



México Evalúa

CENTRO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.

Hallazgos desde lo local 2022 **10** AÑOS

Evaluación de la justicia penal en
Jalisco



Presentación

Como ocurre en otras entidades de la República mexicana, Jalisco experimenta una situación alarmante en los índices de delincuencia que lo sitúan en un grave problema de gobernabilidad. Además, esta entidad enfrenta desafíos significativos que impactan en la protección de los derechos humanos de quienes participan en el proceso penal. Estos problemas amenazan la viabilidad del sistema de justicia penal (SJP). Por dichos motivos, presentamos en este informe local una evaluación detallada de la situación actual del SJP en Jalisco.

En virtud de lo anterior, es necesario reflexionar, desde la sociedad civil, sobre aquellos aspectos críticos que inciden directamente en la justicia penal en Jalisco. En este informe se examinan las áreas en las que se han logrado avances notables y también aquéllas donde persisten obstáculos significativos en el SJP de Jalisco. Utilizando datos y estadísticas recopilados de diversas fuentes, que incluyen a las propias instancias gubernamentales, nuestro objetivo es proporcionar una panorámica completa y objetiva.

Los avances institucionales en materia de seguridad y justicia en Jalisco han crecido en los últimos años. Sin

embargo, la situación de conflicto y violencia social sigue creciendo y aún no se observa que esos esfuerzos institucionales generen mejores resultados. Así, este informe no sólo muestra la situación actual de la justicia penal en el estado, sino también representa un llamado a la acción. A través del análisis de la información, esperamos que las personas en puestos de liderazgo en el estado, legisladores, jueces, fiscales, defensores públicos y demás actores involucrados en la justicia penal de Jalisco encuentren en estos datos una guía para la toma de decisiones. La búsqueda de una justicia efectiva y respetuosa de los derechos humanos es un objetivo compartido y este informe pretende ser un recurso valioso en ese camino hacia la mejora del SJP en Jalisco.

El compromiso de México Evalúa con Jalisco es continuar brindando una perspectiva imparcial y basada en evidencia sobre los desafíos y oportunidades que enfrentamos en la búsqueda de una justicia penal más justa y respetuosa de los derechos humanos. A lo largo de este informe, se presentan avances políticos e institucionales que se han realizado en el SJP de Jalisco, así como datos, análisis y recomendaciones que, esperamos, contribuyan al fortalecimiento del SJP en Jalisco y al beneficio de todas las personas que forman parte de él.



Introducción

A partir de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), se presentan algunas diferencias entre los sistemas de justicia acusatorios, orales y adversariales de cada entidad de la República mexicana, así como particularidades en el andamiaje institucional y normativo, por ejemplo, en el Código Penal, en el carácter de las procuradurías o fiscalías, en la ubicación orgánica de las defensorías y en las comisiones de víctimas. Asimismo, en cada entidad se viven realidades específicas donde los fenómenos delictivos no impactan de la misma manera ni con la misma intensidad a la sociedad. Al respecto surgen varias interrogantes, por ejemplo: ¿Con qué condiciones y capacidades cuenta un sistema de justicia local para resolver los casos que conoce? ¿Cómo responde a estas demandas sociales?

Para responder a estas interrogantes, desarrollamos los 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 SJP en varios estados, entre los que se incluye a Jalisco. Así, en el marco de nuestro décimo aniversario, en México Evaluá decidimos abordar la protección de los derechos de las personas imputadas y las víctimas como un fin

esencial de la justicia penal y no meramente como un requisito procesal. Reconocemos que la justicia penal no sólo tiene el poder de afectar la vida de quienes son imputados de un delito, ya sea justa o injustamente, sino que también impacta directamente en las víctimas de hechos delictivos.

Los reportes de *Hallazgos desde lo local* siguen la estructura del estudio nacional y ofrecen un acercamiento más detallado a las condiciones y contexto en los estados. De esta forma, en *Hallazgos en Jalisco*, se presenta un análisis particular del contexto local, que incluye la descripción del contexto político, programático e institucional. Se sigue la lógica del análisis de las condicionantes y habilitantes que llevan a la ubicación de Jalisco dentro del *ranking* nacional. El examen de los condicionantes —factores que propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal— valora si en el estado hay instancias de coordinación técnica, esquemas de planeación, distribución de recursos, así como generación de información sobre el desempeño institucional. Por su parte, el análisis de las habilitantes —consideradas como las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia— valora las características del marco legal, el desempeño institucional en las etapas del proceso penal, la profesionalización y recursos humanos disponibles por institución, los modelos de gestión institucional, el estado de los servicios periciales, así como la prestación de servicios integrales de atención a víctimas.

Este enfoque, respaldado por instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, nos lleva a replantear las políticas públicas que orientan nuestro SJP. Reconocer a las personas imputadas y a las víctimas como titulares de derechos, y no únicamente como elementos del proceso, implica un cambio de paradigma que tiene consecuencias para la organización y funcionamiento de las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia en México. En este contexto, presentamos el informe local que aborda la situación de la justicia penal en el estado de Jalisco. A través de un análisis objetivo respaldado por datos verificables, exploramos la dinámica de la incidencia delictiva y del proceso penal. Además, evaluamos la implementación y el impacto de las medidas cautelares, así como de otras alternativas procesales, que permiten una gestión estratégica y una priorización efectiva de los casos.

Este informe también profundiza en la carga de trabajo en la fiscalía, la defensa pública, las autoridades jurisdiccionales y la asesoría jurídica de las víctimas.

Asimismo, analiza el presupuesto aprobado a las instituciones involucradas en el SJP. Además de presentar datos cuantitativos, proporcionamos una visión integral de los desafíos y las oportunidades que enfrenta Jalisco en su búsqueda de un SJP más eficiente y respetuoso de los derechos humanos. Con este nivel de detalle, los resultados que presentamos facilitan la identificación de aspectos de mejora de cada sistema de justicia local, sobre los cuales realizamos recomendaciones de política pública conforme a estándares internacionales y reconociendo las necesidades específicas de cada contexto social.

Por lo anterior, este reporte tiene como objetivo principal servir como una herramienta informativa y de reflexión para las autoridades, la sociedad civil y todos los actores interesados en la mejora del SJP en Jalisco. Nuestra intención es contribuir al fortalecimiento de este sistema, garantizando una justicia efectiva y respetuosa de los derechos humanos de todas las personas involucradas en el proceso penal en el estado.



Análisis del contexto local

El estado de Jalisco, con una población total de 8,348,151 personas, es la tercera entidad federativa con mayor número de habitantes, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2020. Según este censo, el 50.9% de la población jalisciense son mujeres y el 49.1% son hombres. Por otra parte, el 51.2% de los habitantes del estado residen en Guadalajara (16.6%), Zapopan (17.7%), Tlaquepaque (8.2%) y Tlajomulco de Zúñiga (8.7%). Asimismo, Jalisco abarca el 4% del territorio nacional y alberga al 6.6% de la población total del país. La mayor parte de los residentes (88%) vive en entornos urbanos, en contraposición al 12% que reside en áreas rurales.

Aunque Jalisco tiene actualmente 8.3 millones de habitantes y mantiene su propia tendencia de crecimiento, nueve de sus doce regiones presentan un crecimiento bajo, que está entre el 0 y 1 por ciento, lo que las sitúa como regiones de desdoblamiento relativo. Entre ellas se encuentran las siguientes: Costa Sur, Sierra de Amula, Lagunas, Sur, Sureste, Ciénega, Altos Sur, Altos Norte y Norte. Por otra parte, las regiones Valles y Costa Sierra Occidental tienen una tasa de crecimiento medio, entre el 1 y 1.5 por ciento, lo que garantiza el reemplazo poblacional. La única región que presenta una tasa de crecimiento

alto, entre el 1.5 y 2.5 por ciento, es la Centro, donde se encuentra el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Jalisco, al estar geográficamente entre los territorios controlados por los grupos criminales de Michoacán y Sinaloa, se volvió un territorio en disputa, al principio sin muchas expresiones de violencia como vivían sus vecinos. Sin embargo, cuando en diciembre de 2006 se declaró la guerra a los cárteles de drogas, Jalisco se convirtió también en sede de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, lo cual derivó en la presencia de la violencia criminal de alto impacto. Además, los golpes asestados al cártel de Sinaloa, así como el desmantelamiento de la Familia Michoacana y de los Caballeros Templarios en 2013, provocaron vacíos en la cobertura territorial criminal que llevaron al fortalecimiento del cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). A partir de entonces, la situación de inseguridad y violencia en Jalisco ha sido una constante que se ha agravado desde que se inició una cruzada directa contra el crimen organizado. De hecho, a partir de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022, se estima que el 31.6% de los hogares en el estado de Jalisco ha tenido, al menos, una víctima de delito. Asimismo, esta encuesta indica que el 62% de la población jalisciense de 18 años y más considera a

la inseguridad como el problema más importante de su entidad federativa.

De acuerdo con la ENVIPE, la tasa de prevalencia delictiva de Jalisco en 2022 fue de 23,594 víctimas por cada 100 mil habitantes, lo que significó un decremento del 6.5% respecto a 2021, cuya tasa fue de 25,223 víctimas por cada 100 mil habitantes. Asimismo, durante 2022, del total de delitos ocurridos en Jalisco, el 86.9% no fueron denunciados. Del 13% que sí presentaron denuncia, sólo en un 80.5% de los casos se abrió una carpeta de investigación. Como se verá más adelante, muchas víctimas no denuncian los delitos por desconfianza en las autoridades de justicia. No obstante, la confianza es esencial para el funcionamiento de las instituciones, especialmente para los cuerpos de seguridad pública. La confianza en la policía, por ejemplo, adquiere un papel trascendental no sólo para la propia institución, sino también para todo el SJP.

La institución policial es la que tiene mayor contacto directo con la ciudadanía. Para una gran cantidad de personas, este contacto puede ser el único que han tenido con las instituciones de justicia y, por lo tanto, una de las vías principales por las que se genera una opinión sobre todas las instituciones del SJP. Es tan crucial la confianza en la policía que muchos señalan que no es posible mejorar la seguridad sin mejorar la confianza en ella. Esto muestra lo preocupantes que pueden ser los altos niveles de desconfianza en la policía en países con altos niveles de violencia como el nuestro (Grijalva y Fernández, 2017).

En ese sentido, la reforma al SJP de 2008 buscaba transitar de un sistema inquisitivo a uno acusatorio adversarial, pero también apuntaba a mejorar la confianza en las instituciones de justicia y seguridad e, incluso, tener un impacto positivo en los índices de violencia y criminalidad. Así, mediante un acuerdo del Poder Ejecutivo del 18 de mayo de 2010, y publicado el 27 del mismo mes en el *Periódico Oficial del estado de Jalisco*, se creó la Comisión para Implementar el Sistema de Justicia Penal en Jalisco.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo estimó conveniente reorientar las acciones y esfuerzos en la materia, por lo que extinguió la Comisión creada el 18 de mayo de 2010 y la sustituyó por una nueva instancia que, bajo una nueva estructura, realizaría las acciones necesarias para lograr la implementación del nuevo SJP. El 13 de abril de 2013 se creó, por acuerdo del gobernador, el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el estado de Jalisco, como una instancia de coordinación con la finalidad de implementar en la entidad el SJP en los términos previstos en la CPEUM.

Desde ese momento, comenzó un proceso de cambio organizacional en las instituciones operadoras del SJP (Fiscalía general, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, Poder Judicial, Instituto de Justicia Alternativa y Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas) con el objetivo de adecuar, implementar e innovar los procedimientos, las estructuras y los perfiles de recursos humanos para el funcionamiento del sistema penal acusatorio. Todo ello a partir del diseño e implementación del Modelo de Gestión Interinstitucional del Sistema Penal Adversarial del estado de Jalisco. Durante 2014, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- **Etapas de planeación:** se estructuró el plan de trabajo interinstitucional, se terminó el diagnóstico integral en todos los órganos operadores, se elaboró un análisis de brechas para una adecuada implementación del SJP y se logró el establecimiento formal de enlaces de todos los órganos operadores.
- **Etapas de ejecución:** se fortaleció la comunicación entre todos los órganos operadores, se validaron los procesos por los titulares de los distintos órganos operadores y se elaboró un simulador de necesidades con base en la incidencia delictiva (datos que de cada distrito judicial proporcionó a las fiscalías central y regional).
- **Etapas de capacitación operativa y acompañamiento:** actualización del diagnóstico integral, lo cual implica los mecanismos de organización, planeación, estructura y recursos humanos, así como el modelo de gestión al interior de cada institución operadora con el objetivo de identificar las necesidades para cumplir con la gradualidad establecida en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal; la actualización de las herramientas de planeación; la elaboración de un mapa de riesgos en el que se identifican las prioridades para cumplir con la implementación; visitas de campo al interior de cada institución operadora en los distritos de Zapotlán el Grande y Puerto Vallarta, con el objetivo de evaluar el desempeño operativo e identificar áreas de oportunidad y, finalmente, el levantamiento mensual de indicadores de desempeño al interior del Supremo Tribunal de Justicia y de la Fiscalía General.
- **Etapas de reorganización:** la alineación del Modelo de Gestión del Consejo de la Judicatura al Modelo de Gestión Interinstitucional, mesas de trabajo en coordinación con la Fiscalía General para fortalecer el Área de Atención Temprana, la implementación de indicadores de operación y resultados aprobados



por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y reuniones interinstitucionales con el objetivo de mejorar la operación del SJP.

Por su parte, en el eje “Seguridad ciudadana, justicia y Estado de derecho” del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 se contemplan las siguientes vertientes y objetivos estratégicos:

Como se puede observar, el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 está orientado a garantizar la estabilidad social y política del estado, así como a generar mejoras en la seguridad ciudadana que redunden en la calidad de vida de todos los sectores de la población. Lo anterior, mediante múltiples reformas al trabajo policial, el mejoramiento del SJP, la coordinación institucional, el fomento de la colaboración social, así como la promoción de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

En ese sentido, Jalisco ha fortalecido su apuesta por mejorar el SJP desde un enfoque de desarrollo institucional

y normativo. Al respecto, en la administración de Arístoteles Sandoval la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública fueron fusionadas para crear la Fiscalía General. Sin embargo, en esta dependencia no era clara la división de funciones de prevención e investigación del delito. Para corregir esta situación, al inicio de la gestión de Enrique Alfaro se crearon dos instituciones: la Fiscalía del Estado, encargada de la procuración de justicia, y la Secretaría de Seguridad, encargada de operar a la policía estatal y al sistema penitenciario.

Estos cambios derivaron de la publicación del decreto 27213/LXII/18, que también estableció la creación de la Coordinación General Estratégica de Seguridad, una institución que coordina los trabajos de la Fiscalía del Estado y la Secretaría de Seguridad, además de tener sectorizados al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), al Consejo Estatal de Seguridad Pública (CESP), al Consejo Ciudadano de Seguridad y Procuración de Justicia y al Consejo para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal. El primer titular de esta Coordinación General fue Macedonio Tamez, pero en julio de 2020 fue nombrado Ricardo Sánchez.

**Tabla 1. Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024
Vertientes del eje “Seguridad ciudadana, justicia y Estado de derecho”**

Vertiente	Estrategias
1.1. Gobernabilidad	Garantizar la estabilidad social y política de Jalisco atendiendo las demandas sociales y fortaleciendo la observancia del derecho como mecanismo de prevención de la conflictividad social a través de una coordinación eficiente entre los poderes públicos.
1.2. Seguridad ciudadana	Generar mejoras en la seguridad ciudadana que redunden en la calidad de vida de todos los sectores de la población, promoviendo una cultura policial de proximidad con perspectiva de derechos humanos y enfoques diferenciados, apoyándose en el desarrollo, uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), la participación ciudadana y la coordinación entre dependencias de los distintos órdenes de gobierno para el diseño, implementación y seguimiento de políticas, programas, proyectos y acciones para la prevención y reinserción social.
1.3. Procuración de justicia	Hacer eficientes y eficaces los actos de procuración de justicia, centrada la atención en las personas con transparencia y garantía a los derechos humanos.
1.4. Impartición de justicia	Fortalecer el Sistema de Impartición de Justicia mediante la coordinación institucional y entre poderes, el fomento de la colaboración social y la promoción de los mecanismos alternativos de solución de controversias y así garantizar el derecho al acceso a la justicia de manera eficaz, eficiente, innovadora, responsable, transparente, pronta y expedita, al tiempo que se observan los protocolos de atención hacia las personas en condición de vulnerabilidad; y en consecuencia, aumentar la confianza ciudadana en los órganos jurisdiccionales.
1.5. Protección civil	Reducir las afectaciones causadas por los fenómenos naturales y antropogénicos a través de la Gestión Integral de Riesgos como elemento sustancial en la construcción del estado.
1.6. Prevención social de las violencias y la delincuencia”	Reducir los factores de riesgo asociados con la delincuencia en Jalisco mediante la colaboración intersectorial, la coordinación de acciones, el fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados, y las acciones y estrategias de planeación, implementación, monitoreo y evaluación necesarias para prevenir y reducir las violencias y la delincuencia, con un enfoque de cultura de paz, legalidad, convivencia y participación ciudadana.

Además de la instauración de esta Coordinación General y como parte de la reingeniería del sistema de seguridad pública y de procuración de justicia de Jalisco, se decidió reorganizar a la Fiscalía del Estado con la creación de varias unidades; por ejemplo, la de Atención Temprana, encargada de recibir denuncias y querellas, mismas que se canalizan a las Unidades de Investigación, a la Dirección de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) y otras unidades. También se creó la Unidad de Tramitación Masiva de Casos, que recibe la carpeta de investigación, aplica un estándar probatorio para su judicialización que privilegia una terminación anticipada consistente en la suspensión condicional del proceso.

Otra unidad creada fue la de Investigación y Litigación, que ordena los actos de investigación correspondientes y, en caso de que las partes no lleguen a una salida alterna, se judicializa. Además, se estandarizaron los procesos de las direcciones de MASC en todo el estado, para mejorar el servicio a la ciudadanía y reducir la carga de trabajo en las unidades de investigación. También se buscó mejorar la operación de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas y se creó la Unidad Especializada en Investigación de Femicidios. Por último, se puso en operación la Dirección de Recursos de Procedencia Ilícita y la Unidad de Inteligencia Financiera.

El primer titular de la Fiscalía fue Gerardo Solís. No obstante, en febrero de 2022 renunció a este cargo por motivos de salud y su lugar fue ocupado por Luis Joaquín Méndez, quien se desempeñaba como fiscal ejecutivo de Investigación Criminal desde abril de 2019. Durante su gestión se han consolidado las áreas de Imputado Desconocido y Tramitación Masiva de Casos, cuya función principal es realizar el cruce de información de las carpetas analizadas para identificar imputados, redes criminales y su posible participación en más de una carpeta de investigación; así como diseñar operativos y crear bancos de datos.

Por otra parte, con el decreto 27213/LXII/18 también se redefinieron las funciones de la Secretaría de Seguridad de Jalisco, la cual se encarga de diseñar y aplicar la política criminal en el estado; organizar y supervisar a la policía estatal, así como el sistema de profesionalización de seguridad. También planea las políticas de prevención social del delito y fomenta la participación ciudadana para que coadyuve en tareas de seguridad pública.

Si bien las labores de la Secretaría de Seguridad se enfocan en la prevención del delito y el mantenimiento del orden, con la entrada del Sistema de Justicia Penal Acusatorio recibe las denuncias sobre posibles delitos y realiza detenciones. También hace tareas de investigación

y proporciona atención a víctimas o testigos de delitos. Para cumplir con todas esas obligaciones, en la Secretaría de Seguridad Pública laboraban, en 2022, 9,402 funcionarios públicos, 8,777 de confianza y 625 de base.

En los últimos años, la Secretaría de Seguridad ha intentado impulsar la ejecución del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual considera mejoras significativas para los elementos de seguridad, procurando la mejora en sus condiciones salariales y de trabajo. También busca desarrollar habilidades en la policía para su incorporación en funciones de proximidad social, así como a la identificación y prevención de riesgos comunitarios, con capacidad de investigación y mediación. Sin embargo, estos esfuerzos de profesionalización aún son incipientes.

Una de las instituciones más reconocidas dentro del SJP es el Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco (IJA), cuyo precedente normativo fue la creación de la Ley de Justicia Alternativa de 2006, lo que le dio carácter autónomo a esta institución, parte del Poder Judicial estatal. El IJA ha tenido como reto acercar a la ciudadanía la resolución pacífica de conflictos, por medio de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). La promoción de los MASC implica diferentes estrategias de promoción en espacios culturales, el apoyo a programas municipales y la realización de diplomados que permiten que cada vez más personas se especialicen y certifiquen.

Recientemente, en el Plan Anual del IJA 2023 se presentaron diferentes proyectos alineados al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, particularmente en dos ejes: el primero, sobre seguridad ciudadana, justicia y Estado de derecho; y el segundo, sobre cultura de paz y temas relacionados.

Asimismo, tras un análisis del SJP en Jalisco, es necesario observar la forma en la que se atiende a las personas que han sufrido algún delito, así como la ruta que tienen que llevar a cabo para lograr una reparación integral del daño a través de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Jalisco (CEEAVJ) o, en caso de desaparición, de las acciones de búsqueda humanitaria que se realizan desde la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco (COBUPEJ). Tanto la CEEAVJ como la COBUPEJ fueron creadas durante la administración 2012-2018, pero ambas instituciones fueron modificadas en mayo de 2019 para coordinarse directamente con la Subsecretaría de Derechos Humanos. Esto significa que ahora sus funciones están más encaminadas a promover, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas en Jalisco.



Estado de la justicia penal en Jalisco

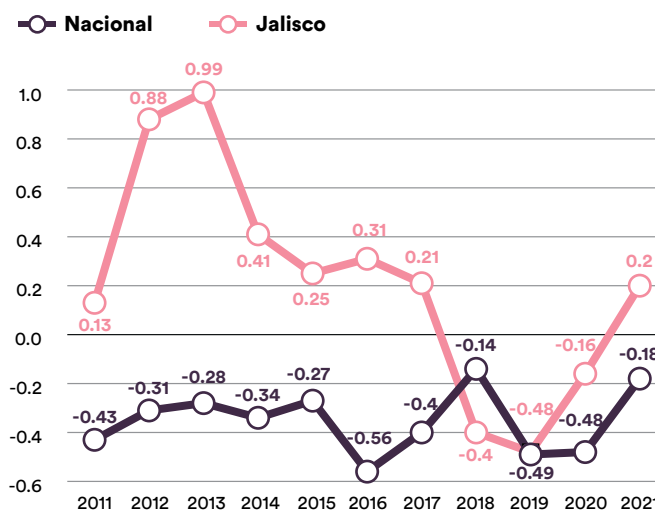
Resultados

Confianza en las autoridades del SJP

La confianza es un requisito indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones, pues se le ha relacionado con el respaldo ciudadano a las políticas públicas y con su efectividad. Cuando existe confianza hay una mayor aceptación de las acciones realizadas por las instituciones de justicia, por ejemplo, mediante la cooperación de los ciudadanos en la denuncia de delitos o con el comportamiento normativo.¹

Al respecto, el índice de confianza en las instituciones del SJP en Jalisco ha tenido variaciones a lo largo del tiempo. Del año 2011 a 2013, observamos que estuvo por encima de la media nacional. Sin embargo, comenzó a disminuir desde 2014, hasta llegar en 2018 y 2019 por debajo de la media nacional. Esta tendencia comenzó a revertirse en 2020, donde el promedio de la confianza en las instituciones del SJP volvió a estar por encima de la media nacional.

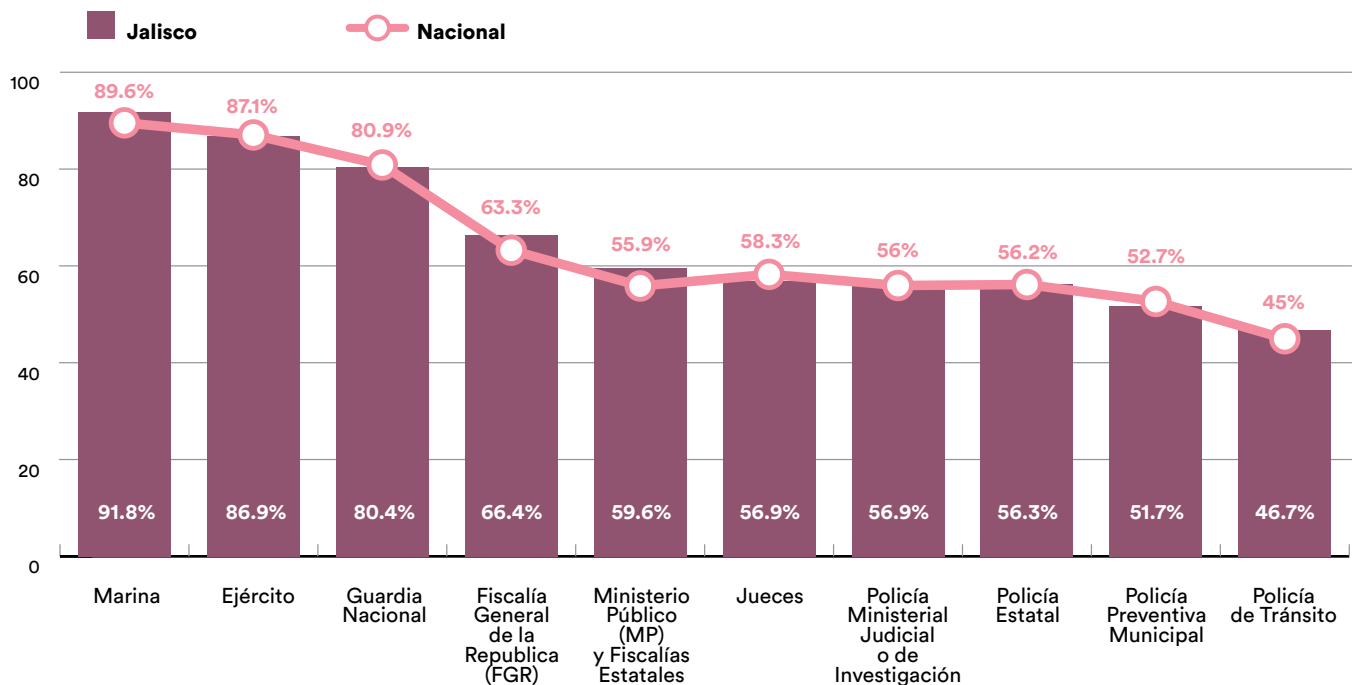
Gráfica 1. Índice de confianza hacia las autoridades del SJP nacional versus Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2022, INEGI.

¹ Existe evidencia de que las personas que confían en las instituciones son más proclives a obedecer y cumplir las normas de seguridad pública (Dammert, 2014).

Gráfica 2. Nivel de percepción de confianza en las autoridades del SJP, Jalisco, 2022



Fuente: Datos de la ENVIPE.

Cuando se analiza cada institución del SJP en lo particular, los resultados de la ENVIPE indican que las autoridades que gozan de mayor confianza en Jalisco, en 2022, fueron la Marina (91.8), el Ejército (86.9) y la Guardia Nacional (80.4); mientras que aquellas con menor confianza fueron la policía preventiva municipal (51.7) y la policía de tránsito (46.7). Es posible interpretar que la confianza en las instituciones del SJP en Jalisco ha estado por encima del promedio de confianza a nivel nacional, con excepción de 2018, cuando el índice en Jalisco fue menor que el nacional.

Percepción de corrupción de las autoridades del SJP

Por lo que hace a la percepción de corrupción, tanto a nivel nacional como en Jalisco, la institución del SJP más percibida como corrupta es la policía de tránsito, con un 74.6% en Jalisco y 74.9% a nivel nacional. Esto puede deberse precisamente a que la policía de tránsito es la que tiene mayor contacto con la ciudadanía. En cambio, la que menos se relaciona con la corrupción

es la Marina, con un 20.5% en Jalisco y 20.2% a nivel nacional.

Los datos anteriores reflejan que las percepciones sobre confianza y nivel de corrupción están relacionadas. Así, las corporaciones de seguridad federales (Marina, Ejército y Guardia Nacional) son las instituciones con mejor percepción de confianza y menor corrupción. En el extremo opuesto, la policía de tránsito es la que genera menor confianza entre la ciudadanía y es percibida como la más corrupta. Un caso particular en Jalisco es la percepción de los jueces, que ocupan el segundo lugar como institución percibida como corrupta, pero en el indicador de confianza ocupan el sexto lugar de un total de diez instituciones evaluadas.

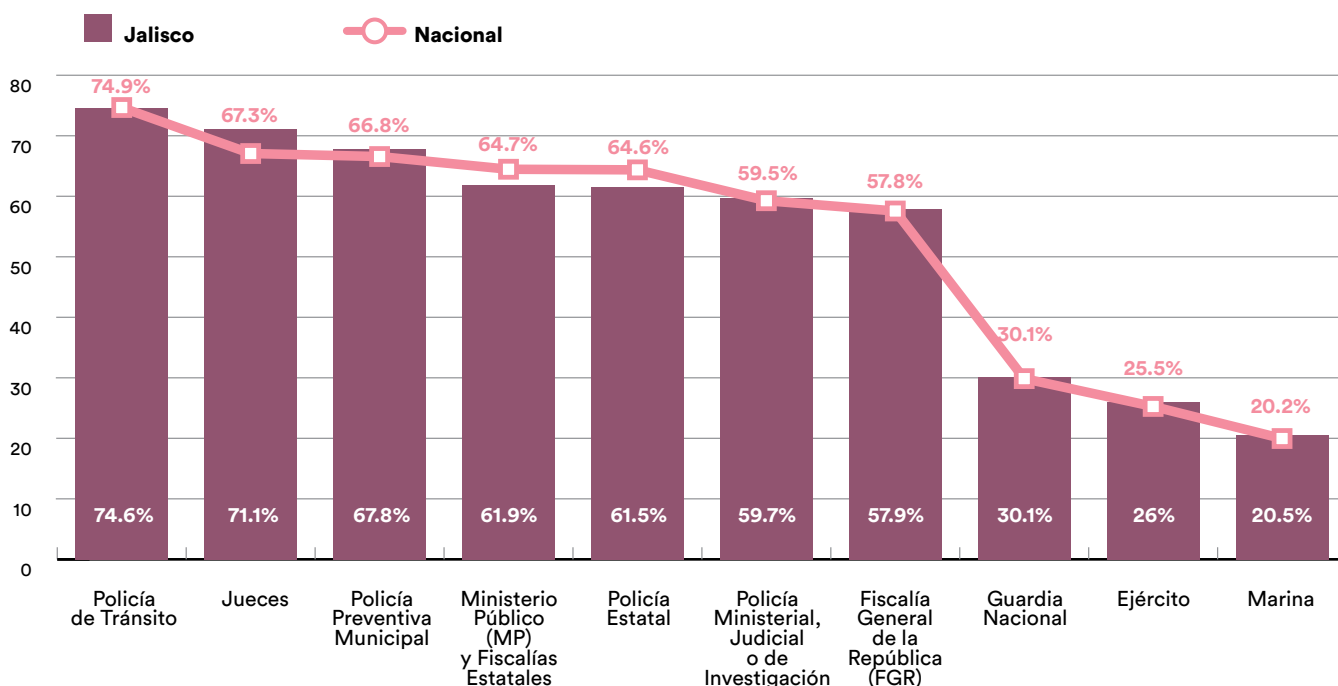
Cifra negra

La cifra negra² estimada para Jalisco en 2021 fue del 93%, sólo un poco por debajo del promedio nacional, que fue del 93.2%. Respecto al año 2020, esta cifra creció en Jalisco sólo una décima porcentual. En este

² Delitos que no se denunciaron, más los delitos denunciados que no derivaron en carpeta de investigación.



Gráfica 3. Nivel de percepción sobre la Corrupción en las autoridades del SJP, Jalisco, 2022



Fuente: Datos de la ENVIPE.

Gráfica 4. Cifra negra nacional versus Jalisco

Entidad	2018	2019	2020	2021
Jalisco	91.8%	91.2%	92.9%	93%
Nacional	93.2%	92.4%	93.3%	93.2%

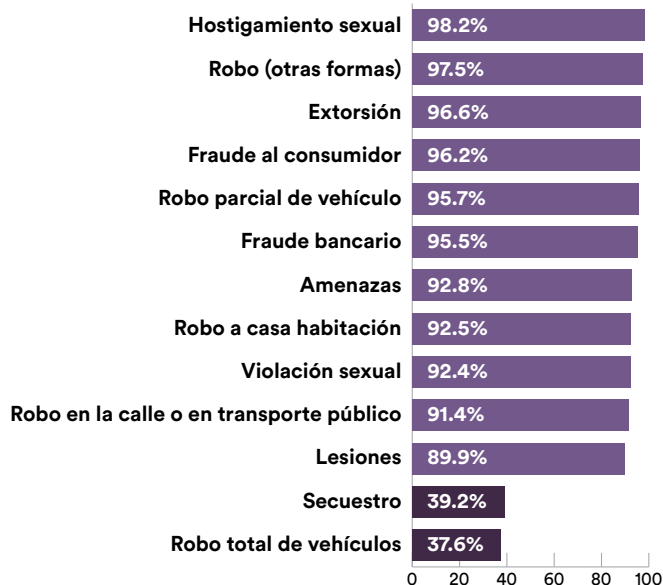
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE.

sentido, observamos que, al igual que a nivel nacional, los niveles de la cifra negra se han mantenido estables y extremadamente altos a lo largo del tiempo. En el caso de jalisco, observamos que sólo para el 7% de los delitos se inicia una investigación.

Cifra negra por tipo de delito

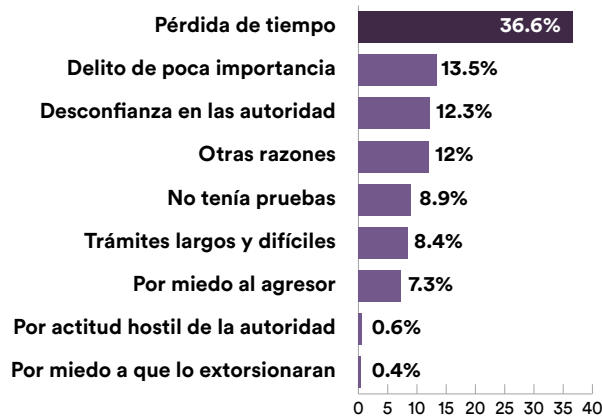
En cuanto al tipo de delito, la cifra negra más alta en Jalisco es por hostigamiento sexual, que exhibe un 98.2% de no denuncia, seguida del robo (97.5%) y extorsión (96.6%). Los delitos con menor porcentaje de cifra negra son el robo total de vehículo, con el 37.6%

Gráfica 5. Cifra negra en Jalisco por tipo de delito



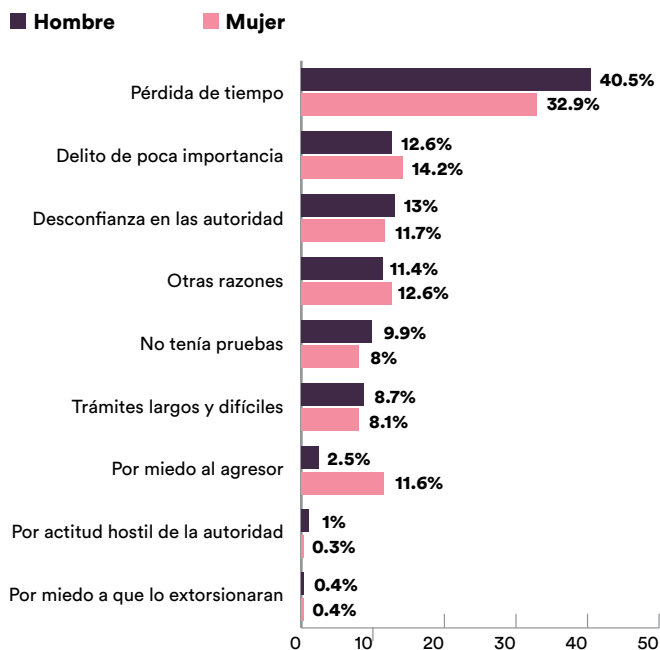
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021.

Gráfica 6. Razones principales por las cuales las víctimas de delitos en Jalisco no denunciaron ante el Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2022.

Gráfica 7. Razones principales por las cuales, en Jalisco, las víctimas de delitos no denunciaron ante el Ministerio Público, por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2022.

y el secuestro, con el 39.2%. Sin embargo, pese a que el secuestro es uno de los delitos con menor cifra negra en Jalisco, sigue siendo un problema grave de seguridad pública en el estado.

Principales razones por las que las personas no denuncian

De acuerdo con los resultados de la ENVIPE 2021, el 57.8% de las víctimas no denunció por causas atribuibles a la autoridad, entre las que se incluyen pérdida de tiempo (36.6%), desconfianza en la autoridad (12.3%), así como trámites largos y difíciles (8.4%). Además, el 41.7% de las víctimas no denunció por otras causas, tales como delito de poca importancia (12.3%), no tener pruebas (8.9%) y por miedo al agresor (7.3%).

En Jalisco, la cifra negra fue del 93% entre los hombres y del 92.9% entre las mujeres. La principal causa por la que no denuncian delitos, tanto hombres (40.5%) como mujeres (32.9%), es por pérdida de tiempo (36.6%), seguida de la consideración del delito como de poca importancia (14.2% entre las mujeres y 12.6% entre los hombres).

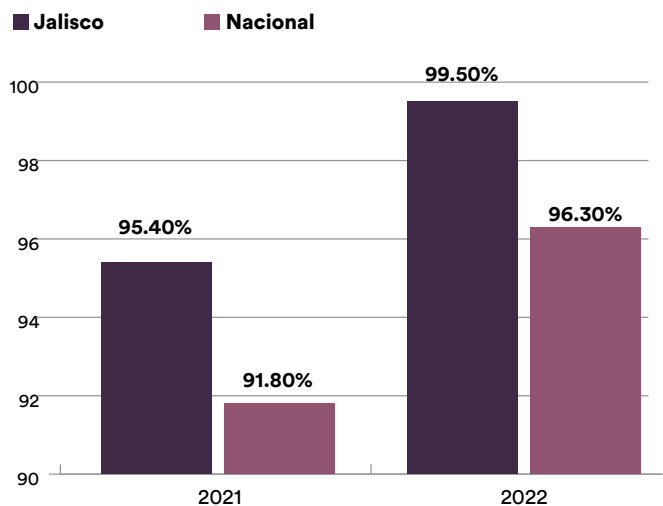
Cambios en el índice de impunidad en años recientes

El Índice de Impunidad Estatal (IIE) permite medir el nivel de impunidad asociada a la falta de una respuesta satisfactoria por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia a los delitos que son hechos de su conocimiento. En 2022, Jalisco tuvo un índice del 99.2% de impunidad, 3.6 puntos por encima del promedio nacional, que fue del 95.6%, con lo que se ubicó en el tercer lugar de los estados con mayor porcentaje de impunidad. Respecto a la medición de 2021, el índice aumentó 3.8 puntos porcentuales, pues en ese año fue del 95.4%.

La impunidad puede tener múltiples causas y es posible que una institución del SJP sea afectada por uno o más motivos. Es importante identificar qué causas llevaron a Jalisco a ser la tercera entidad de la República mexicana con mayor nivel de impunidad (sólo detrás de Hidalgo y Colima).



Gráfica 8. Índice de Impunidad Estatal 2021 y 2022: nacional versus Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob, 2021 y 2022.

Índice de impunidad por delito

Cuando se analiza el índice de impunidad por tipo de delito, llama la atención que todos los indicadores superan el 97%. Incluso los delitos de alto impacto que requieren de investigaciones complejas como el feminicidio (99.6%) y violencia familiar (99.8%), quedan impunes casi en su totalidad. Sin embargo, los delitos con mayor índice de impunidad son la homicidio doloso, violación, extorsión y narcomenudeo, todos ellos más del 99.9%.

En el caso del delito de desaparición, el índice de impunidad en 2022 fue del 99.1%, mientras que el año anterior se calculó el 100%. Es necesario resaltar que, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO), Jalisco es la segunda entidad de la República mexicana con el mayor número de personas desaparecidas (23,884 personas), tan sólo detrás del Estado de México (gráfica 9).

La desaparición de personas, en la mayoría de los países, es abordada como desaparición forzada, es decir, como "la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Esta-

Tabla 2. Índice de impunidad por delito en Jalisco, 2021-2022

DELITO	ÍNDICE DE IMPUNIDAD		Diferencia porcentual
	2022	2021	
Violencia familiar	99.8%	99.2%	Disminuyó (0.6%)
Abuso sexual	99.4%		
Extorsión	99.9%	99.7%	Disminuyó (0.2%)
Desaparición	99.1%	100%	Disminuyó (0.9%)
Secuestro	98.5%	100%	Disminuyó (1.5%)
Feminicidio	99.6%	96.4%	Incrementó (3.2%)
Homicidio doloso	100%	99.7%	Incrementó (0.3%)
Violación	100%	99.6%	Incrementó (0.4%)
Fraude	97.7%		
Despojo	97.5%		
Narcomenudeo	99.9%	99.4%	Incrementó (0.5%)
Robo simple	99.9%	85.1%	Incrementó (14.8%)

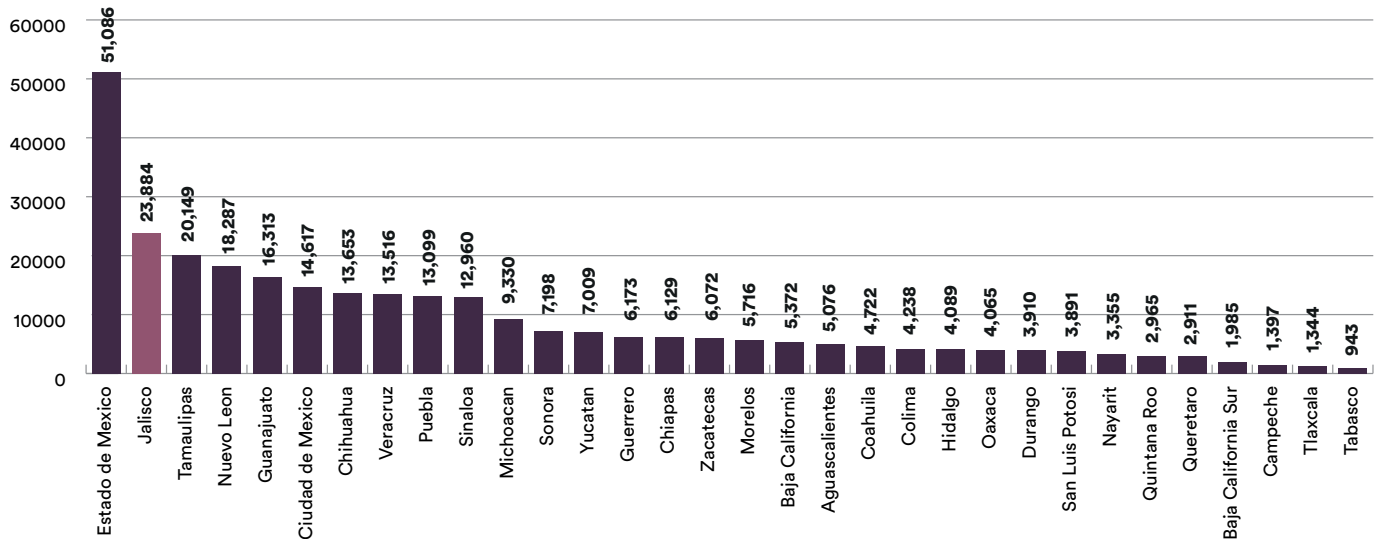
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

do, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona" (OEA, 1994). No obstante, a partir del contexto violento y los altos niveles de desaparición cometida principalmente por integrantes de la delincuencia organizada en México, se aprobó, en noviembre de 2017, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. En dicho marco normativo, se entiende la desaparición como la acción de privar de su libertad a una persona, con la finalidad de ocultar y negar su suerte o paradero, con o sin la participación u omisión de autoridades.

Con el objetivo de atender el problema de desaparición en Jalisco, el gobernador Enrique Alfaro presentó, en 2022, el plan En Jalisco Estamos Buscando, orientado a reforzar la estrategia estatal de búsqueda de personas. Así, el Poder Ejecutivo aumentó el presupuesto asignado a este problema, que pasó de 573 mdp en 2022 a 347 mdp erogados en 2019. Como parte de la estrategia de fortalecimiento de búsqueda de personas, en 2022 comenzó a operar el Centro de Atención Psicosocial de la Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas para brindar atención individual, familiar y colectiva a las víctimas directas e indirectas de la desaparición. También se creó



Gráfica 9. Personas desaparecidas y no localizadas por entidad federativa, del 1 de enero de 1962 al 2 de octubre de 2023



Fuente: Elaboración propia con base en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.

el Centro de Identificación Humana en el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Finalmente, el gobierno del estado, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, implementó un modelo de atención a las familias de desaparecidos en tres regiones: área metropolitana de Guadalajara, la Ciénega y los Altos Sur.

No obstante lo anterior, el fenómeno de desaparición en el estado se sigue agravando sin lograr contenerse. Esto, dadas las características de violencia en la región, podría estar asociado a prácticas de reclutamiento forzado u otras similares entre grupos criminales, lo que obliga al estado a ofrecer políticas y respuestas integrales que frenen la crisis de desaparición y violencia en la región.

Seguimiento

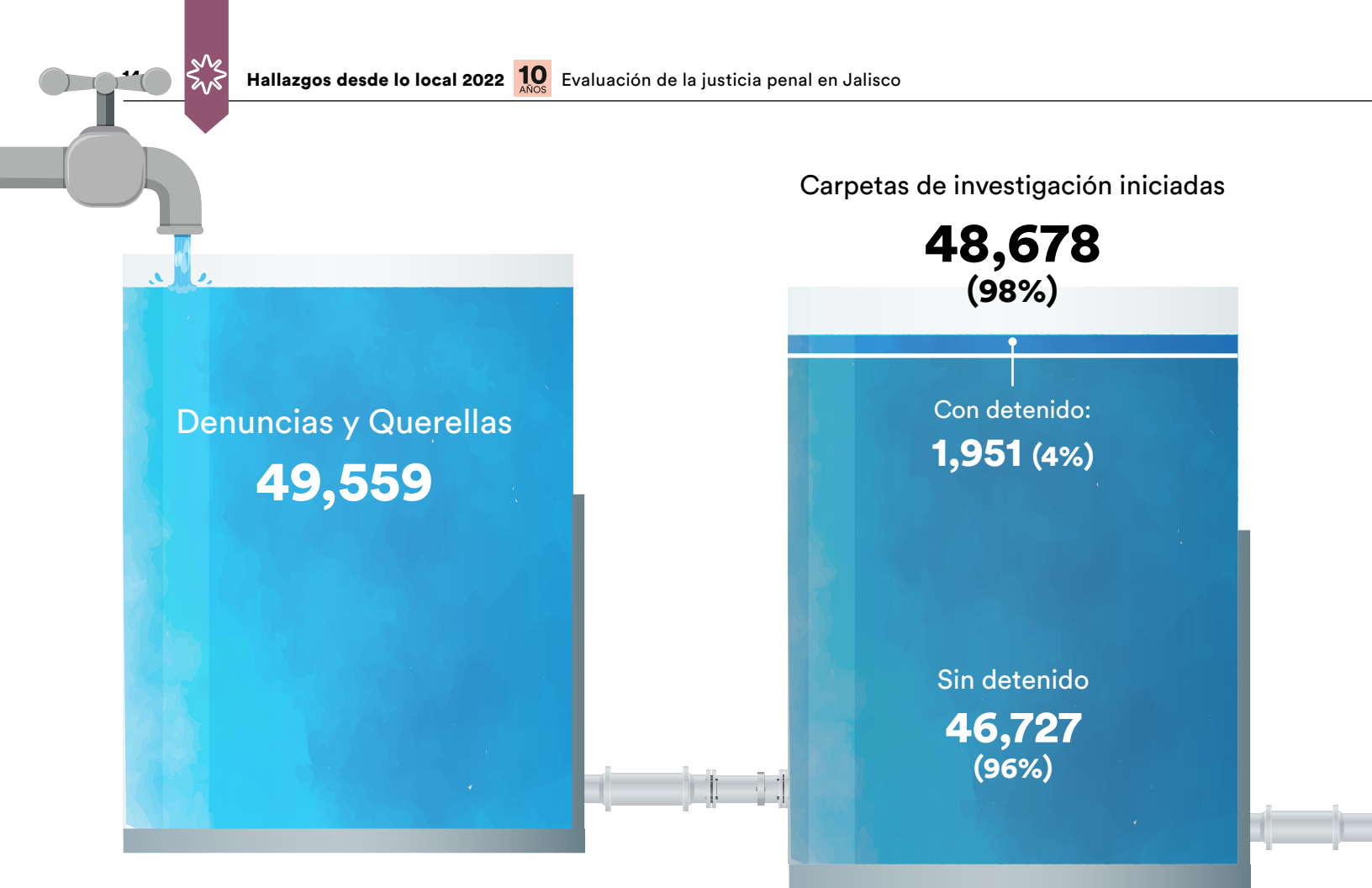
Tubería procesal para el estado: datos relevantes

El funcionamiento del SJP se asemeja a una tubería de agua en la que ingresan denuncias, querellas y otros requisitos equivalentes que se materializan en carpetas de investigación, las cuales fluyen a través de diferentes procedimientos y pueden encontrar distintas salidas a lo largo de la tubería. Como en ediciones anteriores, se

presenta a continuación la tubería procesal con datos de Jalisco. Esta describe numéricamente las entradas y salidas al SJP en sus distintas etapas procesales, y en las que, dependiendo del estatus procesal, intervienen distintos actores.

En la recepción de denuncias y querellas pueden estar involucradas, además de la Fiscalía, las policías y demás autoridades calificadas como querellantes para ciertos delitos. El inicio de las carpetas de investigación, las determinaciones del Ministerio Público —que comprenden el archivo temporal, la abstención de investigar, el no ejercicio de la acción penal, los criterios de oportunidad, las incompetencias, la acumulación u otras formas de conclusión no especificadas—, así como la derivación en MASC en sede ministerial dependen prácticamente sólo de la Fiscalía. En teoría, estas decisiones también podrían definirse por la Fiscalía en colaboración con las policías e, incluso, las víctimas que se involucran en las investigaciones. A partir de la vinculación a proceso y hasta la ejecución de la sentencia entran en juego otros actores como la defensa, la asesoría jurídica de las víctimas, las Unidades de Medidas Cautelares (UMECA), los órganos jurisdiccionales y las instituciones encargadas de la ejecución penal.

Los resultados de la tubería procesal de Jalisco se des-
agregan en la siguiente gráfica:



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

En 2022, la Fiscalía General de Jalisco recibió 49,559 denuncias y querellas, e inició 48,678 carpetas de investigación, obteniendo un porcentaje de apertura de carpetas del 98%, o sea, casi el total de denuncias presentadas, porcentaje que se encuentra por arriba del promedio nacional, que es del 88% (menos de 9 carpetas de investigación por cada 10 denuncias presentadas). Ahora bien, del total de carpetas iniciadas, el 4% fue con detenido y el 96% sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 37,652. De estos, el 16.6% fue determinado por el Ministerio Público y el 9.1% se canalizó a órganos de medios alternativos de solución de controversias penales —de las cuales se resolvió el 60.9% y el 39.1% se encontraba en trámite—. Por otro lado, de esos procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, el 73.1% estaba en proceso de investigación, previo a la vinculación a proceso y el 1.1% se vinculó a proceso.

Sólo un caso de los vinculados a proceso se resolvió mediante un procedimiento abreviado, mientras que el 0.02% se resolvió por alguna solución alterna, concretamente suspensión condicional del proceso.

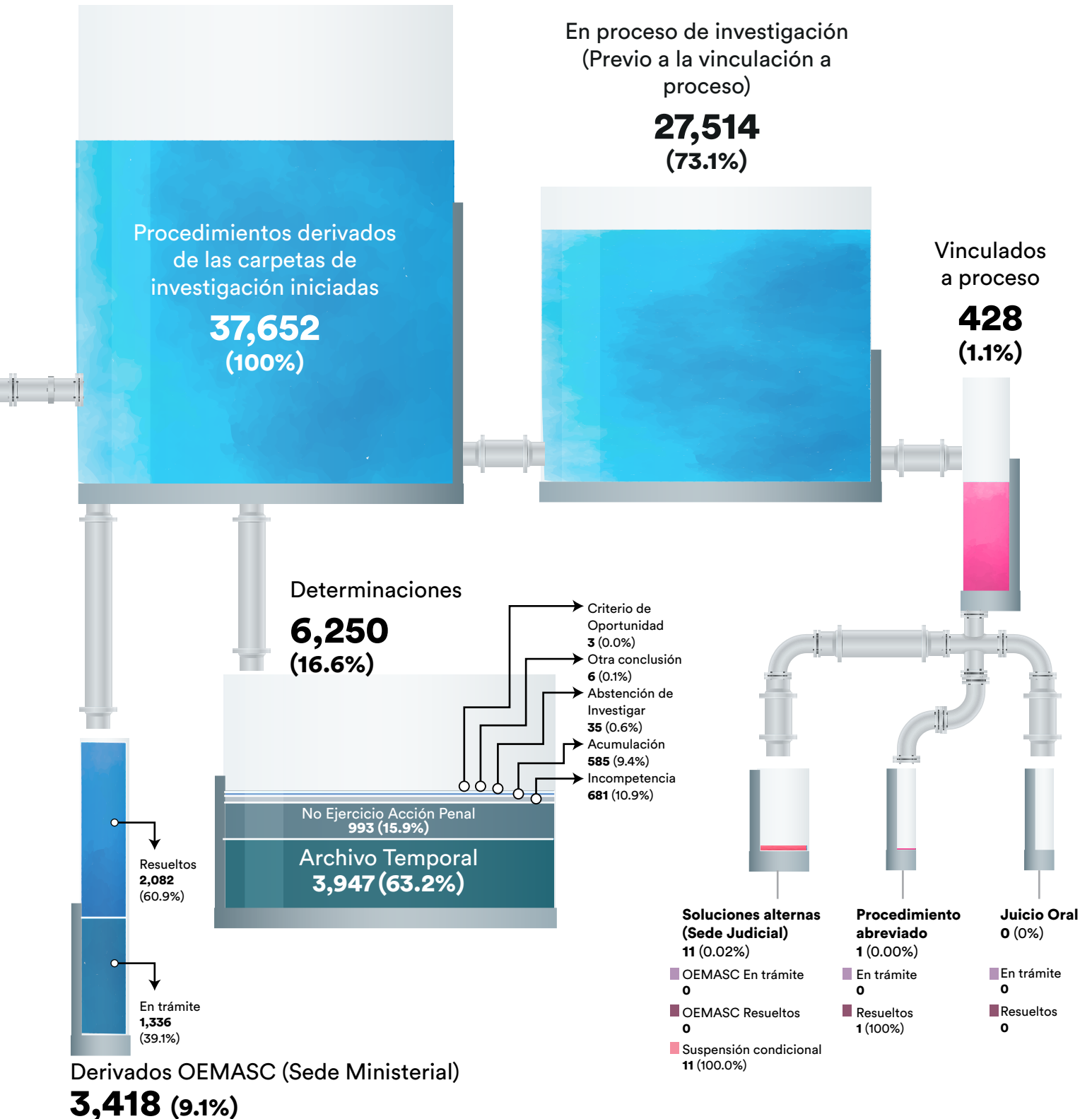
El porcentaje de casos que se llevan por procedimiento abreviado en Jalisco es casi nulo, lo que implica que prácticamente no se utiliza esta salida de la tubería procesal en el estado. Por el contrario, la única figura utilizada es la suspensión condicional a proceso, con el 100% del total de las salidas alternas. Por ello, es importante verificar el cumplimiento de las condiciones que se imponen bajo la suspensión, ya que del tipo de condiciones y su ejecución dependerá la satisfacción de las 428 personas que optaron por esta vía.

Forma de conducción al proceso

En lo relativo a la forma de conducción del proceso penal, es decir, al tipo de causa gestionada por los tribunales de justicia, el 37.6% fueron en flagrancia, 36.9% por citatorio, 20.3% por orden de aprehensión y el 5.7% por un procedimiento no especificado. Así, la flagrancia en Jalisco se encuentra casi 5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Cabe señalar que un porcentaje importante de las causas penales gestionadas en Jalisco son por órdenes de aprehensión; de hecho, se encuentra casi 8 puntos porcentuales por encima de

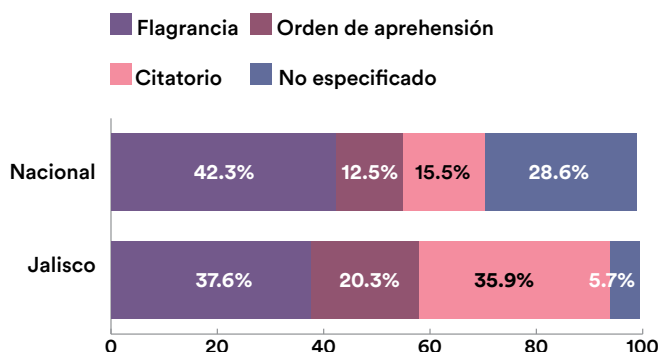


Tubería procesal penal Jalisco 2022



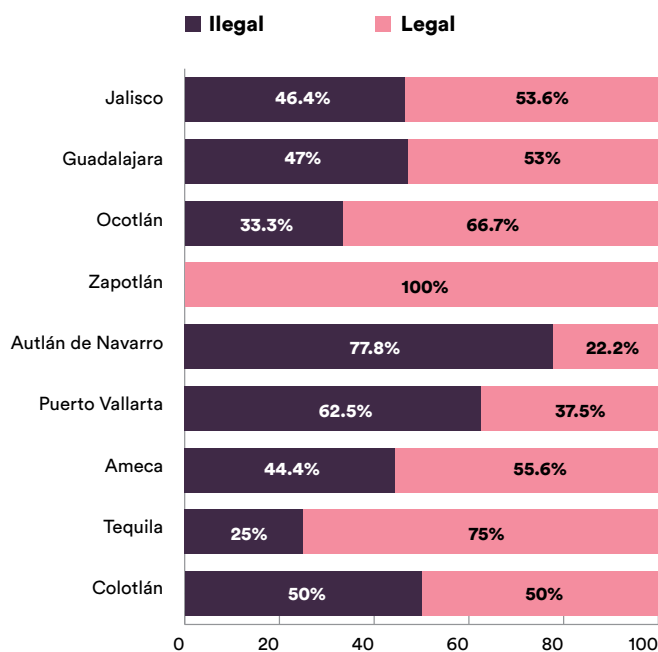


Gráfica 11. Formas de conducción al proceso penal en sede judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 12. Tipo de determinación en los controles de detención de causas penales que involucraron personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

la media nacional. Lo anterior implica cargas de trabajo para policías y fiscales que tienen que investigar un caso y hacer la solicitud correspondiente ante la autoridad jurisdiccional para obtener la orden, y posteriormente hacer la búsqueda de la persona a aprehender. Los citatorios también implican ciertas cargas de trabajo relacionadas con la búsqueda de las personas y su comparecencia ante los juzgados de control.

Legalidad de la detención

En Jalisco, del total de causas penales ingresadas durante 2022 que involucraron a personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente, se determinó que la detención fue legal en el 53.6% de los casos, esto es, 36 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Lo anterior constituye una cifra preocupante en un estado que tiene un grave problema de desaparición de personas. De hecho, en 2022, se decretó ilegal la detención en Jalisco en el 46.4% de las causas penales en flagrancia o caso urgente. Además, cuando se analiza esta cifra por distrito judicial se observa que en Autlán de Navarro y Puerto Vallarta la ilegalidad de la detención aumenta considerablemente, pues en estos distritos la detención fue ilegal en el 77.8% y 62.5% de los casos, respectivamente.

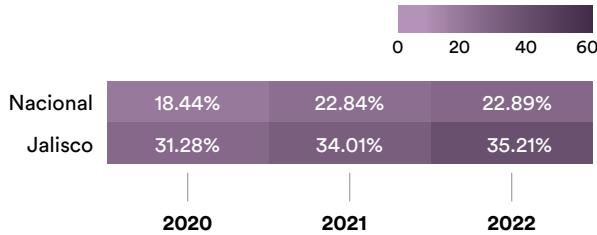
Diferimiento de audiencias

La audiencia deberá celebrarse en la fecha y hora fijada en el citatorio correspondiente. Sin embargo, la autoridad podrá acordar su diferimiento excepcionalmente en las siguientes circunstancias: a) En caso de que el imputado no comparezca por causa justificada, por ejemplo, por motivos de salud que le produzcan incapacidad física. b) El involucrado podrá solicitar el diferimiento de la audiencia, en razón de que se requiera de un lapso mayor al otorgado para preparar su defensa. c) En el supuesto de que el involucrado fuera requerido por otras autoridades para comparecer ante ellas en la misma fecha en que se le citó a la audiencia. d) Por caso fortuito o de fuerza mayor debidamente probado.

Durante 2022, el porcentaje de diferimiento de audiencias en Jalisco fue del 35.21%, casi 13 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (22.89%). Este dato representa un área de oportunidad para el estado. Es necesario identificar las causas de diferimiento que están retrasando los procesos en Jalisco, y si estas son



Gráfica 13. Porcentaje de diferimiento de audiencias, nacional vs Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las solicitudes de información.

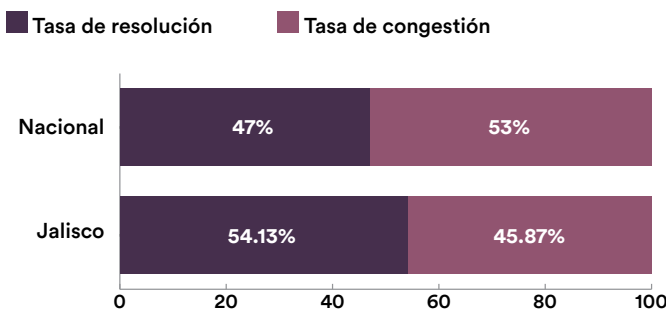
atribuibles a alguno de los actores que intervienen en las audiencias (fiscales, defensores, asesores, jueces) o a la comunicación entre ellos. Por otra parte, en Jalisco se observa que el diferimiento de audiencias ha ido aumentando paulatinamente, pues en 2020 era del 31.28% y en 2021 del 34.01%.

Congestión ministerial y judicial

Congestión en sede judicial

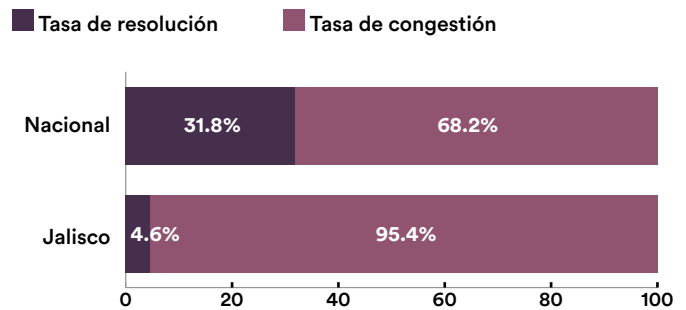
Por lo que toca a los resultados del Poder Judicial, empezando por la tasa de congestión versus la de resolución en sede judicial, Jalisco obtuvo un 54.13% de resolución, colocándose 7.1 puntos porcentuales por encima de la tasa nacional, al tiempo que obtuvo un 45.8% de congestión.

Gráfica 14. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 15. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede ministerial



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Congestión en sede ministerial

La tasa de congestión ministerial se refiere al número de casos que se encuentran en trámite en las fiscalías y, en consecuencia, aquellos sobre los cuales no se ha registrado alguna determinación. En el caso de la Fiscalía General de Jalisco, se observa un comportamiento contrario a lo que sucede en sede judicial. La tasa de resolución es del 4.6%, frente a un 95.4% de congestión ministerial. En este procedimiento es necesario revisar las causas de la congestión ministerial, pues una de ellas podría estar relacionada con las cargas de trabajo en las fiscalías y el número de personal operativo, que es menor al promedio nacional, como se verá más adelante.

Cargas de trabajo por instancias operadoras

Al analizar la carga de trabajo de los operadores del SJP en Jalisco, se advierte que, en promedio, cada agente del Ministerio Público atendió 82 carpetas de investigación, casi 100 carpetas por debajo del promedio nacional, que es de 181. Por su parte, cada juez atendió 144 causas penales, promedio menor al nacional de 335. Se observa también que, en promedio, cada asesor jurídico atendió 486 asuntos, por encima del nivel nacional de 304. Por último, cada persona defensora pública tuvo 2 intervenciones, promedio menor al nacional de 157.

De lo anterior se desprende que las cargas laborales de personal (jueces, fiscales o agentes del Ministerio Público, defensores) en Jalisco se encuentran por debajo del promedio nacional, a excepción de los asesores ju-



Tabla 3. Carga de trabajo, nacional versus Jalisco

Entidad	Carpetas de investigación por MP en las fiscalías	Causa penal por persona juzgadora	Casos atendidos por persona asesora jurídica en las comisiones de víctimas	Casos atendidos por persona defensora pública	Solicitudes de servicios periciales por persona perita	Número de personas privadas de la libertad por personal de custodia y vigilancia	Número de personas privadas de la libertad por persona juzgadora de ejecución penal
Nacional	181.1	334.6	303.63	157.2	467.8	11	1,017
Jalisco	81.5	143.6	486.3	2.4	-	11	3,942

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

rídicos, que son significativamente más altas. En virtud de lo anterior, se sugiere tomar medidas para analizar el déficit de asesores jurídicos.

Acceso a defensa efectiva y condición de acceso a defensa pública respecto de resolución final

En 2022, 174 personas fueron representadas por la defensoría pública en Jalisco, es decir, sólo el 1.3% de las personas involucradas en causas penales gestionadas en ese año. La cifra se encuentra muy por debajo del porcentaje nacional, que es del 39.2%. El dato es preocupante, ya que de la actuación de la defensoría pública dependen diversos aspectos importantes para el proceso penal, como garantizar el respeto a los derechos humanos y ofrecer apoyo a las personas involucradas en causas penales frente a la parte acusadora. En el mismo tenor, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, el 66.1% de las personas privadas de la libertad en Jalisco señalaron que su abogado defensor fue público y el 33.9%, que fue un defensor privado.

Tabla 4. Porcentaje de personas imputadas en causas penales gestionadas durante 2022 que tuvieron acceso a una defensa pública

Entidad	Personas involucradas en causas penales gestionadas en 2022	Personas representadas por la defensoría pública durante 2022	Porcentaje
Nacional	196,833	77,141	39.20%
Jalisco	13,650	174	1.30%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Tabla 5. Porcentaje de vinculación a proceso de personas representadas por la defensoría pública

Entidad	Total	Total de personas vinculadas	Hombres vinculados	Mujeres vinculadas	Porcentaje de vinculaciones	Porcentaje de hombres vinculados	Porcentaje de mujeres vinculadas
Nacional	70,149	50,644	36,079	14,565	72.2%	51.4%	20.8%
Jalisco	131	82	80	2	62.6%	61.1%	1.5%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Tabla 6. Carga de trabajo, nacional vs Jalisco

Entidad	Casos atendidos por asesor jurídico	Víctimas de delito representadas por asesor jurídico en procesos penales	Víctimas de violaciones a derechos humanos, representadas por asesor jurídico
Nacional	303	230	6.8
Jalisco	486	482	23.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Durante 2022, el porcentaje de vinculaciones a proceso de personas representadas por la defensoría pública en Jalisco fue del 62.6%, 10 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. La mayor parte de las personas representadas fueron hombres, con el 97.56% (80) y 2.43% fueron mujeres (2).

Acceso a asesoría jurídica victimal

Es importante señalar que la asesoría jurídica que presta la CEEAVJ resulta esencial para garantizar los derechos constitucionales de las víctimas desde el inicio de la investigación. En Jalisco, cada asesor jurídico atendió, en

promedio, 486 casos, cifra superior al promedio nacional, de 303 casos por asesor jurídico. Gracias a este trabajo, cada asesor jurídico de la CEEAVJ ha logrado representar a 482 víctimas de delito y 23 víctimas de violaciones a derechos humanos.

Aspectos específicos

Respuesta efectiva

Procedimientos derivados de carpetas de investigación iniciadas que fueron canalizadas a MASC

Una vez iniciada la investigación, en caso de no haberse concluido por determinaciones ministeriales, es posible poner en marcha los MASC para alcanzar la celebración de un acuerdo reparatorio entre la víctima y la persona imputada del delito. En lo que corresponde al uso de los MASC en Jalisco, durante 2022 se canalizaron 21,920 carpetas de investigación a MASC, que equivalen al 6.9% del total de las carpetas en trámite al inicio de 2022 y de las aperturadas durante el año. De éstas, el 37% fueron resueltas y el restante se encontraba en trámite o no fue posible arribar a un acuerdo reparatorio. Ahora bien, del total de carpetas derivadas a MASC, la mayoría se resolvieron en sede ministerial, ya que sólo 556 causas penales (5.4%) pudieron ser resueltas mediante un acuerdo reparatorio en sede judicial, 2 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Tabla 7. Procedimientos derivados de carpetas de investigación iniciadas que fueron canalizadas a MASC

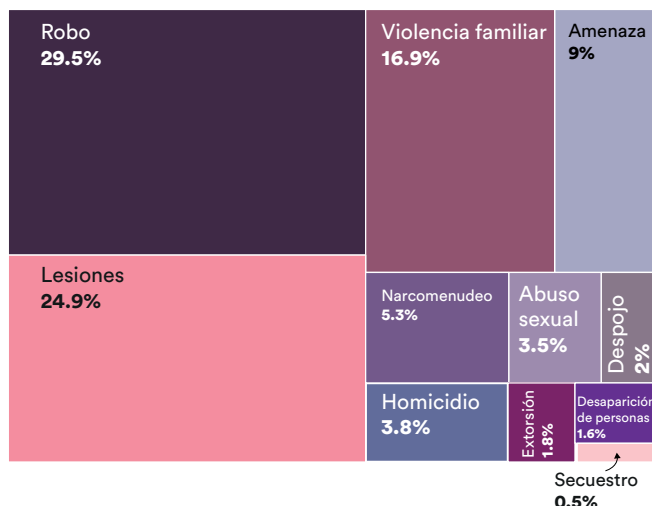
Entidad	Carpetas de investigación aperturadas y en trámite durante 2022	Sede Ministerial				Sede Judicial	
		Carpetas de investigación canalizadas al OEMASC durante 2022		Acuerdos reparatorios celebrados durante 2022		Causas penales resueltas mediante acuerdo reparatorio durante 2022	
		Número absoluto	Proporción respecto del total de CI	Número absoluto	Proporción respecto del total de casos canalizados	Número absoluto	Proporción respecto del total de causas
Nacional	3,651,907	227,457	6.2%	123,410	54.2%	7,060	3.40%
Jalisco	318,603	21,920	6.90%	8,114	37%	556	5.40%

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información y datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob, <https://mes.segob.gob.mx/>.

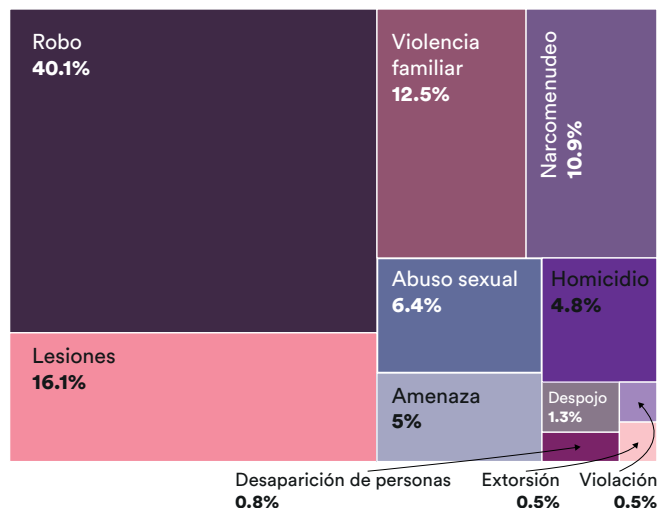


Gráfica 16. Delitos por los cuales se vinculó a proceso a personas imputadas en el estado de Jalisco

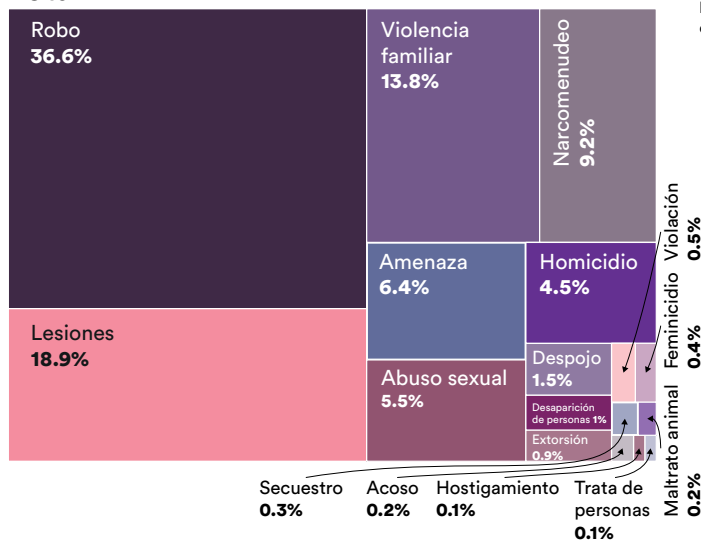
Femenino



Masculino



Total



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

penal del delito, una vez que se haya formulado la imputación, y siempre que se hayan presentado datos que permitan presumir que el hecho delictivo ocurrió y que la persona imputada participó. Si observamos los tipos de delitos por los que las mujeres imputadas fueron vinculadas a proceso, se destacan el robo, con el 29.5%; las lesiones, con el 24.9%; y la violencia familiar, con el 16.9%. Por otro lado, entre los delitos por los que los hombres imputados fueron vinculados a proceso se encuentran el robo, con el 40.1%; las lesiones, con el 16.1%; y la violencia familiar, con el 12.5%.

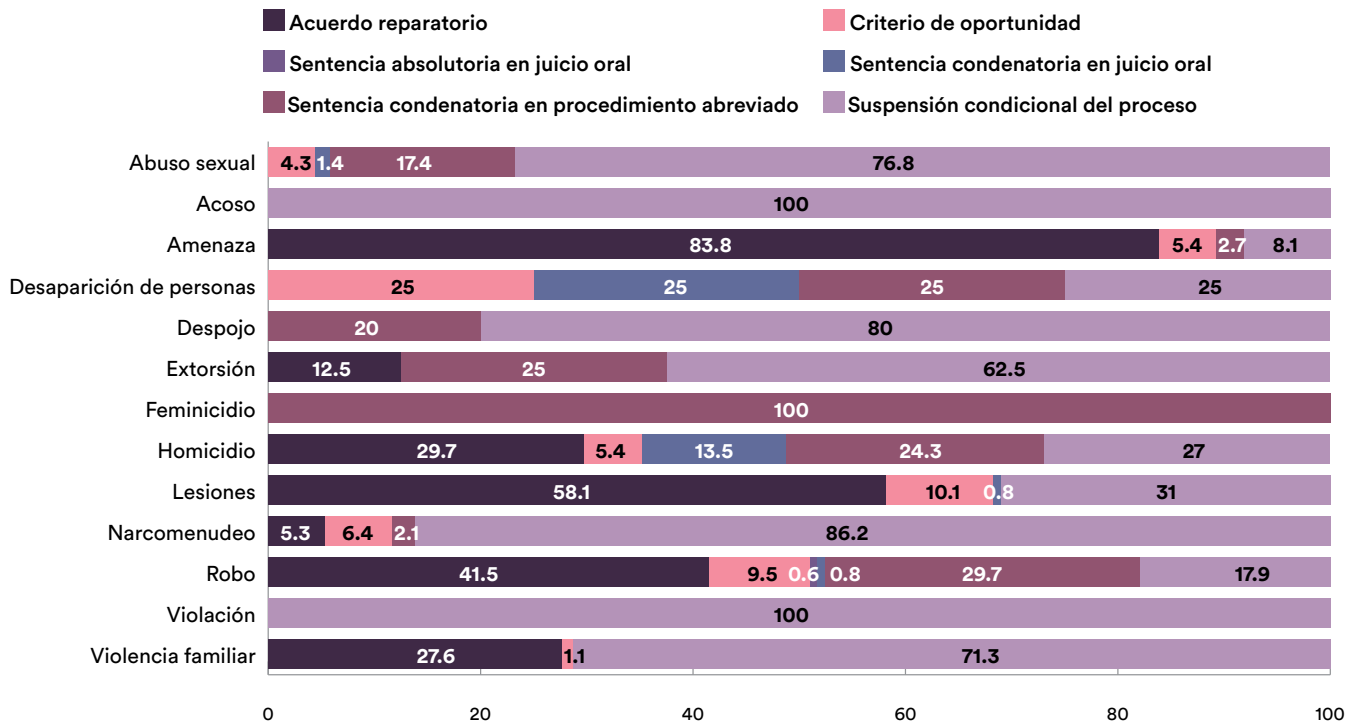
Forma de conclusión de las causas penales por tipo de delito

Delitos por los cuales se vinculó a proceso a las personas imputadas en el estado de Jalisco

Siguiendo con el análisis sobre respuesta efectiva, cabe señalar que los casos que llegan a la etapa de vinculación a proceso no necesariamente son los de mayor complejidad e impacto social. La vinculación a proceso es una resolución de la autoridad judicial que permite a las procuradurías o fiscalías continuar con la persecución

Durante 2022, en lo que concierne a la resolución de las causas penales gestionadas por el Poder Judicial en Jalisco, la mayoría de los delitos concluyeron por suspensión condicional del proceso, salvo algunas excepciones como amenaza y lesiones que concluyeron por acuerdo reparatorio, o los casos de feminicidio que concluyeron por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado. Otros delitos de alto impacto, que generalmente requieren de investigaciones complejas, también utilizaron el procedimiento abreviado, por

Gráfica 17. Forma de conclusión de la causa penal por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

ejemplo, la desaparición de personas y la extorsión en el 25% de los casos, así como el homicidio en el 24.3% de los casos. Casos como acoso y abuso sexual, violación, despojo, narcomenudeo y violencia familiar tienen como salida preferente la suspensión condicional a proceso. Es importante dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones en los casos que concluyen por suspensión a fin de verificar la calidad de dicha solución para las partes.

Procesos en libertad

Porcentaje de personas imputadas a las que se les realizó una evaluación de riesgo durante 2022 en el fuero común

Fuera de los casos en los cuales se impondrá la prisión preventiva de manera oficiosa, están aquellos donde la legislación procesal establece que se podrá hacer uso de cualquiera de las medidas cautelares que la autoridad judicial considere necesarias, con el fin de garantizar la comparecencia de la persona imputada, la seguridad de las víctimas y testigos o el desarrollo de la investigación. Esta decisión requiere de un análisis puntual: la ley exige que la autoridad judicial aplique criterios de mínima intervención y que se utilicen para cumplir efectivamente con su objeto.

Tabla 8. Porcentaje de personas imputadas a las que se les realizó una evaluación de riesgo durante 2022 en el fuero común

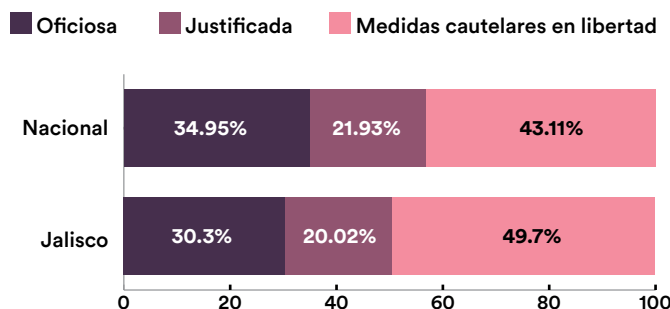
Entidad	Personas imputadas	Evaluaciones de riesgo realizadas	Porcentaje de personas imputadas con evaluación de riesgo
Nacional	217,864	80,339	36.9%
Jalisco	13,650	12,313	90.2%

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información.

Así, la UMECA de Jalisco realizó 12,313 evaluaciones de riesgos procesales en 2022, dando respuesta al 90.2% de las solicitudes recibidas, 54 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, que fue del 36.9%. Al respecto, habría que estudiar los factores que han dado pauta a este incremento de servicios de la UMECA. En el mismo sentido, sería necesario analizar la carga de trabajo y número de operadores que laboran en la UMECA de Jalisco.



Gráfica 18. Tipos de medidas cautelares impuestas a personas vinculadas a proceso a nivel estatal



Fuente: Elaboración propia con datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob.

Tipos de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso a nivel estatal

En cuanto al tipo de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso por jueces de control en Jalisco, en 2022 se utilizaron con mayor frecuencia las medidas cautelares en libertad con el 49.7%, 6 puntos por encima del porcentaje nacional. La segunda opción más frecuente en Jalisco fue la prisión preventiva oficiosa con el 30.3% de los casos, aunque su uso registra 4 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. Finalmente, la prisión preventiva justificada se utilizó en el 20% de los casos, un porcentaje muy similar al utilizado a nivel nacional. El uso preponderante de las medidas cautelares en libertad podría ser evidencia de una buena práctica de política criminal que se está implementando en Jalisco, por lo que habría que estudiarla a profundidad.

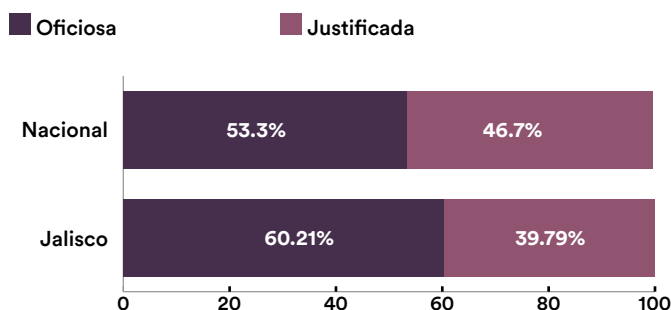
Forma de resolución de causas penales que involucran a personas imputadas bajo medidas cautelares en libertad en el fuero común

Durante 2022, la forma más frecuente de resolución de las causas penales que involucran a personas adultas imputadas en libertad en Jalisco fue la suspensión condicional del proceso, con el 79.3% de los casos, seguida del acuerdo reparatorio, con el 14.9%, así como por la sustracción de la justicia y la sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, ambas con el 2.29%.

Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control en el fuero común

Los datos muestran que, durante 2022, la prisión preventiva oficiosa en Jalisco se impuso a 6 de cada 10 personas procesadas, cifra superior al promedio nacional del 53%. Por otro lado, la prisión preventiva justificada en Jalisco se aplicó a 4 de cada 10 personas procesadas, cifra inferior al promedio nacional, que fue del 46%.

Gráfica 19. Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control de los Tribunales Superiores de Justicia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal.

Tabla 9. Forma de resolución de causas penales que involucran a personas imputadas bajo medidas cautelares en libertad en el fuero común

Entidad	Acuerdo reparatorio	Suspensión condicional del proceso	Criterio de oportunidad	Sentencia en juicio oral	Sentencia en procedimiento abreviado	Sentencia sin tipo de proceso identificado	Sustracción de la justicia
Jalisco	14.90%	79.37%	0.57%	0.57%	2.29%	0.00%	2.29%
Nacional	6.60%	70.60%	0.0%	1.70%	15.0%	5.70%	0.50%

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.



Tabla 10. Forma de resolución de causas penales que involucran a personas imputadas bajo prisión preventiva en el fuero común

Datos porcentuales de causas penales gestionadas por Tribunales Superiores de Justicia durante el año 2022

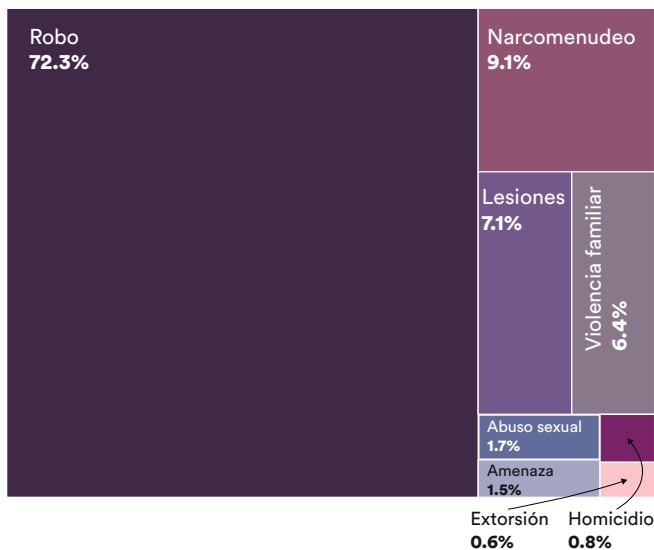
PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA						
Entidad federativa	Acuerdo reparatorio	Suspensión condicional del proceso	Criterio de oportunidad	Sentencia en juicio oral	Sentencia en procedimiento abreviado	Sentencia sin tipo de proceso identificado
Jalisco	17.8%	61.0%	3.6%	2.2%	14.4%	1.0%
Nacional	7.5%	44.6%	0.2%	11.0%	29.3%	7.5%

PRISIÓN PREVENTIVA JUSTIFICADA						
Entidad federativa	Acuerdo reparatorio	Suspensión condicional del proceso	Criterio de oportunidad	Sentencia en juicio oral	Sentencia en procedimiento abreviado	Sentencia sin tipo de proceso identificado
Jalisco	27.0%	55.5%	0.0%	0.0%	16.6%	1.0%
Nacional	3.4%	40.4%	0.0%	11.7%	26.0%	18.5%

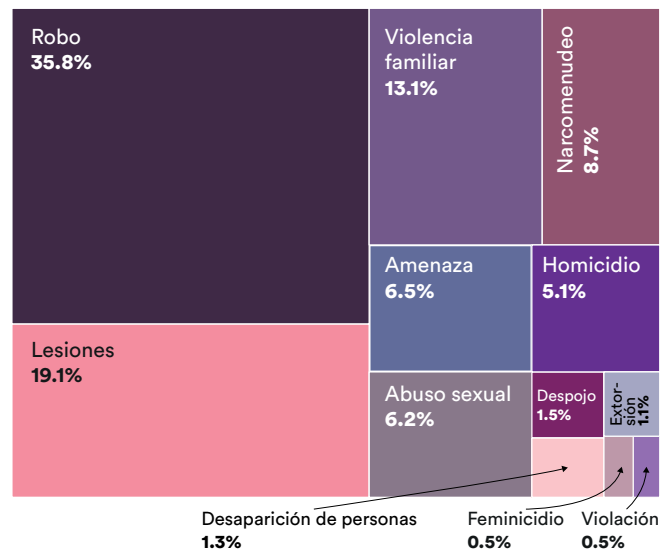
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Gráfica 20. Tipos de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva por el Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco

Justificada



Oficiosa



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.



Forma de resolución de causas penales que involucran a personas imputadas bajo prisión preventiva

En lo que respecta tanto a las formas de resolución de las causas penales en Jalisco como aquellas que involucran a personas adultas imputadas bajo prisión oficiosa como justificada, la suspensión condicional del proceso fue la modalidad más usada, con el 61% y 55% de los casos respectivamente. También en ambos casos, la segunda modalidad más utilizada fue el acuerdo reparatorio, con el 17.8% y el 27% de los casos respectivamente. Estos datos dan cuenta de un uso racional del SJP, en tanto que parece preverse de manera estratégica que, en función de la complejidad de los delitos, se estima que la solución o salida del proceso debe tener una correlación con la medida cautelar solicitada y el tipo de resolución, ya sea mediante suspensión condicional o acuerdo reparatorio.

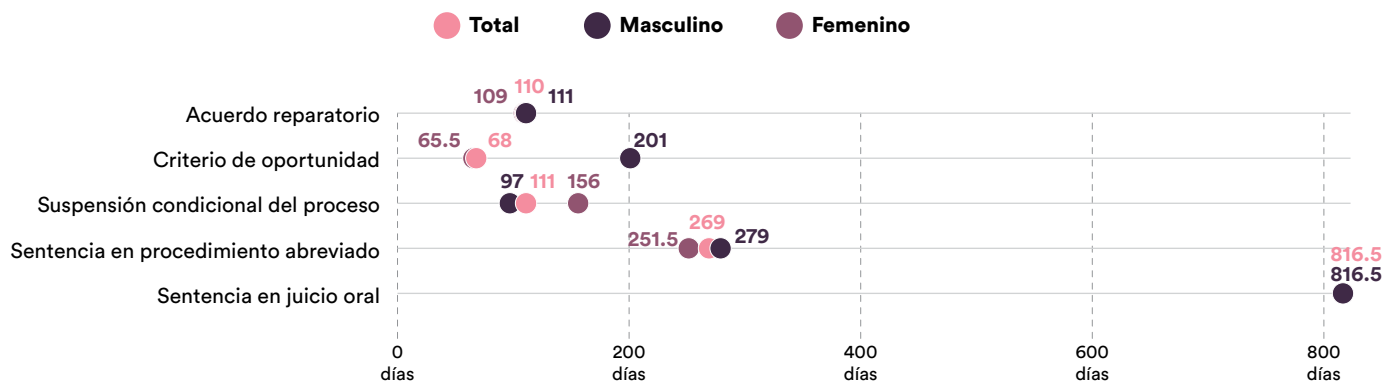
Tipos de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva, oficiosa y justificada, en el fuero común

En Jalisco, para delitos del fuero común, el delito por el que más se impone la prisión preventiva justificada es el de robo, con el 72.3%, seguido narcomenudeo (9.1%) y lesiones (7.1%). Algo similar ocurre con la prisión preventiva oficiosa, que se impone, en mayor medida, para el delito de robo, con el 35.8%, seguido del delito de lesiones con el 19.1% y, en tercer lugar, la violencia familiar, con el 13.1%.

Duración de los procesos penales

En la duración mediana de los procesos penales por tipo de conclusión en Jalisco, se observa que la sentencia en juicio oral es el proceso que tiene la mayor duración, con

Gráfica 21. Duración mediana de procesos penales por forma de conclusión



Fuente: Elaboración propia con base en datos a través de solicitudes de acceso a la información.

Tabla 11. Número de personas bajo prisión preventiva (oficiosa o justificada) con más de 730 días privadas de su libertad

ENTIDAD FEDERATIVA	HOMBRES			MUJERES		
	JUSTIFICADA	OFICIOSA	TOTAL	JUSTIFICADA	OFICIOSA	TOTAL
Nacional	780	210	990	50	19	69
Jalisco	14	8	22	2	2	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

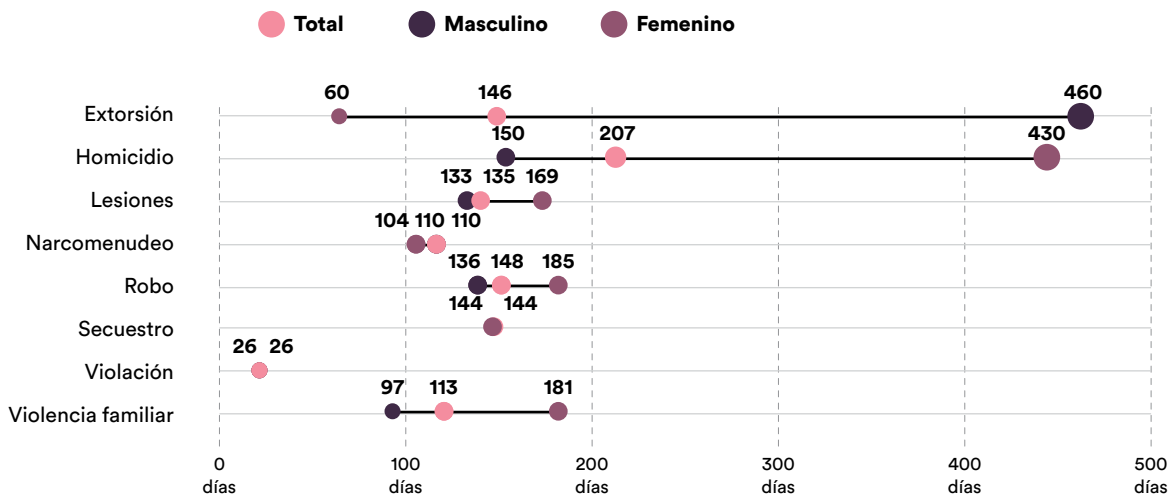
816 días para los hombres. Otro de los procesos de larga duración es la sentencia en procedimiento abreviado, que tarda aproximadamente 279 días para los hombres y 251 para las mujeres. En donde existe una brecha importante de duración del proceso penal, considerando el sexo de la persona, es bajo el criterio de oportunidad, pues la resolución de los procesos tarda, en promedio, 201 días para los hombres y 65 días para las mujeres. El proceso con menos dilación es el acuerdo reparatorio, que dura aproximadamente 110 días tanto para hombres como para mujeres.

En 2022, en Jalisco, 14 personas se encontraban bajo prisión preventiva con más de 730 días privadas de su libertad, 13 en la modalidad oficiosa y 1 en la modalidad justificada. Asimismo, el 85% de esas personas eran hombres y el 15% fueron mujeres.

Duración mediana de procesos penales concluidos por distintos delitos, independientemente de la forma de resolución

En Jalisco, respecto a la duración mediana de los procesos penales por tipo de delito, se advierte que el delito de extorsión tiene la mayor duración mediana, con 460 días para los hombres, mientras que para las mujeres es sólo de 60 días. En el caso del homicidio ocurre lo contrario: la duración mediana es de 430 días para las mujeres y 150 para los hombres; y respecto a la violencia familiar es de 181 días para las mujeres y 97 días para los hombres. Por último, tanto en el narcomenudeo (110 días) como en el secuestro (144 días), la duración mediana de los procesos penales es casi idéntica para hombres como para mujeres.

Gráfica 22. Duración mediana de procesos penales concluidos por distintos delitos, independientemente de la forma de resolución



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Tabla 12. Comparación de presupuestos aprobados a fiscalías, poderes judiciales, defensorías y comisiones de atención a víctimas en tasa por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa

Entidad	Fiscalía	Poder judicial	Defensoría	CEAV	UMECAS	Periciales	SSP
Jalisco	\$35,367,141.22	ND	\$1,890,822.76	\$573,262.51	\$59,887,533.01	\$4,599,029.41	\$59,887,533.01
Nacional	\$6,911,219.17	\$732,937.35	\$62,583.07	\$35,218.41	\$304,183.57	\$192,509.92	\$1,830,169.03

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.



Protección de derechos

En Jalisco, la mayor cantidad de presupuesto aprobado al sector de justicia se canaliza a la Secretaría de Seguridad Pública (37%), a las UMECAS (37%) a la Fiscalía General de Justicia (22%), con una clara situación de desventaja presupuestal para la Defensoría y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, que sólo reciben el 1% y el 0.4% del presupuesto, respectivamente.

Personal del SJP

Por otro lado, tal como se muestra en la tabla 13, dentro de las instituciones del SJP de Jalisco, el área con mayor personal es la de los fiscales y agentes del ministerio público (608), seguida del personal pericial (394) y las personas juzgadoras (320). Por último, en Jalisco trabajan 109 defensores públicos. Estos datos reflejan una situación similar en la organización de otras Fiscalías locales, ya que a nivel nacional el número de fiscales siempre es mayor que el del personal pericial y el de personas juzgadoras. Por otra parte, es necesario señalar que la CEEAV de Jalisco presenta un déficit considerable de personal, pues sólo laboran cuatro asesores jurídicos en esa institución, lo cual puede estar impactando en la calidad de los servicios que presta y que se reflejan,

por ejemplo, en el número de casos en que las víctimas obtienen la reparación del daño.

Ejecución penal y reinserción

Capacidad de los centros penitenciarios de administración estatal, por cama útil

En Jalisco existen 12 centros penitenciarios con capacidad para recibir a 3,478 personas reclusas. No obstante, en 2022 existían 4,785 personas en situación de reclusión, por lo que había una sobrepoblación superior a 1,300 personas reclusas, o sea, una tasa del 37.6%. Por lo anterior, se recomienda una revisión de las políticas de reclusión en el estado que considere, entre otros factores, la capacidad real de los centros penitenciarios y las políticas de personas procesadas en reclusión, sobre todo los casos que resultan de la prisión preventiva.

Calificaciones asignadas a centros penitenciarios estatales en el DNSP, 2022

La calificación asignada a los centros penitenciarios de Jalisco en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022 de la CNDH³ fue de 7, cifra 6 décimas porcentuales menor a la obtenida en 2021, pero 2 dé-

Tabla 13. Comparación del personal en las instituciones del SJP de Jalisco

Entidad	Fiscales y agentes del Ministerio Público	Personal pericial	Personas juzgadoras	Asesores jurídicos de la CEEAVJ	Defensores públicos
Nacional	12,978	8,906	1,793	1,245	3,127
Jalisco	608	394	320	4	109

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública y del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del INEGI.

Tabla 14. Capacidad de los centros penitenciarios de administración estatal, por cama útil

Entidad	Núm. de centros	Espacios	Población	Sobrepoblación absoluta	Sobrepoblación relativa
Jalisco	12	3,478	4,785	1,307	37.60%

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022.

³ Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf



Tabla 15. Calificaciones asignadas a centros penitenciarios estatales en el DNSP, 2022

Entidad federativa	Calificación 2021	Calificación 2022
Nacional	6.2	6.2
Jalisco	7	6.4

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

cimientos porcentuales mayor al promedio nacional. Entre los criterios que se califican en este diagnóstico están los siguientes: 1. Aspectos que garantizan la integridad de las personas privadas de la libertad. 2. Aspectos que garantizan una estancia digna. 3. Condiciones de gobernabilidad. 4. Reinserción de las personas privadas de la libertad. 5. Grupos de personas privadas de la libertad con necesidades específicas. En todos los centros penitenciarios de Jalisco se señala como deficientes las condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad, así como la falta de prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección.

Población en centros penitenciarios estatales clasificada por tipo de fuero, situación jurídica y sexo, a diciembre de 2022

Sobre las 13,527 personas que se encuentran reclusas en centros penitenciarios de Jalisco, únicamente el 4.6% son mujeres (631). En cuanto al fuero común, 4 de cada 10 hombres se encuentran ya sentenciados, mientras que el 59.8% se encuentra aún bajo proceso. En el fuero federal la situación es similar, pues el 40.3% de los hombres ha sido sentenciado y 6 de cada 10 permanece como procesado. Por lo que hace a las mujeres, en el fuero común únicamente el 32.7% se encuentra sentenciada, mientras que en el fuero federal la cifra es del 22.7%.

Tabla 17. Número de personas privadas de la libertad por custodia en centros penitenciarios estatales, a diciembre 2022

Entidad federativa	Personas privadas de la libertad en CERESO	Custodios por entidad federativa en CERESO	Número de personas privadas de la libertad por custodia
Jalisco	13,527	1,227	11
Nacional	209,554	22,097	11

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022 y solicitudes de acceso a la información.

Número de personas privadas de la libertad por custodia en cada entidad federativa, en centros penitenciarios estatales, a diciembre 2022

Al cierre de 2022, los centros penitenciarios estatales (ceresos) en Jalisco albergaron a un total de 14,754 personas privadas de la libertad. A su vez, se contó con un total de 1,227 personas en funciones de custodia y vigilancia en dichos ceresos. A nivel estatal, esto se traduce en un aproximado de 11 personas privadas de la libertad por personal de custodia, cifra casi idéntica al promedio nacional.

Número de personas privadas de la libertad en ceresos en el fuero común por juez de ejecución en cada entidad

En Jalisco, en 2022, 11,825 personas se encontraban privadas de la libertad en el fuero común y el estado contaba con 3 jueces especializados en ejecución penal, lo que implica que había alrededor de 3,942 personas privadas de la libertad por cada juez de ejecución.

Tabla 16. Población en centros penitenciarios estatales clasificada por tipo de fuero, situación jurídica y sexo, a diciembre de 2022

ENTIDAD	TOTAL	FUERO COMÚN						TOTAL	FUERO FEDERAL					
		HOMBRES			MUJERES				HOMBRES			MUJERES		
		PO	PR	SE	PO	PR	SE		PO	PR	SE	PO	PR	SE
JALISCO	11,825	11,269	59.80%	40.20%	556	67.30%	32.70%	1,702	1,627	59.70%	40.30%	75	77.30%	22.70%
TOTAL	191,771	181,510	39.70%	60.30%	10,261	49.20%	50.80%	17,783	16,388	41.90%	58.10%	1,395	53.50%	46.50%

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022.



Tabla 18. Número de personas privadas de la libertad en ceresos en el fuero común, por juez de ejecución

Entidad federativa	Personas privadas de la libertad en el fuero común	Jueces especializados en ejecución penal	Personas privadas de la libertad por juez de ejecución
Jalisco	11,825	3	3,942
Nacional	191,771	234	1,017

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022 y solicitudes de acceso a la información.

Estatus de los servicios pospenales

Los servicios pospenales están conformados por el apoyo que brindan las autoridades para facilitar la reinserción social, una vida digna y prevenir la reincidencia de las personas liberadas y externadas de los centros penitenciarios. El objetivo de estos servicios es crear espacios de orientación y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación para facilitar la reinserción social. La provisión de estos servicios se encuentra regulada en un único artículo de la LNEP, el 207, que obliga a las autoridades corresponsables, en coordinación con la unidad a cargo de los servicios pospenales dentro de la autoridad penitenciaria, a establecer centros de atención y redes de apoyo pospenal para lograr estos objetivos.

En ese sentido, Jalisco cuenta con un área especializada en este servicio: la Comisión Intersecretarial del Sistema Penitenciario y la Secretaría de Seguridad Pública. También posee un programa de seguimiento de las personas liberadas, pero no se cuentan con datos para saber si esta institución ha establecido convenios con el sector público o privado para prestar sus servicios.

Tabla 19. Estatus de los servicios postpenales

Entidad federativa	Cuenta con un área u organismo especializado en servicios pospenales	Cuenta con algún programa de seguimiento de las personas liberadas y externadas	Convenios con el sector público para prestar servicios pospenales	Convenios con el sector privado para prestar servicios pospenales
Jalisco	Comisión Intersecretarial del Sistema Penitenciario y la Secretaría de Seguridad Pública	Sí	Sin respuesta	Sin respuesta

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.



Principales causas

Institucionales

Tasas de personal por cada 100 mil habitantes

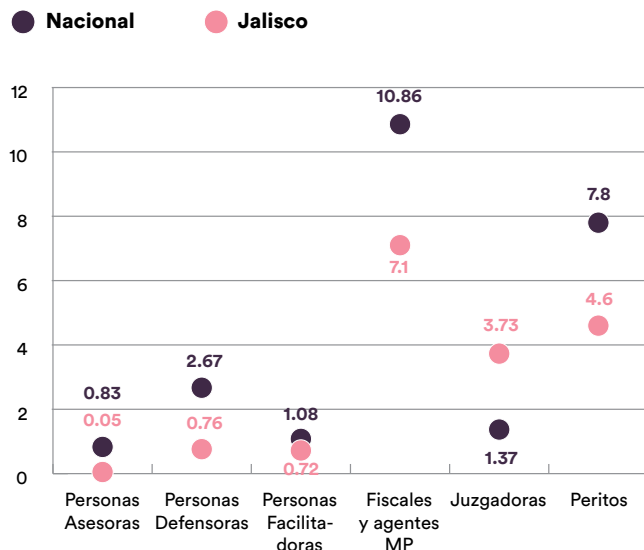
Para garantizar el buen funcionamiento del SJP, el personal que trabaja en las diversas instituciones de justicia debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población, pues el número de ministerios públicos, jueces, defensores o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en el acceso a la justicia.

Al cierre de 2022, el desglose de datos sobre de personal de las instituciones del Sistema de Justicia Penal en Jalisco es el siguiente:

- En 2022, Jalisco tuvo una tasa de 7.1 agentes y fiscales por cada 100 mil habitantes, 3.7 puntos por debajo de la tasa nacional, que fue de 10.86.
- La tasa de peritos fue de 4.6 por cada 100 mil habitantes. Esto coloca a Jalisco por debajo de la tasa nacional, que fue de 7.8.
- La tasa de personas facilitadoras que aplican los MASC en sede ministerial fue de 0.72 por cada 100 mil habitantes, lo que coloca a Jalisco por debajo de la tasa nacional, que fue de 1.08.
- La tasa de personas juzgadoras por cada 100 mil habitantes fue de 3.73, mientras que a nivel nacional esta cifra se coloca en 1.37 por cada 100 mil habitantes.
- La tasa de personas asesoras fue de 0.05 por cada 100 mil habitantes. Esto coloca a la entidad por debajo de la tasa nacional, que fue de 0.83.
- Finalmente, en el rubro de las personas defensoras, tuvo una tasa de 0.76 por cada 100 mil habitantes, por debajo de la tasa nacional que fue de 2.67.



Gráfica 23. Tasas de personal del SJP por cada 100 mil habitantes: Jalisco versus nacional, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

Tasa de agencias del MP por cada 100 mil habitantes

La infraestructura con la que cuenta el SJP es importante porque determina el grado de efectividad de cada instancia y el sistema en su conjunto. Aquí nos referimos a la tasa de agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes porque representan la primera etapa del SJP. Su despliegue nos indica qué tan accesible es la justicia para las personas. En este sentido, observamos que existen 5.6 agencias por cada 100 mil habitantes en Jalisco, cifra superior al promedio nacional, que fue de 3.4.

Tabla 20. Agencias del MP por cada 100 mil habitantes

Entidad	Agencias
Jalisco	5.6
Nacional	3.47

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Capacidad forense: número de anfiteatros, planchas y laboratorios

El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco con patrimonio y personalidad jurídica propios. Se rige por la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y su Reglamento Interior. Tiene un total de 394 peritos y personal de servicios forenses. Los principales tipos de especialización son: criminalística, genética forense, química forense, mecánica forense, medicina forense, medicina legal, y psicología clínica. El instituto cuenta con un sistema de información y una base de datos para albergar información genética tanto de familiares o víctimas como de cadáveres o restos humanos. El estado no cuenta con ningún anfiteatro, pero existen 46 planchas de servicio forense y 10 laboratorios de análisis forense.

Tabla 21. Infraestructura servicios periciales

Entidad	Anfiteatros	Planchas	Laboratorios
Nacional	210	1,059	974
Jalisco	0	46	10

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Instancia de coordinación técnica del SJP

El órgano de coordinación para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio de Jalisco es el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el estado de Jalisco. Se trata de un órgano colegiado con adscripción institucional en la Coordinación General Estratégica de Seguridad. El consejo se integra permanentemente por 11 representantes de los poderes del estado y un secretario ejecutivo de la siguiente manera:

1. Tres del Poder Ejecutivo, cuyo presidente es el gobernador del estado o la persona que él designe.

2. Cinco del Poder Legislativo.
3. Tres del Poder Judicial, de los cuales uno es el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, un magistrado que integre la Sala Penal y un juez de la misma materia.
4. El Secretario Ejecutivo, designado por el Secretario General de Gobierno, sin perjuicio de que él personalmente desempeñe el cargo.

En el consejo laboran 17 personas: un director general, tres directores de área (Consolidación del Sistema, Supervisión de Libertad Condicionada y Enlace Administrativo), cuatro coordinadores, cinco supervisores, dos analistas, una secretaria y un chofer.

Este órgano cuenta con obligaciones, metas y objetivos dentro del Plan Estatal de Desarrollo, particularmente en el eje 1 "Seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho", que pretende *garantizar y salvaguardar la seguridad, la convivencia armónica, la paz social de las y los jaliscienses y fortalecer el Estado de derecho, para propiciar un ambiente donde la población se sienta segura, libre de riesgos, amenazas.*⁴

Asimismo, este consejo busca fortalecer la certeza jurídica, garantizar un acceso a la justicia eficiente y la implementación de mecanismos efectivos de prevención de las violencias y la delincuencia mediante un enfoque integrado y de pleno e intrínseco respeto de los derechos humanos, así como la visión de igualdad de género, el orden y el ejercicio de gobernanza para el desarrollo del estado.

Además, se cuenta con un Plan Institucional del Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, cuyos objetivos institucionales son los siguientes:

- Mejorar la impartición de justicia por medio de la profesionalización y capacitación, con enfoque en la consolidación del modelo acusatorio a partir de transparentar y sistematizar los procesos, la coordinación de los órganos operadores y el fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- Proveer y administrar los recursos financieros a los diferentes operadores del SJP para su consolidación a través de proyectos que busquen la moderniza-

ción de procesos, equipamiento en tecnologías de la información, capacitación, profesionalización, certificación y difusión social, así como garantizar su funcionamiento.

Dentro de la planeación presupuestal del Consejo de Coordinación, se le asignó un monto de 5,894,721 pesos. En ese sentido, sólo tuvo un aumento presupuestal de 130 mil pesos, comparado con 2021.

El Consejo de Coordinación cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y un catálogo de indicadores que utilizan para el monitoreo de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. No obstante, las instituciones involucradas en la operación del SJP acusatorio en el estado no reportaron al Consejo de Coordinación acuerdos, planes, programas o proyectos dirigidos a consolidar el SJP acusatorio.

A la fecha, la instancia no cuenta con un sistema de registro de información; ésta se genera de forma periódica a través de una página web propia donde se difunde información relativa a su operación, funcionamiento, indicadores de desempeño o de resultados, entre otros temas de interés público. La página es la siguiente: <https://sistemadejusticiapenal.jalisco.gob.mx/>

Por otra parte, el acuerdo por el que se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco estableció un mecanismo de colaboración con la sociedad civil, específicamente en el artículo 8 fracción IV, que señala la facultad del consejo de "crear los mecanismos de vinculación, participación y difusión del sistema en la sociedad jalisciense, para construir, fortalecer y facilitar las nuevas relaciones culturales en todos los sectores tanto sociales en general y de los profesionales del derecho en especial".

Finalmente, durante 2022, el Consejo de Coordinación no promovió reformas legales que involucraran cambios en la adscripción o atribuciones de las instituciones públicas que operaron en el sistema de justicia penal acusatorio en el estado. Sin embargo, el consejo se enfocó en que los operadores del Sistema de Justicia cumplieran con lo establecido en la legislación, así como en los artículos transitorios. Tal es el caso del seguimiento a la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso para el Estado de Jalisco, en donde se crearon las Unidades Municipales para la Supervisión de Medidas Cautelares.

⁴ Gobierno del estado de Jalisco. (2022) Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. Visión 2030. Actualización. Documento recuperado del siguiente enlace electrónico: <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf>



Tabla 22. Índice ICTE

	Jalisco	Nacional
Eje 1 Coordinación y articulación	0,5	0,51
Eje 2 Planeación y presupuestación	0,5	0,34
Eje 3 Facilitadores	0,25	0,23
Eje 4 Normatividad	1	0,28
ICTE	56,25	34,40

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Índice ICTE (coordinación técnica)

En 2022, el ICTE fue de 56.25 en Jalisco, lo que lo ubica por encima del promedio nacional, que es de 34. Por lo anterior, los ejes 1 "Coordinación y articulación", 2 "Planeación y presupuestación", 3 "Facilitadores" y 4 "Normatividad" se mantuvieron en el mismo nivel que el año previo. Todos los ejes se encuentran por encima del promedio nacional, a excepción del eje de "Coordinación y articulación", que se encuentra ligeramente abajo del promedio nacional.

Distribución del presupuesto entre instituciones

Durante 2022, el presupuesto de Jalisco para el sector de procuración de justicia penal fue de un poco más de 7,800 millones de pesos. Con respecto a 2021, cuando el presupuesto fue de un poco más de 11,840 millones de pesos, hubo una disminución del 33.6%. Para 2022, la institución más afectada por la variación presupuestal fue el Poder Judicial, pues tuvo un recorte del 72.6%, mientras que la Secretaría de Seguridad Pública sufrió

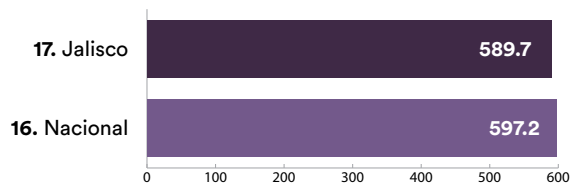
un recorte del 38.58%. Por su parte, la CEEAVJ, la Fiscalía General y la Defensoría tuvieron un aumento del 14.02%, 11.21%, y 5.85% respectivamente, lo cual es positivo pues a nivel nacional disminuyó el presupuesto de todas estas instituciones.

La disminución de recursos del Poder Judicial resulta preocupante, en tanto que es la institución del SJP que resuelve los casos de mayor impacto social en Jalisco. Una recomendación general es concientizar a todos los actores de la sociedad jalisciense sobre la relevancia en un estado democrático de la fortaleza, objetividad y efectividad de las instituciones que conforman el SJP y la necesidad de fortalecer la independencia del Poder Judicial y la autonomía de la Fiscalía.

Ranking de Capacidad Institucional, 2022

Con un puntaje de 589.7, Jalisco se ubicó en el decimo-sexto lugar del *ranking* nacional que evalúa los insumos y objetivos de las seis instituciones que conforman el SJP en cada entidad de la República mexicana. Con ese puntaje, se ubicó 8 puntos por debajo del promedio nacional. Sin embargo, se observó un incremento de 72 puntos en este *ranking* respecto al resultado alcanzado en 2021.

Gráfica 24. Ranking de Capacidad Institucional, Jalisco versus nacional, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

Tabla 23. Variación porcentual del presupuesto por institución, por año

Entidad	Seguridad pública	Fiscalía/ Procuraduría	Presupuesto Defensoría	CEAV	Poder Judicial
Jalisco	-38.58%	11.21%	5.85%	14.02%	-72.64%
Nacional	-65,97%	-56,89%	-44,57%	-41,83%	-79,02%

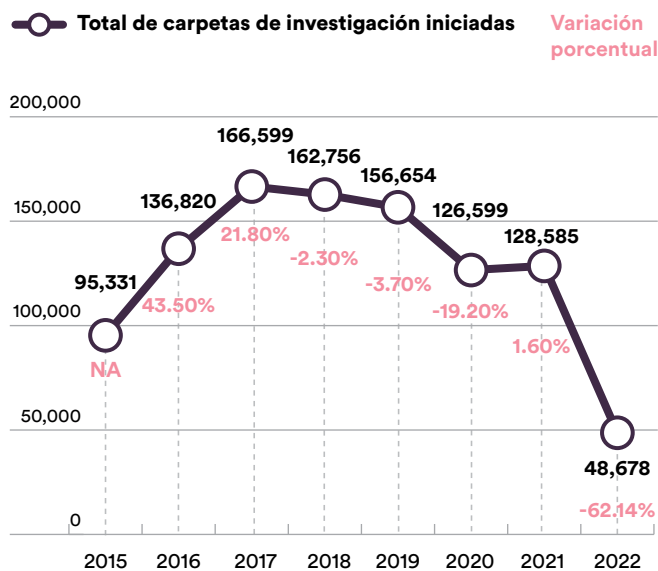
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública.

Sociales

Investigaciones del fuero común

Durante 2022, se iniciaron en Jalisco 48,678 carpetas de investigación por delitos del fuero común, lo que refleja un descenso del 62.1% con respecto al año anterior. En promedio se iniciaron diariamente 133 carpetas de investigación en la entidad en 2022. Como se aprecia en la gráfica 24, a partir de 2015 hubo un ascenso continuo en el número de carpetas de investigación en Jalisco. Sin embargo, en 2019, debido a la contingencia sanitaria por Covid-19, los datos de incidencia delictiva del fuero común disminuyeron en un 3.7% con respecto al año anterior. Desde ese momento, ha caído paulatinamente el número de carpetas de investigación abiertas en la entidad.

Gráfica 25. Delitos contenidos en carpetas de investigación por año en Jalisco, 2015-2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

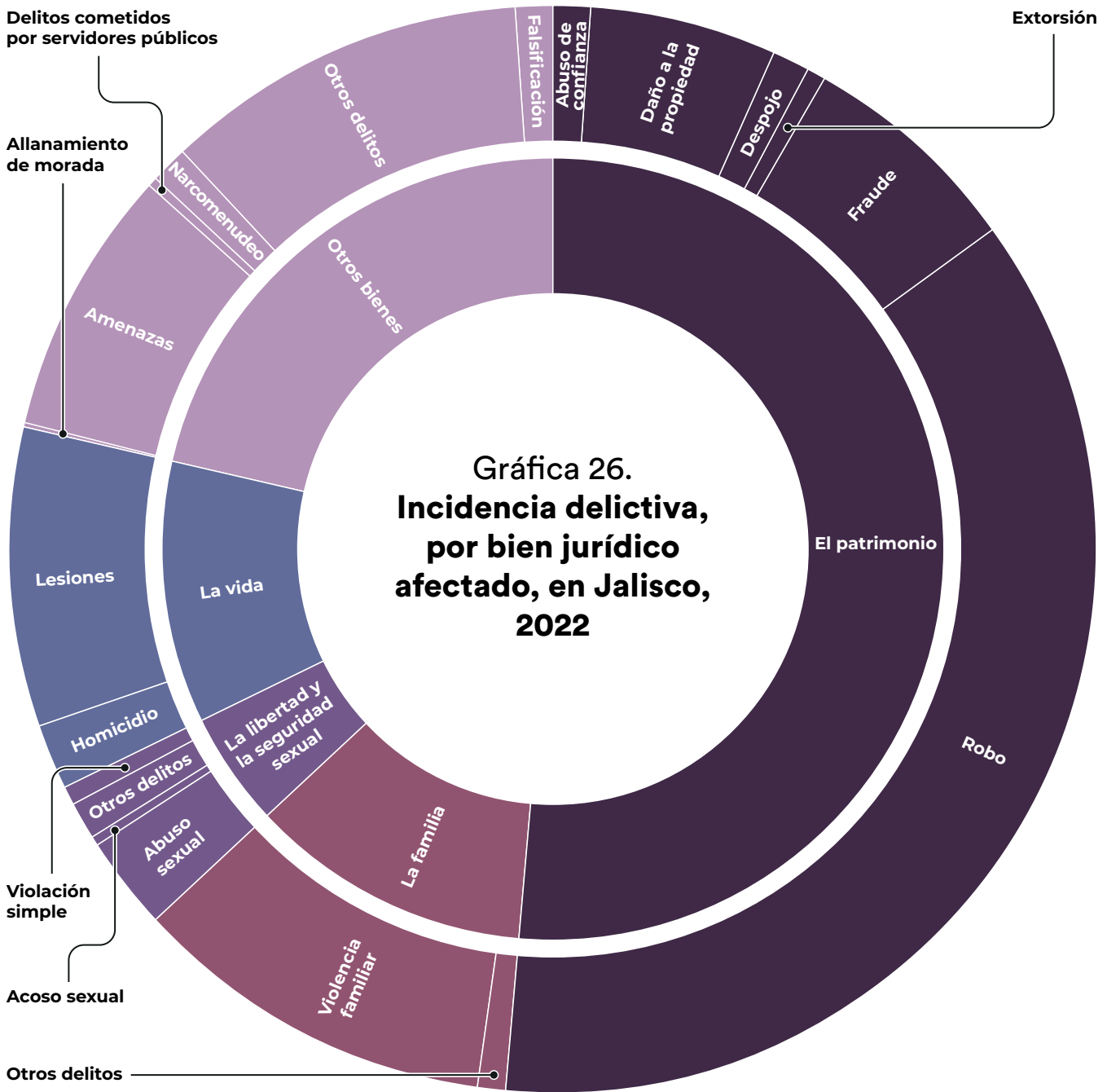
Al analizar las carpetas de investigación en Jalisco por el tipo de bien jurídico afectado y el tipo de delito, se puede identificar que el más afectado es el patrimonio, seguido de otros bienes jurídicos, la familia y la vida. Ahora bien, entre los delitos que más afectan al patrimonio se encuentran el robo, con 46,196 carpetas de investigación, y el fraude, con 8,777. Por su parte, el delito que más afecta al bien jurídico la familia es la violencia familiar, con 13,747 carpetas. El delito que más afecta a la vida son las lesiones, con 11,197 carpetas. Finalmente, en delitos que afectan otro tipo de bienes, las amenazas cuentan con 10,062 carpetas de investigación.

Para identificar los cinco delitos más comunes en Jalisco se analizaron los datos que provienen de las investigaciones iniciadas que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). La información se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por la Fiscalía General de Jalisco, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Fiscalía General de la República, para el caso de los del fuero federal. De esta forma, el delito más común en Jalisco es el robo con violencia, con 15,827 carpetas de investigación. En segundo lugar se encuentra el robo de vehículo, con 12,578 carpetas. En tercer lugar está el robo a transeúnte, con 9,496 carpetas. Finalmente, los otros dos delitos más frecuentes en Jalisco son el robo a negocio, con 5,299 carpetas, y el robo a casa habitación, con 3,028 carpetas.

Tabla 24. Listado de los delitos más comunes en Jalisco, 2022

Delito	Carpetas de investigación 2022	Carpetas de investigación 2021
Robo con violencia	15,827	18,879
Robo de vehículo	12,578	12,866
Robo a transeúnte	9,496	8,988
Robo a negocio	5,299	7,557
Robo a casa habitación	3,028	3,672

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

¿Cómo mejorar la justicia penal en Jalisco?

Propuestas y recomendaciones

- El porcentaje de denuncia en Jalisco es muy bajo, y se debe principalmente a causas atribuibles a la autoridad, ya que, entre otras razones, los trámites para levantar una denuncia ante el Ministerio Público son tardados, largos y difíciles. Es necesario **facilitar el proceso de denuncia e incrementar la oferta a los ciudadanos**, a fin de aumentar la confianza de los mismos y con ello disminuir la cifra negra.
- Ejecutar el **Plan Institucional del Consejo de Coordinación para la Implementación del SJP** y continuar con el proceso de cambio organizacional en las instituciones operadoras (Fiscalía general, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, Poder Judicial, Instituto de Justicia Alternativa y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas), con el objetivo de adecuar, implementar e innovar los procedimientos, las estructuras y los perfiles de recursos humanos para el funcionamiento del sistema penal acusatorio.
- **Evaluar las políticas interinstitucionales que afectan el flujo procesal** desde un inicio (presentación de denuncia y apertura de carpetas de investigación), con el fin de conocer de qué manera se está racionalizando el uso del SJP, la satisfacción de las personas y si las denuncias o reportes de delito están quedando en la impunidad.
- Ante el alto porcentaje de diferimiento de audiencias en Jalisco, con 13 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, se recomienda identificar las causas que retrasan los procesos en la entidad, así como la participación de los actores que intervienen en las audiencias (fiscales, defensores, asesores victimales, jueces) y la comunicación interinstitucional.
- **El abuso de la prisión preventiva como medida cautelar y la falta de focalización de la política criminal** han contribuido a aumentar la tasa de ocupación penitenciaria, ocasionando que los niveles de sobrepoblación en las cárceles del estado sean un foco rojo de conflictos en las prisiones,



violando los derechos humanos de las personas en prisión y nulificando la posibilidad de una verdadera reinserción social. Ante esto, se sugiere revisar la situación de sobrepoblación en reclusorios de la entidad y diseñar posibles soluciones a partir de la capacidad real de los centros penitenciarios.

- A partir de la adopción del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, se requiere crear un **nuevo esquema de carrera policial en Jalisco**, uno que ponga en el centro de la política de seguridad a los integrantes de las instituciones policiales y cuyo objetivo sea la profesionalización y la capacitación policial permanente, a través de mejoras en los procesos de admisión, certificación, provisión de equipamiento, mejoramiento de las condiciones laborales y creación de una cultura organizacional adecuada.
- Revisar los **mecanismos de coordinación entre Fiscalía y policías de los tres órdenes de gobierno** para revisar si cuentan con herramientas que les permitan tener una visión de fenómeno criminal y así armar investigaciones y estrategias de persecución de estructuras criminales dedicadas a la comisión de narcomenudeo, extorsión y delitos relacionados. Asimismo, hay que revisar la capacidad de estos mecanismos para generar resultados en la disminución del índice de impunidad.
- Hay que consolidar la **profesionalización de las instituciones policiales** fortaleciendo al Instituto de Formación y Profesionalización de Jalisco, a través de mayores herramientas presupuestales y capacidades institucionales, a fin de seguir mejorando la preparación profesional de los aspirantes e integrantes a formar parte de las instituciones de seguridad pública del estado.
- El corazón de la impunidad se encuentra principalmente en la **falta de capacidad para priorizar casos y brindar la atención que merecen**, además de la deficiente capacidad de investigación por parte de los ministerios públicos. Es necesario mejorar las condiciones de investigación de los ministerios públicos, pero también de los defensores públicos, para una verdadera procuración de justicia. Se pueden implementar buenas prácticas en la investigación que se han observado en otras entidades, como los modelos de gestión de causas para la investigación de casos con imputado desconocido.
- Adicional a una estrategia de priorización, es preciso establecer un **mecanismo para el abatimiento del rezago**, uno de los elementos determinantes en los niveles de impunidad. Atender casos del pasado aprovechando las herramientas que ofrece el sistema de justicia penal contribuirá a descongestionar las instituciones y focalizar los esfuerzos en los casos que ameritan atención prioritaria.
- En el tema de percepción de corrupción dentro las instituciones del SJP, se requiere diseñar mecanismos para agilizar y procesar denuncias internas y ciudadanas, así como para desarrollar eficazmente procesos internos de investigación y sanción sobre actos de corrupción. De esta manera se logrará incrementar la probabilidad de que un acto de corrupción sea sancionado por las autoridades.
- **Jalisco debe atender las deficiencias en materia de confianza que tienen las instituciones del SJP, en particular, las policiales.** Para ello, es necesario que se fortalezcan y promuevan mecanismos de comunicación y participación directa con la ciudadanía, a fin de lograr una acción preventiva y de colaboración con base en el reconocimiento de las necesidades ciudadanas.
- **El uso de la justicia alternativa aún es precario en el estado**, principalmente dentro de la etapa inicial y de investigación, ya que muy pocos asuntos se resuelven por esta vía, aun cuando en Jalisco se podrían resolver una buena proporción de asuntos a través de la aplicación de los MASC. Si bien, Jalisco se ha constituido como una referencia en el uso de mecanismos alternativos en sede judicial, lo cierto es que es necesario su aprovechamiento desde la sede ministerial.

Referencias

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2022). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. Recuperado del siguiente enlace electrónico: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf
- Cámara de Diputados (2016). *Ley de Ejecución Penal*. Recuperada del siguiente enlace electrónico: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf
- Dammert, Lucia. (2014). "La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile". *Revista Criminología* 56(1): 189-207.
- Gobierno del estado de Jalisco. (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. Visión 2030. Actualización*. Recuperado del siguiente enlace electrónico: <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-V0-5-02.pdf>
- Gobierno del estado de Jalisco. (2018). *Decreto número 27213/LXII/18, que abroga la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y crea la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*. Recuperado del siguiente enlace electrónico: <https://congresojalisco.gob.mx/infocolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/90810.pdf>
- Grijalva, Áurea y Fernández, Esther (2017). "Efectos de la corrupción y la desconfianza en la Policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(231): 167-198.
- Instituto de Justicia Alternativa de Jalisco (2023). *Plan anual 2023*. Recuperado de: <https://ija.gob.mx/cms-data/depot/hipwivg/Plan-Anual-del-IJA-2023-.pdf>
- Moloeznik, Pablo (2019). "Seguridad pública", en Acosta, Adrián et al. *Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir*, México: Universidad de Guadalajara.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1994). "Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas". Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html> (consultado el 2 de octubre de 2023).

Hallazgos desde lo local 2022: evaluación de la justicia penal en Jalisco es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos
Directora de México Evalúa

Christel Rosales
Coordinadora del Programa de Justicia

**Paola Berenzon, Alejandra Hernández,
Nancy Manzo y Jorge Carbajal**
Investigadoras e investigador del programa de Justicia

Ana Valeria Cordero y Luis Sánchez
Servicio Social

Alejandro Navarro
Consultor

**Ana Fátima López, Roberto Alvizo, Ozhiana Yhuh
Boylán, José Carlos de Arcos, Juan Manuel Pérez,
Luis Aguilar, Pedro Lucio López y Benigno Castillo**
Enlaces del programa de Justicia en los estados

Pablo García
Edición

Miguel Cedillo
Edición gráfica

Ignacio Fuentes
Diseño editorial

Karla Contreras
Comunicación

**Mariana Villalobos, Cinthia Galán
y Lizeth Basaldúa**
Equipo de comunicación

Queremos agradecer a Edna Jaime, quien con su visión y guía hizo posible alcanzar el décimo aniversario de esta publicación y consolidarla como un ejercicio que apuesta por un Estado de derecho sólido. Un agradecimiento especial a las organizaciones civiles, personas de la academia, periodistas e integrantes del sector privado, a nivel nacional y local, que han decidido de forma comprometida a sumar sus demandas, propuestas y trabajo para mejorar la calidad y efectividad de la justicia penal a través de la Redes de Justicia. Así como a los poderes judiciales, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, secretarías de gobierno, unidades de medidas cautelares, comisiones de atención a víctimas, órganos de justicia alternativa, servicios periciales, instancias de coordinación, unidades encargadas del sistema penitenciario, tanto del ámbito federal como local, por su apertura, colaboración y esfuerzos por mejorar la calidad y disponibilidad de la información insumo de la presente evaluación.

Va especialmente nuestro reconocimiento a las autoridades del sistema de justicia penal de Nuevo León (Poder Judicial, Fiscalía, Defensoría Pública, Secretaría de Seguridad Pública, Unidad de Medidas Cautelares, Comisión de Atención a Víctimas, servicios periciales, sistema penitenciario e instancia de coordinación) por su apertura y colaboración

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

