

# 9 AÑOS DE OCURRENCIAS: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana

---

Auditoría social al caso Morelos

**INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.**

**ABRIL, 2017**



## ÍNDICE

I. El alcance de la información disponible .....	4
I.1 Tasas de incidencia delictiva .....	4
I.2 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) .....	5
I.3 Metodología elaborada por la Secretaría Técnica encargada de coordinar la implementación del sistema de justicia penal (SETEC) .....	7
I.4 Recursos presupuestales invertidos en la implementación del NSJP .....	10
I.5 Estadística generada por procuradurías y tribunales locales .....	12
I.6 Medios locales de comunicación .....	16
I.7 Comparativa internacional .....	18
a. Estados Unidos de América .....	18
b. Inglaterra y Gales .....	20
II. Una nueva forma de analizar la calidad de impartición de justicia penal mexicana. ....	22
II.1 Punto de partida .....	22
II.2 Caso de estudio: Morelos .....	23
II.3 Situación de Morelos .....	25
a. Presupuesto .....	25
b. Percepción de inseguridad .....	26
c. Incidencia delictiva .....	27
d. Medios de comunicación .....	29
III. Análisis jurimétrico .....	30
III.1 Información .....	30
IV. Evidencia generada .....	33
IV.1 Sistematización de datos .....	33
V. Resultados .....	33
V.1 ENCUESTA A 282 CIUDADANOS .....	34
V.2 ENTREVISTA A 50 DEFENSORES PÚBLICOS .....	38
V.3 ENTREVISTA A 103 POLICÍAS .....	49
V.4 ENTREVISTA A 73 EMPLEADOS DE LA FISCALÍA .....	58
V.5 Contraste entre el Viejo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal .....	72
a. <i>Tipo de delito y características de la víctima</i> .....	72
b. <i>Actuaciones de las policías en el lugar de los hechos</i> .....	74
c. <i>Actuaciones del Ministerio Público</i> .....	75
d. <i>Actuaciones de la Policía ministerial o de investigación</i> .....	78
e. <i>Actuaciones de los Servicios Periciales</i> .....	80

f. Probable responsable.....	82
g. Víctima u ofendido.....	84
h. Resolución del Ministerio Público .....	85
i. Formalidades de los expedientes .....	87
j. Nivel de cumplimiento entre VSJP y NSJP.....	88
V.6 Homicidio y Robo en el NSJP .....	90
a. Modo de inicio de la investigación .....	90
b. Formato de la denuncia o querella.....	90
c. Información proporcionada en la denuncia o querella.....	91
d. Información proporcionada por la policía investigadora .....	92
e. Aplicación de medidas de apremio .....	93
f. Protección a víctimas, ofendidos, testigos o servidores públicos .....	94
g. Solicitudes al Ministerio Público.....	94
h. Participación del probable responsable .....	95
i. Datos de prueba que logró recabar el Ministerio Público .....	95
j. Derecho a la defensa del probable responsable .....	96
k. Presunción de inocencia.....	97
l. Derechos de la víctima u ofendido.....	98
m. Fundamentación y motivación de las actuaciones.....	99
V.7 Homicidio en el NSJP .....	99
a. Descripción detallada sobre los hechos.....	99
b. Procesamiento del cuerpo de la víctima .....	100
VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	101
¿Se necesitan más reformas?.....	101
Derechos de las partes involucradas.....	101
Policías y Peritos.....	102
Ministerio Público .....	103
VII. IMCO PROPONE .....	104
a. Mejorar las condiciones de operación del Sistema de Procuración de Justicia....	105
b. Creación de Comité de Auditoría y Seguimiento .....	106
c. Unidad Especializada en Investigación del Delito de Robo y Homicidio .....	107
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	109

## I. El alcance de la información disponible

Un diagnóstico sobre el funcionamiento de cualquier sistema de impartición de justicia enfrentará retos mayúsculos, si no se cuenta con información útil respecto a cómo se desarrollan los procesos, de qué forma se emplean los recursos disponibles y cuáles son las problemáticas que enfrenta. La calidad de la información define la calidad de las políticas públicas y un ejemplo de ello está en el sistema de justicia penal mexicano respecto del cual sólo contamos con datos aislados que impiden construir una visión integral de la calidad de la procuración e la impartición de justicia.

Para atender los retos que hoy enfrenta la justicia penal mexicana, los últimos años se han utilizado fuentes de información que se centran exclusivamente en consecuencias y no en causas: la información disponible nos describe únicamente la magnitud de los problemas, no sus orígenes. A continuación se describen las principales fuentes de información que son consultadas para analizar el sistema de justicia penal:

### I.1 Tasas de incidencia delictiva

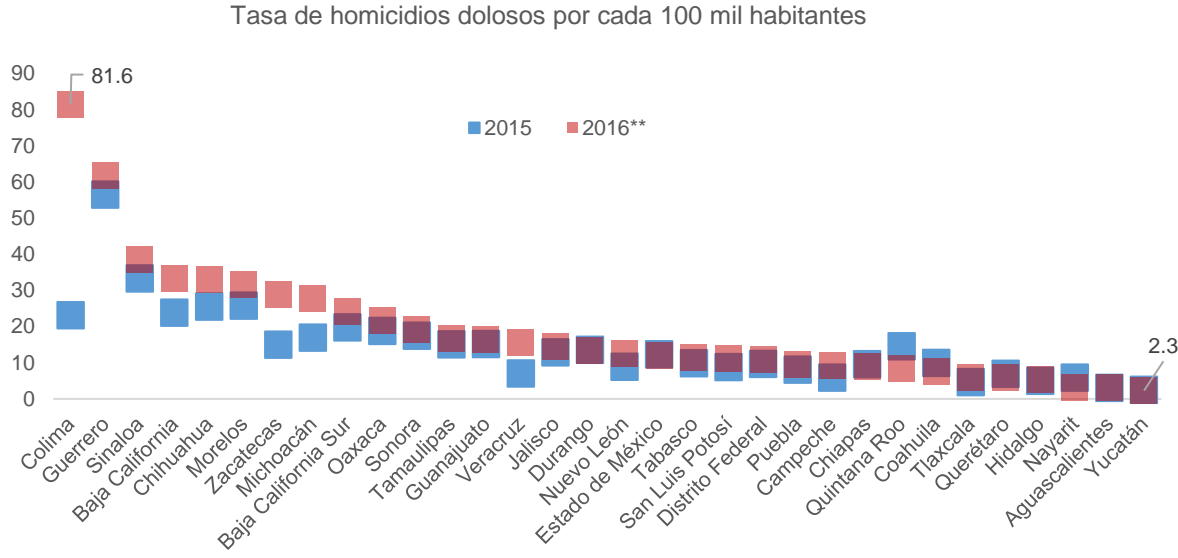
Se calculan para cada entidad federativa y por cada 100 mil habitantes. Los datos son publicados periódicamente por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, específicamente, con motivo de los siguientes delitos:

- Homicidio doloso,
- Secuestro,
- Extorsión, y
- Robo de vehículo (con y sin violencia)

La tasa para homicidio doloso es retomada con frecuencia, ya que se le considera un indicador de violencia al ser el delito que, por su naturaleza, cuenta con un mayor número de denuncias o menor cifra negra.

En la siguiente gráfica se observa que, en la mayoría de las entidades federativas, la tasa delictiva para homicidio doloso incrementó en comparación con el año anterior. En particular, destacan por aumentos significativos: Colima (+253.3%), Veracruz (+121.1%), Zacatecas (+93.2%), Michoacán (+64.5%) y Campeche (+56.2%). Únicamente en nueve

entidades federativas disminuyó la tasa de homicidios, destacando: Nayarit (-46%), Quintana Roo (-43.3%), Coahuila (-24.1%) y Querétaro (-15.6%).



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública  
 \*\*Cifras preliminares al 20 de enero de 2017, con corte al 31 de diciembre de 2016

Casos como el de Colima y el de Zacatecas reflejan que la incidencia delictiva ha incrementado en lugares donde se encontraba contenida. Además, se observa un continuo aumento de homicidios en entidades que históricamente han presentado tasas altas como es el caso de Guerrero, Sinaloa, Morelos y Chihuahua.

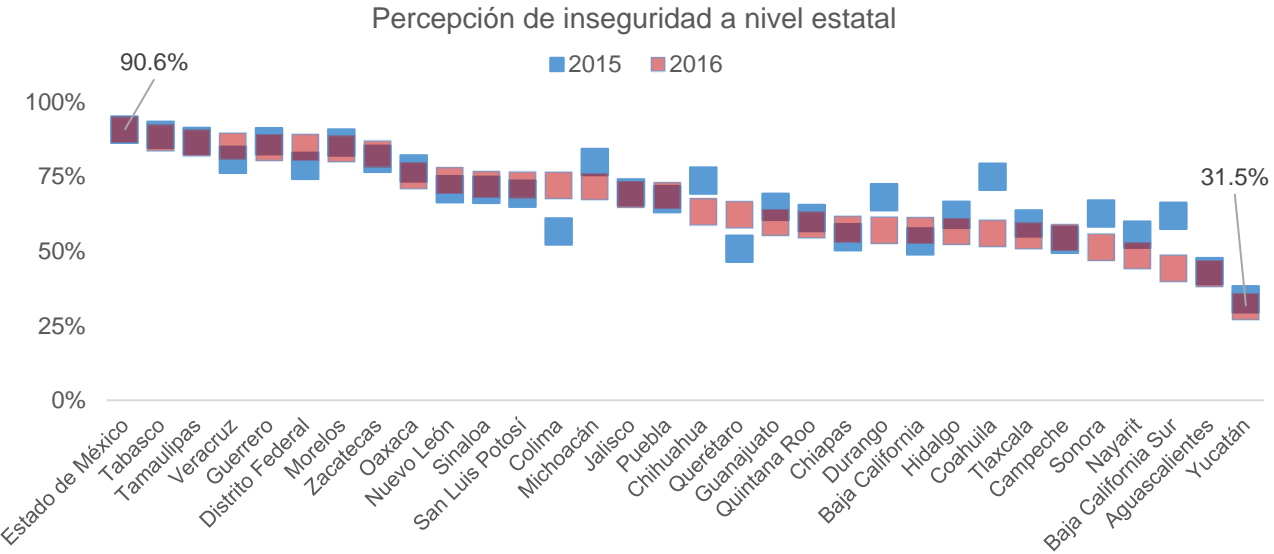
A pesar de lo que pueden describir estas cifras respecto de la incidencia delictiva, no constituyen un indicador fiable de la prevalencia del delito ni de las tasas de victimización, ya que dependen del nivel de denuncia de los delitos que, como sabemos, es muy bajo en México.<sup>1</sup> Lo anterior, debido a que, si no existe confianza ciudadana en las autoridades y en que éstas harán su trabajo, es probable entonces que la denuncia de delitos no ocurra.

## I.2 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)

<sup>1</sup> De acuerdo con la ENVIPE 2016, la cifra negra para 2015 asciende al 93.7%, por lo que sólo en el 6.3% del total de los delitos hubo una denuncia y se inició una investigación.

Es aplicada anualmente por el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia y coordinada por el INEGI. La ENVIPE proporciona una estimación del número de víctimas y delitos, así como de la cifra negra (delitos no denunciados) a nivel nacional, la cual se estimó en 93.7% para los delitos cometidos en 2015. Estos datos son relevantes para dimensionar la cantidad de personas afectadas por la comisión de delitos, así como el número real de hechos ilícitos que acontecen y que no son investigados ni sancionados por el sistema de justicia penal. Cabe destacar que los ciudadanos indican que las razones principales por las que no denuncian los delitos son por pérdida de tiempo (33%) y desconfianza en las autoridades (16.6%).

Además, la ENVIPE mide la percepción de los habitantes del país sobre la seguridad del lugar en donde viven y realizan sus actividades cotidianas, así como el nivel de confianza ciudadana hacia las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia y su desempeño. Las últimas mediciones muestran que, a nivel estatal, la percepción de inseguridad disminuyó sólo un punto porcentual respecto del año 2015, colocándose en 72.4%, porcentaje que ha incrementado constantemente desde 2012.



Como se puede observar en la anterior gráfica, en la mayoría de los estados la percepción de inseguridad disminuyó, destacando casos como el de Coahuila (-19%), Baja California Sur (-17.6%), Sonora (-11.2%) y Durango (-11%). En contraste, otras entidades presentan

un claro aumento en la inseguridad como Colima (+15.5%), Querétaro (11.4%) y la Ciudad de México (+6.1%).

Destaca el caso de Veracruz que ha mantenido un aumento constante en la inseguridad percibida por sus ciudadanos durante los últimos 5 años, colocándose como la cuarta entidad con mayor inseguridad de acuerdo con la ENVIPE, sólo detrás del Estado de México (90.6%), Tabasco (87.9%) y Tamaulipas (86.2%). Por lo que respecta al resto de entidades federativas, la percepción de la inseguridad no sufrió variaciones significativas. En la mayoría de los casos las cifras se mantienen prácticamente iguales.

Por lo tanto, la ENVIPE como estudio de victimización, es un recurso valioso que reúne información útil sobre la experiencia de los ciudadanos con hechos delictivos y el sistema de justicia penal, por lo que es un complemento valioso de las estadísticas oficiales.<sup>2</sup> Sin embargo, no es suficiente observar las variaciones en la percepción de inseguridad ciudadana en una entidad federativa para poder generar un diagnóstico certero que describa las causas de las fallas el funcionamiento cotidiano del sistema de justicia penal.

### I.3 Metodología elaborada por la Secretaría Técnica encargada de coordinar la implementación del sistema de justicia penal (SETEC)<sup>3</sup>

Este método gestionado por SETEC tiene el objetivo de medir el avance de las entidades federativas respecto de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP). La calificación de cada entidad federativa depende de los resultados que arroja la evaluación de sus instituciones implementadoras<sup>4</sup> conforme a los siguientes criterios:

- Desempeño en cinco ejes estratégicos (8 puntos):
  - i. Adecuación normativa (aprobación de reformas y leyes necesarias),

---

<sup>2</sup> Departamento de Asuntos Económico y Sociales de las Naciones Unidas. *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*. Capítulo VII La función de los estudios sobre victimización y otras fuentes de datos. Nueva York, 2004, pág. 45

<sup>3</sup> Denominada como *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación* (NMCE), puesta en marcha en mayo de 2014 por la SETEC. Anteriormente, en 2012, la SETEC hacía uso de otro tipo de evaluación llamado *Metodología para la clasificación y estratificación de las entidades federativas*.

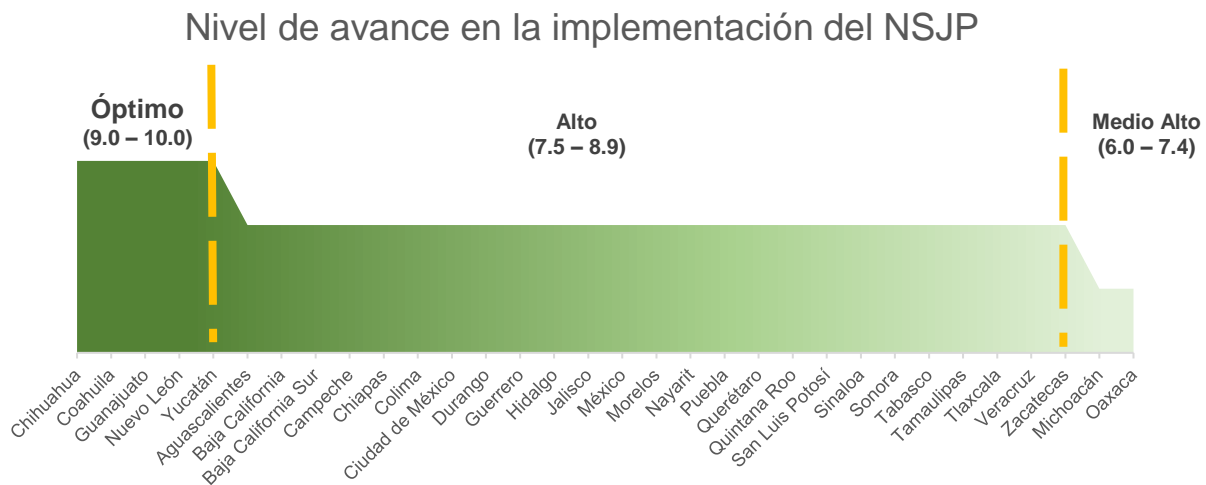
<sup>4</sup> Estas son: Tribunales Superiores de Justicia, Procuradurías o Fiscalías General de Justicia, Defensorías Públicas y Secretarías de Seguridad Pública de todas las entidades federativas.



- ii. Capacitación (operadores que han recibido al menos un curso de capacitación básica en el NSJP),
- iii. Infraestructura y equipamiento (cantidad, suficiencia y calidad),
- iv. Gestión y reorganización institucional (existencia de un plan de implementación, modelo de gestión, manuales y ajustes en organigramas y procesos), y
- v. Tecnologías de la información y comunicación (TIC)

- o Población efectivamente cubierta por el NSJP (2 puntos)

De acuerdo con la última evaluación disponible practicada por SETEC (agosto 2016)<sup>5</sup>, la implementación del NSJP está en un nivel alto para la mayoría de las entidades federativas:



Fuente: SETEC

Ahora bien, con base en esa información, surgen preguntas como ¿qué alcance tiene la información que describe el número de servidores públicos capacitados y la magnitud de los edificios construidos o remodelados para describir cómo funciona el sistema de justicia penal mexicano?

Y es que si bien, se trata de un gran esfuerzo por incorporar diversas fuentes de información en la metodología de evaluación de la SETEC, el nivel de profundidad no es suficiente para

<sup>5</sup> Obtenida a través de la solicitud de información folio 0400800004016 atendida por la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información de la Secretaría de Gobernación.

generar un diagnóstico del desempeño de la justicia penal en México. Los cinco ejes estratégicos propuestos por SETEC presentan también algunas debilidades. Por ejemplo, en capacitación, no se mide cuál es el impacto real de las capacitaciones brindadas en la operación del NSJP. Es decir, cuál es el nivel de aprovechamiento de los cursos tomados por los operadores (Ministerios Públicos, policía ministerial, jueces, defensores públicos y policía estatal preventiva), ni sí los servidores públicos que recibieron esa capacitación en realidad operan en el NSJP.

Por otro lado, en el eje de infraestructura no se evalúa si existen o no unidades encargadas de la supervisión de las personas que enfrentan un proceso penal en libertad o bajo una medida cautelar que requiera de seguimiento. SETEC sólo prevé la inclusión de este tipo de unidades como uno de tantos componentes de su Modelo de Gestión<sup>6</sup>, de forma diluida, lo cual es evaluado en el eje estratégico de “Gestión y reorganización institucional”.

Lo que se ha mencionado en este apartado es de la mayor importancia para el correcto funcionamiento del NSJP, ya que la Constitución prevé que, como regla general, los imputados deben enfrentar su proceso penal en libertad. En este sentido, estas unidades responsables de la supervisión son indispensables para que los jueces impongan medidas cautelares con base en la presunción de inocencia y seguridad del proceso, valorando adecuadamente el riesgo procesal que representa un imputado para la víctima, la sociedad y la conclusión del proceso, en caso de encontrarse en libertad<sup>7</sup>.

El hecho de que la SETEC no enfatizara la creación de estas unidades, permite que la mayoría de las entidades federativas continúen ejerciendo un abuso del uso de la prisión preventiva como medida cautelar<sup>8</sup>, tal y como acontecía en el viejo sistema de justicia penal. Esta práctica contrasta de forma clara con el caso de Morelos, que fue entidad pionera en

---

<sup>6</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Modelo de Gestión Tipo elaborado por la SETEC para las instituciones operadores del sistema de justicia penal*. Septiembre 2012, pág. 16. Fecha de acceso 7 de febrero de 2017, disponible en: [http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT\\_Mod\\_Gest\\_SETEC.pdf/rp:attachment/AT\\_Mod\\_Gest\\_SETEC.pdf.pdf](http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf/rp:attachment/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf.pdf)

<sup>7</sup> Instituto de Justicia Procesal Penal. *Servicios previos al juicio, Manual de implementación*. Edición actualizada. 2013, pág. 15. Esta fuente prevé la creación de unidades encargadas tanto de la función de evaluación (vínculos comunitarios y riesgos procesales de la persona detenida o imputada) como la de la supervisión de los imputados que siguen un proceso penal en libertad.

<sup>8</sup> Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio, Grupo Técnico Especializado. Informe Semestral de Comité (Mayo de 2016), pág. 12.

la implementación de este tipo de unidades, denominadas Unidad de Medidas Cautelares (UMECA), y es el tercer estado que menos utiliza la prisión preventiva como medida cautelar con un 21.4% de internos en prisión preventiva por delitos de competencia local<sup>9</sup>.

Adicionalmente, la evaluación del eje de infraestructura se centra en calificar la cantidad de espacios físicos con los que cada institución cuenta, sus características y la proyección de la cantidad total de espacios físicos que serán necesarios para operar el NSJP en condiciones óptimas<sup>10</sup>. No obstante, eso explica muy poco cuáles serán las exigencias en términos de recursos humanos y materiales que deberán cumplirse. La escasez de estos recursos puede ser un problema recurrente en las entidades federativas, donde la carga de trabajo tiende a ser desproporcionada y no sea posible incrementar el número de operadores debido a limitantes presupuestarias.

La metodología impulsada por SETEC dista de proporcionar la información necesaria para la calidad del desempeño del NSJP y dónde están sus debilidades operativas. No es suficiente contar un marco jurídico armónico, nuevos edificios y estructuras orgánicas distintas para obtener los resultados que satisfagan las demandas ciudadanas.

#### I.4 Recursos presupuestales invertidos en la implementación del NSJP

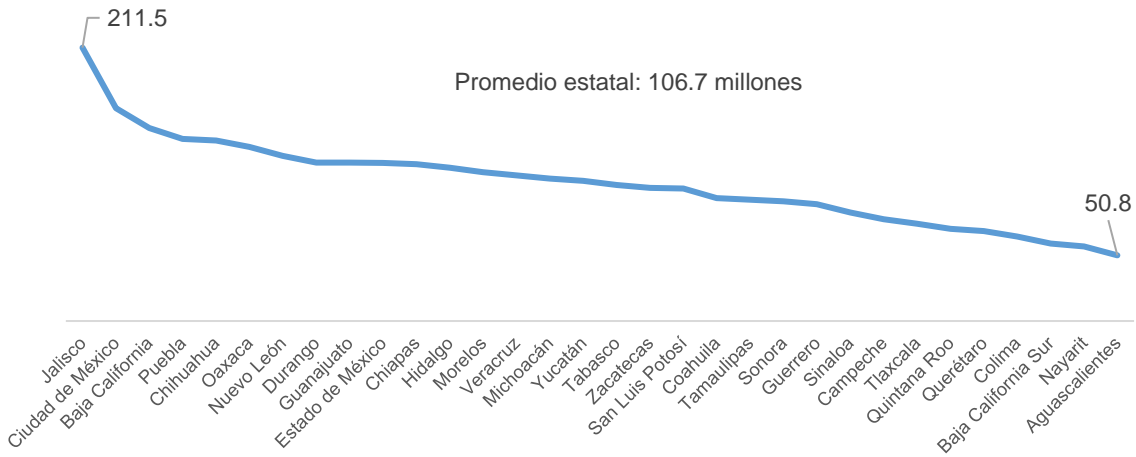
Estos recursos pueden provenir tanto de las entidades federativas como, de la Federación, a través de la SETEC. La siguiente gráfica describe el nivel de recursos que han sido destinados para la adecuada implementación y el funcionamiento del NSJP:

---

<sup>9</sup> Cuaderno mensual de Información estadística Penitenciaria Nacional elaborado por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación para julio 2016, último disponible. Fecha de acceso 7 de febrero de 2017, disponible en: [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281)

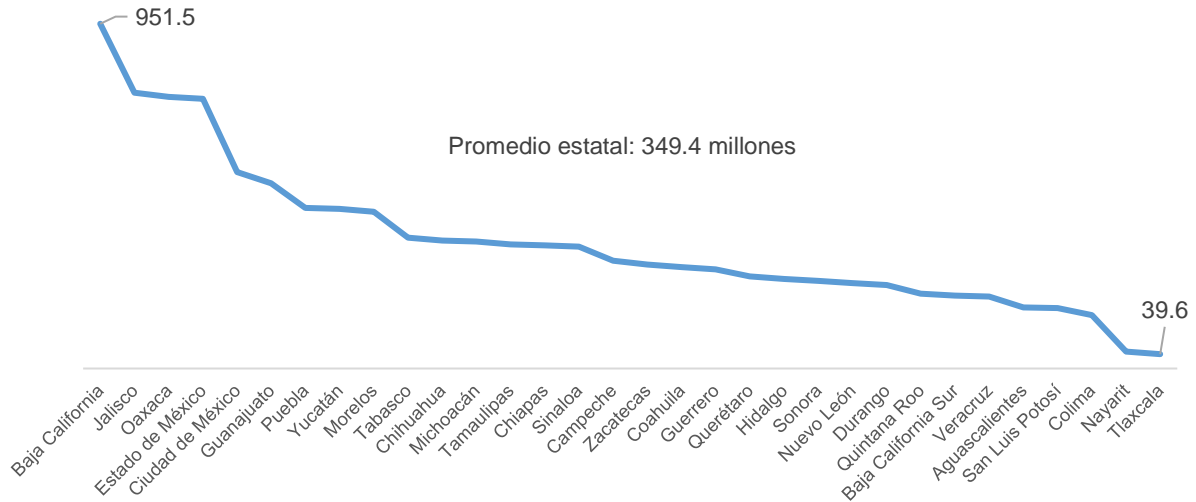
<sup>10</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas, pág. 23.

Subsidio de apoyo para la implementación del NSJP (SETEC)  
2012 - 2016  
(millones de pesos)



Fuente: SETEC

Fideicomiso de apoyo para la implementación del NSJP (BANOBRAS)  
2015  
(millones de pesos)

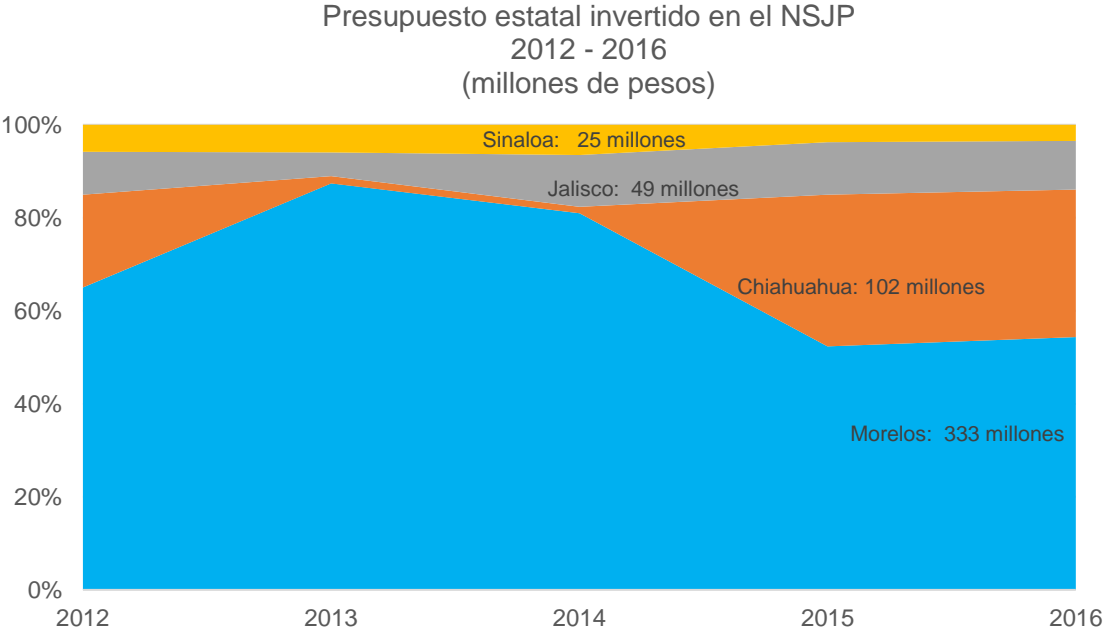


Fuente: SETEC

A partir de las gráficas anteriores puede observarse que las entidades que recibieron menos recursos durante los periodos analizados, es decir, Nayarit, Tlaxcala, Aguascalientes, Baja California Sur y Colima, a mediados de 2016 no habían logrado superar el nivel Medio Alto (6.0 – 7.4 puntos) en el avance de la implementación del NSJP de acuerdo con la

metodología de la SETEC. Asimismo, en términos de la última evaluación disponible de SETEC (agosto de 2016), ninguna de esas entidades logró alcanzar el Nivel Óptimo de avance en la entrada en vigor del NSJP.

Respecto a los recursos que las entidades han destinado para la implementación del NSJP, la siguiente gráfica muestra lo que algunos estados gastaron durante el periodo 2012-2016.



Fuente: Presupuesto de Egresos de las entidades

La gráfica anterior se refiere a los presupuestos de esas cuatro entidades, ya que solamente fue posible tener acceso a información de esos presupuestos asignados a la implementación del NSJP durante el periodo 2012-2016. El resto de las entidades no tienen información disponible en sus presupuestos de egresos. Lo anterior indica un reto para las unidades encargadas de la planeación y la presupuestación de programas y proyectos de la mayoría de las entidades federativas que también han puesto en marcha el NSJP.

### 1.5 Estadística generada por procuradurías y tribunales locales

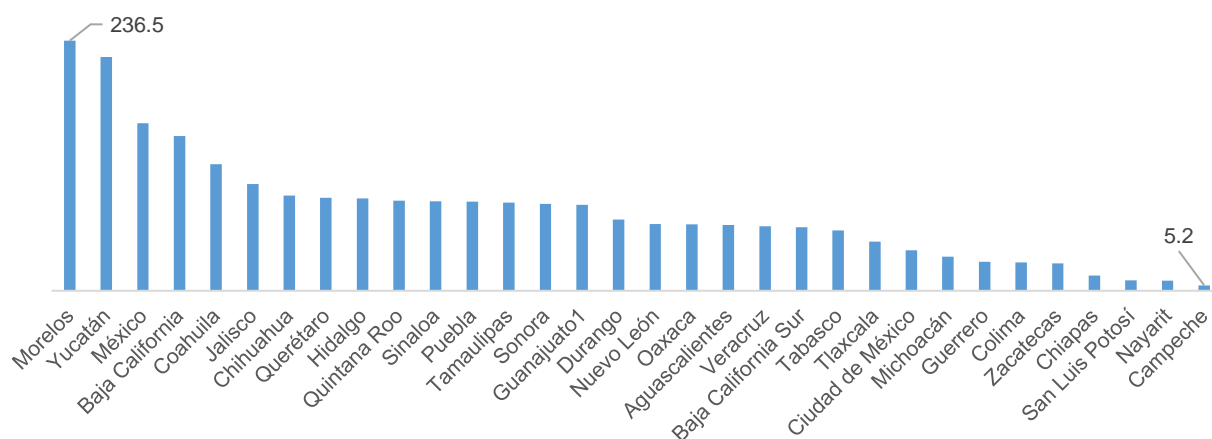
Esta información permite conocer cuál es la carga de trabajo y productividad de los operadores (ministerio público, facilitadores de los medios alternos de solución de

conflictos, jueces y policía ministerial); el número de asuntos judicializados; el número personas bajo la medida cautelar de prisión preventiva; el número de asuntos que llegan a juicio oral, así como el número de sentencias condenatorias, entre otros.

La fuente de esa información es principalmente el INEGI en las secciones de Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal,<sup>11</sup> así como de la estadística elaborada por las procuradurías y tribunales locales.

A continuación, algunos ejemplos de este tipo de información con enfoque en el Ministerio Público que, entre otras funciones, tiene la de conducir investigaciones. Además, estos indicadores son la base de los informes semestrales del Grupo Técnico Especializado del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio.

Carga de trabajo por Ministerio Público\*\*

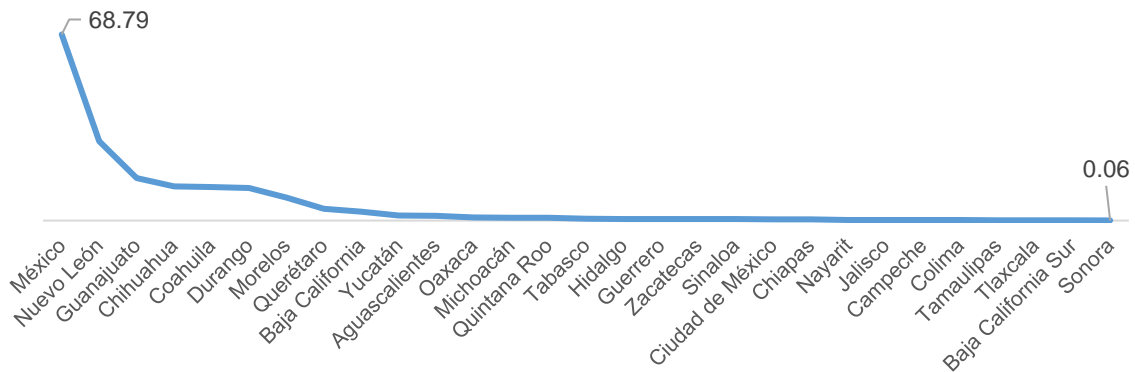


\*Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016, elaboración del IMCO

\*\*Fórmula: carpetas de investigación y averiguaciones previas abiertas y pendientes entre el número de Fiscales y Agentes del Ministerio Público en cada entidad federativa

<sup>11</sup> Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio, Grupo Técnico Especializado. Informe Semestral de Comité (mayo de 2016), Pág. 7.

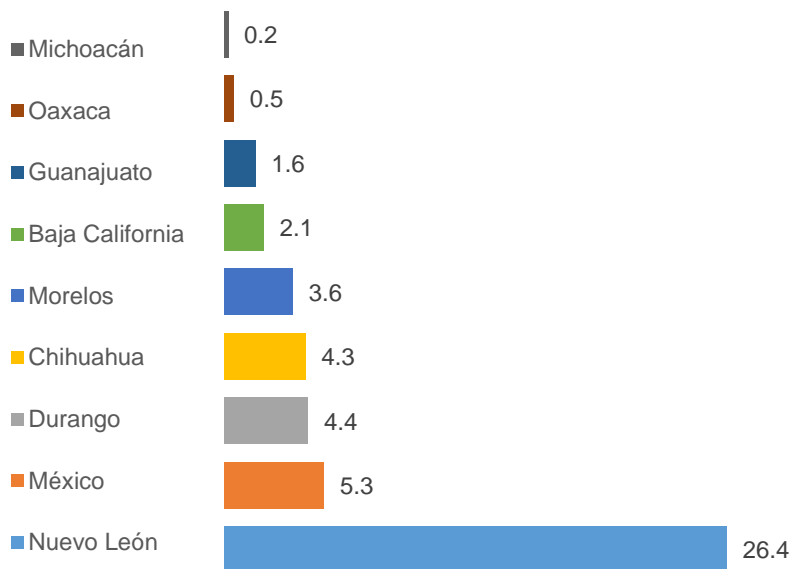
### Productividad del Ministerio Público\*\* (casos cerrados)



\*Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016, elaboración del IMCO

\*\*Fórmula: carpetas de investigación y averiguaciones previas cerradas entre el número de Fiscales y Agentes del Ministerio Público en cada entidad federativa.

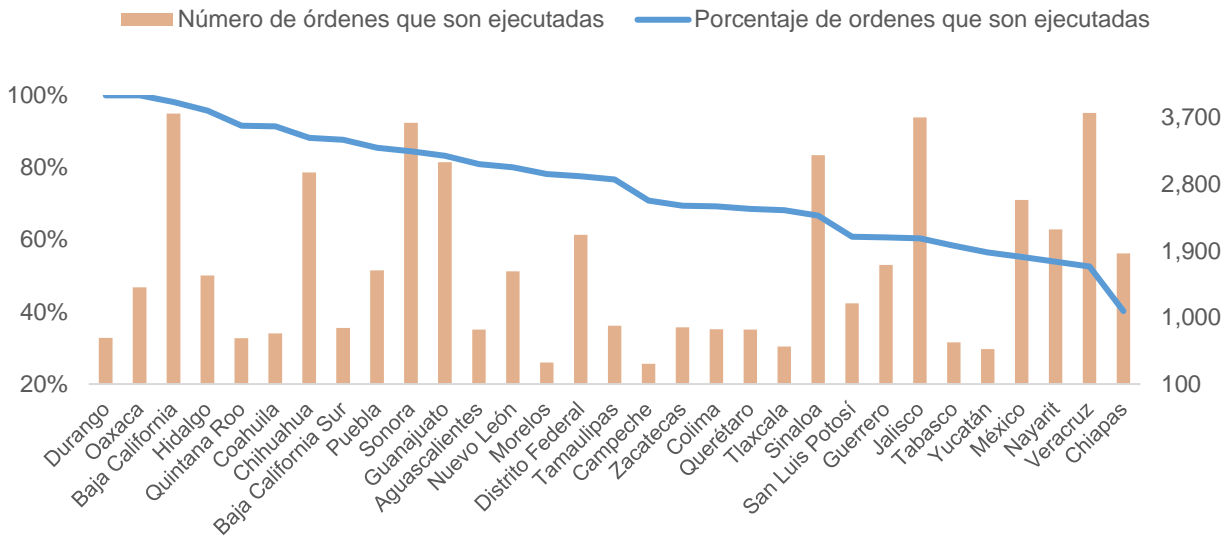
### Carpetas de investigación judicializadas por Ministerio Público\*\*



\*Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016, elaboración del IMCO

\*\*Fórmula: carpetas de investigación cerradas por Formulación de acusación entre el número de agentes del Ministerio Público. Sólo se representan las entidades federativas con un resultado mayor a 0.2 puntos. Sin información disponible para Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

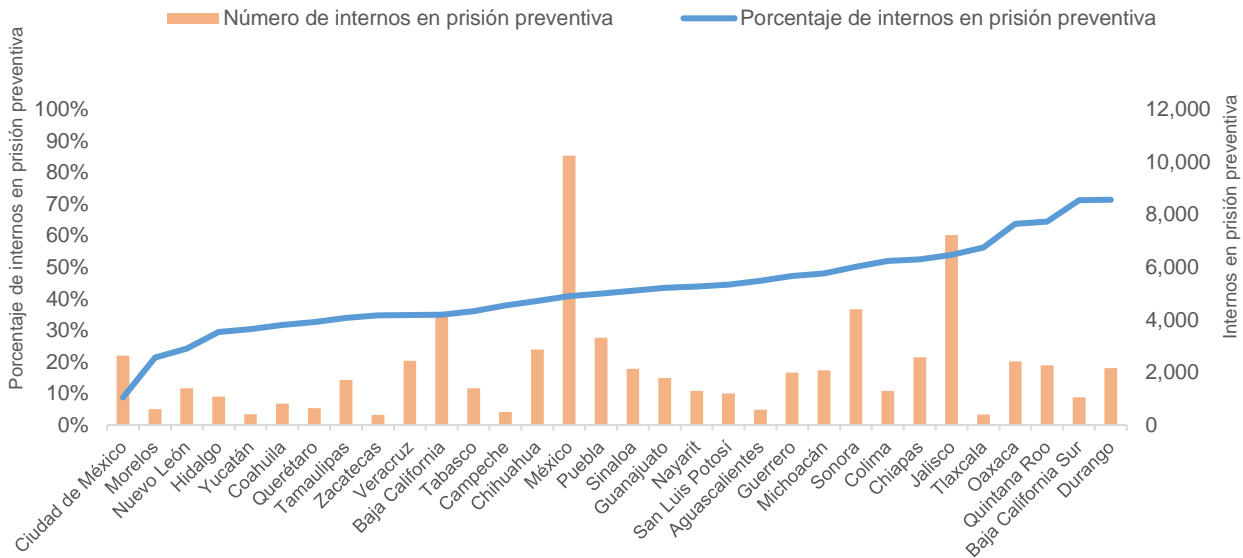
## Órdenes de aprehensión que son cumplimentadas\*\*



\*Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016, elaboración del IMCO

\*\*Fórmula: Órdenes de aprehensión cumplimentadas\*100)/total de ordenes de aprehensión giradas. Sin información disponible para el Estado de Michoacán.

## Uso de la prisión preventiva en el fuero común



\*Fuente: Cuaderno mensual de Información estadística Penitenciaria Nacional elaborado por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación para julio 2016, último disponible.

Fecha de acceso 7 de febrero de 2017, disponible en:

[http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=810211&folderNode=810277&folderNode1=810281)



Dichos indicadores permiten estimar cuál es la intensidad del quehacer gubernamental. Sin embargo, aún carecen de información que describa la calidad con la que el sector justicia (procuradurías y tribunales por igual) proporcionan sus servicios. Tampoco permite saber cuál es la satisfacción de la ciudadanía con el actuar de los funcionarios. Hasta ahora, la estadística judicial y la de las procuradurías sólo nos deja dimensionar el volumen de trabajo realizado, no así el impacto social que éste genera.

Desconocemos con qué dificultad o facilidad los ciudadanos ejercen sus derechos, tanto en el ámbito de la procuración de justicia como en el de su administración. ¿Qué tan oportunos y accesibles son los servicios prestados por las procuradurías y los tribunales? Servicios tan sensibles para la ciudadanía como la recepción y atención de denuncias, la integración de investigaciones criminales, la asesoría y protección de las víctimas y testigos, la defensa pública, etc.

El verdadero desempeño de las fiscalías y tribunales locales descansa en la capacidad que tengan para tutelar y garantizar los derechos de los ciudadanos. Poner un esfuerzo en medir qué tan bien hacen su labor las instituciones es crucial, ya que de ello dependen al menos dos cuestiones indispensables:

- a) La materialización de los derechos de acceso a la justicia, reparación, integridad, seguridad jurídica, entre otros, y
- b) El cambio en la percepción ciudadana respecto a la actuación de las autoridades involucradas.

En la medida en que exista información con más nivel de profundidad, el seguimiento y monitoreo de la procuración e impartición de justicia se verán beneficiados y contaremos con indicadores que servirán como insumos útiles para implementar las mejores políticas públicas para su mejoramiento.

## I.6 Medios locales de comunicación

Los medios de comunicación de cada entidad federativa representan un vínculo entre ciudadanía y gobierno. Una ventana de cara a las necesidades que enfrenta la sociedad en su interacción con el sistema de justicia penal. Sin embargo, los medios hacen referencia

principalmente a rubros como el número de capacitaciones impartidas, eventos en los que se inauguran edificios, y algunas notas relacionadas con deficiencias en la puesta en marcha del NSJP.

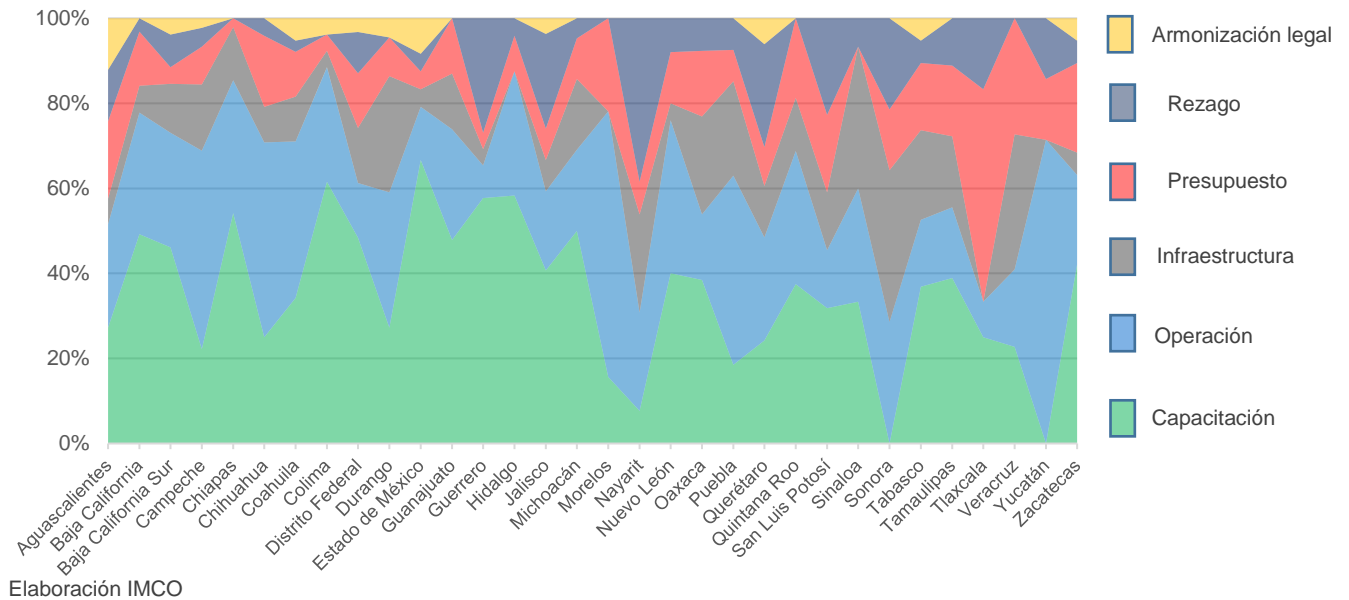
Para entender más esta dinámica de los medios locales, el IMCO realizó para el periodo 2012-2016, una recopilación de notas que fueron clasificadas a partir de las siguientes seis categorías:

1. Armonización de leyes,
2. Rezago en la entrada en vigor del NSJP,
3. Presupuesto,
4. Falta o fallas en infraestructura,
5. Problemas con la operación del sistema penal, y
6. Falta o fallas en la capacitación.

Estas categorías abarcan los siguientes problemas recurrentes en las entidades federativas:

- Fallas o retrasos en la construcción de sedes judiciales o ministeriales,
- Escasez de recursos económicos que impiden mejorar salarios y satisfacer necesidades de recursos humanos y materiales,
- Falta de capacitación de policías, ministerios públicos, asesores jurídicos o defensores, y
- Dificultades en la operación diaria del sistema de justicia criminal.

La siguiente gráfica muestra que en la mayoría de los medios locales de las entidades federativas se menciona principalmente el tema de capacitación. Aunque de todos los rubros se desprende que no hay información vinculada a la calidad con que está funcionando el NSJP.



## I.7 Comparativa internacional

Una mirada a las fuentes de información disponibles sobre el funcionamiento del sistema criminal en otros países de habla hispana como Chile, Colombia, Costa Rica y España, nos deja ver que México no es la excepción: los datos respecto a la calidad con la que funciona el sistema de justicia penal es limitada. Estos países también cuentan con información relacionada con incidencia delictiva, volumen de trabajo realizado por tribunales y procuradurías, así como encuestas que permiten medir la percepción ciudadana.

En lo que corresponde a los países en los que opera el sistema anglosajón (*common law*), por ejemplo, Estados Unidos de América y el Reino Unido, hay una situación un tanto similar. Destaca que para ambos países los índices delictivos y la cifra negra son significativamente menores que los que presenta México y al parecer, contar con un estado de derecho mucho más fortalecido, permite que la brecha existente entre las normas y la realidad no sea tan grande. A continuación, algunas particularidades de ambos países:

### a. Estados Unidos de América

En el Bureau of Justice Statistics (BJS) parte del Departamento de Justicia estadounidense, oficina encargada de la recopilación, análisis y publicación de la información relacionada

con la operación del sistema de justicia criminal,<sup>12</sup> las actividades que se realizan para generar información son:

- Encuesta anual de 135 mil ciudadanos respecto de sus experiencias como víctimas del delito. Así como descripción de las características y consecuencias de alrededor de 21 millones de victimizaciones.
- Analiza la operación de 50 mil agencias, oficinas y tribunales que conforman al sistema de justicia.
- Encuesta representativa a una población de 7.2 millones de personas adultas en detención, tanto en el ámbito federal como local.
- Recopila y analiza la data necesaria para dar respuesta a exigencias programáticas, legislativas o de política pública.

En concreto, la última publicación en materia de victimización, con datos para 2015, indica que los crímenes violentos (violación, agresión sexual, robo, agresión agravada y violencia doméstica) han disminuido de forma constante y que no hay cambios significativos respecto de 2014. Sólo el 0.98% de las personas mayores de 12 años ha experimentado un crimen violento en 2015. Además, el 46.5% de los crímenes violentos que se cometen son denunciados a la policía, 54.9% de los delitos seriamente violentos son denunciados y 34.6% de los delitos patrimoniales son denunciados<sup>13</sup>. En promedio, 45.3% de los delitos son denunciados.

La información disponible permite identificar un problema vigente en el contexto actual: el factor racial en interacción con el sistema criminal. Por un lado, la tasa de víctimas de crímenes violentos<sup>14</sup> que tienen un origen racial distinto del blanco es de 82.1, una tasa casi 5 veces superior a la de las víctimas de origen blanco. Por el otro lado, la BJS ha identificado de 2002 a 2011 la población que más ha experimentado el uso de la fuerza pública, incluso de forma excesiva, es aquella que tiene un origen racial negro o hispánico, encontrándose por encima de sus pares blancos.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Información disponible en: <https://www.bjs.gov/>

<sup>13</sup> U.S. Department of Justice. Bureau of Justice Statistics. "Criminal Victimization, 2015". Octubre 2016, págs. 1-9, disponible en: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cv15.pdf>

<sup>14</sup> La tasa de victimización es por cada 1,000 personas mayores a 12 años.

<sup>15</sup> U.S. Department of Justice. Bureau of Justice Statistics. "Police Use of Nonfatal Force, 2002-11". Noviembre 2015, págs. 1-2. disponible en: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/punf0211.pdf>. En

La Federal Bureau of Investigation (FBI) cuenta con información relevante sobre la incidencia delictiva a nivel municipal, estatal y nacional. Para el delito de homicidio, el FBI contabiliza a los homicidios y a los homicidios culposos en la misma categoría. De acuerdo con la última medición disponible, en 2015 la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes fue de 4.9, con una tendencia a la baja desde 2006<sup>16</sup>.

#### b. Inglaterra y Gales

En lo que toca a Inglaterra y Gales, el sistema de justicia criminal es supervisado por el Ministerio del Interior y el de Justicia, así como por la Fiscalía General. Las principales fuentes de información sobre el sistema penal son la encuesta de victimización *Crime Survey for England and Wales* (CSEW) elaborada por la Office for National Statistics, que es la oficina ejecutiva del Sistema Estadístico del Reino Unido, y los registros elaborados por las unidades policíacas.

Los datos muestran que en el último año (octubre 2015 a septiembre 2016) se cometieron poco más de 6,200 delitos, cifra que no aumentó de forma significativa respecto del periodo anterior, y que la posibilidad de ser víctima de un delito continúa decreciendo en el tiempo desde 2003<sup>17</sup>. En contraste, la policía registró la denuncia de más de 4,700 delitos, lo que equivale a que el 75.8% de los delitos son denunciados, un aumento del 8% respecto del año anterior.

A su vez, en la mayoría de los crímenes violentos que ocurrieron en el año (79%), el uso de la violencia se tradujo en lesiones menores o inexistentes, por lo que la violencia es de nivel bajo.<sup>18</sup> En cuanto al delito de homicidio, se registraron 695 casos en el último año, un aumento del 22% en relación con el año anterior<sup>19</sup>. Este incremento abrupto está

---

particular, el porcentaje de personas de origen blanco que experimenta el uso de fuerza policial llega al 1.4%, mientras que para las personas negras alcanza un 3.5% y para las hispanas un 2.1%.

<sup>16</sup> Federal Bureau of Investigation. Criminal Justice Information Services Division. "Crime in the United States 2015". Tabla 1 disponible en: <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2015/crime-in-the-u.s.-2015/tables/table-1>

<sup>17</sup> Office for National Statistics. *Crime in England and Wales: year ending Sept 2016*. Enero 2017, pág. 5

<sup>18</sup> Office for National Statistics. *Crime in England and Wales: year ending Sept 2016*. Enero 2017, pág. 8.

<sup>19</sup> Office for National Statistics. *Crime in England and Wales: year ending Sept 2016*. Enero 2017, pág. 21.

relacionado con la incorporación, en junio de 2016, de 96 asesinatos ocurridos en Hillsborough en 1989, caso en el que se ordenó el inicio de nuevas investigaciones. Excluyendo estos casos, el aumento en los homicidios registrados es sólo del 5%<sup>20</sup>. La tasa para este delito en el último año, sin considerar los hechos de Hillsborough, es de 10 homicidios por cada millón de habitantes.

Una vez más, la información disponible permite identificar un problema vigente en la realidad inglesa: el aumento en los crímenes de odio. Este tipo de delitos son aquellos motivados por un prejuicio hacia una característica personal de la víctima, como el origen étnico o la religión. Para 2016, ascendieron a 62,518 casos, un incremento de 19% respecto del año inmediato anterior, siendo el factor racial el factor predominante en estos crímenes (79%)<sup>21</sup>.

En general, las características de la información relacionada con el funcionamiento del sistema penal no se encuentran lejos del contexto mexicano. Sin embargo, destaca que se han reconocido como valiosas las publicaciones estadísticas producidas por la Office for National Statistics y el informe anual de estadística judicial para Inglaterra y Gales, el cual es considerado una buena práctica<sup>22</sup>. A continuación, se muestra un listado de la información a la que puede tenerse acceso en Inglaterra y Gales<sup>23</sup>:

- Incidencia delictiva (por tipo de delito): la cual ha presentado una disminución sostenida desde 2002,
- Tipo de denuncias recibidas (violencia doméstica, personas extraviadas, incidentes de salud, eventos de seguridad pública, etc.),

---

<sup>20</sup> Office for National Statistics. *Crime in England and Wales: year ending Sept 2016*. Enero 2017, pág. 28.

<sup>21</sup> Office for National Statistics. *Crime in England and Wales: year ending Sept 2016*. Enero 2017, pág. 29.

<sup>22</sup> INEGI. *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. México, 2017. Disponible en: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825091620.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825091620.pdf)

<sup>23</sup> Lista enunciativa de acuerdo con los reportes en materia de justicia elaborados por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, como *The criminal justice system: landscape review*, publicado en marzo de 2014 y disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-Criminal-Justice-system-landscape-review.pdf>. Así como de los reportes de investigación sobre el sistema de justicia penal inglés elaborados por la organización civil Centre for Crime and Justice Studies (<https://www.crimeandjustice.org.uk/about>) con base en estadísticas oficiales.

- Gasto por dependencia (policía, tribunales, penitenciarias, etc.),
- Número de oficiales en cada dependencia,
- Población en detención, y
- Personas sentenciadas, tipo de sentencia y recursos presentados.
- Duración de procesos criminales (150 días en promedio)

## II. Una nueva forma de analizar la calidad de impartición de justicia penal mexicana.

Con las fuentes de información descritas en el apartado anterior no se puede hacer política pública de justicia. Son limitadas y no permiten elaborar un diagnóstico puntual de cómo funciona y cuáles son las áreas de oportunidad del sistema de justicia penal mexicano. Ante ello, el IMCO se dio a la tarea de implementar una metodología robusta denominada Jurimetría<sup>24</sup>, con el objetivo de generar información útil del desempeño de la justicia penal. Se trata de un análisis en el que, además de aprovechar la información descrita en el apartado anterior, se generan datos nuevos a partir de evidencia empírica documentada a partir de expedientes reales.

### II.1 Punto de partida

La impartición y procuración de justicia en México enfrentan un reto sin precedentes: poner en operación la reforma constitucional de 2008 en materia penal a partir de un sistema de justicia acusatorio y oral. A pesar de que se han cumplido los ocho años para su implementación y casi uno de su entrada en vigor en todo el territorio nacional tanto a nivel local como federal. Desde un inicio no se contó con una ruta crítica que asegurara la construcción uniforme de capacidades institucionales y profesionales en cada una de las entidades federativas. Ello ha dado lugar a depender de los datos que se muestran en la información detallada en el capítulo que precede, como el número de homicidios por cada

---

<sup>24</sup> González, Mendieta, Buscaglia y Moreno (2005) Segunda Edición 2006, *El sistema de justicia penal y su reforma. Teoría y Práctica*, México, Fontamara, Aquesta Terra Comunicación S.A. de CV y Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales A.C. p.89

100 mil habitantes o la percepción ciudadana, ambos datos que difícilmente detallarían la calidad con que funciona un sistema de justicia penal a partir de sus causas.

Por lo anterior, se observa que la información hoy vigente enfrenta dos inconvenientes. El primero, se trata de información cuantitativa ante la que es imposible evaluar la calidad del desempeño de la justicia penal. El segundo, que toda la información que se genera es a partir de un enfoque consecuencialista como, entre otros, recursos económicos destinados a la implementación, número de denuncias presentadas, número de robos o número de capacitaciones realizadas y no de las causas del problema. Es por ello que el presente análisis busca atender esa área de oportunidad que hoy enfrenta la justicia penal. Generar información que explique las causas del problema y no solamente las consecuencias en un contexto en el que la mayor desconfianza ciudadana se centra en la actuación de policías, peritos y agentes de ministerio público. Es decir, en la procuración de justicia.

## II.2 Caso de estudio: Morelos

El inicio de la operación del NSJP representa grandes retos que no distinguen entidad federativa. Problemas de seguridad y justicia que la ciudadanía lee o documenta cada vez más. Frente a este contexto y con una propuesta metodológica, el IMCO buscó aliarse con alguna entidad federativa que jugara el papel piloto y de experiencia en este nuevo enfoque de análisis y permitiera acceder a insumos de información que no habían sido aprovechados por otras propuestas metodológicas.

Se hizo invitación a varios estados de la república, de los cuales solamente el estado de Morelos reaccionó de manera positiva a la invitación. Dicha aceptación fue de gran valor por tratarse de una entidad pionera y que cuenta con más de ocho años de experiencia y operación con esta nueva forma de hacer justicia penal. Todas sus jurisdicciones operan con base en este sistema desde enero de 2012.

Para concretar el acercamiento con la entidad, el IMCO presentó la propuesta de proyecto y la ruta metodológica para trabajar con un equipo integrado por representantes de la Oficina del Gobernador y de la Fiscalía General de Morelos, en conjunto con el equipo de investigación del IMCO. Una vez que quedaron acordados los términos de referencia del proyecto, el Gobernador Graco Luis Ramírez Garrido Abreu firmó una carta de intención



donde expresó, a nombre de la entidad, el interés de ser parte del proyecto a efecto de que el IMCO participara en la convocatoria para recibir el fondeo del proyecto ante la Fundación MacArthur.<sup>25</sup> Es decir, el estado de Morelos no desembolsó recurso económico alguno para realizar el presente proyecto.

Una vez que fue autorizado por la Fundación MacArthur, el estado de Morelos y el IMCO suscribieron un convenio de colaboración a finales de 2015, en el cual se comprometieron a realizar todas las actividades necesarias a fin de incidir en mejorar la calidad de la impartición y procuración de justicia penal. Es así como, la entidad se comprometió en facilitar todos los insumos indispensables para cumplir con el objetivo del proyecto, entre los cuales destacan:

- a) Una muestra representativa de 1,500 expedientes de robo y homicidio
- b) Acceso a operadores del sistema para la aplicación de entrevistas anónimas.
- c) Espacio para aplicar una encuesta ciudadana

Más allá de ser un candidato ideal por sus antecedentes, el estado representó una oportunidad excepcional sin precedentes para que el IMCO tuviera acceso a toda la información necesaria, entre la que se encuentran, expedientes penales concluidos para un periodo extenso y representativo que abarco de 2005 al 2015. Un ejercicio en el que se permitió a un equipo de investigadores de una Asociación Civil, interactuar con la ciudadanía, con ministerios públicos, peritos, policías ministeriales o de investigación, seguridad pública estatal, y defensores públicos con años de valiosa experiencia frente al NSJP, para entender los retos que enfrentan en su día a día.

Por lo anterior, es destacable que el estado de Morelos ha sido la primera entidad en el país en dar el paso hacia un cambio sustantivo de enfoque para la generación de información que explique un problema que no es exclusivo de ellos, sino del país, y un enfoque novedoso de las causas de por qué el NSJP no está funcionando como se planeó. Todo ello a partir de una metodología sólida que además de insertarse en una verdadera dinámica de justicia abierta, genere recomendaciones puntuales de política pública para

---

<sup>25</sup> <https://www.macfound.org/mexico/>

efectuar mejoras trascendentales en la procuración de justicia que sean reflejadas en palmarias para la ciudadanía.

## II.3 Situación de Morelos

Antes de desarrollar esta auditoría ciudadana que se sustenta en un análisis jurimétrico en la justicia penal de Morelos, se hará una breve descripción de la situación de la entidad a partir de las fuentes de información ya descritas en el primer apartado de este informe. Si bien a la entrada en vigor del NSJP prometió mejores condiciones para el ejercicio de los derechos de víctimas y acusados, las voces ciudadanas en Morelos apuntaron a ir más allá de una declaratoria de entrada en vigor o de la construcción de salas de audiencias. Hace sólo unos meses una agrupación civil denunció ante la Fiscalía Regional de Cuautla la carencia de ministerios públicos, de peritos e insumos materiales en dicha jurisdicción, ofreciéndose incluso a donar computadoras y papelería para lograr una solución pronta a esa situación.<sup>26</sup>

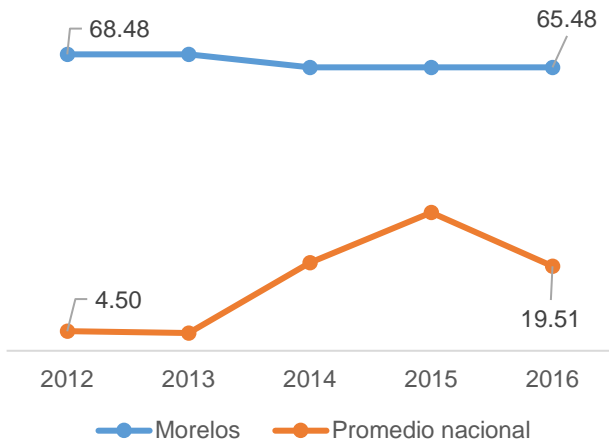
### a. Presupuesto

Las siguientes gráficas muestran que el estado ha destinado más de 881 millones de pesos durante el periodo 2012 a 2016, 548 millones de pesos provenientes del orden federal y 333 millones de pesos de recursos estatales. Sin embargo, los resultados del informe de ese gasto no describen cómo está funcionando la justicia penal del estado o cuál ha sido el impacto.

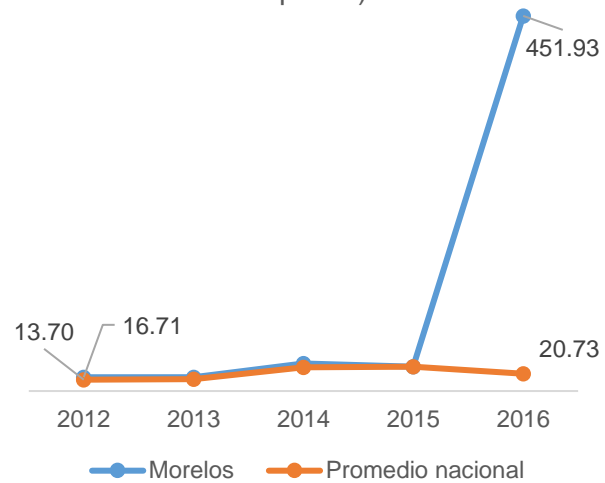
---

<sup>26</sup> Vega, Mario. “Denuncian abogados carencias en Fiscalía de la región oriente”. *La Unión de Morelos*. Marzo 2016, fecha de acceso 7 de febrero de 2017, disponible en: <http://www.launion.com.mx/morelos/cuautla/noticias/86288-denuncian-abogados-carencias-en-fiscalia-de-la-region-orient.html>

Presupuesto estatal invertido en el NSJP (millones de pesos)



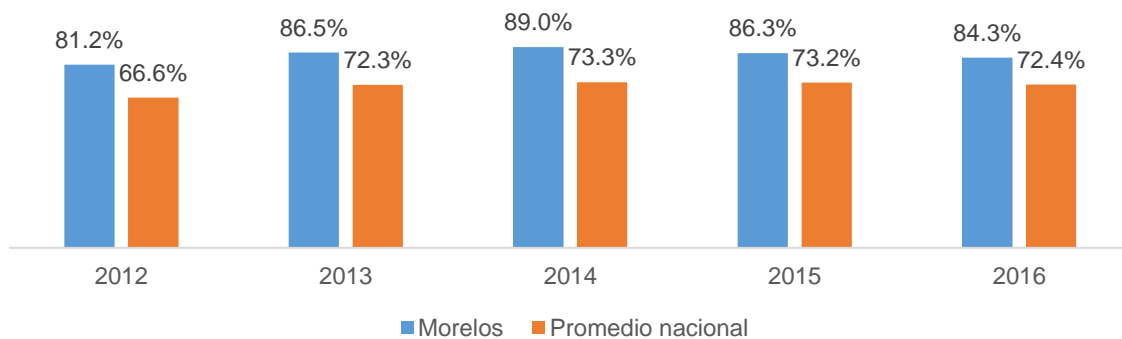
Recursos federales para la implementación del NSJP (millones de pesos)



b. Percepción de inseguridad

De acuerdo con la ENVIPE<sup>27</sup> de 2012 a 2014 la entidad presentó un aumento significativo en el nivel de percepción ciudadana de inseguridad. Pero en los dos siguientes años ha mejorado en este indicador, como se muestra a continuación.

Percepción de inseguridad a nivel estatal



No obstante, la inseguridad percibida por los ciudadanos es considerablemente alta, aún en comparación con el resto de entidades, lo que coloca al estado como el séptimo más inseguro, con poco más del 15% de ciudadanos que perciben un ambiente de seguridad en

<sup>27</sup> Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública, a cargo del INEGI.

su entidad. Estos datos permiten acotar el impacto potencial que ha tenido la consolidación del NSJP en la percepción ciudadana, puesto que en general los datos no apuntan a una mejoría a partir de la entrada en vigor de este sistema en 2008.

Además, la Encuesta nacional sobre el Sistema de Justicia Penal (ENSIJUP) aplicada por la SETEC, indica que en Morelos los niveles de confianza para la fiscalía y la policía local se encuentran por debajo de la media nacional, siendo la confianza hacia los policías una de las más bajas en todo el país.<sup>28</sup> La ENSIJUP también muestra que sólo el 15 por ciento de la población morelense *sabe* de la reforma penal de 2008. Por último, la encuesta arroja que en Morelos se tiene una opinión negativa del NSJP (la más baja a nivel nacional) y que se le considera como *peor* en comparación con el sistema anterior.

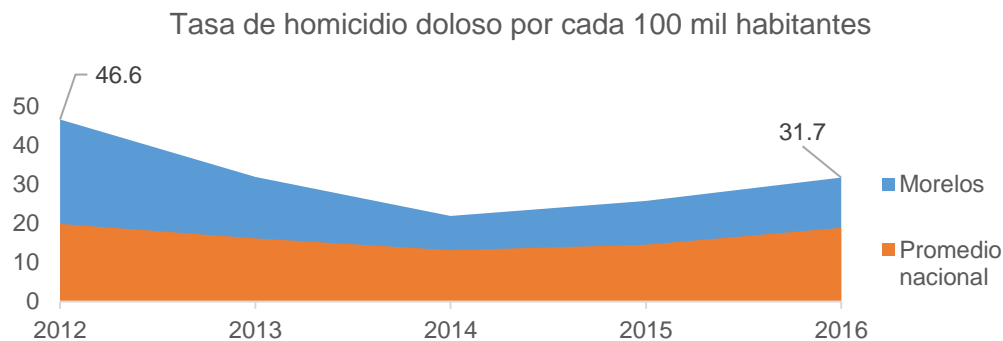
Lo anterior indica que el estado enfrenta desafíos mayúsculos en términos de percepción ciudadana. Se requieren mayores esfuerzos en la sensibilización y socialización del sistema penal acusatorio, así como revitalizar la imagen que los ciudadanos tienen de policías y ministerios públicos, principalmente.

### c. Incidencia delictiva

Por último, de los datos recopilados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEJSNSP) se desprende que Morelos cuenta con una alta incidencia delictiva para el delito de homicidio doloso, colocándose por encima de la media nacional de 18.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, con una tasa de 31.7 homicidios para 2016. Como consecuencia, el estado es la sexta entidad con más homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Además, presenta una tendencia de crecimiento desde 2014.

---

<sup>28</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Encuesta nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México*. México: 2012. 108 y siguientes.

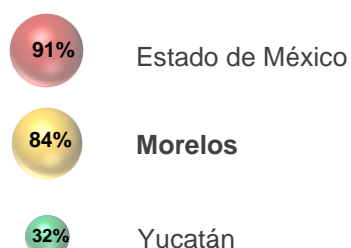


Ahora bien, los datos anteriores no significan que Morelos es la entidad que se encuentra en la peor situación. Si se toma en consideración el nivel de percepción ciudadana de inseguridad y la tasa de homicidio doloso que presenta Morelos, se encuentra entre los extremos de las cifras más altas y más bajas como se muestra en la siguiente imagen.

Tasa de homicidio doloso / 100 mil habitantes



Percepción de inseguridad

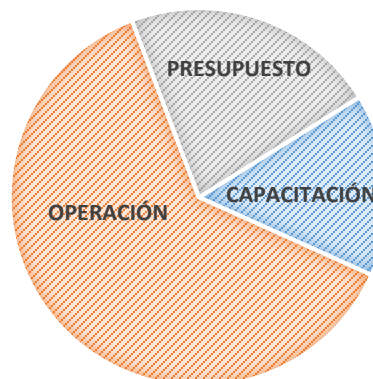


Estas fuentes de información sugieren, tomando en consideración las limitantes descritas en el primer apartado, un nivel de violencia considerable y una ciudadanía que percibe inseguridad de forma generalizada. Permiten un nivel de entendimiento superficial de cómo funciona el sistema de justicia penal en la entidad. Muestra de esto es que la propia SETEC, mediante su metodología de evaluación, calificó a Morelos con un nivel Alto de implementación para el NSJP. Si consideramos que el NSJP comenzó a entrar en operación en Morelos desde 2008, las cifras de homicidios e inseguridad deberían mostrar desde entonces un declive, lo cual lamentablemente no ha sucedido hasta ahora.

#### d. Medios de comunicación

Por último, la información recabada por IMCO respecto de las problemáticas reportadas por los medios de comunicación locales, indica que en Morelos durante el periodo de 2012 a 2016, las mayores dificultades se encontraron relacionadas con la operación del NSJP. Es decir, Morelos enfrenta con frecuencia desafíos en el día a día de la operación del NSJP, en la manera en que los diversos actores desempeñan sus funciones durante la investigación de los delitos y el desarrollo de las audiencias. En segundo lugar, los medios reportan presiones por limitantes presupuestarias y, tercero, se hace manifiesta la falta de capacitaciones adecuadas.

¿Qué dicen los medios del NSJP en la entidad?



Es en este contexto como Morelos ha emprendido diversas acciones a lo largo de los años. Destacan:

- La construcción de un nuevo edificio destinado al Instituto de Defensoría Pública<sup>29</sup>,
- La modernización de las instalaciones de la Fiscalía General<sup>30</sup>,
- Tres cuarteles estratégicos para el Mando Único<sup>31</sup>,
- La Academia de Estudios Superiores de Seguridad<sup>32</sup>,
- Adquisición de 200 patrullas y dos helicópteros<sup>33</sup>,
- La certificación de 5,836 elementos policiacos<sup>34</sup>, y
- La impartición de 6,761 cursos sobre el NSJP, destacando el Programa Internacional de Asistencia para Entrenamiento en Investigación Criminal<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> PO 5172 de 26 de marzo de 2014

<sup>30</sup> PO 5260 de 4 de febrero 2015

<sup>31</sup> PO 5172 de 26 de marzo de 2014, <http://www.cesmorelos.gob.mx/>

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> PO 5172 de 26 de marzo de 2014, <http://morelos.gob.mx/?q=prensa/nota/inaugura-graco-ramirez-academia-de-estudios-superiores-en-seguridad>

A pesar del esfuerzo que ha realizado la entidad, el presente análisis buscará puntualizar con base en evidencia empírica dónde están los retos del NSJP que han impedido avanzar en la mejora de la calidad de la justicia penal mexicana.

### III. Análisis jurimétrico

Este análisis permite evaluar la calidad del funcionamiento de los sistemas de impartición de justicia a partir del funcionamiento de todos los elementos con los que opera (normativos, humanos, institucionales y económicos), desde una perspectiva sistémica.

A partir del contexto detallado con base en la información que hoy se encuentra disponible, se determinó que aplicando esta metodología se generarían dos grandes objetivos. El primero, información novedosa que permita responder las preguntas correctas para entender la calidad del funcionamiento del sistema de justicia penal mexicano, entre otras, si es que con la transición del viejo al nuevo procedimiento de justicia penal ha habido una mejora. Y el segundo, hacer un análisis que permita entender las causas y no las consecuencias de un problema que no es exclusivo de Morelos, sino de todo el país, la ausencia de una justicia penal eficaz y eficiente.

#### III.1 Información

El aspecto más relevante de un análisis que busque resultados útiles está en la calidad de información que se tenga disponible o, como en este trabajo ocurrió, se genere. Para lograrlo se requirió desarrollar herramientas de evaluación que permitieran evaluar todos aquellos insumos que le entidad piloto permitió revisar, con base en el marco legal aplicable y que a continuación se describen:

- a) **Fuente de información empírica:** Se refiere a expedientes criminales, es decir, carpetas de investigación y averiguaciones previas tanto para el sistema tradicional como para el nuevo sistema respectivamente y que comprende el periodo 2005 a 2015, para los delitos de homicidio y robo. Estos expedientes se encontraban totalmente concluidos.

- b) Conocimientos básicos y percepción:** Una entrevista que se realice a los servidores públicos que operan el NSJP (defensores públicos, agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y de seguridad pública y peritos), así como encuestas a ciudadanos que hayan sido usuarios del sistema penal (víctimas u ofendidos, testigos, imputados o sus familiares).

Ambas variables, la empírica y la perceptiva, aseguran un diagnóstico objetivo e integral sobre cómo funciona el sistema penal y cuáles son sus áreas de oportunidad a partir de la evidencia documentada y de sus operadores.

Para evaluar la primera fuente de información se desarrollaron dos tipos de herramientas de análisis. Por una parte, se efectuó un análisis sistémico del marco jurídico vigente en materia penal y de derechos humanos, con el fin de generar esquemas de evaluación para cada uno de los siguientes supuestos a analizar:

- a) Viejo Sistema:** Averiguaciones previas (periodo 2005-2008) para delitos de:
- Robo
  - Homicidio
- b) Nuevo Sistema:** Carpetas de investigación (periodo 2008-2015) para delitos de:
- Robo
  - Homicidio

El universo de expedientes criminales a analizar abarcó un periodo de 10 años (2005-2015), lo que permitió contar con casos sustanciados bajo las reglas del sistema de justicia tradicional o mixto que estuvieron vigentes en Morelos hasta 2008 y bajo el esquema del NSJP. Lo anterior nos brindó la oportunidad de realizar un comparativo entre cuáles han sido, más allá de los cambios normativos, las diferencias en la manera de investigar los delitos y el impacto que esto tiene sobre el resultado final. Aunado a que permitió determinar aspectos como, entre otros, qué tipo de prácticas del viejo sistema prevalecen en la investigación ministerial de los delitos bajo el NSJP.

Este conjunto de matrices de evaluación calificó la calidad del desarrollo de la procuración justicia (investigaciones de los agentes del Ministerio Público) a partir de elementos que, con independencia del tipo de delito, son requisitos procesales que no pueden faltar en una



adecuada integración. Desde la recepción de la noticia criminal (denuncia/querrela) hasta la determinación última del caso, ya sea por medio del Ministerio Público (acción penal, reserva/archivo temporal del caso, no ejercicio de la acción penal, etc.) o de una autoridad jurisdiccional (auto de vinculación a proceso, auto de libertad, sentencia de primera o segunda instancia, o amparo).

Cabe destacar que estas herramientas de análisis ponen especial atención en la investigación a cargo del Ministerio Público, de peritos y policías ministeriales, toda vez que el indicador de confianza ciudadana muestra que ese es el eslabón más débil de la cadena de justicia penal.

En el caso de la segunda fuente de información, se elaboraron cuestionarios para la práctica de entrevistas anónimas a servidores públicos en contacto directo con el NSJP, en los que se introdujeron preguntas relacionadas con su nivel de conocimientos y capacitación, así como sobre su percepción entorno al funcionamiento del sistema de justicia penal y los retos que enfrenta.

Por último, se elaboraron encuestas para ser aplicadas a ciudadanos que hayan sido usuarios del sistema penal, donde se incluyeron interrogantes sobre el nivel de satisfacción de su experiencia y su percepción sobre el actuar de los servidores públicos.

## IV. Evidencia generada

### IV.1 Sistematización de datos

De la aplicación de las herramientas de análisis antes descritas, el equipo de trabajo compuesto por cinco abogados generó, desde cero, una base de datos de más de medio millón de celdas que generaron información útil que describe el funcionamiento del Viejo y Nuevo Sistemas de Justicia Penal en Morelos. Este esfuerzo se traduce en 42,666 celdas generadas por mes o 1,402 celdas por día. En concreto, la base de datos describe lo siguiente:

- a)** Análisis de un total de 811 expedientes en materia penal (8,030 hojas de datos recabadas):
- Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)
    - Robo: 554
    - Homicidio: 83
  - Viejo Sistema de Justicia Penal (VSJP)
    - Robo: 118
    - Homicidio: 56
- b)** Aplicación de entrevistas y encuestas (7,792 hojas de datos recabadas):
- 282 encuestas ciudadanas aplicadas a usuarios del sistema de justicia penal (víctimas u ofendidos, testigos, imputados o sus familiares).
  - 50 entrevistas prácticas a Defensores Públicos del Estado de Morelos.
  - 73 entrevistas prácticas a personal de las Fiscalías Regionales de Morelos (63 agentes del Ministerio Público y 10 peritos pertenecientes a la Coordinación General de Servicios Periciales del estado).
  - 103 entrevistas a policías de investigación y de seguridad pública adscritos a la Comisión Estatal de Seguridad Pública (Mando Único) de la entidad.

## V. Resultados

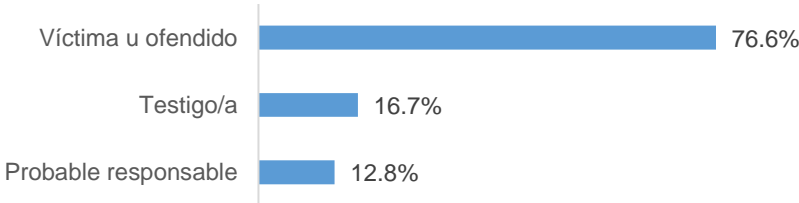
En este apartado se presentan los datos más relevantes obtenidos de las fuentes de información descritas en el apartado que precede. Primero, se exponen los resultados que se enfocan en la percepción de los usuarios y los operadores del sistema de justicia penal (defensores públicos, policías, agentes del Ministerio Público y peritos). Posteriormente se presentarán los resultados que arrojó el análisis de más de 800 expedientes abiertos con motivo de los delitos de robo y homicidio en el siguiente orden: Primero, una comparación entre el viejo y nuevo sistemas de justicia penal en el nivel de cumplimiento de elementos mínimos de todo procedimiento de homicidio o robo deben cumplir; segundo, comparación del nivel de cumplimiento de elementos mínimos que todo procedimiento debe cumplir para los delitos de homicidio y robo en el marco del NSJP; y tercero, algunos aspectos relevantes en el delito de homicidio que se tramita en el NSJP y que no son comparables, dada la naturaleza del homicidio, con el delito de robo.

### V.1 ENCUESTA A 282 CIUDADANOS

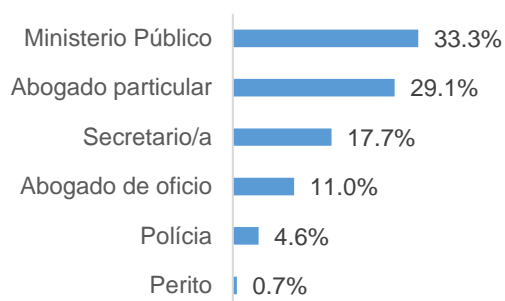
La encuesta anónima fue aplicada a 282 ciudadanos, usuarios del sistema de justicia penal que hayan sido víctima, imputado o testigo. Esta sección da cuenta del trato que los ciudadanos reciben en las agencias del Ministerio Público y a lo largo del proceso penal del que son parte. La percepción de los usuarios es primordial para entender cuál es el impacto de los servicios que proporciona el Ministerio Público, las policías y los servicios pericial de cara al destinatario final, la ciudadanía.

**a) Número de veces ha acudido algún integrante de su familia al Ministerio Público durante 2012 a 2016: En promedio 1.5 veces**

**b) ¿Con qué calidad acudió a la Agencia del Ministerio Público?**



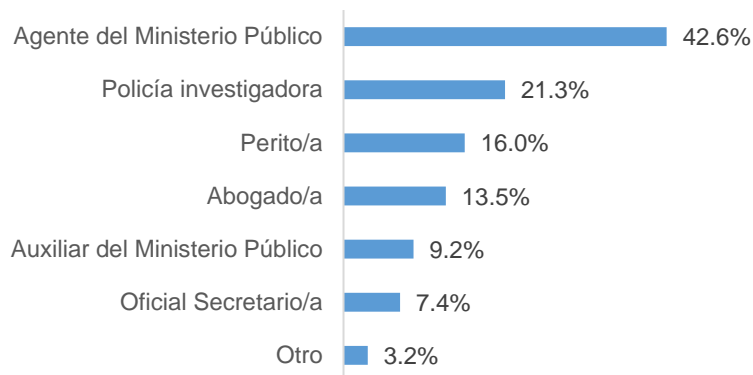
**c) ¿Quién lo asesoró legalmente?**



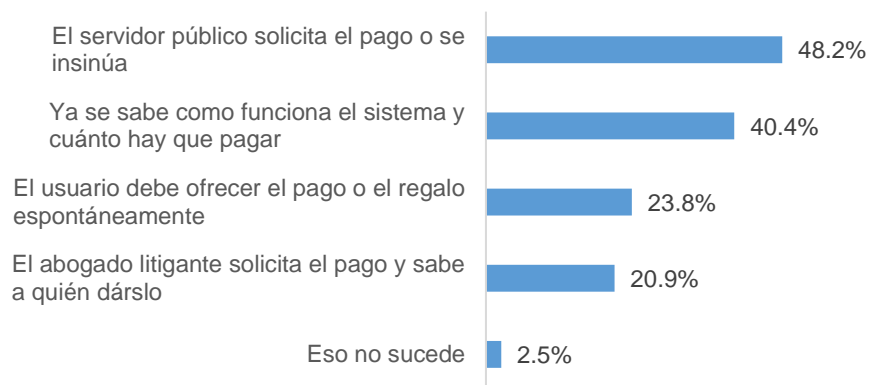
**d) ¿Qué trato recibió?**



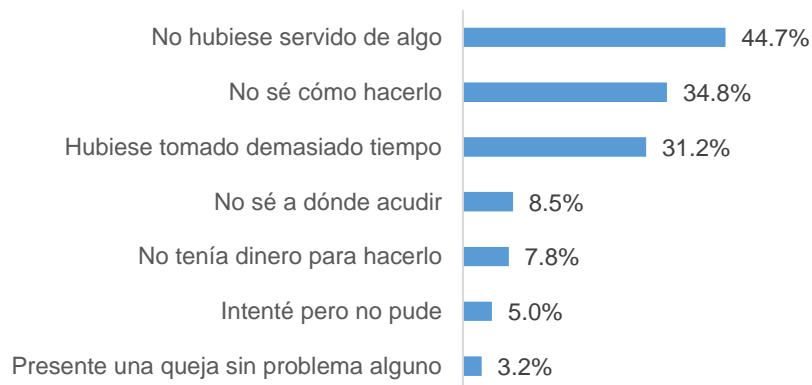
**e) ¿A qué servidor público le tuvo que hacer pagos extra?**



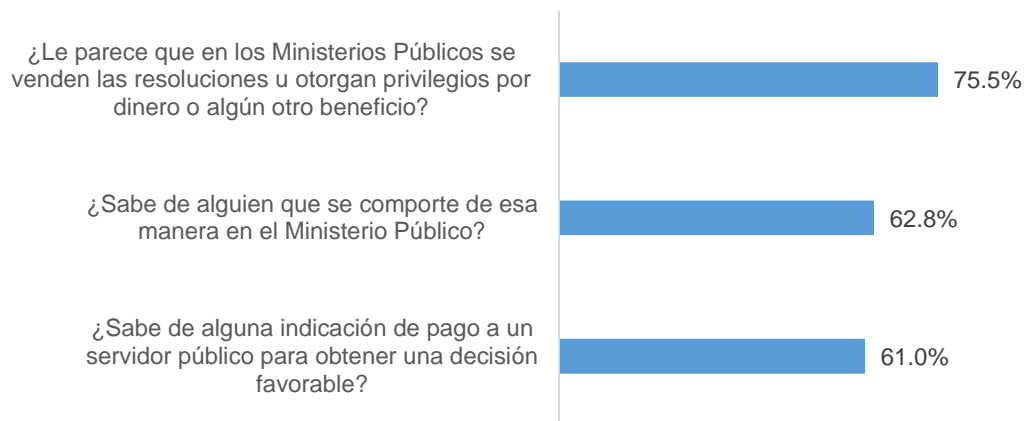
**f) ¿Cómo se paga a un servidor público o se le da un regalo para que haga un servicio o solucionen un problema?**



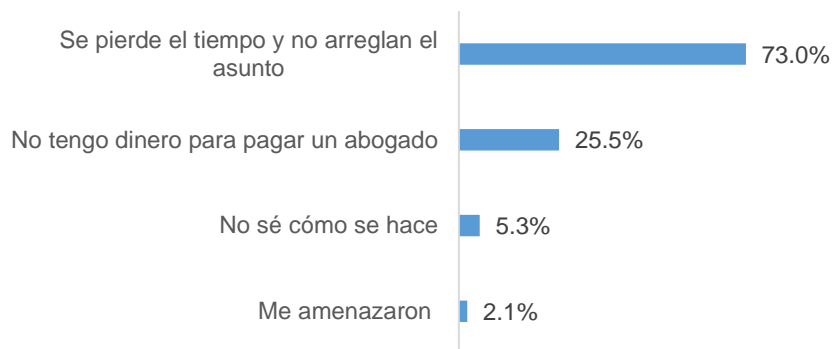
**g) En caso de que hubiera necesitado presentar una queja por alguna inconformidad por el servicio en la Fiscalía:**



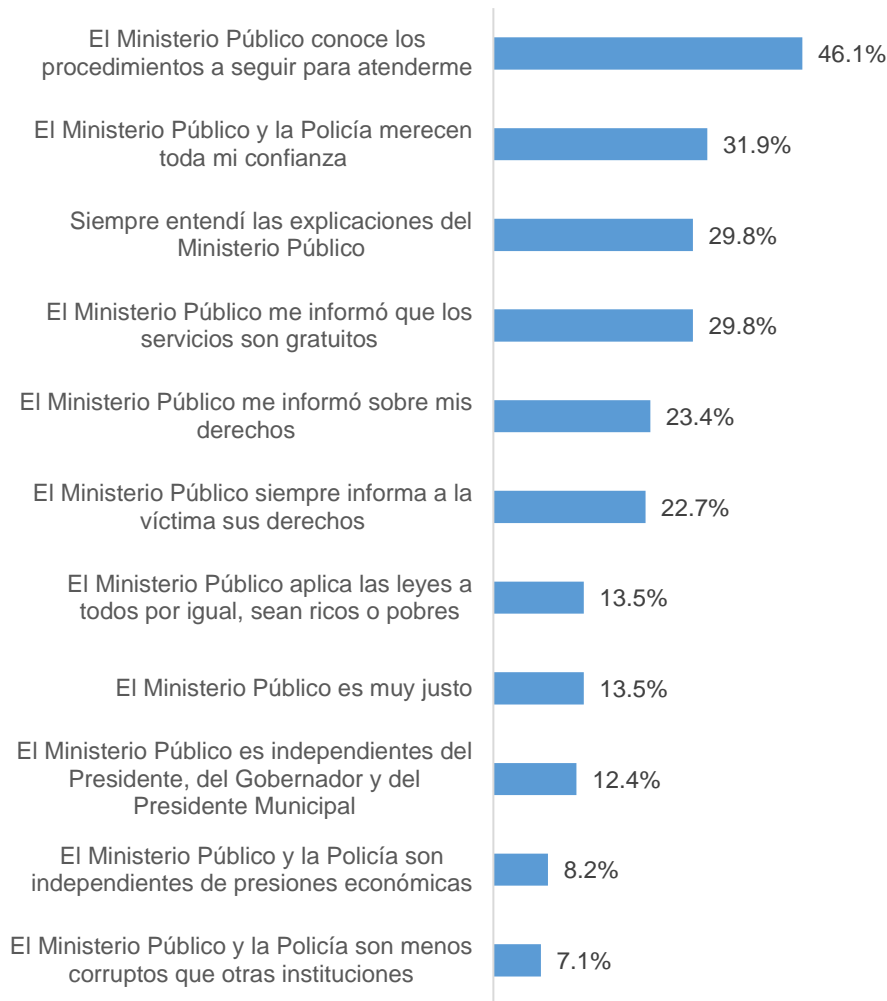
**h) Percepción de los ciudadanos respecto del funcionamiento del sistema penal**



**i) ¿Por qué dejaría de asistir a realizar una denuncia al Ministerio Público?**



**j) ¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones?**



**k)** ¿Cómo calificaría el trato, la rapidez, el profesionalismo, la buena preparación y la eficiencia del Ministerio Público? (1 es la peor calificación, 5 es la mejor calificación): Calificación promedio de 2.3

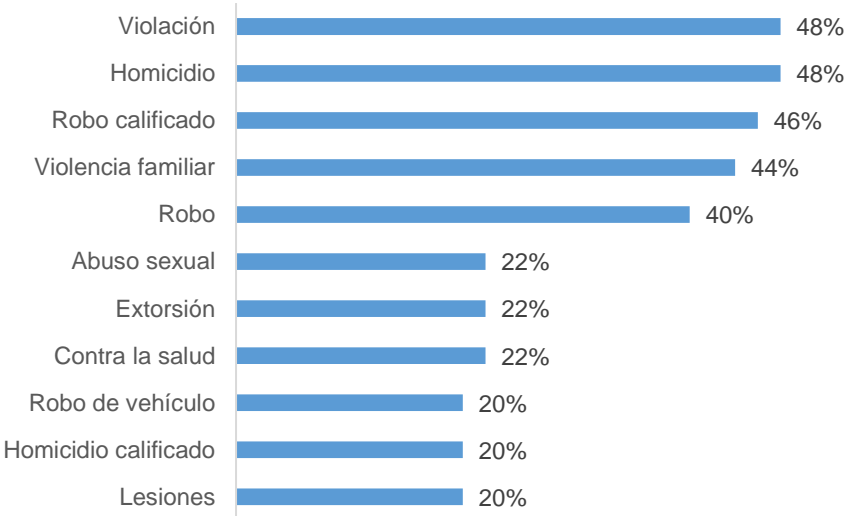
**l)** ¿Qué tan satisfecho quedó con la solución que le dieron a su asunto? (1 es la peor calificación, 5 es la mejor calificación): Calificación promedio de 2.3

## V.2 ENTREVISTA A 50 DEFENSORES PÚBLICOS

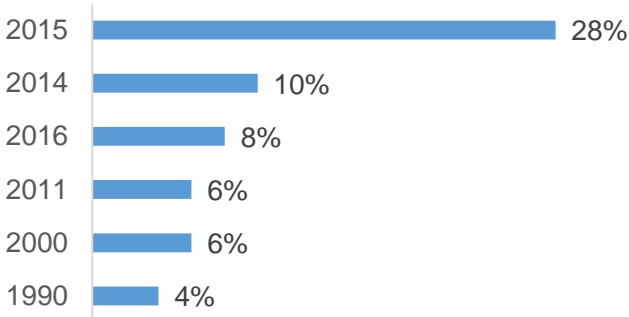
Los defensores entrevistados están adscritos al Instituto de la Defensoría Pública del estado de Morelos. Su función es brindar defensa jurídica de las personas que enfrenten una investigación ministerial o un proceso penal como presuntos culpables.

El ejercicio se dividió en dos secciones. La primera, en un cuestionario de conocimientos básicos. La segunda, una serie de preguntas para conocer su percepción respecto de los principales retos que enfrenta el NSJP para el adecuado desempeño de sus funciones.

- a) El promedio de años que mencionaron tener de experiencia en litigio penal fue de 9.2 años.
- b) Mencione los delitos más frecuentes de los que usted tenga conocimiento



- c) ¿Respecto a delitos de homicidio doloso o robo calificado, de qué año es el expediente en trámite más antiguo que usted atiende?



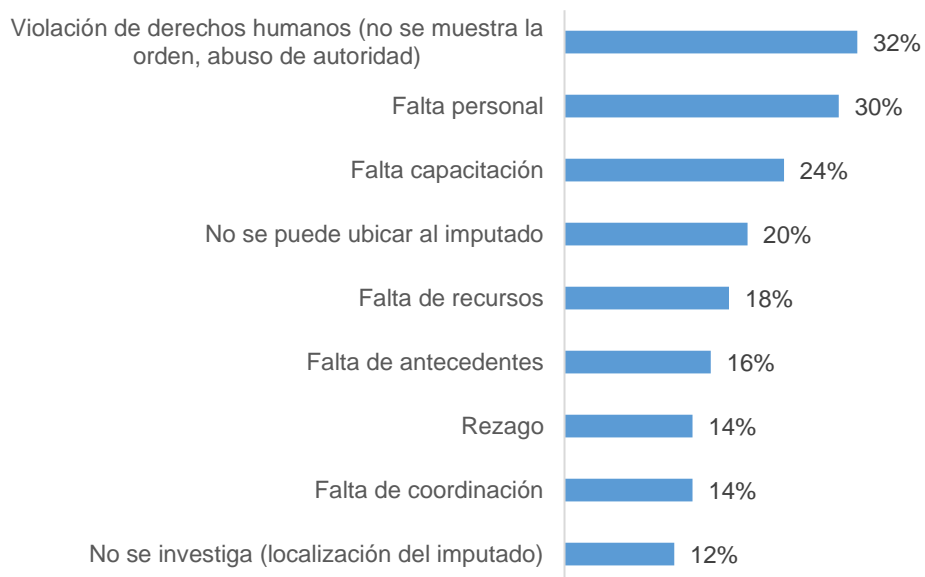
- d) ¿Cuántas horas invierte en promedio en un asunto de robo calificado u homicidio doloso? En promedio respondieron que 3 horas.



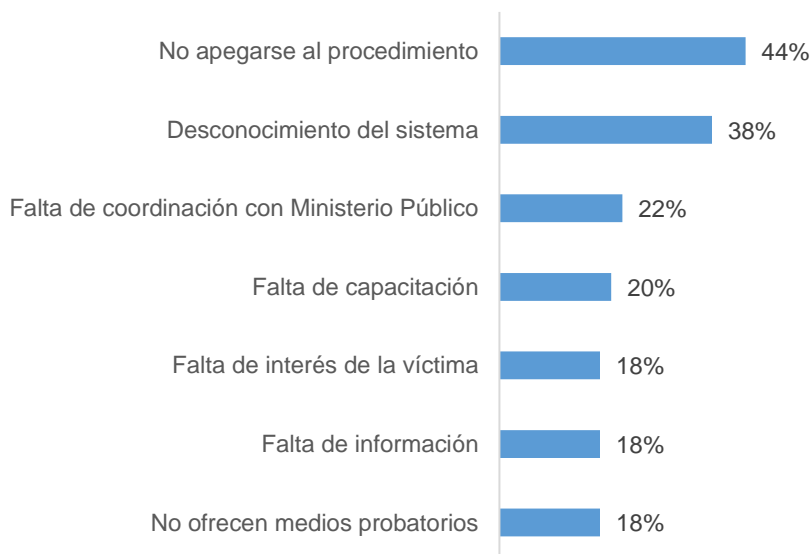
e) ¿Aproximadamente en cuántos expedientes participa al año? En promedio respondieron que en 113 expedientes.

f) ¿Cuáles son las problemáticas identificadas por los Defensores Públicos?

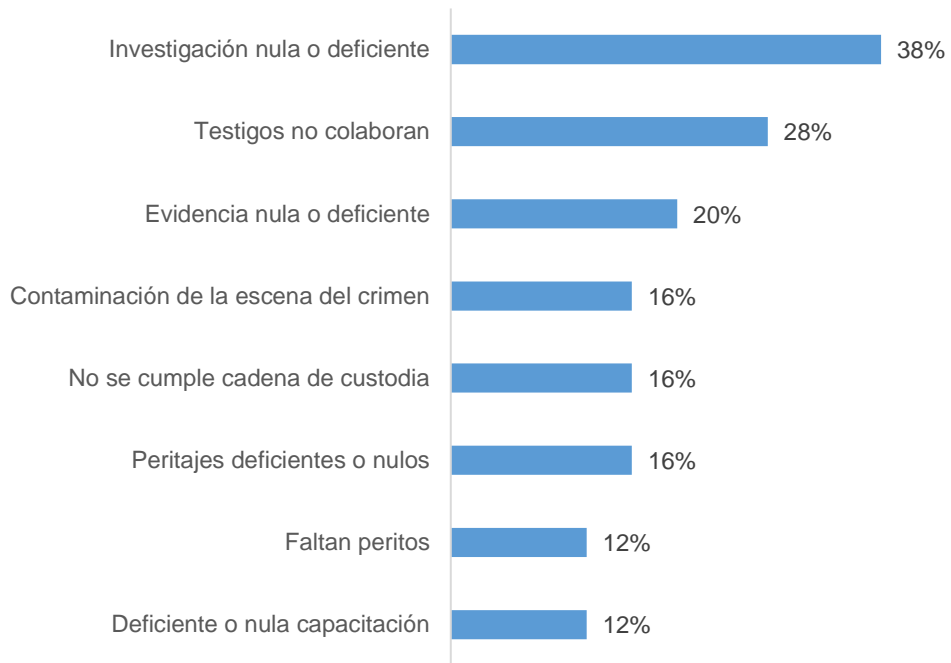
#### Dificultades en la en la ejecución de órdenes de aprehensión



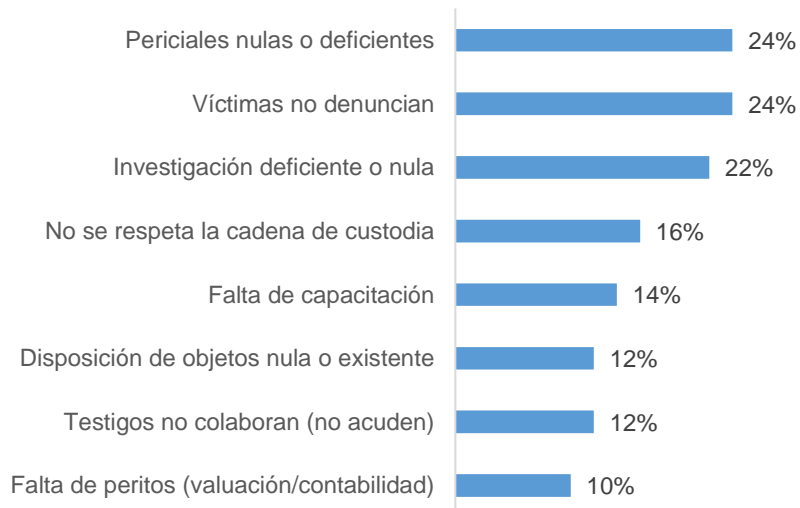
#### Dificultades que enfrenta la coadyuvancia



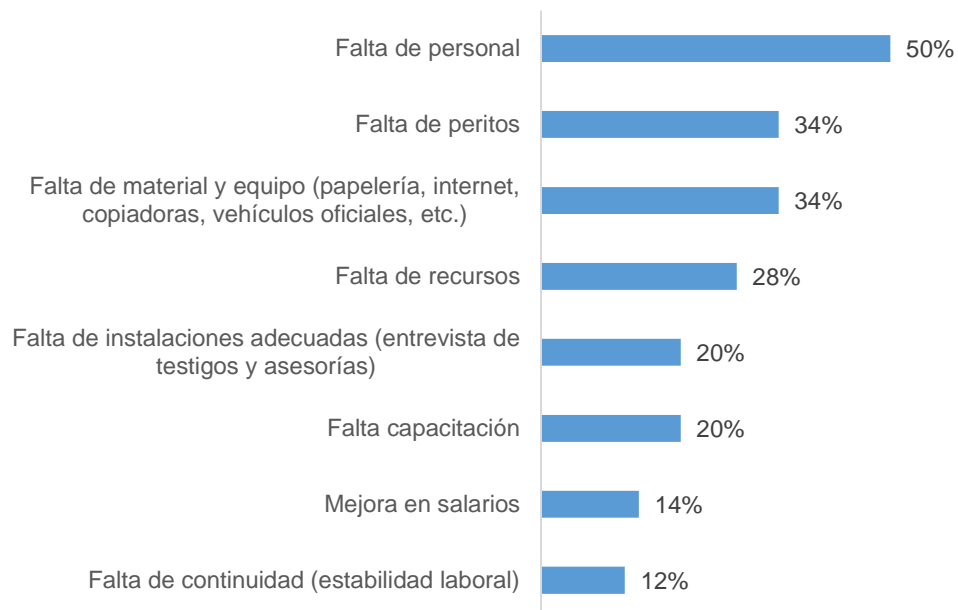
### Dificultades que enfrenta una investigación por homicidio doloso



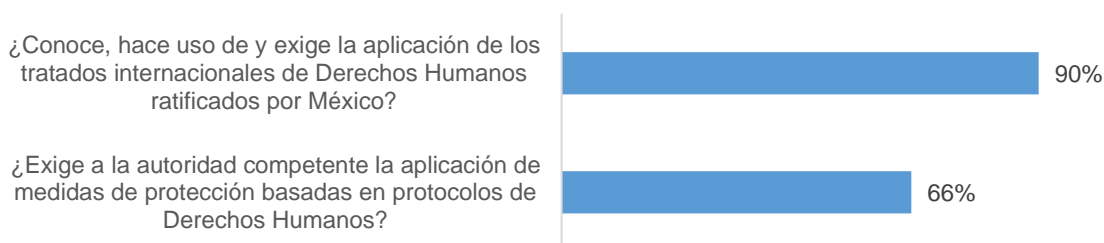
### Dificultades que enfrenta una investigación por robo calificado



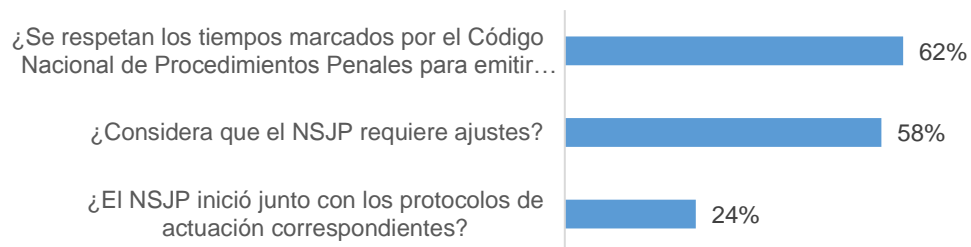
### Dificultades que enfrenta la defensoría pública



### g) Los Defensores Públicos frente a los derechos humanos



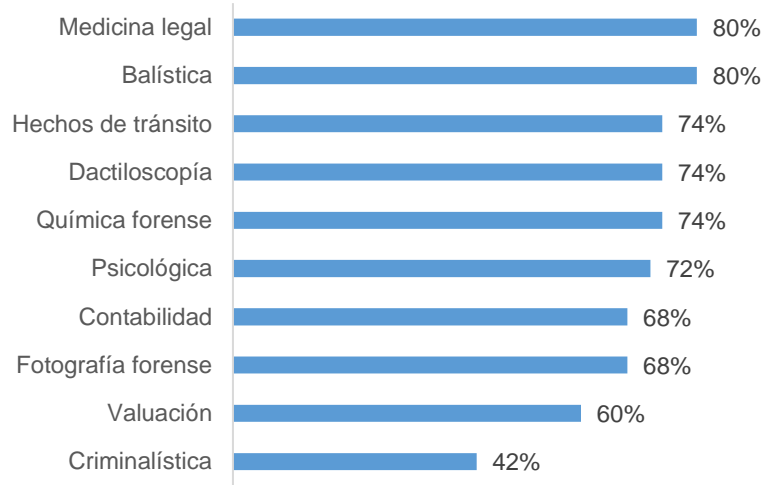
### h) Percepción de los Defensores sobre el NSJP



### i) Nivel de conocimiento sobre el sistema de justicia penal

En este apartado los Defensores Públicos no mostraron tener conocimientos básicos de los principales elementos que determinan la conducción adecuada de una investigación.

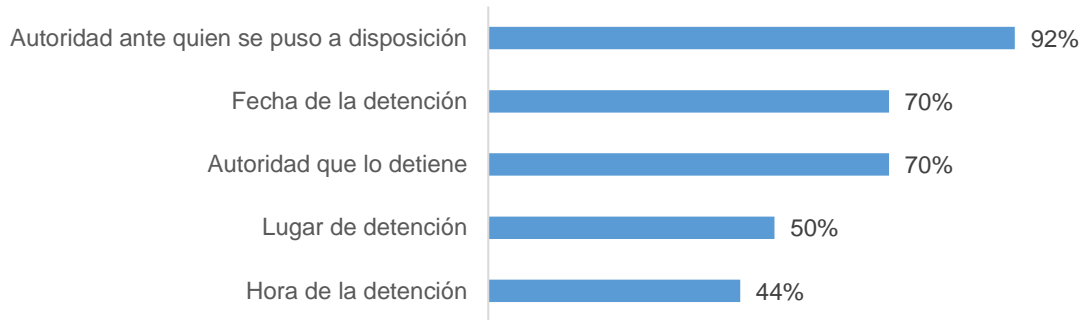
Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de los dictámenes periciales



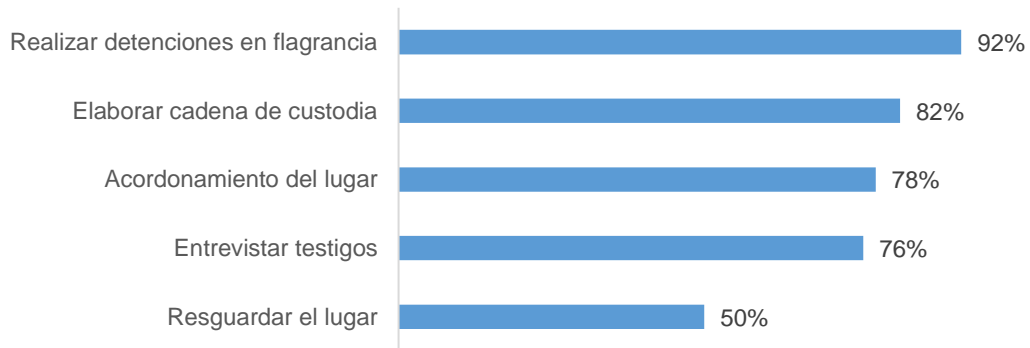
Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de las causales por las que se puede determinar el no ejercicio de la acción penal



Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de los requisitos que debe contener el registro de la detención



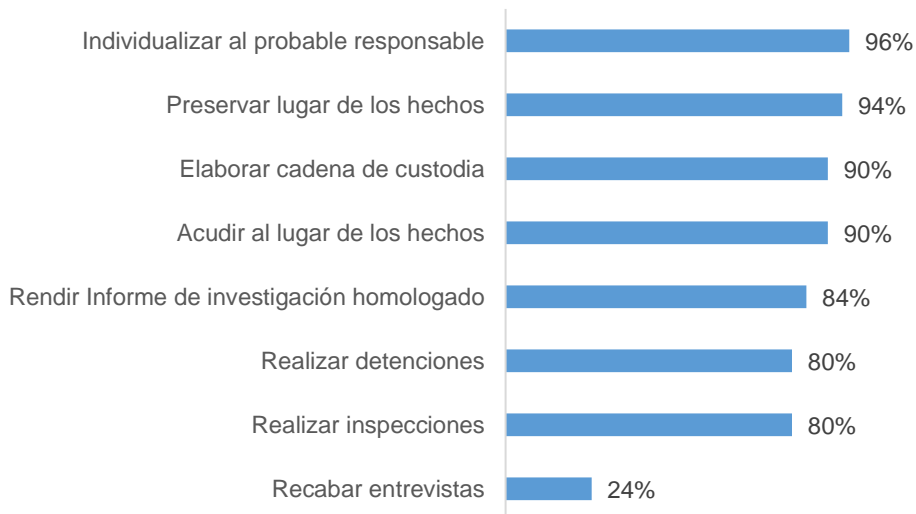
Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de las actuaciones más importantes de los primeros respondientes (policías)



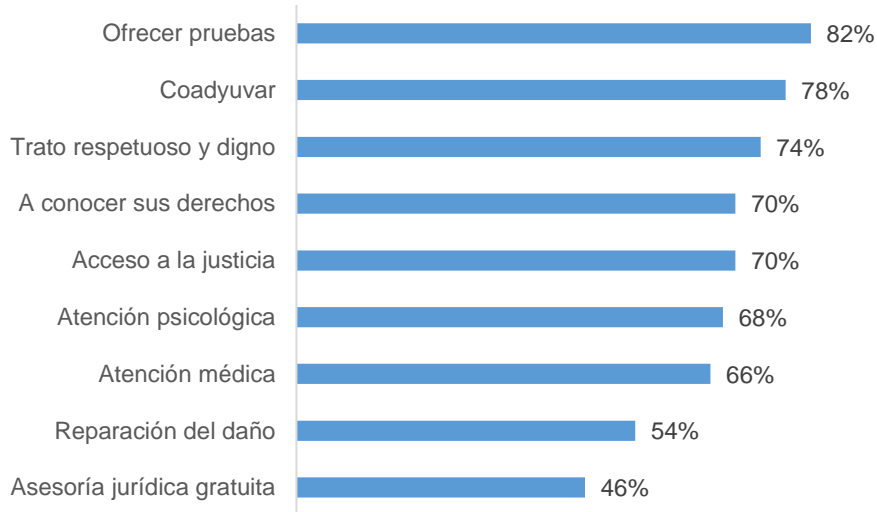
Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de las principales actividades del Ministerio Público



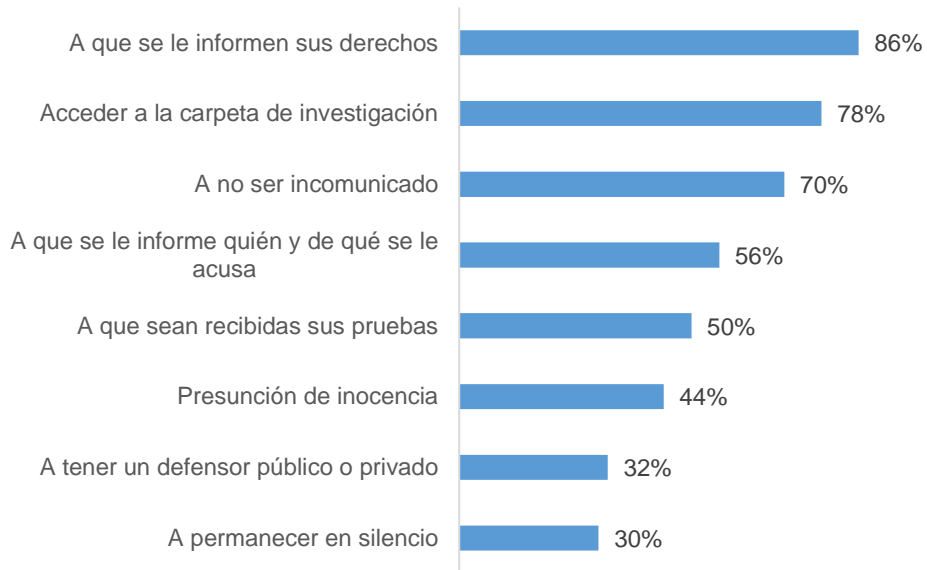
Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de las principales actividades de la Policía investigadora



Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de los derechos de la víctima



Porcentaje de Defensores que mostraron no tener conocimiento de pleno de los derechos del probable responsable



## j) Percepción de los Defensores Públicos sobre la Fiscalía de Morelos

### Obstáculos que enfrenta la Fiscalía en el combate a la violación de derechos humanos



### Acciones exitosas de la Fiscalía para el combate a la violación de derechos humanos

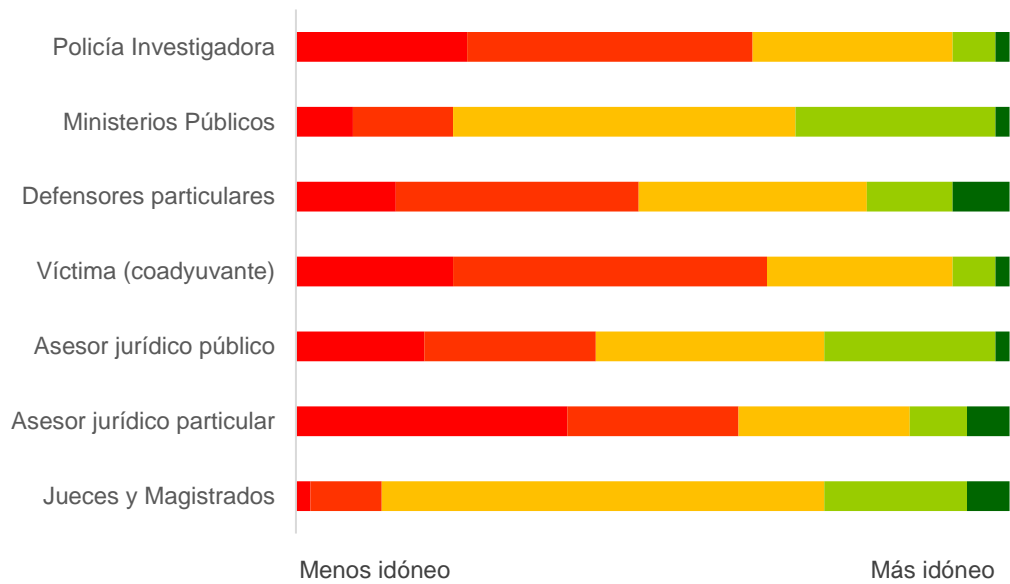




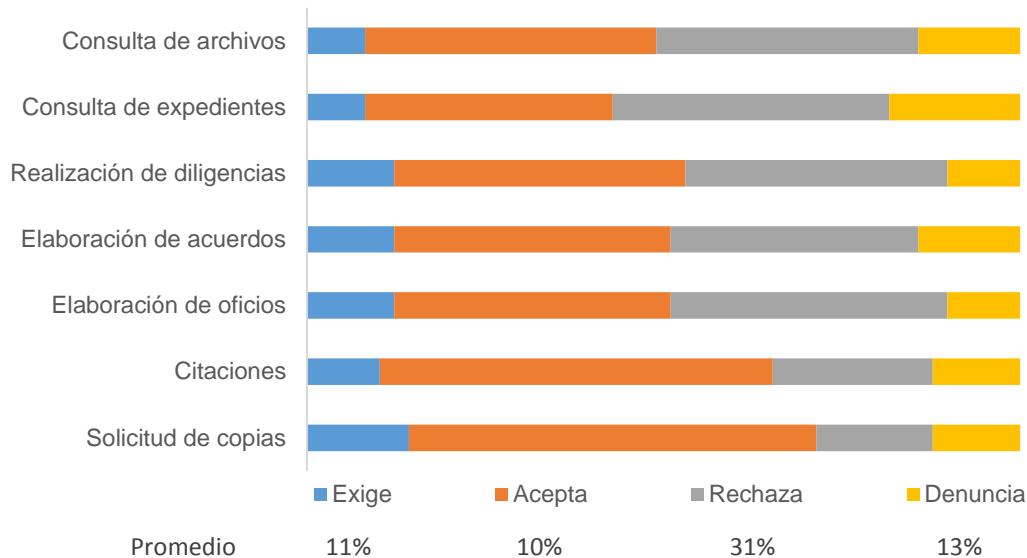
### Causas que ocasionan el rezago en el Ministerio Público



**k) ¿Cuál es el nivel de desempeño de los servidores públicos que intervienen en la impartición de justicia penal?**



**I) ¿Cuál es la actitud del personal de la Fiscalía frente a las dádivas o gratificaciones?**



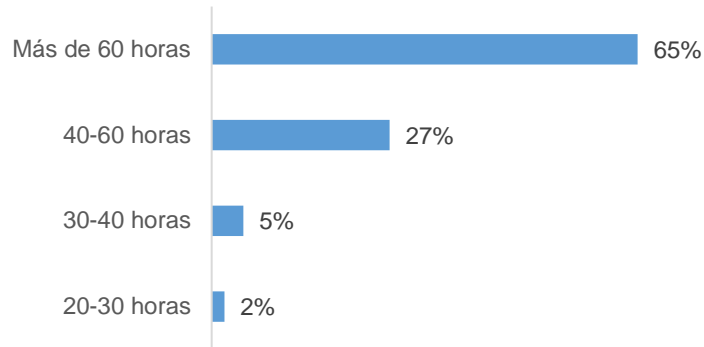
### V.3 ENTREVISTA A 103 POLICÍAS

Las Policías tienen a su cargo las tareas más relevantes para el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal. Desde la recepción de una denuncia, el auxilio oportuno de una víctima, la detención legal de un probable responsable, hasta el correcto procesamiento de la evidencia y el resguardo del lugar de los hechos. Las Policías son determinantes para que una investigación sea eficiente y logre superar los controles judiciales que contempla el NSJP. Este conjunto de entrevistas a policías provenientes de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos (Mando Único) y de la Coordinación General de la Policía Ministerial (policía investigadora) permitió conocer su nivel de preparación y su opinión de los retos que enfrentan en el desempeño de sus funciones.

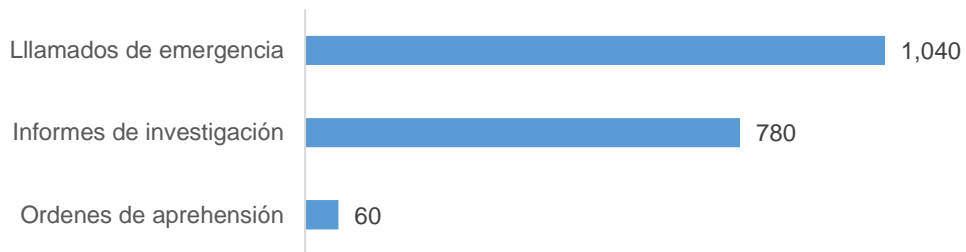
**a) ¿Cuánto tiempo lleva desempeñando su cargo público y cuántos años tiene de experiencia en el área?**

Los policías sí tienen experiencia en el sistema de justicia penal. Mencionaron que en promedio llevan 7.3 años en su cargo y 2.4 años de experiencia en el NSJP

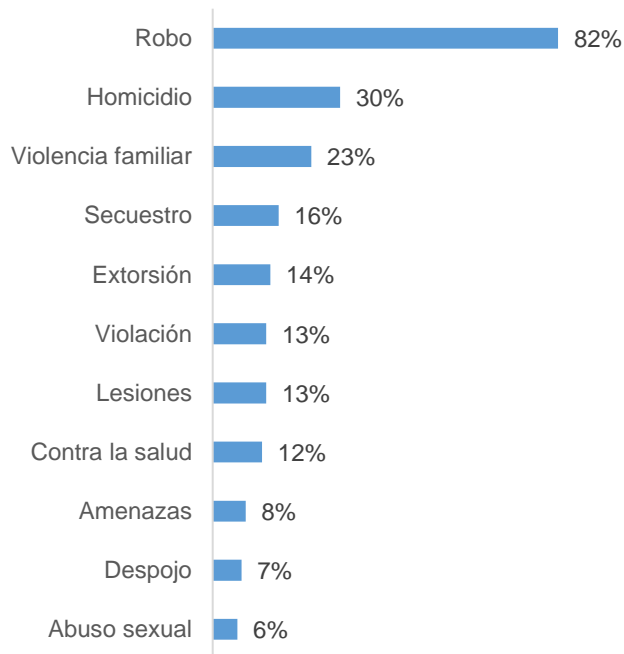
**b) ¿Cuántas horas labora en promedio a la semana?**



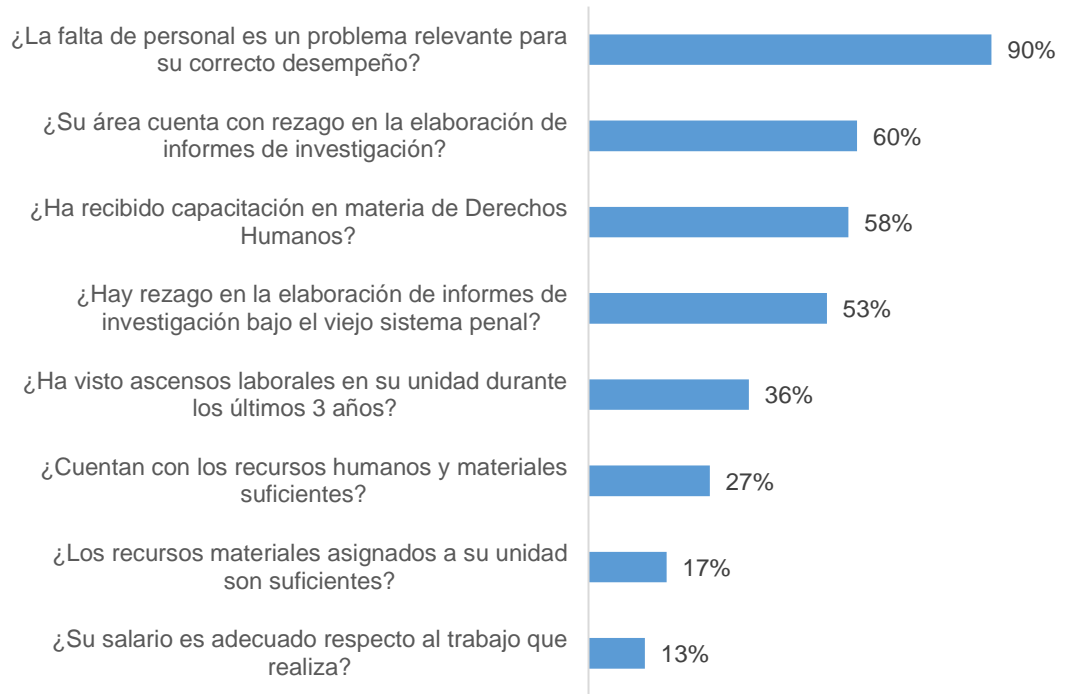
**c) ¿Cuál es el volumen de trabajo que realiza al año?**



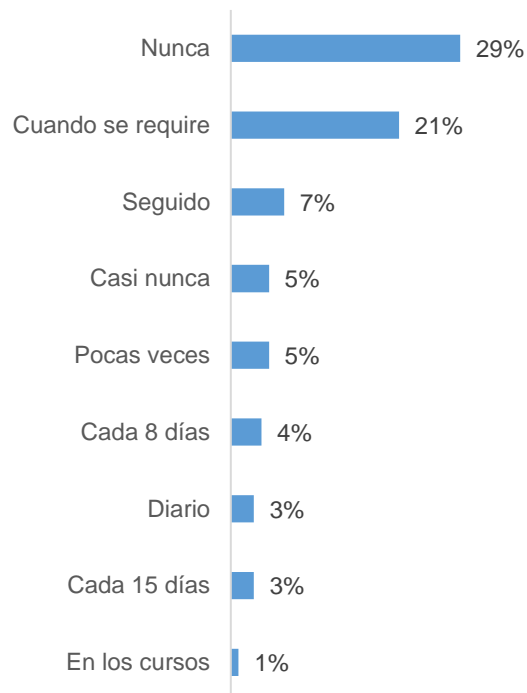
**d) ¿Cuáles son los delitos que con más frecuencia conoce?**



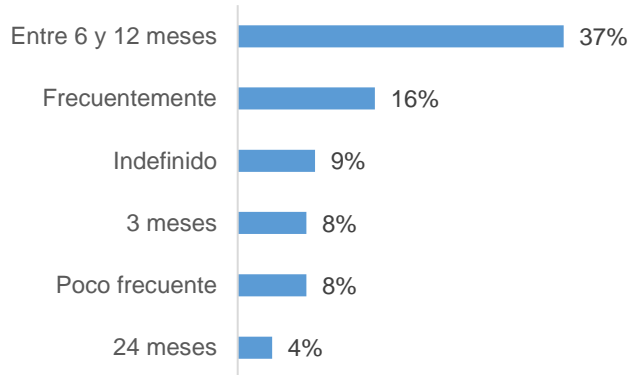
**e) Percepción de las policías respecto de sus condiciones de trabajo.**



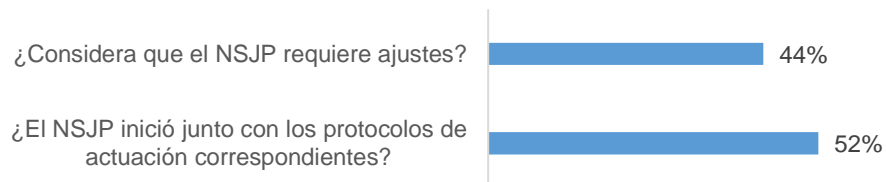
**f) ¿Con qué frecuencia se reúne con el Ministerio Público y/o servicios periciales para establecer líneas de investigación?**



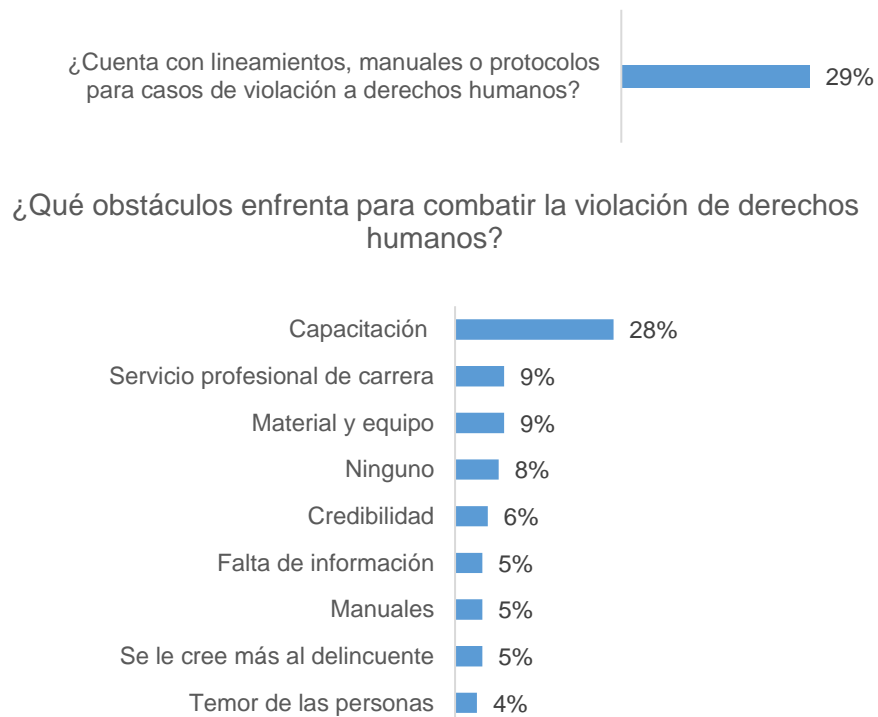
**g) Condiciones de capacitación: ¿cada cuándo recibe capacitación?**



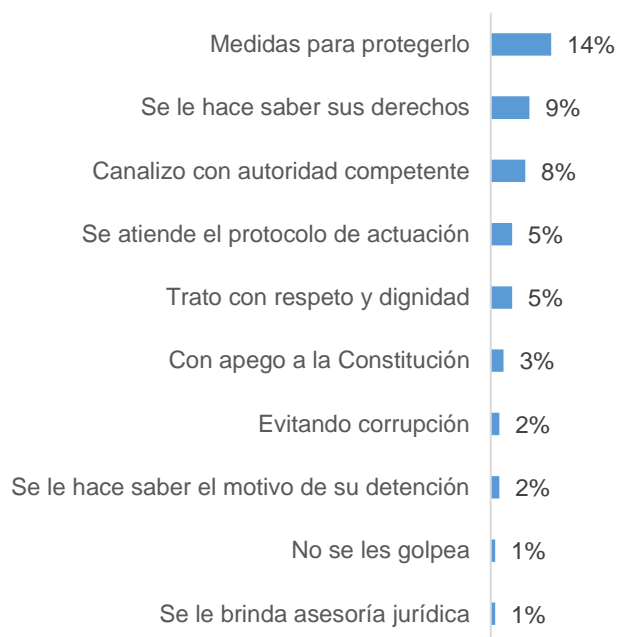
**h) Percepción de las Policías frente al NSJP**



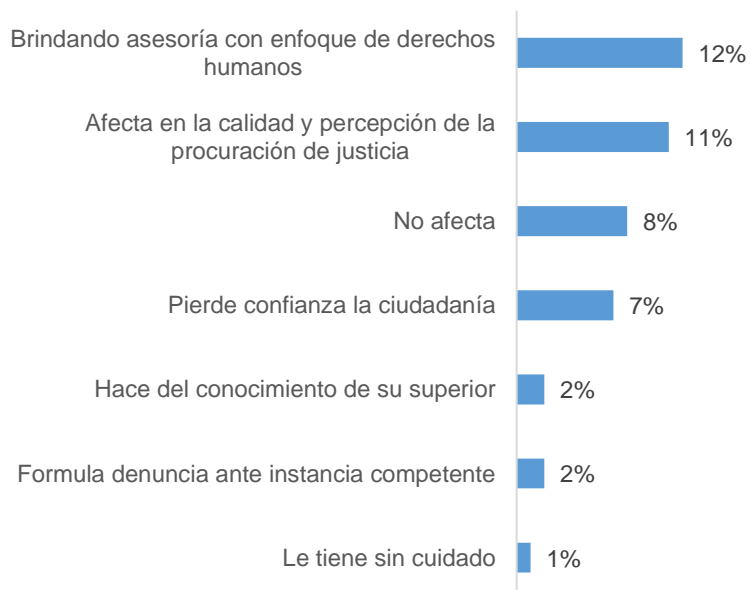
**i) Percepción de las Policías sobre violaciones a derechos humanos**



### ¿Cómo protege los derechos humanos de las personas en situación de desventaja y vulnerabilidad?

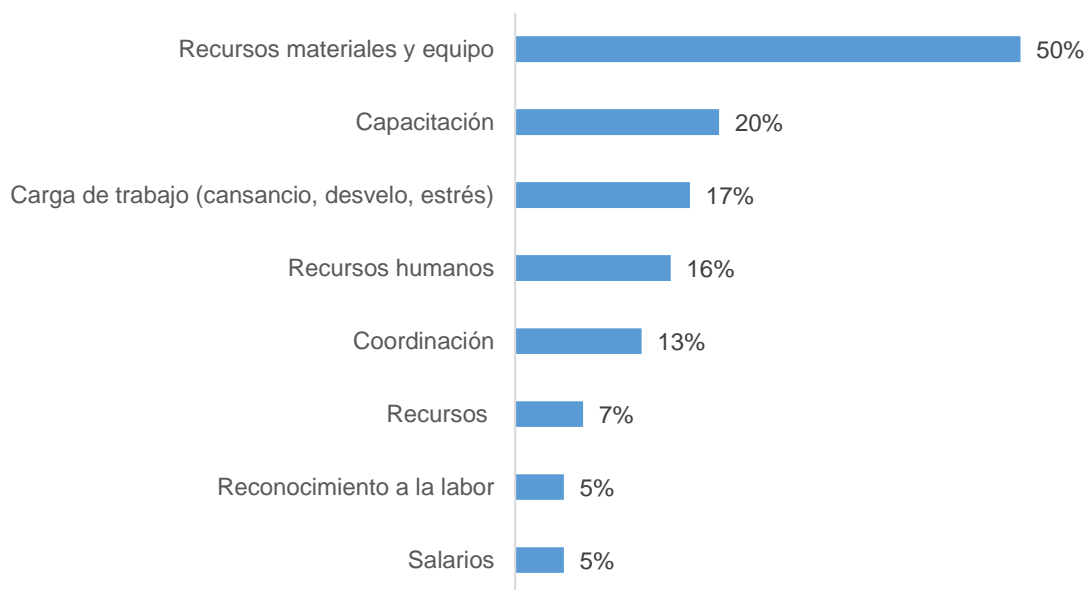


### ¿Cómo le afecta y cómo reacciona ante la violación de derechos humanos?



**j) Diversas problemáticas que perciben las Policías respecto del funcionamiento del sistema de justicia penal**

Causas que impiden un mejor desempeño en su labor



Dificultades que enfrenta la ejecución de órdenes de aprehensión



### Dificultades que enfrenta una investigación por homicidio doloso



### Dificultades que enfrenta una investigación por robo calificado

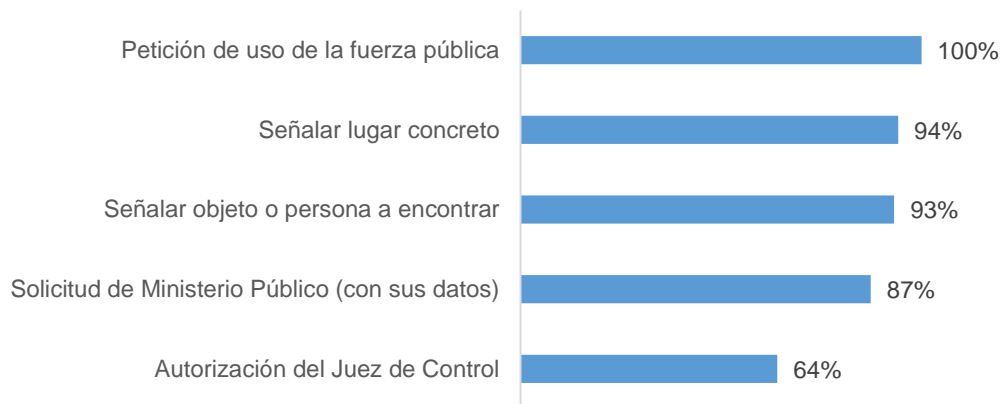




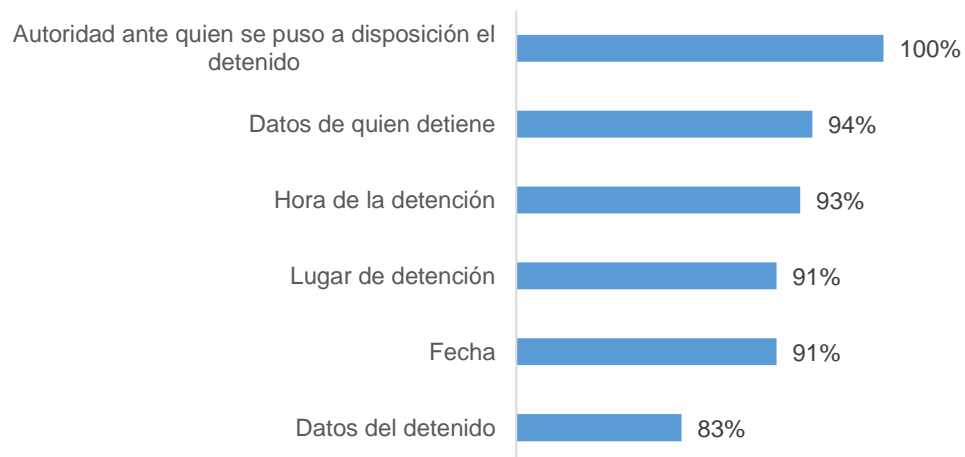
**k) Nivel de conocimiento de las Policías sobre el sistema de justicia penal**

En este apartado las Policías no mostraron tener conocimientos básicos de los principales elementos que determinan la conducción adecuada de una investigación.

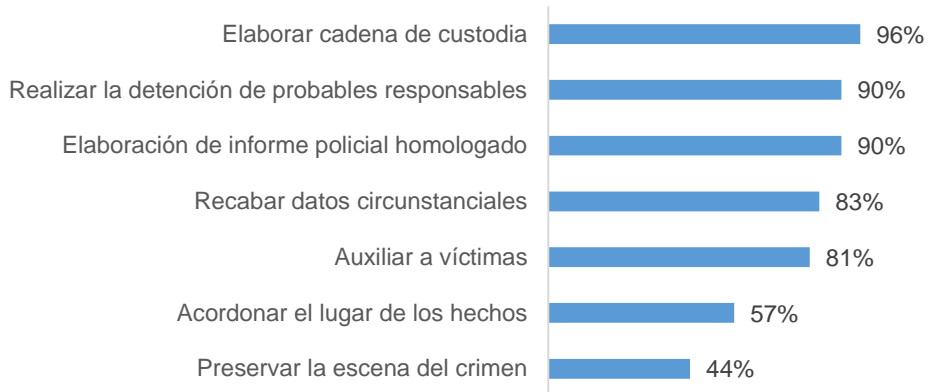
Porcentaje de Policías que mostraron no tener conocimiento de pleno de los principales requisitos para solicitar y ejecutar un cateo



Porcentaje de Policías que mostraron no tener conocimiento de pleno de los principales requisitos que debe contener el registro de la detención



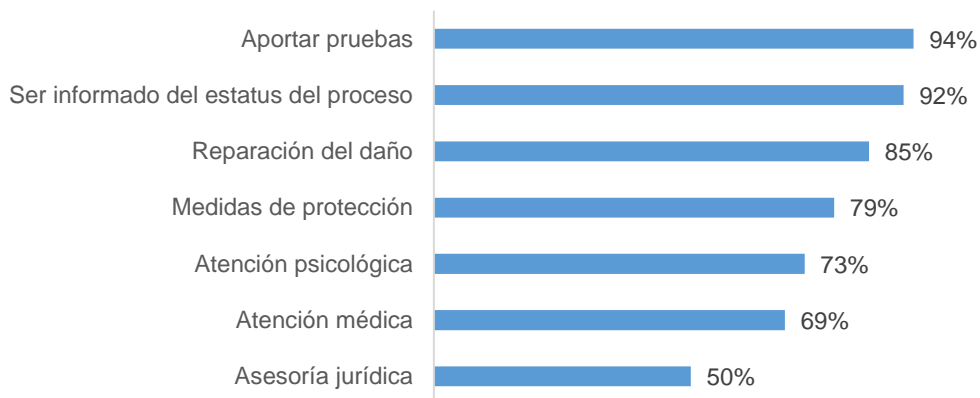
Porcentaje de Policías que mostraron no tener conocimiento de pleno de las actuaciones relevantes de los primeros respondientes



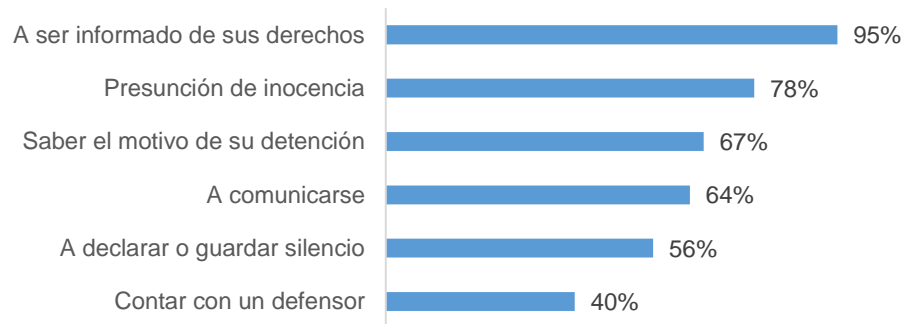
Porcentaje de Policías que mostraron no tener conocimiento de pleno de las actuaciones relevantes de la policía investigadora



Porcentaje de Policías que mostraron no tener conocimiento de pleno de los derechos que le asisten a la víctima u ofendido



Porcentaje de Policías que mostraron no tener conocimiento de pleno de los derechos que le asisten al probable responsable

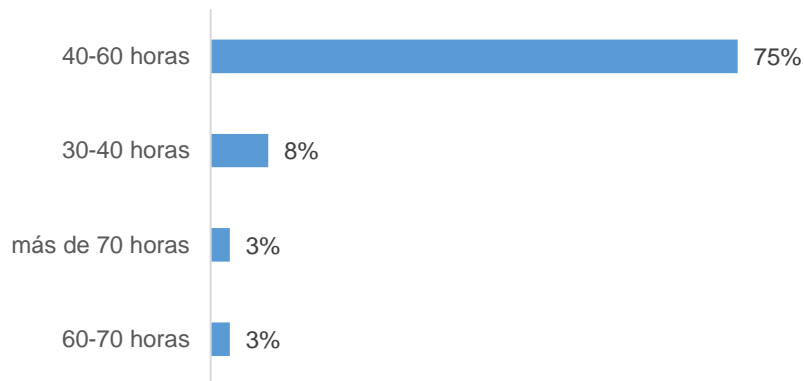


#### V.4 ENTREVISTA A 73 EMPLEADOS DE LA FISCALÍA

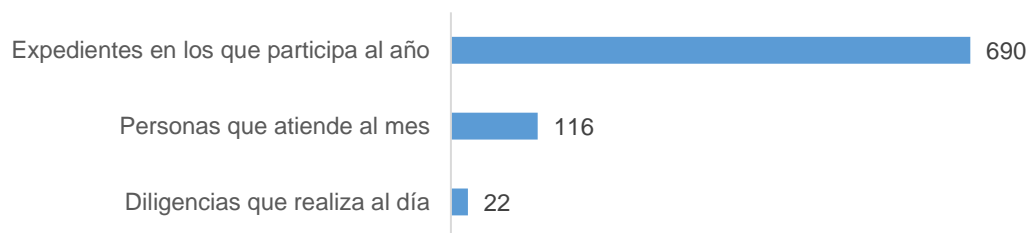
El Ministerio Público tiene la obligación de coordinar a la policía investigadora y a los servicios periciales a fin de lograr recabar los datos de prueba suficientes para sostener sus determinaciones. Por ello, en esta función reside la eficacia de la procuración de justicia. A continuación, se detallarán el nivel de preparación de Ministerios Públicos y peritos, así como su percepción de los principales retos que enfrenta el NSJP.

**a)** ¿Cuánto tiempo lleva desempeñando su cargo público y cuántos años tiene de experiencia en el área? En promedio, respondieron que cuentan con 11.1 años en el cargo y 2.1 años de experiencia con el NSJP.

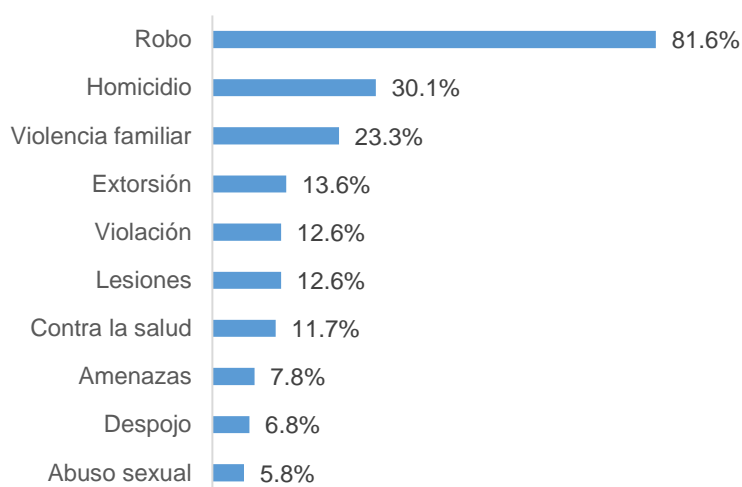
**b)** ¿Cuántas horas labora en promedio a la semana?



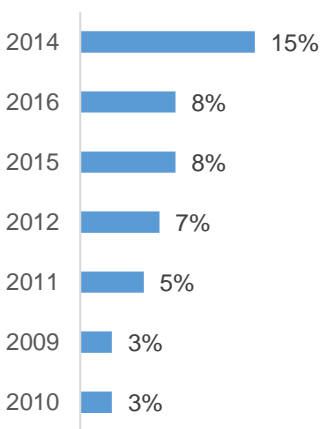
c) ¿Cuál es el volumen de trabajo que realiza?



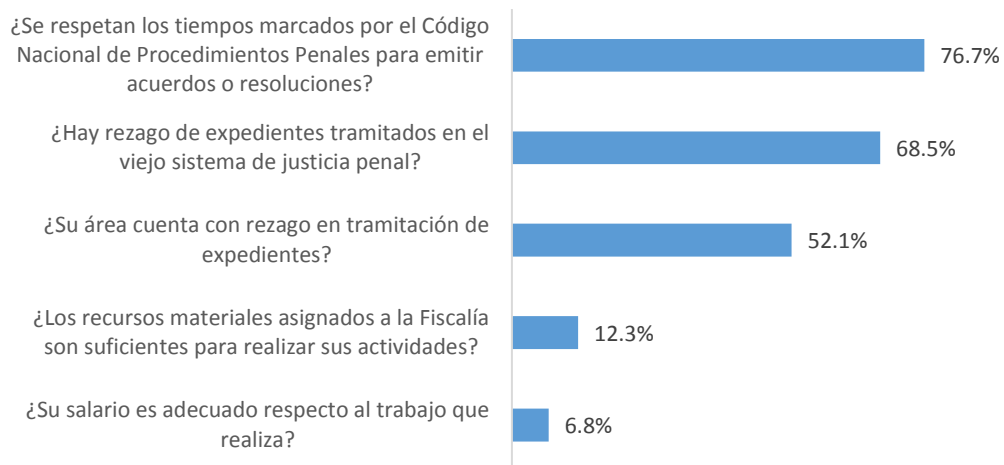
d) ¿Cuáles son los delitos de los que conoce con mayor frecuencia?



e) ¿Respecto a delitos de homicidio doloso o robo calificado, de qué año es el expediente activo más antiguo que tiene a su cargo?



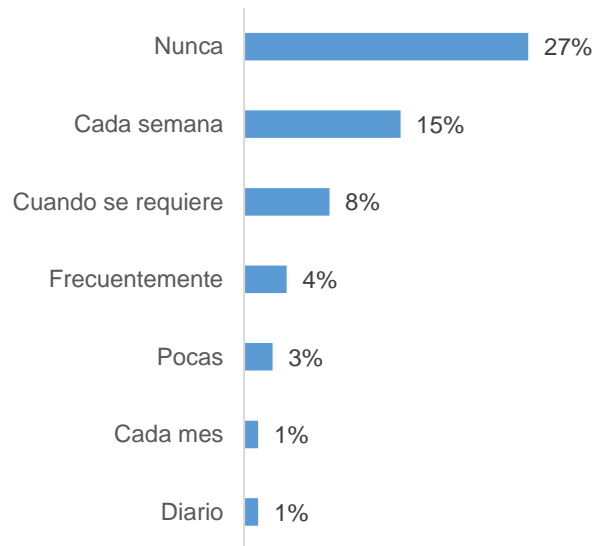
**f) Percepción de los Ministerios Públicos y servicios periciales respecto de sus condiciones de trabajo**



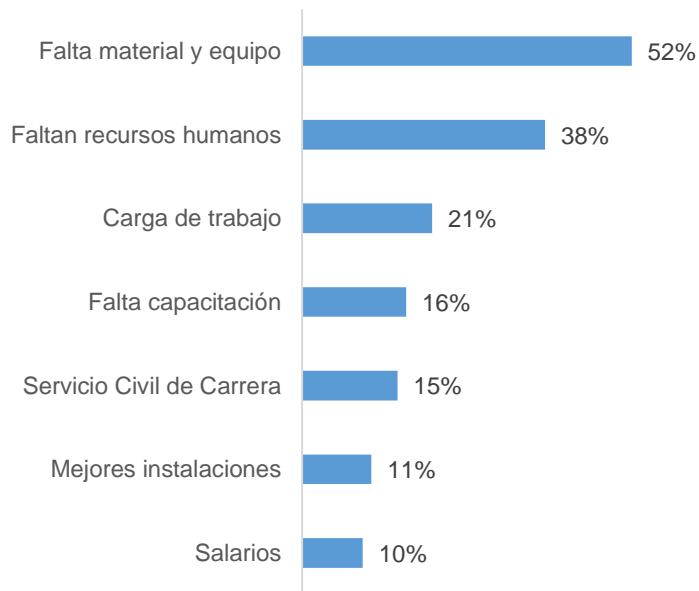
**¿A qué se debe el rezago existente en la Fiscalía?**



¿Con qué frecuencia se reúne el personal de la Fiscalía para homologar criterios?

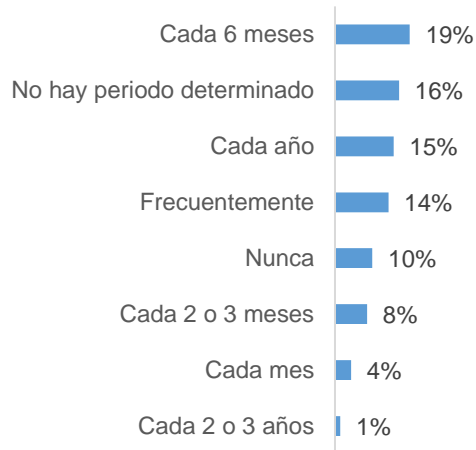


¿Qué causas le impiden un mejor desempeño en su trabajo?

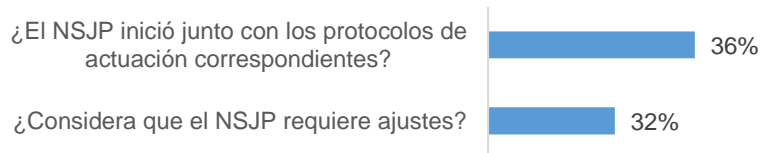


**g) Capacitación recibida:** sólo un 52.1% ha recibido capacitación en materia de derechos humanos.

¿Cada cuándo recibe capacitación?



**h) Percepción de los servidores públicos frente al NSJP**



**i) Percepción de los servidores públicos frente a las violaciones a derechos humanos**



¿Qué obstáculos enfrenta la Fiscalía para combatir la violación de derechos humanos?



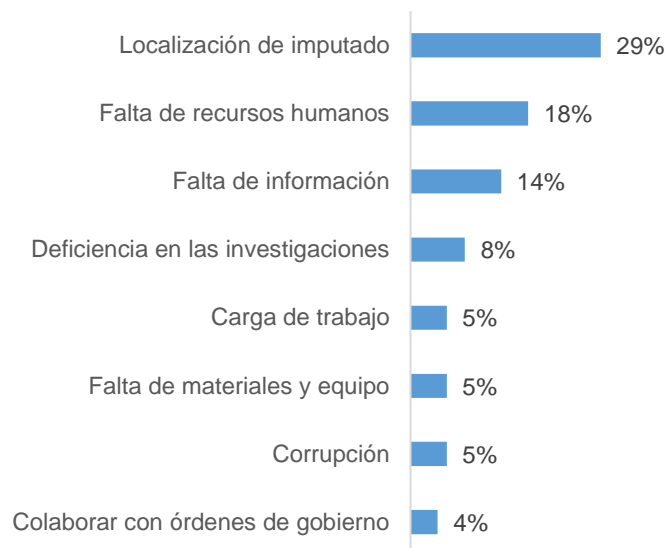
¿Cómo le afecta y cómo reacciona ante la violación a los derechos humanos desde su área de trabajo?



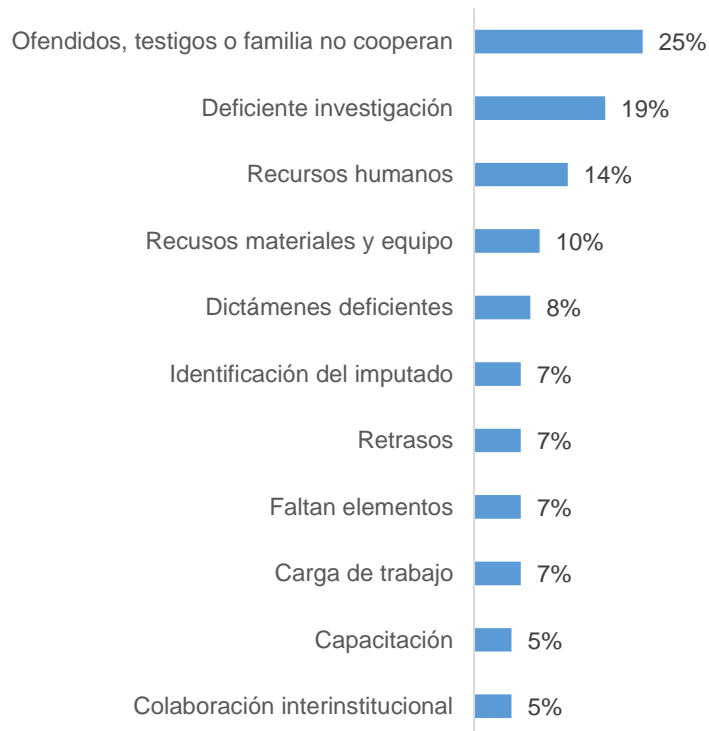


**j) Problemáticas que percibe el Ministerio Público y los servicios periciales**

Dificultades que enfrenta la ejecución de órdenes de aprehensión



Dificultades que enfrenta una investigación de homicidio doloso

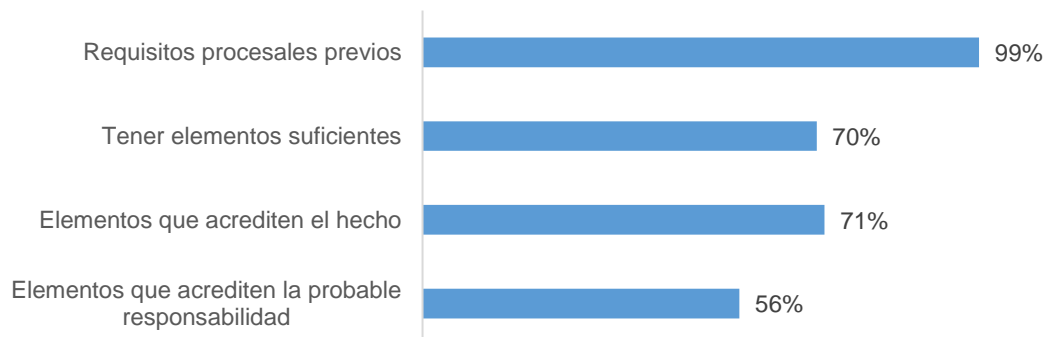


### Dificultades que enfrenta una investigación por robo calificado

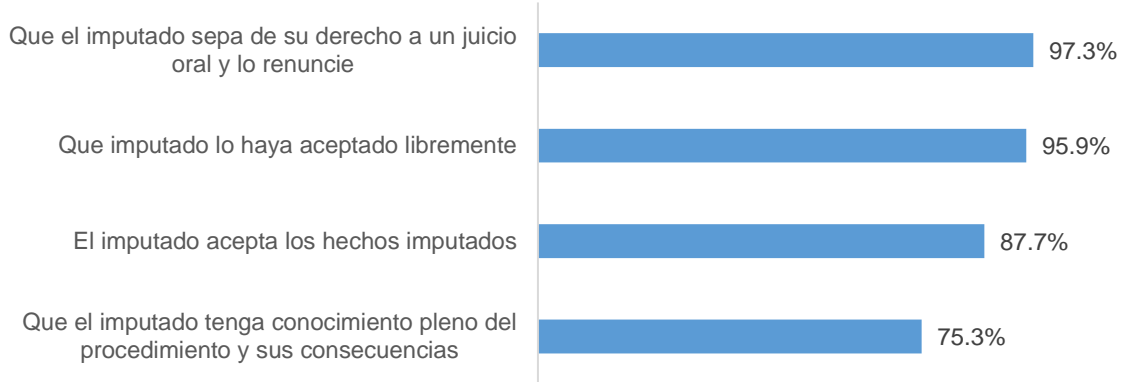


### k) Nivel de conocimientos de los agentes del Ministerio Público y los peritos de la Coordinación de Servicios Periciales (servidores públicos) respecto del NSJP

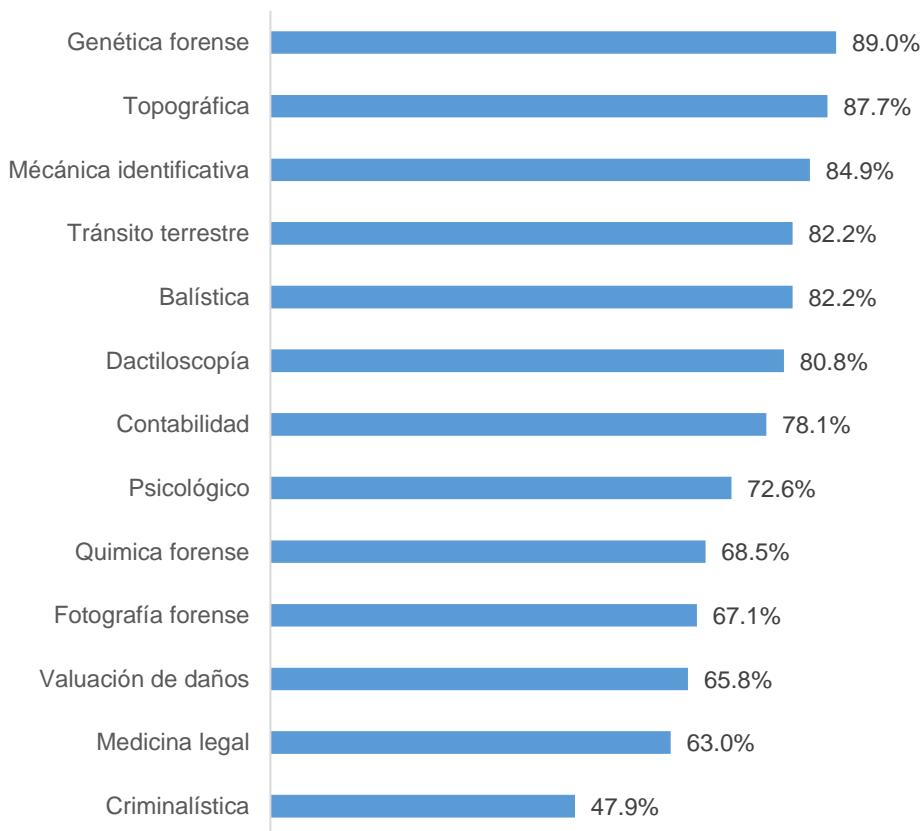
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales requisitos para solicitar la vinculación a proceso del imputado



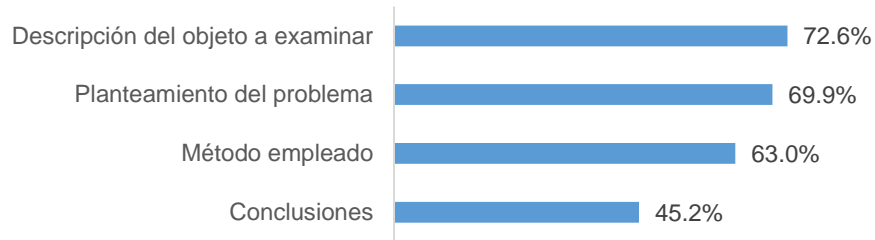
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los requisitos que debe observar el Juez antes de resolver la solicitud de procedimiento abreviado



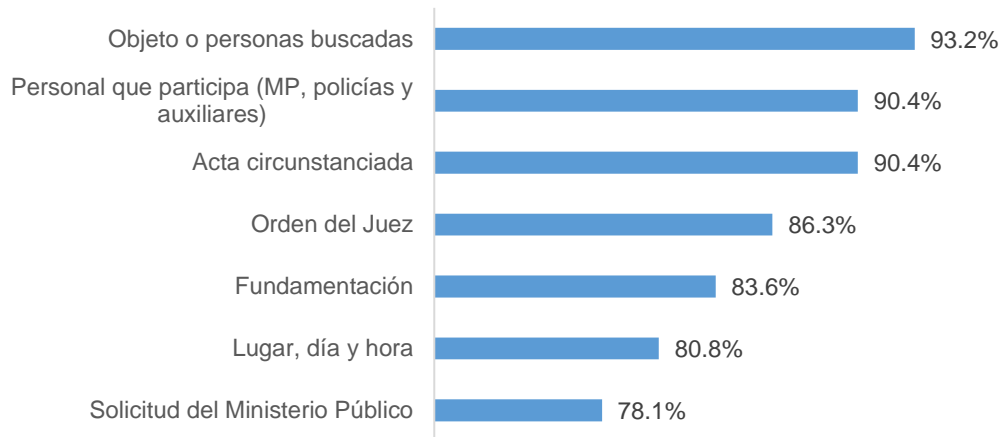
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales dictámenes periciales que pueden solicitarse en una investigación



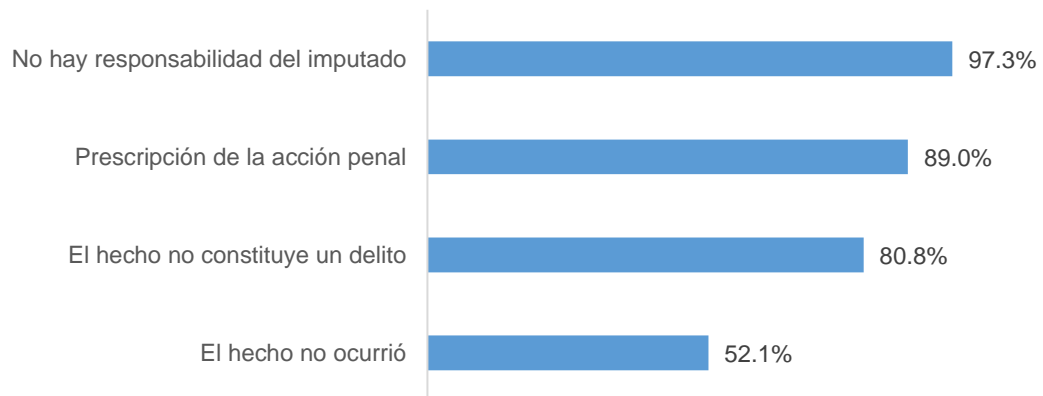
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales requisitos que debe contener un dictamen pericial



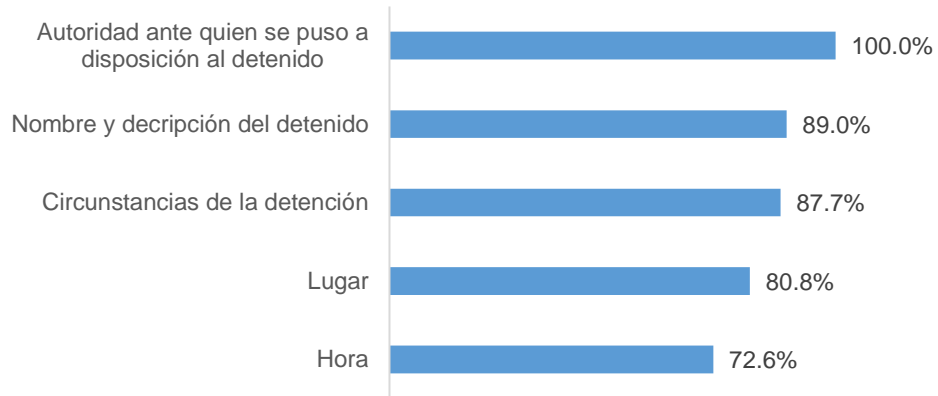
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales requisitos que debe contener la solicitud y ejecución de una orden de cateo



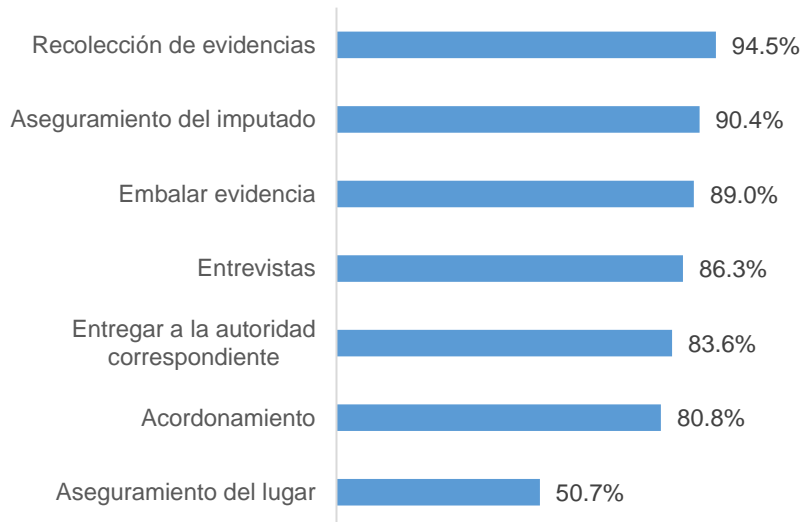
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de las principales causas por las que puede determinarse un no ejercicio de la acción penal (NEAP)



Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales requisitos que debe cumplir el registro de la detención



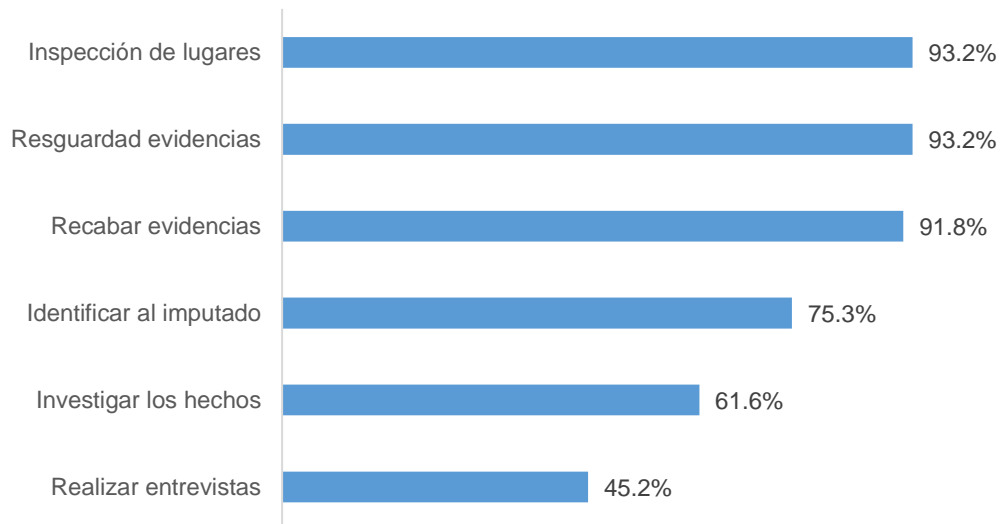
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de las principales actividades de los primeros respondientes



Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de las principales actividades del Ministerio Público



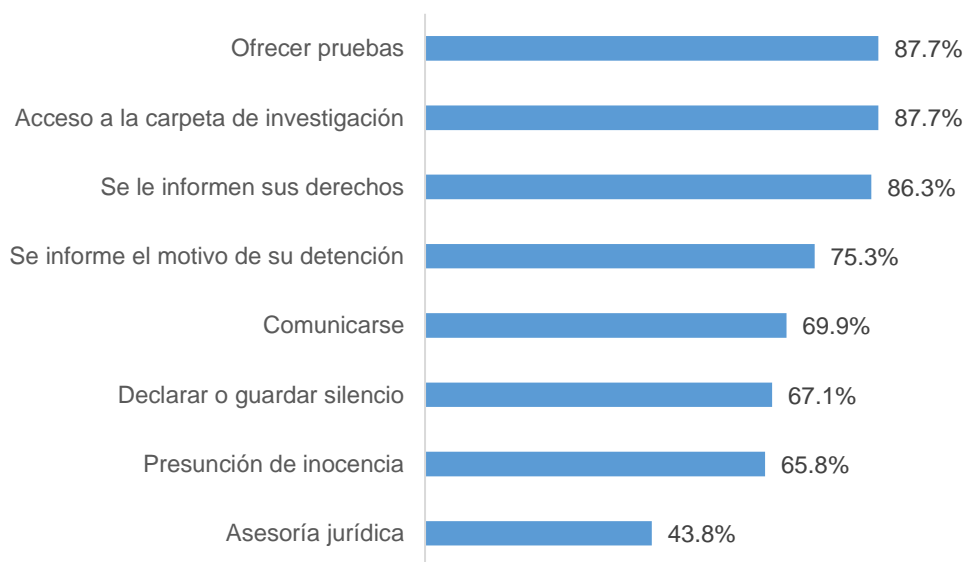
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de las principales actividades de la policía investigadora



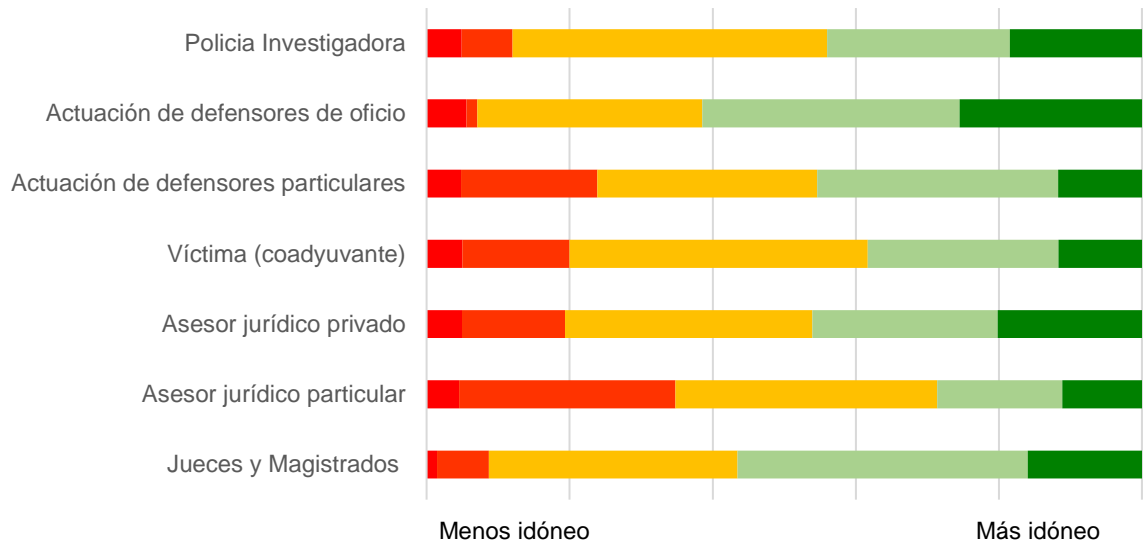
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales derechos que asisten a la víctima



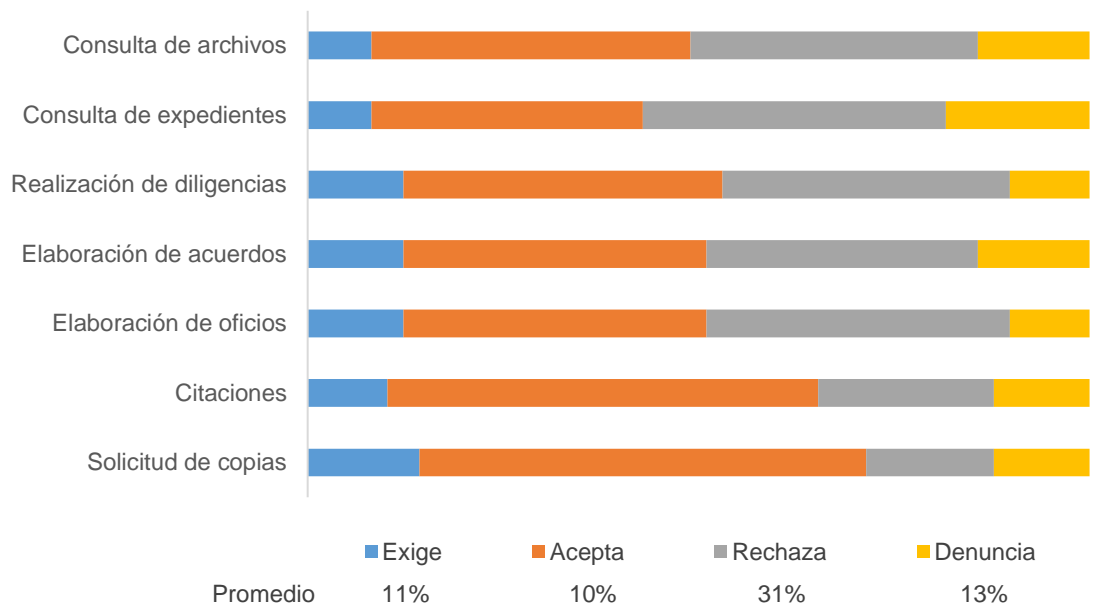
Porcentaje de servidores públicos que mostraron no tener conocimiento de los principales derechos que asisten al imputado



**l) ¿Cuál es el nivel de desempeño de los servidores públicos que intervienen en la impartición y procuración de justicia penal?**



**m) ¿Cuál es la actitud del personal de la Fiscalía frente a las dádivas o gratificaciones?**





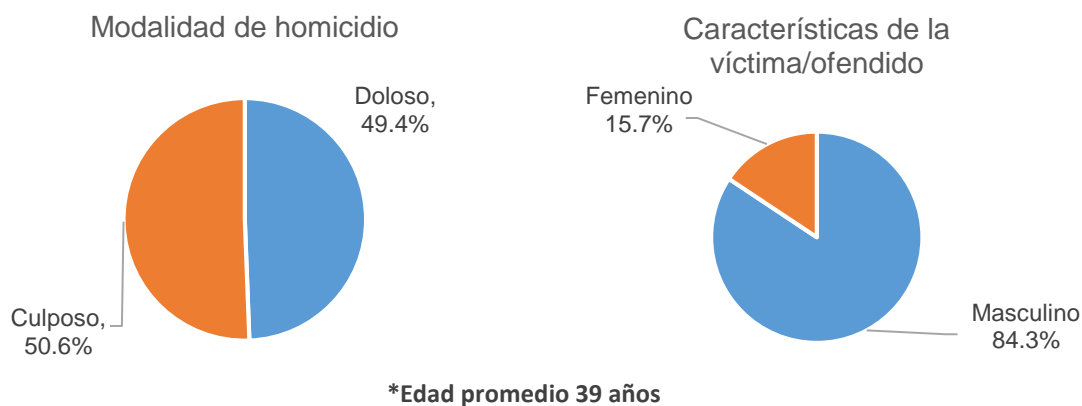
## V.5 Contraste entre el Viejo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal

Esta sección presenta una comparativa entre la actuación de los servidores públicos relacionados con la procuración de justicia penal antes y después de la entrega en vigor de del sistema de justicia penal acusatorio y oral en Morelos, así como del nivel de respeto a los derechos humanos tanto de víctimas como de probables responsables. Primeramente se realiza una comparativa entre ambos sistemas criminales para los delitos de robo y homicidio, y ulteriormente se presenta un análisis detallado del comportamiento del NSJP.

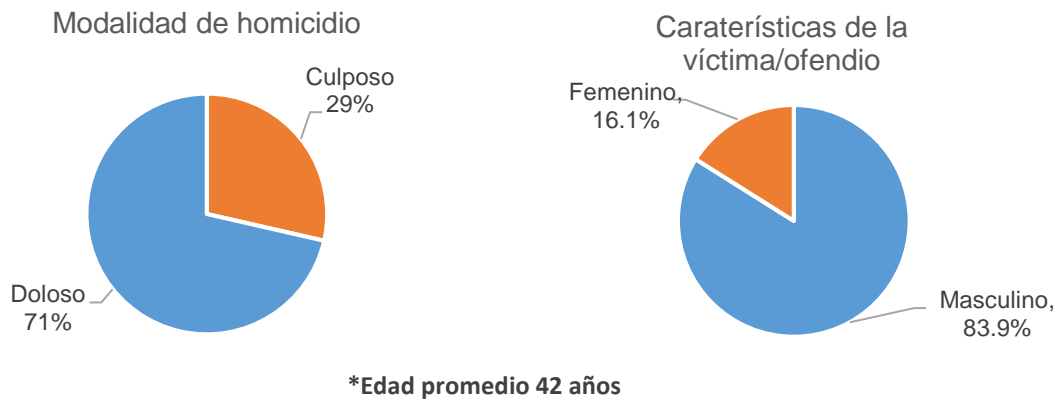
### **a. Tipo de delito y características de la víctima**

Los delitos de homicidio que fueron analizados para este estudio, se ordenaron bajo dos categorías: doloso y culposo. En el primer caso, una persona priva de la vida a otra con pleno conocimiento de su conducta y con la intención de matar. En el segundo caso, la persona que realiza la conducta no prevé la muerte de la víctima o confía en que esto no ocurra. Como se observa, para el NSJP se analizó una muestra de homicidios dolosos bastante alta y, en general, las víctimas de este delito suelen ser hombres.

#### Homicidio bajo el VSJP, 83 expedientes analizados

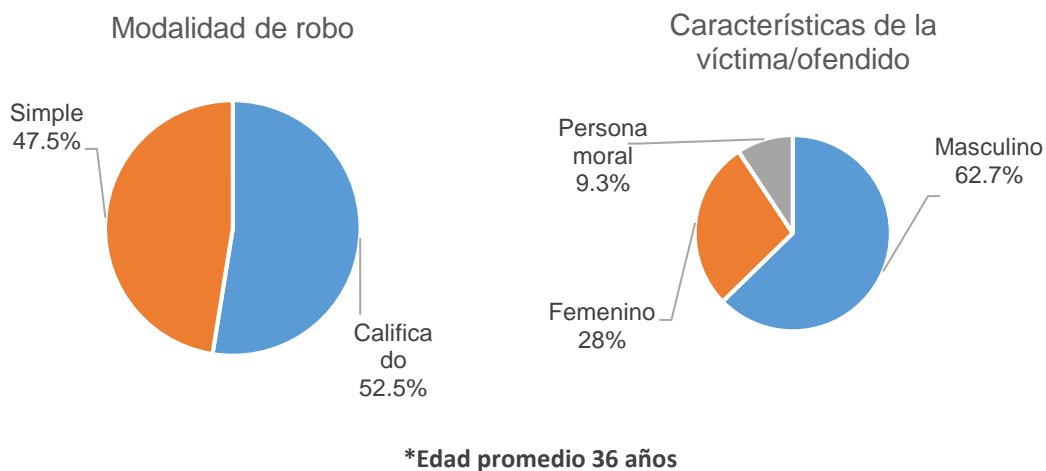


### Homicidio bajo el NSJP, 56 expedientes analizados

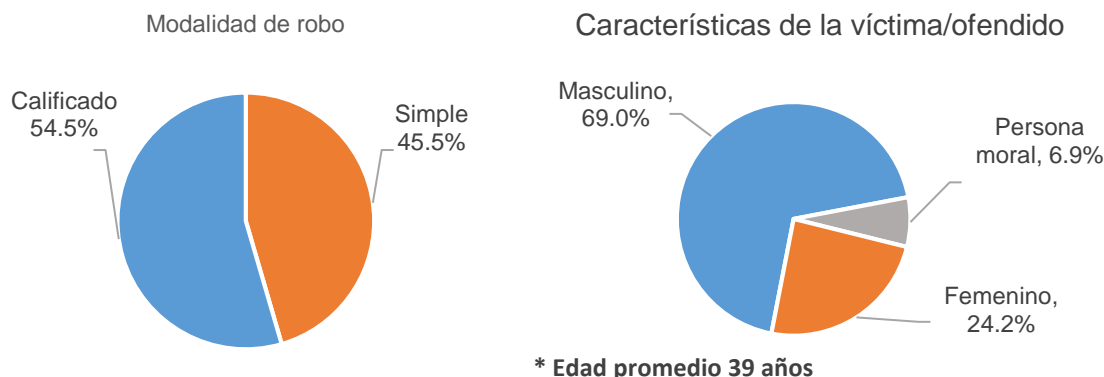


Por otra parte, los delitos de robo analizados se sistematizaron bajo dos categorías: simple y agravado. La primera consiste en la apropiación lisa y llana de un objeto ajeno sin consentimiento del propietario. La segunda se configura si hay circunstancias que agraven el delito: el uso de violencia, la portación de armas o instrumentos peligrosos, que la víctima se encuentre en un vehículo de transporte público o particular, entre otras. Para este estudio, en la mayoría de los casos se presentaron características que agravaron el delito.

### Robo bajo el VSJP, 118 expedientes analizados



## Robo bajo el NSJP, 554 expedientes analizados





### ***b. Actuaciones de las policías en el lugar de los hechos***

Las autoridades de seguridad pública son principalmente, por su naturaleza, las primeras en llegar al lugar de los hechos cuando la víctima denuncia un delito. Por ello, son las primeras autoridades en recabar la narración de la víctima y prestarle auxilio, en resguardar el lugar de los hechos, en obtener el dicho de testigos, en determinar el paradero de los probables responsables, entre otras funciones que resultan primordiales para el correcto avance de una investigación criminal. En el NSJP, estas funciones fueron reguladas con mayor precisión bajo la figura del primer respondiente, nombre que se da a las autoridades con funciones de seguridad pública que se encuentran presentes en el lugar de los hechos.<sup>36</sup> A continuación se muestra que la actuación de estas autoridades sigue enfrentando grandes retos, aunque existe una mejoría respecto del sistema criminal anterior.

	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Preservó el lugar de los hechos	10.8%	↑	39.3%	0%	↑	1.8%

<sup>36</sup> Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Protocolo Nacional de Actuación para el Primer Respondiente*, pág. 11, fecha de acceso 7 de febrero de 2017, disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>.



Recabó el modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos	2.4%		78.6%	3.4%		7.8%
---	------	---	-------	------	---	------

Estas omisiones ponen en riesgo la obtención/contaminación de indicios o evidencias. También se ve afectada la labor de los Servicios Periciales: se encontraron dictámenes en los que los peritos mencionaban que el lugar de los hechos estaba contaminado y que ante tal circunstancia, se veían impedidos para realizar sus dictámenes (principalmente aquellos en criminalística de campo con rastreo indiciario o dactiloscópico).

### ***c. Actuaciones del Ministerio Público***

#### Intervención en el lugar de los hechos

Los agentes del Ministerio Público son los encargados de la investigación de los delitos. Bajo el NSJP, el Ministerio Público ahora comparte esta responsabilidad con las policías. Como puede observarse, el Ministerio Público dejó de acudir al lugar de los hechos con la misma frecuencia con que lo hacía bajo el sistema anterior, dado que ahora carece de fe pública. Esta cuestión les impide apreciar las circunstancias en que ocurrieron los hechos y sensibilizarse con el caso.

	HOMICIDIO		ROBO			
	VSJP	NSJP	VSJP	NSJP		
Acude al lugar de los hechos (inspección ocular)	91.6%		30.4%	11.9%		0%

#### Conducción de la investigación

Corresponde al Ministerio Público la conducción de la investigación y la obligación de ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar la existencia de un delito y la responsabilidad de quien lo cometió. Sin embargo, los datos muestran que la actividad del Ministerio Público en la investigación de los casos analizados es limitada y poco efectiva, ya que muy pocos casos logran llegar ante un juez. Destaca, para el delito de robo, que el Ministerio Público no ordena la práctica de dictámenes periciales en más de la mitad de los casos, sin importar cuál sea el sistema criminal en vigor. Estos dictámenes son indispensables para la recolección y procesamiento de indicios y brindan un apoyo técnico

y científico a las investigaciones. A su vez, en pocos casos el Ministerio Público decreta el aseguramiento de bienes muebles o inmuebles relacionados con el delito, aunque existe una notable mejoría para el delito de homicidio. En general, la actividad del Ministerio Público se limita a ordenar informes de investigación a la policía ministerial y la práctica de periciales.

	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Ordena informe policial de investigación <sup>37</sup>	100%	▬	100%	100%	↓	99.3%
Ordena la práctica de dictámenes periciales	95.2%	↑	96.4%	48.3%	↓	43.5%
Solicita información a otras autoridades	19.3%	↑	23.2%	3.4%	↑	4.2%
Otras diligencias (citar a terceros, solicitar ampliación de informes o dictámenes, peticiones a particulares, etc.)	12%	↑	48.2%	2.5%	↑	21.3%
Ordena el aseguramiento de bienes relacionados con el delito	2.4%	↑	21.4%	5.9%	↓	4.9%
Solicita una orden de cateo ante un juez	0%	↑	3.6%	0%	▬	0%
Solicita la intervención de comunicaciones privadas ante un juez	0%	▬	0%	0%	▬	0%

#### Deficiencias en la conducción de la investigación

En la mayoría de los expedientes analizados pudo detectarse que el Ministerio Público incurrió en prácticas que inhibieron el avance de las investigaciones. Se trata de un área de oportunidad que afecta, en promedio, al 63.3% de los expedientes tramitados bajo ambos sistemas de justicia penal y que se presenta de la siguiente forma:

- No retomar o valorar los elementos de prueba proporcionados por la policía investigadora y los servicios periciales a través de sus informes,

<sup>37</sup> Bajo el NSJP, a este informe se le denomina Informe Policial Homologado.

- No solicitar las ampliaciones requeridas de los informes de la policía investigadora o los servicios periciales cuando estos resultaron limitados,
- Ordenar de forma vaga y general actos de investigación a la policía investigadora y a los servicios periciales,
- Omitir la solicitud de diligencias indispensables para el avance la investigación (informe policial de investigación, dictamen pericial, información en manos de terceros o de una autoridad),
- No citar a testigos relevantes para el desarrollo de la investigación,
- Omitir las aportaciones realizadas por la víctima respecto de las circunstancias en que ocurrieron los hechos y la identidad del probable responsable, y
- Pasividad en la conducción de la investigación (tiempos prolongados sin actuar).

En concreto, se presentó una conducción deficiente de la investigación criminal en 68.7% de las averiguaciones previas para el delito de homicidio y en un 65.3% para robo, esto bajo el VSJP. Mientras que, en el NSJP, se vieron afectadas 66.1% de las carpetas de investigación para el delito de homicidio y un 53.2% para robo. Aunque se aprecia una mejoría respecto del sistema anterior, aún en la mayoría de los casos prevalecen estas prácticas nocivas.

Es relevante reiterar que, en ambos sistemas de justicia penal, el Ministerio Público hace uso frecuente de machotes o formatos para ordenar la realización de actos de investigación a cargo de peritos, policía ministerial u otras autoridades, lo cual pierde de vista las particularidades de cada caso y replica instrucciones que son imprecisas y vagas.

#### Protección a víctimas, ofendidos, testigos y servidores públicos

El Ministerio Público es el responsable de ordenar las medidas suficientes y necesarias para garantizar la integridad de las víctimas, ofendidos, testigos y servidores públicos relacionados con el delito. Sin embargo, pese a que la mayoría de los delitos analizados estuvieron rodeados de circunstancias violentas, los datos muestran un nivel muy bajo medidas de protección ordenadas por el Ministerio Público.

HOMICIDIO		ROBO	
VSJP	NSJP	VSJP	NSJP

Ordena medidas de protección para víctimas, ofendidos, testigos o servidores públicos	1.2%		1.8%	0%		0%
---	------	--	------	----	--	----

#### **d. Actuaciones de la Policía ministerial o de investigación**

##### Entrega de un informe de investigación

La policía ministerial, en razón de las instrucciones del Ministerio Público, debe encargarse de investigar el cómo, cuándo y dónde ocurrió un delito. A su vez, debe informar al Ministerio Público de cuáles fueron sus actos de investigación y qué resultados se obtuvieron. Bajo el NSJP la actividad de los policías ministeriales se ha normado con más precisión y el formato mediante el cual estos comunican sus actividades al Ministerio Público se denomina ahora Informe Policial Homologado (IPH). Como se observa, la información que proporciona la policía investigadora tiende a ser limitada para sistemas de justicia y es mucho más reducida para los casos de robo.

	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Registró el tiempo en que arribó al lugar de los hechos	84.3%		75%	59.3%		51.4%
Preservó y resguardó el lugar de los hechos	3.6%		17.9%	0%		1.1%
Describió el lugar de los hechos y el entorno	49.4%		39.3%	10.2%		2.3%
Recabó y entregó evidencia con apego a la cadena de custodia	0%		25%	0%		12.3%
Efectuó búsqueda de testigos y obtuvo datos	47%		53.6%	22%		21.8%
Elaboró mapa del lugar de los hechos	8.4%		8.9%	0%		0.9%
Determinó posibles rutas de los probables responsables	3.6%		3.6%	0.8%		1.3%

##### Deficientes Informes de investigación

Durante el análisis se identificó que es una práctica recurrente la entrega de informes de investigación que no proporcionan elementos útiles para el avance de la investigación y que son poco exhaustivos o simulados. Un informe deficiente carece de una descripción detallada de cómo, cuándo y dónde ocurrió el delito, la narrativa de la víctima, la ubicación

de testigos e indicios, la identificación del probable responsable y sobretodo del desglose de los actos de investigación realizados. La policía investigadora entregó al Ministerio Público un informe deficiente en 45.5% del total de los expedientes analizados, en promedio.

Esto se traduce en que, para las averiguaciones previas por el delito de homicidio, el 47% de los informes de investigación resultaron deficientes, mientras que para el delito de robo esta cifra ascendió al 54.2% (VSJP). En contraste, hubo una notable mejoría para el delito de homicidio bajo el NSJP, donde sólo el 23.2% de las carpetas de investigación contenían un informe deficiente. Sin embargo, no sucede lo mismo para el delito de robo, dónde este porcentaje llegó al 57.4%. Es decir, esta problemática ocurre en mayor medida para la investigación del delito de robo, sin importar el sistema de justicia vigente.

Para ambos sistemas de justicia penal persiste la búsqueda simulada de testigos e indicios. Esta práctica genera resultados negativos, al tratarse de la producción de meras “investigaciones de escritorio”. En particular, bajo el NSJP los informes no cumplen con todos los requisitos que debe incorporar un Informe Policial Homologado (IPH)<sup>38</sup>. Además, las policías tienden a anexar actas de entrevista cuyos formatos son llenados por el propio entrevistado, es decir, en realidad no se efectúan las entrevistas que son entregadas al Ministerio Público.

Es común que en su informe la policía ministerial se limite a transcribir el dicho de la víctima u ofendido y que se indique que no fue posible la obtención de cualquier otro elemento relevante. Esto se traduce en informes deficientes en su contenido, que de poco sirven para el avance de cualquier investigación. Cuando toca a los policías ministeriales la recolección de indicios, estos no hacen un uso correcto de los formatos para la cadena de custodia. Por

---

<sup>38</sup> El IPH es un registro de los datos de las actividades e investigaciones que son realizadas por las instituciones policiales (artículo 41 fracción primera de la Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública) y debe contener información sobre: (1) Conocimiento del hecho; (2) Acta de Noticia del hecho (tipo de evento, datos del denunciante, narración del denunciante, corroboración de los hechos); (3) Acciones realizadas (auxilio, inspecciones en personas, lugares o cosas, intervenciones y su nivel de riesgo, recolección de indicios, entrega/recepción del lugar); (4) Registro de la detención; (5) Narrativa de las inspecciones realizadas y descripción del lugar con croquis simple, hallazgos y testigos; (6) Narración de la actuación del Primer Respondiente y Anexos, y (7) Puesta a disposición (quién la realiza y ante qué autoridad), de acuerdo con *Manual del Instructor Curso Taller Primer Respondiente* y con capacidad para procesar el lugar de los hechos elaborado por la SETEC, disponible en: [http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/Guia\\_instructor\\_PPR.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/Guia_instructor_PPR.pdf)



lo tanto, la evidencia analizada apunta a que en realidad los policías ministeriales no acuden al lugar de los hechos, no llevan a cabo una búsqueda efectiva de testigos y no desarrollan líneas de investigación sobre las cuales puedan trabajar en conjunto con el Ministerio Público.

#### Informes de investigación no entregados

Existe un número significativo de casos en los que la policía investigadora no entrega el informe de investigación que es ordenado por el Ministerio Público. Así, en el VSJP, en el 18.1% de los delitos de homicidio, no se rindió el informe y para robo esto sucedió en 26.3% de las averiguaciones previas. Por otro lado, en el NSJP para el delito de homicidio, esto ocurrió en 28.6% de las carpetas de investigación, y en 21.3% para los casos de robo. No obstante, estas omisiones no tuvieron repercusiones para los policías en falta, ya que los agentes del Ministerio Público rara vez emitían un recordatorio para la entrega de dichos informes y fueron escasas las medidas de apremio impuestas ante estos incumplimientos.

#### **e. Actuaciones de los Servicios Periciales**

##### Cantidad y tipo de dictámenes periciales ordenados

La Coordinación de Servicios Periciales es la encargada de proporcionar al Ministerio Público información objetiva con base en la aplicación de un método científico y técnicas especializadas. Esta información sirve para dar sustento a la acusación del Ministerio Público. Sin embargo, para que esto ocurra el Ministerio Público debe saber qué tipo de dictamen pericial ordenar y sobre qué aspectos necesita que trabaje el perito.

	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Criminalística de campo	88%	↑	91.1%	23.7%	↑	35.2%
Médico forense	86.7%	↑	94.6%	5.1%	↑	7%
Fotografía forense	78.3%	↑	94.6%	18.6%	↑	33.3%
Química forense	47%	↑	87.5%	0%	↑	4.3%
Dactiloscopia forense	12%	↓	51.8%	12.7%	↑	18.1%

Genética forense	4.8%		0%	0%		0%
Valuación (de daños o de lo robado, en su caso)	2.4%		3.6%	9.3%		18.4%
Retrato hablado	1.2%		5.4%	1.7%		0.7%
Otros (balística, psicología, documentoscopia, tránsito terrestre, etc.)	25.3%		33.9%	9.3%		11.7%







Puede observarse que de las periciales solicitadas por el Ministerio Público son la criminalística de campo, lo que implica trabajar en el lugar de los hechos para determinar qué indicios existen y cómo se desarrollaron los hechos, y la de fotografía forense, la cual plasma mediante imágenes cómo se ubican ciertos lugares, cosas o indicios. Estas periciales, pese a ser de las más comunes, son poco solicitadas para el delito de robo. A su vez, la pericial en retrato hablado casi no se solicita, dictamen que es fundamental para conocer la media filiación de los probables responsables relacionados con los hechos.

Destaca que durante el análisis de los expedientes fue reiterado ver que ameritaba la práctica algún tipo de dictamen pericial que, sin embargo, no fue solicitado por el Ministerio Público (ver el apartado “Deficiencias en la conducción de la investigación”).

#### Dictámenes entregados al Ministerio Público

Los peritos son responsables del contenido de sus dictámenes periciales. Deben exponer con exactitud el problema sobre el que versará su peritaje, el marco teórico en el que se basan, el método y las técnicas que emplearán, los resultados que arrojó el peritaje y sus conclusiones. A continuación, se presenta el nivel de cumplimiento respecto de estos elementos, así como la rapidez con que se entregan los dictámenes, el alcance de los dictámenes presentados y la colaboración posterior con el Ministerio Público, la cual tiende a ser escasa.

	HOMICIDIO		ROBO			
	VSJP	NSJP	VSJP	NSJP		
Nombre, adscripción, cargo y firma	57%		96.3%	29.8%		67.2%
Técnica justificada	45.6%		96.3%	17.5%		53.9%
Búsqueda de indicios	44.3%		77.8%	26.3%		47.7%
Procesa evidencia de forma adecuada (cadena de custodia)	2.5%		53.7%	0%		21.2%

Rinde dictamen de forma expedita (cuatro días hábiles)	68.4%		75.9%	42.1%		57.7%
Análisis conjunto con el Ministerio Público	17.7%		22.2%	3.5%		20.3%
Proporciona sugerencias o elementos adicionales al Ministerio Público	11.4%		18.5%	1.8%		2.9%

Resulta relevante destacar que los peritos omiten utilizar los formatos para la cadena de custodia de los indicios que recolectan durante su peritaje, lo cual se traduce en un problema de licitud probatoria al momento de presentar la acusación ante un juez.

#### Dictámenes periciales deficientes

Como se desprende de los datos presentados, los peritos rinden dictámenes que carecen de un método robusto y de una técnica capaz de proporcionar insumos útiles al Ministerio Público, lo que se traduce en una búsqueda de indicios limitada. Durante el análisis se pudo identificar que el contenido de los dictámenes tiende a ser dogmático, sin proporcionar conclusiones claras y contundentes, así como a carecer de una técnica adecuadamente justificada. En concreto, la magnitud de dictámenes en los que se encontraron deficiencias relevantes asciende a 19% para homicidio y también para robo bajo el VSJP; mientras que, para el NSJP, la cantidad bajó a 16.7% para homicidio y 18.3% para robo.



#### Dictámenes periciales no entregados

El número de dictámenes ordenados por el Ministerio Público que no fueron rendidos por los peritos encargados de realizarlos, asciende a más de la mitad del total de dictámenes solicitados, esto en el VSJP: 54.4% para homicidio y 61.4% para robo. Pero en el NSJP el porcentaje mejoró al descender a 31.5% para el caso de homicidio y 39.4% para robo. Destaca que el delito más afectado por esta omisión es el de robo y que estas conductas no fueron sancionadas como debería ser. Los agentes del Ministerio Público rara vez emitían un recordatorio para la entrega de los dictámenes y fueron escasas las medidas de apremio impuestas debido a estos incumplimientos.

#### ***f. Probable responsable***









### Universo de casos

En todos los casos en que el Ministerio Público determinó la probable responsabilidad de una persona, se debió a que ésta fue detenida al momento de cometerse el delito o inmediatamente después, es decir, bajo un supuesto de flagrancia. Destaca que bajo el VSJP existe un mayor número de probables responsables identificados, lo cual puede deberse a que los supuestos de flagrancia se acotaron después de la reforma constitucional de 2008. Sin embargo, el número de probables responsables en ambos sistemas es considerablemente bajo, lo que habla del nivel de eficacia de las investigaciones criminales.

	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Se logra identificar al probable responsable del delito	16.9%		5.4%	5.1%		4.9%

### Respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad

Una vez que una persona es privada de su libertad bajo el supuesto de flagrancia, los elementos aprehensores deben informarle sobre sus derechos y llevarlo de forma inmediata ante el Ministerio Público que corresponda. Por último, un médico certifica el estado físico en que se encuentra la persona al llegar al Ministerio Público. Este peritaje médico es un elemento que permite identificar la presencia de casos de tortura, de la cual no hubo indicios en los expedientes analizados.

	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Se le informa el motivo de su detención	64%		66.7%	83.3%		96.3%
Le son informados sus derechos	92.9%		100%	83.3%		100%
Se le presenta de forma inmediata al Ministerio Público	85.7%		66.7%	66.7%		63%
Se le practica peritaje en medicina legal	78.6%		100%	100%		74.1%

Del análisis efectuado se apreció que las personas que no fueron presentadas de forma inmediata ante el Ministerio Público, pasaron por una demora injustificada de, en promedio, cuatro horas. A su vez, en los casos en que no se cumplió con el registro de la detención













existe incertidumbre sobre el momento exacto y las circunstancias por las que una persona fue detenida. Pese a estas consideraciones, no hubo un solo caso en que el Ministerio Público haya decretado la ilegalidad de la detención. Estas irregularidades representan violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y son prácticas que ocurrían con regularidad en el sistema de justicia penal mixto o tradicional y que siguen ocurriendo con el NSJP.

Destaca que bajo el NSJP la lectura de sus derechos a las personas privadas de libertad ha alcanzado niveles óptimos. Por lo tanto, no pudo identificarse constancia alguna de que se haya violentado el derecho a la presunción de inocencia de las personas detenidas. Cabe reiterar que tampoco se identificaron dictámenes médicos que hicieran presumir la existencia de tortura sobre los probables responsables.

### ***g. Víctima u ofendido***

#### Respeto a los derechos humanos de las víctimas

En contraste con lo que sucede con las personas acusadas de un delito, es muy poco frecuente que las víctimas de un delito sean informadas por el Ministerio Público de los derechos que le asisten. Esto también ocurre con la asesoría jurídica que reciben, ya que en pocos casos cuentan con el apoyo sustancial y necesario que se traduzca en acciones sustantivas. Es decir, los pocos asesores jurídicos que son nombrados no fortalecen las investigaciones del Ministerio Público ni solicitan la práctica de alguna diligencia en favor de la víctima.





	HOMICIDIO			ROBO		
	VSJP		NSJP	VSJP		NSJP
Le son informados sus derechos	12%		16.1%	28%		4%
Se le canalizó a atención médica o psicológica	2.4%		0%	0%		0.7%
Cuenta con asesoría jurídica	1.2%		30.4%	11%		28.7%
Aporta medios de prueba	7.2%		7.1%	8.5%		2.2%
El Ministerio Público aplicó medidas para su protección	1.2%		1.8%	0%		0.5%
El Ministerio Público le informó sobre el desarrollo del procedimiento	3.6%		0%	2.5%		0%

## ***h. Resolución del Ministerio Público***

Como quedó establecido, el Ministerio Público es el encargado de la conducción de la investigación y de la coordinación de los actos necesarios para el esclarecimiento de los hechos denunciados. Para dar por concluida la primera etapa de investigación a su cargo, el Ministerio Público cuenta con tres principales vías:

- a. Ejercitar acción penal ante el juez en contra del probable responsable de cometer el delito;
- b. Abstenerse de ejercitar acción penal por verse impedido para hacerlo<sup>39</sup>, y
- c. Archivar el asunto de forma indefinida al carecer de elementos para continuar investigando.

De acuerdo con las circunstancias de cada caso, el Ministerio Público debe justificar, con razones de hecho y de derecho, cuál será su determinación. Destaca que, pese a los esfuerzos realizados, en ninguna de las muestras analizadas el Ministerio Público logró ejercitar acción penal en más del 4% de los casos.

	HOMICIDIO		ROBO			
	VSJP	NSJP	VSJP	NSJP		
El Ministerio Público presenta su acusación ante un juez y logra que se inicie un proceso penal <sup>40</sup>	1.2%		3.6%	0%		1.1%
El Ministerio Público se abstiene de ejercitar acción penal por estar impedido <sup>41</sup>	9.6%		16.1%	11%		0.4%

### Casos archivados y sin resolución

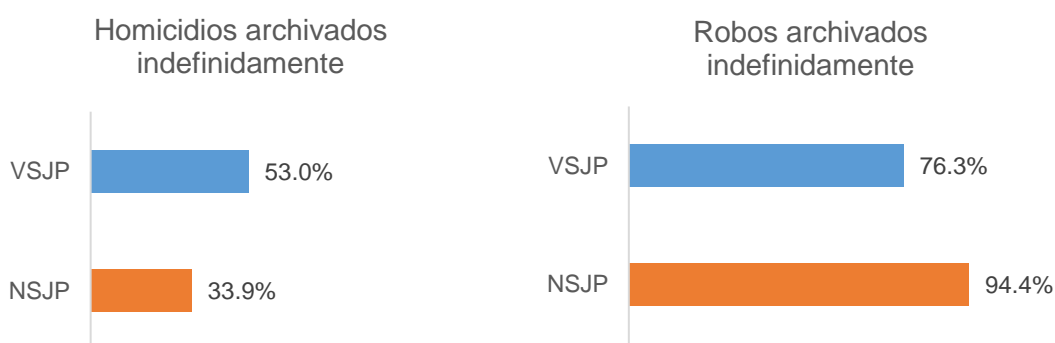
<sup>39</sup> En términos del Código Nacional de Procedimientos Penales, este supuesto abarca, entre otros, los siguientes casos: el hecho no se cometió; el hecho cometido no constituye un delito; la inocencia del imputado es clara; el imputado está exento de responsabilidad penal; se extinguió la acción penal; el imputado muere, etc.

<sup>40</sup> En estos casos el Ministerio Público ejercito acción penal y logro que un juez le concediera un auto de vinculación a proceso, también conocido como auto de formal prisión bajo el sistema anterior.

<sup>41</sup> Este acuerdo se denomina “No Ejercicio de la Acción Penal” o NEAP.

Dentro del análisis pudo identificarse que el Ministerio Público archiva<sup>42</sup> un número considerable de asuntos sin haber realizado una investigación exhaustiva y que, incluso, deja otro tanto de casos sin un cierre, por lo que no existe certeza jurídica sobre cuál es el estatus de la investigación.

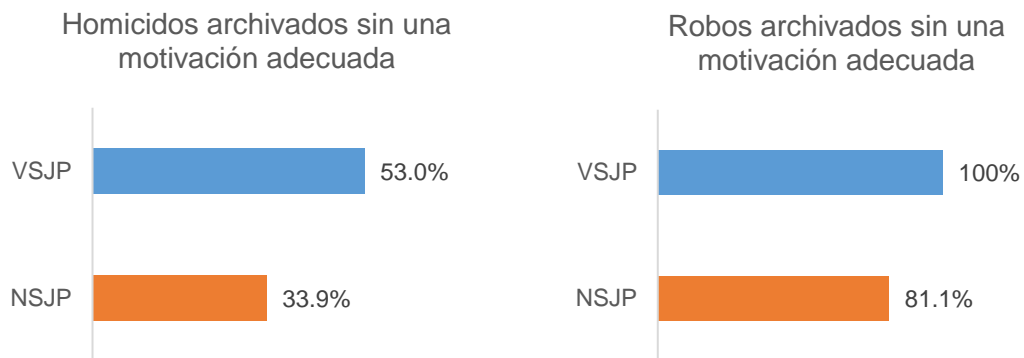
Archivar un caso implica dejar de investigar y congelar el delito denunciado. Este supuesto sólo puede aplicarse por el Ministerio Público si no se encuentran datos o elementos suficientes con los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendentes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación.



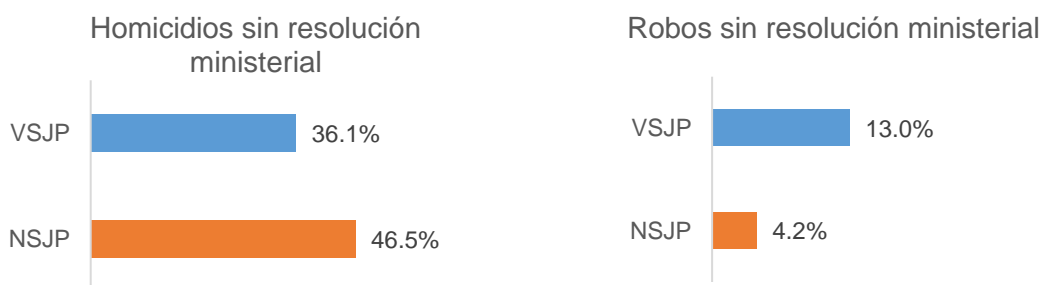
Sin embargo, son pocos los casos que cuentan con una motivación suficiente y adecuada, es decir, razones de hecho sólidas que justifiquen no continuar investigando. Con esto, estamos frente a una procuración de justicia reservada, misma que afecta principalmente al delito de robo. Esta práctica se traduce en que gran parte de los asuntos fueron archivados sin haberse realizado antes una investigación exhaustiva y sin haberse agotado todos los recursos al alcance del Ministerio Público y de la policía ministerial para esclarecer los hechos denunciados. Cabe señalar que, por ejemplo, en 4% de los casos iniciados por robo bajo el NSJP, el Ministerio Público recibió la denuncia y acordó, inmediatamente, el archivo temporal.

---

<sup>42</sup> Este acuerdo se denominaba “reserva” bajo el sistema de justicia anterior y ahora se denomina “archivo temporal” bajo el NSJP.



Por último, resta un cúmulo de casos respecto de los cuales el Ministerio Público no dictó una resolución. Esto implica que, jurídicamente, se encuentran aún vías de investigación, aunque la evidencia muestra que han sido olvidados con meses y años de inactividad por parte del Ministerio Público y la policía investigadora. Destaca que el delito de homicidio presente un alto número de casos en esta situación, lo cual puede atribuirse a la naturaleza del delito y al costo, en términos de confianza ciudadana e institucional, que implica archivar un expediente criminal de este tipo.



### ***i. Formalidades de los expedientes***

En lo que corresponde al contenido de los expedientes penales analizados, pudo constatar que, en menos de la mitad de los casos, 46%, la víctima u ofendido presentaron solicitudes o promociones ante el Ministerio Público. Lo cual indica que la actividad procesal en este tipo de delitos no es alta y que el Ministerio Público no recibe un escrutinio alto en el desarrollo de la investigación.

HOMICIDIO		ROBO	
VSJP	NSJP	VSJP	NSJP

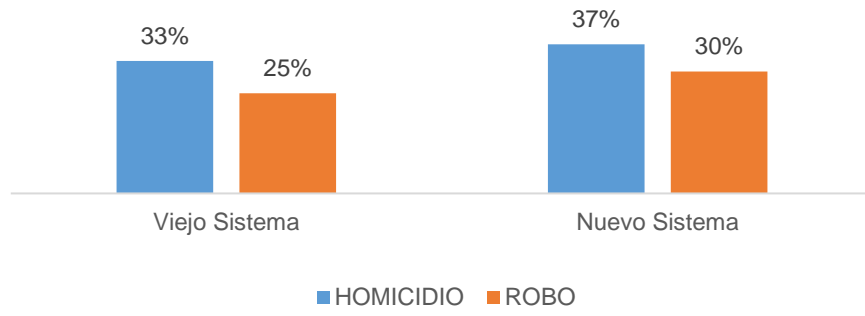


Todo en español	98.8%		100%	100%		100%
Se requirió traductor o intérprete	1.2%		1.8%	0.8%		0%
Contiene firma de los involucrados (víctima/ofendido/imputado)	80.7%		60.7%	66.1%		48.9%
Los involucrados (víctima/imputado) ratificaron sus escritos	61.4%		42.9%	48.3%		34.7%
Se requirió huella digital	21.7%		21.4%	11.9%		0.9%
Cada diligencia en acta por separado	80.7%		94.6%	83.9%		87.7%
Sin espacios en blanco	57.8%		51.8%	55.9%		50.7%
Numeración de páginas consecutiva	30.1%		5.4%	18.6%		2%
Contenido legible	80.7%		87.5%	85.6%		96%
Fechas claras (letra y cifra)	86.7%		92.9%	89%		97.1%
Cantidades claras (letra y cifra)	89.2%		91.1%	88.1%		96.2%
Acuerdos con datos de la autoridad	88%		89.3%	87.3%		88.4%

#### ***j. Nivel de cumplimiento entre VSJP y NSJP***

El balance entre ambos sistemas es que el NSJP está mejor y sí hay avances, aunque no en los niveles en que se hubiera esperado cuando se puso en marcha su implementación. Las herramientas de evaluación empleadas para examinar los expedientes penales fueron diseñadas para calificar la actuación de los servidores públicos involucrados en la procuración de justicia y en el agregado, tanto los Ministerios Públicos, las policías, los asesores jurídicos y los servicios periciales muestran un desempeño limitado en sus funciones, el cual se ve reflejado en el escaso número de casos que fueron llevados ante una autoridad jurisdiccional y en el gran número de casos que permanecen en la impunidad. Como se observa, el nivel de cumplimiento de los actos de investigación que deberían llevarse a cabo en todos los casos, se encuentra por debajo del 50% y apenas muestra un leve aumento para el NSJP.

### Nivel de cumplimiento en la procuración de justicia

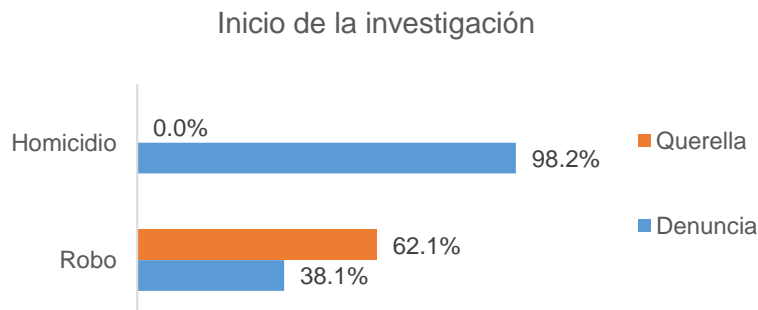


## V.6 Homicidio y Robo en el NSJP

En esta sección se analizan particularidades del funcionamiento del NSJP y las acutaciones de los servidores públicos involucrados en la procuración de justicia penal, a través de un contraste entre los delitos de robo y de homicidio. A su vez, se presentan datos relacionados con el respeto a los derechos humanos de víctimas e imputados bajo la óptica del NSJP.

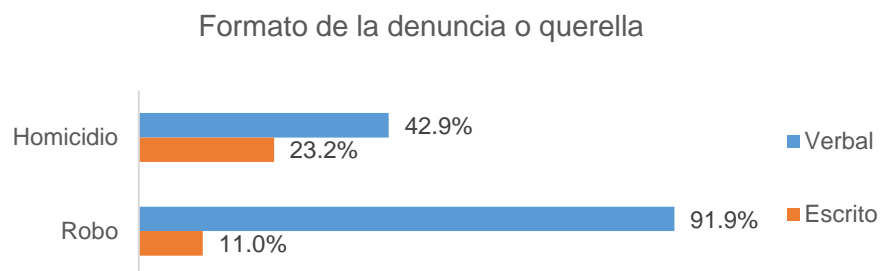
### ***a. Modo de inicio de la investigación***

El modo en que inician las investigaciones puede ser a través de una denuncia o de una querrela. Una denuncia es el acto a través del cual una persona que conoce sobre la comisión de un delito informa a las autoridades. Por otra parte, se trata de una querrela cuando la persona que informa a las autoridades es la misma que sufre la afectación sobre su persona o su patrimonio.



### ***b. Formato de la denuncia o querrela***

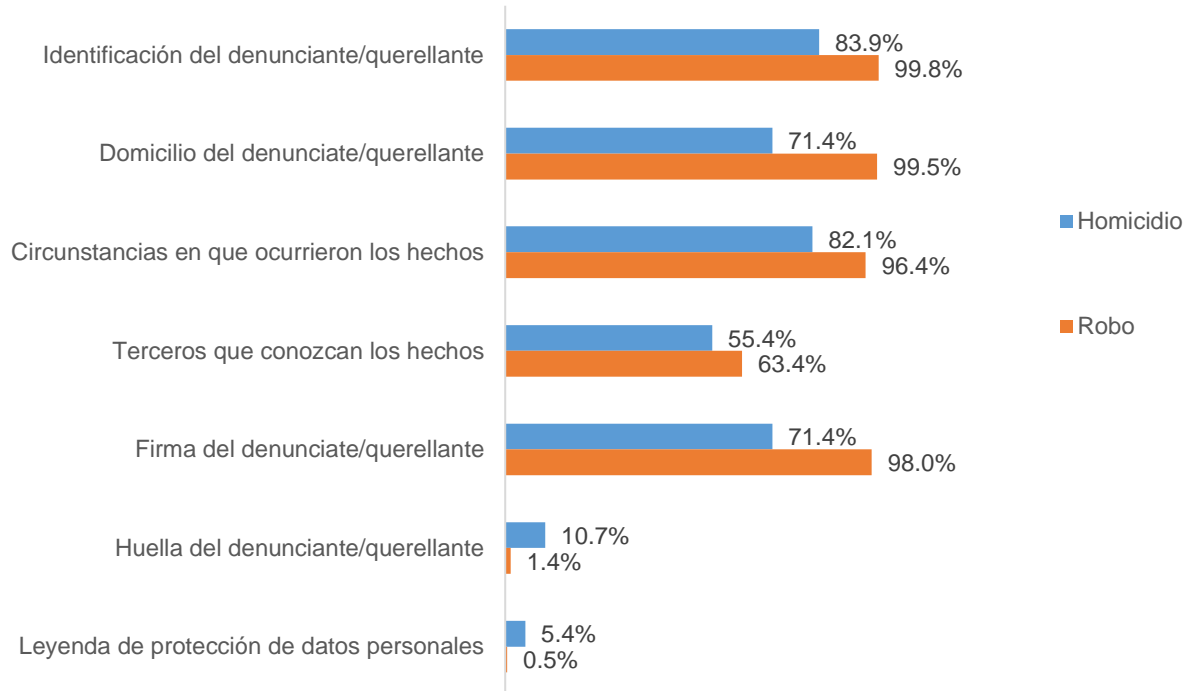
Las denuncias o querellas pueden presentarse ante el Ministerio Público o la policía de manera verbal o por escrito. Como puede observarse, la mayoría de las personas opta por comunicar los hechos de manera verbal.



***c. Información proporcionada en la denuncia o querrela***

Al momento de comunicar a una autoridad la comisión de un delito, los denunciantes narran los hechos con distintos niveles de detalle. Por ejemplo, para el caso de robo en 36.6% de los casos no se proporcionó información sobre terceras personas que hubieran conocido el hecho ilícito, mientras que para homicidio esta cifra llegó al 45.6%. La falta de esta información tan valiosa limita de forma importante el trabajo de investigación de los agentes del Ministerio Público y de la policía investigadora. A continuación, se muestra el nivel de cumplimiento de los requisitos que deben cumplir la denuncia o querrela.

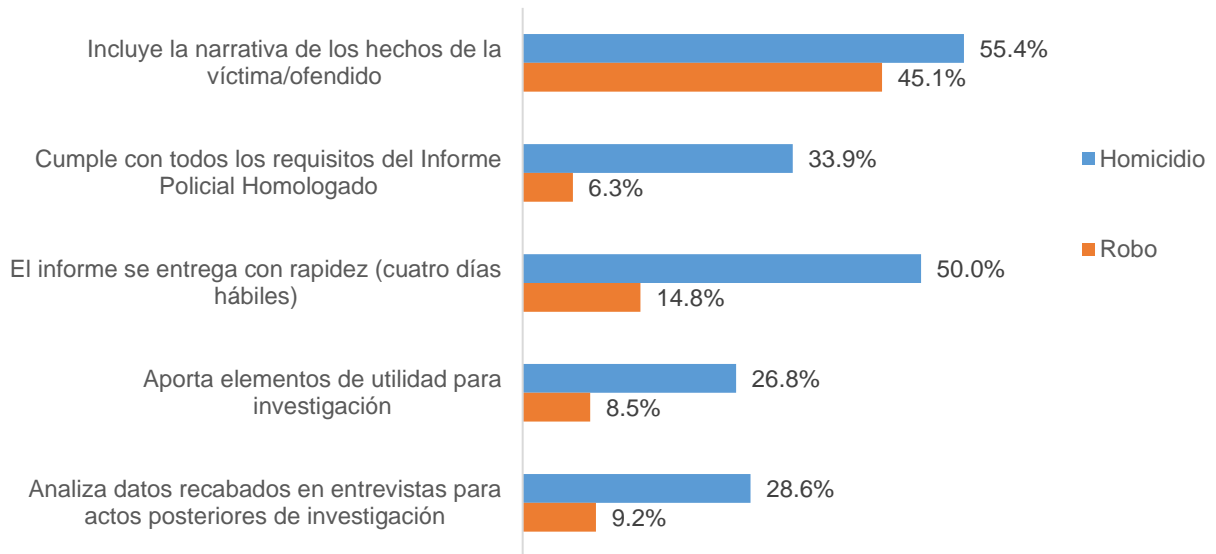
### Contenido de la denuncia o querrela



#### ***d. Información proporcionada por la policía investigadora***

Como se indicó en el apartado anterior, la policía ministerial debe informar al Ministerio Público cuáles fueron los actos de investigación realizados y qué resultados se obtuvieron. En el NSJP la actividad de los policías ministeriales está regulada con mayor precisión y el formato mediante el cual estos comunican sus actividades al Ministerio Público se denomina ahora Informe Policial Homologado (IPH). Uno de los componentes básicos es incluir en el reporte una narrativa de los hechos proporcionada por la víctima. La siguiente gráfica muestra el nivel de cumplimiento de los requisitos del IPH.

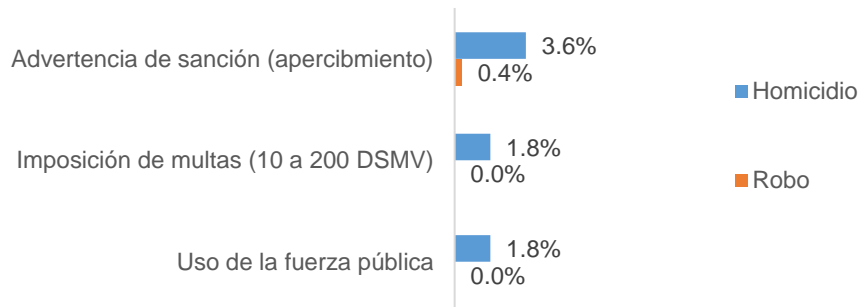
### Actuación de la Policía investigadora



#### ***e. Aplicación de medidas de apremio***

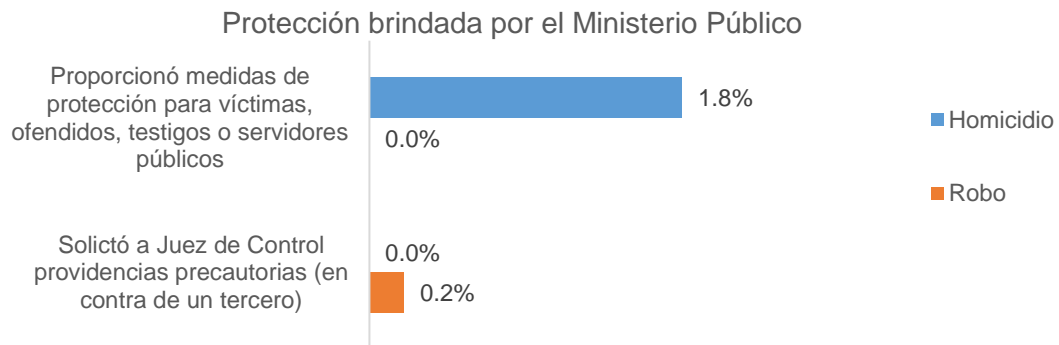
El Ministerio Público debe encargarse de la correcta coordinación de las policías y los servicios periciales durante la investigación, así como de que sus órdenes sean acatadas tanto por otras autoridades como por los particulares. No obstante, sólo para el delito de homicidio se aplicaron unas cuantas medidas de apremio con el fin de que los informes de los peritos y la policía ministerial, entre otras solicitudes, fueran entregados de forma expedita.

#### Sanciones por incumplir las ordenes del Ministerio Público



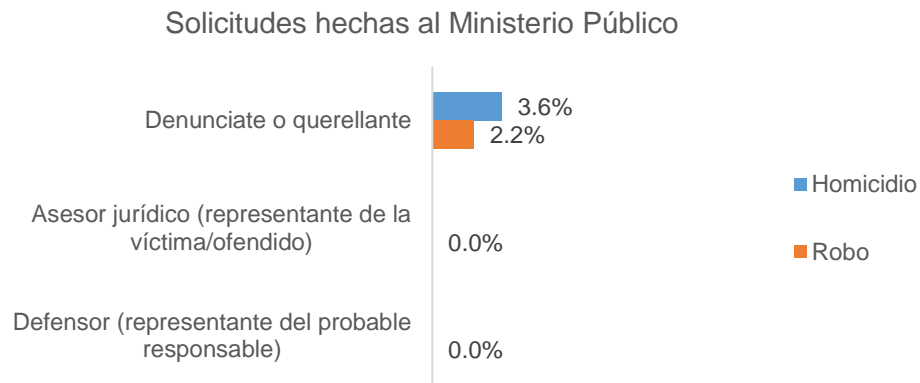
#### f. **Protección a víctimas, ofendidos, testigos o servidores públicos**

El Ministerio Público es el responsable de ordenar las medidas suficientes y necesarias para garantizar la integridad de las víctimas, ofendidos, testigos y servidores públicos relacionados con el delito. A su vez, el Ministerio Público puede acudir ante un Juez de Control para que, en audiencia pública, se impongan restricciones a personas que puedan representar un riesgo para la víctima o un testigo, así como para el correcto desarrollo de la investigación y la persecución de los delitos. No obstante, como se muestra el Ministerio Público no hace uso de estas facultades a su alcance pese a que la mayoría de los delitos analizados estuvieron rodeados de circunstancias violentas.



#### g. **Solicitudes al Ministerio Público**

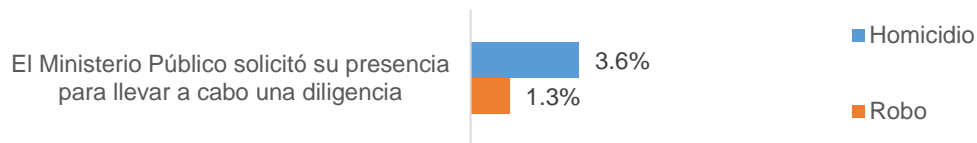
Tanto la víctima u ofendido como el probable responsable pueden solicitar al Ministerio Público, ya sea directamente o a través de sus representantes, que éste lleve a cabo alguna diligencia u ordene algún tipo de información. Sin embargo, como se muestra, la actividad de las partes resultó ser muy limitada en ambos delitos.



#### ***h. Participación del probable responsable***

El Ministerio Público cuenta con la facultad de requerir la presencia del probable responsable para llevar a cabo alguna diligencia o acto de investigación. Sin embargo, en muy pocos casos el Ministerio Público hizo partícipe al probable responsable en sus actuaciones. Lo anterior al margen de que, como se ya se mostró, los casos en los que se logró identificar un probable responsable suman sólo alrededor del 5% del total de los expedientes analizados.

Participación del probable responsable



#### ***i. Datos de prueba que logró recabar el Ministerio Público***

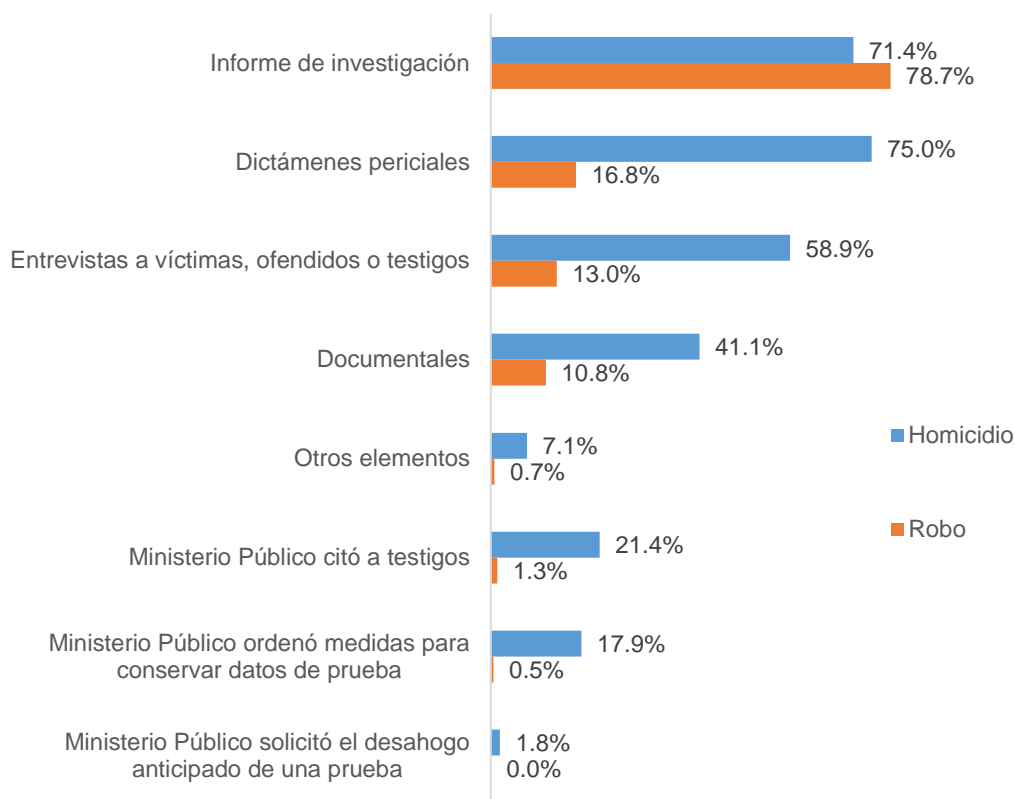
El Ministerio Público es el encargado de recopilar los informes rendidos por la policía investigadora y los servicios periciales. Sin embargo, como se puntualizó anteriormente, los peritos y la policía investigadora no siempre entregan los informes ordenados.

Partiendo de los resultados que efectivamente logre obtener el Ministerio Público cuenta con las facultades para solicitar ampliaciones a los informes entregados o bien, solicitar la comparecencia alguna persona o autoridad.

A continuación se muestran los elementos con los que contó el Ministerio Público para la investigación de ambos delitos.



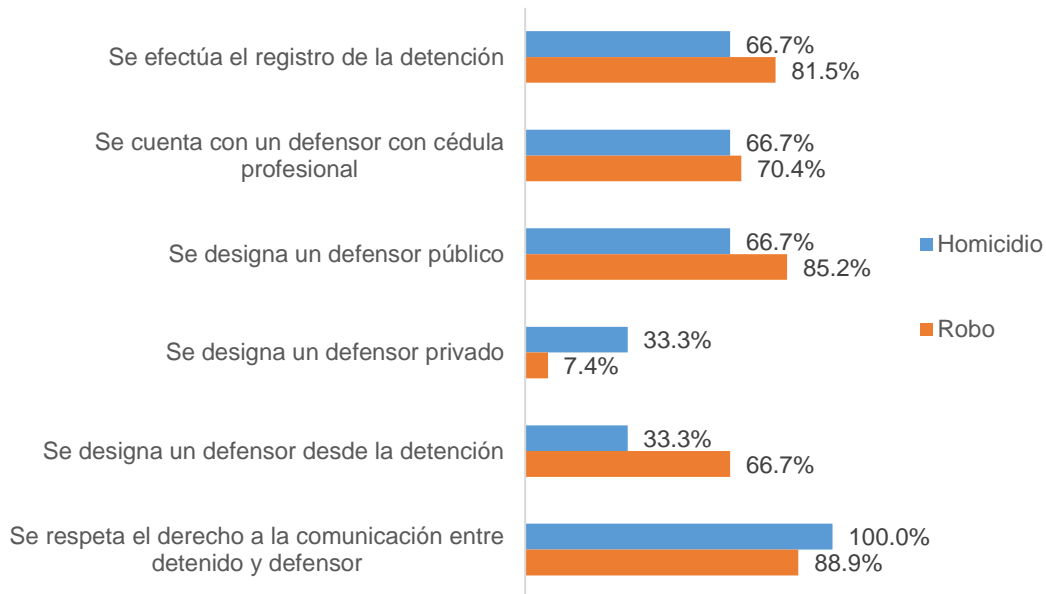
### Datos de prueba recabados por el Ministerio Público



#### ***j. Derecho a la defensa del probable responsable***

Como se mencionó, los casos en los que el Ministerio Público logró identificar al probable responsable de cometer un delito (5.4% para homicidio y 4.9% para robo) se debió a que la persona en cuestión fue detenida al momento de cometer el delito o inmediatamente después (supuesto de flagrancia). Desde su detención, las personas tienen el derecho de contar con una defensa adecuada y las autoridades deben cumplir con un registro detallado de cómo sucedió esa detención. En el sistema de justicia anterior, era posible designar a una persona de confianza o un abogado con cédula profesional como defensor. Pero en el NSJP se exige que la defensa sea conducida únicamente por un litigante con cédula profesional. La siguiente gráfica muestra las condiciones en que se brindó dicha defensa.

### Derecho a contar con una defensa



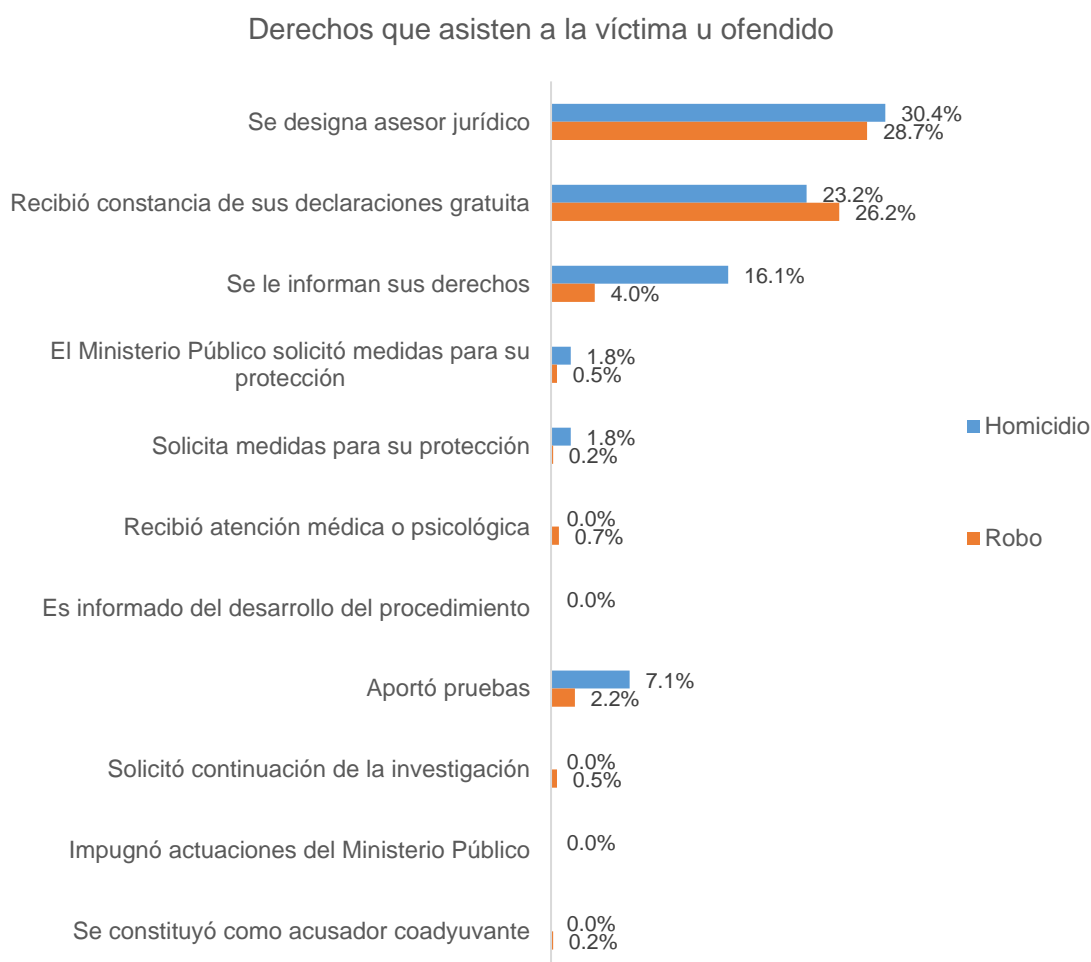
### ***k. Presunción de inocencia***

La presunción de inocencia es un punto toral para el funcionamiento del NSJP. Este elemento, que es tanto un principio que irradia a la procuración e impartición de justicia como un derecho que protege a las personas acusadas de cometer un delito, implica que las personas deben ser tratadas y juzgadas como inocentes en tanto no se demuestre su culpabilidad. Durante el análisis no se identificaron constancias que hagan presumir alguna violación a la presunción de inocencia de las personas detenidas. Cabe reiterar que tampoco se identificaron dictámenes médicos que hicieran presumir la existencia de tortura a los probables responsables.

Sin embargo, cabe destacar que tampoco fue hubo expedientes en donde se hubiera dejado constancia de la intervención de la Unidad de Medidas Cautelares (UMECA), oficina encargada de dictaminar los riesgos procesales que representa una persona acusada de cometer un delito. La labor de la UMECA es fundamental con el NSJP, ya que es la encargada de generar información útil para que los jueces puedan decretar cuál es la medida cautelar adecuada para cada persona que va a enfrentar un proceso penal y con respeto irrestricto a la presunción de inocencia.

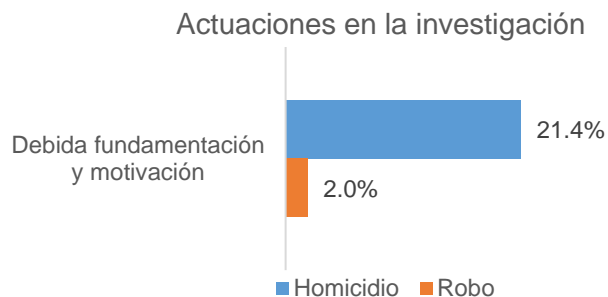
## I. Derechos de la víctima u ofendido

A diferencia del nivel de observancia de los derechos humanos que asisten a los probables responsables, la evidencia muestra que las víctimas de un delito pasan por muchas más dificultades en el ejercicio de sus derechos. El elemento más relevante es el asesor jurídico, figura que debe enfocarse en orientar a la víctima, fortalecer la investigación del Ministerio Público y solicitar la práctica de diligencias necesarias. Sin embargo, es bajo el porcentaje de casos en que el Ministerio Público designa un asesor jurídico a la víctima. Además, es claro que las víctimas no tienen una participación activa en el desarrollo de la investigación a cargo del Ministerio Público y que es rara la aplicación de medidas para asegurar su protección. A continuación se muestra el nivel de cumplimiento de los derechos que asisten a víctima u ofendido.



### ***m. Fundamentación y motivación de las actuaciones***

Este indicador califica el nivel de apego que tienen las actuaciones del Ministerio Público, la Policía investigadora y los Servicios Periciales a las normas que rigen la investigación de los delitos. Como puede apreciarse, es común que los servidores públicos realicen actos de investigación deficientes, que afectan tanto al cumplimiento de la ley como al avance de la investigación. A continuación se muestra el nivel de cumplimiento de la fundamentación y motivación en las actuaciones de la autoridad durante la investigación.



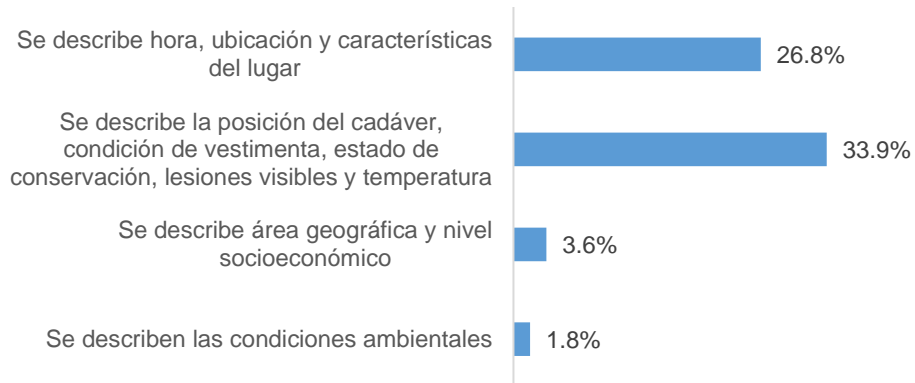
### **V.7 Homicidio en el NSJP**

Por último, se presentan datos estrechamente relacionados con la naturaleza del delito de homicidio: la descripción detallada y el procesamiento del lugar de los hechos. Elementos fundamentales para el desarrollo de líneas de investigación y para la integridad de la cadena de custodia.

#### ***a. Descripción detallada sobre los hechos***

Por su naturaleza, el delito de homicidio requiere de la recopilación de información fundamental para el avance de una investigación criminal. Sin embargo, la evidencia muestra que tanto peritos como policía investigadora y el Ministerio Público, en la gran mayoría de los casos no obran los datos de las circunstancias exactas en que se encuentra la víctima y el lugar de los hechos.

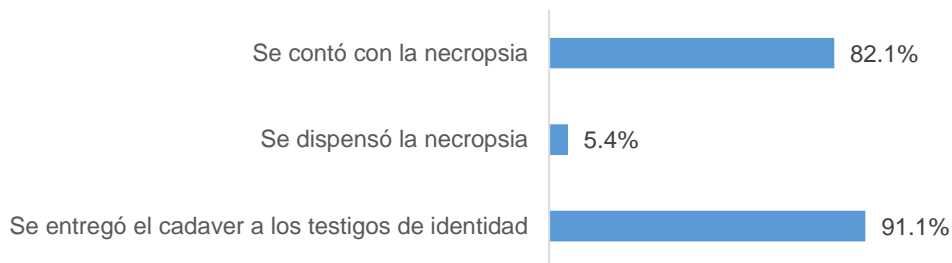
### Datos recabados del lugar de los hechos



### ***b. Procesamiento del cuerpo de la víctima***

Corresponde al Ministerio Público ordenar todos los actos de investigación que se requieran hacer sobre el cadáver de la víctima. En particular, la necropsia es el dictamen pericial sin el cual es imposible conocer las causas que ocasionaron la muerte de la víctima. No obstante, la evidencia muestra que no en todos los casos el Ministerio Público contó con este dictamen. A su vez, el Ministerio Público debe determinar qué se hará con el cuerpo una vez concluidas las investigaciones. No dictar una orden al respecto deja en incertidumbre a los ofendidos y previene conocer cuál fue el destino final de la víctima.

### Procesamiento del cuerpo de la víctima



## VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos han permitido generar cerca de medio millón de datos que describen el antes y el después de la reforma constitucional de 2008. Sin embargo, toda esa información se enfoca principalmente en fortalecer la hipótesis planteada en este proyecto, el eslabón más débil de la impartición de justicia penal es la etapa de procuración de justicia. Esto se sustenta especialmente en la capacidad de respuesta de los operadores y la evaluación de expedientes penales de robo y homicidio respecto de elementos mínimos que se deben cumplir sin importar la situación específica del caso.

El NSJP en el estado de Morelos no ha sido un retroceso, ya que sí hay evidencia de algunas mejoras, aunque éstas no han sido del todo significativas. Los desafíos más relevantes permanecen en el desempeño de las policías y el Ministerio Público. A continuación se presentan los principales aspectos detectados en la información obtenida.

### ¿Se necesitan más reformas?

Un cambio de sistema, es decir, del paradigma de cómo operaba históricamente la justicia penal mexicana, no ha sido suficiente para generar investigaciones criminales de calidad. Esto permite aseverar que la respuesta no está en continuar reformando leyes o tomar alguna otra medida como gastar más recursos, sino en conocer primero cuáles son las causas de los resultados que a casi un año de la entrada en vigor del NSJP, han sido el sustento de la desconfianza ciudadanía en la etapa de procuración de justicia.

Si bien hay más actos de investigación efectuados para el delito de homicidio en comparación con el de robo, el volumen de trabajo realizado no se traduce en una mejor investigación. La evidencia muestra que al final de los procedimientos, la mayor parte de las denuncias terminan archivadas o en el olvido y la persecución de los delitos no es eficiente ni efectiva.

### Derechos de las partes involucradas

La evidencia sugiere que el NSJP ha propiciado, en el papel, un mayor respeto a los derechos de los imputados. Sin embargo, esto no se ha traducido en una mejoría

equiparable para la víctima, tal y como se planeó en la reforma con una reducción de las asimetrías existentes entre víctima y victimario.

La figura del asesor jurídico no ha cobrado importancia en el desarrollo de las investigaciones, pues estos no fortalecen, ni fiscalizan el trabajo realizado por el Ministerio Público. Tampoco se ha logrado que las víctimas figuren en el desarrollo de las investigaciones, su participación es escasa y en la mayoría de los casos, el delito que sufrieron quedó impune. Esto se recrudeció en el NSJP, ya que ahora las normas procesales no exigen que un superior jerárquico revise la decisión del Ministerio Público de archivar un caso. Los datos indican que las personas que logran presentar una denuncia no quedan con ánimo suficiente para regresar a consultar sus casos e impulsarlos. Si a lo anterior agregamos que la autoridad ministerial, en la gran mayoría de casos no efectúa la notificación de manera adecuada sobre su determinación a la víctima u ofendido, estos se ven impedidos, a su vez, de acudir ante un Juez de Control para impugnar la decisión del Ministerio Público. Se genera entonces una evidente falta de sensibilidad y legalidad en el actuar del Ministerio Público.

## Policías y Peritos

A pesar de que la facultad para investigar los delitos también corresponde a las policías, aún no se ha logrado que éstas se corresponsabilicen y que proporcionen información útil al Ministerio Público para detonar el avance de una investigación. Continúan fabricando investigaciones de escritorio, es decir, con base en formatos. Lo cual previene el desarrollo de líneas de investigación, la localización de testigos y la individualización del probable responsable.

El incorrecto resguardo del lugar de los hechos y la falta de la elaboración de la cadena de custodia para los indicios recabados, son temas que continúan perjudicando la solidez de la procuración de justicia, temas en los que resta mucho por hacer. La evidencia muestra que ha habido una ligera mejora respecto del sistema anterior, pero no la suficiente como para dar por sentado que la letra de la ley se cumple en la práctica por las policías y los peritos. Esta cuestión se relaciona de forma estrecha con la percepción y el nivel de conocimientos demostrados por los servidores públicos en las entrevistas practicadas: para materializar el contenido de la reforma penal de 2008 es indispensable que se cuente con

capacitación y los recursos materiales y humanos que permitan el buen desempeño de los operadores.

Tanto los Informes Policiales Homologados como los dictámenes periciales, distan mucho del nivel de técnica y rapidez requerido, cuestión que no es observada y corregida por el Ministerio Público. Es decir, aún estamos lejos de una coordinación real entre los servidores públicos que están encargado de la procuración de justicia, lo cual termina afectando el derecho humano de las víctimas de acceder a la justicia.

## Ministerio Público

Como consecuencia del principio de contradicción que ahora rige al NSJP, el Ministerio Público perdió la facultad inquisitiva de recabar medios probatorios. Esta facultad provocaba que los jueces concedieran valor probatorio a los elementos de prueba que el Ministerio Público, en calidad de autoridad, había recabado durante la averiguación previa. Lo anterior trastocaba el derecho de los imputados a una defensa, pues con frecuencia los defensores tenían acceso a la averiguación previa hasta después de que el Ministerio Público terminara de construir su acusación. Es decir, los defensores no estaban presentes durante la obtención de los elementos recabados por el Ministerio Público, por lo que no podían repreguntar a testigos o peritos, u objetar cateos, reconocimientos o documentos, lo que ulteriormente provocaba que las pruebas obtenidas ilegalmente tuvieran valor probatorio al dictarse la sentencia.<sup>43</sup>

Esa práctica se ha desvanecido, lo que en parte puede explicar que, en los casos analizados en el NSJP, el Ministerio Público sea menos efectivo al presentar casos ante un Juez y que el derecho a la defensa de los imputados se haya fortalecido. Sin embargo, esta transición se llevó consigo un elemento valioso: la presencia del Ministerio Público en el lugar de los hechos.

Una vez que los agentes del Ministerio Público perdieron la fe pública, dejaron de acudir al lugar de los hechos, como acostumbraban hacerlo en el sistema tradicional en donde, a través de inspecciones oculares, dejaban constancia de las características del lugar de los

---

<sup>43</sup> Medina Perea, Miguel; Araiza Reyes, Heliodoro; Lugo Reyes, Jorge. *Reporte Chihuahua. Análisis del cambio de modelo en el proceso penal*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México: 2009, págs. 28 y 42.



hechos y de lo encontrado en él. Es decir, la pérdida de esta facultad ha inhibido el acercamiento material que los agentes del Ministerio Público habían tenido con los hechos denunciados y con ello dejaron de sensibilizarse con lo ocurrido.

Sin importar de qué sistema de justicia hablemos, el Ministerio Público se ocupa de solicitar un informe de investigación a la policía ministerial y, en algunos casos, dictámenes a la Coordinación de Servicios Periciales, pero no va más allá de estas acciones iniciales. Esto provoca que sólo en pocos casos el Ministerio Público haya hecho alguna otra diligencia distinta a las ya mencionadas y que, incluso, no ponga atención a la información proporcionada por peritos y policías. Este tipo de desempeño se traduce en investigaciones superficiales de los delitos y que los únicos datos de prueba que conformen una carpeta de investigación sean la narrativa de la víctima u ofendido y un informe simulado de la policía ministerial.

Todo lo anterior constituye un reflejo de las principales áreas de oportunidad detectadas en el presente estudio y es el fundamento para las propuestas de política pública que se detallan en el siguiente capítulo.

## VII. IMCO PROPONE

Hasta ahora, la información disponible sobre el funcionamiento de la procuración e impartición de justicia sólo permitía describir la magnitud de los problemas que enfrentamos. Pese a esto, esa es la única información que se ha utilizado para la toma de decisiones de política pública de justicia, lo cual ha postergado por casi nueve años la formulación de una estrategia integral que dé marcha atrás a la maquila de investigaciones deficientes.

México requiere de mecanismos para generar y sistematizar datos útiles que permitan la toma de decisiones informada para las estrategias de procuración de justicia. Estos datos deben mostrar más allá del volumen de trabajo que cada día elaboran los servidores públicos involucrados, cuál es la calidad de los actos de investigación realizados y cuál es su impacto en la satisfacción que los ciudadanos tienen sobre los servicios que

proporcionan las procuradurías. Generar información útil constituye el primer paso hacia la construcción de verdaderas políticas públicas.

Con base en la evidencia ya expuesta a partir del ejercicio realizado en la única entidad (Morelos) que abrió su información a una auditoría de la sociedad civil, se pudieron observar tres grandes ejes de propuesta de mejora que, de manera conjunta, pueden incidir en una mejora en la calidad de la impartición de justicia penal del estado de Morelos.

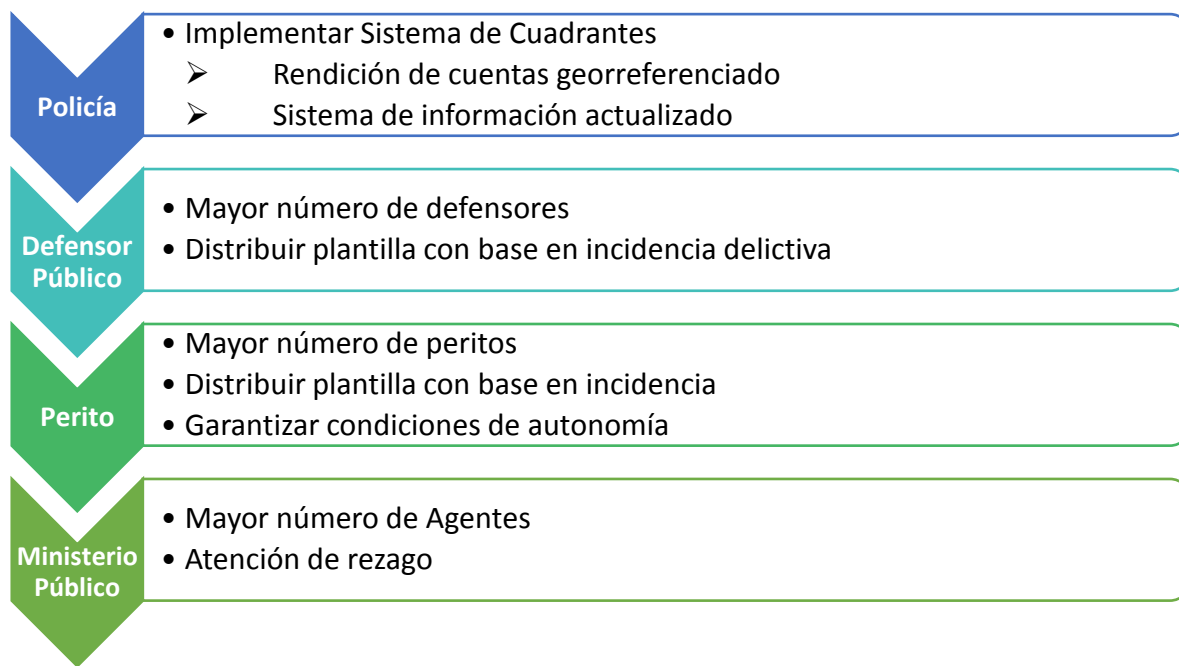
### a. Mejorar las condiciones de operación del Sistema de Procuración de Justicia

El primer aspecto se refiere a los operadores del sistema de procuración de justicia que coinciden en la necesidad de condiciones mínimas para el correcto desempeño de su función.

A continuación, se mencionan esos operadores como parte fundamental para el adecuado funcionamiento de la procuración de justicia, así como todos aquellos elementos periféricos que se deben satisfacer para que una reforma tan relevante como la del 2008 no quede parcialmente en la realidad y parcialmente en el papel.



Además, hay recomendaciones en lo particular para cada uno de los operadores:



## b. Creación de Comité de Auditoría y Seguimiento

El segundo eje de recomendaciones se refiere al establecimiento de un Comité de Auditoría y Seguimiento cuyas funciones estén centradas en el correcto funcionamiento, avance y seguimiento permanente a un ejercicio de evaluación de la calidad de desempeño de la procuración de justicia de la entidad.

La siguiente figura muestra que el comité estaría integrado por ciudadanos y autoridades. Por un lado, habrá un representante de la Fiscalía General del estado y de su Visitaduría, uno de la Secretaría de la Contraloría, uno de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos y un miembro proveniente del orden federal con el carácter de externo. Por otro lado, un representante de la iniciativa privada (empresas, cámaras empresariales o algún otro grupo afín), uno de la academia (universidades, colegios o barras) y uno perteneciente a la sociedad civil organizada. Esto permitirá la construcción plural de estrategias y

decisiones acordadas en un esquema multifactorial. A continuación se muestra un esquema de la estructura recomendada.



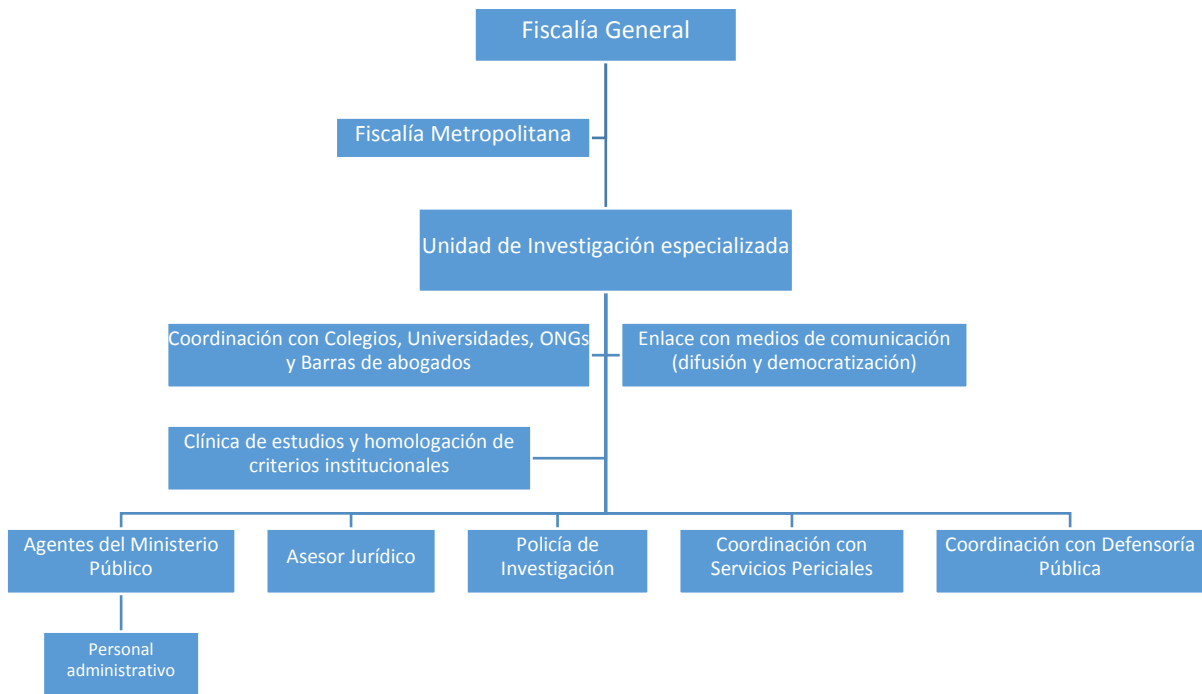
### c. Unidad Especializada en Investigación del Delito de Robo y Homicidio

Para el tercer eje, se considera necesaria la creación de unidades especializadas en la investigación de los delitos de robo y homicidio, en las cuales confluyan todos los elementos operativos necesarios para que los operadores realicen sus funciones con profesionalismo y respeto a los derechos humanos de víctima e imputados. El objeto de estas unidades es romper con las inercias y prácticas nocivas existentes que afectan de forma continua a la procuración de justicia.

La creación de estas Unidades reside en las facultades que la Ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos otorga al Fiscal General. A continuación, se presenta un esquema de la estructura orgánica de las unidades propuestas:<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Artículo tercero, fracción primera de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; Artículo 23 de la LOFGEM: El Fiscal General, de conformidad con las disposiciones presupuestales asignadas para ello, podrá establecer las Unidades Administrativas u Operativas que se encuentren previstas en el Reglamento, podrá formar Unidades de Investigación para la



Estas unidades especializadas comenzarán a tramitar las denuncias que reciban bajo las condiciones materiales y humanas más óptimas. Lo cual beneficiará a una procuración de justicia de calidad, con controles internos y una supervisión continua del quehacer público.

Es a partir de estos tres ejes de recomendación de mejora como el IMCO ve la posibilidad en un plazo no lejano para materializar lo que se ha denominado como *Expediente Uno*. Es decir, la primera carpeta de investigación que no presente las deficiencias de forma y fondo que han sido observadas a partir de evidencia empírica, las entrevistas y encuestas realizadas, así como las mesas de trabajo que se han realizado con el gobierno del estado de Morelos desde el momento en que comenzó a realizarse el presente estudio.

---

persecución de delitos por géneros o específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten de acuerdo a las necesidades del servicio; Artículo 20 de la LOFGEM: El Fiscal General emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, protocolos, Programas, Manuales de Organización, y de Políticas y Procedimientos, y demás disposiciones que rijan la actuación de las Unidades Administrativas que la integran.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Bureau of Justice Statistics. *Criminal Victimization, 2015*. Washington: BJS, 2016. Consultado 7 de febrero, 2017. <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cv15.pdf>.
- Bureau of Justice Statistics. *Police Use of Nonfatal Force, 2002-11*. Washington: BJS, 2015. Consultado 7 de febrero, 2017. <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/punf0211.pdf>.
- Buscaglia, Edgardo *et al.* *El Sistema de justicia penal y su Reforma, Teoría y Práctica*. México: Editorial Fontamara, 2006.
- Caballero, José Antonio *et al.* "El malestar en el proceso" *Criminalia* año LXX, no. 3, septiembre - diciembre, (2004): 147-183.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Protocolo Nacional de Actuación para el Primer Respondiente*. México: SNSP, 2015. Consultado 7 de febrero, 2017. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteV1.pdf>.
- Departamento de Asuntos Económico y Sociales de las Naciones Unidas. "Capítulo VII La función de los estudios sobre victimización y otras fuentes de datos," en *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*. Nueva York: Naciones Unidas, 2004.
- Grupo Técnico Especializado del Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio. *Informe Semestral del Comité*. México: s.n., 2016.
- INEGI. *Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México*. México: INEGI, 2017. Consultado 24 de marzo, 2017. [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825091620.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825091620.pdf).
- Medina Perea, Miguel *et al.* *Reporte Chihuahua. Análisis del cambio de modelo en el proceso penal*. México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 2009.
- Office for National Statistics. *Crime in England and Wales: year ending Sept 2016*. Londres: ONS, 2017. Consultado 7 de febrero, 2017. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingsept2016>.
- Reyna Alfaro, Luis Miguel *et al.* *El proceso penal en Iberoamérica, visiones comparadas*. México: Editorial Flores, 2016.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Encuesta nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México*. México: SETEC, 2012.

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Modelo de Gestión Tipo elaborado por la SETEC para las instituciones operadores del sistema de justicia penal*. México: SETEC, 2012. Consultado 7 de febrero, 2017.[http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT\\_Mod\\_Gest\\_SETEC.pdf/rp:attachment/AT\\_Mod\\_Gest\\_SETEC.pdf.pdf](http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf/rp:attachment/AT_Mod_Gest_SETEC.pdf.pdf).

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Nueva Metodología de Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas*. México: SETEC, 2014.

Vásquez Marín, Oscar, *La implementación de los juicios orales en el sistema de justicia penal mexicano: ¿Qué sigue después de la reforma constitucional?* Consultado 7 de febrero, 2017. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/rjf/rjf10.htm>.

Marco jurídico interno analizado:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (CPELSM)
- Código de Procedimientos Penales del Estado Morelos (en vigor desde el 30 de octubre de 2008)
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos (en vigor desde el 7 de octubre de 1996)
- Código Penal para el Estado de Morelos (CPEM)
- Ley de Justicia Alternativa en materia penal para el Estado de Morelos (LJAMPEN)
- Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares (LRSSMC) y su Reglamento
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos (LSSPEM)
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos (LJAEM)
- Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos para el Estado de Morelos (LARVDVDHEM)
- Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos (LOFGEM)
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos (LOTSJEM)
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (LOTSJEM)
- Ley Orgánica de la Defensoría Pública del Estado de Morelos (LODPEN)
- Acuerdo 02/2016 del Fiscal General del estado de Morelos, por el que se establece la adopción del Protocolo Nacional de primer respondiente con los anexos de informe policial homologado, cartilla de derechos y mapa del procedimiento; el Protocolo Nacional de Policía con capacidades para procesar y la Guía Nacional de Cadena de Custodia, vigente a partir del 28 de enero de 2016.
- Acuerdo 03/2016 del Fiscal General del Estado, mediante el cual determina la aplicación del Protocolo para la Fiscalía General del estado de Morelos, para el tratamiento, identificación forense y destino final de cadáveres de personas desconocidas a través del Decreto para la aplicación del protocolo para el tratamiento e identificación forense, vigente a partir del 28 enero de 2016.

- Acuerdo número 04/2016 del Fiscal General del estado de Morelos, mediante el cual se establecen Lineamientos para el Ministerio Público con la finalidad de guiar sus determinaciones en el destino final de los cadáveres de personas desconocidas que se encuentren a su disposición, vigente a partir del 28 de enero de 2016
- Acuerdo 004/2015 que crea el Protocolo para la Atención de Mujeres Víctimas de Violencia con Perspectiva de Género publicada en fecha 4 de marzo de 2015.
- Acuerdo 13/2015 del Fiscal General del Estado de Morelos, por el que se establecen los Lineamientos para la aplicación de los criterios de oportunidad que deben observar los Agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General del Estado de Morelos, vigente a partir del 26 de noviembre de 2015.
- Acuerdo 14/2015 del Fiscal General del Estado de Morelos, por el que se establecen los Lineamientos para la aplicación del procedimiento abreviado que deben observar los agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General del Estado de Morelos, vigente a partir del 26 de noviembre de 2015.
- Protocolo de actuación de los elementos policiales de la Comisión Estatal de Seguridad Pública dependiente de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal para la detención de indiciados o imputados de fecha de publicación 15 de abril de 2015.
- Acuerdo 006/2013, mediante el cual se crea la Unidad Modelo de Mujeres Policías de Investigación Criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos vigente el 24 de enero de 2014.
- Acuerdo 007/2013, mediante el cual se emite el Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos vigente a partir del 11 de noviembre de 2013.
- Acuerdo Número 005/2013, por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del acuerdo 43/2012, mediante el cual se Crea y Regula el Banco de Registros de ADN de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, vigente a partir del 8 de noviembre de 2013.
- Acuerdo 45/2012 mediante el cual se crean las “Unidades Especializadas de Investigación contra los delitos de Homicidios de Mujeres y Femicidio” en las zonas Metropolitana, Oriente y Sur poniente, publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad", no. 4974 de fecha 4 de mayo del 2012.
- Acuerdo 46/2012, mediante el cual se establece el “Protocolo de Investigación del Delito de Femicidio”, emitido por la PGJEM que tiene como propósito homologar y eficientar los lineamientos para el éxito de las investigaciones de este tipo de delitos. Es de carácter obligatorio para los servidores públicos y fue publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad" no. 4974, de fecha 4 de mayo del 2012.
- Circular 03/ 2011 a través de la cual se instruye al personal para atender con mayor diligencia todas las solicitudes presentadas por las Autoridades de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito.
- Acuerdo 39/2011, publicado el 2 de marzo de 2011, mediante el cual se crean las “Unidades especializadas de investigación para los delitos de robo con violencia y violencia familiar” de la zona metropolitana.
- Circular 04/2011, publicada el 7 de diciembre de 2012, mediante la cual se establece la instrucción general de los servidores públicos de la PGJEM para aplicar los lineamientos concernientes a salvaguardar la integridad física del imputado así como asegurar su permanencia ante el Ministerio Público durante la investigación del delito en las áreas de seguridad (separos).
- Decreto por el que se crea el “Fondo Económico para la Restauración y Protección Especial de las Víctimas u Ofendidos del Delito”, publicado en el periódico oficial



"Tierra y Libertad" no. 4687, de fecha 18 de marzo de 2009, creado con la finalidad de resarcir el daño moral y/o patrimonial sufrido por las víctimas y con ello lograr que se integren a la sociedad.

- Circular 02/2010 publicado el 24 de marzo de 2010, mediante la cual se instruye a los agentes del Ministerio Público y peritos en psicología a cumplir con las instrucciones que se establecen en la presente circular para solicitar y efectuar la prueba pericial en psicología forense.
- Protocolo de Investigación del delito de Femicidio para la Fiscalía General del Estado de Morelos (última reforma 9 de julio de 2014).
- Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de Femicidio, de la Procuraduría General de la República (PGR).

Marco jurídico convencional analizado:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CTTPCID)
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP)
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CIPTPDF)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIETFDR)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CIPSEVM)
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIETFDPD)
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)