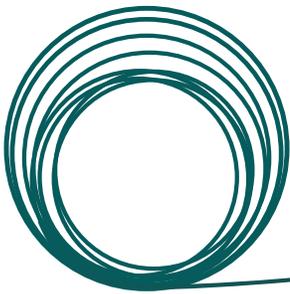


# Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Jalisco





# Introducción

**S**i 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?

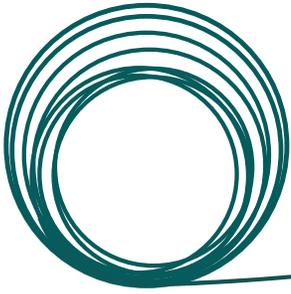
Para responder esta interrogante hemos desarrollado ‘capítulos locales’ del reporte *Hallazgos*. A través de ellos realizamos una evaluación más profunda y detallada de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y los resultados del sistema de justicia penal en varios estados. 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 a nivel local para 2020.



# Metodología

## P

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 confluír determinados condicionantes, habilitantes y resultados<sup>1</sup>.

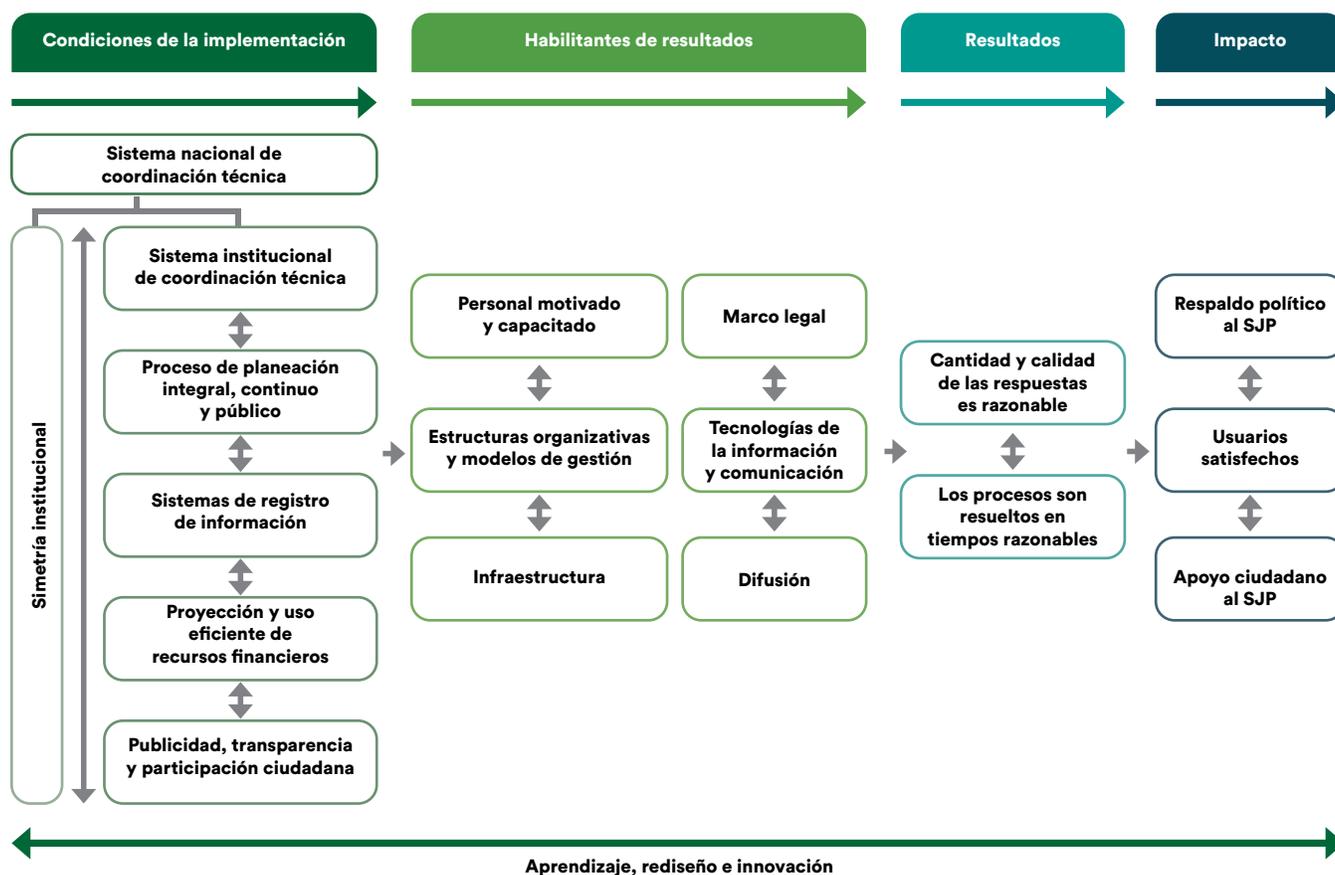
La metodología tiene una lógica sistémica e integral del sector justicia. Con ella se pueden abordar las funciones de seguimiento y evaluación, así como observar y dimensionar los indicadores de cada institución en lo particular, sin perder de vista que para alcanzarlos es menester que se cumpla una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

<sup>1</sup> Para conocer más detalles sobre la metodología de *Hallazgos*, ver: [http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia\\_seguimiento\\_web.pdf](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 desglosa 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<sup>2</sup>: 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. El periodo de análisis para la evaluación corresponde del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

<sup>2</sup> Cabe señalar que, para algunos indicadores analizados del SJP de Jalisco, 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.



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

# A

## Antecedentes

En el estado de Jalisco la implementación del sistema penal acusatorio, oral y adversarial se inició con un Acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, publicado el 27 de mayo de 2010, por medio del cual se creó la Comisión para Implementar el Sistema de Justicia Penal en el Estado<sup>3</sup>.

Posteriormente se reorientaron las acciones y esfuerzos en la materia, lo que desembocó en un nuevo Acuerdo (13 de abril del año 2013) que extinguió la comisión creada, sustituyéndola con una nueva instancia denominada Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco.

En 2014, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco aprobó el Proyecto de Conformación y Calendarización Gradual de los Distritos Judiciales para el Nuevo Esquema de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Asimismo, en ese año el Congreso del estado emitió las declaratorias de incorporación del sistema procesal penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimiento Penales al orden jurídico del estado de Jalisco.

<sup>3</sup> Sitio oficial del Sistema de Justicia Penal del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://sistemadejusticiapenal.jalisco.gob.mx/acerca/como-se-implemento>



## Descripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, la operatividad de éste es distinta en cada entidad federativa, porque en principio depende de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal.

El siguiente esquema representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Jalisco, en relación con la ubicación de las instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

## Aspectos generales por institución

### Fiscalía General

La Fiscalía General del Estado es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios<sup>4</sup>.

Para la designación del fiscal general, el gobernador somete a consideración del Congreso una terna. El Congreso, previa comparecencia de las personas propuestas, elige quién ocupa la titularidad de la Fiscalía General del estado con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, dentro de los 30 días posteriores a la presentación de la terna. El cargo dura siete años, y no puede ser reelecto, y sólo el Congreso del estado podrá remover a la persona que ocupe el cargo, a petición del Poder Ejecutivo.

El cargo actualmente es ocupado por Luis Joaquín Méndez Ruiz, en sustitución de Gerardo Octavio Solís Gómez, quien inició su periodo en diciembre de 2018 y debía concluir en 2025.

La institución cuenta con las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales; las Fiscalías Especiales de Investigación Criminal, en Personas Desaparecidas y en Derechos Humanos y Regional, así como diversas direcciones generales, agencias del Ministerio Público y unidades administrativas<sup>5</sup>.

## Figura 1. Sistema de Justicia Penal en Jalisco



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

<sup>4</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/C%C3%B3digos/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado%20de%20Jalisco-070721.doc>

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>

## Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, menores y de paz y jurados. Se compone además por dos órganos: el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado<sup>6</sup>.

El Supremo Tribunal de Justicia del estado se integra por 34 magistrados propietarios y funciona en Pleno y en 11 Salas Colegiadas que atienden materia penal, justicia para adolescentes, civil, familiar y mercantil. La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual es electo, de entre sus miembros, por el Pleno. El presidente desempeña su función por un periodo de dos años y puede ser reelecto para el periodo inmediato.

Actualmente, el magistrado presidente es Daniel Espinosa Licón, quien fue electo por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia en 2021 y concluirá su periodo en 2022<sup>7</sup>.

El Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco cuenta con 12 distritos: I Juzgado de Control, Juicio Oral y Ejecución Penal Especializado en Violencia contra la Mujer; II Juzgado de Control y Juicio Oral; III Lagos de Moreno; IV Ocotlán; V Chapala; VI Zapotlán El Grande; VII Autlán de Navarro; VIII PV Juzgado de Control, Enjuiciamiento, Justicia Integral para Adolescentes y Ejecución Penal, Especializado en Violencia contra las Mujeres; IX Ameca; X Tequila; XI Colotlán, y XII Cihuatlán.<sup>8</sup>

## Instituto de Justicia Alternativa

Se trata de un órgano con autonomía técnica y administrativa, encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa a través de los métodos alternos de resolución de conflictos.

El titular es designado por el Congreso del estado, previa convocatoria a la sociedad en general (con exclusión de los partidos políticos), mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Dura

en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con respecto a los demás aspirantes<sup>9</sup>.

El cargo es ocupado por el Guillermo Zepeda Lecuona. Fue nombrado en diciembre de 2018 y concluirá su periodo en 2022.<sup>10</sup>

## Defensoría Pública

En el estado de Jalisco la Defensoría Pública es una atribución de la Procuraduría Social, la cual es una dependencia del Poder Ejecutivo del estado y cuyo titular es designado por éste<sup>11</sup>. En su estructura orgánica, la Procuraduría Social cuenta con tres Subprocuradurías: 1. Defensoría Pública; 2. Representación Social, y 3. Servicios Jurídicos Asistenciales.

Actualmente, el procurador social es Juan Carlos Márquez Rosas y el subprocurador de Defensoría Pública es Juan David García Camarena<sup>12</sup>.

Dentro de la Subprocuraduría de Defensoría Penal existen cuatro áreas: 1. de lo penal; 2. de atención temprana; 3. de segunda instancia y amparo, y 4. de defensa de adolescentes.

## Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco es una dependencia de la Administración Pública del estado. Su titular es designado por el gobernador<sup>13</sup>, y actualmente es Juan Bosco Agustín Pacheco Medrano, quien fue nombrado en noviembre de 2019<sup>14</sup>.

## Asesoría Jurídica de Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco es el órgano operativo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas. Se integra por los representantes de la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social, la Secretaría de Salud y tres ciuda-

<sup>6</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco.

<sup>7</sup> Sitio oficial del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. Recuperado de: [https://stj.jalisco.gob.mx/transparente/cv/cv\\_mgdo\\_daniel\\_espinosa\\_licon.pdf](https://stj.jalisco.gob.mx/transparente/cv/cv_mgdo_daniel_espinosa_licon.pdf)

<sup>8</sup> Informe Anual de Labores 2020 del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. Recuperado de: [https://stj.jalisco.gob.mx/transparente/art-8/fraccion-6/fraccion-vil/3933\\_stj\\_4informe\\_2020\\_compressed.pdf](https://stj.jalisco.gob.mx/transparente/art-8/fraccion-6/fraccion-vil/3933_stj_4informe_2020_compressed.pdf)

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Sitio oficial del Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco. Disponible en: <https://ija.gob.mx/>

<sup>11</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco.

<sup>12</sup> Sitio oficial de la Procuraduría Social de Jalisco. Disponible en: <https://prosoc.jalisco.gob.mx/>

<sup>13</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco.

<sup>14</sup> Sitio oficial del Gobierno de Jalisco: Disponible en: <https://jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/97468>



danos propuestos por el Ejecutivo estatal al Congreso del Estado. La Comisión cuenta con un secretario técnico<sup>15</sup>.

Para la designación de los ciudadanos, el gobernador del estado envía al Congreso tres ternas, de entre las cuales, el Pleno, por mayoría de dos terceras partes, elige a los tres ciudadanos que representarán a la sociedad civil en la Comisión Ejecutiva durante cuatro años.

El secretario técnico de la Comisión es Iván Sánchez Rodríguez<sup>16</sup>.

### Unidad de Medidas Cautelares

La Unidad está a cargo de la Comisión de Atención a Preliberados y Liberados, que a su vez depende de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública<sup>17</sup>. Cuenta con 12 oficinas regionales que abarcan los 12 distritos judiciales del estado<sup>18</sup>. Su titular es Crescencio García Saracco<sup>19</sup>.

### Sistema Penitenciario

El Sistema está a cargo de la Comisaría General de Prevención y Reinserción Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del estado. El titular de la Comisaría es nombrado por el secretario de Seguridad Pública. Actualmente, el cargo es ocupado por José Antonio Pérez Juárez<sup>20</sup>.

En Jalisco existen los siguientes centros penitenciarios<sup>21</sup>:

- Comisaría de Prisión Preventiva
- Centro Integral de Justicia Regional, Costa Sur, Autlán de Navarro

- Centro Integral de Justicia Regional, Ciénega Chapala
- Centro Integral de Justicia Regional, Altos Norte, Lagos de Moreno
- Centro Integral de Justicia Regional, Altos Sur de Tepatitlán de Morelos
- Centro Integral de Justicia Regional, Valles Ameca
- Centro Integral de Justicia Regional, Valles Tequila
- Comisaría de Sentenciados
- Comisaría de Reinserción Femenil
- Reclusorio Zona Sur de Ciudad Guzman
- Comisaría del Reclusorio Metropolitano
- Reclusorio de Puerto Vallarta

### Servicios Periciales

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Gobierno de Jalisco, con patrimonio y personalidad jurídica propios. En su estructura orgánica cuenta con una Junta de Gobierno y una Dirección General<sup>22</sup>.

El director general del Instituto es nombrado y removido libremente por el gobernador del estado. Actualmente está encabezado por Gustavo Quezada Esparza.

La institución tiene las siguientes direcciones de área: Dictaminación Pericial, Servicio Médico Forense, Administrativa, Jurídica, de Investigación y Capacitación, de Delegaciones Regionales y de Laboratorios.

<sup>15</sup> Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Atenci%C3%B3n%20a%20V%C3%ADctimas%20del%20Estado%20de%20Jalisco-170521.doc>

<sup>16</sup> Sitio oficial de la Secretaría General de Gobierno de Jalisco. Disponible en: <https://sgg.jalisco.gob.mx/comision-ejecutiva-estatal-de-atencion-victimas>

<sup>17</sup> Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Reglamentos/Reglamento%20Interior%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica,%20Prevenci%C3%B3n%20y%20Readaptaci%C3%B3n%20Social.doc>

<sup>18</sup> Respuesta a la solicitud de información LATIPJ/CGES/7065/2021

<sup>19</sup> Portal oficial del Gobierno de Jalisco. Disponible en: <https://info.jalisco.gob.mx/area/unidad-estatal-de-medidas-cautelares>

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Secretaría de Seguridad Pública. Recuperado de:

<sup>22</sup> Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Recuperado de: <https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/legislacion/Leyes/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Instituto%20Jalisciense%20de%20Ciencias%20Forenses%20Dr.%20Jes%C3%BA%20Mario%20Rivas%20Souza.doc>



CAPÍTULO  
2

# 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 nacionales 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.

## 2.1 Instancia 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.

En Jalisco existe el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Jalisco, mismo que operaba con el Fideicomiso para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el estado. Dicho organismo no realizó acciones de coordinación en 2019 y su presupuesto pasó de 50 millones de pesos entre 2016 y 2019 a 8 millones en 2020.

### 2.1.1 Índice de Coordinación Técnica

Para analizar si las ICTE tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, a partir de la edición de *Hallazgos 2019* ideamos el Índice ICTE, que mide los cuatro ejes principales de la coordinación técnica: i) Coordinación y articulación; ii) Planeación y presupuestación; iii) Facilitadores; y, iv) Normatividad. El análisis se desprende del marco normativo de la(s) Instancia(s) de Coordinación, lo que sirve para identificar qué tan fortalecidas se encuentran. La Tabla 1 muestra los resultados de la ICTE en Jalisco en los años 2019 y 2020.

Como se puede apreciar, el Índice ICTE de Jalisco (62.5) es mayor que el promedio nacional (47.02); sin embargo, disminuyó con respecto a 2019 (75). Lo anterior, a causa de una disminución de 0.5 en el ámbito de Coordinación y articulación. En el resto de los ámbitos no hubo cambios.

### 2.1.2 Buenas prácticas o innovaciones identificadas

La creación de fideicomisos públicos que van de la mano de la Instancia de Coordinación Técnica Estatal es destacable. Tiene el objetivo de darle a la instancia capacidad de generar cambios significativos en las instituciones operadoras del sistema de justicia penal acusatorio.

### 2.1.3 Recomendaciones puntuales

La ICTE reporta que utiliza los indicadores estratégicos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dichos indicadores son un excelente mecanismo de evaluación para Fiscalías y, aunque tienen algunos indicadores que

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

Entidad	Eje 1 Coordinación y articulación		Eje 2 Planeación y presupuesto		Eje 3 Facilitadores		Eje 4 Normatividad		Índice	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Promedio Nacional	0.70	0.54	0.55	0.54	0.30	0.30	0.53	0.47	51.88	47.02
Jalisco	1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	1	1	75	62.5

sirven para Defensorías y Tribunales, en realidad tendrían que complementarse con otros indicadores específicos de las demás instituciones operadoras. Esto con el fin de tomar decisiones realmente sistémicas para el mejoramiento del sistema de justicia penal acusatorio.

## 2.2 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 planeamiento 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 institu-

ciones 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.

### 2.2.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Jalisco, les solicitamos información sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan de Gobierno estatal o en la planeación sectorial. La Tabla 2 muestra los hallazgos.

Como se observa, la Fiscalía, la Asesoría Jurídica de Víctimas y el Poder Judicial respondieron que prevén obligaciones, metas u objetivos en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial. A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal.

#### Fiscalía

La institución reporta que el plan institucional de mejora sobre capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnología de la información, gestión y normatividad se encuentra, en sí, dividido entre el Plan Institucional de la Fiscalía estatal y el Plan del Gobierno estatal.

#### Asesoría Jurídica de Víctimas

Las metas y objetivos de la institución se encuentran en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024. Cuenta también con programación presupuestal por parte de la Secretaría de Hacienda.

**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	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



## Poder Judicial

La institución reporta contar con el Plan General del Poder Judicial del Estado de Jalisco (Plan de Desarrollo Institucional). No provee más información al respecto.

## 2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

Una adecuada distribución de recursos facilita la operación del sistema de justicia penal e incrementa su impacto, y esta distribución sólo puede ser resultado de los esfuerzos de coordinación y planeación de las necesidades. Los incrementos presupuestales no garantizan el éxito del sistema; se requiere que el gasto sea óptimo y cumpla con las racionalidades de su asignación.

### 2.3.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Durante el ejercicio fiscal 2020, Jalisco asignó un presupuesto de 7,366,912,656.70 pesos a las instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, este monto se coloca 2.7% por arriba. El desglose por institución deja ver que la CEAV recibió el mayor incremento presupuestal: un 401.6% más que en el periodo anterior. En Jalisco también aumentó el presupuesto de la Fiscalía (17.9%), el Poder Judicial (11.5%) y la Defensoría Pública (11.3%). En el otro extremo, se observa una disminución en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública: -5.4% con respecto al periodo anterior.

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

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$4,636,085,074.02	\$4,385,720,568.45	-5.4%
Fiscalía/ Procuraduría	\$1,904,700,423.83	\$2,246,175,471.00	17.9%
Defensoría Pública	\$125,775,183.00	\$140,005,381.65	11.3%
CEAV	\$8,633,543.04	\$43,309,269.00	401.6%
Poder Judicial	\$494,694,379.01	\$551,701,966.60	11.5%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$7,176,560,387.83	\$7,366,912,656.70	2.7%

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

### 2.3.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Los presupuestos asignados a los actores procesales del estado muestran variaciones sumamente importantes, proporcionalmente. Se observa que la CEAV recibe 31 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, que a su vez recibe seis centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 0.51 pesos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

### Tabla 4. Simetría presupuestal 2020

	Jalisco
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$ 0.51
Razón Presupuesto (Defensa:FGE)	\$ 0.06
Razón Presupuesto (CEAV:Defensa)	\$ 0.31

### 2.3.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo debe ser información fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello, resulta provechoso comparar el presupuesto asignado a una institución determinada en tasa de 100 mil habitantes contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, bajo la consideración de que a mayor carga de trabajo se asignará mayor presupuesto.

Tras equiparar el presupuesto de Jalisco con lo que sucede a nivel nacional no descubrimos, en general, una relación clara entre carga de trabajo y asignación presupuestal. Ejemplo de ello es la Fiscalía de Jalisco, que presenta una carga mayor que la observada a nivel nacional y, sin embargo, el presupuesto asignado es 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 claramente obstaculiza el alcance de la igualdad procesal y de la igualdad de armas establecidas en el marco constitucional.

El hecho de que la CEEAV haya aumentado su presupuesto de 2019 a 2020 en 401.6% y aun así se mantenga por debajo del presupuesto de las demás instituciones nos indica que había (y persiste) una deficiencia presupuestaria en la institución. Por comparar, Nayarit invierte prácticamente el mismo presupuesto en su CEEAV y su población es significativamente inferior a la de Jalisco.

**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	<b>Victimización.</b> Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$54,946,276.36	27293	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	<b>Incidencia.</b> Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$26,906,263.09	2047	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	<b>Incidencia.</b> Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$1,677,082.53	2047	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	<b>Incidencia.</b> Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$518,788.76	2047	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	<b>Judicializados.</b> Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	Jalisco	\$6,608,672.59	133	

\* Para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó, como carga de trabajo, la tasa de victimización de la Envipe. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP, mientras el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNIJE.

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

### 2.3.4 Presupuesto FASP

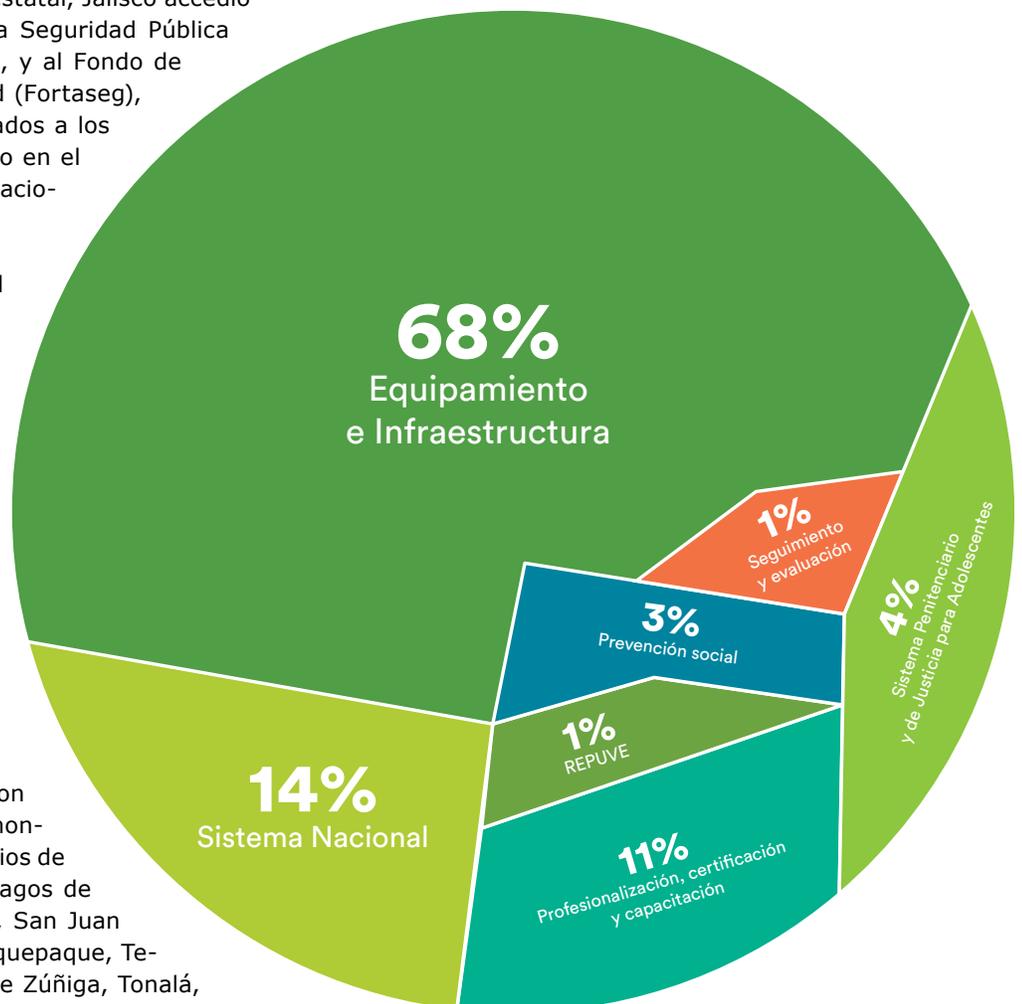
En complemento al presupuesto estatal, Jalisco accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en el ejercicio fiscal 2020, y al Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios, como apoyo en el cumplimiento de las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

Durante el ejercicio fiscal 2020, el FASP asignó a Jalisco un presupuesto de 377,519,366 pesos, el cual se compone en un 77% de aportación federal y un 23% estatal. En la distribución por programa se observa que el 68% del presupuesto (255.8 millones de pesos - mdp) se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 14% (51.8 mdp) para el Sistema Nacional de Información.

### 2.3.5 Presupuesto Fortaseg

Del Fortaseg se destinaron 263,262,434 pesos para Jalisco, monto que se distribuye en los municipios de Chapala, El Salto, Guadalajara, Lagos de Moreno, Ocotlán, Puerto Vallarta, San Juan de los Lagos, Tala, San Pedro Tlaquepaque, Tepatlán de Morelos, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlán el Grande. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una aportación muni-

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



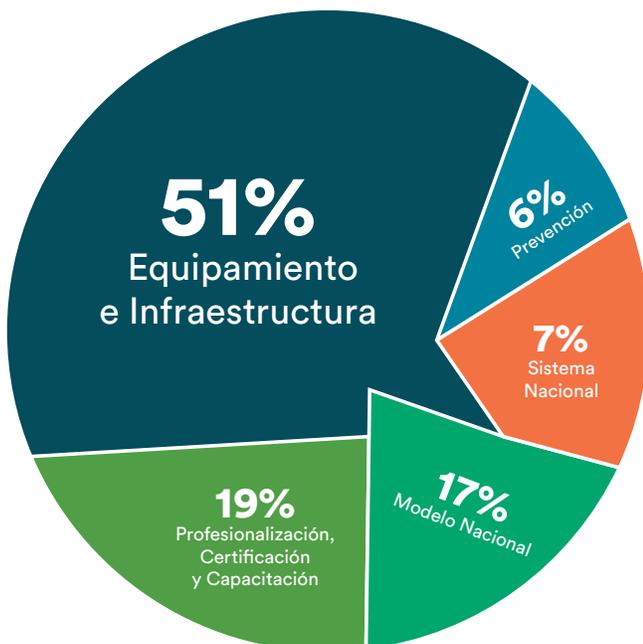
**Fuente:** Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



principal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron Equipamiento e Infraestructura, con un 51% (133.6 mdp) y 19% (49.5 mdp) para profesionalización, certificación y capacitación.

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de seguridad pública. El estado de Jalisco priorizó el mejoramiento de las condiciones de seguridad pública, a través del equipamiento de las instituciones encargadas de la prevención y combate de los delitos de alto impacto, así como del fortalecimiento de las capacidades y certificación de los elementos policiales.

## Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



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

## 2.4 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 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 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.

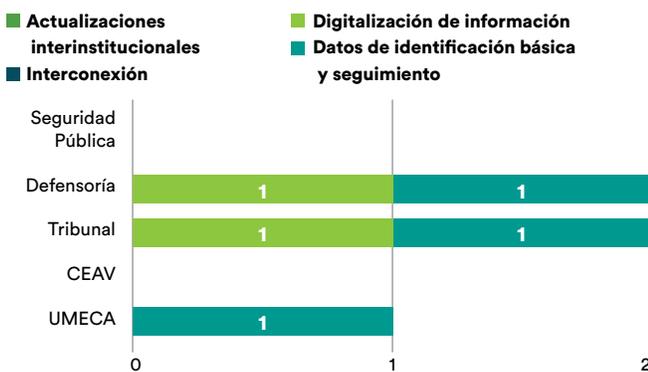


### 2.4.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 mostramos las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Jalisco, orientadas hacia los siguientes objetivos:

- Lograr la *interconexión* entre las diferentes instituciones, ya que esto determina el flujo de información y la capacidad de las instituciones para establecer lograr una gestión basada en el diálogo entre ellas.
- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el *seguimiento* de los casos y el análisis estadístico.
- Albergar las *carpetas digitalizadas* con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que cruza por las diferentes instituciones.
- Registrar en las carpetas las actuaciones de cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir la modificación indebida de las carpetas.

### 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 Jalisco.

Como se puede apreciar en la Gráfica 3, la Defensoría, el Tribunal y la UMECA cuentan con datos de identificación básica. La Defensoría y el Tribunal, por su parte, digitalizan la información, pero ninguna institución cuenta con interconexión ni con actualizaciones interinstitucionales. A continuación, presentamos el seguimiento de estas capacidades en cada institución.

### Fiscalía General

La Fiscalía no dio datos sobre su sistema informático.

### Defensoría Pública

La Defensoría reporta que cuenta con un sistema informático desde febrero de 2010, llamado EWO, que se enfoca en atención ciudadana, civil, mercantil, laboral burocrático, trabajo social, familiar y foráneo. El sistema genera números únicos de casos, pero que no se comparten con otras instituciones y, por tanto, no permiten la interconexión. El sistema es utilizado para fines estadísticos y de seguimiento de los asuntos de cada usuario.

### Asesoría Jurídica de Víctimas

La CEAV cuenta con el Registro Estatal de Atención a Víctimas, mismo que se trabaja en Excel y que no se comparte con ninguna otra institución, pues la información es considerada confidencial y sensible. Sólo se comparte a la hora de alimentar el Registro Nacional de Víctimas. Asimismo, la institución reporta que está trabajando en un sistema de información interno con el fin de generar estadísticas precisas, pero se encuentra en etapa de prueba y migración de datos.

### Poder Judicial

La institución reporta contar con el sistema SISGEO, que es un sistema de gestión, estadística y organización, que se utiliza desde la recepción de las causas hasta su resolución. Dicho sistema opera desde 2019 y permite la revisión de la información de causas o amparos en tiempo real desde casi cualquier dispositivo electrónico. Su función principal es la gestión de causas (que en el Poder Judicial llaman "tocas"): su registro, consultas, filtros y reapertura, entre otros. El sistema permite conocer las cargas de trabajo de las distintas salas, realiza notificaciones a las partes y genera estadísticas sobre el desempeño.

### Seguridad Pública

La institución reportó contar con un sistema informático para las solicitudes de compras en cuestiones presupuestales de algunos gobiernos municipales, Sin embargo, no reportó nada en torno a sistemas informáticos estatales, ni sobre su uso en la gestión, monitoreo y evaluación del sistema de justicia penal.

### UMECA

La institución no dio datos sobre un sistema informático; sólo mencionó el uso de una Matriz de Indicadores de Resultados, para cuestiones presupuestales.



## Sistema Penitenciario

No se reportó información sobre el sistema penitenciario en la entidad, ni sobre su sistema informático.

### 2.4.2 Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar los siguientes atributos mínimos:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión entre instituciones para facilitar el flujo de la información y la capacidad de gestionar los objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas, mediante las cuales se pueda dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora en 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 de un proceso que atraviesa a las diferentes instituciones.
- Que posibiliten el registro de las actuaciones realizadas por cada institución en las carpetas digitalizadas, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por otro lado, cabe destacar que la falta de sistemas informáticos en las instituciones operadoras del sistema de justicia penal impacta, desde luego, en el desarrollo sus tareas cotidianas; no sólo porque a los operadores se les priva de herramientas que efficientan y les facilitan su labor, sino también porque muchas veces son una condición indispensable para el cumplimiento de sus funciones.

La actual pandemia por covid-19, que ha golpeado al mundo entero desde inicios de 2020, ha obligado a cambiar las dinámicas de trabajo en el sector, la manera en que se brindan los servicios de justicia, la forma en que se interactúa con las personas usuarias y, en general, el despliegue de las acciones necesarias para garantizar los derechos de todas las personas involucradas en un proceso penal. Es decir, los acontecimientos no han hecho más que resaltar la importancia de contar con herramientas tecnológicas versátiles y efficientes.

Así, una recomendación básica: siendo Jalisco una entidad con capacidad económica y técnica, debería invertir en los sistemas informáticos interconectados al menos entre Fiscalía, Poder Judicial y Defensoría Pública. Esto facilitaría el proceso de agendar audiencias y ayudaría a dar certidumbre a las partes sobre los avances en las causas.

## 2.5 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Presentamos la información de las instituciones que reportaron acciones en este ámbito.

### Fiscalía

La institución cuenta con un sitio web que alberga la información de transparencia obligatoria por ley, la cual es actualizada de forma mensual. No reportó más información sobre la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

### Defensoría Pública

La institución cuenta con un sitio web que alberga la información de transparencia obligatoria por ley. Informa, asimismo, que no se realizaron actividades en colaboración con sociedad civil en 2020.

### Asesoría Jurídica de Víctimas

La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas no cuenta con Ley Orgánica, sino que depende de la Secretaría General de Gobierno, por lo que la institución, ante la solicitud de información, recomienda revisar el sitio de transparencia de la Secretaría.

Con respecto a la colaboración con la sociedad civil, se reporta que dichas actividades son inherentes a la CEEAV, por lo que se realizan ejercicios conjuntos con colectivos y OSC para la atención y seguimiento a los casos y/o problemáticas planteadas.

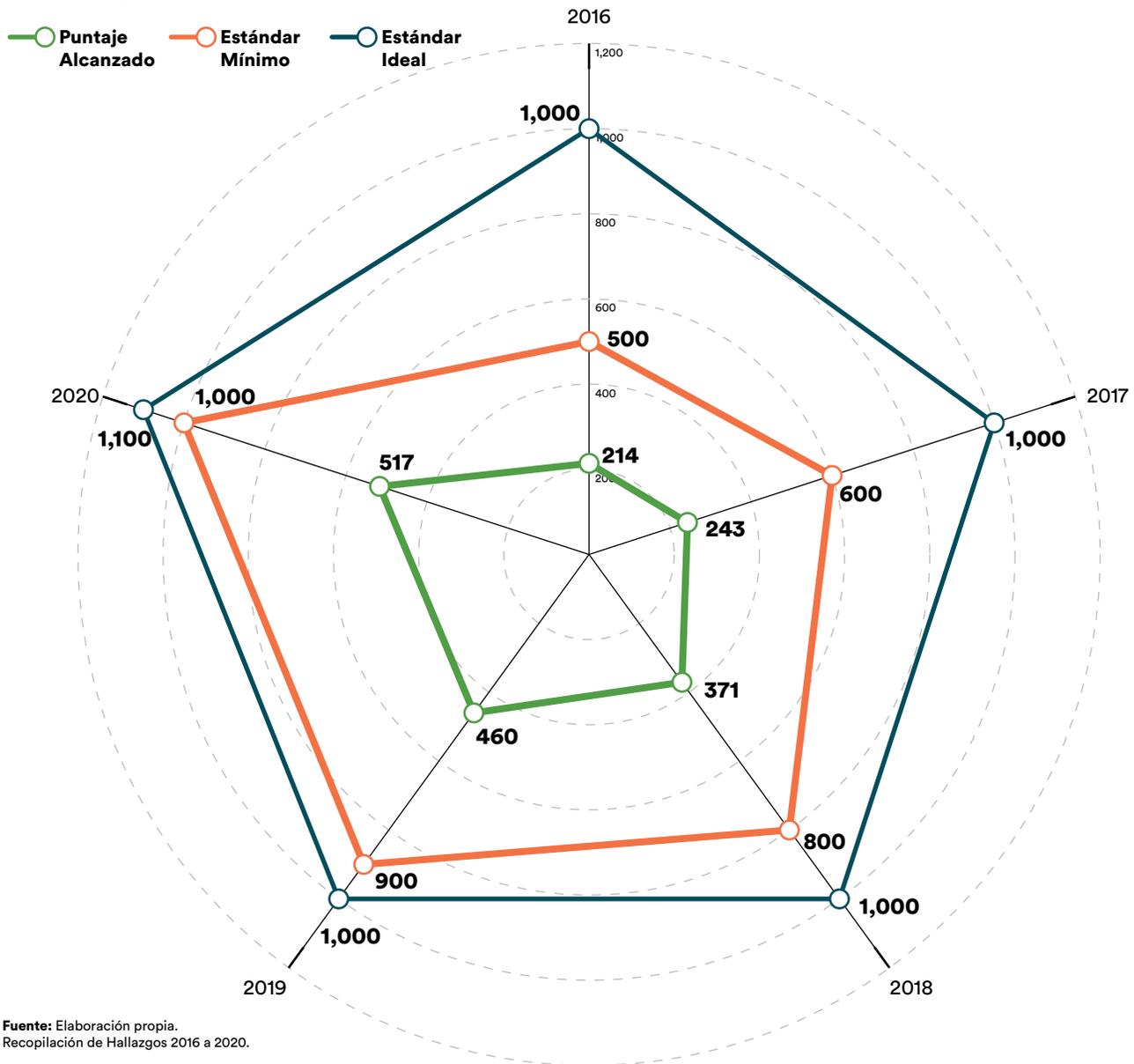
### Poder Judicial

El Poder Judicial de Jalisco cuenta con un micrositio dentro de su sitio web con la información de transparencia de la institución.

Reporta haber realizado acciones con la sociedad civil en 2020, pero no es posible verificar esa información en el propio micrositio.



## Ranking de consolidación de SJP Jalisco (2016-2020)



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

### 2.6 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. **Jalisco alcanzó un puntaje de 517 pun-**



**tos, muy por debajo del estándar mínimo establecido.** Eso coloca al estado en la decimotercera posición del ranking, la más alta alcanzada desde 2016. De 2019 a 2020 Jalisco presentó un incremento del 12.4%, y para el periodo 2016-2020 la variación fue de 141.6%.

## Conclusiones de los condicionantes

Los resultados de la Instancia de Coordinación Técnica Estatal son similares a los obtenidos el año pasado, con una reducción en el eje de coordinación, pero manteniéndose por encima del promedio nacional.

Por otro lado, los sistemas informáticos carecen de interconexión, lo que es normal en la mayoría de entidades del país, pero dada la importancia a nivel nacional de Jalisco esperábamos un avance mayor en este aspecto.

Respecto al uso de los recursos, aunque algunas instituciones como la CEEAV aumentaron sustancialmente su

presupuesto en comparación con el 2019, la SSP sigue abarcando el 64.5% de la inversión presupuestal en seguridad y justicia en la entidad. Y tanto el FASP como el Fortaseg continúan priorizando la inversión en Equipamiento e Infraestructura, con 68% y 51% del total de los fondos, respectivamente.

Tanto en planeación como en transparencia y rendición de cuentas, las instituciones operadoras reportan que cumplen con los mínimos, en el mejor de los casos. Sólo la Fiscalía reportó tener una planeación más o menos robusta; las demás carecían de evidencia o sólo exhibían planeación presupuestal. En el renglón de la transparencia se reportan en los sitios web los mínimos requeridos por ley, pero ninguna institución sobresalió por adelantarse a las necesidades de información de la ciudadanía, y en rendición de cuentas sólo destacó la CEEAV por su trabajo con colectivos y OSC de víctimas (aunque hay que aclarar que dicho trabajo es inherente a la naturaleza de la institución).

Finalmente, el ranking nacional nos indica que Jalisco en 2020 apenas está alcanzando el nivel de consolidación esperado de 2016.



# 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.



## 3.1 Infraestructura

### Fiscalía

La Fiscalía del Estado reportó las siguientes agencias del Ministerio Público de acuerdo con las distintas áreas:

- Dirección General de Visitaduría: 8
- Dirección General de Seguimiento a Procesos: 44
- Fiscalía especial en Derechos Humanos: 5
- Fiscalía Especial Ejecutiva en Investigación Criminal: 88
- Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas: 36
- Fiscalía Especial Regional: 126
- Dirección General en Delitos de Violencia contra las Mujeres en razón de género y trata de personas: 47

### Defensoría Pública

Cuenta con nueve coordinaciones regionales, con 69 oficinas que abarcan la totalidad del territorio estatal:

- Región 1 Norte, con sede en Colotlán, la cual cuenta con cinco oficinas distribuidas en la zona.
- Región 2 Altos Norte, con sede en Lagos de Moreno, la cual cuenta con siete oficinas distribuidas en la zona.
- Región 3 Altos Sur, con sede en Tepatitlán de Morelos, la cual cuenta con ocho oficinas distribuidas en la zona.
- Región 4 Ciénega, con sede en Ocotlán, la cual cuenta con siete oficinas distribuidas en la zona.
- Región 5 y 6 Sur-Sureste, con sede en Zapotlán el Grande, la cual cuenta con 14 oficinas distribuidas en la zona.
- Región 7 y 8 Costa Sur y Sierra Amula, con sede en Autlán de Navarro, la cual cuenta con seis oficinas distribuidas en la zona.
- Región 9 y 10 Costa Norte y Sierra Occidental, con sede en Puerto Vallarta, la cual cuenta con ocho oficinas distribuidas en la zona.
- Región 11 Valles, con sede en Ameca, la cual cuenta con ocho oficinas distribuidas en la zona.
- Región 12 Centro, con sede en Tlajomulco, la cual cuenta con siete oficinas distribuidas en la zona.

## Poder Judicial

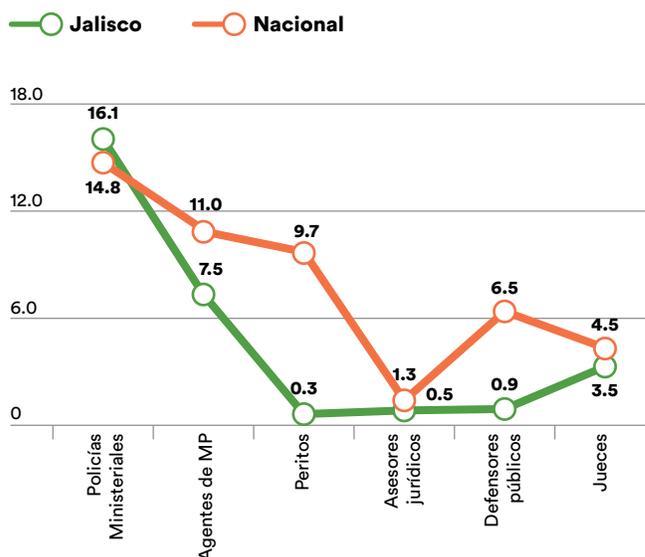
Cuenta con juzgados especializados en materia penal: 21 adscritos al Primer Distrito Judicial en Tonalá; cuatro en la Zona Metropolitana de Guadalajara, y uno en cada uno de los 10 distritos restantes. Asimismo, cuenta con nueve juzgados de primera instancia en materia penal en la Zona Metropolitana y 12 juzgados especializados en adolescentes distribuidos en el estado. También se reportan 37 juzgados especializados en control y enjuiciamiento del sistema penal acusatorio adversarial y 21 juzgados especializados en material penal (tradicional).

## 3.2 Profesionalización: capacitación y servicio profesional de carrera

### 3.2.1 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: Censo Nacional de Procuración e Impartición de Justicia Estatal/INEGI, y respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de Jalisco.

Al comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia en Jalisco por cada 100 mil habitantes con la tasa a nivel nacional, descubrimos que sus 16.1 policías ministeriales se ubican por encima del promedio nacional, que es de 14.8 por cada 100 mil habitantes. Llama la atención el bajo número de defensores públicos, ya que Jalisco cuenta con 0.9, cuando el promedio nacional es de 6.5 por cada 100 mil habitantes. En este sentido, los 7.5 ministerios públicos, 0.3 peritos, 0.5 asesores jurídicos, y 3.5 jueces con que cuenta el estado se encuentran por debajo del promedio nacional.

### 3.2.2 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

El análisis del SPC se realizó en cuatro instituciones integrantes del Sistema de Justicia Penal en Jalisco: la Fiscalía, el Poder Judicial, la Defensoría Pública y la Comisión de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en Jalisco.

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

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Jalisco	3	2	1	2	8



A continuación, mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas<sup>23</sup>.

### Fiscalía General

El SPC está contemplado en la Ley Orgánica de la Fiscalía de Jalisco, pero la institución reporta que no se aplica porque no se ha publicado el Reglamento de dicha ley.

### Defensoría Pública

La institución reporta que el SPC no está contemplado en la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (Defensoría), ni en los manuales ni en reglamentos.

### Asesoría Jurídica de Víctimas

La institución reportó pertenecer a la Secretaría General de Gobierno, y no tener una Ley Orgánica propia que considerara el SPC. Por ello, la institución recomienda dirigir la solicitud de información a esta otra institución.

### Poder Judicial

El Poder Judicial local no cuenta con SPC, pero se menciona la carrera judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial, Art. 180.

## 3.3 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.

La información disponible relacionada con las instituciones de Jalisco nos permitió identificar lo siguiente:

### Fiscalía

La institución reportó que no cuenta con un modelo de gestión. De hecho, aunque cuenta con una Unidad de Atención Ciudadana, ésta no puede considerarse una Unidad de Atención Temprana.

### Defensoría Pública

La Defensoría reportó contar con un modelo de gestión que se puede consultar en su Manual de Organización y Procedimientos de la Procuraduría Social, mismo que incluye los procesos de los casos en múltiples flujogramas horizontales.

### Asesoría Jurídica de Víctimas

La CEEAV mencionó que cuenta con un Modelo de Gestión Interinstitucional; sin embargo, la institución no entregó más información sobre dicho modelo, que nos permitiera verificar su alcance.

### Poder Judicial

El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Jalisco reportó utilizar el Código Nacional de Procedimientos Penales y su Manual de Procedimientos para la gestión de causas en el Tribunal.

### Seguridad Pública

La institución cuenta con Manuales de Organización y Procedimientos que pueden ser consultados en la página de transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco.

### UMECA

La institución reportó que sus manuales administrativos se encuentran en proceso de elaboración, en conjunto con la Secretaría de Administración, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

### Sistema Penitenciario

El sistema no reportó información al respecto.

<sup>23</sup> Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública reportó que cuenta con la Academia de la Secretaría de Seguridad, en la cual todos los elementos tienen la obligación de completar requisitos que llevan al servicio profesional de carrera policial. En el caso de la UMECA y el Sistema Penitenciario Estatal no proporcionaron información respecto al Servicio Profesional de Carrera.



## 3.4 Modelos de investigación

### Fiscalía

Por un lado, la Fiscalía General de Justicia de Jalisco reportó que, en general, son los mismos ministerios públicos los que investigan y judicializan los casos, algo considerado una buena práctica. Por otro, la institución no reporta nada sobre el Plan de Persecución Penal; sólo menciona el marco normativo que usa para perseguir los delitos, en especial los referentes a desapariciones.

## 3.5 Servicios periciales

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses divide su área de trabajo en 12 regiones, que cubren la totalidad del estado: Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Centro y Centro Rural, Norte, Sur, Sureste, Sierra Amula, Sierra Occidental, Costa Norte, Costa Sur, Valles.

En materia de ciencias forenses y servicios periciales, el Instituto cubre las siguientes especialidades:

- Laboratorios: acústica, balística, genética, química
- Humanidades: poligrafía, psicología, psiquiatría, antropología
- Medicina: Entomología, delitos sexuales, medicina forense, medicina legal
- Administrativa: documentos cuestionados, traducción e interpretación, contabilidad forense, identificación de vehículos, valuación de bienes muebles
- Ingeniería: ingeniería civil y arquitectura, siniestros y explosivos, informática, hechos de tránsito, agro-nomía pecuaria y forestal
- Identificación: laboratorio de lofoscopia, archivo de antecedentes, retrato hablado, fotografía, criminalística de campo y reconstrucción craneofacial

El Instituto también reportó que aplica el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense<sup>24</sup>. Asimismo, cuenta con diversos procedimientos internos en los siguientes casos: ingreso de cadáveres, restos óseos, órganos y otros; realización de necropsias; preserva-

ción de cadáveres; recolección y remisión de proyectiles de armas de fuego; realización de dictamen de mecánica de lesiones; búsqueda de personas; egreso de un cadáver por un familiar, y muestreo del laboratorio de genética.

## Conclusiones de los habilitantes

Analizamos la infraestructura en Defensoría Pública, Fiscalía y Poder Judicial y, de acuerdo con lo que esperábamos, hay representación en todos los distritos judiciales, con diversidad de oficinas de adolescentes y adultos y diversas especialidades. También según lo esperado, mucho de la infraestructura se concentra en la capital, pero las diversas regiones están también cubiertas, según lo que reportan las instituciones.

Con respecto al personal y su Servicio Profesional de Carrera, la Fiscalía, Defensoría y la Asesoría Jurídica de Víctimas carecen de dicho sistema o es deficiente, mientras que el Poder Judicial y la SSP, aunque no cuentan con un SPC como tal, tienen sustitutos que pueden cumplir con ese papel.

Por otro lado, los modelos de gestión parecen ser una práctica regular en la entidad, pues tanto la Asesoría Jurídica de Víctimas como el Poder Judicial, Defensoría Pública y SSP reportan contar con modelos de gestión o, al menos, manuales de procedimientos y de organización suficientes. Sólo la Fiscalía realmente carece de uno, lo que es preocupante, pues es quizás la institución que más lo necesita.

En lo que concierne al modelo de investigación, pudimos apreciar que el ministerio público que investiga suele ser el mismo que judicializa el caso. Idealmente tendría que ser el que también litiga, pero esa información no fue solicitada. Por otro lado, la Fiscalía reportó, en torno al Plan de Persecución Penal, una serie de obligaciones contenidas en leyes y reglamentos que no corresponden a él, lo que puede deberse a un malentendido en la comunicación o a que realmente no existe dicho plan.

Finalmente, el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses es un caso prácticamente único, pues es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo de Jalisco y, como tal, ostenta mucha independencia de la Fiscalía. Este instituto cuenta con sistema informático, Servicio Profesional de Carrera, su propio sitio web, amplia transparencia y plena capacitación.

<sup>24</sup> Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343413/Protocolo\\_para\\_el\\_Tratamiento\\_e\\_Identificaci\\_n\\_Forense.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343413/Protocolo_para_el_Tratamiento_e_Identificaci_n_Forense.pdf)



CAPÍTULO  
4

# Resultados:

## ¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

### Introducción

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.

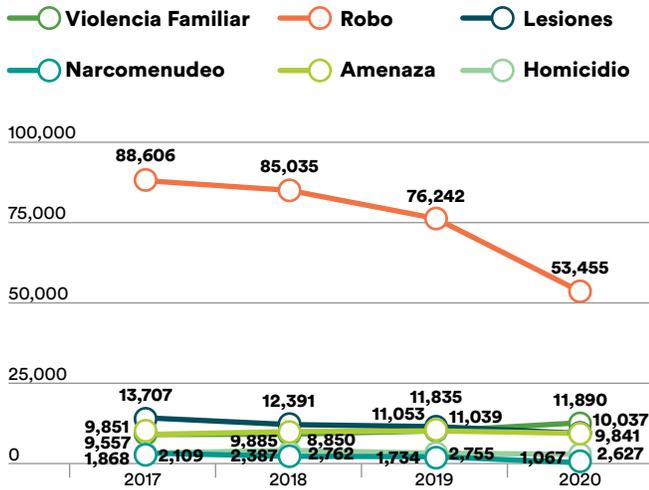
Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

### 4.1 Incidencia delictiva

#### 4.1.1. Delitos de mayor incidencia

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2020 en Jalisco se registraron 126,599 delitos del fuero común. En lo que toca a la evolución de esta incidencia delictiva, los datos muestran que el robo, en sus diferentes modalidades, presentó una disminución de 29.9% durante el último año, pero se mantiene como el delito más frecuente de los últimos años en el estado. También

### Gráfica 5. Incidencia delictiva Jalisco (2017-2020)



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

se observa una disminución en los delitos de narcomenudeo (-38.5%), lesiones (-15.2%) y homicidio (-4.6%). Por el contrario, entre 2019 y 2020 se incrementó en un 7.6% el delito de violencia familiar.

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 Jalisco son la inseguridad, con 73.3%; la falta de castigo a los delincuentes, con 33.8%, y la salud, con un 33%. Los cajeros automáticos en vía pública son los espacios donde la población se siente más insegura, seguido por la calle y el transporte público.

#### 4.1.2. Delitos de alto impacto

De acuerdo con lo reportado en la Plataforma de Seguridad de Jalisco<sup>25</sup>, los delitos con mayor incidencia en el

Tabla 6. Tasa de los delitos de mayor impacto

	Presuntos delitos	Incidencia (Tasa 100 mil habitantes)
Robo	34,353	430.4
Violencia Familiar	8,573	107.4
Lesiones Dolosas	4,764	59.7
Abuso Sexual	1,415	17.7
Homicidio Doloso	1,323	16.6

Fuente: Plataforma de Seguridad del Estado de Jalisco.

<sup>25</sup> <https://plataformaseguridad.jalisco.gob.mx/>

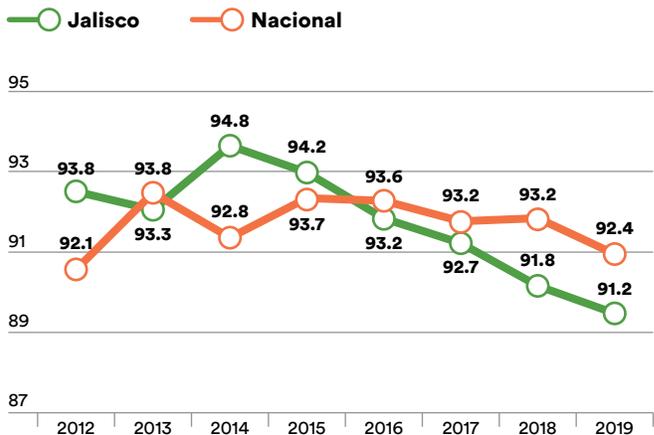
<sup>26</sup> Incluye: Robo de vehículo particular, robo a negocio, robo a casa habitación, robo a persona, robo a bancos, robo de vehículo carga pesada, robo a cuentahabiente, robo de motocicleta.

estado durante 2020 fueron el robo<sup>26</sup> -430.4 ocurridos por cada 100 mil habitantes-, seguido de la violencia familiar, con 107.4, y lesiones, con 59.7.

#### 4.1.3. Cifra negra

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), se estima que en Jalisco, durante 2019, se denunció el 13.6% de los delitos (proporción que en 2018 fue de 11.3%), de los cuales el ministerio público inició una carpeta de investigación en el 64.6% de los casos. Es decir, se inició carpeta de investigación en el 8.8% del total de delitos, lo que deja a la cifra negra en 91.2%. La cifra negra de Jalisco para este periodo es la más baja alcanzada desde 2012. Observamos que el estado ha permanecido por debajo de la cifra negra nacional desde 2016.

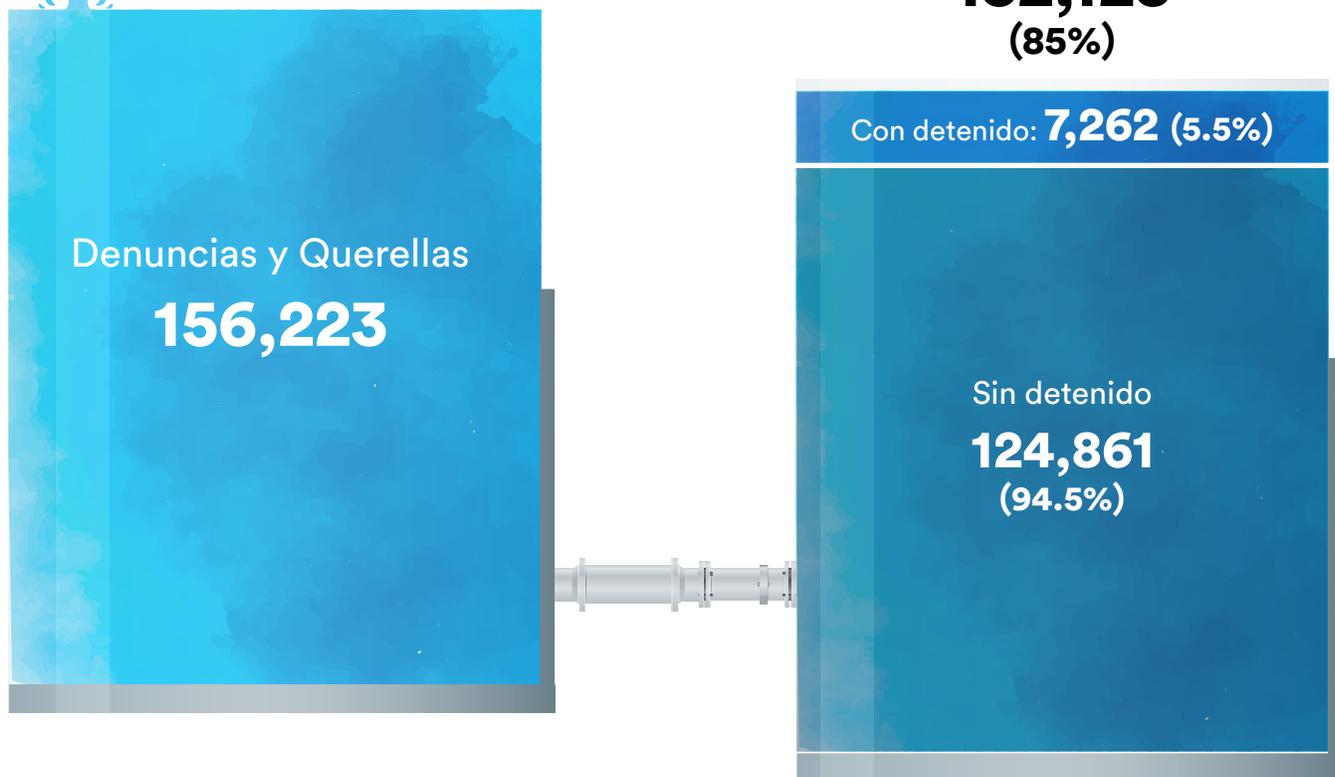
### Gráfica 6. Cifra negra Jalisco (2012-2019)



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

#### 4.1.4. Índice de Confianza en el Sistema de Justicia penal

Este índice, elaborado por México Evalúa, calcula un -8.4 a nivel nacional, lo que revela un amplio nivel de desconfianza de parte de la ciudadanía. Jalisco se encuentra por encima del promedio nacional, con un nivel de confianza de -4.7. Dentro del estado, es la Policía Federal la autoridad que genera mayor confianza en la ciudadanía, con un 4.3; entretanto, los jueces se encuentran en último lugar, con -8.8.



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

**Tabla 6. 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
Jalisco	3.9	-8.8	-2.7	-3.0	4.3	-4.3	-4.7

## 4.2 Desempeño del sistema

### Tubería Procesal Penal<sup>27</sup> 2020

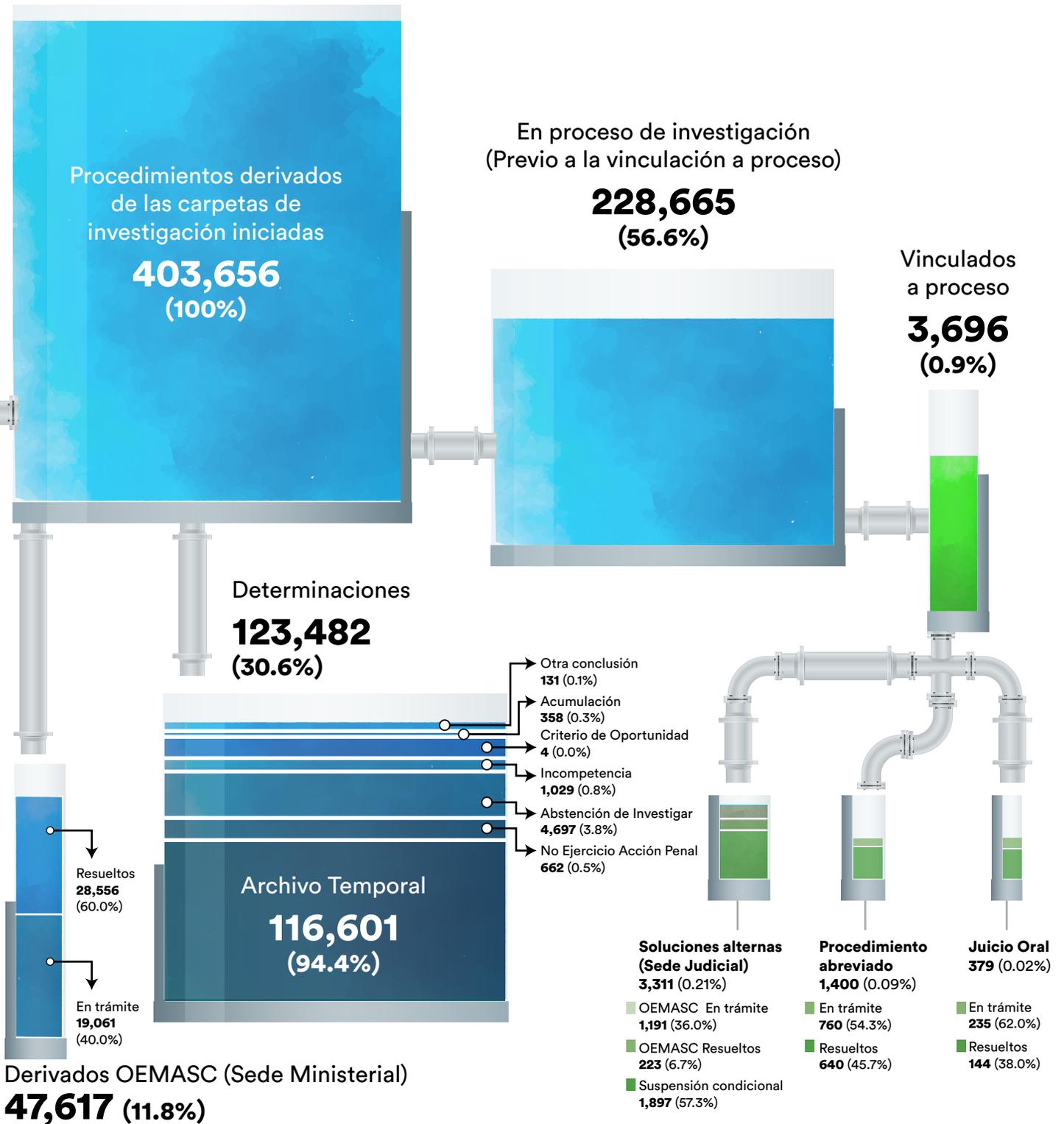
En 2020, la Fiscalía General de Jalisco recibió 156,223 denuncias, de las cuales se logró un 85% de apertura de carpetas. Del total de carpetas iniciadas, 5.5% fueron con detenido y 94.5% sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas fue de 403,656. De éstos, el 56.6% se encontró en trámite al cierre del periodo, el 11.8%

fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 30.6% fue determinado por el ministerio público, el 0.9% fue vinculado a proceso y el 0.03% fue por sobreseimiento.

Del total de determinaciones en sede ministerial, 94.4% fue por archivo temporal, 3.8% por abstención, 0.5% por no ejercicio de la acción penal, 0.8% por incompetencia, 0.3% por acumulación, 0.01% por criterio de oportunidad y 0.1% por otra determinación no especificada.

<sup>27</sup> Datos del MES 2020.

# Tubería procesal penal Jalisco 2020



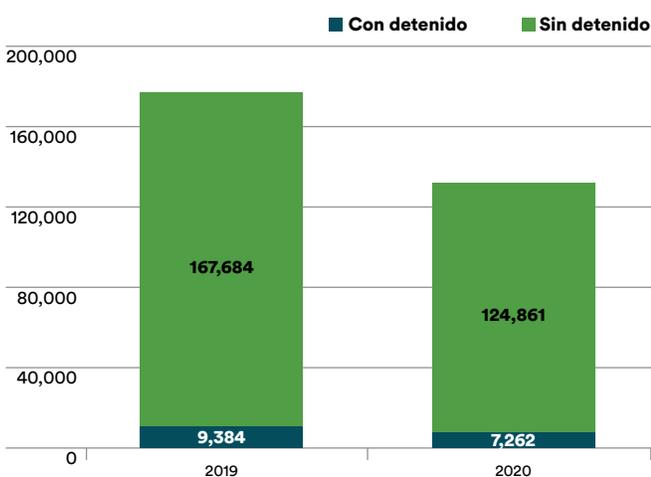


### 4.2.1. Resultados de la Fiscalía

#### Investigaciones iniciadas

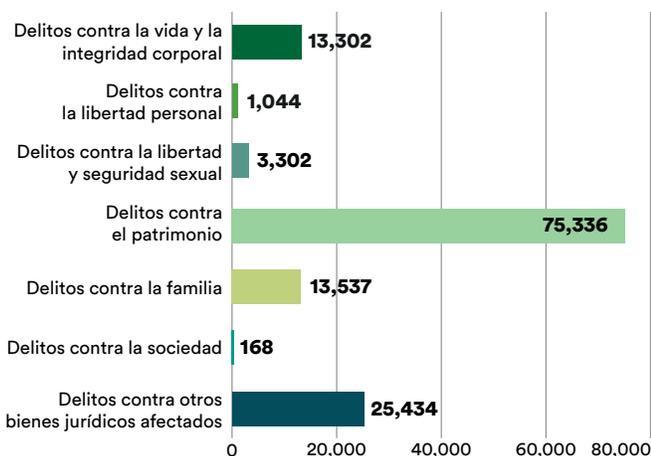
En 2020, la Fiscalía de Jalisco inició 132,123 carpetas de investigación, de las cuales 124,861 (94.5%) fueron sin detenido y 7,262 (5.5%) con detenido. Comparado con 2019, se observa una disminución de 34% en el número total de carpetas iniciadas. Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, se observa que el porcentaje más alto fue por delitos contra el patrimonio

#### Gráfica 7. Carpetas de investigación iniciadas



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).

#### Gráfica 8. Carpetas iniciadas por tipo de delito



Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

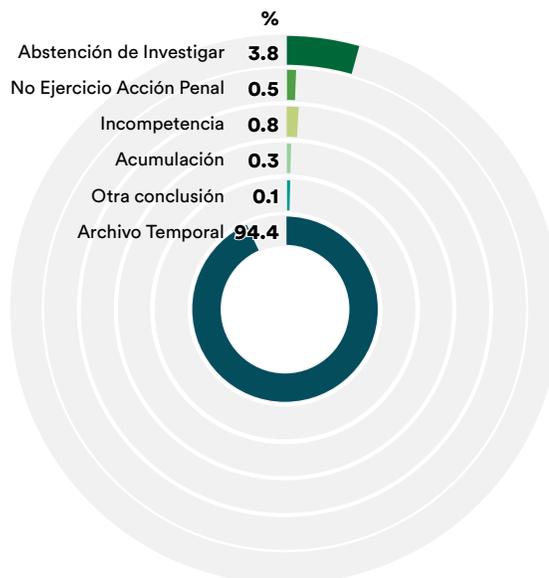
(57%), seguido por delitos contra otros bienes jurídicos afectados (19.3%). Entretanto, los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la sociedad (0.1%) y delitos contra la libertad personal (0.8%).

Al dividir el número de carpetas de investigación iniciadas entre los 597 fiscales que operan en Jalisco, encontramos que cada uno inició, en promedio, 221 investigaciones durante el año.

#### Tipos de determinaciones del MP

El porcentaje de carpetas de investigación determinadas en 2020 fue de 30.6%. Jalisco se ubica por debajo del porcentaje nacional, que fue de 41% para 2020. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (123,482) se distribuyó de la siguiente manera: 94.4%, archivo temporal; 3.8%, abstención de investigar; 0.8%, incompetencia; 0.3%, acumulación; 0.5%, no ejercicio de la acción penal; 0.1%, otra conclusión; 0.3%, acumulación, y 0.1%, otra conclusión.

#### Gráfica 9. Determinaciones por tipo



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).

Este análisis de los resultados suele incluir una desagregación a partir de los principales delitos. En Jalisco, la Fiscalía estatal compartió la información desagregada por fiscalías especializadas. Los datos en sus respuestas, sin embargo, varían, e incluso algunas de ellas señalaron que sus bases de datos no reunían las variables solicitadas. Por estas razones, no pudimos ejecutar esta parte del análisis.

### Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimiento derivados de las carpetas de investigación al finalizar el año. En Jalisco se calculó una tasa de congestión ministerial del 56.6% al concluir el 2020. A nivel nacional el porcentaje de congestión ministerial se encuentra en 49%, lo que deja a Jalisco por encima de esta referencia. Lo anterior nos lleva a inferir que la Fiscalía no está logrando aplicar criterios para la atención y determinación de casos ni una política de priorización que privilegie la atención de casos con uso de violencia, de alto impacto social, con un riesgo para las víctimas y/o que impliquen violaciones de derechos humanos.

### Vinculación a proceso

Durante 2020, la Fiscalía de Jalisco vinculó a proceso 3,696 carpetas de investigación, lo que representa el .9% del total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, cifra similar que el año pasado (1%) y menor que el promedio nacional (2.5%)

### Justicia Alternativa en sede ministerial

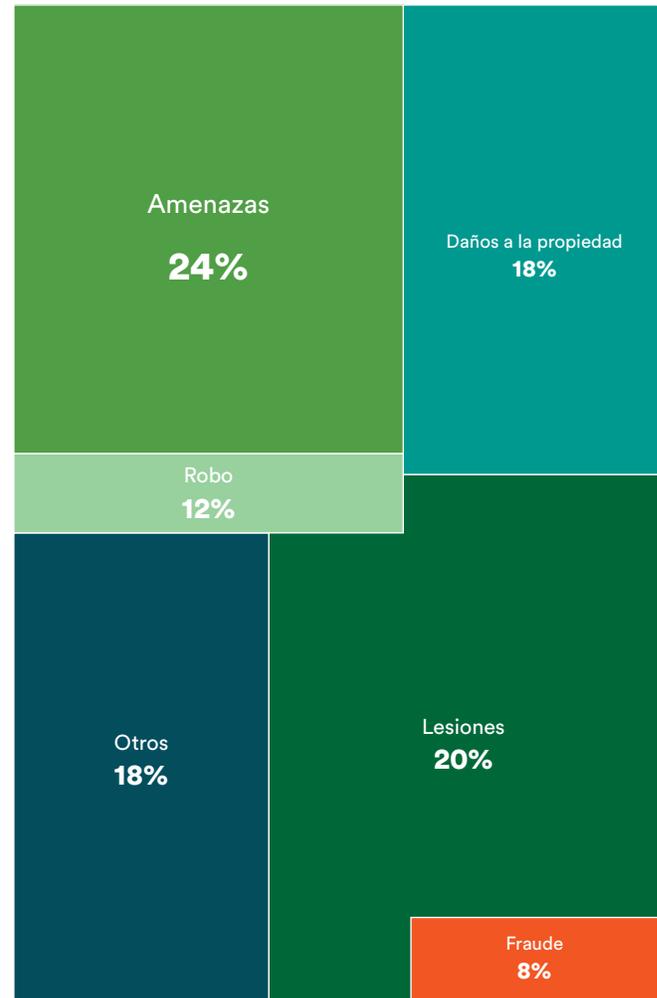
La Fiscalía registró un total de 47,617 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP), lo que representa un 11.8% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 60% (28,556), mientras al final del año continuaba en trámite el 40% (19,061). De los casos resueltos a través MASCP, el 99.2% (28,550) se solucionó por mediación, el 0.8% (219) por conciliación y el 0.02 (seis) por acuerdo en la junta restaurativa.

El desagregado por delito provisto por la propia Fiscalía muestra que del total de asuntos turnados a MASCP el 24.4% corresponde al delito de amenazas, 20.3% a lesiones, 18.1% a daño a la propiedad, 11.8% a robo, 7.8% a fraude y un 17.5% a otros delitos. Del total de asuntos turnados por cada delito, fueron las lesiones el delito que alcanzó el porcentaje más alto de acuerdos reparatorios, con un 56.6%, seguido por daño a la propiedad, con 46.3%.

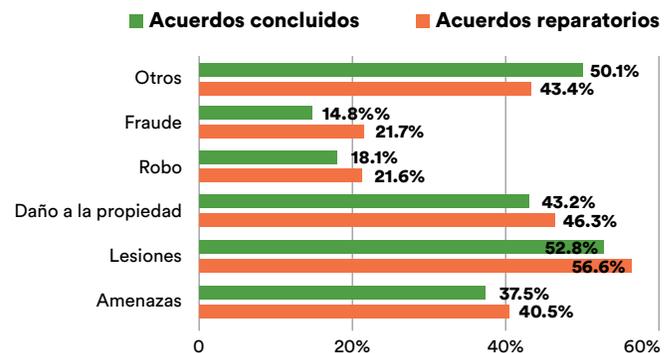
### Medidas cautelares

De acuerdo con los datos del MES, se impuso medida cautelar al 91.7% de los imputados que se encontraban en proceso penal, porcentaje similar al de 2019, que fue de 89%. El desglose, compartido por la Fiscalía, muestra que las principales medidas cautelares impuestas fueron prisión preventiva, con un 48.8%; presentación periódica, con 14.7%, y prohibición de salir, con un 7.8%.

Gráfica 10. Asuntos turnados a MASCP por delito



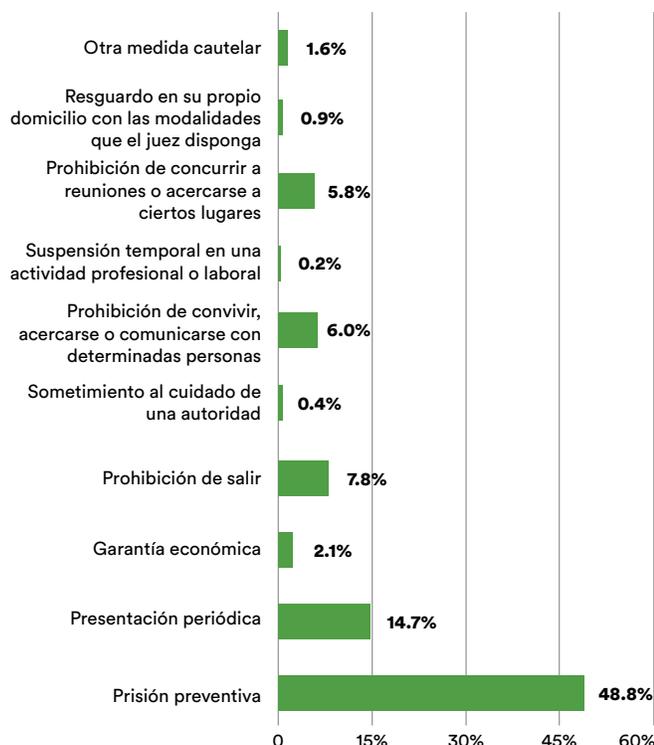
Gráfica 11. Porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados y concluidos por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Jalisco. Informe específico de la Dirección General de Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos.



## Gráfica 12. Medidas cautelares impuestas



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

### 4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Durante 2020, el Poder Judicial atendió un total de 4,237 carpetas de investigación judicializadas a través de sus 12 distritos judiciales<sup>28</sup>. El desagregado muestra a la violencia familiar como el delito más judicializado, seguido por lesiones, abandono de familiar y abuso sexual infantil. De las causas judicializadas, 41 se turnaron a juicio oral.

Durante el año, en Jalisco se celebraron 5,642 audiencias, siendo las audiencias iniciales las que más lo hicieron durante el periodo.

El Poder Judicial reportó un total de 1,093 medidas cautelares impuestas, en el 42% (458) de éstas se impuso la prisión preventiva.

Al analizar los datos de los juzgados penales<sup>29</sup>, encontramos que se admitieron 132 asuntos, se dictaron 477 sentencias definitivas y se concluyeron 1,151 asuntos por otras causas.

La información recopilada<sup>30</sup> en el Distrito Lagos de Moreno y Distrito Mujer –que reportaron variables similares, factibles de asociar– nos indica que se iniciaron 3,149 causas, nueve sentencias del Distrito de Lagos de Moreno –el Distrito Mujer reportó 0 sentencias–, 135 causas finalizadas por suspensión condicional del proceso y 666 medidas cautelares impuestas.

### 4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

Dentro del sistema penal acusatorio el policía, como primer respondiente, tiene una función esencial para el momento inmediato posterior a la comisión del delito, ya que cuenta con la facultad de realizar detenciones en flagrancia y poner al detenido a disposición del ministerio público. Así, en Jalisco se realizaron 18,503 detenciones. En 2020 se detuvo a un total de 16,855 personas, de las cuales el 30.4% (5,126) fueron puestas a disposición del ministerio público<sup>31</sup>.

### 4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

La respuesta de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco a nuestra solicitud de información no incluyó datos estadísticos sobre resultados, por lo que no pudimos realizar el análisis.

<sup>28</sup> Los datos presentados en esta sección fueron tomados del Informe Anual de Actividades del Poder Judicial de Jalisco, publicado en la página web de la institución. [https://docs.google.com/viewer?url=https://stjjalisco.gob.mx/transparente/art-8/fraccion-6/fraccion-vii/3933\\_stj\\_4informe\\_2020\\_compressed.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=https://stjjalisco.gob.mx/transparente/art-8/fraccion-6/fraccion-vii/3933_stj_4informe_2020_compressed.pdf)

<sup>29</sup> Juzgados incluidos: Penales Primer Partido Judicial, Penales Foráneos Especializados, Penales Mixtos en Materia Judicial, y Adolescentes en Materia Penal.

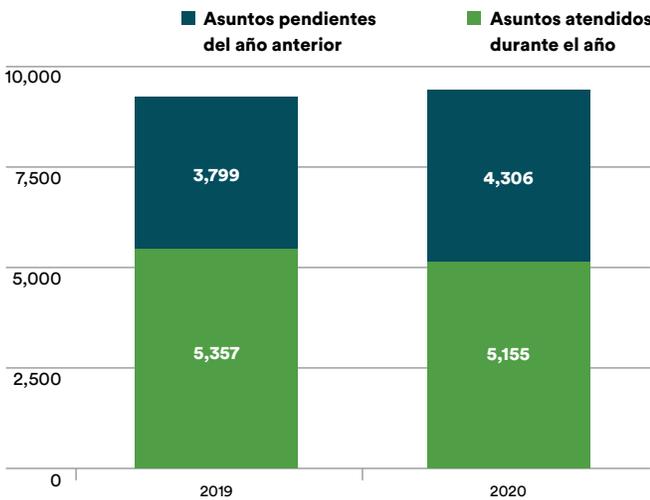
<sup>30</sup> Para 2020, el Poder Judicial de Jalisco respondió a la solicitud de información de México Evalúa con datos desagregados de tres distritos judiciales: Distrito Mujer, Lagos de Moreno y Tepatitlán. El Distrito Mujer fue el único que utilizó el formato enviado, aunque no respondió todas las variables solicitadas; y Lagos de Moreno, contestó algunas variables en formato propio. La información del Distrito de Tepatitlán incluyó datos de 2019, por lo que no fue posible incluirla. En torno al MASCP, la información compartida es referente al primer trimestre de 2021.

<sup>31</sup> La Secretaría de Seguridad Pública reportó información desglosada de 45 municipios. La información analizada corresponde a 31 municipios de Jalisco, que reportaron las mismas variables, y fue posible agrupar los datos. Los municipios que se incluyen son Amacueca, Arandas, Autlán de Navarro, Cabo Corriente, Cañadas de Obregón, Cuautla, El Arenal, El Salto, Etzatlán, Guachinango, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Jesús María, Juanacatlán, Mexquitic, Ocotlán, San Juanito de Escobedo, Techaluta de Montenegro, Tecolotlán, Tanamaxtlán, Tepatitlán de Morelos, Tequila, Tlajumulco de Zúñiga, Tuxcueca, Tuxpan, Valle de Guadalupe, Valle de Juárez, Villa Guerrero, y Zocoalco de Torres.

### 4.2.5 Resultados de la Defensoría Pública

La Defensoría Pública de Jalisco reportó un total de 9,461 asuntos atendidos<sup>32</sup> en materia penal, de los cuales el 54.5% (5,155) son asuntos iniciados para la representación durante el 2020; el 45.5% restante fueron asuntos penales pendientes de concluir en 2019. En términos porcentuales, comparado con 2019 se registró un aumento de 3.3% en el número de asuntos atendidos.

**Gráfica 13. Asuntos atendidos por Defensoría Pública de Jalisco**

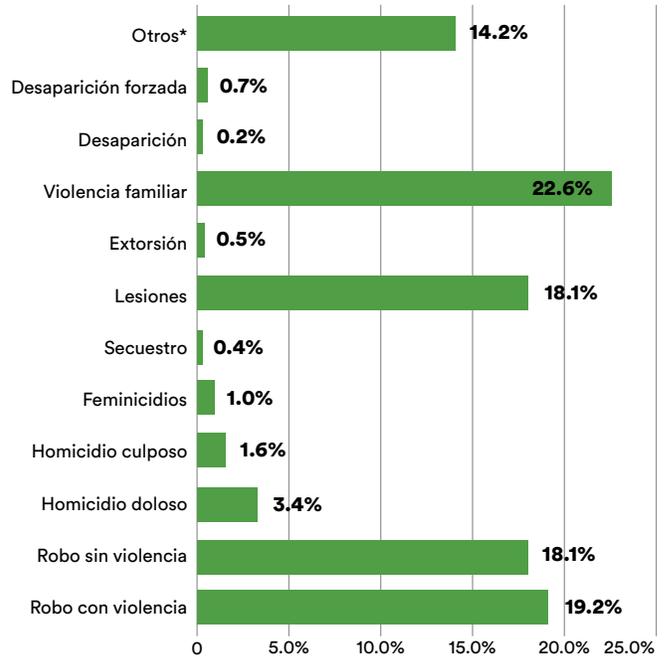


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Jalisco.

Durante el año, se representó a un total de 4,630 imputados en proceso penal. Al desglosar este número, observamos que los delitos en que la Defensoría representó un mayor número de imputados fueron violencia familiar, con un 22.6%, robo con violencia, con 19.2%, y robo sin violencia, con 18.1%.

Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública de Jalisco entre los 69 defensores públicos que operan en el estado, encontramos que cada defensor representó en promedio a 67 imputados. Del total de asuntos atendidos en el año, se finalizó el 19.2% (1,788), porcentaje de resolución que se encuentra por debajo del promedio nacional, que es de 49.6%. Del total de asuntos finalizados, el 30.6% (548) fue por acuerdo reparatorio, el 29.5% (528) por

**Gráfica 14. Imputados representados por delito**



Fuente: Respuesta a solicitudes de Información de México Evalúa por parte de la Defensoría Pública de Jalisco.

suspensión condicional del proceso, y el 13.8% (246) por acuerdo reparatorio.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 32.6% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 12.7% 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 1.7% 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 38.3%.

### 4.2.6 Resultados de la UMECA

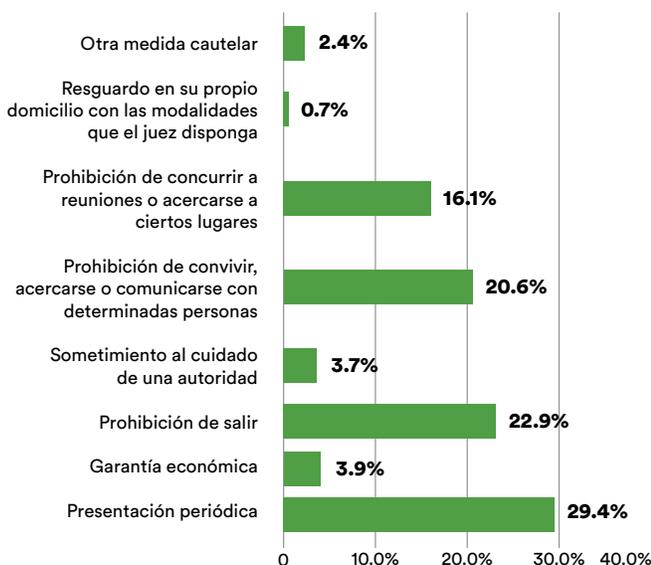
La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de Jalisco (UMECA) realizó 8,483 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal, dando respuesta al 100% de las solicitudes recibidas.

<sup>32</sup> La respuesta de la Defensoría Pública de Jalisco a la solicitud de información por parte de México Evalúa se entregó dividida por Regiones, por lo que los datos de esta sección son agrupados de estos, para tener un dato estatal. Las regiones incluidas son: Región 1 Norte, Región 2 Altos Norte, Región 3 Altos Sur, Región 4 Ciénega, Región 5 y 6 Sur-Sureste, Región 7 y 8 Costa Sur y Sierra Amula, Región 09 y 10 Costa Norte y Sierra Occidental, Región 11 Valles con Sede en Ameca, Región 12 Centro, Defensoría Pública de los Juzgados Especializados para Adolescentes en Tonalá y Defensoría Pública de los Juzgados Especializados en Violencia contra las Mujeres.



Dentro del periodo, la UMECA supervisó 1,525 medidas cautelares del ámbito estatal, cubriendo el 100% de las solicitudes de supervisión realizadas durante el año. Las medidas cautelares supervisadas por la UMECA –en mayor proporción durante 2020– fueron: presentación periódica, con un 29.4%; la prohibición de salir sin autorización del país o de la localidad en la que reside, con un 22.9%, y la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, en 20.6%.

### Gráfica 15. Medidas supervisadas por la UMECA



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

Además, se supervisó a 1,028 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando el cumplimiento de las condiciones impuestas. Las condiciones mayormente supervisadas fueron: residir en un lugar determinado (22.8%), seguido por someterse a la vigilancia que determine el juez (17.3%) y frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares (16%).

#### 4.2.7 Población privada de la libertad

Durante 2020, Jalisco tuvo una tasa de 149.5 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra prácticamente igual que el promedio nacional (150.3). Del total de población privada de la libertad, el 4.1% son mujeres y el 95.9%, hombres.

Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 63.1% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 36.9% fueron personas con sentencia.

### 4.3 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 ineffectividad de dichas ins-

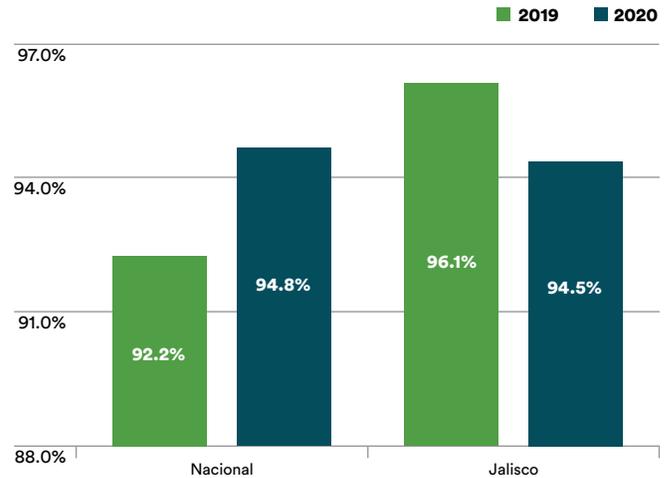


tuciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados.<sup>33</sup>

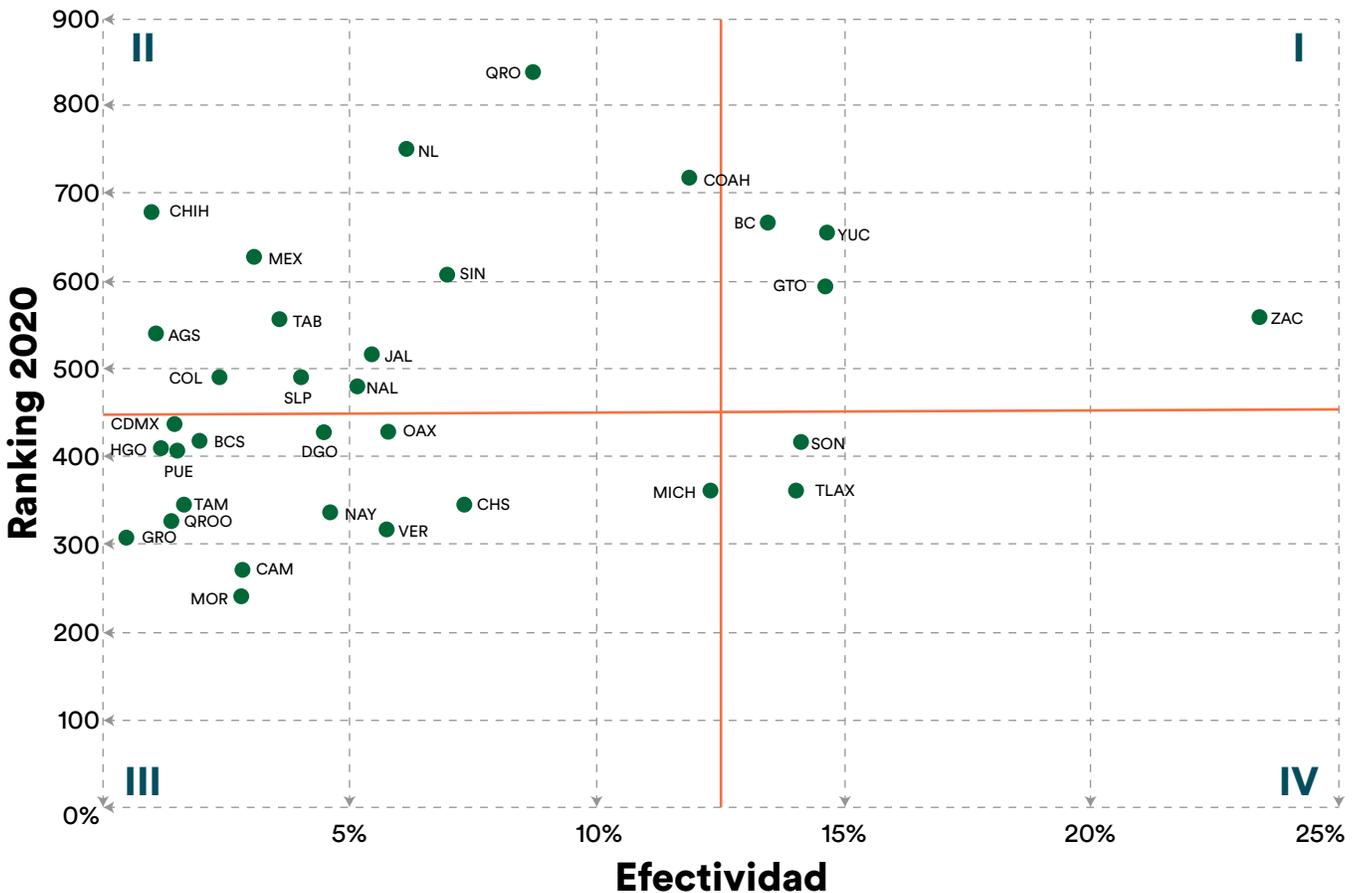
El IIE de Jalisco para 2020 fue de 94.5%, similar al promedio nacional (94.8%). Con respecto al año anterior, el estado muestra una disminución, ya que en 2019 el Índice de Impunidad fue de 96.1%.

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.

Gráfica 16. Índice de impunidad



Gráfica 17. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



<sup>33</sup> 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 Estadales 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*.



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 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 Jalisco se ubica en el Cuadrante II, dado que **muestra avances en sus condiciones para la operación, pero no se ven reflejados en una mayor efectividad**. Este comportamiento es similar al que presenta el promedio nacional para este periodo.

## Conclusiones de los resultados

Con respecto a la incidencia delictiva, uno de los primeros resultados que llaman la atención es la disminución constante (desde 2017) del delito de robo en todas sus modalidades, que entre 2019 y 2020 se redujo en un 29.9%, lo que muestra una clara estrategia por parte de la Fiscalía en enfrentamiento de dicho delito. También notamos que la cifra negra se ha mantenido por debajo del promedio nacional desde 2016, consiguiendo un 91.2% en 2020, y que el Índice de Confianza muestra que hay menor desconfianza, en promedio, en las instituciones operadoras de Jalisco que a nivel nacional.

En cuanto a los resultados relacionados con el nivel de gestión, en las determinaciones del Ministerio Público se reportó un 94.4% de archivo temporal. Aunque la mayoría de los delitos son patrimoniales, es difícil entender un porcentaje tan alto en este tipo de determinación. Si esto es resultado de dar respuesta a todos los casos no judicializados, entonces podría ser un buen indicador.

Por otra parte, solamente el .02% de las investigaciones iniciadas son derivadas a juicio oral, un porcentaje muy bajo si consideramos que hay muchos delitos patrimoniales que podrían resolverse por dicha vía. Una vez que llegan a justicia alternativa, la tasa de resolución de acuerdos reparatorios es de 60%, lo que indica la necesidad de mejorar la capacidad de los

facilitadores. Y el 99.2% de los casos resueltos fueron por mediación, pero se llegaron a utilizar conciliación y justicia restaurativa, lo que nos da señales de una justicia alternativa con posibilidades y capacidad de adaptación.

El 91.7% de los casos vinculados tuvieron una medida cautelar impuesta. La principal fue prisión preventiva con 48.8%, aunque no sabemos si era prisión preventiva oficiosa o justificada. Analizando los tipos de delitos judicializados, parece ser una tasa que todavía se podría reducir más, para no abusar de dicha medida. Además, es importante resaltar que, según los datos reportados, el 63.1% de las personas privadas de la libertad viven esa circunstancia a causa de dicha medida, pues no cuentan con sentencia. El Tribunal y, en general, la entidad deberían hacer un esfuerzo por reducir dicho porcentaje, si quiere adherirse realmente a los principios del sistema penal acusatorio y los derechos humanos.

Respecto a la Seguridad Pública, se reporta que el 30.4% de los detenidos son presentados ante el ministerio público. Aquí sería interesante conocer las razones por las que no se presenta un porcentaje más grande, si son detenidos sin haber cometido delitos o si eran sólo faltas administrativas. Esto se conectaría con el dato de que, de acuerdo con la Defensoría, el 32.6% de los imputados representados fueron liberados, porque la detención fue ilegal. Ambos indicadores nos señalan que podría haber una mala práctica por parte de la policía: detener primero e investigar después. Asimismo, la Defensoría indica que el 12.7% de sus imputados representados no son vinculados a proceso, reforzando así la idea de que no se investigan los casos adecuadamente.

La UMECA, por su parte, reporta un 100% de respuesta a las solicitudes recibidas de opiniones técnicas, un 100% de supervisiones de medidas cautelares realizadas y, en general, la información proporcionada muestra un control claro de las necesidades y resultados de la unidad.

Analizando el nivel de resultados, se observa que Jalisco se encuentra apenas por debajo del promedio nacional en el Índice de Impunidad Estatal, y que además mejoró su puntaje con respecto a 2019, logrando un 94.5% en 2020. Esto sitúa a Jalisco en el Cuadrante II del Ranking Nacional, es decir, entre los estados en los que los avances en condicionantes no se ven reflejados en una mayor efectividad.



Tras analizar el porcentaje de detenciones calificadas como no legales por el juez de control, el porcentaje de casos no vinculados gracias a la Defensoría Pública y el porcentaje de detenciones de la SSP puestas a disposición del ministerio público, parece que la razón de la baja cifra negra en la entidad tiene que ver con las detenciones ilegales, que provocan que se inicien carpetas de investigación, aunque éstas realmente no vayan alcanzar ninguna resolución. Habría que confirmar con más datos, pero podríamos estar ante una mala práctica de las policías, la cual tendría que modificarse con la presión de todas las instituciones.



## CAPÍTULO

## 5

# Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

## E

n este apartado presentamos los resultados para Jalisco de la encuesta que realizamos desde México Evalúa en 2020 en nueve estados<sup>34</sup>, 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

En el conjunto de estados analizadas, Jalisco es donde la ciudadanía está menos familiarizada con el sistema de justicia penal (SJP). También es el estado donde menos personas creen que, actualmente, las instituciones de justicia funcionan mejor que hace una década. Jalisco también se encuentra por debajo del promedio nacional en el porcentaje de personas que tienen una buena opinión y confianza en el SJP.

<sup>34</sup> Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



**Valoración del sistema de justicia penal:  
Jalisco 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? <sup>1</sup>		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? <sup>2</sup>		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? <sup>3</sup>		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? <sup>4</sup>	
<b>Mayor puntaje</b>	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
<b>Promedio Nacional</b>		2.6		33%		44%		52%
<b>Jalisco</b>		2.3		31%		34%		49%
<b>Menor Puntaje</b>	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

<sup>1</sup> Puntaje entre 1 y 5. <sup>2</sup> Porcentaje que respondió buena y muy buena. <sup>3</sup> Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. <sup>4</sup> Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

Pese a estar poco familiarizados con el SJP, los jaliscienses tienen un nivel de conocimiento por arriba del 80% de casi todas las autoridades del SJP, excepto de los jueces, que se ubican con 79%. Las instituciones que gozan de más confianza entre los jaliscienses son la Marina y el Ejército, y las que menos confianza generan entre los habitantes de Jalisco son la policía municipal y la policía estatal. En general, el nivel de confianza en las instituciones de justicia es muy bajo en Jalisco.

Jalisco	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
<b>Policía preventiva municipal</b>	81%	36%
<b>Policía estatal</b>	87%	41%
<b>Guardia nacional</b>	92%	59%
<b>Policía ministerial</b>	80%	n.d.
<b>Ministerio público</b>	85%	43%
<b>Jueces</b>	79%	43%
<b>La Marina</b>	n.d.	67%
<b>El Ejército</b>	n.d.	66%
<b>Los abogados de víctimas</b>	n.d.	43%
<b>Los defensores públicos</b>	n.d.	41%

se demuestre lo contrario es conocido por 80% de la población jalisciense; le siguen la negociación y mediación, con 58%; los juicios orales, con 51%, y la compensación de daños, con 48%. Ante la existencia de un delito, 53% de los jaliscienses encuestados sabe que existen otras sanciones, aparte de la prisión.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Jalisco	
<b>Presunción inocencia</b>	80%
<b>Negociación y mediación</b>	58%
<b>Juicios orales</b>	51%
<b>Compensación daños</b>	48%
<b>Sanciones alternativas</b>	53%

En Jalisco, algunas personas conocen los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, 83% saben que en caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía. Sin embargo, este porcentaje es menor que el promedio nacional. De hecho, en todos los demás rubros el nivel de conocimiento del proceso del SJP de los jaliscienses está por debajo del promedio de los habitantes de los otros estados.

**Opinión sobre el proceso de justicia penal**

En Jalisco sólo el 18% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal. En ese sentido, el derecho a ser considerado inocente hasta que

Jalisco también es uno de los estados donde menor porcentaje de encuestados (62%) sabe dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito (a la oficina del ministerio público), cifra inferior al promedio nacional.

	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
<b>Jalisco</b>	83%	78%	83%	74%	83%
<b>Promedio Nacional</b>	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Jalisco	62%	14%	8%	16%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, en Jalisco el 8% de los entrevistados ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 3% acudió como víctima, 3% reconoce haber sido acusado de un delito, 1% fue testigo de un delito y 1% por ejercer una actividad relacionada. En ese tenor, 6% de los jaliscienses mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 6% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 3% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 4% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 4% mencionó que se dio con corrupción y 3% que el trato fue violento o insensible.

Del 92% de los habitantes de Jalisco que no ha acudido con alguna institución del SJP, 77% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 6% porque afirma que no sirve para nada y 4% porque consideran que el proceso es muy difícil.

### Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

Por otro lado, en cuanto a los derechos de víctimas, 80% de las personas encuestadas en Jalisco tiene claro que deben ser escuchadas, 79% sabe que deben ser informadas de la situación de su caso y 76% sabe que puede identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio y también a contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 73%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Jalisco	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	76	84
Ser escuchada	80	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	64	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	72	81
Protección y auxilio inmediato	71	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	76	82
Ser informado de la situación de su caso	79	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	69	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	69	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	73	83

Además, en Jalisco el 37% de los encuestados considera que sí se respetan los derechos de las víctimas, y el 62% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares, 38% cree que sí se respetan sus derechos y 61% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 85% tiene claro que deben ser informados de lo que se le acusa, 83% sabe que deben contar con un abogado titulado que los defienda y 81% sabe que pueden presentar pruebas que los favorezcan. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 77%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Jalisco	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	80	87
Ser informada de lo que se le acusa	85	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	76	82
Decidir si declara o guarda silencio	77	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	80	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	77	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	83	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	81	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	77	86
Ser oída ante un juez competente	77	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	71	73
Tener un proceso rápido	71	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	72	78

### Necesidades de información

Finalmente, 62% de los jaliscienses sabe que debe acudir al Ministerio Público para denunciar un delito, pero sólo 47% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 55% tiene a la televisión como principal medio para informarse de lo que sucede en el estado, 15% a las redes sociales, 13% a internet y 10% a través de la radio.



## Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 10% entre 18 y 24 años; 25% entre 25 y 34 años; 24% entre 35 y 44 años; 36% entre 45 y 64 años; 5% de 65 años y más.
- Escolaridad: 2% sin escolaridad; 10% de primaria; 20% de secundaria; 39% de preparatoria o carrera técnica; 27% de licenciatura; 2% de posgrado.
- Ocupación: 26% trabaja por cuenta propia; 24% es empleado del sector privado; 21% se dedica a labores del hogar; 9% es empleado de gobierno; 9% desempleado; 7% estudiante; 4% pensionado o jubilado.
- Localidad: 24% de los entrevistados reconoció vivir en Zapopan y 24% en Guadalajara, el resto en los otros municipios del estado.
- Ingreso: 24% percibe menos de 5 mil pesos; 27% entre 5 y 10 mil pesos; 24% entre 10 y 20 mil pesos; 6% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 3% pertenece a una comunidad indígena o afroamericana y 97% no.
- Discapacidad: 6% se considera una persona con discapacidad y 94% no.



## CAPÍTULO

## 6

# Conclusiones y recomendaciones

# J

Jalisco es una de las entidades federativas más importantes del país, dadas su capacidad económica, la magnitud de la población que gobierna y la gran cantidad de turismo que recibe cada año. Guadalajara es, indiscutiblemente, una de las tres ciudades más importantes del país. Por lo tanto, la expectativa de justicia tendría que ser igual de alta que en la de cualquier metrópoli del mundo. Los resultados, sin embargo, son variables.

Los sistemas informáticos, según lo reportado, carecen de interconexión y son básicos en su capacidad de generar información de calidad para la toma de decisiones de alto nivel. La asignación de recursos financieros, si bien ha reducido las brechas de años pasados entre instituciones, perpetúa una lógica de seguridad en torno a la justicia, privilegiando presupuestalmente a la Secretaría de Seguridad Pública sobre el resto de las instituciones y utilizando los fondos públicos federales principalmente para equipamiento e infraestructura, lo que también refleja una lógica de reacción por encima de la prevención u otros mecanismos de combate al crimen.

De acuerdo con lo reportado, la planeación de la justicia se concentra a nivel estatal, pero las instituciones no la utilizan como una herramienta que les ayude a guiar sus esfuerzos. De igual forma, la transparencia y la participación ciudadana se ejecutan de acuerdo con lo estipulado en la ley, pero no se entienden como una herramienta de comunicación con la ciudadanía; es decir, no se proporciona información adicional a lo mínimo requerido por la ley. Una excepción es la CEEAV, que por su naturaleza colabora constantemente con colectivos y sociedad civil.

Respecto a la profesionalización y al Servicio Profesional de Carrera, es notable el poco avance en el tema en la mayoría de las instituciones, con la excepción del Poder Judicial y la Policía, que reportan tener esquemas similares.

En lo que toca a los modelos de gestión, en general las instituciones cuentan con ellas y, según lo reportado, parecen dar lugar a buenas prácticas en la entidad, con la excepción de la Fiscalía, que a pesar de ser una piedra angular en el sistema de justicia penal y en los procedimientos penales, carece de un sistema de gestión fuerte que le permita mejorar sus resultados; su modelo de investigación carece de planes de persecución penal.

Es importante resaltar que los servicios periciales en Jalisco tienen una cualidad prácticamente única en el país: son organismos descentralizados del Poder Ejecutivo, en lugar de ser una unidad de la Fiscalía. Un estudio más detallado sobre la capacidad de los servicios periciales sería necesario para determinar si esto se traduce en una diferencia significativa con respecto a otros servicios periciales, pero por lo visto y analizado en esta ocasión parece ser una institución con resultados sólidos.

Los resultados son positivos en lo que toca a la incidencia delictiva en la entidad, en especial en los robos en todas sus modalidades y en la reducción de la cifra negra. Aunque, como vimos en las conclusiones del capítulo anterior, dichos resultados pueden ser cuestionables a la luz de los porcentajes de detenciones ilegales y no vinculaciones reportados por la Defensoría Pública. De igual forma, el desempeño tiene buenos porcentajes de uso de procedimientos abreviados en comparación con juicios orales, pero el uso de justicia alternativa es muy bajo y el uso de la prisión preventiva se mantiene demasiado alto.

Finalmente, y acaso uno de los renglones más preocupantes, la percepción y conocimiento de la ciudadanía se resumen en bajo conocimiento y poca confianza en las instituciones de justicia. La confianza está por debajo del promedio nacional. Esto puede estar conectado con las detenciones ilegales previamente mencionadas, además de las percepciones ocasionadas por la “puerta giratoria” y el prevailecimiento de la impunidad.

## Recomendaciones

### Para la Fiscalía

Haría bien la Fiscalía en implementar un modelo de gestión que le ayude a incrementar el número de casos derivados y resueltos por justicia alternativa, a fin de que las unidades de investigación puedan realmente enfocarse en los casos prioritarios. Debería también mejorar las revisiones de las detenciones antes de llevarlas al Tribunal, a fin de evitar que sean calificadas como ilegales o no se logre la vinculación a proceso.

### Poder Judicial

Los jueces son los últimos responsables de controlar el abuso de prisión preventiva en la entidad, que si bien ha bajado en los últimos años, se mantiene lejos de ser una medida cautelar excepcional. De igual manera, esta institución debería revisar y, en su caso, actuar en contra de las detenciones ilegales por parte de seguridad pública, quizás con conversatorios y/o capacitaciones entre jueces y policías, si la falta de conocimientos es la causa de la mala práctica.

### Defensoría Pública

La Procuraduría Social y, por lo tanto, la Defensoría, carece de muchos elementos básicos para su correcto funcionamiento, como sistema informático, transparencia y Servicio Profesional de Carrera. La garantía del derecho a una defensa técnica de los imputados requiere que la institución también se fortalezca para poder realizar su trabajo en las mejores condiciones posibles.

### Seguridad Pública

La institución debe confirmar si el dato proporcionado por la Defensoría, el que apunta a los altos porcentajes de detenciones calificadas de ilegales por los jueces de control, es real y, en su caso, es preciso que lo atienda de manera inmediata, pues genera altos costos en tiempo y dinero al celebrar audiencias y realizar detenciones que no tienen posibilidad de proseguir penalmente.