



Justicia penal, justicia transparente.

Caso de estudio: Coahuila

Autores: Edith Hinojosa Valencia • Arturo Piñeiro Monreal • Clara Santos Melo

Fecha: 28-06-2022

contacto@imco.org.mx

Índice

Introducción	4
1. Capacidades y competencias institucionales para ejecutar el sistema de justicia penal	6
1.1 Más allá de los cambios legales.....	6
1.2 Competencias de la Fiscalía para la ejecución del sistema de justicia penal.....	7
1.2.1 Primer respondiente.....	7
1.2.2 Recepción de la denuncia.....	9
1.2.3 Inicio de investigación.....	9
1.2.4 Medidas cautelares y medidas de protección.....	10
1.2.5 Actividades relevantes para una adecuada investigación	11
1.2.5.1 Informe policial homologado.....	11
1.2.5.2 Cadena de custodia.....	12
1.2.5.3 Coordinación en actos de investigación.....	14
1.2.5.4 Entrevistas a testigos.....	16
1.2.5.5 Dictámenes periciales.....	16
1.2.6 Calidad y satisfacción en el servicio proporcionado.....	19
1.3 Capacidades de la Fiscalía para el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal.....	19
2. Garantía, respeto y protección de derechos humanos	22
2.1 Derechos de las víctimas.....	23
2.2 Derechos de los imputados.....	27
2.3 Atención diferenciada en la procuración de justicia.....	28
3. Contrapesos de las actuaciones de la Fiscalía	30
3.1 Importancia de fiscalización y seguimiento de las actuaciones irregulares en la Fiscalía.....	30
3.2 Solicitud y ofrecimiento de dádivas.....	30
3.3 Mecanismos de queja.....	31
3.4 Autonomía interna de la Fiscalía.....	34
4. Formas de determinación de expedientes más comunes	36
4.1 Métodos alternos de solución de controversias.....	36
4.2 Archivo temporal.....	37
4.3 No ejercicio de la acción penal.....	39
Conclusión	40
IMCO propone	41
Contexto Coahuila	43
Metodología	44
Bibliografía	49
Agradecimientos	51

Abreviaturas

AIDH: Academia Interamericana de Derechos Humanos

AMP: Agentes del Ministerio Público

CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

ENCIG: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental

FGR: Fiscalía General de la República

FGEC: Fiscalía General del Estado de Coahuila

ICE: Índice de Competitividad Estatal

ICITAP: Programa Internacional de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

IPH: Informe Policial Homologado

MASC: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

MUCD: México Unido contra la Delincuencia

NEAP: No ejercicio de la acción penal

PDI: Policía de investigación

PGR: Procuraduría General de la República

PR: Primer Respondiente

SAO: Sistema Acusatorio Oral

SJP: Sistema de Justicia Penal

SSPP: Servicios Periciales

UMECA: Unidad de Medidas Cautelares

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Justicia penal, justicia transparente: Las deudas pendientes de la justicia penal. Caso de estudio: Coahuila.

Introducción

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en colaboración con la Fiscalía de Coahuila y con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), realizó una auditoría ciudadana para medir la calidad y el desempeño de la justicia penal. En 2008 y 2011 se llevaron a cabo reformas constitucionales que modificaron la procuración de justicia en el país, en las que se introdujo un sistema penal oral acusatorio con la finalidad de establecer la presunción de inocencia y garantizar los derechos humanos. A pesar de estos cambios, existen deudas pendientes en el sistema de justicia penal que hay que atender.

Después de 14 años de la reforma constitucional en materia penal, de ocho años transcurridos en su implementación y de seis años de su entrada en vigor en todo el país, el acceso a la justicia presenta obstáculos relacionados con 4 ejes principales: a) Las capacidades y competencias en la operación del sistema de justicia penal; b) La garantía, respeto y protección a los derechos humanos; c) Los contrapesos y evaluación de las fiscalías y d) El uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias.

El sistema tradicional (inquisitivo) que se dejó atrás se caracterizaba por procedimientos escritos, opuestos a la transparencia y a la participación de las víctimas en el proceso. Además, se privilegiaban los formalismos por encima de la eficacia en los procesos penales. Ahora, el sistema acusatorio oral considera principios de publicidad de las audiencias, contradicción de los participantes (conocer – confrontar – debatir), eficiencia, e inmediatez entre el juez y las partes.

Con el sistema acusatorio oral se vislumbró la posibilidad de un futuro diferente para prevenir, investigar, perseguir y sancionar delitos. Se incluyeron nuevos conceptos y prácticas a favor de la protección de los derechos humanos de las víctimas e imputados. Se buscó que la policía dotara al ministerio público de información necesaria para investigar los asuntos. Se pretendió garantizar que las víctimas tuvieran derecho a contar con un asesor jurídico y que un juez estuviera presente en las audiencias. Pero la permanencia de prácticas negligentes y omisas continúan generando desconfianza en la ciudadanía, y la falta de recursos, capacitación y abuso de medidas como la prisión preventiva o el envío de asuntos al archivo temporal constituyen fallas estructurales que obstaculizan el acceso a la justicia en el país.

Los datos oficiales muestran que, a nivel nacional, hay 21.2 millones de víctimas de delitos, lo cual representa una tasa de 23 mil 520 víctimas por cada cien mil habitantes¹. A su vez, durante 2019 se realizaron 1 millón 720 mil 457 intervenciones policiales por parte de las instituciones de seguridad en

¹ Fuente: Inegi. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021*. México. Inegi. 2021. Consultado en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

las entidades federativas². El 18.2% de estas, fue por presuntos delitos del fuero común. De los 331 mil 217 supuestos delitos que se cometieron ese mismo año, 94.7% correspondían al fuero común. Los delitos que más se reportaron fueron robo (37.7%), narcomenudeo (14.3%) y violencia familiar (8.8%³).

En este contexto, el IMCO desarrolló una metodología que tiene como finalidad generar datos que permitan entender la operación del sistema de justicia penal. Para llevar a cabo esta auditoría ciudadana en el estado de Coahuila de Zaragoza, se analizaron mil 245 expedientes de robo y homicidio, y se realizaron 612 entrevistas a los agentes del ministerio público, policías y peritos. Además, se levantaron 355 encuestas a ciudadanos usuarios del sistema de justicia penal. Como resultado, en cinco años se obtuvieron 900 mil datos que permiten realizar un análisis estructural de la operación del sistema y generar recomendaciones basadas en evidencia.

Para poder contrastar los resultados del nuevo sistema penal, también se analizaron expedientes correspondientes al sistema tradicional de justicia. A pesar de que se encontraron diferencias entre ambos sistemas, también se registraron similitudes. Por ejemplo, las víctimas no contaron con asesorías para conocer sus derechos, existe insuficiencia de recursos materiales y humanos en las fiscalías, la ciudadanía que acude a los ministerios públicos no percibe ni han realizado algún tipo de “pago” a funcionarios y la mayoría de las denuncias terminan en una abstención o no ejercicio de la acción penal.

Los expedientes analizados muestran deficiencias en la investigación. Estas comienzan desde las actuaciones del primer respondiente, seguidas por las acciones del agente del ministerio público, los policías de investigación y peritos. Se registran omisiones como la constancia de inicio de investigación, la falta de aplicación de medidas de protección a la víctima o cautelares al imputado, así como deficiencias de seguimiento a las líneas de investigación.

El análisis comprende aspectos como la existencia y el manejo de recursos materiales, humanos, capacitación y conocimientos de los operadores del sistema de justicia penal. De igual forma, la vigilancia, contrapeso y profesionalización de las actuaciones de la fiscalía son un elemento clave dentro de la operación del sistema.

Las recomendaciones del IMCO se enfocan en distribuir y agilizar las cargas de trabajo, y disminuir el rezago en las investigaciones. Además, están orientadas a asegurar que cada uno de los operadores del sistema de justicia penal cumpla en tiempo y forma sus funciones y atribuciones. Por último, pretenden que los elementos presentes en la investigación cumplan todos los lineamientos y que las unidades de supervisión de la fiscalía evalúen el trabajo de los servidores públicos a su cargo.

² Fuente: Inegi. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. Presentación de resultados generales*. Marzo, 2021. Pág. 34. Consultado en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf

³ Fuente: Inegi. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. Presentación de resultados generales*. Marzo, 2021. Pág. 34. Consultado en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf

1. Capacidades y competencias institucionales para operar el sistema de justicia penal

1.1 Más allá de los cambios legales

Las reformas constitucionales de 2008 y 2011 cambiaron el sistema penal del país. Se hizo énfasis en el respeto a los derechos humanos de las víctimas e imputados. Para lograr la implementación de estas reformas, la Fiscalía General del Estado de Coahuila (FGEC) requirió de acciones encaminadas a mejorar las competencias y capacidades. Los hallazgos sobre la transformación que tuvieron los conocimientos, habilidades y destrezas, así como de las condiciones o circunstancias que acompañan la atención de un caso, se presentan a continuación.

Los cambios normativos incorporaron la presunción de inocencia de las personas señaladas de cometer un delito⁴. Asimismo, se reconoció el derecho de las víctimas a participar en sus casos y recibir la reparación del daño sufrido por el delito. Aún más, los principios que caracterizan las actuaciones de las autoridades de justicia se transformaron: ahora deben ser orales, públicas y continuas para propiciar su transparencia, equidad e imparcialidad. En teoría, estos cambios jurídicos deberían traducirse en una solución más expedita de los casos.

La forma en la que las Fiscalías resolvían los casos también se modificó. Se dejó atrás la dinámica de priorización de las actuaciones en papel para hacer prevalecer los actos cara a cara entre la Fiscalía (como parte acusadora), la persona acusada de cometer un delito (también conocido como imputado) y su defensa. Se busca que siempre estén acompañados de la presencia de un juez que media las argumentaciones de cada parte, analiza las pruebas presentadas y, basándose en estas, decide y hace pública su resolución.

Los cambios al marco jurídico requirieron medidas no solo legislativas, sino la creación de capacidades institucionales. Esto implicó circunstancias o condiciones (recursos materiales, humanos y de infraestructura) con las que debería contar la Fiscalía, y el desarrollo de competencias o aptitudes (conocimientos, habilidades y destrezas) de los funcionarios públicos para el desempeño de sus labores en la procuración de justicia.

Para examinar las capacidades y competencias de la Fiscalía que le permitieran desempeñarse de forma eficiente, efectiva y apegada al derecho, se realizó un levantamiento de 612 entrevistas a agentes del ministerio público, policías de investigación y peritos. A su vez, se examinaron mil 245 expedientes de los delitos de homicidio y robo, tanto del sistema penal vigente como del sistema tradicional. Por último, se realizaron 355 encuestas a la ciudadanía que acude a la Fiscalía para acceder a la reparación del daño provocado por un delito.

⁴ Fuente: Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 20 apartado B, fracción I*. Mayo, 2021. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

1.2 Competencias de la Fiscalía para la operación del sistema de justicia penal

1.2.1 Primer respondiente

Cuando sucede un delito o se tiene noticia o contacto con un hecho que pueda configurarlo, la actuación que realiza la primera autoridad (primer respondiente, en adelante PR) es de suma importancia para el proceso penal. La función de esta autoridad consiste en asistir al lugar en el que se ha cometido el hecho, o en el que se localizan o aportan datos u objetos relacionados con el mismo. La presencia del primer respondiente es clave para asegurar y recabar dichos datos y objetos, que permitirán generar un hilo conductor para el agente del ministerio público (en adelante AMP). Esta información es la base para coordinar la investigación.

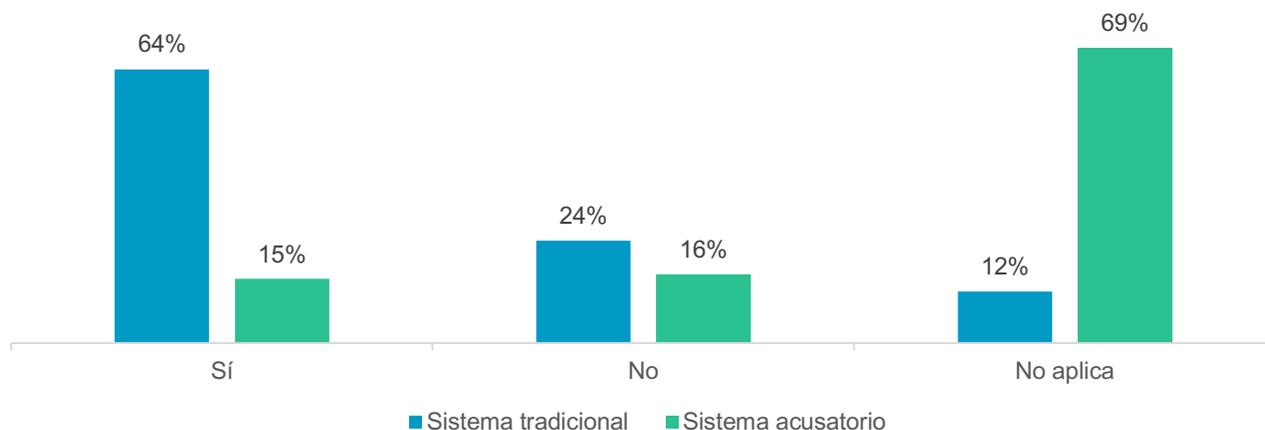
De acuerdo con el Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente⁵, cualquier policía perteneciente a las instituciones de seguridad pública puede tener esta función. Entre las responsabilidades que estos tienen, se encuentran la de recepción y corroboración de la denuncia, localización, recopilación de la información y de los instrumentos o productos del hecho posiblemente delictivo, así como la detención en flagrancia del imputado. Para ello, podrá realizar diligencias urgentes, tales como inspecciones y entrevistas para la identificación de testigos o impedir que se pierdan datos relevantes para la investigación.

Dada la relevancia de las labores de este operador jurídico, en los expedientes analizados de ambos sistemas de justicia (tradicional y acusatorio oral), se evaluó si hubo presencia del PR en el lugar de los hechos. Se analizó qué tipo y qué tan adecuadas fueron las intervenciones que llevó a cabo, si estas diligencias fueron acordes y útiles respecto a lo acontecido, y si las mismas cumplieron con las formalidades que la ley estipula.

Se identificó que en la mayoría (69%) de los expedientes del sistema acusatorio oral (en adelante SAO), la presencia del primer respondiente no aplicó. Esto se debe a que el personal de la Fiscalía tuvo noticia del delito a través de la víctima en el momento que interpuso su denuncia en una agencia del ministerio público. En el restante 31% de los casos, en los que su presencia sí aplicó, se identificó el cumplimiento de esta obligación en casi la mitad de casos. Lo anterior contrasta con lo que se identificó respecto al sistema tradicional, en el que un 64% de los casos requirió la presencia del primer respondiente, y esta se cumplió.

Gráfica 1.1. Porcentaje de primer respondiente en el lugar de los hechos

⁵ Fuente: Gobierno de México. *Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente*. México. 2017. Consultado en el siguiente enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados de ambos sistemas (tradicional y acusatorio) en la Fiscalía general del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En los casos del SAO no hay inspección en el lugar de los hechos, y aun cuando existen testigos, el PR no recabó entrevistas o estas eran deficientes. Se registró que en algunos casos no fue acordado el lugar de los hechos o que no se inspeccionó el mismo. En otros casos, se documentó que los PR sí cumplieron en solicitar que se efectuaran dictámenes periciales para no perder evidencia.

Tanto la cadena de custodia (registro de evidencias e indicios) como las detenciones llevadas a cabo en flagrancia, es decir, en el lugar de los hechos tras presenciar la comisión de un delito o inmediatamente después de cometerlo⁶, deben de ser registradas a través del Informe Policial Homologado (en adelante IPH). El IPH debe detallar el control y registro de las evidencias que fueron halladas y de las personas que fueron detenidas. Se encontró que en algunos casos se omite información fundamental sobre estos aspectos, por ejemplo, las características que tuvo la recolección de pruebas y quién la llevó a cabo, cuestión que se presenta también en los expedientes del sistema de justicia tradicional.

En el caso de las detenciones, se notó que existen omisiones al registrar la hora en la que estas ocurren. En muchas ocasiones no se realizó la lectura de derechos, ni se levantó la firma del imputado. También existieron otros casos, aunque en menor medida, en los que hubo un buen control de la detención y lectura de derechos.

En lo que respecta a la atención brindada a las víctimas, en los expedientes del sistema acusatorio oral se identificó que los PR no recabaron sus datos. Tampoco se aseguraron de que recibieran atención médica o psicológica por haber sufrido alguna agresión física. Lo anterior pese a que su deber es llevar a cabo las medidas a su alcance para procurar que la víctima u ofendido reciban atención médica de urgencia en caso de requerirla.

⁶ Fuente: DOF. *Artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales*. Última reforma 19 de febrero del año 2021. México. 2022. Consultado en el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf

1.2.2 Recepción de la denuncia

La ausencia de un primer respondiente reduce las posibilidades de que las víctimas efectúen su denuncia el mismo día en que acontecen los hechos. El no recibir la asesoría para poder acudir a una agencia ministerial, o no recabar dicha denuncia, ocasiona que las víctimas denuncien el delito varios días o semanas después de ocurrido el hecho. Esto conlleva que en ocasiones existan pérdidas de evidencias útiles para el esclarecimiento del delito.

La reforma penal del año 2008 asignó nuevas facultades a todos los elementos operativos de las fuerzas de seguridad pública que podrían fungir como PR. De acuerdo con lo establecido en el Protocolo Nacional de Primer Respondiente⁷, las nuevas funciones incluyen entrevistar a testigos y recolectar evidencias bajo el sistema de control y registro de la cadena de custodia, así como recibir la denuncia en el lugar de los hechos. Sin embargo, en muy pocos casos el PR recibe dicha denuncia, y es en las agencias del ministerio público donde las víctimas levantan sus denuncias.

Aún en los casos en donde sí acudió el PR y recabó la denuncia, fueron detectadas irregularidades. Por ejemplo, en algunas denuncias realizadas en el lugar de los hechos, el PR o el MP no firmaron las mismas. En ambos tipos de casos se detectó que se omitieron o colocaron datos erróneos de la víctima elementales en la denuncia, como su firma o domicilio.

En múltiples expedientes fue identificado que no se encontraba la denuncia y únicamente estaba la narración de hechos del primer respondiente. Las causas detectadas se debían a que no se localizaba a las víctimas o porque la víctima no compareció a realizar su denuncia, aun cuando hubo alguna detención en flagrancia por parte del PR.

En cuanto a la experiencia de las personas usuarias al acudir a denunciar a una institución de procuración de justicia, se les preguntó si en algún momento de su denuncia sintieron intimidación o amenaza. Se reportó que, de cada 10 casos, en 9 esto no ocurrió. Esto quiere decir que las mejoras necesarias en la recepción de denuncias son operativas y de capacitación, tanto a los agentes del ministerio público (en adelante AMP) como a los policías que funjan como PR.

1.2.3 Inicio de investigación

Además de la presencia del PR en el lugar de los hechos, es recomendable que los agentes ministeriales acudan al mismo, ya que a partir de los hallazgos que se descubran podrá darse inicio a la investigación. La presencia de agentes ministeriales permite que se formulen hipótesis que se podrán corroborar o descartar a partir de que se solicite la realización de dictámenes periciales o se efectúen entrevistas.

En los expedientes del sistema tradicional se identificó que en el 54% de los casos, el AMP acudió al lugar de los hechos en conjunto con servicios periciales y policía investigadora. En el 77% de estos

⁷ Fuente: Ibíd. Gobierno de México. *Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente*.

expedientes se contó con la constancia de inspección ocular por parte del AMP. En las carpetas de homicidio del sistema oral, fue identificado que el AMP acudió a inspeccionar el lugar de los hechos en prácticamente la totalidad de los casos, y se aseguró del levantamiento del cuerpo.

El Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP), establece que para iniciar la investigación basta con que tanto la policía como el AMP tengan conocimiento de los hechos posiblemente constitutivos de un delito⁸. Sin embargo, en el análisis de expedientes, se detectó la demora en la incorporación de la constancia de inicio de investigación. En algunos casos el inicio de dicha investigación tomó días, meses e incluso años después de haberse denunciado los hechos. Incluso se identificaron situaciones en donde nunca existió esta constancia.

En los expedientes de ambos sistemas de justicia analizados, el AMP encuadró o clasificó erróneamente el delito que había sido denunciado. Lo anterior ocurrió especialmente en el caso de los delitos de robo, en donde no se toman en cuenta las condiciones de modo, tiempo y lugar en donde ocurrió tal hecho, y que en el Código Penal de la entidad se estipula de forma distinta.

1.2.4 Medidas cautelares y medidas de protección

Las medidas cautelares deben ser autorizadas por un juez y pueden ser impuestas por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización de la investigación. Las medidas de protección son aquellas que el AMP ordena cuando estima que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido.

En las entrevistas realizadas a los AMP se encontró que estos operadores jurídicos refieren de forma correcta el objetivo de las mismas y los requisitos generales para solicitarlas. Sin embargo, en ambos sistemas se percibió que nunca se solicitó la imposición de medidas cautelares a los imputados o medidas de protección hacia las víctimas u ofendidos, incluso cuando del análisis de la denuncia se desprende que dichas medidas pudieran ser necesarias.

Por ejemplo, existen casos en donde el imputado no tenía domicilio en la ciudad donde cometió el delito, y pese a ello, el AMP no solicitó al juez la aplicación de medidas cautelares. En el mismo sentido, en otro caso se omitió tomar en consideración la evaluación del riesgo de los detenidos efectuada por la Unidad de Medidas Cautelares (Umeca). A pesar de que esta recomendó la prisión preventiva, el AMP no la solicitó al juzgador. Esto se acompaña con el hecho de que usualmente el AMP no recabó antecedentes del detenido.

1.2.5 Actividades relevantes para una adecuada investigación

Los actos de investigación en el proceso penal son todas aquellas acciones que ordena efectuar el AMP tanto a la policía de investigación (en adelante PDI) como a los agentes de servicios periciales

⁸ Fuente: *Ibíd.* DOF. *Artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales.*

(en adelante peritos o SSPP) para identificar, recopilar y analizar información relevante sobre un probable delito. Los actos de investigación sirven para probar las hipótesis sobre cómo sucedieron los hechos denunciados, conocer la verdad de lo acontecido, sancionar a quienes resulten responsables y procurar la reparación del daño a la víctima.

A continuación, se muestran los principales resultados sobre los actos de investigación realizados por los funcionarios de la Fiscalía:

1.2.5.1 Informe policial homologado

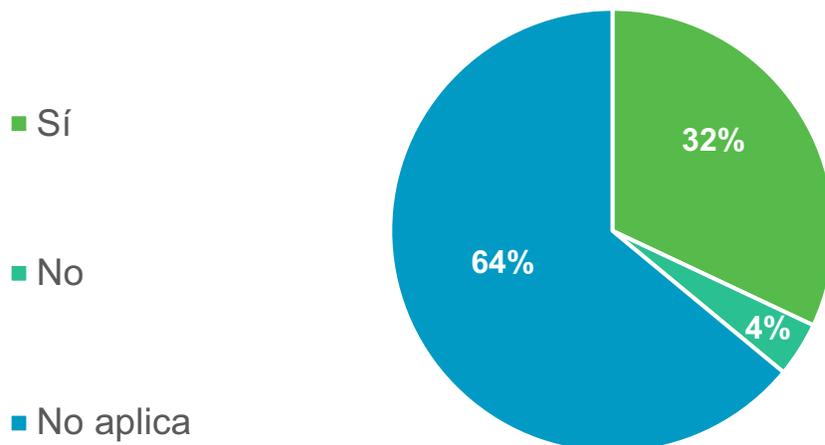
Entre las labores fundamentales de los policías de investigación se encuentra el llenado del Informe policial homologado o IPH, el cual es un instrumento enfocado en registrar las actividades e investigaciones policiales de las instancias de seguridad pública y procuración de justicia. En el IPH se resume el hecho presuntamente constitutivo de un delito y se documentan los hallazgos de las actuaciones policiales. El propósito es que lo asentado pueda consultarse y analizarse por los AMP u otros operadores de justicia que trabajen en la investigación.

El IPH es un pilar importante para garantizar el debido proceso y la certeza jurídica de los actos de las autoridades de justicia. Analizar los informes ayuda a detectar las áreas de oportunidad de las autoridades encargadas de su elaboración y/o revisión: policías de seguridad pública, policías de investigación o los agentes del ministerio público.

En las entrevistas efectuadas a los AMP se les preguntó cuáles eran los datos que debía de contener el IPH. La mayoría de los AMP refirieron que debe contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar, sin dar más explicación al respecto. El 70% de los agentes no refirió que incluía la constancia de lectura de derechos de la persona detenida, a pesar de ser un aspecto de gran importancia dentro de un IPH. Menos del 9% mencionaron como requisito los datos de identificación del primer respondiente.

Del análisis efectuado a los expedientes se desprende la ausencia de la entrega del Informe Policial Homologado en el sistema de justicia oral. En los casos del sistema anterior de justicia, esta omisión ocurrió en el 23% de las averiguaciones previas, mientras que en los casos del sistema actual, no constó el IPH en el 32% de los casos revisados.

Gráfica 1.2. Entregas de IPH elaborado por el primer respondiente



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados del sistema acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Otra situación relacionada al IPH en los casos del actual sistema de justicia fue el lapso que pasaba para su entrega. Se identificó que después de la denuncia podían pasar varios meses e incluso años para que se entregara el mismo. A diferencia de lo que se notó en el sistema de justicia penal tradicional, en el 73% de los casos la policía de investigación rindió el informe de investigación dentro del término establecido por el AMP (30 días máximo).

Si bien en ambos sistemas es mayor el porcentaje de casos en los que sí fue entregado dicho informe, se identificaron fallas en su contenido. Por ejemplo, varios informes se encontraban incompletos al no establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, no estaban debidamente firmados por las autoridades que los realizaron, o bien tenían fechas incorrectas de elaboración. A pesar de lo anterior, hubo ejemplos de informes que fueron satisfactoriamente elaborados.

1.2.5.2 Cadena de custodia

La *cadena de custodia* es definida por el CNPP como el sistema de control y registro que se aplica a la evidencia del hecho delictivo⁹. Esta comprende la recolección, embalaje, transportación, análisis, almacenamiento e identificación de los responsables en cada paso de la evidencia, desde que fue encontrada en el lugar de los hechos y hasta cuando es puesta a consideración del juez. Es decir, hasta que la investigación concluye.

El objetivo de la cadena de custodia es garantizar la confiabilidad de la prueba, o en otras palabras, evitar que la evidencia se dañe o pierda valor probatorio. Por ello, la labor, tanto de la policía como del primer respondiente, así como de cada una de las personas encargadas de embalar, transportar,

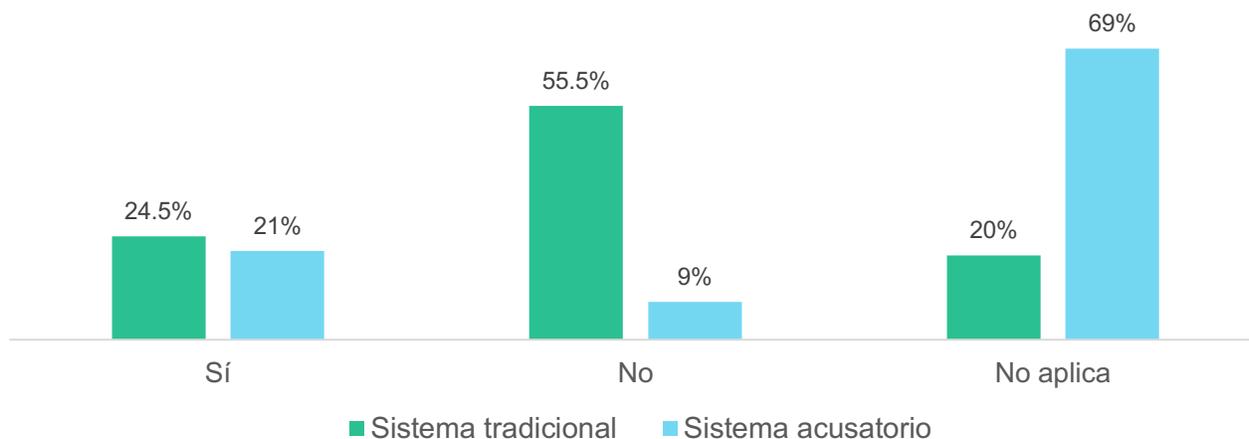
⁹ Fuente: Ibíd. DOF. *Artículo 227 del Código Nacional de Procedimientos Penales.*

almacenar o analizar la evidencia recolectada, es importante para desarrollar una investigación científica basada en pruebas veraces y comprobables.

Por lo anterior, se evaluaron los conocimientos que la policía de investigación y los agentes de servicios periciales tienen respecto a la cadena de custodia. Los resultados muestran que existe un desconocimiento generalizado acerca de aspectos básicos sobre la cadena de custodia. La mayoría de los PDI proporcionó un concepto parcial y ambiguo de lo que significa la cadena de custodia. Pocos elementos mencionaron en qué momento ellos aplicaban la cadena de custodia. Resalta positivamente que los peritos contestaron de forma correcta los elementos que debe contener la cadena de custodia.

Por lo que se refiere a la aplicación de la cadena de custodia en los expedientes analizados, en las averiguaciones previas del sistema de justicia anterior, en los que era necesario el resguardo de objetos, se notó que aun cuando en un 61% existió el aseguramiento de indicios, su correcto registro a través de la cadena de custodia y firma de quien recolectó la evidencia, se redujo al 24.5% de los casos. Solo en el 21% de los casos del sistema actual la PDI recolectó, resguardó y aplicó la cadena de custodia en los indicios producto del delito de forma correcta. En comparación con lo que ocurría en el sistema de justicia tradicional, en el sistema de justicia acusatoria existe una reducción de los casos en los cuales se práctica de forma adecuada y completa la cadena de custodia.

Gráfica 1.3. Correcto resguardo de indicios en ambos sistemas



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados de ambos sistemas (tradicional y acusatorio) en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La cadena de custodia requiere que todos los operadores jurídicos encargados de su aplicación tengan los conocimientos suficientes para poder llevar a cabo su trabajo de forma correcta. De esta forma se asegura su cumplimiento desde la intervención de los primeros respondientes. Por ejemplo, en los casos evaluados del sistema vigente, en menos del 15%, el policía preservó el lugar de los hechos o del hallazgo para garantizar la integridad de los indicios. Esta omisión también se identificó en las averiguaciones previas analizadas.

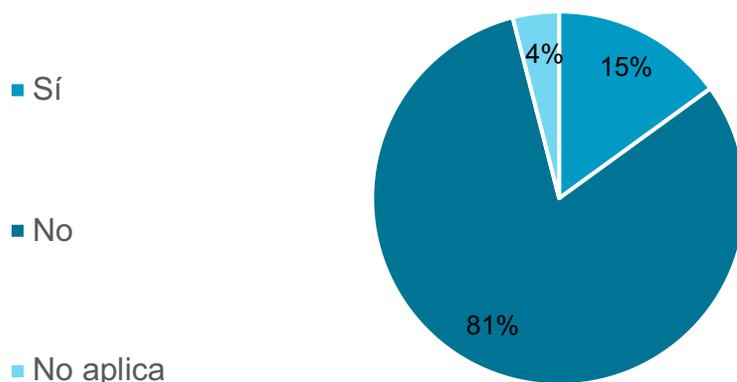
Además de asegurar que los funcionarios a cargo de realizar la cadena de custodia estén debidamente capacitados, también es fundamental que se cuente con las condiciones adecuadas para que puedan preservar las evidencias. Los operadores de justicia refieren la ausencia de espacios específicos destinados al almacenamiento de la evidencia, lo cual puede impactar negativamente en el resguardo e integridad de las evidencias recolectadas por las autoridades.

1.2.5.3 Coordinación en actos de investigación

A diferencia de lo que ocurría en el anterior sistema de justicia en donde el AMP controlaba a discrecionalidad las investigaciones y gozaba de fe pública (todo lo asentado en el expediente tenía valor probatorio pleno), en el sistema acusatorio este operador de justicia es una parte más dentro del juicio. Su función es coordinar el trabajo de los SSPP y la PDI. En este sentido, la legalidad del trabajo del AMP está sujeta a la calificación de un juez denominado de control constitucional. Su actuación debe ser imparcial, al escuchar y mediar la presentación de los actos de investigación presentados como pruebas para imputar/acusar al responsable, y la defensa realizada por su defensor.

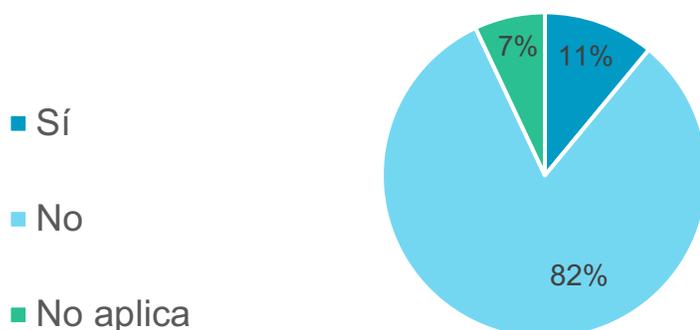
En la evidencia recopilada del sistema actual fue posible identificar que en únicamente 15% de los casos se realizaron las labores de coordinación a cargo del AMP, mientras que sobre el análisis que debe hacer el AMP de los actos de investigación a cargo de la policía investigadora y los peritos, en el 82% de los casos no ocurrió. Lo anterior da cuenta de la necesidad de fortalecer el papel que desempeñan los agentes del ministerio público, ya que de este depende en gran medida el curso de la investigación.

Gráfica 1.4. Ocasiones en que AMP coordinó las actuaciones de PDI y SSPP



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados del Sistema acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Gráfica 1.5. AMP no analiza los actos de investigación



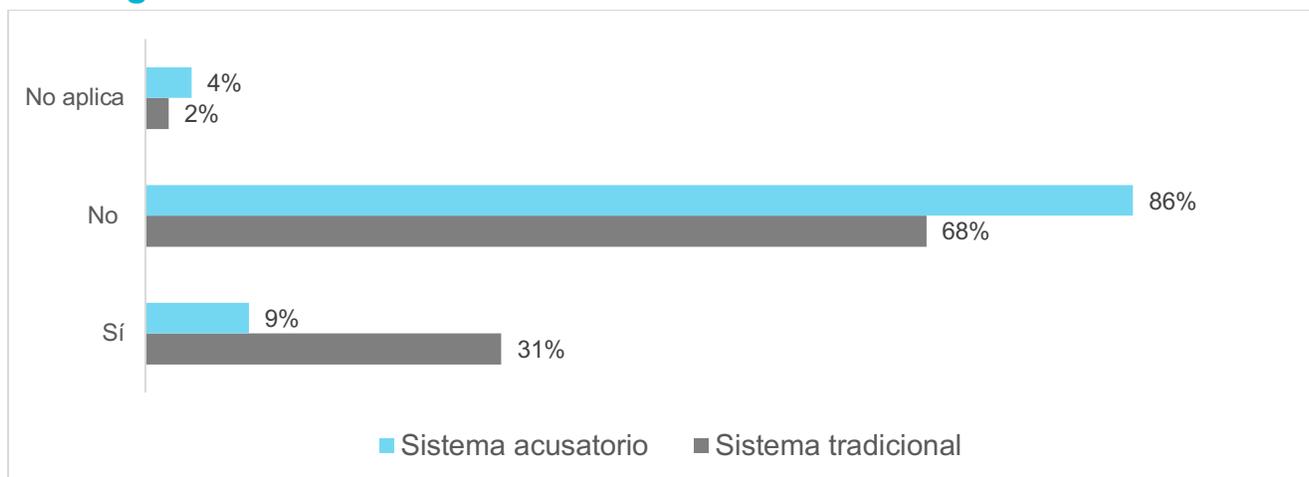
Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados del Sistema acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Para poder asegurar una adecuada coordinación entre los peritos, policías de investigación y agentes ministeriales, es necesario que se reúnan, dialoguen y establezcan acuerdos o metas en relación con los delitos que deben investigar. Al cuestionar si realizaban reuniones entre sí para llevar a cabo sus labores en la investigación, la respuesta fue afirmativa en su mayoría entre los PDI y AMP, pero no así en el caso de los agentes SSPP. Algunos peritos incluso refirieron nunca reunirse con policías de investigación y ministerios públicos.

Asimismo, se les solicitó que mencionaran algunos ejemplos de los casos o motivos que les hacen reunirse. Sus respuestas fueron variadas, tanto en la frecuencia como respecto a las circunstancias. Por ejemplo, algunos operadores refirieron llevar a cabo reuniones diarias, algunos semanales o mensuales. En cuanto a las razones se mencionó que eran necesarias para investigar casos complejos, o bien para acordar actos de investigación y compartir criterios de actuación.

Otro de los retos que se identificó en los expedientes fue que los AMP usualmente no siguen ni agotan una o varias líneas de investigación, es decir, no se enfocan en la realización de actos de investigación tendientes a comprobar las hipótesis de la forma en la que pudieron ocurrir los hechos denunciados. En el análisis de expedientes del actual sistema se identificó que en menos del 10% de los casos los AMP se abocaron en agotar alguna o varias líneas investigativas. Esta es una problemática reiterada desde el anterior sistema de justicia. Bajo ese sistema, en el 68% de los expedientes no se agotaron las líneas de investigación.

Gráfica 1.6. Porcentaje de ocasiones en que fueron agotadas las líneas de investigación en ambos sistemas



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados en ambos sistemas (acusatorio y tradicional) en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En los casos en los que el AMP realizó actos de investigación, fue frecuente encontrar que los antecedentes recopilados no eran coherentes ni adecuados. En casi un 79% de los expedientes del sistema acusatorio oral, el AMP no ordenó a la PDI y SSPP que efectuaran diligencias o actos de investigación pertinentes para demostrar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado. Por ello, es necesario acordar el desarrollo de espacios de reunión entre AMP, PDI y SSPP, en los cuales se establezcan metas claras para el avance de las investigaciones y se dé seguimiento a las mismas.

1.2.5.4 Entrevistas a testigos

La búsqueda y entrevista de testigos son elementos importantes para la investigación, ya que con sus testimonios el AMP puede descubrir o indagar en información útil para el esclarecimiento de los delitos. A pesar de esto, solo en 30% de los expedientes del sistema vigente se llevó a cabo una entrevista a testigos. En el caso de que el testigo se negara a proporcionar su testimonio, menos de 1% de ellos, el AMP los citó para asegurar su comparecencia.

De manera similar, en la mitad de los casos del sistema de justicia tradicional el AMP realizó la búsqueda y localización de testigos en el lugar de los hechos. Para que rindieran su testimonio se les citó en 18% de los casos. Dicho de otra forma, este acto de investigación no suele realizarse en ninguno de los dos sistemas, y se registró un patrón en esta omisión.

1.2.5.5 Dictámenes periciales

Los agentes de servicios periciales o peritos son profesionales calificados y capacitados para aplicar metodologías científicas que ayudan a comprobar hechos o analizar objetos. De esta forma pueden emitir un dictamen pericial y una conclusión que pueda ser útil para que el AMP argumente una versión

de los hechos acorde y coherente. En este sentido, los dictámenes periciales revisten a la investigación penal de científicidad, objetividad y profesionalismo.

Por este motivo fue evaluado el grado de conocimiento que tienen los AMP, especialmente el de los agentes de servicios periciales, respecto a lo que debe contener el dictamen. Se evaluó cuáles fueron los aciertos y errores en la elaboración de los dictámenes, así como el grado de utilidad que representaron para la investigación que se estaba efectuando en el caso en concreto.

Sobre los conocimientos de los AMP se encontró que estos operadores, de forma general, tienen claridad sobre el contenido de un dictamen. Sin embargo, no mencionaron los peritajes que se requieren en los delitos de robo y homicidio, que son los más complejos de investigar. Respecto a las entrevistas efectuadas a los SSPP, si bien la mayoría conoce e hizo mención de los requisitos que deben contener, en algunos casos no es así.

También se cuestionó a los AMP cuáles eran los peritajes que consideraban tenían una mayor dificultad para su elaboración. Quienes respondieron refirieron recurrentemente que los dictámenes de grafoscopia, balística y de responsabilidad profesional les eran especialmente complejos, pero que dependían de las circunstancias concretas en las que habían ocurrido los hechos. Se indagó sobre la calidad metodológica de los principales peritajes requeridos para la investigación de los dos delitos prioritarios ya mencionados, los cuales fueron:

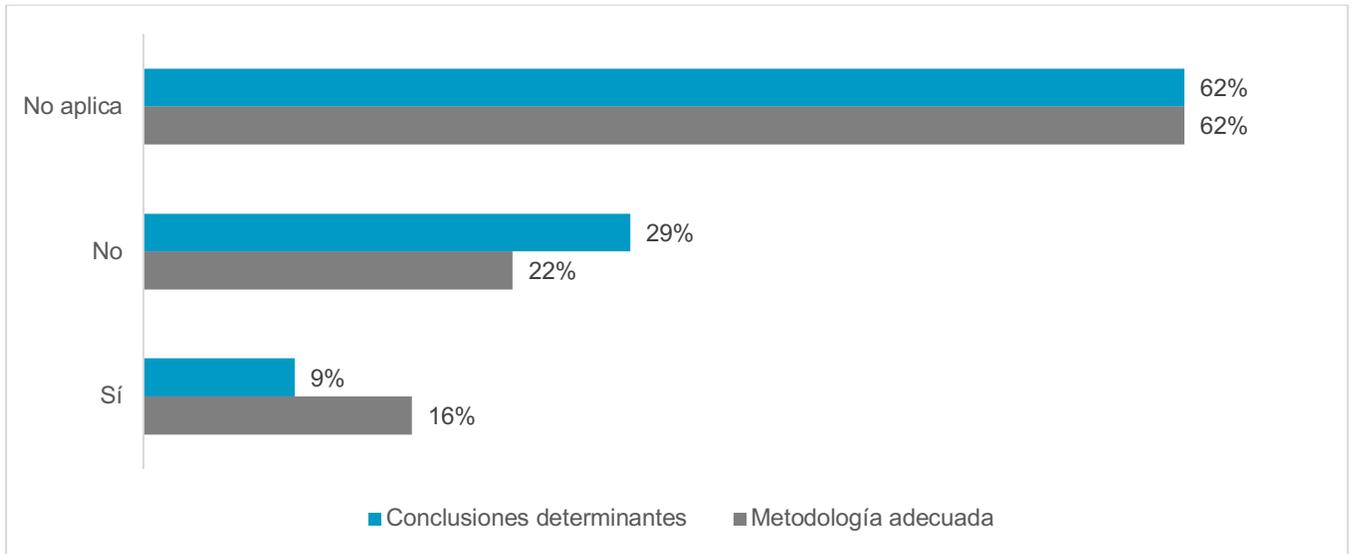
- El dictamen de criminalística de campo, que consiste en el análisis y estudio que se realiza en el lugar de los hechos.
- El dictamen de dactiloscopia forense, que se aboca al estudio de las huellas dactilares y las impresiones que pueden dejarse impregnadas en los objetos.

Ambos peritajes se traducen en la búsqueda efectiva de indicios, que al mismo tiempo puedan ofrecer conclusiones determinantes en las investigaciones. Al respecto, tanto en el sistema actual como en el previo, los porcentajes evidenciaron que estos no siempre ocurren.

La búsqueda útil de indicios en los peritajes de criminalística de campo se presentó en casi el 50% de los expedientes en el sistema tradicional; en casi 35% no se obtuvo una conclusión determinante. En cuanto a la pericial en dactiloscopia forense en este mismo sistema, se llevó a cabo una búsqueda eficaz en el 3% de los expedientes, pero solo en el 2% se generó una conclusión determinante.

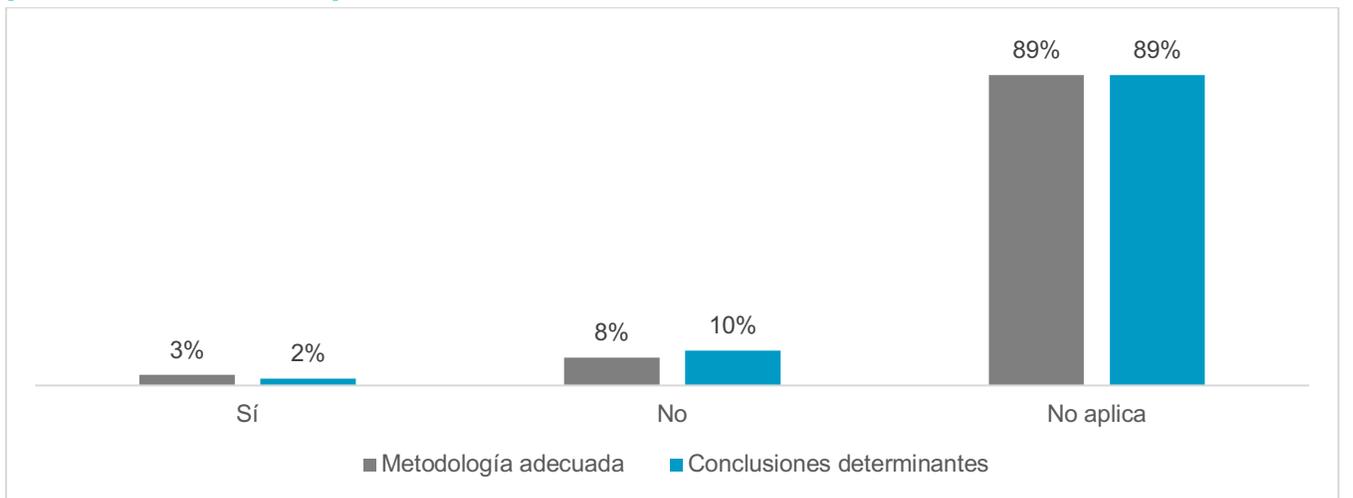
En cuanto al sistema vigente, nuevamente se hizo visible que los porcentajes disminuyeron considerablemente en comparación con el sistema anterior. La efectividad en la búsqueda de indicios en las periciales en criminalística de campo ocurrió en poco menos del 14% de los casos, y se obtuvo una conclusión determinante en el 9% del total de los mismos. En el caso de la dactiloscopia forense, la búsqueda idónea de indicios se presenció únicamente el 3% de los casos y se llegó a una conclusión determinante en el 2% de ellos.

Gráfica 1.7. Metodología adecuada y conclusiones determinantes en pericial criminalística



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados del Sistema acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Gráfica 1.8. Metodología adecuada y conclusiones determinantes en pericial dactiloscópica



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados del Sistema acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Contrario a lo percibido en los dos dictámenes anteriores, se evidenció una mejora en la práctica del dictamen de necropsia en el nuevo sistema. En todos los casos de este sistema se efectuó el peritaje, el cual tiene como finalidad determinar la causa y mecanismos de muerte, así como la identificación del cadáver.

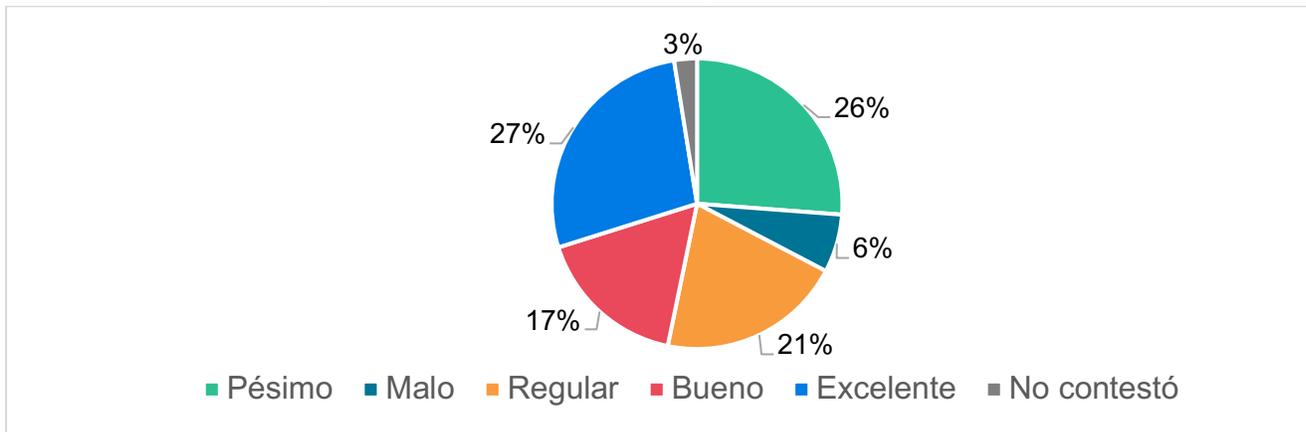
1.2.6 Calidad y satisfacción en el servicio proporcionado

Es importante la percepción y experiencia de las personas que acuden a las agencias ministeriales, ya que ello es determinante para asegurar que sigan participando activamente en el esclarecimiento de los delitos. Al respecto, se preguntó a los usuarios si el asunto que los llevó a la agencia del ministerio público tuvo una solución. En el universo de usuarios a los cuales se les aplicó la encuesta, había personas que se encontraban en diversas situaciones sobre las veces o motivos por los cuales asistían a la Fiscalía; desde quienes asistían por primera vez a levantar una denuncia hasta quienes daban seguimiento a la misma.

El 52% de los encuestados respondió haber tenido éxito en su visita a la agencia. En cuanto a las calificaciones que dieron al trato, rapidez, profesionalismo, preparación y eficiencia en el servicio que les fue proporcionado, el 25% lo caracterizó como excelente, siendo la categoría con mayor número de respuestas, el 22% lo calificó como bueno, y el 21% lo calificó como pésimo.

Adicionalmente, se les pidió que calificaran el nivel de satisfacción con la forma en la que se resolvió el asunto. De forma similar a los resultados anteriores, una mayoría de 27% del total de los encuestados lo calificó como excelente. En particular, los resultados poco o nada satisfactorios permiten identificar otra de las áreas de oportunidad sobre las capacidades en el personal de la Fiscalía, las cuales pueden ser abordadas con mayores habilidades comunicativas y de trato apegado a la dignidad de las personas usuarias.

Gráfica 1.9. Percepción de usuarios respecto a la solución de su caso



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a usuarios de las agencias del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

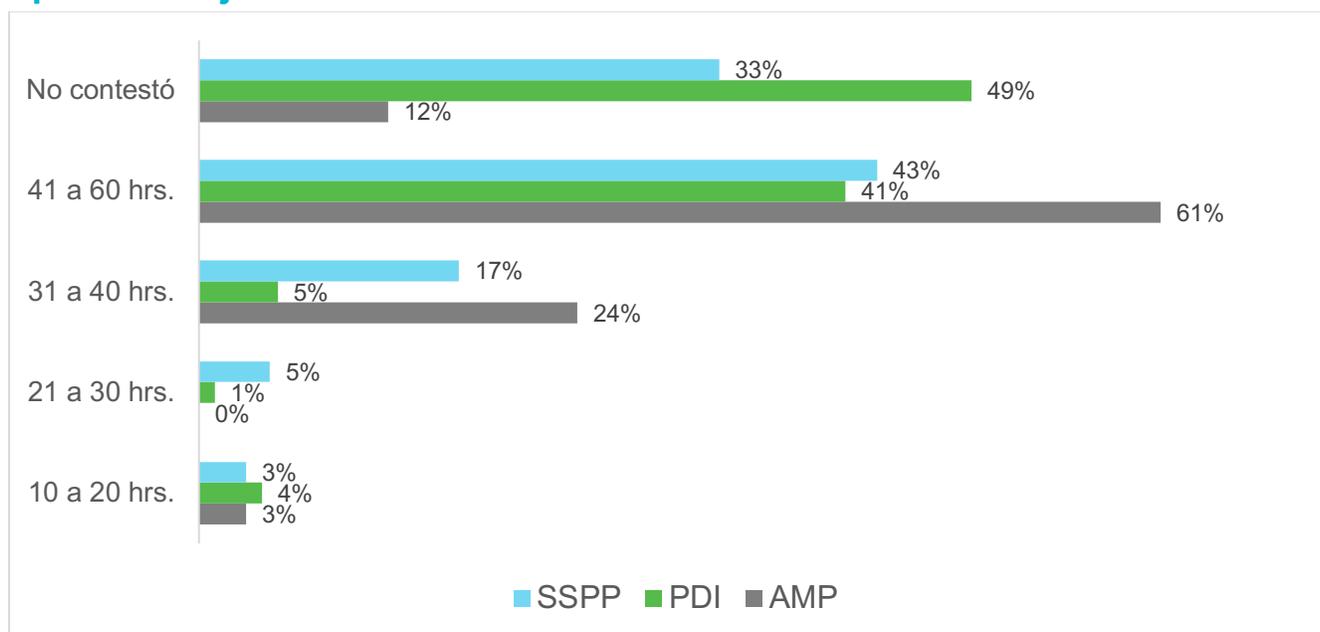
1.3 Capacidades de la Fiscalía para el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal

Los conocimientos y aptitudes de los operadores del sistema de justicia son fundamentales para esclarecer la actividad delictiva; sin embargo, es necesario contar con insumos de todo tipo para desarrollar cada uno de los actos y procedimientos que la ley les ordena.

Es por ello se recopilaron los hallazgos sobre los recursos con los que cuenta la Fiscalía para su labor. En lo que respecta a los recursos materiales, expresaron de forma general que en sus áreas de trabajo no cuentan con los insumos necesarios, refirieron la necesidad de adquirir más artículos de papelería y mobiliario, así como la escasez de patrullas y/o vehículos, así como gasolina para trasladarse. Por su parte, los PDI y SSPP señalaron la falta de uniformes y armamento.

Aunado a lo anterior, también expresaron que se requiere mayor contratación de personal en todas las áreas, lo cual también tiene un impacto en las cargas de trabajo. Por ejemplo, el 47% de los AMP indicó que participa en más de 100 expedientes al año; en el caso de PDI, el 27% menciona trabajar en más de 50 expedientes por año, y el resto participa en menos o no especifica. El 67% de los SSPP refieren realizar entre uno y 10 dictámenes diarios. En cuanto a las jornadas, el 43% de los peritos expresó que trabaja entre 41 a 60 horas a la semana. También fue la respuesta de la mayoría de los PDI, así como de los agentes ministeriales, con 61%.

Gráfica 1.10. Promedio de horas extraordinarias laboradas por los operadores jurídicos



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a servicios periciales, policías de investigación y agentes del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

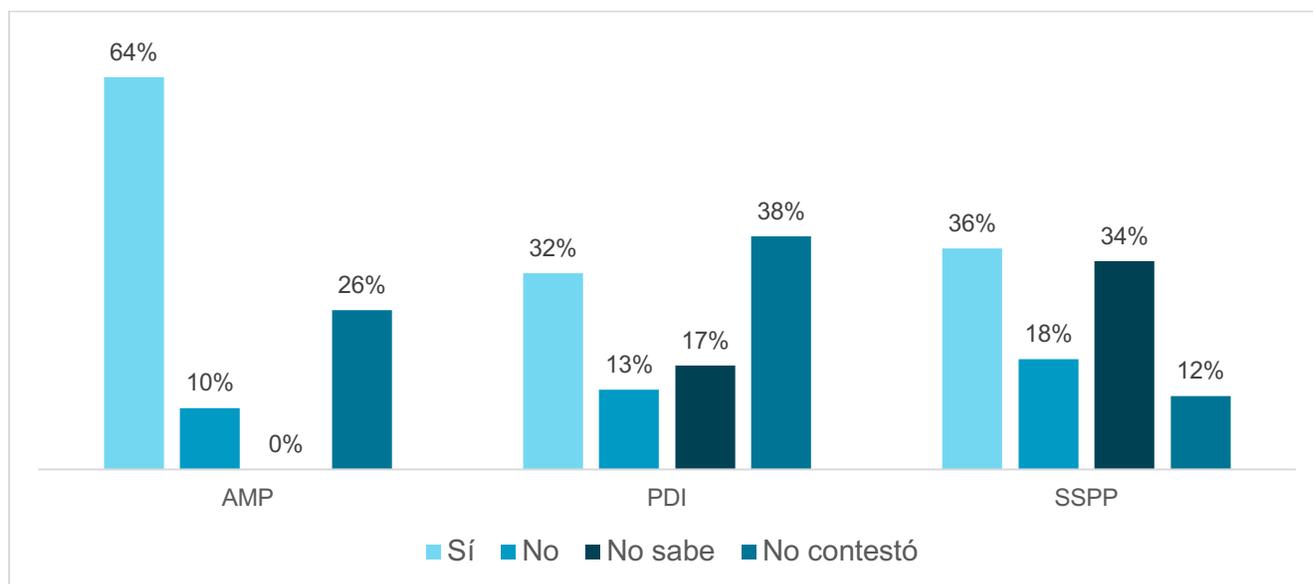
Además de la falta de recursos materiales y humanos, los operadores entrevistados expresan que existen grandes áreas de oportunidad en relación con el trato digno y condiciones laborales adecuadas. Por ejemplo, consideran que el ingreso, permanencia y ascensos dentro de la Fiscalía dependen más de las relaciones políticas, de amistad o familiares que con el desempeño o capacidades del personal.

Lo anterior podría modificarse si la institución asegurara el acceso y la permanencia en los cargos públicos con base en criterios meritocráticos y profesionales, al implementar un sólido servicio profesional de carrera, el cual además beneficiaría a la institución al tener personal capacitado. A su vez, dicho instrumento se traduce en un incentivo para sus funcionarios, ya que sus logros y esfuerzos

en el desempeño de sus funciones son valorados, y se procura su retención dentro de la institución a través de ascensos y mejoría en sus condiciones laborales.

Respecto a la pertenencia al servicio civil de carrera, en el caso de policías de investigación y peritos, algunos manifiestan desconocimiento sobre el tema. De manera contraria, el 64% de los AMP afirma pertenecer al servicio civil de carrera; en el caso de la PDI solo es el 32% y en el caso de los peritos, el 36%.

Gráfica 1.11. Situación de servidores públicos respecto a su pertenencia al servicio civil de carrera



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a agentes del ministerio público, servicios periciales y policías de investigación de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Con base en el análisis del punto antes descrito, existen áreas de oportunidad para mejorar los resultados en las labores de la procuración de justicia. Asimismo, existen cambios que dan cuenta de las buenas prácticas que han surgido a raíz de la implementación del sistema acusatorio oral, por lo cual es fundamental monitorear las capacidades y conocimientos de las Fiscalías para proponer acciones tendientes a su mejora continua y consolidación.

Finalmente, los operadores entrevistados refirieron que el sistema acusatorio oral requiere ajustes. Los encuestados consideran que aún no se encuentra implementado de forma cabal, y principalmente refieren que la mejoría en la procuración de justicia puede darse con mejores percepciones salariales, más y mejores capacitaciones, una redistribución de la carga laboral, así como reducción de las horas de su jornada. Además, se debe proveer de los insumos materiales, humanos e infraestructura necesaria para llevar a cabo su labor.

2. Garantía, respeto y protección a los derechos humanos

El reconocimiento y la protección plena de los derechos humanos tanto de las víctimas como de los imputados es un aspecto medular para el desempeño de la procuración e impartición de justicia. Estos permiten un acceso a la justicia y otorgan certeza jurídica, además de proveer un estándar para un Estado de Derecho consolidado. Por lo anterior, se recopilaron datos que permitieran identificar los conocimientos, actuaciones y percepciones en materia de derechos humanos que existen en el personal de la Fiscalía.

Respecto a las acciones que se realizan para proteger los derechos humanos, los AMP refirieron principalmente que dictan medidas de protección, proveen atención psicológica y médica, y designan un asesor jurídico, aunque algunos negaron llevar a cabo este tipo de acciones. Por su parte, los PDI mencionaron utilizar protocolos aplicables al caso en concreto, orientar y asesorar a las víctimas, ofendidos y testigos, y realizar la lectura de derechos a víctimas e imputados.

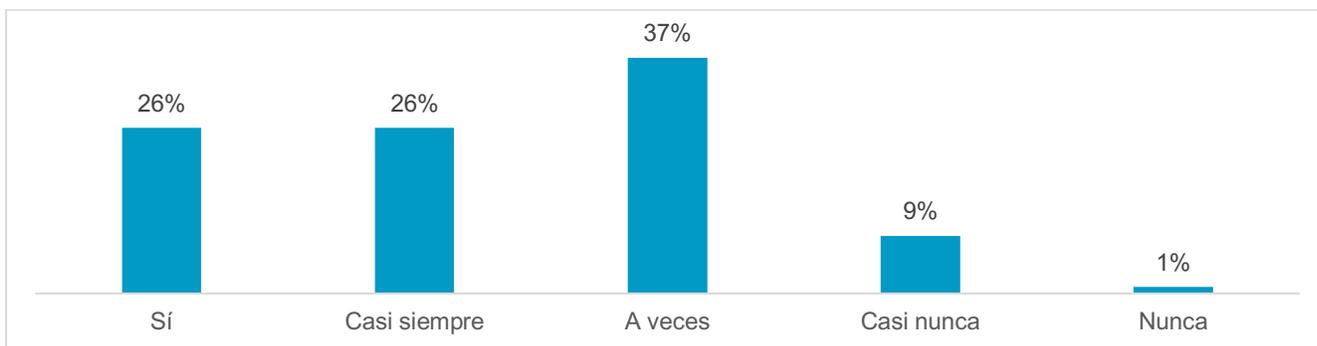
En cuanto a los servicios periciales, estos refirieron no tener contacto con las víctimas, por lo tanto no mencionaron ejemplos en este sentido. Sin embargo, la Ley General de Víctimas¹⁰ hace referencia a la necesidad de capacitar sobre derechos humanos a los servicios periciales, ya que para llevar a cabo actuaciones como el consentimiento informado o la negativa de la víctima a someterse a una examinación médica o psicológica, existen documentos que requieren este enfoque¹¹.

Vinculado al tema anterior, también se cuestionó a los operadores si consideraban contar con protocolos para atender violaciones a derechos humanos, y en su mayoría se identificó que consideran que no es así. En el mismo sentido, se preguntó a los operadores de justicia sus percepciones respecto a la aplicación de tratados internacionales por parte del AMP; en su autoevaluación refirieron en poco más del 50% que siempre o casi siempre los aplican.

Gráfica 2.1. Ocasiones en que agentes ministeriales hacen uso de tratados internacionales

¹⁰ Fuente: DOF. *Ley General de Víctimas*. Última reforma publicada. 2017. México. 2022. Consultado en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf

¹¹ Fuente: CMDPDH. *¿Cómo debe investigarse la tortura en México?* México. Consultado en el siguiente enlace: <http://cmdpdh.org/tema/como-investigar/>



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a agentes del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior podría deberse a la falta de capacitación. Por ejemplo, se percibió variación entre temáticas en las que solo algunos operadores de justicia están capacitados y otros no. Únicamente Policías de investigación y Agentes del ministerio público refirieron haber recibido capacitaciones en materias del Protocolo nacional de actuación de primer respondiente, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Mandela), y el Protocolo de niveles de uso de la fuerza. Por otra parte, los cursos tomados por los peritos son: Sistema de Justicia Penal, Formación de peritos, Programa Internacional de Asistencia y Capacitación de Investigación Criminal (ICITAP), y Seguridad Pública.

De forma generalizada, se observa una falta capacitación al personal, así como insuficiencia de recursos materiales y humanos, falta de apoyo y coordinación institucional, indicaciones de sus superiores jerárquicos sobre qué ocasiones constituyen violaciones a derechos, y un nulo respaldo y cooperación de la sociedad con su trabajo. Esto alimenta una ausencia de cultura cívica y de legalidad en la ciudadanía.

Para poder identificar las buenas prácticas y necesidades en materia de derechos humanos, se distinguió la forma en la que interactúan con las partes del proceso penal, es decir, víctimas e imputados. A continuación se presentan los hallazgos identificados.

2.1 Derechos de las víctimas

En el sistema de justicia penal el reconocimiento jurídico de los derechos de las víctimas ha ido transformándose a tal grado que, hoy en día, uno de los objetivos principales del sistema es que los daños causados por el delito sufrido sean reparados a las víctimas y otras personas que resulten afectadas. Además, el sistema actual reconoce la posibilidad de participar activamente en conjunto con las autoridades de justicia en el esclarecimiento del hecho que les victimizó.

De ello deriva la importancia de evaluar si la atención que se les proporciona garantiza un trato no victimizante durante todo el proceso. Usualmente la primera autoridad con la que las víctimas tienen contacto son los agentes de policía, cuya labor es brindar la primera asesoría a la persona afectada directa o indirectamente¹². Sin embargo, del total de expedientes que fueron operados bajo el sistema

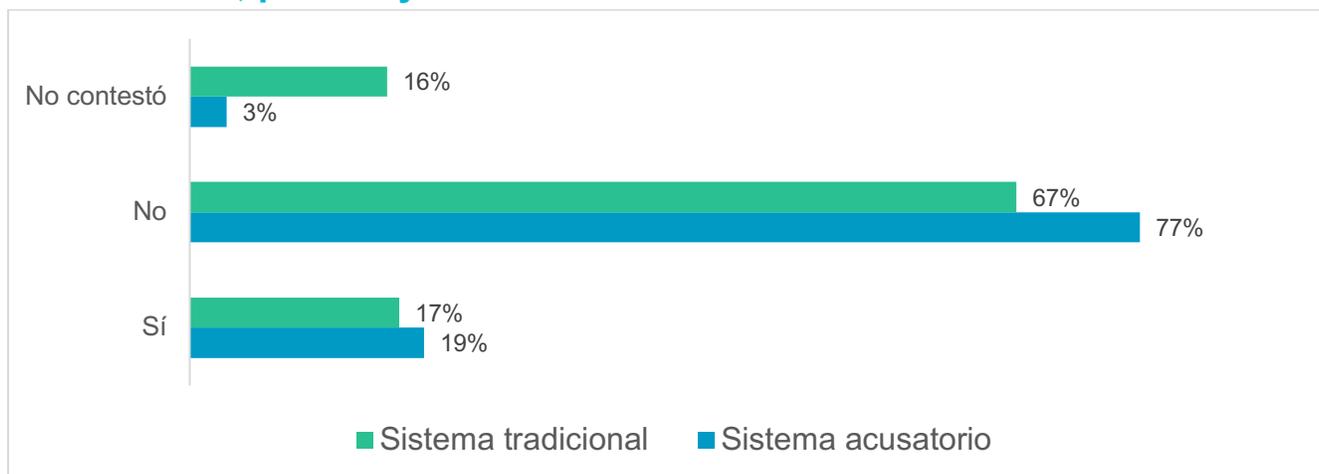
¹² Fuente: Gobierno del Estado de Coahuila. *Protocolo de Atención a Víctimas del delito*. México. 2017. Consultado en el siguiente enlace:

vigente, se evidenció que la policía proporcionó información sobre sus derechos a la víctima u ofendido en menos del 8% de los casos.

Si bien en algunos casos esta primera atención la proporcionó otra autoridad distinta al policía primer respondiente, en la mayoría de los casos se registró una omisión generalizada de diversas autoridades. El 64% de la ciudadanía encuestada refirió que cuando acudió a la agencia ministerial recibió información o asesoría por parte del agente del ministerio público. Un 24% respondió que fue un policía, el 13% que se trató de un abogado particular, y el 3% respondió que recibió esta información por parte de un asesor jurídico o defensor de oficio.

Se identificó que aun cuando se proporciona orientación a las víctimas, no siempre se traduce de manera positiva. Por ejemplo, en los expedientes del sistema acusatorio oral, se pudo percibir que 77% de los AMP no comunicó de manera clara, precisa y accesible a la víctima u ofendido sus derechos. Esta falla en la atención se detectó también en el sistema de justicia anterior, en casi el 70% de los casos analizados.

Gráfica 2.2. AMP comunica a la víctima y/u ofendido sobre sus derechos de manera clara, precisa y accesible



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a usuarios de las agencias del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Como consecuencia de lo anterior, las víctimas y ofendidos se ven afectados en distintos niveles: se merma su oportunidad de hacer efectivos los derechos, se disminuyen las formas en las que puede conocer sobre el transcurso de la investigación de su caso, y se anulan las posibilidades de desempeñar un rol activo en el mismo (aportando pruebas, o bien, inconformándose por las actuaciones del personal de la Fiscalía). De acuerdo con el 72% de la ciudadanía encuestada, la indefensión y revictimización que ocasiona la falta de una orientación jurídica completa y accesible para las partes involucradas es el obstáculo más frecuente en la procuración de justicia¹³.

http://www.coahuilatrasmisente.gob.mx/disp/documentos_disp/PROTOCOLO%20DE%20ATENCI%C3%93N%20A%20V%C3%8DCTIMAS%20DE%20DELITO.pdf

¹³ El 91.5% de los usuarios encuestados en las agencias ministeriales de Coahuila, acudió en calidad de víctima u ofendido o como familiar de la víctima o del ofendido.

Gráfica 2.3. Usuarios que identificaron situaciones frecuentes para acceder a la justicia, de acuerdo a las víctimas



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a usuarios de las agencias del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La asesoría es un elemento clave para enmendar las omisiones en comunicar de forma accesible a las víctimas u ofendidos, ya sea por asesoría o representación por parte de un asesor jurídico público o privado. El CNPP y en la Ley General de Víctimas (en adelante LGV) establecen que su función es orientar y defender a la víctima ante posibles negligencias u omisiones por parte de la Fiscalía, así como aportar y sugerir actos tendientes al esclarecimiento del delito, y procurar que su representado entienda el proceso.

Uno de los retos para llevarla a cabo es el número de personal asignado como asesores jurídicos públicos. Los últimos datos reportados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante CEAV) refieren que la institución cuenta con 102 asesoras y asesores jurídicos en todo el país, 35 en las oficinas centrales y 67 en los Centros de Atención Integral distribuidos en las entidades federativas¹⁴. Cada uno representa un promedio de 166 asuntos¹⁵. Sin embargo, el titular de esta institución también expresó que la Asesoría Jurídica Federal cuenta con 124 abogados y abogadas para 28,514 víctimas registradas¹⁶, es decir en promedio 229 casos por cada uno.

En cuanto a la tasa de asesores jurídicos, la media nacional tan solo alcanza 1.3 asesores por cada 100 mil habitantes. En el caso de Coahuila, el promedio de asesores por cada 100 mil habitantes es de

¹⁴ Fuente: CEAV. *Programa institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024*. México. 2020. Consultado en el siguiente enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659274/47_PI_CEAV_AyR20.pdf

¹⁵ Fuente: México Evalúa. *Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. México. 2021. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/10/hallazgos2020-7octubreok.pdf>

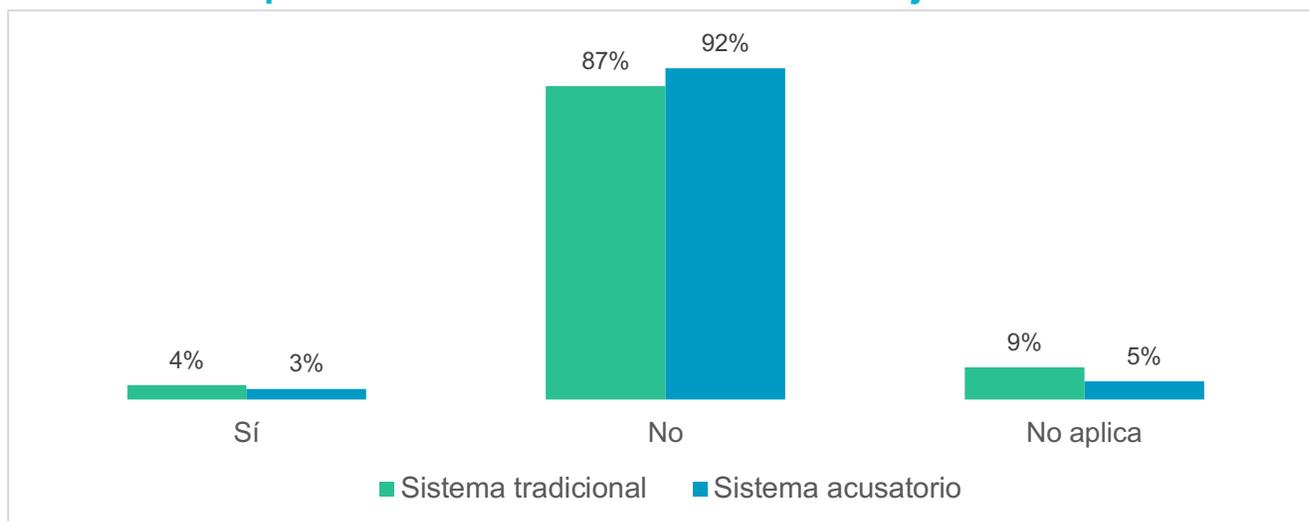
¹⁶ Fuente: Rosas Ramírez, Luis Fernando. *Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2025*. México. 2020. Consultado en el siguiente enlace: http://www.consultaceav.segob.gob.mx/work/models/consultaceav/Documentos/PDF/PRO2020/PROPUESTA_RRLF.pdf

1.7, es decir, levemente encima del promedio nacional. Es importante precisar que la mayor parte de las entidades la tasa de asesores por cada cien mil habitantes, no alcanza a ser ni uno.¹⁷

Solamente el 10% de las personas encuestadas en las agencias de la Fiscalía refirió que al momento de llegar contaba con un abogado particular. Además, el 51% usuarios expresó que contó con asesoría jurídica después de presentar su denuncia, y casi el 24% refirió nunca haber contado con asesoría.

En lo que respecta a la posibilidad de contar con un asesor jurídico gratuito, se identificó a través de los expedientes analizados que en el sistema de justicia pasado, en menos de 4% de los casos el AMP asignó un asesor jurídico a las víctimas. Esta cifra disminuyó en el sistema actual, ya que únicamente el 2.7% de las víctimas contaron con un asesor jurídico gratuito.

Gráfica 2.4. Expedientes con constancia de asesor jurídico



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados de ambos Sistemas: tradicional y acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Otro reto vigente en relación con la asesoría jurídica es garantizar apoyo legal público con igualdad entre víctimas e imputados. En específico, respecto a delitos de homicidio y robo, los cuales usualmente fueron cometidos con violencia, en menos del 11% de los expedientes del sistema vigente se garantizó que las víctimas contaran con atención médica y psicológica para salvaguardar su integridad personal. El porcentaje aumentó en comparación con el sistema anterior, en el que el AMP la implementó únicamente en el 3.1% de los casos.

Finalmente, de los expedientes evaluados, en 132 del total de mil 118 del sistema vigente, y en 7 casos de los 127 pertenecientes al antiguo sistema, se identificó que fue reparado el daño a las víctimas en la etapa inicial de investigación. Si bien lo anterior representa un hallazgo positivo, la falta de asesoría jurídica y de voluntad de las autoridades en investigar, el bajo uso de mecanismos de justicia alternativa, así como el alto índice de casos llevados a archivo temporal, dan evidencia de las pocas posibilidades existentes para llegar a una reparación del daño.

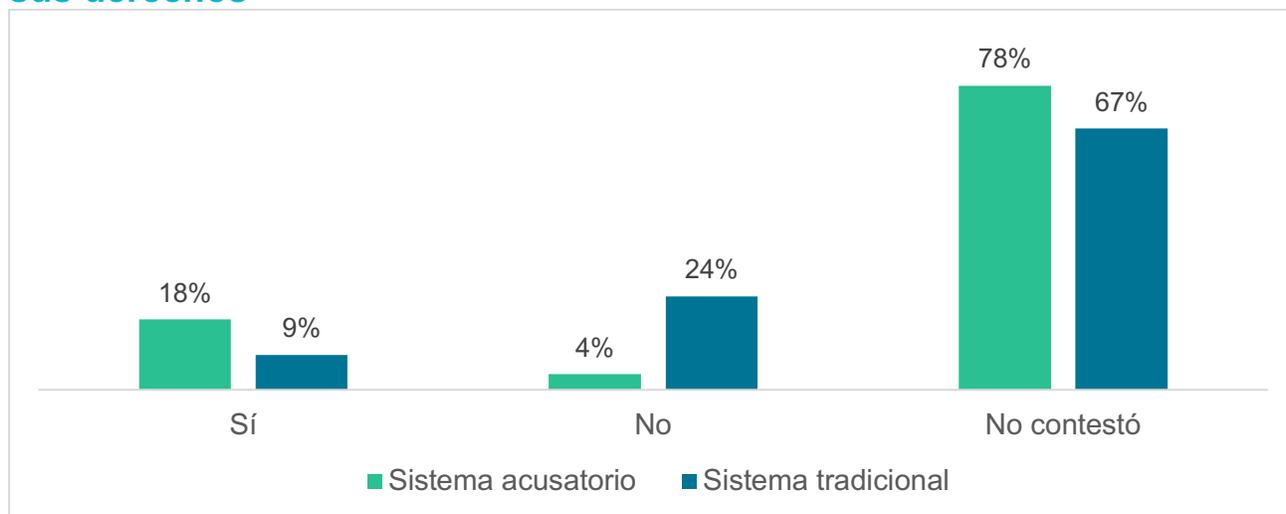
¹⁷ Fuente: *Ibíd.* México Evalúa. *Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México.*

2.2 Derechos de los imputados

Así como el sistema acusatorio oral implicó cambios en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, también tuvo un especial énfasis en procurar el respeto de los derechos humanos de las personas imputadas. Hoy, el debido proceso es la base para defender los derechos y libertades que normativamente le son reconocidos a los imputados.¹⁸

En los expedientes analizados se encontraron áreas de oportunidad al respecto. Por ejemplo, se identificó que en el actual sistema de justicia, en 18% de los casos el AMP dio lectura de derechos al detenido y recabó su firma. En los casos del sistema anterior donde había un detenido, solo en 9% de los casos se asentó que haya sido informado sobre sus derechos.

Gráfica 2.5. Porcentaje de agentes ministeriales que leen a los imputados sus derechos



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados de ambos Sistemas: tradicional y acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Es importante asegurar que los imputados cuenten con el acompañamiento jurídico de un defensor. En este sentido, la Defensoría Pública Federal reportó contar con 6.5 defensores públicos por cada 100 mil habitantes. Coahuila es de las tres entidades con menos defensores, con 2.2 por cada 100 mil habitantes.¹⁹ Lo anterior se refleja en que en solo 7% de los casos el imputado contaba con defensor.

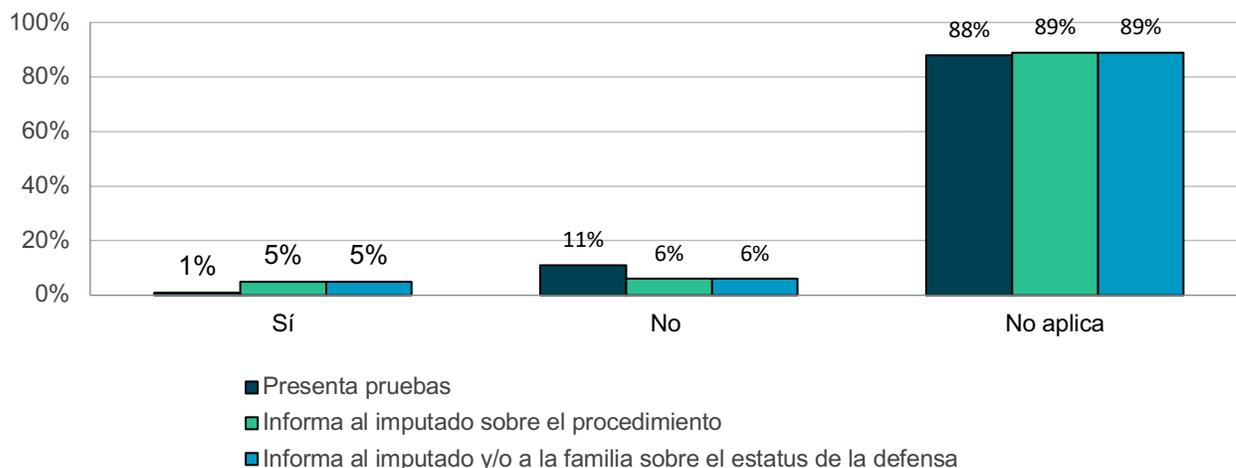
Además, contar con un defensor no significó que este operador jurídico tuviera un papel activo a favor del imputado. En los casos del sistema acusatorio oral, en menos del 1% de los casos analizados, el defensor presentó argumentos o datos de prueba que desvirtuaran la existencia del delito. En el 5% de

¹⁸ Fuente: Gobierno de México. *¿Qué es el debido proceso?* 2016. México. 2016. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-el-debido-proceso#:~:text=El%20debido%20proceso%20es%20el.acusada%20de%20cometer%20un%20delito>

¹⁹ Fuente: Ibíd. México Evalúa. *Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México.*

los casos el defensor mantuvo informado al imputado sobre el desarrollo de su proceso, y en el 13% el detenido no tuvo acceso a los registros de la investigación llevada en su contra.

Gráfica 2.6. Obligaciones de la defensa del imputado



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de los expedientes analizados del Sistema acusatorio en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2.3 Atención diferenciada en la procuración de justicia

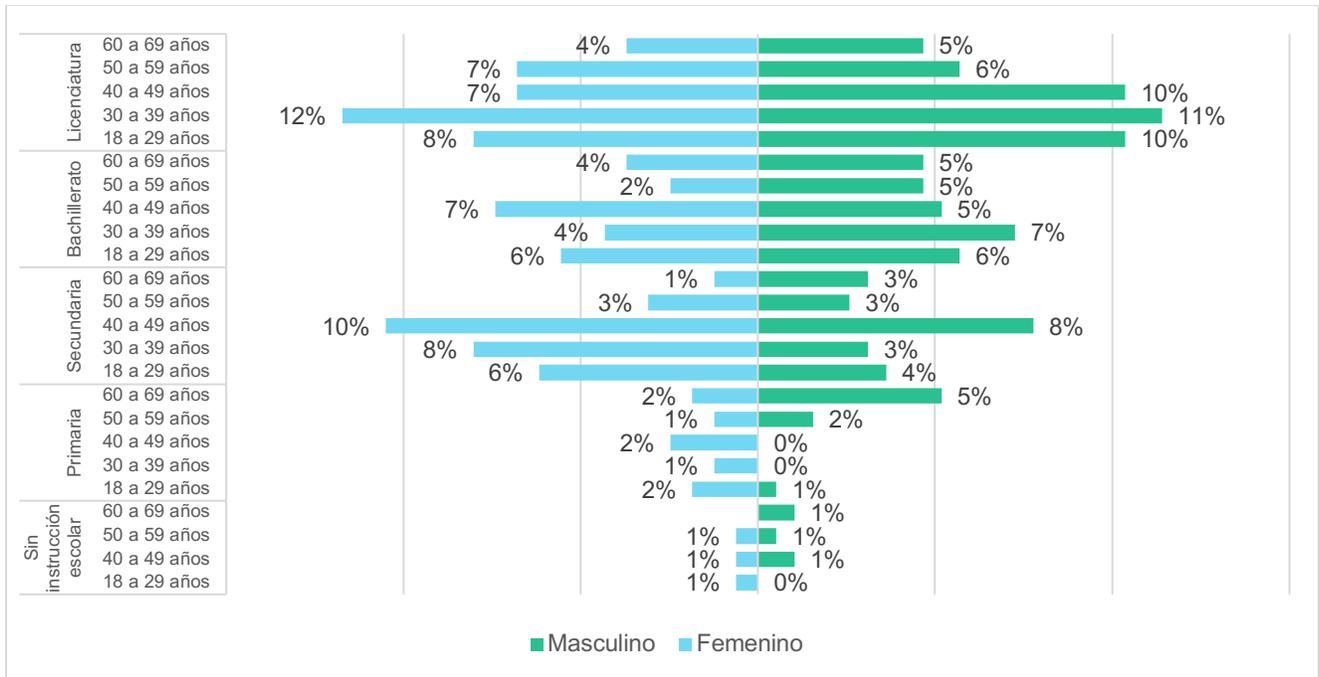
El derecho a ser asesorado y representado jurídicamente en el proceso penal es clave para la garantía de otros derechos dentro del proceso penal. Sin embargo, dependiendo del delito que se trate y las condiciones sociales o características de las personas implicadas, esta labor puede requerir de enfoques diferenciados para su atención. El enfoque de atención diferenciada se caracteriza por atender de forma personal y especializada a partir de las diversas necesidades de los usuarios que acuden al órgano de procuración de justicia²⁰.

La edad puede ser uno de los factores a considerar. Por ejemplo, la edad promedio de los usuarios que acuden al sistema de justicia penal en el Estado de Coahuila es de 44 años, el rango de edad de usuarios que acuden a las agencias del ministerio público es de 40 a los 49 años, seguido por el grupo de 30 a 39 años de edad, y por último, los grupos de 20 a 29 años y de 50 a 59 años de edad.

En cuanto el grado de escolaridad, se identificó que la mitad de los encuestados refirieron que su último grado de estudios fue medio o medio superior. El 40% contaba con nivel licenciatura o posgrado, y cerca de 10% de los usuarios cursó primaria o no contaba con instrucción escolar. Este contexto refiere la existencia de necesidades específicas al momento de implementar enfoques diferenciados que garanticen la accesibilidad de la información que se les brinda.

²⁰ Fuente: México Evalúa. *Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México.*

Gráfica 2.7. Escolaridad y género de usuarios entrevistados



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a usuarios de las agencias del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por último, se detectó que ambos géneros acuden a las agencias del ministerio público casi en porcentajes iguales. Ligeramente superior fue la presencia de los hombres en comparación con las mujeres, ya que de las personas encuestadas, el 54% fueron hombres y 46% mujeres. Aun así, un enfoque de género en la impartición de justicia es particularmente importante para garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a ella.

Se encontraron aspectos positivos en las percepciones ciudadanas, ya que casi el 64% de los usuarios se sintió satisfecho con la asesoría que obtuvieron al acudir a la agencia del ministerio público. Sobre este aspecto, debe recalcarse que no todos los usuarios acudían por primera vez a la agencia del ministerio público, por lo cual la disposición e interés en dar seguimiento a sus casos, podría significar resultados positivos en la accesibilidad y buen trato recibido por los funcionarios de la Fiscalía.

A pesar de esto, la ciudadanía expresó que la principal causa por la que dejaría de asistir al Ministerio Público es el desconocimiento de cómo seguir su proceso. Por esta razón, es importante asegurar que la ciudadanía reciba orientación, acompañamiento y representación legal de un asesor jurídico o defensor público. Su rol es crucial para salvaguardar los derechos de sus representados y perpetúa el papel de los agentes del ministerio público como los representantes jurídicos de las víctimas.

3. Contrapesos en las actuaciones de la Fiscalía

3.1 Importancia de fiscalización y seguimiento de las actuaciones irregulares en la Fiscalía

Para que exista una mejora en las actuaciones del personal de la Fiscalía en la investigación del delito, se requiere de evaluación y monitoreo puntual y adecuado, que permita identificar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad, y que estas puedan ser corregidas o sancionadas.

Como representante del poder público, las Fiscalías requieren de controles o contrapesos que sean un parámetro de vigilancia interna, como son los órganos internos de control, visitadurías o unidades de supervisión interna, que tienen la misión de evaluar que el trabajo de los servidores públicos sea apegado a la ley.

La autonomía de las fiscalías es otro parámetro importante que si bien generalmente se entiende desde un enfoque técnico operativo y presupuestal de la institución, sus efectos son más profundos al relacionarse con los procedimientos institucionales, rendición de cuentas, transparencia, órganos de control eficientes, y en la garantía de que no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan provenir del resto de poderes públicos.²¹

A propósito de lo anterior, la autonomía de la Fiscalía no debe traducirse en el funcionamiento autoritario, arbitrario o sin controles, ni en que quede alejada por completo de las reglas de funcionamiento del Estado. Esto dado que no deja de ser fundamental que las actuaciones de los servidores públicos cumplan con la legalidad y certeza jurídica de un estado de derecho, y de no ser así, que se cuente con órganos y mecanismos de control eficientes que identifiquen oportunamente las fallas en las tareas de administración de justicia.

Los hallazgos se obtuvieron a partir de las entrevistas a tres funcionarios, en las que se les solicitó indicar el número de revisiones técnico-jurídicas que las visitadurías realizan en sus unidades de trabajo. Las respuestas generales fueron de una a dos veces por año; sin embargo, en el caso de SSPP, el 25% mencionó que nunca ha tenido una evaluación en sus áreas de trabajo, lo que da cuenta de la necesidad de establecer un programa calendarizado de visitas de supervisión técnico-jurídica.

3.2 Solicitud y ofrecimiento de dádivas

Para dimensionar las repercusiones de la solicitud y ofrecimiento de dádivas en las Fiscalías es preciso referirse a la cultura jurídica o también llamada cultura de legalidad. Esta cultura implica que la mayoría de las reglas, normas y costumbres de la sociedad van acorde con el estado democrático de derecho, y por ello, son un mecanismo de autorregulación individual y de regulación social, que resulta en la

²¹ Fuente: Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*. México. 2017. Consultado en el siguiente enlace: http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

convivencia armónica con las leyes, las convicciones morales, y las tradiciones y convenciones culturales²².

Además, podemos diferenciar el carácter interno y externo de la cultura de legalidad. El primero se refiere a la percepción de los servidores públicos como operadores del sistema de justicia, mientras que el segundo se refiere a la percepción de los usuarios de la Fiscalía, es decir, la ciudadanía²³. Así pues, ambos caracteres de la cultura jurídica, fungan como indicadores sobre la presencia y niveles de corrupción presentes en la procuración de justicia.

71% de los usuarios de las agencias ministeriales consideran como un obstáculo para el acceso a la justicia, dar pagos extra, regalos, propinas o *mordidas* a los agentes ministeriales; sin embargo, de forma contrastante y positiva, prácticamente el 66% no considera que en las agencias ministeriales exista la venta de resoluciones u otorgamiento de privilegios.

A su vez, se constató que en promedio, el 97.5% de los usuarios niega haber realizado algún pago a algún agente ministerial, policía de investigación, defensor público o asesor jurídico.

Lo anterior constituye un indicador positivo respecto a la reducción de actos de corrupción en esta Fiscalía, y puede inferirse la mejora de esta situación en la entidad en años recientes, ya que hasta 2019, los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) reportaron que los procedimientos ante el Ministerio Público en Coahuila representaron el segundo trámite en donde la ciudadanía experimentó mayores niveles de corrupción²⁴.

Es importante continuar monitoreando las percepciones ciudadanas sobre estos aspectos, ya que en la medida en que se considere la participación ciudadana en la procuración de justicia, podrá fortalecerse su confianza en los procesos, lo que impactará positivamente en la promoción de la cultura de denuncia y en el desarrollo de las investigaciones.

3.3 Mecanismos de queja

Las quejas presentadas por los usuarios de las Fiscalías son una herramienta importante para monitorear y supervisar las fallas e inconsistencias en la procuración de justicia. Los órganos internos de control tienen como objetivo vigilar, investigar y proteger a los usuarios de posibles conductas irregulares o ilícitas, y aplicar medidas de corrección o sanción a los servidores públicos que las violenten.

Los indicadores para evaluar el funcionamiento de estos mecanismos y de las unidades encargadas de ellos fueron las percepciones de los servidores públicos entrevistados respecto a su imparcialidad y

²² Fuente: MUCD. *La cultura de legalidad*. México. 2017. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/LaCulturadelaLegalidad.pdf>

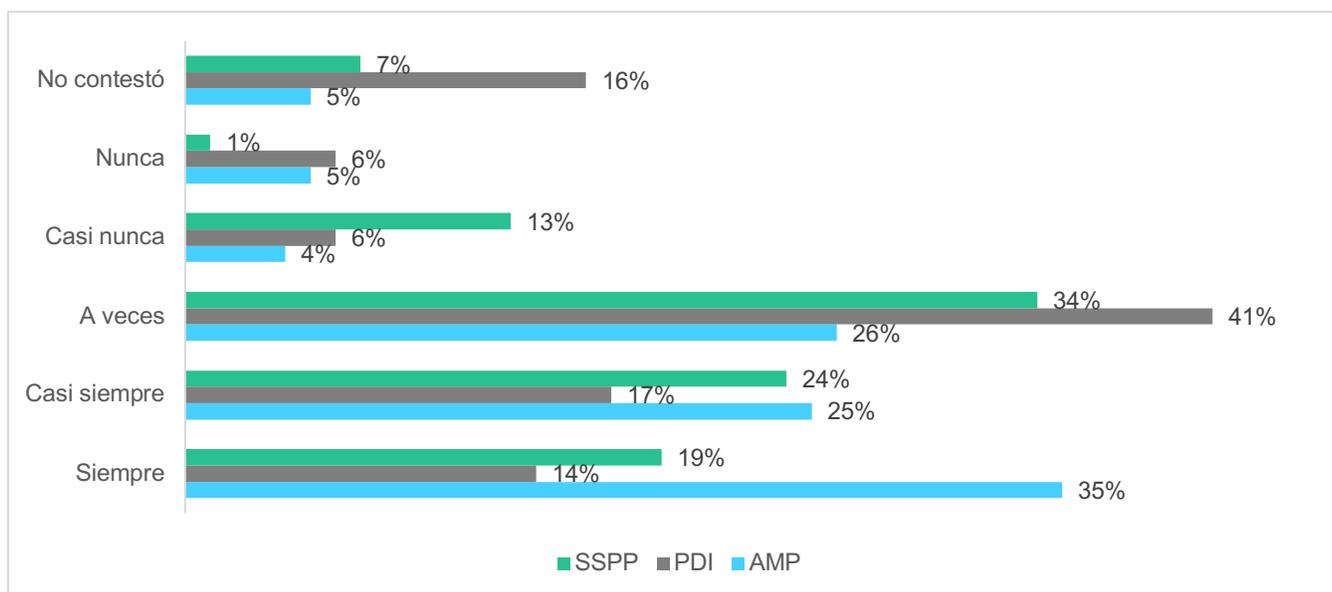
²³ Fuente: Diego Américo Robles. *Desconocimiento del derecho y acceso a la justicia: algunas implicancias teóricas*. Consultado en el siguiente enlace: http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/81/archivos/robles_05.pdf

²⁴ Fuente: Inegi. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*. Principales resultados. México. 2020. Consultado en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

efectividad. Por otra parte, se evaluó si los usuarios conocían la posibilidad de interponer una queja, y sus percepciones o experiencias en el uso de estos mecanismos. Esta información se complementó con aquellos expedientes en los que se interpuso alguna queja.

En las entrevistas efectuadas al personal de la Fiscalía se indagó en qué porcentajes consideraban que el trabajo de la visitaduría era profesional, imparcial y sin favoritismos. El 35% de los AMP respondió que siempre; por su parte, los PDI y SSPP consideraron en un 41% y en 34% respectivamente, que la visitaduría actuaba de tal forma solo a veces.

Gráfica 3.1. Percepción de operadores jurídicos sobre la imparcialidad de la visitaduría



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a servicios periciales, policías de investigación y agentes del ministerio público de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En el mismo sentido, se les cuestionó si consideraban que las sanciones relacionadas con el desempeño en sus funciones, eran aplicadas de manera imparcial sin tomar en cuenta los vínculos o amistades dentro de la institución. Los porcentajes con mayor respuesta por operador fueron los siguientes: el 36% de los AMP consideró que siempre se aplican sin dichas consideraciones, el 30% de peritos y el 28% de los PDI reportó que algunas veces son aplicadas sin consideraciones.

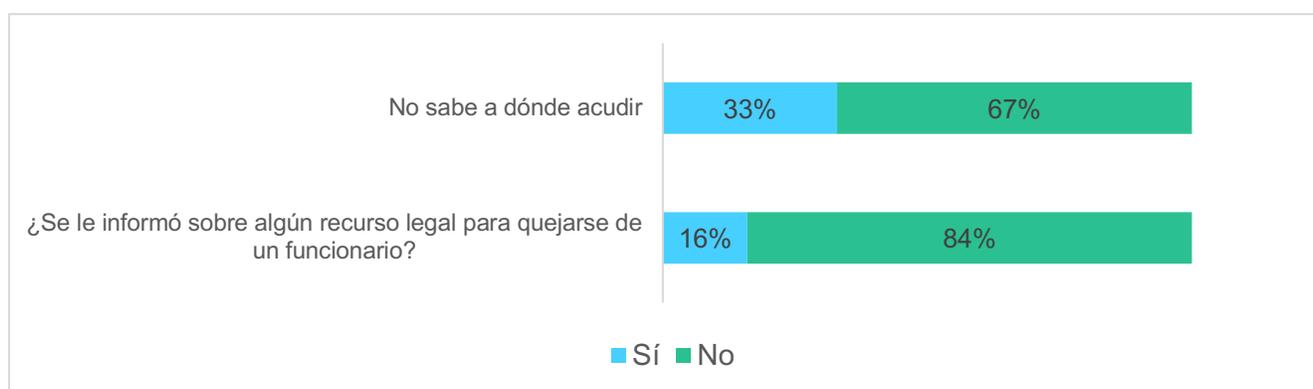
En cuestión de imparcialidad, también se indagó si en las experiencias de los operadores habían vivido o presenciado represalias por discrepar con superiores jerárquicos en los últimos 2 años, a lo que los peritos y AMP contestaron que nunca ocurría en poco más del 30% y 35% respectivamente. En el caso de los PDI respondieron lo mismo en menor proporción, con 17%. Casi una tercera parte de todos estos operadores, considera que dichas represalias ocurren algunas veces.

Lo descrito anteriormente da muestra de los bajos niveles de confianza que tienen los operadores jurídicos de la Fiscalía sobre la imparcialidad de las visitadurías y de sus decisiones, ya que en ambas preguntas hay un amplio número de respuestas en donde se consideró que su trabajo no es llevado a cabo de forma independiente o sin favoritismos.

Con respecto a la efectividad del mecanismo para imponer sanciones administrativas a los funcionarios de la Fiscalía, el 32% de los AMP consideraron que algunas veces son efectivos, muy similar respuesta se recibió de los PDI y los SSPP, en 36% y 39% respectivamente. Un menor porcentaje (22%) estos tres operadores de justicia, consideró que dichos mecanismos resultan casi siempre efectivos. La confiabilidad de estos mecanismos aún representa un reto.

Las personas usuarias de la Fiscalía refieren no están informadas sobre las herramientas para inconformarse sobre alguna actuación de los operadores de justicia. 84% expresó desconocimiento sobre algún recurso legal o mecanismo para inconformarse por las actuaciones de algún funcionario de la Fiscalía, lo que se relaciona con un desconocimiento del 67% sobre dónde acudir para presentar una queja en este sentido.

Gráfica 3.3. Ciudadanía que fue informada sobre la existencia de recursos de inconformidad y sabe a dónde acudir



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a usuarios de las agencias ministeriales en la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ambos porcentajes reflejan que la información sobre estos mecanismos no es brindada a los usuarios por parte de los funcionarios de las agencias del ministerio público, o bien, la información que brindan es incompleta, ya que no mencionan a qué área pueden acudir a presentar alguna inconformidad o queja.

Sobre lo anterior, se preguntó a la ciudadanía su percepción sobre la interposición de una queja. El 62% de los encuestados consideró que toma demasiado tiempo realizarla, el 44% mencionó que de haber interpuesto una queja sobre el servicio brindado por la Fiscalía, esta no habría servido para nada, y el 18% refirió que intentó presentar una queja pero no lo logró. Solo 2 de cada 10 encuestados presentaron una queja sin problema.

Lo anterior pone en evidencia que no solo son los operadores de justicia son quienes desconfían o tienen impresiones poco favorables sobre los órganos internos de control, sino también la ciudadanía que acude a recibir algún servicio de administración de justicia, que considera son poco efectivos y confiables. Ante este panorama, el 11% de los ciudadanos encuestados manifestaron acudir a otra instancia especializada para la defensa de sus derechos.

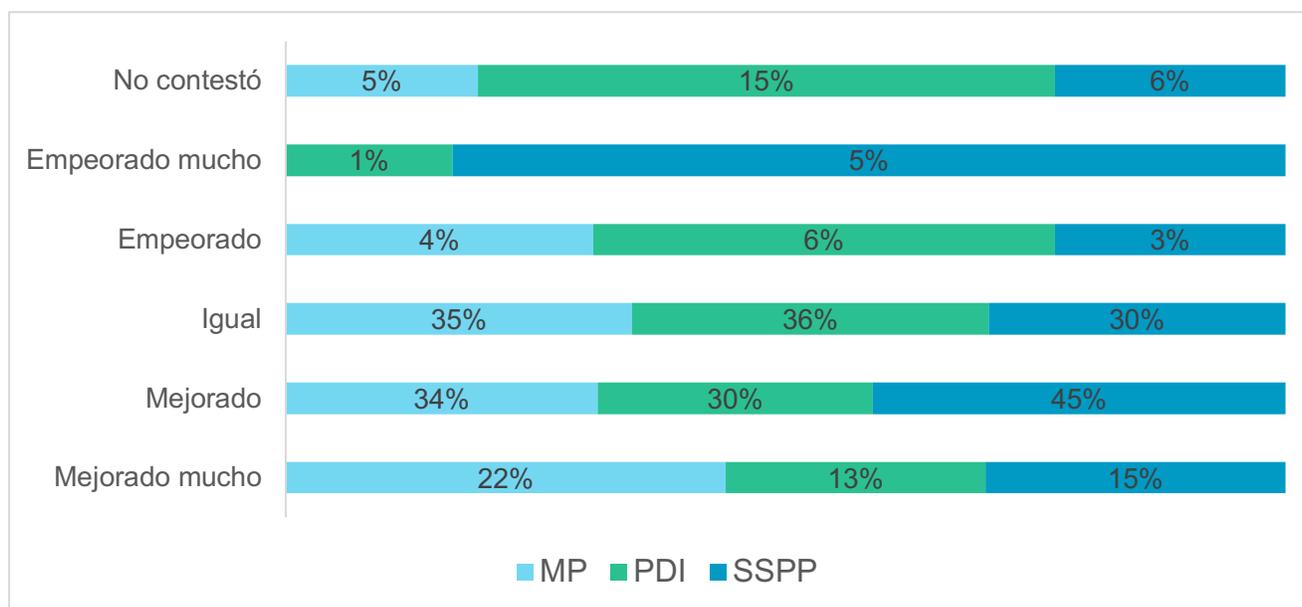
En relación con lo anterior, en dos de los expedientes del sistema de justicia vigente, se identificó que la parte ofendida decidió acudir a la comisión local de derechos humanos a interponer una queja contra la Fiscalía, ya que habían pasado varios años sin ejecutar las órdenes de aprehensión a los imputados que ya habían sido identificados.

3.4 Autonomía interna de la Fiscalía

La autonomía en las instituciones de procuración e impartición de justicia es sinónimo de imparcialidad y fortaleza en la investigación de los delitos. Para lograrla no basta una reforma normativa, también son necesarios cambios estructurales y operativos.

Se preguntó a los operadores entrevistados sus opiniones sobre la autonomía de la Fiscalía frente a intromisiones del Poder Ejecutivo, a lo que el 34% de los AMP y 33% de los PDI consideraron que ha mejorado en comparación con hace 2 años, pero 36% los PDI refieren que esta autonomía no ha mejorado ni empeorado. En el caso de los peritos, casi la mitad de ellos estiman que la autonomía en las labores de las Fiscalía ha mejorado.

Gráfica 3.4. Autonomía de la Fiscalía General del Estado de Coahuila, de acuerdo a percepción de operadores jurídicos



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos de las encuestas recabadas a agentes del ministerio público, policías de investigación y servicios periciales de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Si bien los cambios normativos y operativos para materializar la completa autonomía de la Fiscalía frente a otros poderes públicos es una labor compleja, la continuidad en acciones la fortalezcan es fundamental para enviar un mensaje a la sociedad de imparcialidad en la persecución de delitos por parte de la Fiscalía y que, de no cumplirse, contribuye a las causas estructurales de la impunidad²⁵.

²⁵ Fuente: Ibíd. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. *Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías*.

4. Formas de determinación de expedientes más comunes

La etapa inicial de investigación tiene como objetivo elaborar una versión o reconstrucción de lo acontecido a través de actos de investigación. Para ello coordinará a los PDI y SSPP, quienes reunirán la información, documentos y testimoniales que puedan contribuir en el esclarecimiento de los hechos.

El conjunto de información recabada por el AMP le permitirá sustentar el ejercicio de la acción penal o bien considerar que no cuenta con la información suficiente para imputar a una persona. En ese caso, utilizará alguna de las siguientes figuras jurídicas: abstenerse de continuar la investigación, determinar el no ejercicio de la acción penal, o mandar el caso al archivo temporal. Esta decisión deberá contar con el fundamento legal que lo permita y la justificación para cada caso en concreto.

Esta etapa del proceso penal es la más importante, ya que su realización efectiva y bien dirigida conllevará al éxito en identificar y sancionar a quien cometió el hecho denunciado, y facilitará que la víctima sea reparada del daño, y el delito no quede en la impunidad.

4.1 Métodos alternos de solución de controversias (MASC)

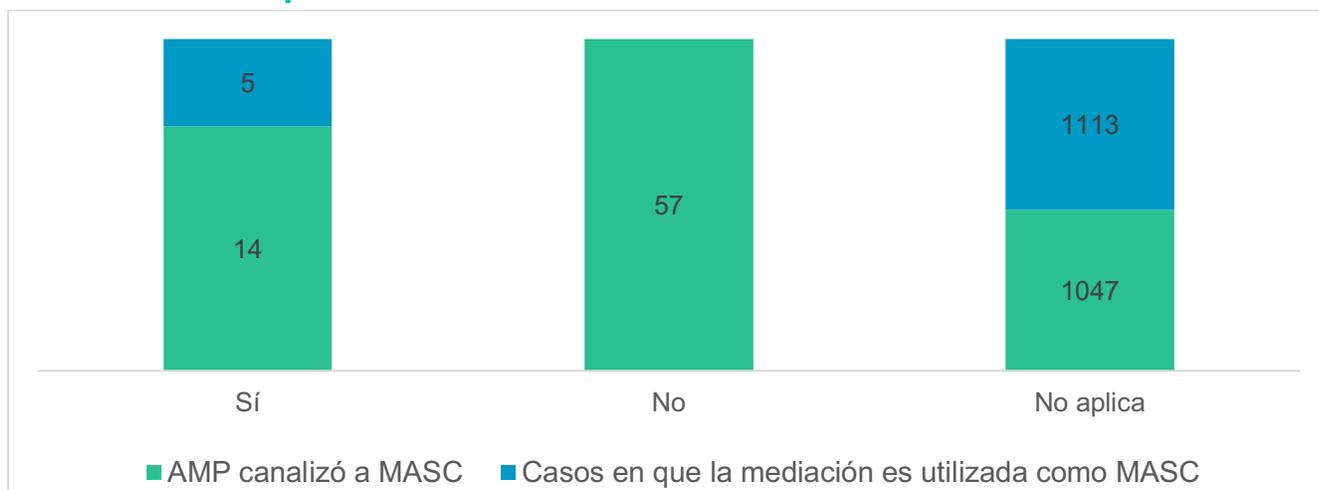
Los principales intereses de las víctimas de un delito que acuden a una instancia de procuración de justicia es que se reconozca que han sufrido un daño, ya sea a su integridad o patrimonio; que se identifique y sancione a los culpables; y que el daño les sea reparado. Todo ello debe suceder sin que se les vuelva a victimizar con procesos largos, incomprensibles y burocráticos que los lleven a abandonar su denuncia.

El AMP debe incentivar que los intervinientes puedan solucionar la controversia mediante mecanismos alternativos de justicia. La finalidad de optar por un mecanismo alternativo de solución de controversias (en adelante MASC), es que a través de un tercero mediador/facilitador, se propicie el diálogo y entendimiento entre las partes, y se llegue voluntariamente a un acuerdo que les brinde la posibilidad de agilizar el proceso y que la víctima sea beneficiada por el daño ocasionado.

Los MASC contribuyen a descongestionar los procesos penales, lo cual facilita que las Fiscalías puedan concentrar el mayor número de recursos humanos y materiales en investigar los delitos que mayor impacto tienen en la sociedad.

Dada la relevancia y utilidad de estas figuras, se evaluó el nivel de promoción y uso de las mismas. En menos del 2% de los expedientes del sistema acusatorio oral el AMP canalizó los casos a algún mecanismo alternativo, y únicamente en 5 expedientes se presentó el uso de un MASC, específicamente el de mediación.

Gráfica 4.1. Número de expedientes en que el ministerio público orientó al denunciante o querellante sobre el uso de un método alternativo



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos del análisis de expedientes del Sistema de Justicia Acusatorio Oral de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Aun cuando los asuntos canalizados a justicia alternativa son pocos, se evaluó si los resultados en la práctica son los que se prevén normativamente, es decir, que a través del facilitador o mediador, la víctima y el imputado lleguen a acuerdos reparatorios. La evidencia mostró que no había forma de identificar su aplicación, desarrollo y conclusión. Esto impide que se le dé seguimiento y que se tenga la certeza de su cumplimiento cabal.

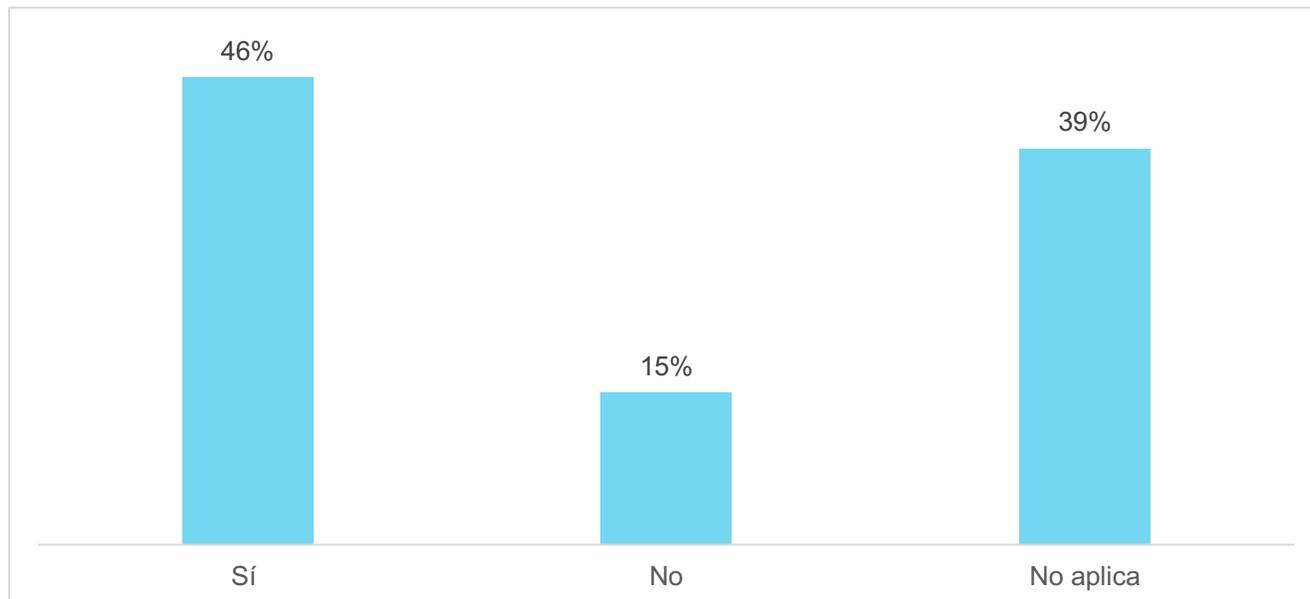
4.2 Archivo temporal

El archivo temporal puede emplearse cuando a pesar de haberse realizado todos los actos de investigación pertinentes y posibles, no se encuentren elementos que permitan esclarecer los hechos. Su uso debe demostrar que el ministerio público, policías y peritos agotaron todas líneas de investigación. Además, como su nombre lo dice, esta figura es temporal, por lo cual debe reanudarse el caso si se obtiene nueva información que amerite su reactivación y cauce legal correspondiente.

Se identificó el nivel de uso que se da a esta figura jurídica para pausar las investigaciones de los delitos ingresados a la Fiscalía, y si su empleo fue idóneo y revestido de las formalidades que la ley marca, tanto en las entrevistas a funcionarios de la Fiscalía como en los expedientes analizados.

En los casos del sistema oral, se notó que el mayor porcentaje en las formas de determinación fue el archivo temporal, al presentarse en un 46% de los expedientes, ya que el AMP consideró que no existían antecedentes, datos o elementos con los que se pudieran establecer líneas de investigación que permitieran esclarecer los hechos. Del total de casos, solo se fundamentó y motivó correctamente dicha determinación en menos del 2%.

Gráfica 4.2 Porcentaje de casos en los cuales el AMP determinó archivo temporal por no haber encontrado datos para esclarecer los hechos



Fuente: Gráfica elaborada por el IMCO con datos del análisis de expedientes del Sistema de Justicia Acusatorio Oral de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La falta de actos que permitan recabar información útil para la investigación, y el posterior envío del caso al archivo temporal, es un patrón heredado del sistema anterior de justicia penal inquisitivo, aun cuando en este sistema, esta figura se empleó en menor medida, con tan solo el 6% de los expedientes que fueron analizados. Lo cierto fue que en ninguno de estos casos, las diligencias para determinar en este sentido fueron suficientes.

En lo que respecta a los AMP, en las entrevistas respondieron que entre los motivos por los que una carpeta de investigación es enviada al archivo temporal, la principal causa es la falta de datos o elementos para investigar, y en segundo lugar, la inactividad de la víctima en el caso.

Sobre esto último expresado por los AMP respecto a las víctimas, se halló que existieron expedientes en ambos sistemas de justicia donde la víctima tuvo un papel activo en recabar y ofrecer indicios valiosos para la investigación, tales como el señalamiento de testigos o la existencia de cámaras de videograbación en el lugar de los hechos, los cuales pudieron haber explorado los operadores de justicia. Sin embargo, estas aportaciones fueron ignoradas.

Además, se identificaron dos aspectos: la falta de fundamentación y motivación al determinarla de esa manera, ya que se cumplieron estos requisitos en menos del 2% de casos del sistema vigente y en ningún caso del sistema anterior.

Otro hallazgo tiene que ver con el bajo nivel de notificación a las víctimas cuando su expediente es enviado al archivo temporal, ya que de los 676 expedientes del sistema acusatorio oral que fueron determinados de esta forma, en únicamente 81 casos el AMP cumple con su obligación de realizar

dicha notificación. Lo anterior se relaciona con que en únicamente 2 casos de dicho sistema, la víctima u ofendido impugnó ante el juez de control la determinación ministerial de archivo temporal.

A su vez, se constató que solo en 4 expedientes del sistema vigente, y en uno del sistema inquisitorio, el AMP intentó reanudar la investigación, lo que da cuenta de que si bien esta figura está permitida por la normativa, las malas prácticas en su uso la convierten en una medida que no resuelve de fondo los casos, pero que puede simular efectividad.²⁶

4.3 No ejercicio de la acción penal

Respecto al no ejercicio de la acción penal (NEAP), el CNPP refiere que el AMP puede decretar esta determinación en caso de que se presente alguna causal de sobreseimiento, entre las que se encuentran la muerte de la persona imputada, que el hecho que se denunció no se cometió o no constituyó un delito, o alguna reforma o ley que dejara de considerar como delito el hecho denunciado, entre otras²⁷.

De los expedientes examinados, el 16% del sistema acusatorio oral y poco menos del 50% para el tradicional se determinaron bajo esta figura. De ellos, el 8% y el 46% respectivamente se debió a que se extinguió la acción penal (paso el tiempo), lo que da cuenta de que las autoridades abandonaron la investigación hasta que los delitos prescribían, y por consecuencia ya no había posibilidad de sancionar a quien lo perpetró.

Otro aspecto que se detectó fue la poca supervisión, ya que por ejemplo, de los casos del sistema de justicia tradicional que se determinaron bajo esta figura jurídica, el 9% contaron con la autorización del superior jerárquico, mientras que en el sistema acusatorio únicamente ocurrió en el 3%.

Por otra parte, es una obligación de las autoridades notificar a las víctimas sobre las determinaciones que se realicen dentro de su carpeta de investigación, ya que les permite inconformarse ante dicha decisión del AMP. Pese a ello se identificó que en la mayoría de casos esto no sucede. De 184 casos del sistema vigente donde se determinó el NEAP, solo en 39 casos la víctima fue notificada. En cuanto al sistema anterior, de los 57 casos con NEAP, solo se notificó a 5.

El bajo nivel de notificación a las víctimas que realizan los AMP sobre estas determinaciones, acompañadas de la falta de asesoría jurídica, tienen como resultado que generalmente la víctima no impugne ante el juez de control dicha determinación. En el análisis de expedientes, solo ocurrió en 3 casos del sistema oral vigente.

²⁶ Fuente: México Evalúa. *Archivo temporal: la impunidad institucionalizada*. 2018. México. Consultado en: <https://www.mexicoevalua.org/archivo-temporal-la-impunidad-institucionalizada/>

²⁷ Fuente: Ibíd. DOF. Artículos 255 y 327 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*.

Conclusión

Este diagnóstico hizo evidente la existencia de buenas prácticas que se deben mantener, y al mismo tiempo las áreas de mejora que se deben atender en la administración de justicia en México. La Fiscalía de Coahuila debe actuar con la debida diligencia en sus actuaciones, así como en la coordinación interinstitucional, para lograr el cumplimiento de metas y mejorar los resultados de las investigaciones.

El presente análisis sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal permitió identificar la persistencia de problemáticas que afectan la posibilidad de mejores resultados en el derecho al acceso a la justicia de las víctimas y el debido proceso a los imputados. Entre las mejoras que se requieren, se encuentra la necesidad de que los agentes del ministerio público reconozcan y garanticen los derechos de las víctimas dentro del proceso. Garantizar la asignación de un asesor jurídico y a su vez, fortalecer las capacidades técnicas y comunicativas de estos operadores mejoraría la calidad en sus labores. Al mismo tiempo, se aseguraría que las víctimas cuenten con la información necesaria para entender su proceso y poder tener una participación activa que les permita exigir verdad, justicia y reparación integral del daño.

La Fiscalía debe comprometerse a generar investigaciones basadas en los requerimientos que indican las normas o protocolos especializados. Se deben agotar los actos de investigación y peritajes, ya que ello significaría el cumplimiento de la debida diligencia y podría mejorar los resultados de las investigaciones y las determinaciones que las autoridades realicen.

En el sistema de justicia actual, la necesidad de fiscalizar las labores de los servidores públicos a cargo de la investigación podría inhibir, reducir y enmendar las malas prácticas en la procuración de justicia. Si bien el sistema de justicia penal acusatorio oral proporciona a las víctimas e imputados la posibilidad del uso de mecanismos de solución de controversias para dar fin de forma anticipada y eficaz a la investigación (manteniendo el derecho a la reparación integral del daño), muy pocas veces los funcionarios del sistema de justicia informan a las víctimas sobre esta posibilidad y sus ventajas.

Los resultados muestran que las evaluaciones constantes a las labores y el desempeño de los funcionarios ayudan a conocer las limitaciones materiales y cognitivas que obstaculizan su correcto desempeño. De esta forma, se podrán dirigir estrategias de capacitación y de suministro de insumos a los operadores de justicia que respondan a las necesidades de la institución.

Finalmente, se reconoció como una problemática el predominante uso de las determinaciones ministeriales del archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal. Estos mecanismos generalmente disimulan la ausencia de actos de investigación. En ese sentido, debe fomentarse y asegurarse que su empleo sea basado en una exhaustiva fundamentación y motivación, de tal forma que su empleo sea justificado y supervisado.

Si las problemáticas anteriormente descritas se atienden y se enfocan acciones a resultados tangibles para las personas usuarias del sistema de justicia, la percepción de la ciudadanía mejoraría y podría significar una mayor disposición de las víctimas para denunciar y de los testigos para aportar información. De esta forma, se disminuiría paulatinamente los índices de impunidad y se fortalecería el estado de derecho.

IMCO propone

Este diagnóstico partió de la experiencia empírica en materia de justicia penal. Los retos no son únicos en este territorio, sino que son deudas pendientes que tiene el sistema de justicia en todo el país. Por ello el IMCO propone:

- **Brindar capacitación especializada por parte de las fiscalías en coordinación con las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno**, a fin de afianzar sus conocimientos y capacidades en sus labores como primeros respondientes. Especialmente, se debe enfocar en la asesoría a víctimas, entrevistas a testigos, el resguardo de la integridad, los derechos de la persona detenida, y el aseguramiento del lugar de los hechos.
- **Fortalecer la coordinación entre las instituciones de seguridad pública del estado y la Fiscalía, mediante acuerdos o reuniones de trabajo** con el propósito de mejorar el procesamiento e investigación de delitos. Esto permitirá que cualquier autoridad de seguridad cuente con personal especializado para el procesamiento del lugar del crimen y pueda efectuar una investigación científica de los hechos, sin obstáculos interinstitucionales o competenciales.
- **Brindar capacitación a las autoridades del sistema de seguridad y procuración de justicia sobre sus obligaciones en el proceso penal**, así como sobre el régimen de responsabilidades en el incumplimiento de las mismas para evitar demoras injustificadas y omisiones que vulneren el futuro de la investigación de los delitos.
- **Capacitar a los funcionarios en los derechos de las víctimas y en protocolos de enfoques diferenciados para la atención de las mismas**. Esto permitirá canalizar a las víctimas y los ofendidos del delito a las dependencias que les brinden servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo, médico y psicológico, así como combatir las prácticas de victimización.
- **Promover la emisión de convocatorias para ocupar plazas de agentes del ministerio público, policías de investigación y peritos, con el propósito de distribuir y agilizar las cargas de trabajo**. De esta forma se disminuirá el rezago en las investigaciones y se fortalecerán las áreas en donde se requieran sus servicios.
- **Promover ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local (CEAV) la emisión de convocatorias para ocupar plazas de asesores jurídicos con el propósito de aumentar la asignación de estos en los casos**. Así se garantizará el derecho a la asesoría jurídica a víctimas y mejorará la actividad de investigación que realiza la fiscalía.
- **Difundir al interior de las fiscalías los beneficios de contar con un servicio civil de carrera para sus integrantes**. Muchos funcionarios desconocen dichos beneficios u otros mencionan que no se les brinda la oportunidad de acceder a mejorar sus capacidades profesionales. Si no se cuenta con estas condiciones mínimas, el personal sustantivo carece de estabilidad, lo que se traduce en una menor calidad en su desempeño.
- **Aprovechar el conocimiento de las unidades de servicios periciales para compartirlos con los agentes del ministerio público**. Por ejemplo, sobre las formas de hacer una solicitud

adecuada y que esto beneficie en la investigación de los delitos, y así se evite el uso inadecuado de formatos.

- **Incentivar el uso y canalización a las áreas encargadas de aplicar los mecanismos alternativos de solución de controversias.** Lo anterior ayudará a la Fiscalía a despresurizar la carga de casos, enfocarse en delitos complejos y mejorar la percepción ciudadana al brindarle estas herramientas ágiles de acceso a la justicia.
- **Alentar a las unidades de supervisión interna de la Fiscalía a que fiscalicen la labor de los servidores públicos a cargo de la investigación.** Esto con el propósito de que se cercioren que esta se lleve a cabo con calidad y en el marco jurídico de la debida diligencia. La fiscalización debe tener el objetivo de corregir y mejorar la calidad en su desempeño y no solamente tener enfoques tendientes a iniciar un procedimiento sancionatorio.
- **Reforzar los mecanismos de queja y darlos a conocer a los usuarios, ya sea de forma verbal o por escrito.** Utilizar las redes de comunicación social o colocar infografías en las agencias ministeriales ayudaría a que las actuaciones omisas o negligentes de los servidores públicos no queden sin ser analizadas por una posible corrección o sanción.
- **Realizar de forma periódica encuestas de satisfacción mediante canales accesibles de interacción con la ciudadanía.** El uso de vías de comunicación como páginas de internet, WhatsApp o redes sociales permitirá monitorear las buenas prácticas y áreas de oportunidad en la institución. También posibilitaría que la ciudadanía confíe y perciba el interés de la Fiscalía en mejorar el servicio que proporcionan.
- **Elaborar acuerdos o circulares con indicadores claros y apegados al CNPP para el uso de las formas de determinación de archivo temporal y no ejercicio de la acción penal.** Se debe asegurar que su utilización este sustentada y debidamente justificada, y se incluya una previa revisión y autorización del superior jerárquico del servidor público. De esta forma se evitaría la utilización indebida o simulada de estas figuras.
- **Contar con una herramienta informática interoperable en donde se pueda acceder de manera sencilla a los procesos administrativos vinculados a la procuración de justicia.** Esto ayudará a contar con informes estadísticos en tiempo real, permitirá la consulta remota de expedientes, mejorará la coordinación entre operadores y se ahorrarán costos operativos generados por la utilización de papel, impresiones, gasolina, etc.

Contexto Coahuila

En 2020 la entidad tuvo una prevalencia delictiva de 20 mil 627 víctimas por cada 100 mil habitantes, lo cual representó un aumento de casi el 18.2% en comparación con el año 2019. La víctima estuvo presente en el 48.5% de los casos, y en un 30% existió algún tipo de agresión física.²⁸

En Coahuila la cifra negra²⁹ de los delitos aumentó en 1.4 puntos porcentuales en 2020 con respecto al año previo; solo 13.1% fueron denunciados. De los delitos denunciados, el ministerio público inició una investigación en el 55.8% de ellos. En consecuencia, del total de delitos cometidos en 2020, se comenzó una investigación solamente en 7.3% de los casos.³⁰

Los datos reflejan que el 54.6% de la población de Coahuila considera la inseguridad como principal preocupación. El 29.8% considera que este problema se da en su entorno más cercano (colonia o localidad). El 54.1% de las personas identifican como una primera conducta antisocial o delictiva el consumo de alcohol en la calle, seguido por los robos frecuentes, el consumo de drogas y el pandillerismo.³¹ Estos números reflejan la percepción ciudadana sobre la inseguridad y la manera que esta es abordada por las autoridades. Las policías (tránsito, preventiva municipal, policía estatal) son en las que menos se confía, tanto por su desempeño como su nivel de corrupción.

Estudiar el caso de Coahuila con un enfoque jurimétrico tiene como propósito final consolidar un estado de derecho que permita generar un entorno propicio para la competitividad. Desde hace algunos años, la entidad se encuentra posicionada en los primeros lugares del “Índice de Competitividad Estatal”, específicamente dentro del subíndice denominado “Sistema de Derecho Confiable y Objetivo”.³² Recabar las experiencias de la Fiscalía en la implementación del sistema de justicia actual con la finalidad de afianzar los aspectos positivos y trabajar en aquellos que deben ser modificados, es de suma importancia para que el acceso a la justicia sea una realidad palpable para la población.

²⁸ Fuente: Inegi. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021*. México. Inegi. 2021. Consultado en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_coah.pdf.

²⁹ La cifra negra de los delitos se refiere a aquellos que no son denunciados por diversos motivos, entre los que se encuentran que la ciudadanía lo considera una pérdida de tiempo o porque recibe una mala atención de parte de los operadores jurídicos.

³⁰ Inegi, *Op.cit.*

³¹ Inegi, *Op.cit.*

³² Fuente: IMCO. *Índices de Competitividad Estatal 2006, 2007, 2008, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022*. México. Consultado en el siguiente enlace: <https://IMCO.org.mx/indices/>

Metodología

La metodología empleada para el estudio fue la denominada jurimetría, la cual tiene como principal postulado la generación de datos a partir de fuentes empíricas. Para garantizar un análisis completo de un determinado fenómeno jurídico, fueron elegidas como fuentes empíricas (i) entrevistas-evaluaciones aplicadas a los tres principales servidores públicos encargados de las investigaciones, es decir, agentes del ministerio público, policías de investigación y personal de servicios periciales; (ii) expedientes de robo y homicidio concluidos, es decir, que no se encontraban activos, pertenecientes tanto del sistema de justicia vigente como del anterior; y (iii) encuestas recabadas de personas usuarias de las agencias ministeriales.

Fue necesario efectuar un mapeo del proceso penal partiendo de la legislación aplicable, y tomar como referencia la experiencia del análisis de Morelos³³, para desarrollar y mejorar las herramientas que permitieran extraer la información en cada una de las fuentes mencionadas.

En este estudio se formularon preguntas que permitieran ubicar los conocimientos que cada operador entrevistado debía tener sobre sus atribuciones o trabajo en la investigación de un delito. A su vez, se incluyeron preguntas abiertas, que posibilitaran conocer las opiniones y experiencias de estos sobre sus condiciones de trabajo.

Debido a que cada uno de los tres tipos de servidores entrevistados debe desempeñar distintas labores, se realizó un formato de entrevista-evaluación para cada uno de ellos. En el caso de los formatos para los AMP se realizaron 214 reactivos. El formato de PDI constó de 164 y el de SSPP tuvo 160, todos conformados por preguntas cerradas y abiertas. Además, se incluyó un espacio abierto al final del cuestionario para que los operadores pudiesen expresar sus puntos de vista sobre el ejercicio de la evaluación. Esta actividad se efectuó durante el mes de septiembre de 2018, en donde se lograron obtener 612 entrevistas.

De esta etapa, se consiguió la siguiente representatividad de entrevistas-evaluaciones por región:

Municipio	Operadores jurídicos		
	Agentes del Ministerio Público	Policías de investigación	Peritos
Piedras Negras (Norte 1)	16	21	8
Ciudad Acuña (Norte 2)	4	23	3
Sabinas (Región Carbonífera)	9	14	7

³³ Imco. Nueve años de ocurrencias en justicia penal. Evidencias para entender la crisis de la impunidad. 2017. Disponible en: <https://imco.org.mx/nueve-anos-de-ocurrencias-en-justicia-penal-evidencias-para-entender-la-crisis-de-impunidad/>

Monclova (Región Centro)	15	27	9
Torreón (Región Laguna 1)	35	126	17
San Pedro (Región Laguna 2)	8	26	6
Saltillo (Región Sureste)	115	106	17
Total	202	343	67

En la segunda etapa, para conocer las obligaciones y diligencias que los principales funcionarios del sistema de procuración de justicia conforme a la normatividad adjetiva aplicable, tanto del sistema tradicional como del vigente, se utilizaron dos matrices de evaluación con un total de 280 indicadores divididos entre el sistema acusatorio oral (177) y el sistema tradicional (103).

En esta etapa se solicitó a la Fiscalía el listado de los expedientes concluidos tanto de robo como de homicidio doloso desde el 2010 hasta el 2018 pertenecientes a ambos sistemas. Posteriormente se escogieron de manera aleatoria alrededor de 2,500 expedientes. Una vez comenzada esta actividad se detectó que no estaban todos los expedientes solicitados, por lo que se evaluaron únicamente mil 245.

Para el procesamiento de los expedientes se contó con la colaboración de la Academia Interamericana de Derechos Humanos (AIDH), con quien se firmó un convenio de colaboración y a la que se le brindó capacitación en el uso de las herramientas desarrolladas durante finales del mes de noviembre del 2018. El resultado obtenido con este trabajo fue de 814 expedientes revisados en la región sureste de la Fiscalía por un equipo de diez personas. El resto de la revisión se tuvo que llevar a cabo por el equipo jurídico de IMCO, fuera de esa zona y en el resto de la entidad. Esta actividad se efectuó durante el mes de diciembre del 2018 y hasta mayo del 2019.

La representación total fue la siguiente:

Municipio	Sistema acusatorio oral		Sistema tradicional	
	Robo	Homicidio	Robo	Homicidio
Piedras Negras	14	0	10	5
Ciudad Acuña	11	15	0	0
Sabinas	11	7	1	2

Monclova	0	22	0	0
Torreón	0	49	0	19
San Pedro	1	0	0	0
Saltillo	947	41	38	52
Totales	984	134	49	78
Totales generales por sistema	1,118		127	

En lo que concierne al tercer insumo empleado para este estudio, se realizó un formulario de 28 reactivos tomando como base la experiencia en campo del estudio “Nueve años de ocurrencias: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana”. Las preguntas estuvieron enfocadas en conocer las características de las personas que acudían a las agencias del ministerio público, los motivos por los que acudían, el nivel de satisfacción en el trato que les brindaron y los resultados que se obtuvieron.

Bajo la supervisión del equipo jurídico del IMCO, junto con 2 expertas encuestadoras se llevaron a cabo 355 encuestas en las ocho regiones de la Fiscalía del estado. Esta actividad se desarrolló durante el mes de abril y mayo del 2021. Del total de encuestas efectuadas, la distribución por tipo de delito fue la siguiente: 205 correspondieron al delito de robo, 132 a otro tipo de delitos y 18 a homicidio.

El bajo número de encuestas por día se debió en parte a la poca cantidad de delitos que se denuncian, particularmente en los casos de homicidio. Influyeron, además, algunas medidas como la denuncia por teléfono o internet, implementadas en algunas Fiscalías con motivo de la pandemia derivada del virus de covid-19. De igual forma, el horario de atención en las delegaciones del estado es de 9:30 a 16:00 horas, es decir, de menos de 8 horas y en algunos lugares sin servicio o atención los fines de semana.

A continuación, se muestra del número de encuestas levantadas en cada agencia de la entidad:

Agencias	Número de encuestas
Piedras Negras	9
Ciudad Acuña	7
Sabinas	1
Ramos Arizpe	1
Monclova	14
Torreón	103
San Pedro	3
Saltillo	217
Total	355

Para cada una de las etapas anteriores se sistematizaron miles de datos de manera manual. Posteriormente se trasladó toda esa información a 6 bases de datos distribuidas de la siguiente manera:

1.-Cuestionarios sobre los operadores del sistema de procuración de justicia:

- Personal perteneciente a la unidad de servicios periciales (peritos)
- Agentes del Ministerio Público (AMP)
- Policías de Investigación (PDI)

2.- Matrices de evaluación:

- Sistema acusatorio oral o vigente
- Sistema tradicional, mixto o inquisitivo

3.- Encuestas:

- Usuarios de los servicios de la Fiscalía

Una vez sistematizada y analizada la información se realizaron tres diagnósticos de manera parcial, en donde se seleccionaron los hallazgos principales para cada una de las actividades, se presentaron los resultados de la siguiente manera al fiscal general y su equipo de colaboradores:

- Hallazgos principales y propuestas sobre las entrevistas realizadas a servidores públicos de la Fiscalía. Septiembre del 2020.
- Hallazgos principales y propuestas sobre los resultados encontrados en los expedientes penales. Junio del 2021.
- Hallazgos principales y propuestas sobre las encuestas elaboradas a los usuarios de la Fiscalía. Octubre del 2021.

Para finalizar, en enero del 2022 se presentó un análisis especial para mostrar de forma focalizada al fiscal general y delegados regionales las áreas de oportunidad, las buenas prácticas y las recomendaciones de mejora.

Los documentos sobre los hallazgos fueron presentados y entregados por el equipo jurídico del IMCO en un marco de diálogo cordial y debate constructivo en las oficinas de la Fiscalía general en Saltillo, ante su titular y los responsables de cada una de las áreas que comprendieron este estudio.

Se llevó a cabo la concentración de la información antes descrita para dar paso al informe final del proyecto “Justicia penal, justicia transparente”, en el que la ciudadanía se sienta identificada o pueda comprender el funcionamiento de estas instituciones. Para su abordaje y presentación pública se definieron cuatro principales ejes temáticos que resultan clave para mejorar la calidad y el desempeño de los operadores en la etapa penal de investigación inicial.

Finalmente, la última fase de este proyecto consiste en el seguimiento a las recomendaciones que desde las primeras entregas parciales se han emitido y que forman parte del informe final.



Bibliografía

CEAV. (2020) *Programa institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024*. México. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659274/47_PI_CEAV_AyR20.pdf
CMDPDH. ¿Cómo debe investigarse la tortura en México? Sitio web: <http://cmdpdh.org/tema/como-investigar/>

CNDH. (2022) *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021*. México. Sitio web: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/IA_2021.pdf

DOF. (2021) *Código Nacional de Procedimientos Penales*. México. Sitio web: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf

DOF. (2017) *Ley General de Víctimas*. Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf

Fundación para el debido proceso. (2017) *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*. México. Sitio web: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

Gobierno del Estado de Coahuila. (2017) *Protocolo de Atención a Víctimas del delito*. México. Sitio web: http://www.coahuilatransparente.gob.mx/disp/documentos_disp/PROTOCOLO%20DE%20ATENCI%20C3%93N%20A%20V%20C3%8DCTIMAS%20DE%20DELITO.pdf

Gobierno de México. (2017) *Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente*. México. Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf

Gobierno de México. (2016) *¿Qué es el debido proceso?* Sitio web: <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-el-debido-proceso#:~:text=El%20debido%20proceso%20es%20el,acusada%20de%20cometer%20un%20delito>

González Ruiz, Samuel, Ernesto Mendieta Jiménez, y Edgardo A. Buscaglia. (2006). *El Sistema de Justicia Penal y su Reforma: teoría y práctica*. México. Distribuciones Fontamara.

IMCO. *Índices de Competitividad Estatal (2006, 2007, 2008, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021)*. México. Sitio web: <https://IMCO.org.mx/indices/>

IMCO. (2017) *Nueve años de ocurrencias: evidencias para entender la crisis en la justicia penal mexicana*. Auditoría social al caso Morelos. México. Sitio web: https://IMCO.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/2017-Justicia_Penal_Morelos-Docmento.pdf

Inegi. (2020) *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*. Presentación de resultados generales. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf

Inegi. (2020) *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019*. Principales resultados. México. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Inegi. (2021) *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021*. México. Sitio web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

México Evalúa. (2018) *Archivo temporal: la impunidad institucionalizada*. Sitio web: <https://www.mexicoevalua.org/archivo-temporal-la-impunidad-institucionalizada/>

México Evalúa. (2021) *Hallazgos 2020. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. México. Sitio web: <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/10/hallazgos2020-7octubreok.pdf>

MUCD. (2017) *La cultura de legalidad*. México. Sitio web: <https://www.mucl.org.mx/wp-content/uploads/2017/09/LaCulturadelaLegalidad.pdf>

Robles, Diego Américo. (2008). *Desconocimiento del derecho y acceso a la justicia: algunas implicancias teóricas*. Sitio web: http://www.sasju.org.ar/interfaz/blog_nivel_3/81/archivos/robles_05.pdf

Rosas Ramírez, Luis Fernando. (2020). *Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2025*. México. Sitio web: http://www.consultaceav.segob.gob.mx/work/models/consultaceav/Documentos/PDF/PRO2020/PROPUESTA_RRLF.pdf

Secretaría de seguridad y protección ciudadana. (2022). *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2022. Instrumento para el registro, clasificación y reporte de delitos y las víctimas CNSP/38/15*. Sitio web: https://drive.google.com/file/d/1_k4mkGCjAz46c4zUDyrTpx3C2AYt1cpF/view

Subdirección de Archivo y Documentación. (2008). *Reforma Constitucional En Materia De Justicia Penal Y Seguridad Pública*. Sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

Agradecimientos

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO A.C.) agradece a quienes, en sus distintas etapas de elaboración, formaron parte de este proyecto:

- Alejandra Hernández
- Alejandra Pacheco
- Israel Bedolla
- Jesús Alarcón
- Ricardo Corona
- A los directores, investigadores y becarios de la Academia Interamericana de Derechos Humanos (AIDH).

A quienes realizan su servicio social:

- Lizbeth Hortiales
- Andrea Alonso

A la Fiscalía General del Estado de Coahuila, en especial a:

- Gerardo Márquez Guevara
- Laura Leticia Reyes Ramos
- Paloma Carral Quiroz
- Delegados Regionales, Fiscales, Directores Generales, Ministerios Públicos, Policías de Investigación, Peritos, Coordinadores y a todo el personal administrativo

A los funcionarios del gobierno de Coahuila que impulsaron el inicio de este proyecto:

- Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila
- Auditor Superior del Estado de Coahuila

Finalmente, queremos agradecer a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por su interés y ayuda para la realización del presente proyecto a lo largo de estos años.



INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.

