



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



INSTITUTO MEXICANO PARA  
LA COMPETITIVIDAD, A.C.

# JUSTICIA PENAL, JUSTICIA TRANSPARENTE

**Caso de estudio: Coahuila.**

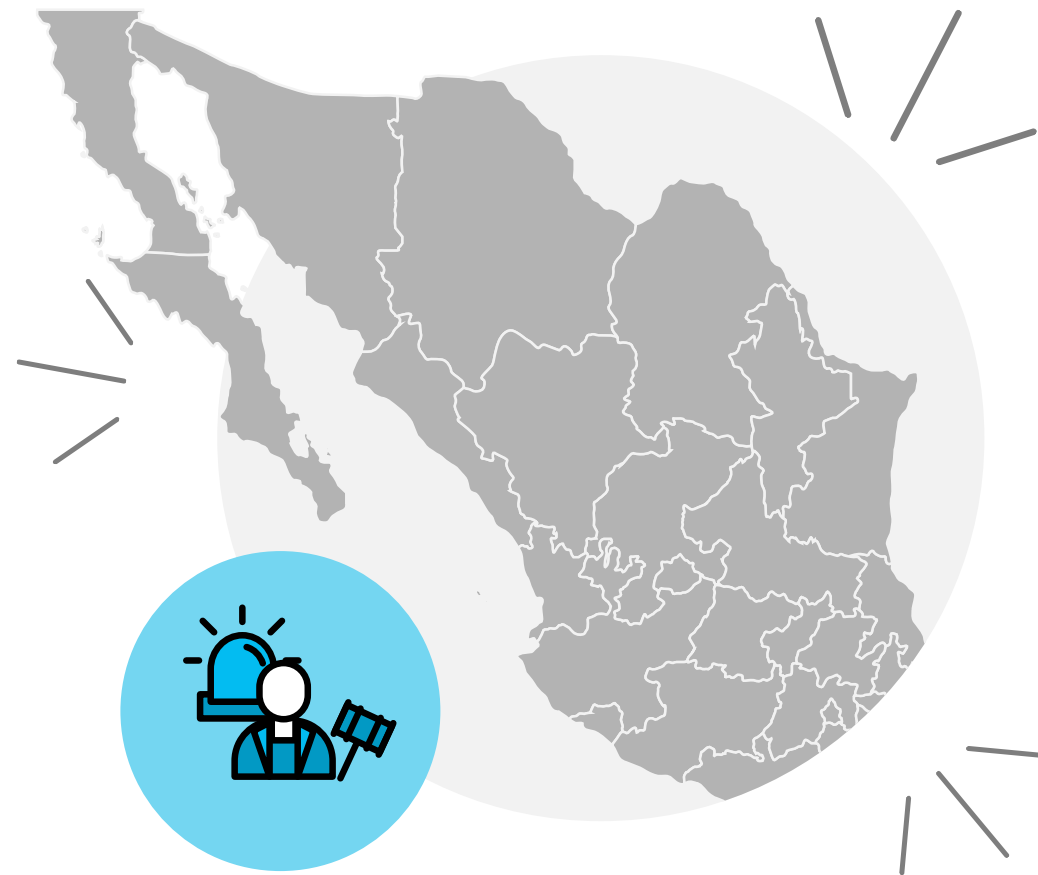
# Aproximaciones al Sistema de Justicia Penal en México

# ¿Cómo es el acceso a la justicia en México?



# La deuda pendiente: combatir la impunidad

A pesar de las reformas constitucionales, hace falta **“vincular al escritorio con el territorio”**.



Fuente: Elaborado por el IMCO con información de Ana Laura Magaloni Kepler. La justicia constitucional: del escritorio al territorio. <https://derechoenaccion.cide.edu/la-justicia-constitucional-del-escritorio-al-territorio/>

En 2008 y 2011 hubo **reformas** **constitucionales** que modificaron la procuración de **justicia** a profundidad.



# 14 años de la reforma penal en México

## Reformas-Implementación

## Consolidación

2008

**Reforma constitucional en materia penal.** Para su implementación se contemplan **ocho años**.

2014

**Código Nacional de Procedimientos Penales.** Todos los **procesos penales** bajo las **mismas reglas**.

2019

**Reforma constitucional al artículo 19.** Amplía el **catálogo de delitos** que ameritan **prisión preventiva oficiosa**. Se emite la **Ley de la Guardia Nacional**.

2011

**Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y Amparo.**

2016

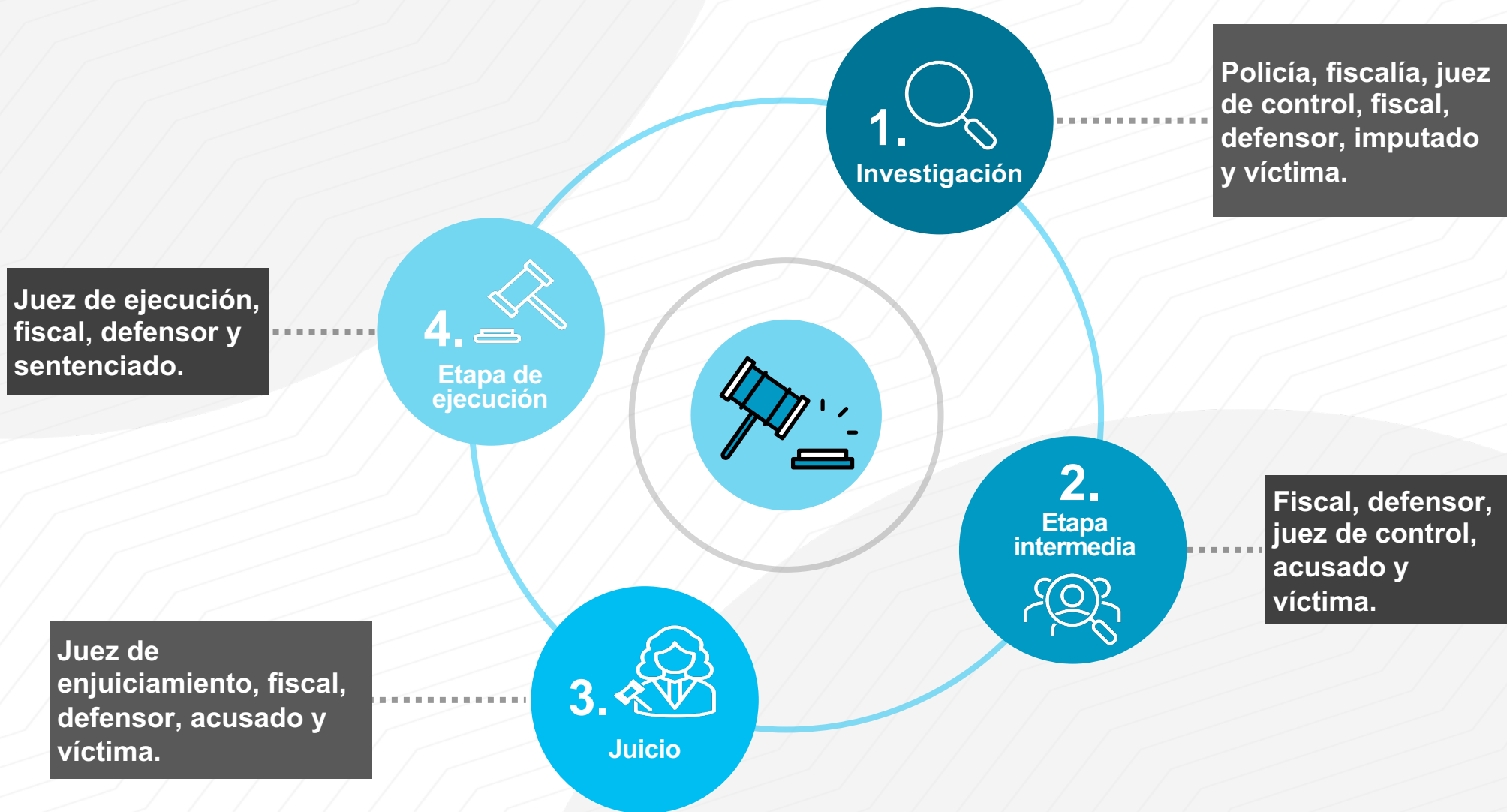
Se emiten las **Leyes Nacionales de Ejecución Penal y del Sistema de Justicia para Adolescentes**. Se reforma la **Ley General del Sistema de Seguridad Pública**.

2021

Reforma al **Código Nacional de Procedimientos Penales** para ampliar el **catálogo de delitos** que ameritan **prisión preventiva oficiosa**.

Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Consejo de la Judicatura Federal. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/sjpa/>

# Proceso acusatorio oral



Fuente: Elaborado por el IMCO con información del Consejo de la Judicatura Federal. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/sjpa/>



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



INSTITUTO MEXICANO PARA  
LA COMPETITIVIDAD, A.C.



@IMCOmx

/IMCOmx

/IMCO\_mx

/IMCOmexico

# Sistema penal inquisitivo vs. acusatorio oral

## Sistema inquisitivo (tradicional):

- Procedimiento **escrito**, **opuesto** a la publicidad y la transparencia.
- **Limita el derecho a la defensa** y a la participación de la víctima.
- Se privilegia el **formalismo en las actuaciones**.



## Sistema acusatorio (oral):

- Actuaciones orales, acceso **transparente** a la justicia y **simplificación** de procedimientos.
- Contempla la **participación** activa del imputado/acusado y la víctima.
- Se procura atender los asuntos por encima del **formalismo**.



# Sistema acusatorio oral

## MEJORAS

- La **policía** dota de la información necesaria al MP para investigar el asunto.
- Las **víctimas** tienen derecho a contar con un **asesor jurídico**.
- Un **juez** está presente en las **audiencias**.

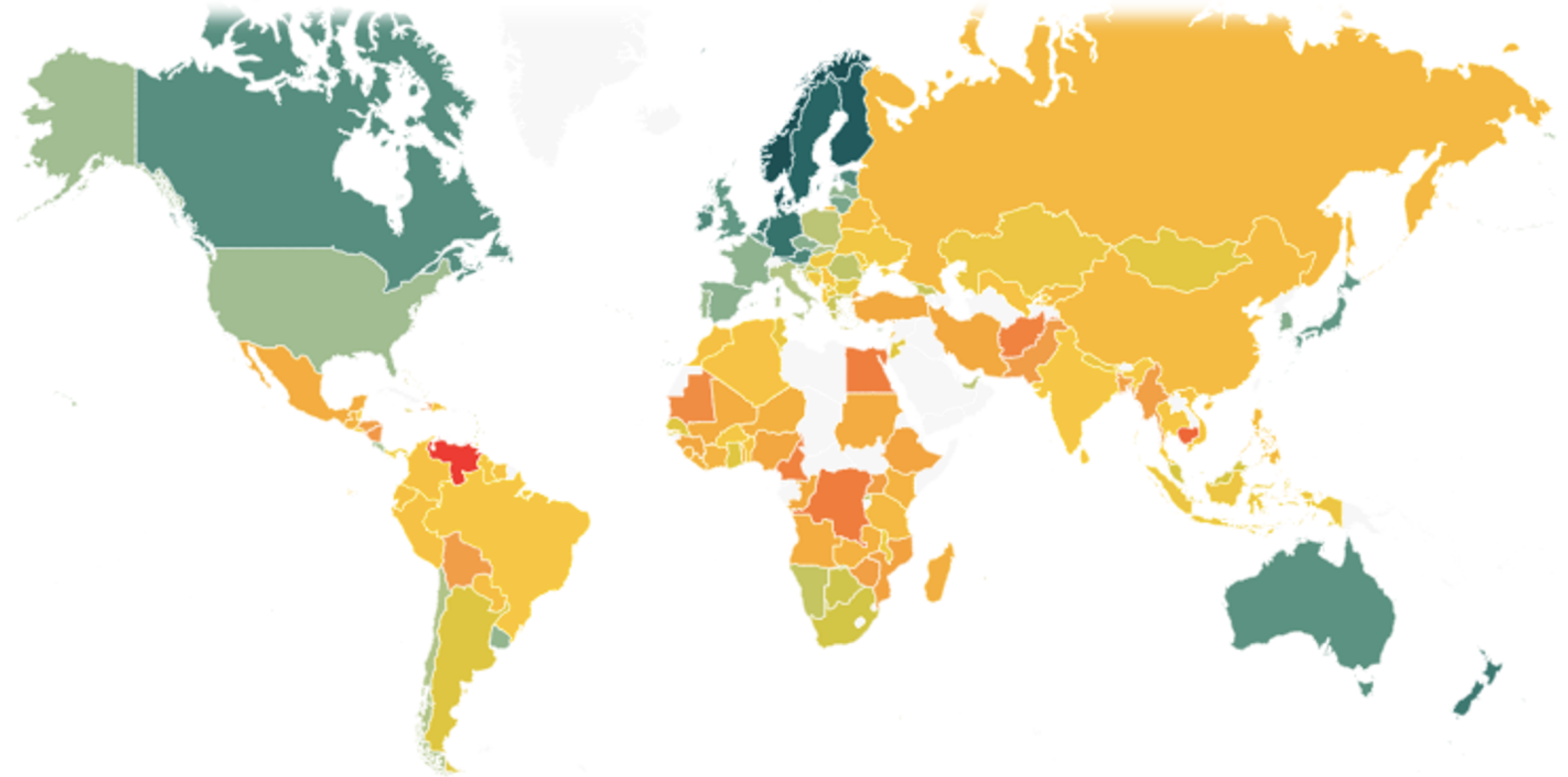
## PENDIENTES


- Generar **confianza ciudadana** en la policía y el ministerio público.
- Falta de **asesores jurídicos** para las víctimas.
- Evitar el abuso de la **prisión preventiva**.

# Índice de Estado de Derecho - WJP

México ocupa el lugar **113** de **139** a nivel mundial.

Destaca por estar entre las últimas 10 posiciones en **orden** y **seguridad** (130) y **sistema criminal** (129).



Adherencia al estado de derecho  
Débil  Fuerte  
0.00 0.25 0.50 0.75 1.00

Fuente: Rule of Law Index 2021 de World Justice Project, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704367/wjp-index-21.pdf>

En México, **1** de cada **10**  
delitos es denunciado

**5** de cada **100** de los  
denunciados, son resueltos

Fuente: Inegi, Envipe 2021 (México: Inegi, 2021) Sitio web: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf); México Evalúa, Hallazgos 2020 (México: México Evalúa) Sitio web: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/10/hallazgos2020-7octubreok.pdf>

**De enero a mayo del 2022, casi 95% de delitos registrados pertenecen al fuero común, y son las Fiscalías locales las encargadas de su investigación.**

Fuente: Suma elaborada por el IMCO, con información del Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012 - 2022, y del Mapa de incidencia delictiva del fuero común. Disponibles en: [https://drive.google.com/file/d/1IVY00de3dbx9gNmf38RTPj3\\_zevjovLo/view](https://drive.google.com/file/d/1IVY00de3dbx9gNmf38RTPj3_zevjovLo/view) y <https://drive.google.com/file/d/1VXSF-FqbwnYEgWTS6UqDwNmaGJ-3l0H5/view>

En materia de justicia penal,  
falta evidencia para tomar decisiones  
que mejoren el **acceso a la justicia y**  
**reduzcan la impunidad.**



El IMCO, en colaboración con la Fiscalía de Coahuila, y con el apoyo de USAID, **realizó una auditoría ciudadana** para medir la calidad y el desempeño de la justicia penal.



## En el Índice de Competitividad Estatal, Coahuila es:

- **El tercer estado más competitivo.**
- **La sexta entidad donde la gente se siente segura.**
- **Un estado con baja tasa de homicidios y robo de vehículos.**

Fuente: Elaborado por el IMCO, con datos del Índice de Competitividad Estatal 2022. Disponible en: <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2022/>

# Auditoría ciudadana: caso Coahuila

# ¿Qué implicó realizar esta auditoría ciudadana?



# ¿Qué implicó realizar esta auditoría ciudadana?

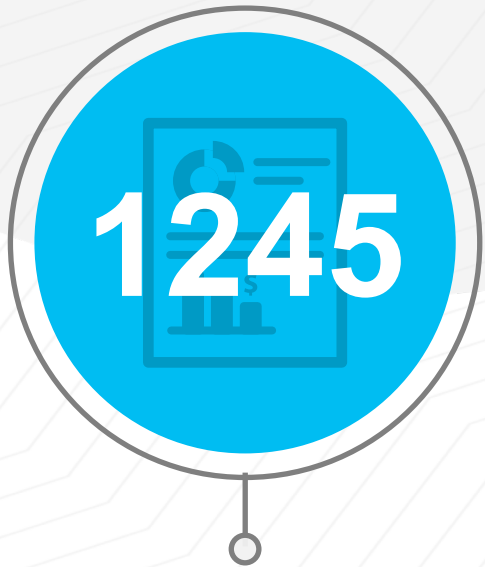
8 mil kilómetros recorridos alrededor de la entidad,

durante cuatro años.





# ¿Qué implicó realizar esta auditoría ciudadana?



# Caso Coahuila, siguientes pasos:

## Recomendaciones

La Fiscalía de Coahuila **implementará acciones** que permitan cumplir las recomendaciones del IMCO.

## Reporte final

El IMCO sistematizará el estatus de las acciones emprendidas y cambios generados en la Fiscalía **basados en la evidencia.**

# Las principales deudas que identificamos para fortalecer la justicia penal, son en los siguientes ejes:



- **Competencias y capacidades:** Personal capacitado con herramientas necesarias para desempeñar sus funciones.
- **Derechos de víctimas e imputados:** Garantizar los derechos de las víctimas e imputados en el proceso penal.
- **Supervisiones a la fiscalía:** Asegurar que las actuaciones de la Fiscalía tengan contrapesos que aseguren su autonomía y legalidad.
- **Formas de determinación:** Maneras de concluir la etapa inicial de investigación.

# Analizamos el caso Coahuila con dos enfoques:

## Competencias

Aptitudes o conocimientos, habilidades y destrezas

## Capacidades

Circunstancias o condiciones



# ¿Qué encontramos sobre las **competencias** institucionales?



# Resultados de las actuaciones del primer respondiente

**1**

No acordonan ni inspeccionan el lugar de los hechos.

**2**

Únicamente el **15% recaba testimonios y objetos** para la investigación.

**3**

No aseguran atención médica o psicológica para la víctima.

**4**

El **30%** que elabora el **informe policial** (IPH) de sus actuaciones, lo hace de forma **errónea** o **incompleta**.

**5**

**2 de cada 10** reciben la denuncia de la víctima en el lugar de los hechos, pero de forma **deficiente**.

El primer respondiente es la autoridad que llega a la escena de un probable delito para resguardarla, dar atención a víctimas y para obtener datos, objetos y detenciones.

Fuente: Expedientes revisados por el IMCO pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# Resultados en el inicio de la investigación



En el **16% de los expedientes** se observó la **omisión** de la constancia de **inicio de investigación**.



El ministerio público **no aplica medidas de protección** a la víctima, **ni solicita** a un juez que imponga **medidas cautelares** al imputado, aún cuando eran necesarias.



Solo en **2 de cada 10 casos**, el **ministerio público coordina** a policías de investigación y peritos **para investigar**.



Únicamente en el **10%** de casos, se identificó que **el ministerio público agotó alguna(s) línea(s) de investigación**.

Fuente: Expedientes revisados por el IMCO pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.



USAID  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



INSTITUTO MEXICANO PARA  
LA COMPETITIVIDAD, A.C.



@IMCOMx



/IMCOMx



/IMCO\_mx



/IMCOMexico

# Resultados en los actos de investigación



Disminuyó en **36%** la realización de **dictámenes periciales de criminalística** respecto al sistema anterior; además persiste la falta de realización de los **dictámenes de dactiloscopia**.



Del sistema anterior al sistema vigente, hubo menos casos que contaban con la **cadena de custodia** de forma adecuada y completa. Pasó del **25% al 21%**.



Solo en **3 casos de cada 10** del sistema oral, se entrevistó a algún testigo.

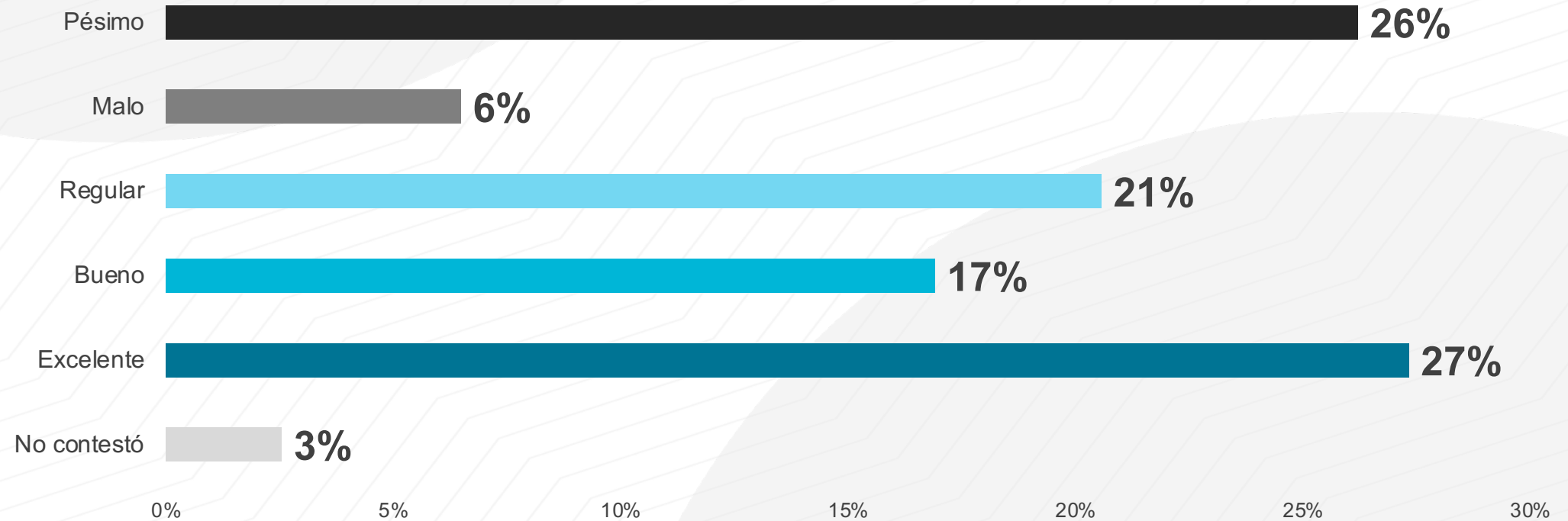


Los delitos que mayormente se les complica investigar a los operadores de justicia son **de homicidio y robo**.

Fuente: Expedientes revisados y encuestas realizados a operadores por el IMCO pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# El trato de los funcionarios de la Fiscalía hacia la ciudadanía, impacta en la percepción de las resoluciones

Usuarios que calificaron la resolución de su asunto como:

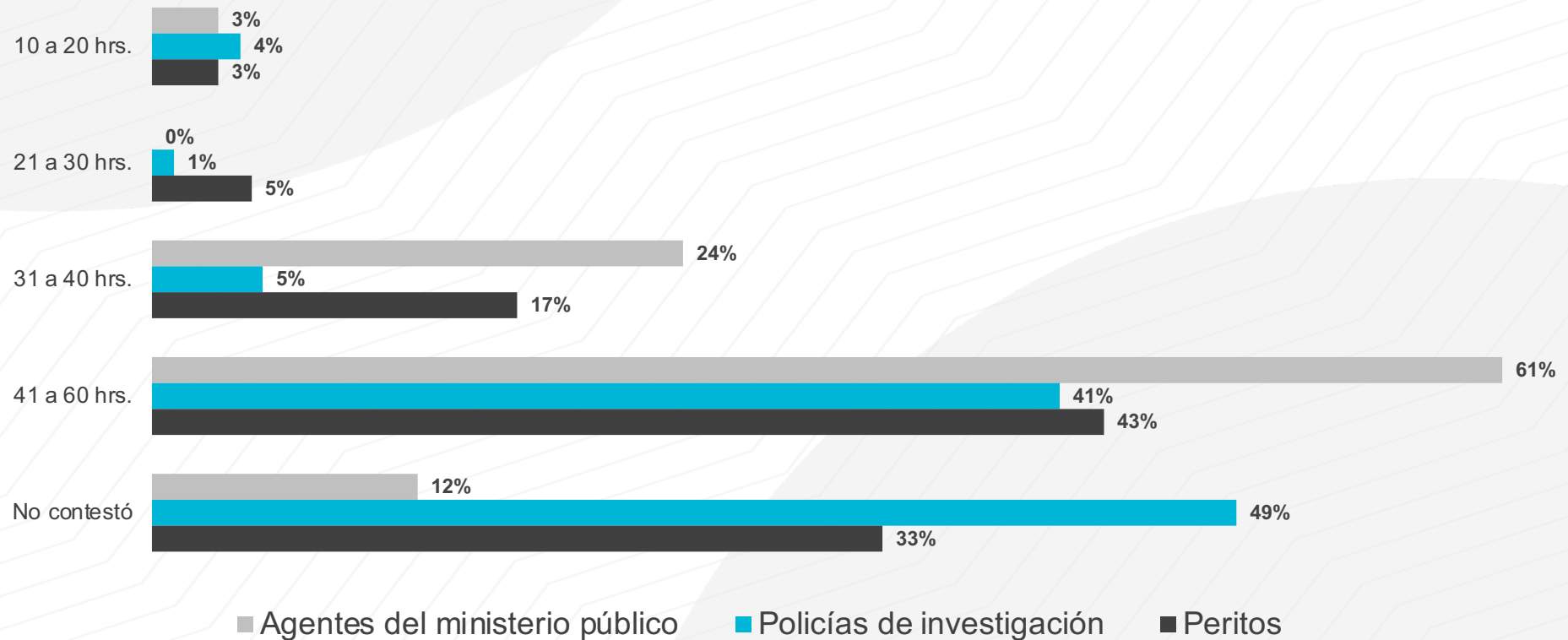


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las encuestas a usuarios que acudían a las agencias de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# ¿Qué encontramos sobre las **capacidades** institucionales?

# La mayoría los operadores jurídicos trabajan hasta 60 horas a la semana

## Promedio semanal de horas laboradas por operador jurídico

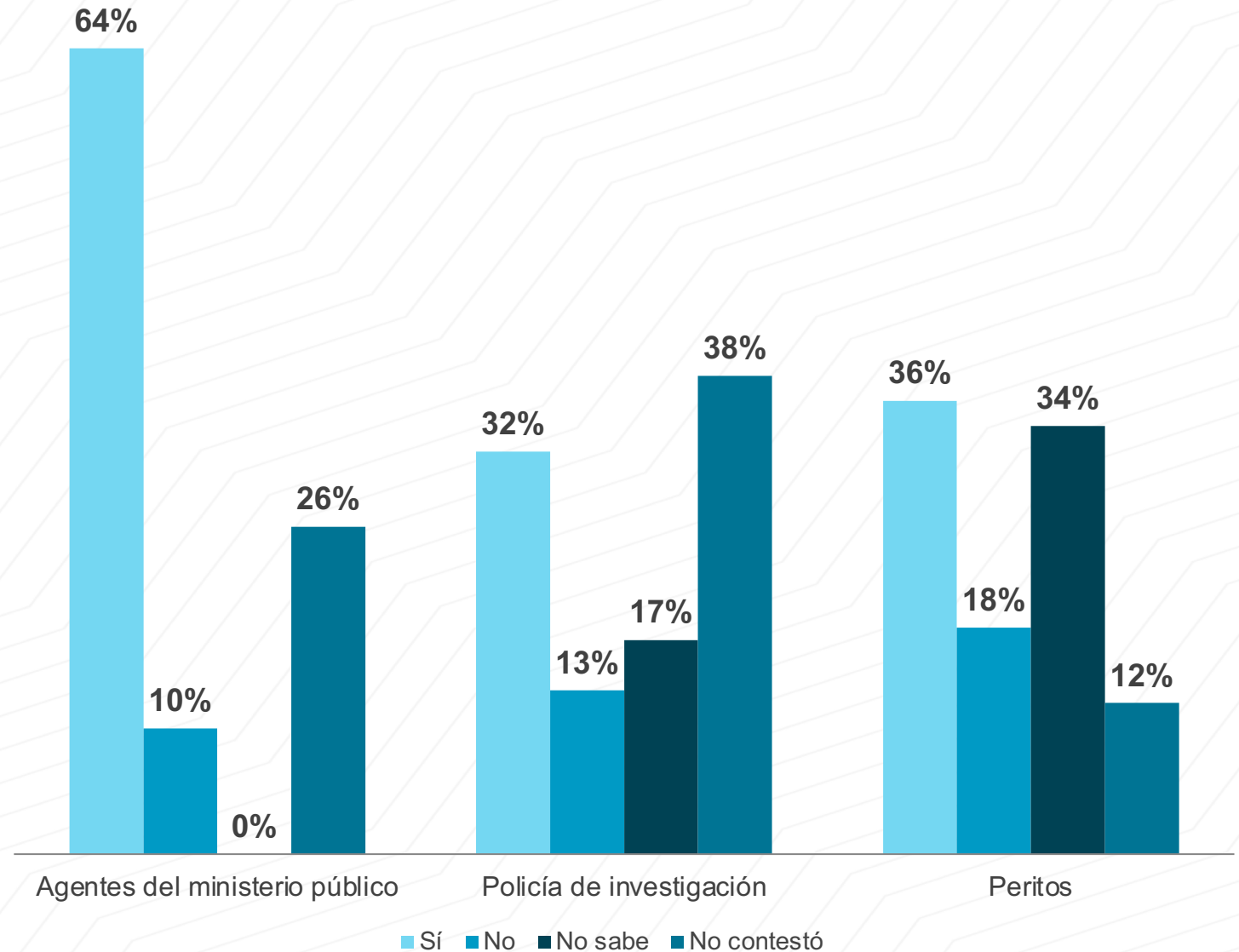


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de entrevistas a operadores jurídicos pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# Solo 3 de cada 10 policías de investigación y peritos, pertenecen al servicio civil de carrera

Operadores jurídicos pertenecientes al servicio civil de carrera

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las entrevistas realizadas a operadores jurídicos pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.





# ¿Son garantizados los derechos de las víctimas e imputados?

# Aún hay retos importantes en asegurar que sus derechos sean verdaderamente garantizados

**1**

**2 de cada 10** agentes del ministerio público **informan** a las víctimas e imputados sobre sus **derechos** en el sistema actual.

**2**

Persiste como un **reto** el asegurar una **defensa legal adecuada y competente para los imputados**.

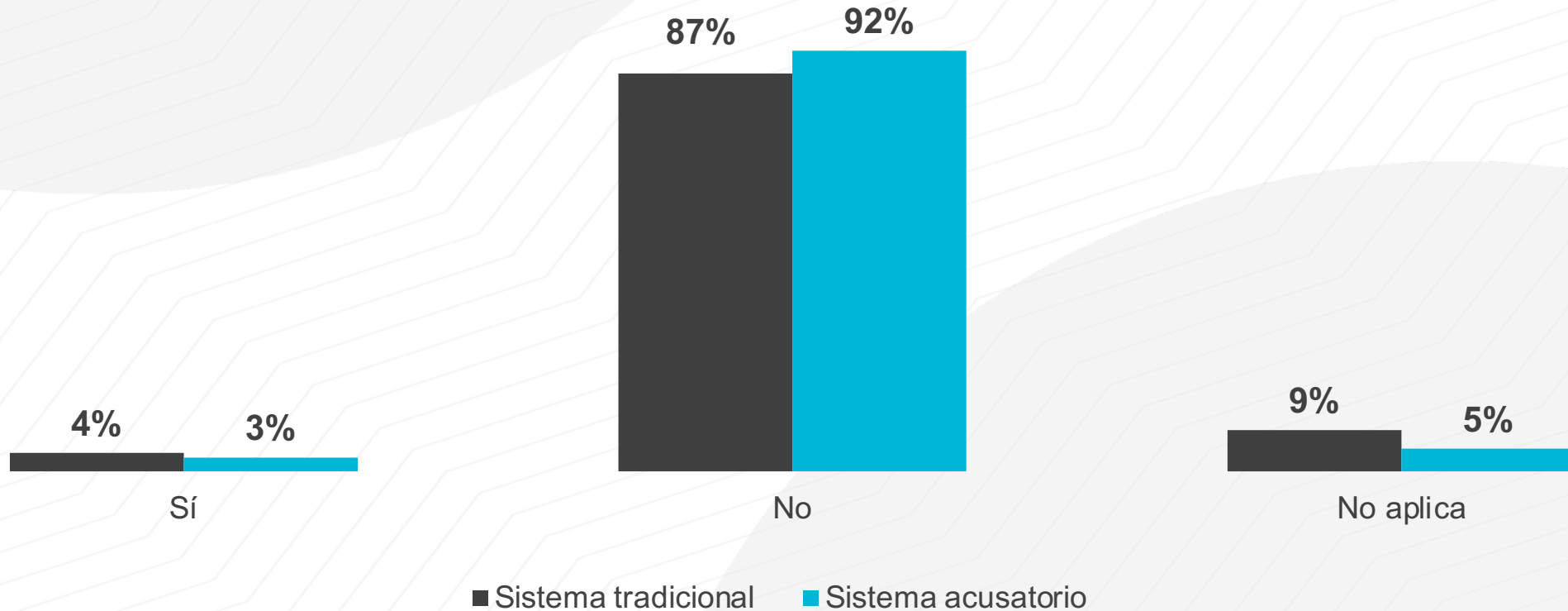
**3**

La **reparación del daño** a las víctimas ocurrió en **132 del total de 1118 expedientes** del sistema vigente.

**Fuente:** Expedientes revisados por el IMCO pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza; encuestas realizadas por el IMCO a usuarios que acudían a las agencias pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# 92% de las víctimas no tienen un asesor jurídico en el sistema acusatorio

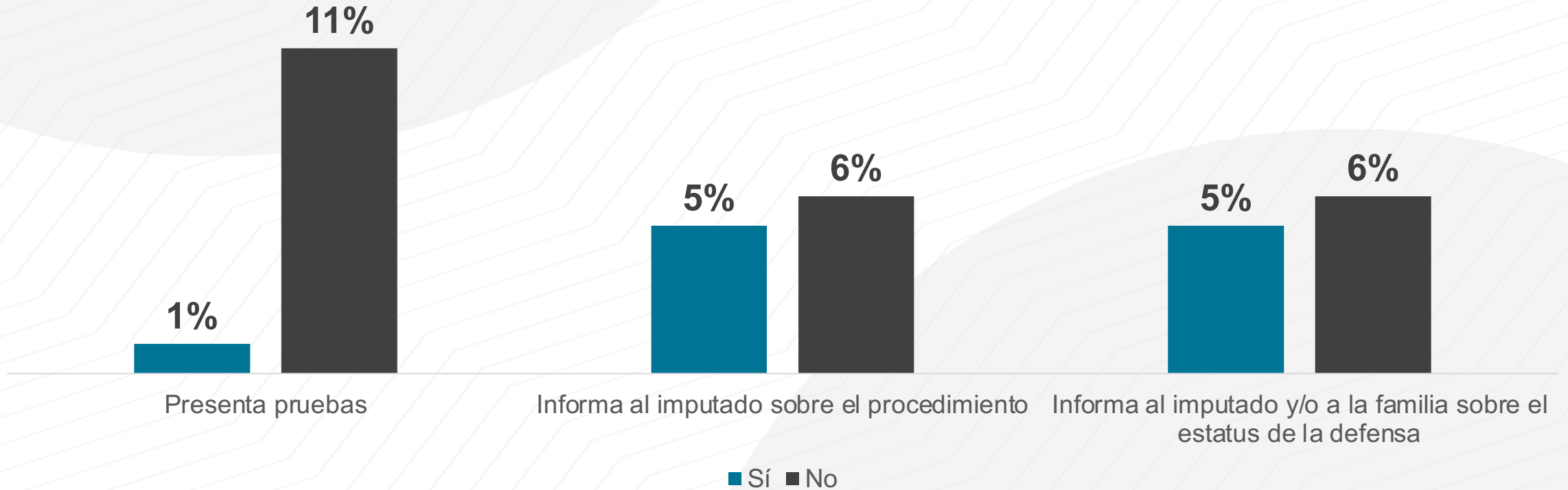
Expedientes en los que la víctima contó con asesor jurídico



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de los expedientes pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# Contar con una defensa como imputado, no se traduce en ser defendido

## Obligaciones de la defensa del imputado



Fuente: Gráfica realizada por el IMCO con datos de los expedientes pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# ¿Cómo son supervisadas las actuaciones de la Fiscalía?

**Para asegurar que las actuaciones de la Fiscalía sean autónomas, imparciales y legales es fundamental que sean supervisadas**

Las supervisiones en el trabajo de la Fiscalía, permiten identificar las buenas prácticas que puedan ser fortalecidas y las áreas de oportunidad que puedan ser corregidas o sancionadas, y dependen de tres principales aspectos:



Auditorías internas por las visitadurías



Mecanismos de queja accesibles para la ciudadanía



Autonomía interna en la Fiscalía



# Resultados respecto a las supervisiones en el trabajo de la Fiscalía

- Se supervisan las labores de los operadores de justicia, **de una a dos veces al año**, en promedio.
- En su **mayoría**, los funcionarios entrevistados, tienen **opiniones positivas** respecto a la **imparcialidad** de los órganos de supervisión internos.
- Ministerios públicos, policías de investigación y peritos, concuerdan **en mayoría**, que la **autonomía de la Fiscalía no ha mejorado ni empeorado**.

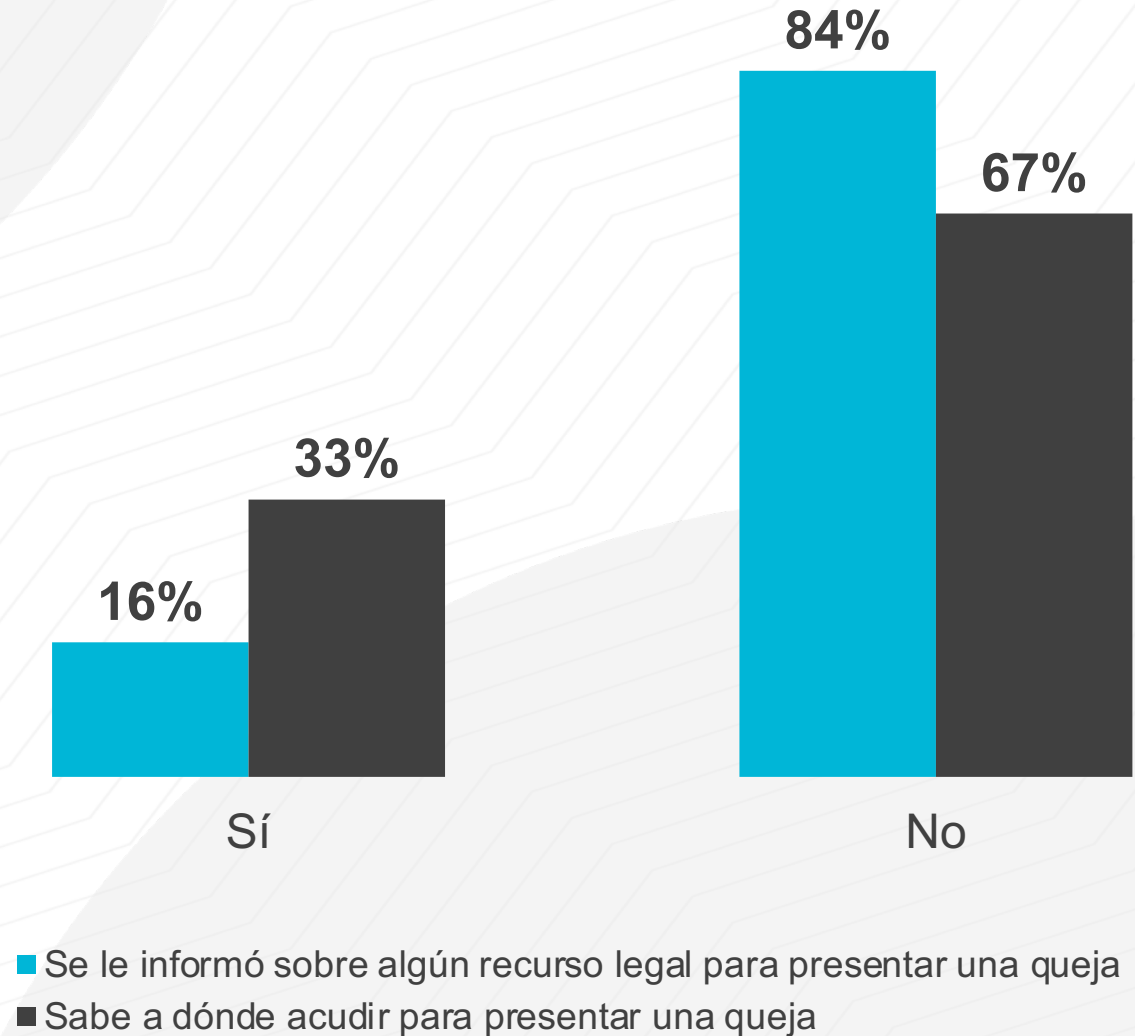
Fuente: Entrevistas efectuadas a operadores pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**9 de cada 10 ciudadanos  
niegan haber tenido que  
ofrecer dádivas a los  
funcionarios de la Fiscalía**

Fuente: Encuestas realizadas por el IMCO a usuarios que acudían a las agencias pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# La ciudadanía no es informada sobre los mecanismos de queja de la Fiscalía

Conocimiento de los usuarios acerca de actuaciones en contra de servidores públicos



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las encuestas a usuarios que acudían a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¿Cuáles son las formas  
en las que puede concluir  
la etapa inicial de  
investigación?

# Una vez realizados los actos de investigación pertinentes, se podrá concluir el proceso con:

## Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)



Mediación, conciliación o junta restaurativa

## Formas de determinación



Archivo temporal y no ejercicio de la acción penal

# Los agentes del ministerio público promueven en pocas ocasiones el uso de los MASC

Ministerio Público canalizó a MASC

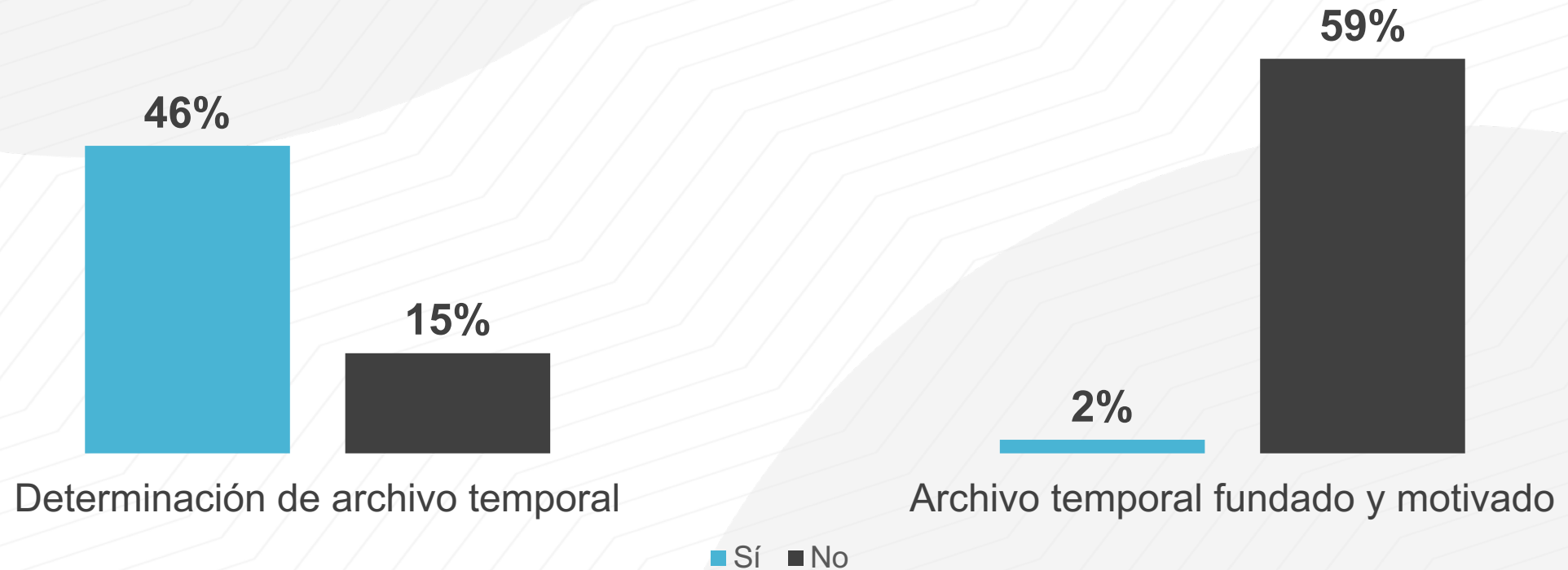


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de los expedientes revisados pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.



# Casi la mitad de los expedientes se enviaron a archivo temporal

## Porcentajes de determinación de archivo temporal fundado y motivado



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de los expedientes revisados pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

# Resultados sobre el no ejercicio de la acción penal

1

16% de los expedientes del sistema actual, utilizaron **esta figura**.

2

Del 45% de los casos del sistema anterior en donde se determinó de esta forma, **únicamente el 9% contó con la autorización del superior jerárquico**.

3

46% de los expedientes del sistema anterior, se utilizó la figura debido a la **extinción de la acción penal**.

4

3% de los expedientes del sistema actual **fueron autorizados por el superior jerárquico**.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de los expedientes revisados por el IMCO pertenecientes a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza

**Estos resultados son el reflejo de un problema estructural que se vive a diario en el país.**

## El Sistema de Justicia Penal en los estados tiene deudas pendientes con:

- Víctimas
- Imputados/Acusados
- Con sus operadores jurídicos

Pero sobre todo con sus ciudadanos. Para que el Sistema penal se consolide **se necesita:**

## Para las víctimas:

---

- 1 **Acompañamiento legal** por parte de la **policía** y del **ministerio público**.
- 2 **Asesor jurídico**, que facilite la intervención e impulso procesal de sus casos.

# Para los imputados/acusados:

---

- 1 **Garantía de contar con un defensor.**
- 2 **Defensa activa desde el momento de su detención.**



## Para los operadores jurídicos:

---

- 1 Recursos materiales y de infraestructura.**
- 2 Mejorar condiciones laborales.**
- 3 Acceso al Servicio Civil de Carrera.**

# IMCO PROPONE a las Fiscalías locales:

# No. 1

Fortalecer la **coordinación interinstitucional** con acuerdos o reuniones de trabajo, para fortalecer capacidades de procesamiento e investigación de delitos.

---

# No. 2

Promover convocatorias basadas en el **Servicio Civil de Carrera** para ocupar plazas de agentes del ministerio público, policías de investigación y peritos, con el objetivo de mejorar sus capacidades profesionales y estabilidad laboral.

---

# No. 3

Incentivar el uso de **mecanismos alternativos de solución de controversias**, para despresurizar la carga procesal en las Fiscalías.

## No. 4

Alentar unidades de supervisión interna de las Fiscalías a **evaluar las labores de los servidores públicos** de la misma, así como reforzar los mecanismos internos de queja y darlos a conocer por todos los medios posibles a los usuarios.

---

## No. 5

Elaborar **indicadores** claros y apegados al Código Nacional de Procedimientos Penales para el uso de las **formas de determinación** de archivo temporal, criterios de oportunidad, abstención de investigación y no ejercicio de la acción penal.

---

## No. 6

Contar con una **herramienta digital** en donde se pueda acceder de manera sencilla a los procesos administrativos vinculados a la procuración de justicia.



INSTITUTO MEXICANO PARA  
LA COMPETITIVIDAD, A.C.

---

 [imco.org.mx](http://imco.org.mx)

 [@IMCOMx](https://twitter.com/IMCOMx)

 [/IMCOMx](https://www.facebook.com/IMCOMx)

 [/IMCO\\_mx](https://www.instagram.com/IMCO_mx)

 [/IMCOMexico](https://www.youtube.com/IMCOMexico)

 [/IMCOMx](https://www.linkedin.com/company/IMCOMx)