Fortaseg**



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

procesales, tendencias del sistema, entre otras–, al proveer y procesar los datos contenidos en todas las carpetas.

- Como *herramientas de control* interno, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.

- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas,* pueden hacer pública la información con la que la sociedad puede dar seguimiento a la actuación de las instituciones de manera automatizada.

Como se infiere, los sistemas informáticos adecuadamente planeados sirven para el fortalecimiento de la operación de todo el sistema de justicia procesal penal, ya que facilitan el flujo de la información, que es una de las características esenciales de todo sistema. Este flujo, además de articular el trabajo entre los operadores, reduce la asimetría entre las partes. Así, un desarrollo informático con una visión sistémica facilita, por ejemplo, la homologación de criterios, incrementa la capacidad de respuesta y la efectividad de la defensoría y de los asesores de víctimas.

En este sentido, las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del SJP, debido a que determinan su capacidad de interconectar a diferentes instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, su capacidad para contener las carpetas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales.

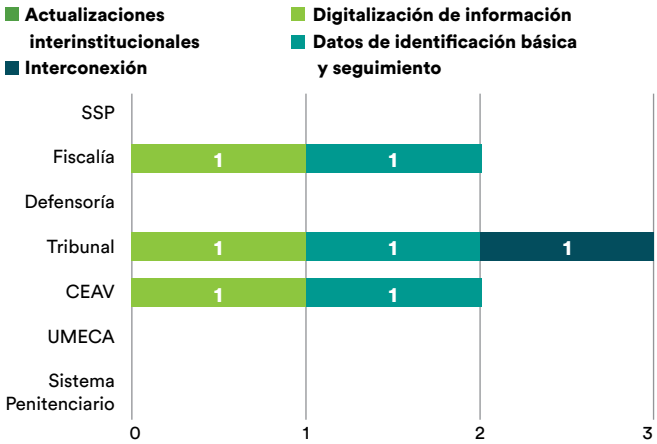
La capacidad del sistema informático para contener las carpetas digitalizadas no sólo enriquece las bases de datos, sino que facilita la gestión de su flujo en cada caso a través de cada una de las instituciones. Es, igualmente, una herramienta de transparencia y control para evitar que se realicen modificaciones indebidas en las carpetas.

3.3.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 mostramos las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Coahuila.

A continuación, describiremos con más detalle los sistemas informáticos que reportaron cada una de las instituciones de Coahuila[11]:

Gráfica 3. **Características de los sistemas informáticos por institución**



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Coahuila.
La Secretaría de Seguridad Pública, la UMECA y el Sistema Penitenciario estatal reportaron que no cuentan con sistema informático.

Fiscalía

La Fiscalía General reportó que desde junio de 2013 cuenta con el Sistema Informático de Gestión Integral (SIGI) en la Delegación Centro, y en todo el estado desde abril de 2016. Detalló que sus principales funciones son el registro de denuncias, de delitos y de personas involucradas. Al sistema tienen acceso las áreas de Dirección de Unidades de Investigación y las coordinaciones de Ministerios Públicos, Dirección de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversia Dirección de Atención a Víctimas y Testigos, la Dirección de Policía Investigadora y Servicios Periciales.

Este sistema genera información relativa a las siguientes variables:

- Hechos de un evento delictivo y detenciones en flagrancia.
- Recepción y registro de denuncias o querellas.
- Registro de información del caso –hechos, delitos, víctimas, probables partícipes–.
- Asignación de número único de caso (NUC).
- Solicitudes para la asignación de defensor público.
- Canalización a la Unidad de Investigación.
- Elaboración de actas ministeriales.
- Canalización y seguimiento de tratamientos en las áreas de Atención a Víctimas y Testigos.

11 La Secretaría de Seguridad Pública, la UMECA y el Sistema Penitenciario estatal reportaron que no cuentan con sistema informático.

- Canalización y seguimiento en el Centro de Medios Alternos de Solución de Controversia.
- Solicitudes de colaboración de la Policía Investigadora y Servicios Periciales.

El SIGI genera un número único de expediente que es compartido con otras instituciones y permite su interconexión.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública Coahuila de Zaragoza cuenta con una página de internet propia, enlazada con el Poder Judicial estatal. También cuenta con un micrositio de transparencia donde, de manera proactiva y constante, publica información adicional sobre diversos temas de interés jurídico para la comunidad, como los servicios que brinda el instituto, los derechos del imputado, mediación, salidas alternas y medidas cautelares, entre otros.

Sin embargo, no cuenta con un sistema de procesamiento de información como tal, pues sólo se realiza un registro en formato Excel alimentado por la Unidad de Defensa Penal del IEDP, que contiene los datos referentes al número de causa, delito, nombre del imputado, fecha y hora de la audiencia y nombre del defensor. Con él, de cualquier forma, se busca equilibrar la carga de trabajo entre los defensores públicos, a partir del delito y el número de causas.

Con la información recabada se construye una estadística mensual que, de nuevo, no está sistematizada ni automatizada. Sin embargo, al pertenecer al Poder Judicial, recibe la información de las carpetas y de las causas para el seguimiento.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Estatal Ejecutiva de Atención a Víctimas refirió que cuenta con dos sistemas: el Sistema de Captura de Formato Único de Declaración y el denominado Profadenet, que sirve para procesar las solicitudes del Programa Integral de Atención a Familiares Desaparecidas.

Ambos sistemas generan información estadística, como reportes de atención desagregados por condiciones específicas; sin embargo, no están interconectados con otras instituciones, ni locales ni federales.

Poder Judicial

Cuenta con una página de internet que alberga un micrositio de transparencia, en donde de manera mensual se incorpora información proactiva relacionada con la institución.

Además, desde el 27 de diciembre de 2017 cuenta con la Plataforma de Administración e Impartición Integral de Justicia, que opera en los distritos judiciales de Saltillo y Acuña. La plataforma fue diseñada a base de procesos, con las siguientes funcionalidades: realizar el registro de los trámites ingresados al tribunal, el tipo de trámites y los tipos de audiencia; registrar la duración de las audiencias y las resoluciones de las audiencias, así como información relativa a los generales de las partes –imputado, víctima, defensa, ministerio público, asesor jurídico–, los acuerdos que se emiten, la agenda de audiencias y las notificaciones.

La plataforma genera un Número Interno de Causa (NIC), que es único y está ligado al Número Único de Causa generado por la Fiscalía, lo que significa que sí existe comunicación e interconexión institucional, aunque de manera limitada: sólo a los distritos que cuentan con esta sistematización, donde también se pueden generar reportes y estadísticas. En los demás distritos la información se sigue registrando en formatos de excel.

3.3.2 Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar como mínimo:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión interinstitucional para facilitar el flujo de la información y la gestión de objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas que sirvan para dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora de la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través del proceso que cruza por las diferentes instituciones
- Que posibiliten el registro en las carpetas digitalizadas de las actuaciones realizadas por cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción, ya que impide que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por todo lo anterior, es muy importante que todas las instituciones operadoras cuenten con herramientas que les permita sistematizar y digitalizar la información que

se genera durante los procesos del sistema de justicia. De esta forma se puede asegurar la interconexión bajo un esquema de registro con variables homogéneas, para garantizar la gestión de los objetivos y metas en común. El resultado más deseable: estadísticas completas y eficientes para la toma de decisiones.

Por otra parte, el contexto de la pandemia por covid-19 no ha hecho más que subir el listón de los retos institucionales respecto a la sistematización de los procesos y los servicios. Las medidas de confinamiento han puesto de manifiesto la necesidad de usar nuevas tecnologías para dar continuidad a los procesos, al tiempo que se modernizan. En este sentido son destacables los esfuerzos del Poder Judicial por implementar servicios de telefonía, mensajes, plataformas digitales, redes sociales y demás herramientas, con el fin de alcanzar los objetivos de servicio y atención en materia de justicia penal.

Con todo, a nivel interinstitucional la interconexión de sistemas sigue siendo un reto, incluso para las entidades que se han esforzado en este sentido, como el Poder Judicial, Defensoría y Fiscalía, que bien podrían mejorar sus procesos de comunicación y sistematización para cubrir más unidades regionales.

3.6 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Comisión de Atención a Víctimas

La página web institucional de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (www.ceavcoahuila.org.mx) enlaza con un micrositio a la página de transparencia de esta Comisión, con servidor externo, que pertenece al Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. La información pública de oficio, en conformidad con el artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza, deberá de actualizarse en los medios electrónicos disponibles por lo menos una vez al mes. Con todo, el órgano garante realiza evaluaciones con una periodicidad trimestral.

Adicionalmente la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, difunde su información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por otra parte, la rendición de cuentas y la participación ciudadana se constituyen como principios que orientan y regulan la actuación de la CEAV. Así, el artículo 7 de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza señala los principios que deberán tomarse en cuenta en la elaboración y diseño de mecanismos, medidas y procedimientos.

Entre dichos principios se encuentra el de *participación*, que establece que para superar la vulnerabilidad de las víctimas, la entidad implementará medidas de atención, protección, ayuda, asistencia y reparación integral, con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas.

Asimismo, el principio de *rendición de cuentas* señala que las autoridades y funcionarios encargados de la implementación de la Ley, así como de los planes y programas que la misma regula, estarán sujetos a mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación, que contemplen la participación de la sociedad civil, particularmente de víctimas y colectivos de víctimas.

Por su parte, el artículo 68 de la referida ley determina que el Gobierno del estado 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 de atención, protección, ayuda, asistencia, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, previstos en esta ley.

En el mismo sentido, el artículo 70 de la misma ley menciona que la Comisión Ejecutiva garantizará la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como en el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del sistema, con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones.

En el artículo 79 de la citada ley se fijan las funciones y facultades de la Comisión Ejecutiva, y la fracción XXXI señala que se brindará apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la ayuda, atención y asistencia a favor de las víctimas, priorizando a aquéllas que se encuentran en lugares donde las condiciones de acceso a la ayuda, asistencia, atención y reparación integral es difícil, debido a las condiciones precarias de desarrollo y marginación.

Finalmente, en el artículo 25 del Reglamento de la Ley de Victimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza se establece como objeto de la Comisión Ejecutiva:

> ...
>
> II. Garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el Sistema (Estatal de Atención

y Protección a Víctimas), propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en dicha materia.

Fiscalía

La Fiscalía General cuenta con una página institucional, que a su vez contiene el micrositio de transparencia, en donde se actualiza su información.

La institución asegura que cuenta con convenios celebrados con organismos de la sociedad civil, y que se está trabajando en diversos programas que contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas. Cabe señalar que aun cuando estas acciones pueden ser idóneas para generar en un inicio las acciones que se pretenden, no son suficientes ni tangibles hasta que se corrobore y garantice una verdadera interacción entre la Fiscalía y la ciudadanía.

Poder Judicial

Cuenta con un sitio web en donde se aloja el micrositio de transparencia, actualizado de manera mensual.

Asimismo, rinde un Informe Anual de Actividades que da a conocer a la ciudadanía, y cuenta con un Observatorio Judicial, órgano ciudadano de consulta para promover la participación ciudadana en el quehacer del Poder Judicial. Durante 2020, el órgano emprendió el proyecto denominado Evaluación de la Operación del Poder Judicial en el Sistema Acusatorio y Oral, con el fin de verificar el desempeño funcional del sistema dentro de este poder público, y así detectar áreas de oportunidad y, en su caso, hacer propuestas de mejora.

Además, este poder público implementó prácticas, como el buzón electrónico para demandas y promociones, el sistema de citas en línea y la línea de atención a los usuarios por Whatsapp, que permitieron preservar la accesibilidad de la impartición de justicia incluso en tiempos de pandemia. Esto propició el acercamiento de organizaciones como Equis Justicia para las Mujeres y el Fondo Canadá para Iniciativas Locales, que participaron en un proyecto de fortalecimiento de la respuesta de instituciones de justicia ante el aumento de violencia contra mujeres y niñas en el contexto de la contingencia sanitaria.

Defensoría Pública

El Instituto de la Defensoría Pública de Coahuila cuenta con una página de internet propia, ubicado dentro del dominio que corresponde al Poder Judicial del estado, que a su vez cuenta con un micrositio de transparencia, actualizado de manera mensual.

También utiliza como medios de acercamiento la red social Facebook y la radio: realiza programas en estaciones locales como la 104.1 FM, Radio Universidad.

La Defensoría considera que el apartado que elabora para el Informe Anual del Tribunal Superior de Justicia es un mecanismo de rendición de cuentas, así como su participación en el Observatorio Judicial, en su calidad de órgano ciudadano de apoyo y vigilancia.

Secretaría de Seguridad Pública y Sistema Penitenciario

La información proporcionada por la institución indica que su portal de transparencia se encuentra ligado a la página del Gobierno del estado, y que específicamente en el apartado de Seguridad Pública la información se actualiza conforme a los lineamientos establecidos en la Ley y lo estipulado por el Instituto Estatal de Acceso a la Información. Sin embargo la página institucional sólo cuenta con comunicados, pero no con información relacionada con algunos rubros de transparencia, y el referido portal sólo cuenta con algunos datos referentes a las declaraciones patrimoniales y fiscales de funcionarios. Tampoco refiere que cuente con algún mecanismo de participación ciudadana o rendición de cuentas.

Unidad de Medidas Cautelares

Asegura que no cuenta con un portal de transparencia y tampoco con algún mecanismo de participación ciudadana o rendición de cuentas.

Diálogo sobre Justicia Penal

Otro elemento importante en el desarrollo de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas es el evento que se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2020, denominado Diálogo sobre Justicia Penal en Coahuila, organizado por México Evalúa con el auspicio de USAID y la Fundación Friedrich Naumann, y con el apoyo del Consejo Cívico de Instituciones de Coahuila A.C., el Consejo Cívico de Instituciones de la Laguna y la Fundación Luz y Esperanza.

En este diálogo entre sociedad civil y autoridades de justicia y seguridad de la entidad participaron varios representantes de la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Fiscalía General y Poder Judicial de la entidad. Todos ellos se comprometieron a mejorar los indicadores de reducción de la impunidad y, en general, a mejorar la procuración e impartición de justicia, tomando como referencia los retos, logros, carencias y perspectivas en torno a la justicia, seguridad pública y

penales, así como a la atención a víctimas, particularmente mujeres.

Algunos compromisos concretos:

- Establecer y dar seguimiento a indicadores de desempeño de los Centros de Empoderamiento y Justicia para las Mujeres.
- Incrementar 15 asesores más para 2021 en la Comisión de Atención a Víctimas.
- Completar el Certificado Único Policial (CUP) al 100% (marzo 2021).
- Graduar a 300 cadetes de la academia policial para 2021.
- Continuar con el trabajo de la mano de la sociedad civil en el análisis contextual y la especialización de los operadores, y generar un patrón que se convierta en una política criminal.
- Apertura para continuar la observación de audiencias penales.
- Evaluación pública al funcionamiento de los juzgados únicos que atienden casos de violencia familiar, tanto en la vía penal como en la familiar.

3.7 Cooperación internacional

De manera coordinada con ProJusticia/USAID, se puso en marcha el Reto 100 días, mediante un trabajo colaborativo entre los principales actores involucrados en la impartición y procuración de justicia. El reto se enfocó en la atención del delito de violencia familiar. Así, en todo el estado se crearon equipos de trabajo para la detección de violencia de alto riesgo (VAR), en tres tareas: 1. equipo de Identificación y Análisis (EIA), para atender, analizar y catalogar el tipo de violencia; 2. equipo de Fuerza de Tarea Especializada (FT), y 3. el Comité Interinstitucional de Seguridad, Atención y Empoderamiento (COMISAE), que buscan implementar los procesos de identificación y respuesta integral a VAR diseñados por ProJusticia[12].

3.8 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

1. Sistema nacional de coordinación técnica
2. Sistema institucional de coordinación técnica
3. Proceso de planeación integral continuo y público
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana
7. Simetría institucional

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. **Coahuila alcanzó un puntaje de 718 puntos,** ubicándose en la tercera posición, únicamente por debajo de Querétaro (841 puntos) y Nuevo León (753). De 2019 a 2020 en Coahuila hubo un incremento de 24.8%, y para el periodo 2016-2020 la variación fue de 214%. Sin embargo, pese a encontrarse en la parte alta del ranking, se encuentra muy por debajo del estándar mínimo e ideal establecido, lo que deja ver un rezago importante a nivel nacional en la consolidación del sistema.

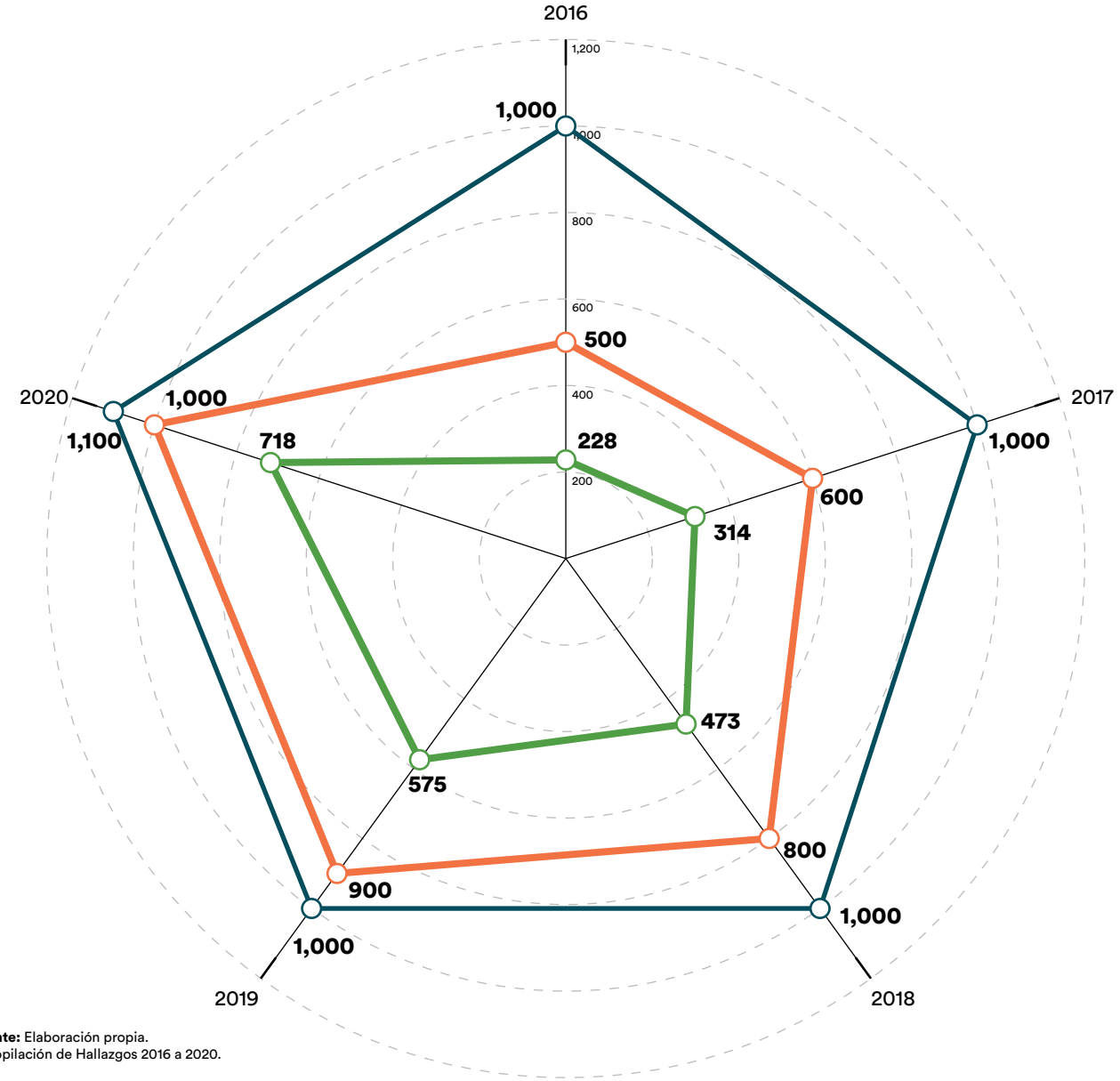
Conclusiones de los condicionantes

A la fecha no se han realizado en Coahulia ajustes normativos encaminados al fortalecimiento de alguna institución operadora, y aunque existen modelos de gestión y coordinación, sería viable y deseable trabajar lineamientos específicos de operación y coordinación entre los operadores.

La Instancia de Coordinación Técnica que existe en el estado sí cuenta con un plan de consolidación, pero es necesario fortalecerla para que operativamente pueda materializar cada una de las acciones y funciones establecidas en el plan de referencia. Eso permitiría superar la brecha que se ha mantenido inalterada en los últimos años de consolidación. Por otra parte, la pandemia por covid-19 sin duda entorpeció el avance de la consolidación, pues se tuvieron que enfrentar los retos de salud no sólo de los operadores, sino también de los usuarios de la justicia.

12 Reportado en el Plan de Consolidación de la Comisión para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Coahuila.

Ranking de consolidación de SJP Coahuila (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia.
Recopilación de Hallazgos 2016 a 2020.

El hecho de que no todas las instituciones operadoras del sistema de justicia puedan tener un sistema informático adecuado y con la debida interconexión también juega en contra de una toma de decisión ágil y eficaz; sin embargo, son muy estimables los avances en la reducción de la brecha digital entre instituciones. Otro elemento fundamental, y que se debe fortalecer, es el relacionado con el fomento y priorización del uso de medios tecnológicos para agilizar servicios para la prevención, denuncia y atención de los ciudadanos.

Otro de los ejes básicos para la consolidación del sistema de justicia tiene que ver con la planeación, presupuesto y ejercicio de los recursos otorgados a las instancias operadoras. Por ello, en la medida en que se avance hacia procesos más eficaces de planeación y gestión presupuestal, apegados a la normatividad, las instituciones cumplirán de manera gradual y constante con sus objetivos de consolidación, transparencia y rendición de cuentas.

CAPÍTULO
4

Habilitantes:

¿cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.

4.1 Infraestructura

Fiscalía

La Fiscalía cuenta con un total de 253 agencias de Ministerio Público o fiscalías que operan en el estado y 245 Unidades de Investigación en las delegaciones regionales. La Fiscalía opera el sistema con 397 ministerios públicos, 385 policías de investigación/investigadores, 153 peritos y 32 asesores de víctimas.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública cuenta en total con ocho sedes con un total de 197 personas: 56 defensores públicos, un investigador, 65 integrantes de personal administrativo y de apoyo, 54 asesores jurídicos para la materia no penal, nueve trabajadoras sociales, un director, tres subdirectoras, dos coordinaciones y siete delegados.

Poder Judicial

El Poder Judicial cubre el estado a través de ocho juzgados en materia penal, siete en el sistema de justicia penal acusatorio y uno en el sistema tradicional. Opera el sistema con 218 funcionarios: 31 jueces de control o de juicio, tres jueces de ejecución y 184 es personal administrativo.

Seguridad Pública

La institución aduce que su estado de fuerza es información confidencial bajo acuerdo de reserva. Sin embargo**,** indica que la cantidad de elementos operando como policía procesal en el estado equivale al 4.42% de la totalidad del estado de fuerza.

Cuenta con agrupamientos en la Región Sureste, Región Laguna, Región Centro, Región Norte I y II y Región Carbonífera.

Sistema Penitenciario

Existen cinco centros penitenciarios, ubicados en Saltillo, Piedras Negras y Torreón, en donde se encuentran aproximadamente 531 personas sentenciadas y 1,720 personas procesadas. Sin embargo, no se informa del estado de fuerza de custodios o vigilantes asignados para esos centros de internamiento.

UMECAS

Se cuenta con siete representaciones de la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares, distribuidos de la siguiente manera: la Región Sureste cuenta con uno; la Región Laguna con dos, la región Carbonífera con uno, la Región Centro con uno y la Región Norte con dos.

Comisión de Atención a Víctimas

Para el 2020 la Comisión contaba con 10 asesores de víctimas, distribuidos en las cuatro Unidades de Atención a Víctimas que operan en el Estado.

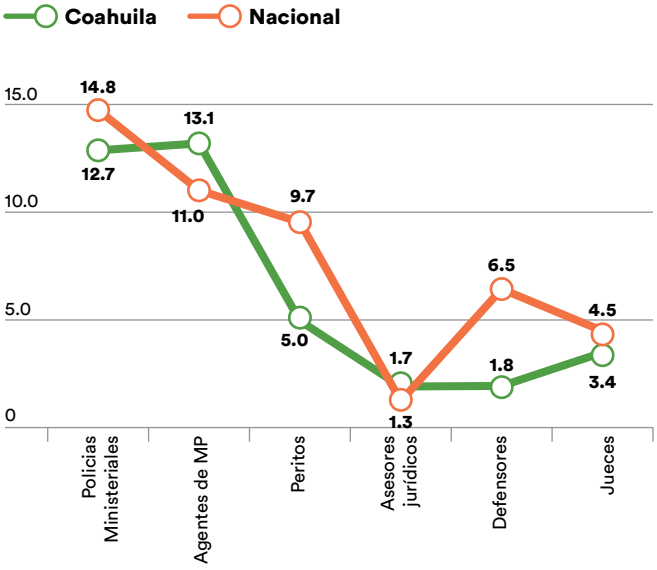
4.2 Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera

4.2.1 Personal suficiente y capacitado

4.2.1.1 Personal suficiente

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en la procuración de justicia.

Gráfica 4. **Promedio de personal por cada 100 mil habitantes**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de las instituciones de Coahuila.

Así, es menester comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia por cada 100 mil habitantes de Coahuila con la tasa a nivel nacional. Es destacable que el promedio de 13.1 ministerios públicos se ubica por encima del promedio nacional, que es de 11 por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, el resto de los operadores muestra una tasa por debajo de la media, siendo los 1.8 defensores públicos por cada 100 mil habitantes los que muestran la mayor diferencia con el promedio nacional (de 6.5 por cada 100 mil). Asimismo, Coahuila cuenta con 12.7 policías ministeriales, cinco peritos, 3.4 jueces y 1.7 asesores jurídicos por cada 100 mil habitantes.

4.2.2 Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de desarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:

- *Ingreso*: regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- *Capacitación*: establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- *Evaluación del desempeño*: su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- *Separación del cargo*: se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido

Es importante aclarar que el análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del sistema de justicia Penal: Fiscalías o Procuradurías Estatales, los Poderes Judiciales, las Defensorías Públicas y las Comisiones de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en el estado de Coahuila.

Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Coahuila	4	3.5	2.5	2.5	**12.5**

Como se observa el estado del Servicio Profesional de Carrera en las cuatro instituciones de Coahuila analizadas no es homogéneo. Las instituciones que presentan un mayor porcentaje de avance son la Fiscalía y el Poder Judicial. En el caso de la Defensoría, aunque cuenta con normatividad y ha iniciado operaciones, aún tiene acciones que cubrir en cuanto a todas las etapas que comprenden el SPC. Caso distinto es el de la Comisión de Atención a víctimas, que informa que normativamente tiene considerado el Servicio, pero a la fecha no se encuentra en operación.

De ahí que el estado de Coahuila logre alcanzar 12.5 puntos de los 16 que se pueden alcanzar en el ranking nacional, colocándose como el segundo estado con mayor grado de avance en el desarrollo y consolidación de sus SPC para las instituciones del sistema de justicia penal.

A continuación mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas[13].

Fiscalía

El SPC se encuentra vigente y operando, conforme a los lineamientos que determina la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para la capacitación, evaluación, certificación y renovación de la certificación de los facilitadores de los órganos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, y en relación con la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

Poder Judicial

El Servicio se encuentra vigente y operando en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, capítulo III, del artículo 63 al 78. Aproximadamente 100 funcionarios se encuentran incorporados al Servicio, de los cuales 34 son jueces y el resto personal administrativo.

Defensoría Pública

El SPC se encuentra vigente y operando. Hay 49 defensores públicos incorporados a este régimen.

Asesoría Jurídica de Víctimas

Se encuentra contemplado el Servicio Público de Carrera de Atención a Víctimas en el artículo 79 bis, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en los artículos 55 y 56 del Reglamento de la Ley en mención. Sin embargo, actualmente no se está operando.

4.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que tienen un impacto directo en su diseño organizacional. En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como el de *Tres Pisos*. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas, se han identificado propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e incluso la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes ofrecen el servicio.

Fiscalía

Al inicio de la gestión del actual titular de la Fiscalía General se formuló un Plan de Gestión Institucional, en el cual se concentran los objetivos, estrategias y líneas de acción que se previeron desarrollar en el periodo 2018-2024.

Respecto al modelo de gestión institucional sólo en las regiones Sureste, Laguna I, Centro, Carbonífera y Norte I se trabaja con el Modelo de Distribución Estratégica de Casos (Tres Pisos).

No obstante lo anterior, en el *Periódico Oficial*, el 28 de mayo de 2021, se estableció el acuerdo que dispone que el Modelo de Gestión Institucional operará bajo los instrumentos normativos siguientes:

- Protocolo para la Implementación del Modelo de Gestión y Valoración de Casos
- Manual de la Unidad de Atención y Decisión Temprana con Detenido
- Manual de la Unidad de Atención y Decisión Temprana sin Detenido
- Manual de la Unidad de Tramitación Masiva de Casos
- Manual de la Unidad de Imputado Desconocido
- Manual de la Unidad de Investigación y Litigación

Defensoría pública

El Instituto Estatal de Defensoría Pública de Coahuila de Zaragoza cuenta con el denominado Plan de Gestión Visión 2020, que tiene como objetivo principal mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de la defensa pública, in-

13 La Secretaría de Seguridad Pública informó que el servicio profesional de carrera se encuentra vigente y operando en cada una de sus etapas. La UMECA refirió que no cuenta con SPC vigente y operando. Y el Sistema Penitenciario indicó que tampoco cuenta con SPC vigente y operando.

crementar los índices de personas atendidas, dignificar al defensor público y evaluar su desempeño, a través de instrumentos de monitoreo, control y seguimiento.

Este plan comprende la realización de acciones de naturaleza legal y administrativa que propicien las condiciones indispensables para consolidar un sistema de defensa pública, gratuita, adecuada y de calidad, y que garanticen de manera efectiva el acceso a la justicia de los coahuilenses menos favorecidos económicamente. También se propone fortalecer al Poder Judicial del estado. Busca atender tales compromisos a través de los siguientes ejes:

1. Planeación y liderazgo
2. Procesos institucionales
3. Orientación ciudadana
4. Información, monitoreo y control
5. Integridad y ética
6. Profesionalización y competitividad

Esto le permite asignar los casos a las unidades de acuerdo a la materia que les corresponda, ya sea defensa administrativa, defensa civil y familiar y defensa penal. Específicamente en la materia penal, no importa la etapa procesal en que el defensor público conozca del caso; es el mismo defensor público el que litiga todas las etapas del proceso penal, desde la audiencia inicial hasta la de juicio oral, y dependiendo de la cantidad de imputados, la etapa procesal o la dificultad de los asuntos de la defensa, se puede reforzar su trabajo con otro defensor.

La Defensoría considera que dicho modelo de gestión promueve una mejor comunicación con los usuarios del servicio y con sus familiares, generando lazos de confianza y garantizando una defensa técnica y adecuada.

Comisión de Atención a Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas cuenta con un Modelo de Gestión Operativa que contiene su estructura organizacional y perfiles de puesto.

Lo anterior le permite trabajar con un modelo de asignación de expedientes: asigna los casos a los asesores jurídicos por turno estadístico, por ser un caso emblemático o por encontrarse la persona en una situación de especial vulnerabilidad.

Así, las direcciones de Asesoría Jurídica, Atención Inmediata y Registro Estatal de Víctimas se encargan de integrar el equipo multidisciplinario que acompaña a la persona en situación de víctima. Son los equipos quienes cuentan con un formato o cédula interna de registro para mayor control de los datos.

Poder Judicial

En la respuesta a la solicitud de información no se indica que cuenten con un modelo de gestión en operación.

Seguridad Pública

En la respuesta a la solicitud de información no se indica que cuenten con un modelo de gestión en operación.

UMECA

En la respuesta a la solicitud de información se informa que cuentan con un modelo de gestión, pero no se incluye un soporte documental del mismo.

4.4 Modelos de investigación

La Fiscalía cuenta con manuales de organización, procedimientos y modelos de gestión para la valoración e investigación por casos, así como con protocolos que brindan lineamientos y funcionan como guías para los ministerios públicos, peritos y agentes de investigación, siguiendo el modelo de investigación de Tres Pisos.

Este modelo utiliza como base los manuales proporcionados por USAID:

- Valoración de Casos
- De las Unidades de Atención Temprana
- Tramitación Masiva de Casos
- De Imputado Desconocido

Dicho modelo e instrumentos son operados en las áreas de:

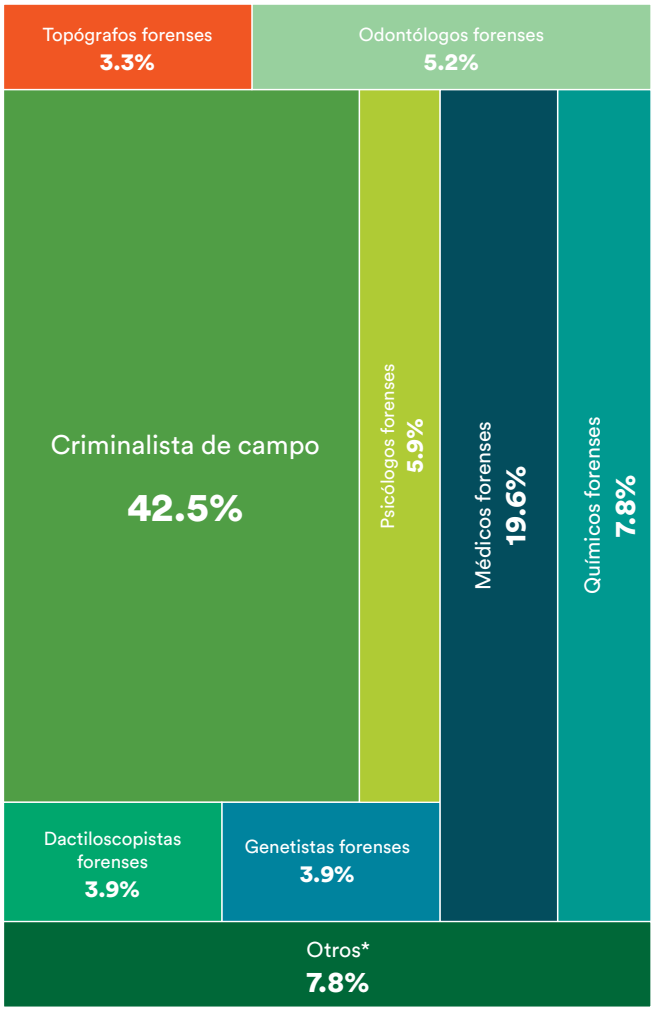
- Unidad de Atención y Decisión Temprana (con detenido y sin detenido)
- Unidad de Tramitación Masiva de Casos
- Unidad de Imputado Desconocido
- Unidad de Investigación y Litigación

Es importante resaltar que el grado de desagregación de protocolos por áreas en efecto facilita el desarrollo de las funciones de investigación de los delitos y, desde luego, la determinación que se puede realizar de las carpetas de investigación en sede ministerial.

4.5 Servicios periciales

La Fiscalía General cuenta con la Dirección General de Servicios Periciales, dividida territorialmente en siete coordinaciones: Sureste, Laguna I, Laguna II, Centro, Carbonífera, Norte I y Norte II. Está integrada por 153 personas operadoras, que cubren diversas especialidades; la más numerosa corresponde a los criminalistas de campo (42%), seguida por médicos forenses (20%), químicos forenses (8%) y psicólogos forenses.

Gráfica 5. **Peritos por especialización**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.
Nota: la categoría "Otros" incluye documentos cuestionados, retrato hablado, balística forense, sistemas, contable, arqueología y antropología.

El área de servicios periciales cuenta con laboratorios acreditados de genética y balística, bajo la norma ISO 17025. Utiliza el protocolo para el tratamiento e identificación forense y el de necropsia médico legal, de la Fiscalía General de la República, entre otros.

Conclusiones de los habilitantes

La mayoría de las instituciones que operan el sistema de justicia penal en el estado cuentan con un despliegue estructural por regiones, las cuales coinciden en la cobertura de todos los operadores. Esto garantiza la coordinación y atención de todos los operadores procesales.

De igual forma, la mayoría de las instituciones cuentan con un Servicio Profesional de Carrera funcionando en mayor o menor medida, y en los casos en los que no se encuentra funcionando, ya está regulado y cuenta con sustento normativo.

Por otra parte, advertimos grandes esfuerzos por parte de la Fiscalía y la Defensoría en lo que toca a las estructuras organizacionales y modelos de gestión. Observamos el desarrollo de manuales de organización, procedimientos, lineamientos, protocolos e indicadores de seguimiento. De igual manera, la Comisión Estatal de Atención a Víctimas va encaminando sus acciones a la documentación completa y eficiente de su modelo de gestión. Finalmente, no advertimos un soporte documental en las demás instancias, como el Poder Judicial, la Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema Penitenciario.

CAPÍTULO
5

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

ntroducción

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

En este capítulo analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensa pública, centros o comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el Sistema Penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que antes hemos analizado. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada directamente por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

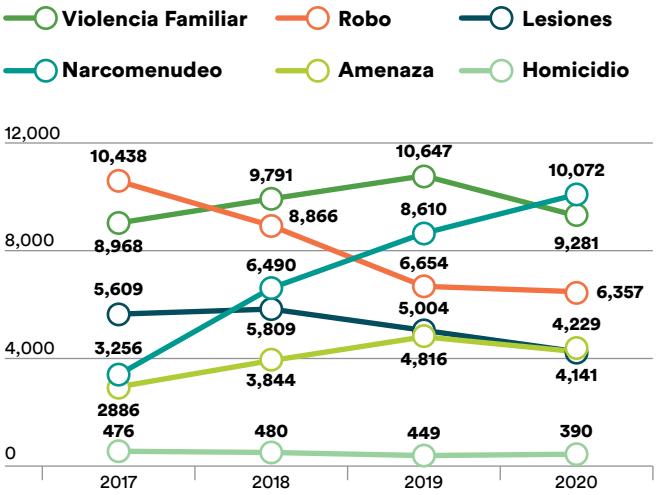
Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

5.1 Incidencia delictiva

5.1.1 Delitos de mayor incidencia

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2020 en Coahuila se registraron 48,461 delitos del fuero común. Los delitos de mayor incidencia en el estado durante los últimos cuatro años son violencia familiar y narcomenudeo. En 2020 se observa que después de mostrar una tendencia de incremento en los últimos tres años, el delito de violencia familiar muestra una disminución anual de 12.8%. Ade-

Gráfica 6. **Incidencia delictiva Coahuila** (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

más, se observa una disminución en los delitos de lesiones (-17.2%), homicidio (-13.1%) y amenazas (-12.2%), y en menor medida robo (-4.5%), al compararlos con 2019. Sin embargo, es preocupante la tendencia del delito de narcomenudeo, que presenta un incremento del 17%, tendencia que se ha mantenido en los últimos años.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Coahuila son la inseguridad, con 56.1%; el desempleo, con 44.3%, y la salud, con 34.2%. Los cajeros automáticos en vía pública es el espacio donde la población se siente más insegura, seguido por la calle y las carreteras.

5.1.2 Delitos de alto impacto

De acuerdo con lo reportado con la Fiscalía de Coahuila, los delitos de mayor impacto en el estado durante 2020 fueron violencia familiar, con 305.6 delitos ocurridos por cada 100 mil habitantes, seguido por robo sin violencia, con 188.4 y lesiones, con 136.4.

5.1.3 Cifra negra

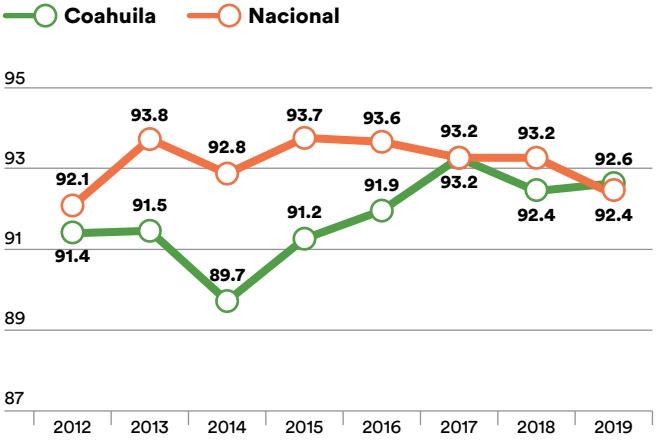
De acuerdo con la Envipe, se estima que durante 2019 en Coahuila se denunció el 11.7% de los delitos, cifra que en 2018 fue de 12.1%; de ellos, el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en el 62.8% de los casos. Es decir, del total de delitos se inició carpeta de investigación en el 7.4%, lo que deja la cifra negra en 92.6%.

Tabla 6. **Tasa de los delitos de mayor impacto**

	Presuntos delitos	**Incidencia** (Tasa 100 mil habitantes)
Robo con violencia	635	20.9
Robo sin violencia	5722	188.4
Homicidio doloso	194	6.4
Homicidio culposo	196	6.5
Feminicidio	24	0.8
Secuestro	8	0.3
Lesiones	4141	136.4
Extorsión	37	1.2
Violencia Familiar	9281	305.6

Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

Gráfica 7. **Cifra negra Coahuila** (2012-2019)



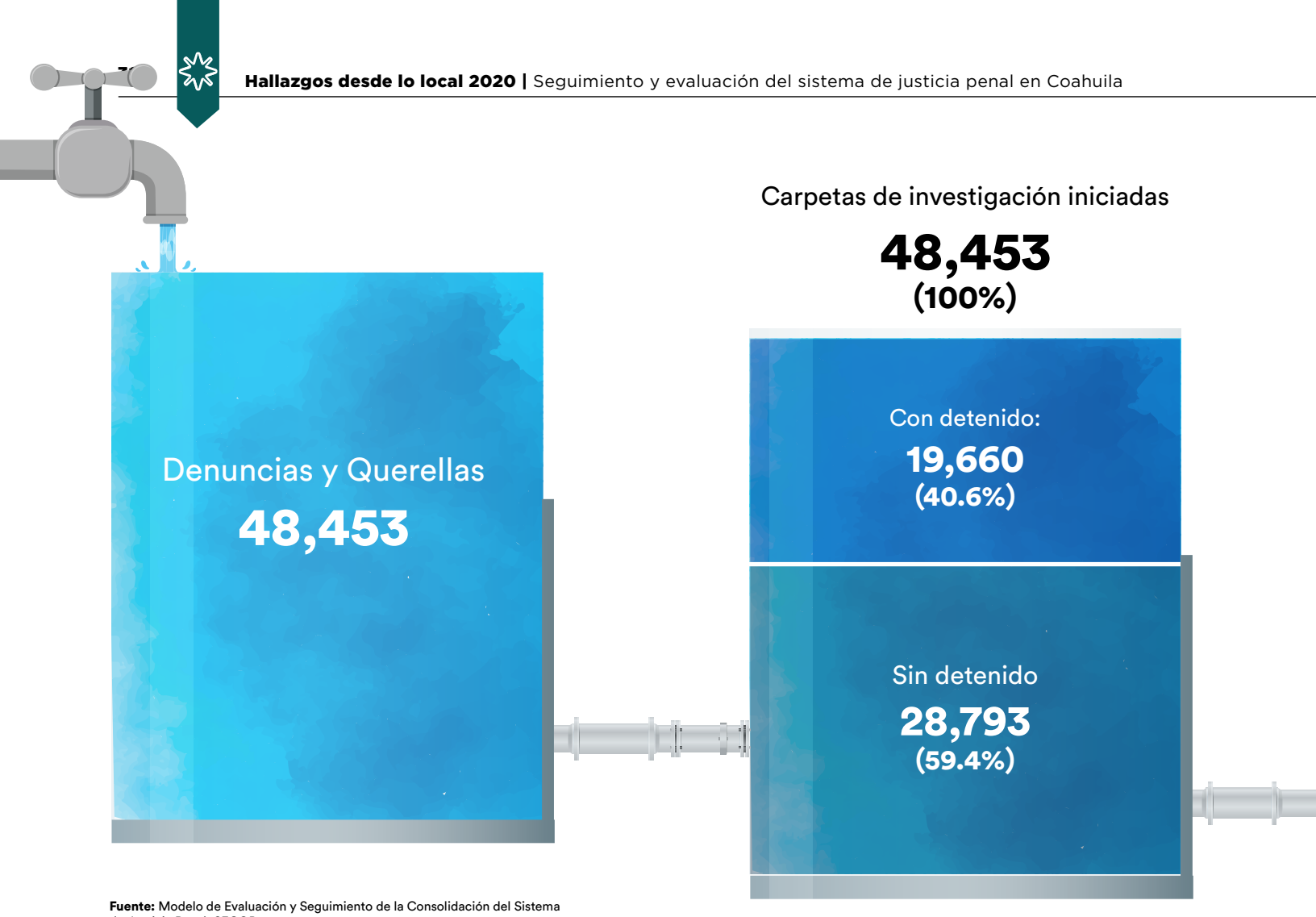
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

Entre 2012 y 2019 este indicador se ha mantenido por arriba del 91%, con excepción de 2014, donde mostró un 89.7%. En comparación con la cifra negra nacional, Coahuila se ha mantenido en igualdad o por debajo.

En Coahuila, la Envipe registra que entre las razones más importantes de las víctimas para no denunciar delitos se encuentran la pérdida de tiempo, con un 28.5%, y la desconfianza en la autoridad, con un 15.6%.

5.1.4 Índice de confianza en el sistema de justicia penal

La desconfianza a las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB.

Tabla 7. **Nivel de confianza en el sistema de justicia penal**

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Coahuila	13.9	10.3	-0.4	-4.0	14.0	-2.8	0.8

circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza[14] hacia las autoridades del sistema de justicia penal a nivel nacional es de -8.4; mientras Coahuila presentó un nivel de confianza del 0.8. Dentro del estado, es la Policía Federal la institución que tiene con mayor confianza, con 14, seguida por la Fiscalía General de la República con 13.9. En contraste la Policía Estatal es la institución que presenta mayor desconfianza con -4.

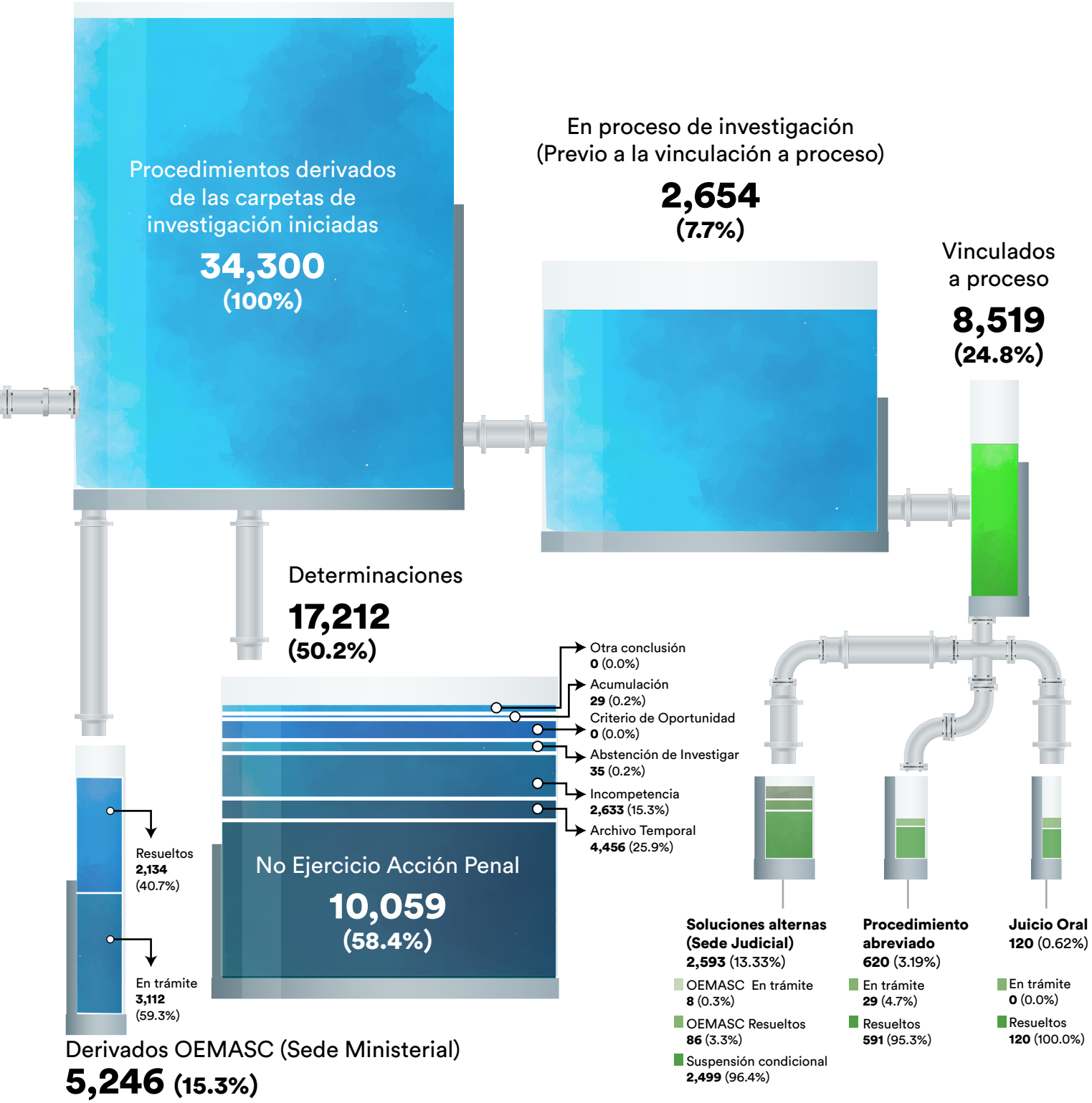
5.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal 2020

En 2020, la Fiscalía General del Estado de Coahuila recibió 48,453 denuncias, e inició carpetas de investigación para cada una de ellas, logrando un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, porcentaje que se encuentra

14 El índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "mucha" y "nada de desconfianza" (o entre "mucha confianza" y "mucha desconfianza") de las cifras de la Envipe.

Tubería procesal penal Coahuila 2020



por encima del promedio nacional, que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas, 19,660 (40.6%) fueron con detenido y 28,793 (59.4%) sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 34,300. De éstos, el 50.2% (17,212) fue determinado por el Ministerio Público, 24.8% (8,519) fue vinculado a proceso, 15.3% (5,246) fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, 7.7% (2,654) se encontraba en proceso de investigación al finalizar el periodo[15].

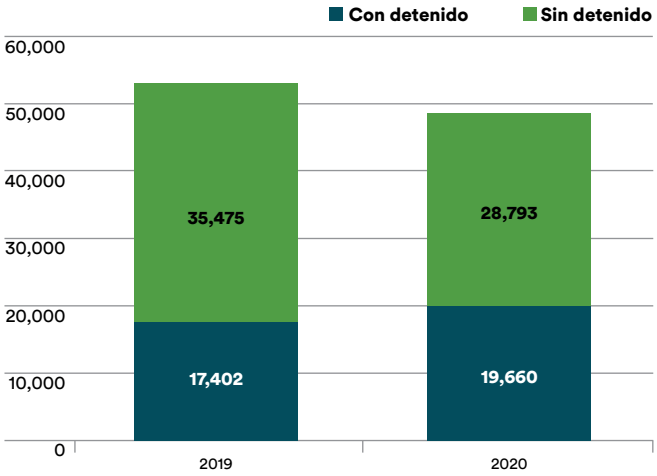
5.2.1 Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

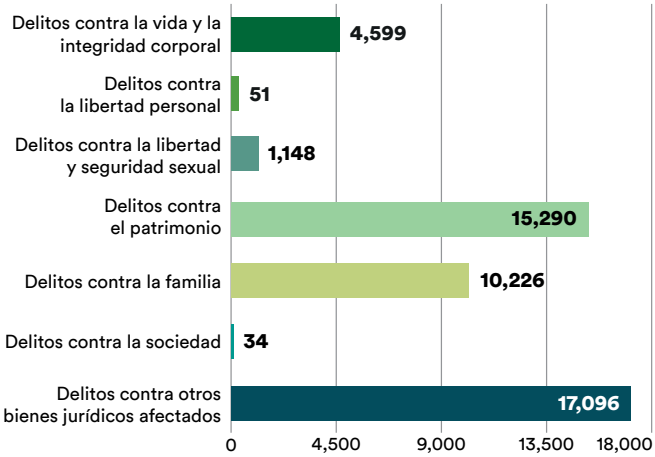
En 2020, la Fiscalía de Coahuila, inició 48,453 carpetas de investigación, de las cuales 19,660 (40.6%) fueron con detenido y 28,793 (59.4%) sin detenido. Comparado con 2019, se observa una disminución porcentual en cuanto al número total de carpetas iniciadas de 9.1%. Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, se observa que el porcentaje más alto de carpetas iniciadas fue por delitos contra otros bienes jurídicos afectados (35.3%), seguido por delitos contra el patrimonio (31.6%). Mientras que los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la libertad personal y delitos contra la sociedad (0.1% ambos).

Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas, entre los 397 fiscales que operan en Coahuila, encontramos que cada uno inició en promedio 122 investigaciones durante el año; quedando por debajo del promedio nacional, calculado para 2020, en 145 investigaciones iniciadas por fiscal.

Gráfica 8. **Carpetas de investigación iniciadas**



Gráfica 9. **Carpetas iniciadas por delito**

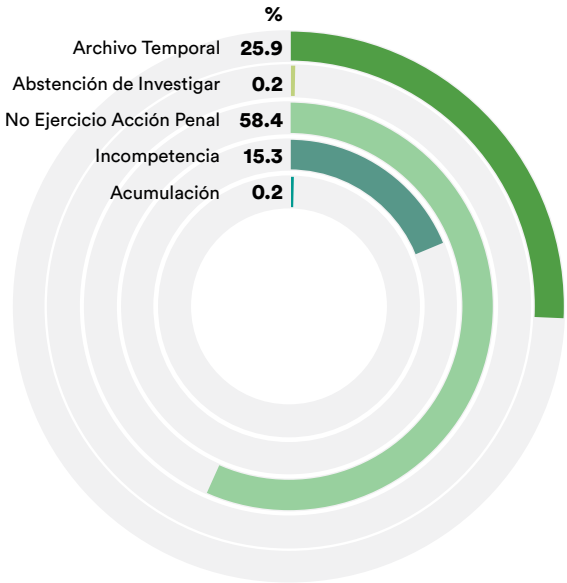


Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

Tipos de determinaciones del MP

El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 50.2%. Al comparar con el porcen-

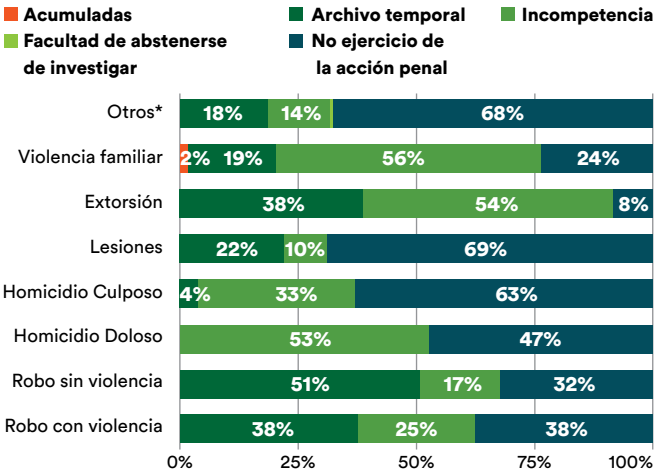
Gráfica 10. **Tipo de determinaciones**



Fuente: MES de la UASJ.

15 Conforme a los datos que presenta el MES, el 2% (669) restante de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, fue sobreseído por el juez de control.

Gráfica 11. **Tipo de determinaciones por delito**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

taje nacional, que fue de 41%, Coahuila se ubica por encima de esta referencia. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (17,212) se distribuyó de la siguiente manera: 58.4% no ejercicio de la acción penal, 25.9% archivo temporal, 15.3% incompetencia, mientras el 0.4% para otras determinaciones (incluyendo abstención de investigar y acumulación).

Al analizar el desagregado por delito, se observa que el tipo de determinaciones utilizadas para cada uno varía notablemente. Destacando el uso de archivo temporal para los delitos de robo sin violencia (51%), extorsión (38%) y robo con violencia (38%). En cuanto al no ejercicio de la acción penal, se determinó en mayor medida para los delitos de lesiones (69%) y homicidio culposo (63%).

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación al finalizar el año. Para el caso de Coahuila se calculó una tasa de congestión ministerial del 7.7% al concluir 2020. A nivel nacional el porcentaje de congestión ministerial se encuentra en 49%, quedando como uno de los estados con menor congestión en el país.

Vinculación a proceso

Durante 2020 la Fiscalía vinculó a proceso 8,519 procedimientos derivados de las carpetas de investigación, correspondiente al 24.8% del total de procedimientos iniciados, cifra considerablemente mayor que el año pasado (5.5%) y que el promedio nacional (2.5%).

Justicia alternativa en sede ministerial

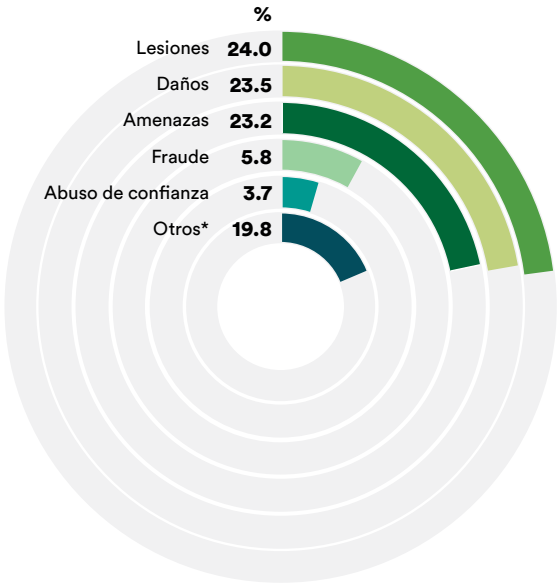
La Fiscalía de Coahuila registró un total de 5,246 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP), lo que representa un 15.3% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante el 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 40.7% (2,134), mientras al final del año continuaba en trámite el 59.3% (3,112).

De los casos resueltos a través MASCP, el 99.7% (2,128) se solucionó por mediación y el 0.3% (6) por conciliación, no se alcanzaron acuerdos en la junta restaurativa.

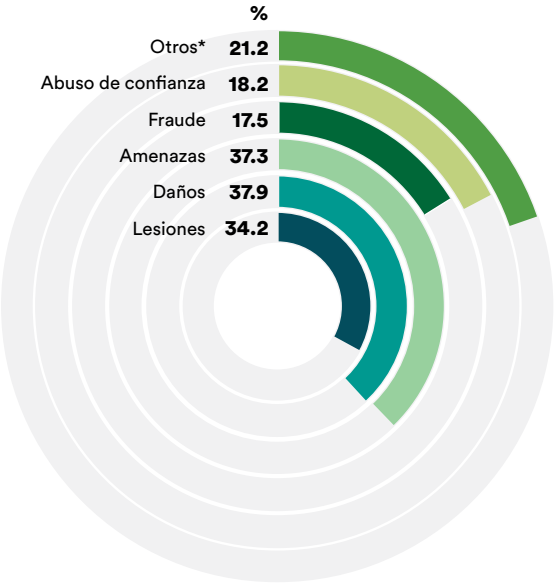
El desagregado por delito de la Fiscalía de Coahuila muestra que del total de asuntos turnados a MASCP, el 24% corresponde al delito de lesiones, 23.5% para daños, 23.2% amenazas, 5.8% fraude, 3.7% abuso de confianza y 19.8% otros delitos. Del total de asuntos turnados por cada delito, fue daños el delito que alcanzó el porcentaje más alto de acuerdos reparatorios, con un 37.9%, seguido por amenazas, que logró el 37.3% de acuerdos.

En lo que toca al tipo de acuerdos aprobados en sede ministerial, la mayoría fue la acción de no hacer (44.1%), seguido por pago económico (39.1%) y restitución de la cosa (16.8%).

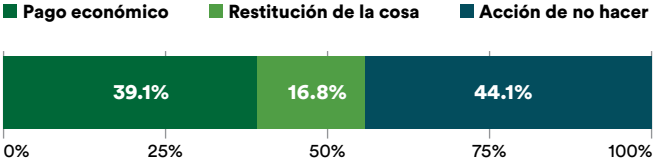
Gráfica 12. **Asuntos turnados a MASCP por delito**



Gráfica 13. **Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados por delito**



Gráfica 14. **Tipos de acuerdos reparatorios aprobados**



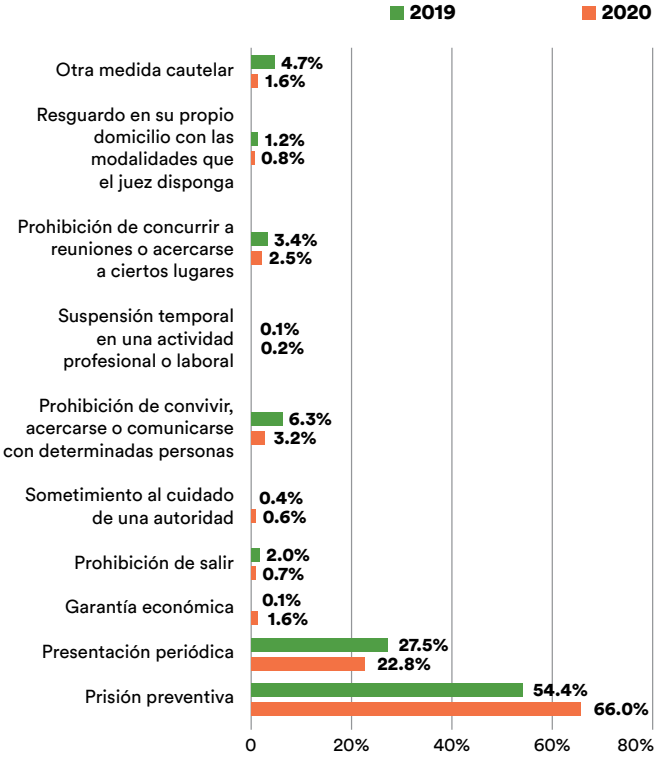
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

Medidas cautelares

De acuerdo con los datos del MES, se impuso medida cautelar al 73% de los imputados que se encontraban en proceso penal, porcentaje similar al de 2019, que fue de 71.2%.

El desglose, compartido por la Fiscalía, muestra que las principales medidas cautelares impuestas fueron: prisión preventiva, con un 66%; presentación periódica, con 22.8%, y prohibición de convivir o comunicarse con determinadas personas, con un 6.3%. Al contrastarse estos datos con la información de 2019, observamos que se incrementó el uso de prisión preventiva, mientras que la imposición del resto de medidas cautelares disminuyó.

Gráfica 15. **Medidas cautelares impuestas** (2019 vs. 2020)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Coahuila.

5.2.2 Resultados del Poder Judicial

Causas penales iniciadas con y sin detenido

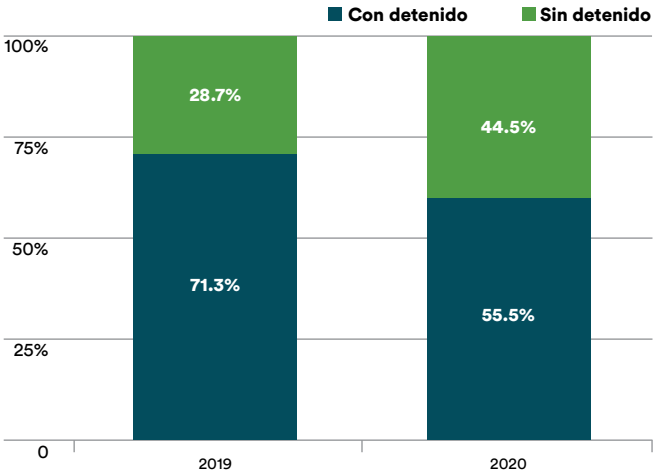
Durante 2020 se iniciaron 8,519 causas penales en el Poder Judicial de Coahuila, lo que representa un incremento del 1.3% respecto al año anterior. De las causas iniciadas, el 44.5% fueron sin detenido y el 55.5% con detenido.

En términos porcentuales, los principales delitos que tuvieron causas penales iniciadas con detenido fueron la extorsión, con 77.8%, seguido de robo sin violencia, con 39.4%, y robo con violencia, con un 37.2%. Los de menor porcentaje fueron secuestro, con 17.9%, y feminicidio, con 21.4%. En los casos de desaparición, ninguna causa penal inició con detenido.

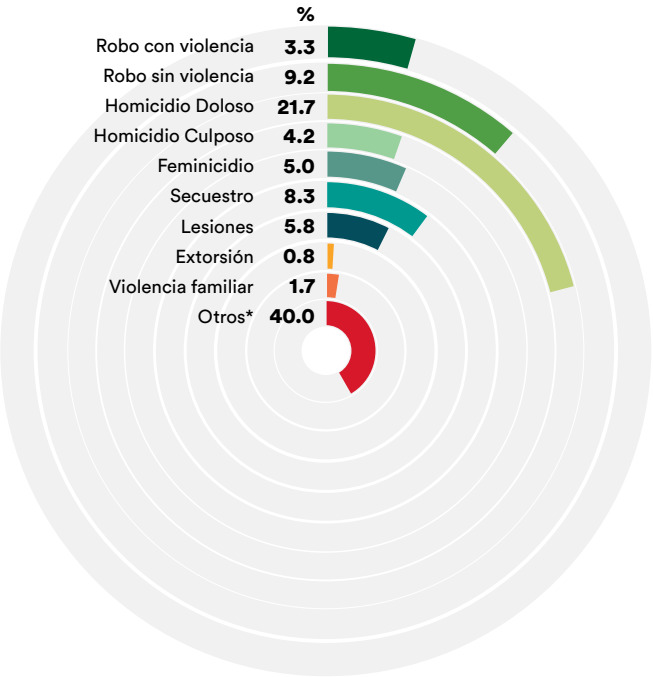
Al dividir el número de causas penales iniciadas durante el 2020, entre los 102 jueces que operan en el estado, identificamos que se asignaron en promedio 83 causas por juez, cifra considerablemente mayor que el promedio nacional que se calculó para este año en 33 causas por juez.

Del total de causas que iniciaron o continuaron su tramitación durante 2020, se turnó a juicio oral el 1.4%: sin cambios significativos respecto a 2019, que fue de 1.3%. Desagregado por delito, el 21.7% fue homicidio doloso, el 9.2% robo sin violencia, el 8.3% secuestro, 5.8% lesiones, 5% feminicidio, 4.2% homicidio culposo, 3.3% robo con violencia, 1.7% violencia familiar, 0.8 extorsión y 40% otros delitos.

Gráfica 16. **Causas penales iniciadas**



Gráfica 17. **Causas penales turnadas a juicio oral por delito**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Poder Judicial de Coahuila.

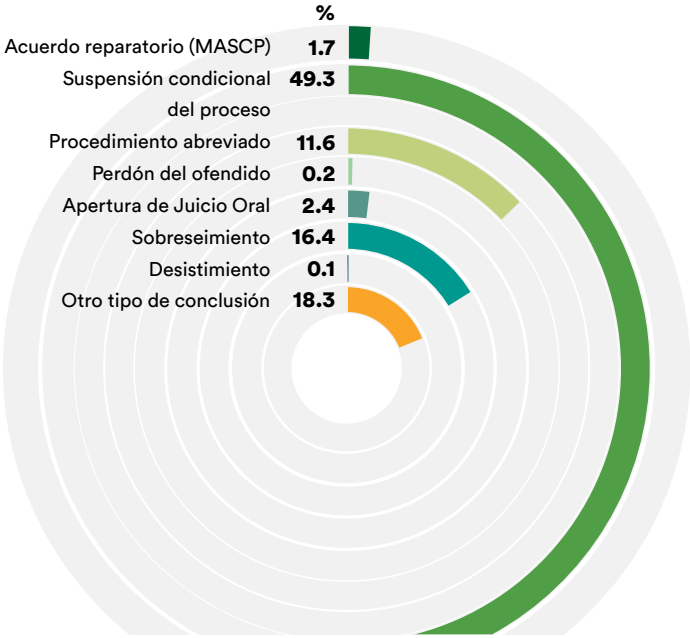
Justicia alternativa en sede judicial

Durante el período de referencia se finalizaron 86 causas penales por acuerdo reparatorio, lo que corresponde al 1.7% del total de causas finalizadas[16].

Resolución de los casos y tipos de finalización

De las causas en trámite durante el periodo, el Poder Judicial concluyó el 41.1%, porcentaje menor al 45.3% finalizado durante 2019. Los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo fueron la suspensión condicional del proceso, con 49.3%; sobreseimiento, con 16.4%, y procedimiento abreviado, con 11.6%.

Gráfica 18. **Causas penales finalizadas por tipo de conclusión**

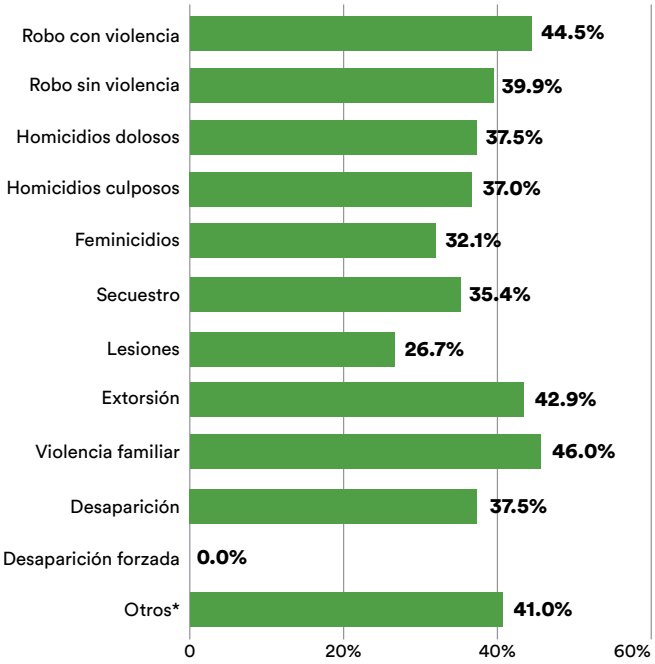


Al concluir el periodo, los delitos con mayor porcentaje de finalización fueron violencia familiar, con un 46%; robo con violencia, con un 44.5%, y extorsión, con un 42.9%. Entretanto, los delitos con menor porcentaje de resolución fueron lesiones, con el 26.7%; feminicidio, con 32.1%, y secuestro con 35.4%.

La tasa de congestión en sede judicial –esto es, el porcentaje de casos pendiente de concluir o en trámite al finalizar el periodo– fue de 37% para 2020, cifra mayor que en 2019, cuando fue de 26.6%. Al comparar con

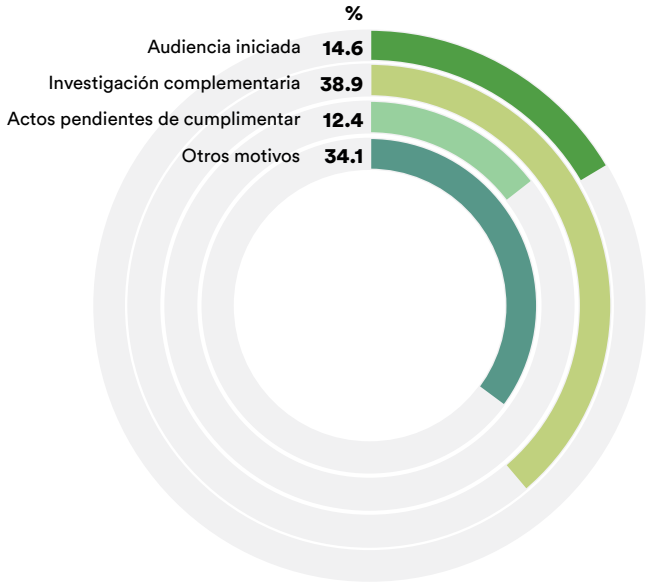
16 El Poder Judicial de Coahuila no entregó la información desagregada de las causas penales turnadas a MASCP.

Gráfica 19. **Porcentaje de causas finalizadas por delito**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Coahuila.

Gráfica 20. **Causas pendientes de cumplimentar**



el promedio nacional, la tasa de congestión de Coahuila estuvo por debajo del promedio, que fue de 52%. Los motivos por lo que los casos quedaron pendientes de concluir al finalizar el año fueron por investigación complementaria (38.9%), audiencia inicial pendiente (14.6%), por actos pendientes de cumplimentar (12.4%) y por otros motivos (34.1%).

Sentencias

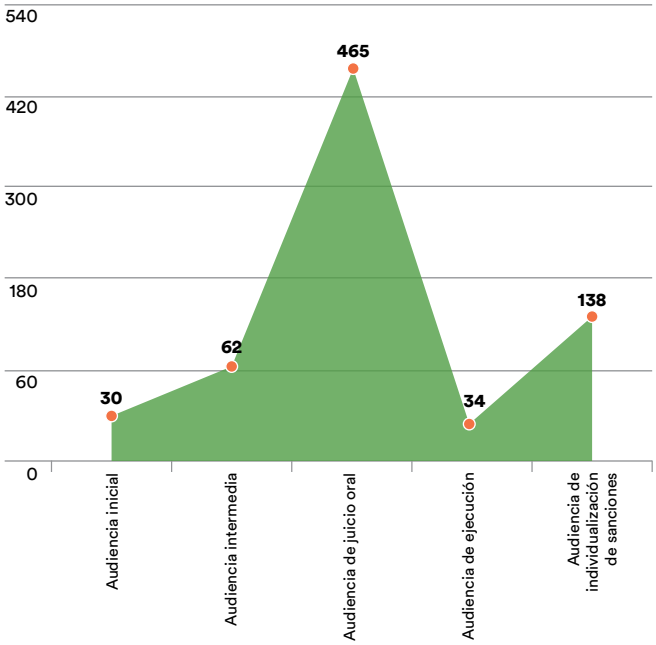
En 2020 el porcentaje de sentencias emitidas por el Poder Judicial respecto al total de causas penales en trámite fue de 5.2%, mayor al del año anterior, que fue de 3%.

El 12.8% de las sentencias por delito fueron por robo sin violencia; 12.1%, homicidio doloso; 8.7%, violencia familiar; 5.7%, robo sin violencia; 2.2%, para feminicidio, secuestro y lesiones; 0.5%, desaparición; 0.3%, homicidio culposo, y 53.4% otros delitos.

Audiencias

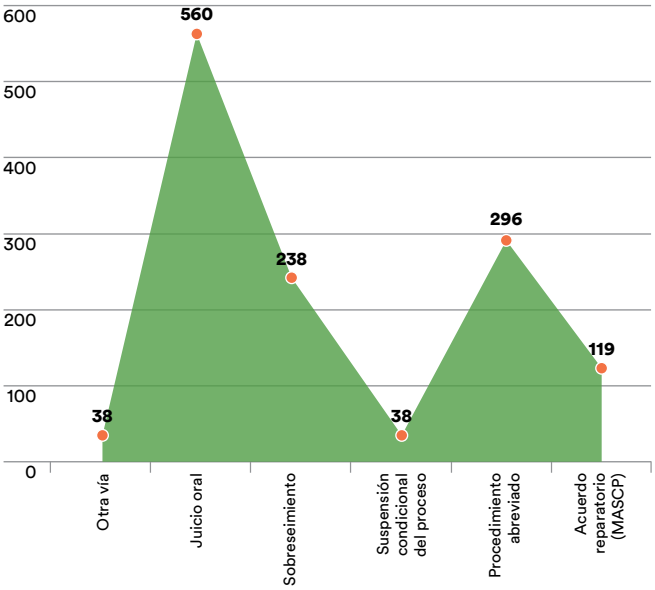
El Poder Judicial de Coahuila programó 23,029 audiencias, lo que representa un incremento del 16.4% con respecto al año anterior. De éstas, 80.4% fueron realizadas y 19.6% fueron diferidas –las últimas disminuyeron en comparación con 2019, cuando alcanzaron una pro-

Gráfica 21. **Tiempo promedio duración de una audiencia** (minutos)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Coahuila.

Gráfica 22. **Tiempo promedio duración causas penales** (días)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de Coahuila.

porción de 20.3%–. Del total de audiencias realizadas, el 80.5% fueron audiencias iniciales, 15.4% audiencia intermedia, 3.2% ejecución de sanciones, 0.7% juicio oral y 0.2% individualización de sanciones.

El promedio de duración de las audiencias en Coahuila fue de 30 minutos para iniciales, 62 minutos para intermedias, 465 minutos para juicio oral, 34 minutos las audiencias de ejecución y 138 minutos las audiencias de individualización de sanciones.

Por otra parte, la finalización de una causa penal en primera instancia se tomó, en promedio, 83 días, 93 días menos que el promedio de 2019, que fue de 176 días. Si desagregamos por tipo de finalización de la causa, observamos que el acuerdo preparatorio tomó en promedio 119 días; el procedimiento abreviado, 296 días, la suspensión condicional del proceso, 38 días; el sobreseimiento, 238 y una causa por juicio oral, 560.

5.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

No obtuvimos información por parte de esta Secretaría con respecto a las denuncias recibidas, las detenciones realizadas, el conocimiento de hechos como primer respondiente y el número de personas puestas a disposición del Ministerio Público, entre otros.

5.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

Durante 2020, en Coahuila el número total de personas víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas durante fue de 49,504, cifra 10.1% menor en comparación con 2019. De éstas, sólo el 4.9% (2,412) fueron representadas por asesores jurídicos durante el proceso penal. Considerando que el estado reportó contar con 10 asesores jurídicos tres menos que durante 2019, en promedio cada asesor del estado brindó asesoría a 241 víctimas, lo que se encuentra muy por arriba del promedio nacional, que es de 144 víctimas por asesor.

Durante el periodo, los asesores jurídicos de Coahuila atendieron 1,529 casos, de los cuales el 23% (352) fueron procesos suspendidos, sujetos a suspensión condicional. Lo anterior muestra un aumento de 81.4% en el número de procesos suspendidos, respecto a las suspensiones realizadas en el periodo anterior (194). Por otra parte, el 23% (545) de las víctimas atendidas logró la reparación del daño.

El Registro Nacional de Víctimas contabilizó 261 personas, de las cuales 62.4% (163) fueron mujeres y 37.6% (98) hombres. Asimismo, 98.8% (258) del total de personas registradas fueron víctimas de delitos, mientras que 1.2% (tres) fueron víctimas de violaciones de derechos humanos.

5.2.5 Resultados de la Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Coahuila reportó un total de 7,718 asuntos atendidos en materia penal, de los cuales el 78.8% (6,082) fueron asuntos iniciados para la representación durante 2020; el 21.2% (1,636) restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró un aumento de 14.9% en el número de asuntos atendidos.

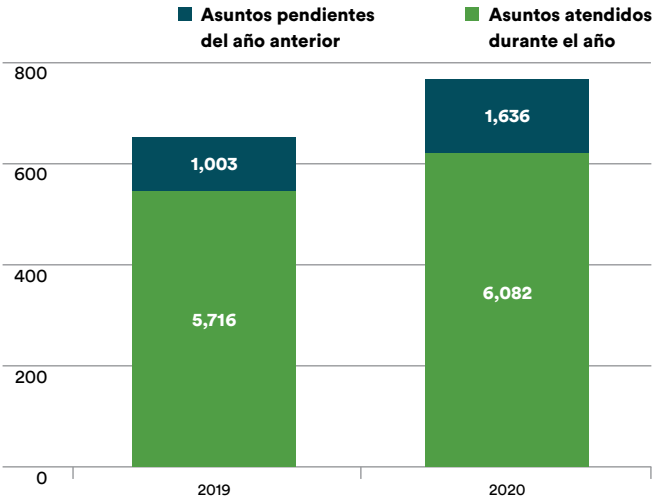
Durante el año, se representó a un total de 6,082 imputados en proceso penal. Al desglosar este número comprobamos que los delitos en los que la Defensoría representó a un mayor número de imputados fueron violencia familiar, con un 10.4%, seguido por robo sin violencia, con un 7.6,% y robo con violencia, con 2.1%.

Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública entre los 56 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 109 imputados. Hay

que subrayar que la carga de trabajo excesiva genera complicaciones para los defensores, pues el tiempo dedicado a preparar cada asunto tiende a disminuir, lo que impacta directamente en la calidad de la defensa.

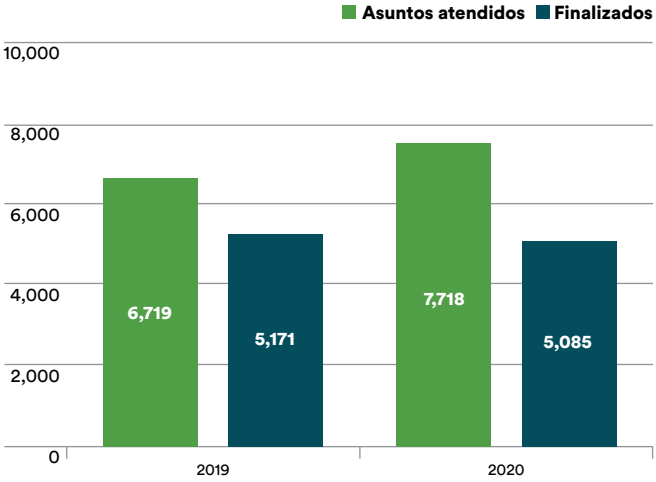
Del total de asuntos atendidos en el año, se finalizó el 65.9% (5,085), porcentaje de resolución que se encuentra por encima del promedio nacional, que es de 49.6%. Sin embargo, al comparar con 2019 observamos que el porcentaje de resolución de casos disminuyó un 14.4%. Del total de asuntos finalizados, el 36.9% (1,875) fue por suspensión condicional del proceso; el 6.3% (319) por procedimiento abreviado, y el 5.4% (277) por acuerdo reparatorio.

Gráfica 23. **Asuntos atendidos por el Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Coahuila**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del IEDP de Coahuila.

Gráfica 24. **Casos atendidos y finalizados por la Defensoría**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del IEDP de Coahuila.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 6.8% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 2.6% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor apenas por encima de la media nacional, que fue de 2.5%. Por su parte, el 5.6% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional que fue de 7.1%.

Al concluir el año, la tasa de congestión de la Defensoría Pública, es decir, el porcentaje de casos pendientes de concluir o en trámite al finalizar el periodo, fue de 34.5%. Esto significó un incremento del 69% en el total de casos pendientes de concluir o en trámite al cierre del periodo, respecto a 2019.

5.2.6 Resultados de la UMECA

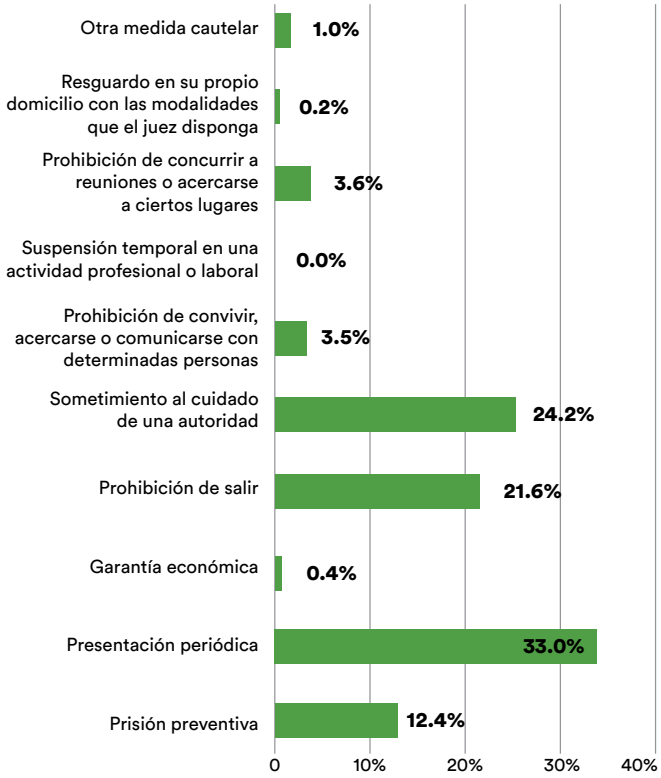
La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) de Coahuila realizó 3,112 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. Así, dio respuesta al 73.6% de las solicitudes recibidas. Del total de las evaluaciones de riesgo realizadas, las principales sugerencias de medidas cautelares fueron presentación periódica, con un 33%; sometimiento al cuidado de una autoridad, con 24.2%, y prohibición de salir, con un 21.6%. Prisión preventiva únicamente se sugirió en el 12.4% de las evaluaciones.

Dentro del periodo, la UMECA supervisó 1,591 medidas cautelares del ámbito estatal, cubriendo el 47.7% de las solicitudes de supervisión realizadas durante el año. Asimismo, se supervisaron 2,321 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando el cumplimiento de las condiciones impuestas.

5.2.7 Población privada de la libertad

Coahuila, durante 2020, tuvo una tasa de 100 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra por debajo del promedio nacional. Del total de población privada de la libertad el 6.2% son mujeres y el 93.8% hombres.

Gráfica 25. **Medidas cautelares sugeridas**



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la UMECA Coahuila.

Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 58.6% fueron personas procesadas, es decir personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 41.4% fueron personas con sentencia. De dicha población, el 99.5% es población penitenciaria del fuero común y solo el 0.5% del fuero federal.

5.3 Índice de Impunidad Estatal

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

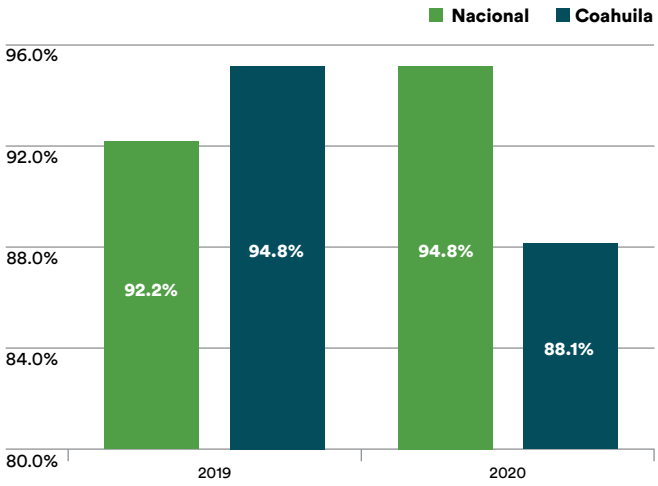
Por lo tanto**, en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la inefectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados[17].

El IIE para Coahuila en 2020 fue de 88.1%: casi seis puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (94.8%), y mostrando una disminución de casi siete puntos porcentuales con respecto al año previo (94.8%).

17 Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*—, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.

Gráfica 26. **Índice de impunidad**



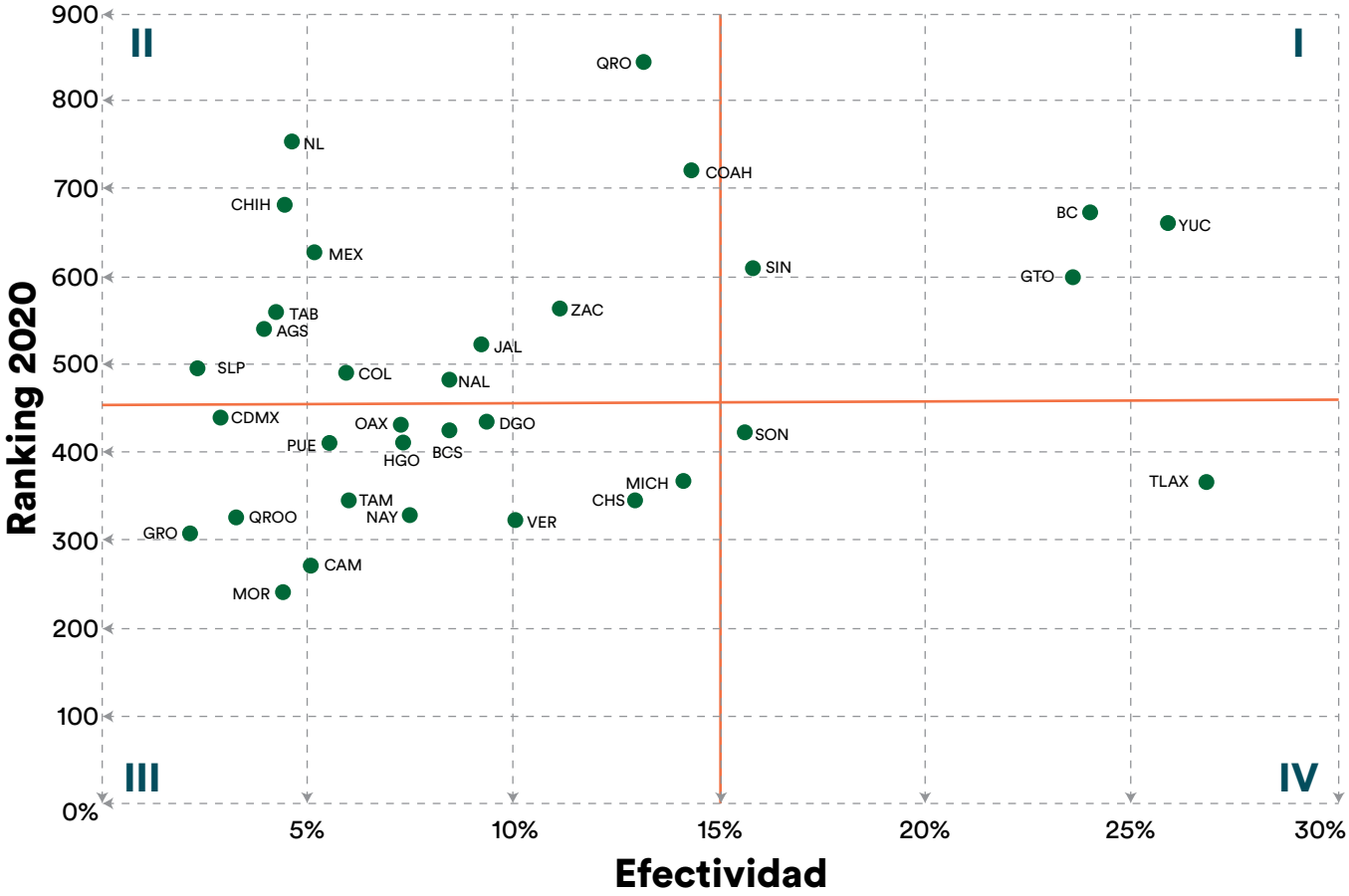
Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB.

Esto nos describe un incremento en la efectividad del sistema de justicia penal a nivel local para la resolución de casos, ya sea a través de sentencias, acuerdos reparatorios y otras salidas alternas y anticipadas establecidas.

Por otra parte, comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: I) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que

Gráfica 27. **Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP**



Fuente: Elaboración propia con datos del MES-SEGOB y Ranking México Evalúa.

muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020 ubicamos a Coahuila en el Cuadrante II, pues se observan grandes avances en sus condiciones para la operación; sin embargo, el porcentaje de efectividad necesita mejorar. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

Conclusiones de los resultados

La puerta de acceso al sistema de justicia penal es a través de la Fiscalía, pues en su calidad de órgano persecutor de los delitos la ciudadanía espera que pueda recibir denuncias, atender a las víctimas, investigar y perseguir los delitos para esclarecer los hechos, procurando que éstos no queden impunes y que se repare el daño durante el proceso, sea a través de las salidas alternas, procedimiento abreviado o el juicio.

Sin embargo, garantizar de manera adecuada y eficaz el acceso a la justicia es el verdadero reto de las fiscalías, considerando que año con año la incidencia delictiva (de origen multifactorial) tiende al incremento y no a la disminución. Por ello es indispensable, en primer término, que de la totalidad de los delitos cometidos se inicien carpetas de investigación. Ésta es la condición indispensable para la persecución de los delitos.

En Coahuila durante 2020 se cometieron 48,461 delitos, de acuerdo con las cifras de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de los cuales se recibieron 48,453 denuncias y se iniciaron carpetas de investigación por cada una de ellas, alcanzado un 100%: esto coloca al estado por encima de la media nacional, que es de 93.1%. Los delitos de alto impacto en la incidencia han sido violencia familiar, robo sin violencia y lesiones.

Hay que notar que esto no significa que se omita la cifra negra, que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), en Coahuila en el periodo 2012-2019 ésta se ha mantenido por arriba del 91%, con excepción de 2014, donde mostró un 89.7%. De cualquier forma, en comparación con la cifra negra nacional, Coahuila se ha mantenido en igualdad o por debajo de la media.

Algunos de los factores que inciden en la cifra negra en Coahuila –o las razones principales que llevan a las víctimas a no denunciar delitos, según la Envipe– fueron la pérdida de tiempo, con un 28.5%, y la desconfianza en la autoridad, con un 15.6%. Esto se enlaza con el hecho de que el Índice de Confianza en las autoridades del SJP en Coahuila sea de 0.8, y de que la institución que provoca el mayor nivel de confianza sea la Fiscalía General de la República con, 13.9, seguida de la Policía Federal, con 14.0 y los jueces, con 10.3, en tanto que la Policía Estatal y los Ministerios Públicos estatales se encuentran al mismo nivel de confianza (-0.4). La policía Ministerial es a quien menos confianza le tiene la ciudadanía, con un -0.2.

Fiscalía

Partiendo de las 48,453 carpetas iniciadas por la Fiscalía, advertimos que fueron iniciadas 15,290 por delitos contra el patrimonio, 10,226 por delitos contra la familia y 4,599 por delitos cometidos contra la vida y la integridad corporal. También se observa que 19,640 (40.6%) fueron iniciadas con detenido y 28,793 (59.5%) sin detenido.

A partir de aquí toman relevancia las determinaciones del Ministerio Público sobre las carpetas iniciadas, pues sirven para conocer el posible destino de la investigación. Para 2020, en Coahuila, fueron determinadas 17,212 del total de las iniciadas, lo que representa un 50.2%, lo que coloca al estado por encima de la media nacional, que es de 41%.

No obstante, llama la atención el tipo de determinaciones que en mayor medida fueron realizadas por la Fiscalía: el 58.4% fueron no ejercicios de la acción, es decir, ya no se continuó con la investigación, y en mayor medida se aplicó para carpetas iniciadas por delitos de homicidios; y el 25.9% fueron al archivo temporal, es decir, con posibilidad de poder continuar con la investigación de manera posterior cuando existan mayores elementos.

Por otra parte, el 15.3%, es decir, 5,256 casos se derivaron a órganos especializados para la resolución de conflictos. De éstas se resolvieron 2,134 carpetas, y al final del año continuaba en trámite 3,112: esto revela un área de oportunidad para mejorar el uso de las salidas alternas en sede ministerial, ya que se está generando un retraso sobre más de la mitad de los casos que recibe.

Se nota otro gran esfuerzo de la Fiscalía en la imposición de medidas cautelares: logró que al 73% de los impu-

tados que se encontraban en proceso penal se les impusiera una medida; sin embargo, se nota también una preferencia por la prisión preventiva, la cual fue utilizada en el 66% de las medidas impuestas: esto significa más de la mitad, lo cual llama la atención si se considera que la mayoría de los delitos no son de prisión preventiva oficiosa. Así, en buena medida la argumentación ministerial tiende a la solicitud de esa última medida; esto es interesante si revisamos que el reporte de las evaluaciones de riesgo indicó que sólo el 12.4% se sugirió para prisión preventiva, y que los jueces autorizan en mayor proporción este tipo de medidas.

Poder Judicial

Por lo que respecta al proceso en sede judicial, se iniciaron 8,519 causas penales, que si se contraponen con las 3,683 carpetas que lograron una vinculación a proceso, se obtiene una brecha de más del 50%.

Por lo que toca a las 23,029 audiencias programadas, el incremento de 16.4% respecto al año anterior implica un gran logro por parte del Poder Judicial. En efecto, la pandemia no representó un impedimento para el desarrollo de la función jurisdiccional.

Lo anterior se vincula con el logro en la reducción del tiempo promedio para resolver una causa en primera instancia, que pasó de 176 días respecto a 2019 a 83 días en 2020.

Comisión de Atención a Víctimas

Del total de carpetas iniciadas por la Fiscalía resultaron un total de 49,504 personas víctimas. De ellas, sólo 2,412 fueron representadas por asesores jurídicos. Si consideramos que la Comisión reportó contar sólo con 10 asesores, cada uno de ellos tuvo que asesorar a 241 víctimas, rebasando ampliamente el promedio nacional, que de 144 víctimas por asesor. Esto sin duda representa un gran esfuerzo institucional, considerando, además, que el 23% (545) de las víctimas atendidas logró la reparación del daño.

Defensoría Pública

El Instituto Estatal de la Defensoría Pública de Coahuila reportó en 2020 un total de 7,718 asuntos atendidos en materia penal; de ellos, 1,636 correspondían a asuntos pendientes de 2019, contra 6,082 de 2020.

Llama la atención que del total de imputados en 2020 la mayoría lo fueran por delitos de violencia familiar y robo con y sin violencia: justo los delitos que mayor incidencia delictiva registraron en el año.

Otro aspecto destacable: para los 6,082 imputados atendidos solo se contó con 56 defensores, lo que implica que cada uno atendió en promedio a 109 imputados. Eso dificulta la atención correcta de los asuntos, e impacta en el principio de adecuada defensa. No obstante, esto no se vio reflejado en el porcentaje de resolución, que cerró en el 65.9% para 2020, y aunque tuvo una disminución si lo comparamos con 2019, se mantiene por encima de la media nacional.

CAPÍTULO
6

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

En este apartado presentamos los resultados para Coahuila de la encuesta que realizamos en 2020 en nueve estados[18] sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

La ciudadanía de Coahuila reporta una familiaridad y confianza en el sistema de justicia penal por arriba del promedio de los estados analizados en ambos rubros. Asimismo, el estado se ubica por encima de la media nacional en cuanto a la buena opinión sobre el SJP e, incluso, 57% de los coahuilenses encuestados están de acuerdo en que el SJP en el estado se encuentra mejor ahora que hace una década.

18 Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.

Valoración del sistema de justicia penal: Coahuila y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado?[1]		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado?[2]		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día?[3]		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado?[4]	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Coahuila		2.7		38%		57%		58%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

[1] Puntaje entre 1 y 5. [2] Porcentaje que respondió buena y muy buena. [3] Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. [4] Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

En Coahuila, los encuestados tienen un nivel de conocimiento de las autoridades del SJP por arriba del 89%; sólo los jueces se ubican como los menos conocidos, con 77%. Las que gozan de una mayor opinión positiva son la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional. Las que menos confianza generan son la Policía Municipal, la Policía Estatal y los Ministerios Públicos.

Coahuila	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva municipal	89%	35%
Policía estatal	95%	43%
Guardia nacional	89%	70%
Policía ministerial	89%	n.d.
Ministerio público	89%	45%
Jueces	77%	57%
La Marina	n.d.	85%
El Ejército	n.d.	83%
Los abogados de víctimas	n.d.	53%
Los defensores públicos	n.d.	49%

Opinión sobre el proceso de justicia penal

El 18% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal en el estado. El derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es conocido por 90% de la población; le siguen la negociación y mediación, con 68%; los juicios orales, con 58%, y la compensación de daños, con 52%. Ante la existencia de un delito, 60% sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Coahuila	
Presunción inocencia	90%
Negociación y mediación	68%
Juicios orales	58%
Compensación daños	52%
Sanciones alternativas	60%

En Coahuila, la mayoría de las personas encuestadas conoce los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, todas las que participaron en la encuesta saben que cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público. De hecho, los coahuilenses tienen un mayor conocimiento de estos elementos del proceso penal que el promedio de los habitantes de los otros estados analizados.

Llama la atención que sólo 81% de las personas encuestadas tiene certeza de qué hacer en caso de sufrir o atestiguar un delito –solicitar auxilio directamente con un agente de la policía–, porcentaje menor al promedio nacional. De hecho, en Coahuila un buen porcentaje de personas (21%) contestó que "no sabe" dónde debe de acudir una víctima a denunciar un delito.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
Coahuila	81%	92%	100%	88%	99%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%

¿Sabe usted dónde debe de acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Coahuila	60%	3%	16%	21%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, en Coahuila el 16% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 9% acudió como víctima, 3% fue testigo de un delito, 3% reconoce haber sido acusado de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese sentido, 12% mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria; 12% reconoce que implicó un proceso largo y tardado; 12% dijo que su asunto fue difícil de resolver; 9% afirmó que las instalaciones no fueron agradables; 7% mencionó que se dio con corrupción y 7% que el trato fue violento o insensible.

Del 84% de los coahuilenses que no ha acudido con alguna institución del SJP, 78% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado; 2% porque afirma que no sirve para nada, y 1% porque no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

El 90% de las personas encuestadas en Coahuila tiene claro que la víctima debe ser informada de la situación de su caso, 90% sabe que debe ser escuchada y 84% sabe que puede identificar a la persona que señala como responsable del delito, sin riesgo propio. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 79%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Coahuila	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	83	84
Ser escuchada	90	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	65	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	82	81
Protección y auxilio inmediato	74	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	84	82
Ser informado de la situación de su caso	90	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	58	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	81	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	83	83

Además, en Coahuila el 47% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas y 51% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares: 42% cree que sí se respetan sus derechos y 56% cree que no. En cuanto a los derechos de acusados, 95% tiene claro que debe ser informado de lo que se le acusa, 94% sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda y 90% sabe que puede tanto presentar pruebas que lo favorezcan como ser tratado como inocente hasta que se demuestre lo contrario. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 84%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Coahuila	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	90	87
Ser informada de lo que se le acusa	95	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	79	82
Decidir si declara o guarda silencio	83	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	89	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	78	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	94	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	90	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	87	86
Ser oída ante un juez competente	88	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	69	73
Tener un proceso rápido	72	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	74	78

Necesidades de información

Finalmente, 60% de los encuestados sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 11% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 36% tiene como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado la televisión, 26% las redes sociales, 19% internet y 6% los periódicos.

Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 10% entre 18 y 24 años; 21% entre 25 y 34 años; 20% entre 35 y 44 años; 40% entre 45 y 64 años; 9% de 65 años y más.
- Escolaridad: 2% sin escolaridad; 10% de primaria; 20% de secundaria; 28% de preparatoria o carrera técnica; 31% de licenciatura; 9% de posgrado.
- Ocupación: 32% es empleado en el sector privado; 20% trabaja por cuenta propia; 19% se dedica a labores del hogar; 12% es empleado de gobierno; 8% es pensionado o jubilado; 4% desempleado; 4% estudiante.
- Localidad: 27% de los entrevistados reconoció vivir en Saltillo y 25% en Torreón, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 26% percibe menos de 5 mil pesos; 24% entre 5 y 10 mil pesos; 15% entre 10 y 20 mil pesos; 12% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 1% pertenece a una comunidad indígena o afromexicana y 99% no.
- Discapacidad: 4% se considera una persona con discapacidad y 96% no.

CAPÍTULO
7

Conclusiones y recomendaciones

Partiendo del Índice de Impunidad Estatal (que permite medir el nivel de impunidad derivada de la inefectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en respuesta a la comisión de delitos y su resolución), y considerando que Coahuila mostró una disminución de casi siete puntos respecto a 2019, pasando de 94.8% a 88.1%, podemos inferir que existe un avance y compromiso considerables por mejorar la efectividad del sistema de justicia penal en el estado.

Sin embargo, persisten retos y áreas de oportunidad para consolidar el sistema a nivel local y mejorar su desempeño. Delimitaremos algunos de ellos, en dos grandes grupos:

7.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Contar con una instancia de coordinación técnica en Coahuila que permita el seguimiento de la consolidación del sistema de justicia sin duda representa un elemento trascendental para alcanzar los fines institucionales; sin embargo, para ello es importante que la instancia cuente con recursos estructurales, económicos y humanos suficientes, de lo contrario la eficacia y funcionalidad de la instancia de coordinación es limitada. Con todo, a pesar de sus limitaciones, observamos resultados de coordinación por encima de la media nacional, e incluso se incrementaron en comparación con el año anterior, lo que significa una gran optimización en el uso de los recursos disponibles.

Otro factor que debe resaltarse es el hecho de que la mayoría de las instituciones operadoras del sistema de justicia en el estado cuentan con un sistema informático, que si bien se encuentra en la ruta hacia la interconexión y sistematización óptimas, hay un trabajo constante y sustancial para mejorar y lograr el objetivo. De igual manera, no puede dejar de mencionarse el hecho de que en medio de la pandemia la Fiscalía y el Poder Judicial instrumentaron mecanismos digitales para cubrir la demanda de servicios, garantizando el acceso a la justicia de los ciudadanos coahuilenses.

También es importante hablar de la planeación estratégica que existe en Coahuila, pues la mayoría de las instituciones operadoras prevén al menos un mecanismo de gestión o planeación, que sin duda se refleja en el avance de sus metas.

De igual forma, la transparencia y participación ciudadana son factores destacables en Coahuila. Además de contar con normatividad aplicable en la mayoría de las instituciones, también exhiben mecanismos de interacción ciudadana, lo que en reciprocidad mejora, facilita y permite la participación. Cuando esto sucede, la coordinación entre la sociedad civil y las autoridades se convierte en una consecuencia lógica, como lo vemos reflejado en el ejercicio de los "Diálogos sobre Justicia Penal en Coahuila", realizado en 2020, y en lo logros generados a través del "Reto de los 100 días", realizado de manera coordinada con ProJusticia.

7.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

Sin duda, la demanda de servicios de procuración e impartición de justicia, en un estado tan grande como Coahuila, implica contar con un gran despliegue de infraestructura, personal suficiente, capacitado y profesionalizado. Por ello nos llama la atención su proporción de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, que se encuentra por encima de la media nacional, pero que no se alcanza a reflejar en el resto de los operadores como jueces, defensores, peritos y asesores jurídicos, en donde sus proporciones se encuentran por debajo de la media nacional.

Por otra parte, aun cuando el avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera no es homogéneo en todas las instituciones, Coahuila se colocó en el segundo lugar en el ranking nacional, lo que significa que la ruta de profesionalización está cumpliendo sus objetivos.

Esto sin duda se concatena con los esfuerzos institucionales de la Fiscalía General, Defensoría y la Comisión de Atención a Víctimas con respecto al diseño de modelos de gestión que permitan hacer más eficientes los procesos.

Incluso aunque carezca de un modelo de investigación, el hecho de que la Fiscalía cuente con manuales y directrices en las áreas de atención y unidades de investigación permite encaminar acciones hacia la construcción de modelos y protocolos de investigación específicos.

Recomendaciones

Instancia de Coordinación Técnica

- Asignar mayores recursos estructurales, económicos y humanos.
- Generar acciones de coordinación y comunicación interinstitucional.

Fiscalía

- Consolidar su avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera.
- Mejorar y consolidar su modelo de gestión institucional.
- Implementar un modelo de investigación.
- Diseñar un plan de persecución penal que transparente las prioridades y toma de decisiones.
- Procurar que la toma de las determinaciones y actos de investigación se realice conforme a lineamientos y protocolos.

Defensoría Pública

- Consolidar su avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera.
- Mejorar y consolidar un modelo de gestión institucional.
- Fortalecer a la institución con más defensores públicos que incrementen la proporción de defensores que puedan atender casos.

Poder Judicial

- Fortalecer y consolidar el Modelo Coahuila en Materia Penal y establecer metas a corto, mediano y largo plazo para medir su avance y efectividad.

- Mejorar y difundir los mecanismos tecnológicos para brindar servicios a la ciudadanía.

- Fomentar el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias penales y medir su eficacia en los procesos llevados en sede judicial.

- Consolidar el funcionamiento de los juzgados en materia de violencia familiar.

Comisión Estatal de Atención a Víctimas

- Fortalecer a la institución con más asesores jurídicos de víctimas que incrementen la proporción para la atención de más casos.

- Consolidar su avance en la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

- Generar acciones para fortalecer de manera eficaz el modelo de gestión.

Sistema penitenciario

El esfuerzo estatal por fortalecer y reestructurar normativa y materialmente el sistema penitenciario nos lleva a reflexionar sobre los usuarios de ese mismo sistema, que a final de cuentas llegan a ser las personas privadas de la libertad.

Pues aun cuando la tasa de personas privadas de la libertad en Coahuila se encuentra por debajo de la media nacional, representa un dato relevante que más del 50% de esas personas se encuentran en el sistema porque se les dictaminó prisión preventiva, lo cual sigue representando un abuso en el uso de esa medida, y sólo el 41.4% fueron personas con sentencia.

De ahí que llame la atención que, según los datos del Censo Nacional del Sistema Penitenciario realizado por Inegi 2021, Coahuila se encuentra en la quinta posición de las 10 entidades con mayor reincidencia. Según el documento 4,728 personas liberadas reincidieron, lo que representa un 20% del total de personas liberadas (por cumplimiento de condena o con algún beneficio).

Los delitos que se reportaron con mayor reincidencia son el narcomenudeo, robo y violencia familiar. Entretanto, se reportó que el 93% de los reincidentes fueron hombres y sólo el 7% de reincidencia fueron mujeres.

Los fines del sistema de justicia penal no sólo deberán cumplirse en cada una de las etapas hasta llegar al juicio y obtener una sentencia condenatoria o absolutoria, sino también en etapa de ejecución y en los casos en los que una persona imputada deba cumplir una condena, más allá de la reparación del daño hacia las víctimas, el fin de la reinserción representará la eficacia en su máxima expresión de la justicia penal aplicada en un Estado de derecho.

El documento *Hallazgos desde lo local 2020: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Coahuila* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo.

Edna Jaime
Directora de México Evalúa

Chríستel Rosales, Enrique Bouchot y Jorge Carbajal
Investigadora e Investigadores del Programa de Justicia

Arturo Velázquez
Asistente de investigación

Massiel García, Ana Fátima López, Pedro Lucio López, Luis Aguilar, Jesús Serrano y Yureni Esqueda
Asociados locales del Programa de Justicia

Susana Camacho, Ana Laura Lira, Yanis Santiago, Diego Andrés Labougle, Selene Peraza, Diana Pardo, Yenaro Flores, Alejandro Navarro, Israel Palazuelos y Diana Manuel
Consultores

IPM, Investigación Estratégica Social A.C.
Levantamiento de la Encuesta de Fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal 2020

Pablo García
Edición

Miguel Cedillo e Ignacio Fuentes
Diseño

Cynthia Castañeda
Comunicación

Mariana Villalobos
Comunicación para el programa de Justicia

Agradecemos a los poderes judiciales, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, unidades de medidas cautelares, comisiones de atención a víctimas, servicios periciales e instancias de coordinación locales por sus insumos para la integración de la presente serie de reportes. Especialmente queremos reconocer al Gobierno de Coahuila por su esfuerzo, apertura y colaboración.

Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Este *Hallazgos desde lo local* también contó con el apoyo de la Fundación Friedrich Naumann.

mexicoevalua.org