



# Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?

Resultados de la encuesta a jueces,  
agentes del ministerio público y  
defensores públicos

Nancy G. Cortés  
Octavio Rodríguez Ferreira  
David A. Shirk



MacArthur  
Foundation



2016

Justiciabarómetro

## Acerca de Justice in Mexico

Desde 2001, el programa *Justice in Mexico* ([www.justiceinmexico.org](http://www.justiceinmexico.org)) se dedica al análisis de temas en seguridad pública, estado de derecho y derechos humanos en México, que ayuden a la generación de políticas públicas y cooperación entre el gobierno, la academia y la sociedad civil. *Justice in Mexico* cumple su misión por medio de investigación de vanguardia y con orientación hacia políticas públicas, a través de la difusión pública de información relevante, y mediante la interacción directa con diseñadores de política pública, expertos, y grupos de interés. El programa reside actualmente en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de San Diego (USD), y se compone de profesores, expertos, estudiantes, y voluntarios de los Estados Unidos y México. De 2005 a 2013, el programa residió en el Trans-Border Institute de la Facultad de Paz y Justicia de USD, y previamente de 2001 a 2005 en el Centro de Estudios Mexicano-Estadounidenses de la Universidad de California, San Diego.

## Acerca de Justiciabarómetro

Justiciabarómetro consiste en una serie de estudios que evalúan las percepciones y desarrollo profesional de varios operadores del sector de justicia en México, a través de encuestas, entrevistas, e investigación de políticas públicas relacionadas con las fortalezas, retos y necesidades del sector de justicia. La serie Justiciabarómetro incluye encuestas a gran escala de la policía municipal y varios operadores del sistema de justicia penal.

*Justice in Mexico* comenzó a desarrollar un perfil profesional de los actores principales del sistema de justicia penal en México a través de una serie de encuestas a policías. El estudio fue implementado por primera vez en el 2009 en seis municipalidades de la Zona Metropolitana de Guadalajara, y fue nuevamente implementado en Ciudad Juárez en el 2011 y en Tijuana en el 2014. Además, *Justice in México* lanzó en el 2010 una encuesta de operadores del sector de justicia especialmente diseñada para profesionistas del Derecho trabajando como jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos en los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Este reporte es la segunda edición de dicha encuesta, la cual fue implementada en el 2016 en 11 estados de la república.

La serie de Justiciabarómetro es la iniciativa de investigación más grande de policía y operadores del sistema de justicia penal en México, que ha logrado capturar las perspectivas y opiniones de casi 10,000 participantes a lo largo del país.

© Copyright Justice in Mexico, 2016.

\*Versión revisada, Abril 2017.

ISBN-10: 0-9960663-6-5

ISBN-13: 978-0-9960663-6-5

Referencia bibliográfica:

Cortés, Nancy G., Octavio Rodríguez Ferreira y David A. Shirk. *Justiciabarómetro 2016—Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?* San Diego, CA: Justice in Mexico, 2016.

Justice in Mexico

Department of Political Science & International Relations

University of San Diego

5998 Alcalá Park

San Diego, CA 92110



# Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?

Resultados de la encuesta a jueces,  
agentes del ministerio público y  
defensores públicos

Nancy G. Cortés  
Octavio Rodríguez Ferreira  
David A. Shirk



# AGRADECIMIENTOS

---

El presente estudio ha sido posible gracias al generoso apoyo financiero de John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y al trabajo de Sharon Bissell Sotelo, Liliane Loya y del resto del equipo de la fundación en su oficina de México. Además, el estudio se benefició de la colaboración y las aportaciones directas del Comité Ejecutivo, conformado por: Mtro. Roberto Hernández, Dr. Mathew Ingram, Dra. María Candelaria Pelayo Torres, Mtro. Miguel Sarre, Dra. María Eugenia Suárez de Garay, y Dr. Guillermo Zepeda Lecuona. El éxito del estudio también dependió del apoyo del Comité de Asesores, compuesto por: Dra. Elena Azaola, Dr. Octavio Carrete Meza, Lic. Raúl Carrillo del Muro, Dra. Patricia Fernández Ayala, Lic. Tobías García Tovar, Dr. Alejandro González Gómez, Dr. Francisco Gorjón Gómez, Dr. Dante Haro Reyes, Mtro. José López Ugalde, Dr. Marcos Pablo Moloeznik, Mtro. Eric Olson, Lic. Ángel Prieto Mendez, Dr. Daniel Schneider, Mtra. Clare Ribando Seelke, Dra. Lydia Tiede, Dr. Rubén Vasconcelos Méndez y Dr. Duncan Wood.

Al igual que versiones previas de *Justiciabárometro*, esta encuesta fue implementada por la encuestadora Data Opinión Pública y Mercados ([www.dataopm.net](http://www.dataopm.net)), bajo la dirección del Pablo Parás y Carlos López. El equipo técnico estuvo compuesto por: Yuriria González, Mary Hernández, Ana López, David Nava, Viridiana Ponce y Teresa Ugalde, coordinados por Sergio Martínez.

Un agradecimiento especial por su apoyo en la ejecución del estudio a la Dra. María de los Ángeles Fromow, Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y al Dr. Héctor Díaz Santana, Director General de Coordinación Institucional de la Secretaría Técnica (SETEC) de la misma institución. Extendemos también un sincero agradecimiento a todos los funcionarios y personal administrativo de las distintas instituciones quienes aportaron información relevante para la logística del estudio, así como recomendaciones y sugerencias para su realización.

Los autores agradecen el apoyo de Laura Calderón, Rita Kuckertz, Diana Sánchez y Micaela Smith—miembros del equipo de *Justice in Mexico*—y el arduo esfuerzo y compromiso de los miembros del equipo que aportaron de manera directa al proyecto en sus diferentes etapas: Kelly Kennedy con el diseño del reporte final, Kimberly Heinle con apoyo editorial, Sofía Ramírez con planeación e investigación, y Jorge Lisón con optimización de datos y la creación de un portal en línea que hará disponible al público los resultados de la encuesta.

Este reporte no representa los puntos de vista ni opiniones de las organizaciones que patrocinaron o apoyaron el estudio o de la Universidad de San Diego. Los autores asumen la responsabilidad de cualquier error, omisión y opiniones expresadas en el reporte.

Nancy G. Cortés  
Octavio Rodríguez Ferreira  
David A. Shirk

## **BAJA CALIFORNIA**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California:** Mgdo. Jorge Armando Vázquez, Presidente.

**Instituto de la Judicatura de Baja California:** Dra. María Candelaria Pelayo Torres, Directora; Mtro. Jorge Díaz Zazueta, Investigador.

**Secretaría General de Gobierno de Baja California:** Lic. Lizbeth Mata Lozano, Subsecretaria de Enlace para Asuntos de Justicia.

**Defensoría Pública del Estado de Baja California:** Lic. Jesús Alejandro Santos Díaz, Director; Lic. Yannet Rodríguez, Asistente Defensoría Pública NSJP.

## **BAJA CALIFORNIA SUR**

**Poder Judicial de Baja California Sur:** Lic. Martha Cecilia Garzón López, Directora de la Escuela Judicial.

## **CHIHUAHUA**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua:** Mgdo. Gabriel Humberto Sepúlveda Reyes, Presidente; Lic. Jaime García Villegas, Director General Jurídico; Dr. Octavio Carrete Meza, Director del Centro de Formación y Actualización Judicial.

## **COAHUILA**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza:** Mgda. Miriam Cárdenas Cantú, Presidenta; Mgdo. Antonio Belchermann Arizpe; Javier Rangel Ramírez, Administrador del Juzgado de Primera Instancia en Materia Penal.

## **DURANGO**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango:** Mgdo. Apolonio Betancourt Ruíz, Presidente; Dra. Patricia Fernández Ayala, Rectora de la Universidad Judicial.

## **GUANAJUATO**

**Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato:** Mgdo. Miguel Valadez Reyes, Presidente; Lic. Tobías García Tovar, Director de la Escuela de Estudios e Investigación Judicial.

**Defensoría Pública del Estado de Guanajuato:** Lic. Galo Carrillo Villalpando, Director General; Lic. Federico Ramírez Cervantes, Director de la Defensoría Pública Penal.

## **Procuraduría General de Justicia del Estado de**

**Guanajuato:** Lic. Carlos Zamarripa Aguirre, Procurador General; Mtro. Agustín Báez Cárdenas, Coordinador de Programas.

## **JALISCO**

**Procuraduría Social del Estado de Jalisco:** Mtro. Carlos Oscar Trejo Herrera, Procurador Social; Lic. Alexia Flores Barrera, Secretaria Particular.

## **MICHOACÁN**

**Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán:** Mgdo. Marco Antonio Flores Negrete, Presidente; Mgdo. Alejandro González Gómez.

## **NUEVO LEÓN**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León:** Mgdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz, Presidente; Lic. Herlindo Mendoza Díaz de León, Juez de Control y Coordinador de Gestión Judicial Penal.

## **OAXACA**

**Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Acusatorio en el Estado de Oaxaca:** Mtro. Jahaziel Reyes Loaeza, Secretario Ejecutivo; Lic. Andrés Salinas.

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca:** Mgdo. Alfredo Rodrigo Lagunas Rivera, Presidente.

**Defensoría Pública del Estado de Oaxaca:** Dra. Bertha Ruth Arreola Ruíz, Directora General.

**Fiscalía General del Estado de Oaxaca:** Héctor Joaquín Carrillo Ruíz.

## **YUCATÁN**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán:** Mgdo. Marcos Alejandro Celis Quintal, Presidente; Lic. José Pascual Fajardo, Secretario Técnico; Lic. Alfredo Compañ Fernández, Secretario Ejecutivo del Consejo de la Judicatura.

## **ZACATECAS**

**Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas:** Mgdo. Armando Ávalos Arellano, Presidente; Lic. Raúl Carrillo del Muro, Director de la Escuela Judicial.

**Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Zacatecas:** Mtra. Leticia Pacheco Macías, Directora.

**Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas:** Leticia Soto Acosta, Procuradora General.

# ÍNDICE

---

Agradecimientos .....	iii
Índice .....	v
Prefacio.....	vi
Resumen ejecutivo.....	vii
Introducción .....	1
Metodología.....	3
Datos demográficos.....	5
Perfil profesional.....	7
Condiciones laborales .....	11
Desempeño de los operadores.....	15
Sistema tradicional.....	19
Opiniones y expectativas del NSJP .....	21
Implementación del NSJP .....	25
El sistema de justicia penal en la práctica .....	29
Crimen y seguridad pública .....	33
Conclusiones .....	37

# PREFACIO

---

Durante la década más reciente, numerosas organizaciones en México y otros países han trabajado arduamente por generar y recopilar indicadores confiables sobre el sistema de justicia en México, el cual hasta hace muy poco carecía de información relevante para su análisis. Con la instauración del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), se han ido generando indicadores sobre el proceso reformativo, el trabajo de implementación y la operación y resultados del nuevo sistema, esto a la par del crecimiento significativo de otro tipo de indicadores estadísticos relevantes sobre la delincuencia, la victimización y el estado de derecho en general.

Este movimiento hacia una mayor transparencia ha dado como resultado un mayor conocimiento de aquella enorme “caja negra” que es el sistema de justicia en México, de la cual sus limitaciones internas solían ser identificadas, pero no cuantificadas. En la actualidad contamos con más y mejor información, pero continuamos en proceso de generar y analizar datos que cuantifiquen de manera sistemática todos los aspectos del sistema de justicia. En este sentido, uno de los aspectos más importantes lo constituyen los operadores del sistema de justicia, en donde aún hacen falta esfuerzos para la generación de información al respecto de sus niveles de desarrollo profesional, condiciones laborales y actitudes dentro del sistema.

*Justice in Mexico* es una iniciativa de investigación basada en la Universidad de San Diego que ha promovido el análisis y la reforma del sistema de justicia en México desde el 2001. Como parte de este esfuerzo continuo, *Justice in Mexico* lanzó en 2009 una serie de estudios para evaluar las percepciones y el desarrollo profesional de los principales operadores del sistema de justicia en México, específicamente policías, jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos. Colaborando con equipos interdisciplinarios binacionales de expertos en el sector de justicia de México, esta serie de estudios —denominada Justiciabarómetro—ha buscado precisamente contribuir a la generación de indicadores que examinan al sector de justicia en general, así como las fortalezas, retos y necesidades de instituciones encargadas de la procuración y la impartición de justicia en México.

Este nuevo estudio llega en un momento crítico en el tránsito hacia un nuevo sistema de justicia, generando información valiosa sobre este proceso y su consolidación. *Justice in Mexico* agradece a todos los participantes que contribuyeron con su valioso tiempo, conocimiento y experiencia para la elaboración de este estudio. En concreto, los jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos que participaron en este estudio demostraron no sólo un gran compromiso profesional, sino también un claro compromiso para lograr un mejor sistema de justicia.



# RESUMEN EJECUTIVO

---

- **Justice in Mexico llevó a cabo por segunda ocasión el estudio Justiciabárometro de operadores del sistema de justicia penal en 11 estados de México.** Se encuestó a 288 jueces, 279 agentes del ministerio público, y 127 a defensores públicos. El estudio tuvo una tasa de respuesta del 56%, y un margen de error del 2.4%, con un nivel de confianza del 95%.
- **La mayor parte de los encuestados son hombres jóvenes, pero ha incrementado el número de mujeres operadoras.** El 56% de los participantes son hombres, sin embargo, el 53% de los agentes del ministerio público encuestados son mujeres. El 79% de los encuestados tienen menos de 50 años de edad. La media de edad entre agentes del ministerio público es de 38.2 años, siete años menor que la de los jueces cuya media es 45.6 años y la de los defensores públicos 45.8 años.
- **Más de la mitad de los encuestados tienen estudios de posgrado, aunque los agentes del ministerio público los tienen con menor frecuencia.** El 57% de los encuestados cuenta con estudios de posgrado terminados, entre los cuales el nivel más alto de estudios se observó en jueces, ya que el 63% tiene maestría. En comparación 30% de los agentes del ministerio público y 44% de los defensores públicos cuentan con estudio de maestría. Por otro lado, la pertenencia a barras y colegios de abogados sigue siendo muy baja, ya que sólo el 12% de los encuestados reportó pertenecer a una barra o asociación profesional de abogados.
- **Existe una rotación sustancial entre jueces desde el año 2008.** Más de dos tercios de los jueces encuestados fueron nombrados en algún momento después de las reformas de 2008. Incluso el porcentaje de jueces con menos de dos años de experiencia en su posición aumentó de un 13% en el 2010 a 26% en el 2016, mientras que el porcentaje de jueces con 10 años o más en su posición disminuyó de 34% en 2010 a 17% en 2016.
- **Aún existe una gran diferencia en salarios entre encuestados, la cual es evidente entre agentes del ministerio público y defensores.** El 63% de los jueces gana más de 30 mil pesos mensuales, mientras que la mayoría de los agentes del ministerio público (72%) y defensores públicos (82%) gana menos de 30 mil pesos. Sin embargo, los resultados indican que un mayor número de agentes del ministerio público tiene acceso a rangos de salarios más altos que los defensores públicos.
- **Los contactos políticos se consideran un medio para permanecer en el cargo o ser nominado para un cargo superior.** Mientras que la mayoría de encuestados (64% de los jueces, 70% de los agentes del ministerio público y 58% de los defensores públicos) consideran que tener experiencia y formación influye positivamente en la posibilidad de ser ratificados o ascendidos, también más de la mitad de los jueces (54%) y defensores públicos (65%) y el 37% de agentes del ministerio público consideran que los funcionarios con buenos contactos políticos tienen más posibilidades de permanecer en su cargo o de ser nominados para un cargo superior.
- **La mayoría considera que el sistema tradicional de justicia debía ser reformado, y que el nuevo sistema ha mostrado resultados positivos.** El estudio revela que 52% de los encuestados consideran que el sistema de justicia tradicional era eficaz y eficiente. Sin embargo, el porcentaje de jueces y defensores públicos que mantienen esta opinión ha disminuido siete y cuatro puntos respectivamente desde el 2010. Más aún, el 89% de los encuestados consideraron que el sistema de justicia penal necesitaba ser reformado y que la reforma ha mostrado resultados positivos en su entidad. Además, 90% de los encuestados considera que el NSJP genera más confianza en las autoridades y el 93% opina que permitirá incrementar la celeridad de los procesos, constituyendo incrementos de hasta 10 puntos con respecto al 2010.

- 
- **La oralidad y los medios de justicia alternativa se consideran positivos.** El 93% de los jueces, 98% de los agentes del ministerio público, y 96% de los defensores públicos reportaron estar de acuerdo con que los juicios sean orales en lugar de escritos, representando incrementos significativos desde 2010, cuando 76% de los jueces, 80% de agentes del ministerio público y 87% de los defensores públicos expresaron la misma opinión. De la misma forma 98% de los encuestados se mostraron a favor de que haya medios alternativos para la solución de conflictos, y el 90% considera que la justicia alternativa ha dado celeridad a la reparación del daño.
  - **La garantía de presunción de inocencia y la posibilidad de ejercer acción privada recibieron mayor nivel de aprobación.** El número de encuestados que reportaron estar de acuerdo con que se respete la presunción de inocencia aumentó de 76% a 84% entre jueces, de 70% a 76% entre agentes del ministerio público y de 83% a 91% entre defensores públicos. El número de encuestados que estuvieron de acuerdo con la opción de ejercer acción privada aumentó de 70% a 86% entre jueces, de 53% a 84% entre agentes del ministerio público, y de 75% a 80% entre defensores públicos.
  - **El nuevo sistema ayudará a combatir la corrupción.** Los encuestados coinciden en que el NSJP ayudará a reducir la corrupción (80%), registrando incluso un aumento en la tendencia general con respecto a 2010, particularmente entre agentes del ministerio público, en donde hubo un incremento de alrededor de 14 puntos.
  - **SETEC facilitó el proceso de implementación de la reforma.** El 89% de los encuestados opinaron que SETEC facilitó el proceso de implementación de la reforma, aunque un número menor (68%) estuvo de acuerdo con que SETEC haya contribuido con fondos suficientes a su respectiva entidad federativa. En Chihuahua, Coahuila y Nuevo León aún menos encuestados estuvieron de acuerdo con la suficiencia de fondos aportados por SETEC.
  - **La gran mayoría de encuestados se consideran preparados para operar en el NSJP.** La gran mayoría de encuestados (86% de los jueces, 93% de los agentes del ministerio público y 90% de los defensores públicos) se consideran preparados para operar en el NSJP, pero aún 19% de los jueces, 24% de los agentes del ministerio público y 13% de los defensores públicos reportaron no haber tomado algún curso que trate el tema de litigación oral, y el 20% de jueces, 29% de agentes del ministerio público y 26% de defensores tampoco han tomado un curso sobre soluciones alternativas.
  - **La labor de los jueces cuenta con opiniones muy positivas en todo el país, mientras que la de los agentes del ministerio público es significativamente inferior.** El 96% de los encuestados tiene una opinión positiva sobre la efectividad de los jueces, considerando que estudian a fondo los casos y hacen un análisis adecuado de los medios de prueba. Además, la mayoría opina que los defensores públicos prestan un adecuado servicio de asesoría y defensa jurídica (66% de los jueces, 86% de los agentes del ministerio público y 96% de los defensores públicos). Por otro lado, el ministerio público recibió opiniones menos favorables, sobre todo entre jueces, ya que sólo 56% de los jueces y 73% de los defensores públicos mantienen una opinión positiva sobre la efectividad de dichos operadores. Sin embargo, las opiniones positivas respecto de ellos incrementaron más de 10 puntos desde 2010.

- 
- **Los testigos oculares siguen siendo la prueba más frecuente presentada en juicio.** De acuerdo a los encuestados, los testigos oculares son el tipo de prueba que se presenta con mayor frecuencia en juicio. El 68% de encuestados respondieron que, en juicio, los testigos oculares se presentan muy frecuentemente. La evidencia física recibió el segundo lugar con 53% y las confesiones el tercer lugar con sólo 13%. Además, 39% de jueces y 42% de defensores considera que el ministerio público deja en las víctimas y ofendidos la responsabilidad de investigar o de aportar pruebas, opinión que se incrementó desde 2010.
  - **Aún existe la impresión de que el NSJP favorece a los delincuentes en perjuicio de las víctimas.** Según 21% de los jueces, 40% de los agentes del ministerio público y 24% de los defensores públicos, el NSJP favorece a los delincuentes en perjuicio de las víctimas. Además, 10% de los jueces, 29% de los agentes del ministerio público y 20% de los defensores públicos opina que los derechos humanos obstaculizan la justicia para las víctimas. Más aún, casi la mitad (48%) de los agentes del ministerio público y una tercera parte de los defensores públicos (29%) considera que en ocasiones las autoridades pueden operar al margen de la ley para poder investigar y sancionar a los responsables de delitos (en comparación con sólo el 13% de los jueces).
  - **Aún no existe confianza plena entre los operadores del sistema de justicia.** Los participantes percibieron a los jueces del proceso y de ejecución penal como los operadores más confiables (96% de los encuestados confiaría en ellos). En general, los agentes de ministerio público fueron los operadores encuestados que mostraron mayor confianza en otras autoridades, por ejemplo, el 84% confiaría en los policías ministeriales, en comparación con sólo el 39% de los jueces y el 28% de los defensores públicos. Aun así, del 36% de los encuestados reportaron que ellos o alguien de su familia han sido víctimas de algún delito en el último año, sólo el 20% reconoció no haber acudido a las autoridades. La principal razón por la cual no se acudió a las autoridades en estos casos fue la falta de interés (23%), seguida por la desconfianza en las autoridades (17%) y falta de tiempo (15%).

# INTRODUCCIÓN

## Encuesta a jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos

A lo largo de las últimas tres décadas, una serie de reformas al sistema de justicia penal han sido implementadas de manera paulatina en México. Por ejemplo, ha habido esfuerzos continuos para reestructurar las policías e instituciones de seguridad pública con el fin de alcanzar un nivel más alto de profesionalización. Además, se ha buscado reforzar al Poder Judicial con la introducción de estándares más altos de profesionalización para jueces, mayor fortaleza de la revisión judicial y mayor independencia judicial. Estos esfuerzos para mejorar el sistema de justicia penal se generaron de manera simultánea a la creciente amenaza impuesta al Estado mexicano por el crimen organizado.

En los años 2000, los altos niveles de violencia y delincuencia dieron paso a una serie de medidas que se enfocaron en renovar el sistema de justicia penal en México. Un primer intento sustancial de reformar a fondo el sistema de justicia penal a nivel nacional fracasó en 2004. A pesar de ello, varios estados lograron instituir reformas a nivel estatal para modificar sus sistemas de justicia locales, específicamente Nuevo León, Estado de México, Zacatecas, Chihuahua y Oaxaca. Sucesivamente, en junio de 2008 el Congreso Mexicano aprobó un paquete de reformas constitucionales que estableció el nuevo modelo de procedimiento penal a nivel nacional, buscando reforzar los mecanismos del debido proceso y optimizar el manejo de casos. Con el objetivo de incrementar la transparencia, eficiencia y el debido proceso, las reformas introdujeron en México un modelo de procedimiento penal acusatorio adversarial que reemplazó a un sistema que tradicionalmente había sido de tipo mixto, es decir de base inquisitiva con elementos acusatorios.

El Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) tuvo hasta el 18 de junio de 2016 para reemplazar el marco tradicional de la justicia penal en México con juicios orales y públicos, además de procesos que permiten que tanto el agente del ministerio público como el defensor público puedan presentar pruebas y argumentos como partes iguales frente a un juez imparcial e independiente. Sin embargo, la característica principal de la reforma es que la gran mayoría de casos deberán de ser resueltos antes de juicio utilizando soluciones alternas, como los acuerdos reparatorios, o la suspensión condicional del proceso, y mecanismos alternativos como la mediación y la conciliación.

La transición al NSJP requirió de una gran inversión a nivel federal y estatal en infraestructura—en la construcción de salas de juicios—, capacitación profesional para el personal y operadores del sector justicia, al igual que en la educación de la ciudadana y la sociedad civil. Además de exigir un gran nivel de inversión, el proceso de implementación resultó en numerosos cambios a las legislaciones federales y estatales. Dada la gran cantidad de recursos humanos, monetarios y legislativos que fueron destinados a la transición al NSJP, es necesario medir de manera sistemática el desempeño del nuevo sistema, ya que las limitaciones internas son cada vez más comúnmente mencionadas, pero raramente cuantificadas.

Como parte de su continuo esfuerzo de más de una década por promover y analizar una reforma al sistema de justicia penal, el programa *Justice in Mexico* de la Universidad de San Diego lanzó la segunda edición del estudio *Justiciabárometro* dirigido a los principales operadores del sistema de justicia penal para analizar los esfuerzos de la reforma y general información confiable además de métricas que aporten al mejoramiento del sistema de justicia penal en México.

Este estudio consistió en una encuesta a gran escala implementada en 11 estados de la República: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas—los nueve estados que participaron en el primer estudio en 2010— así como Durango y Guanajuato. La nueva encuesta fue piloteada en el estado de Baja California Sur del 9 al 11 de marzo de 2016, pero los resultados del piloto no fueron incluidos en este reporte.<sup>1</sup> El proceso de implementación de la encuesta completa se realizó en dos etapas: la primera del 21 de abril al 17 de junio de 2016, y un periodo extraordinario del 5 al 17 de julio que se abrió para poder incorporar las opiniones de los jueces en Zacatecas.

La encuesta fue implementada en distintas fases debido a una variación en el tiempo que tomó al equipo de investigación lograr la participación de las distintas instituciones, así como otro tipo de dificultades que escalonaron el proceso, como la variación en los tiempos que cada institución participante requirió para proporcionar la información de contacto y sensibilizar a los distintos operadores con la participación voluntaria en el estudio. Aún más, Baja California, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Zacatecas tuvieron procesos electorales el día 5 de junio del 2016, por lo que el proceso de planeación e implementación en dichos estados tuvo que ser especialmente cuidadoso para evitar que el estudio o la participación en él, se politizara. Aunque estamos convencidos de haber logrado el anterior cometido, ignoramos si los procesos electorales en los mencionados estados, hayan tenido algún efecto o afectado de cualquier forma las respuestas de los participantes.

Si bien el estudio estuvo diseñado para incluir la participación de los poderes judiciales, las procuradurías y las defensorías públicas en cada estado, las gestiones no fueron exitosas en todos los casos. En ocasiones no se llegó a entablar una comunicación formal, o bien las gestiones no lograron persuadir a las distintas instituciones de permitir a sus operadores participar en el estudio. Incluso, en algunos casos, a pesar de haber expresado inicialmente un interés en el estudio, las instituciones no completaron a tiempo el trabajo necesario para facilitar la implementación del estudio—como informar al personal acerca de él— o, simplemente se rehusaron a participar. Sin embargo, el equipo de investigación contaba con un interés particular en las opiniones de los jueces penales, lo que permitió lograr la participación de los jueces en 10 de los 11 estados que participaron en la implementación final.

Desafortunadamente, Jalisco fue el único estado en el cual no se logró la participación de jueces. En este caso, a pesar de una aprobación inicial por parte del Poder Judicial del Estado, a última hora y sin mayor detalle se comunicó al equipo de investigación que no se autorizaba la participación de sus operadores en nuestro estudio. Dado que tampoco se logró contar con la participación de la fiscalía en Jalisco, las encuestas de Jalisco representan únicamente las opiniones de los defensores públicos. En Guanajuato y Zacatecas, las opiniones de los jueces fueron complementadas con las opiniones de agentes del ministerio público y defensores públicos, mientras que en Baja California y Oaxaca las opiniones de los juzgadores fueron complementadas únicamente por las opiniones de los defensores públicos.

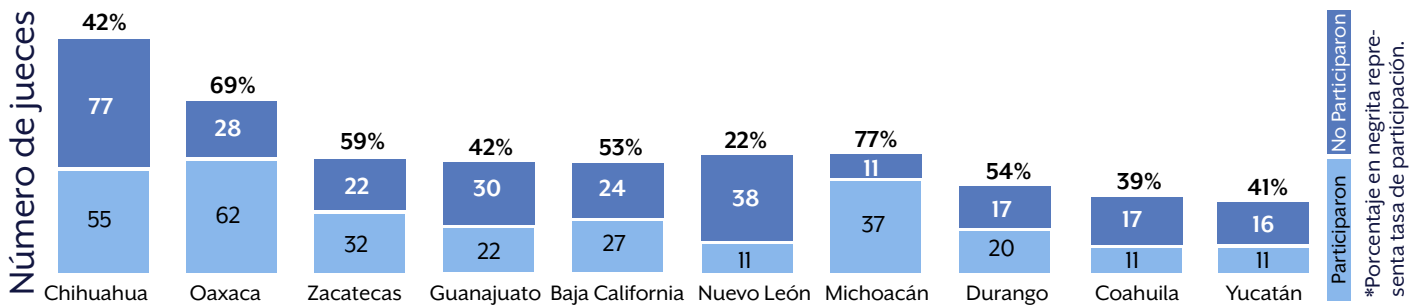
---

<sup>1</sup> El estudio de operadores del sistema de justicia penal en el 2010 consistió en 276 encuestas a jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos en nueve estados mexicanos, aportando un nivel de análisis sin precedente del perfil demográfico, antecedentes profesionales y observaciones personales de los actores principales del sistema de justicia penal en México. Sin embargo, con la evolución del sistema de justicia penal, se ha vuelto necesaria una continuación de esta iniciativa de investigación para capturar los cambios de actitud de los operadores y nuevos indicadores que revelen más información sobre el sector de justicia y sirvan como base de comparación de métricas de desempeño en futuras evaluaciones de la reforma.

# METODOLOGÍA

## Descripción de la muestra e implementación de la encuesta

La encuesta Justiciabarómetro capturó por segunda ocasión las opiniones y percepciones de jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos para conocer el estado actual del sistema de justicia penal en México. Tomando como punto de partida y de referencia la primera edición realizada en el 2010 en nueve estados de México, esta edición amplía la cobertura geográfica del estudio a 11 estados de la república: **Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.** »



» La encuesta se implementó en 11 estados de la república del 21 de abril al 17 de julio de 2016.

» El estudio fue realizado por un equipo de investigadores académicos de México y Estados Unidos y por la encuestadora Data Opinión y Mercados (Data OPM) y consistió en una encuesta de 146 preguntas, la cual se implementó por teléfono del 21 de abril al 17 de julio del 2016. Se realizaron un total de **3,997 llamadas** con una duración promedio de 35 minutos por encuesta a **1,252 posibles participantes**, cuya información de contacto fue recopilada y verificada por el equipo de *Justice in Mexico*, a través de directorios públicos y con el apoyo de funcionarios de las distintas instituciones. Data OPM intentó contactar a todos los posibles participantes por lo menos una vez. »

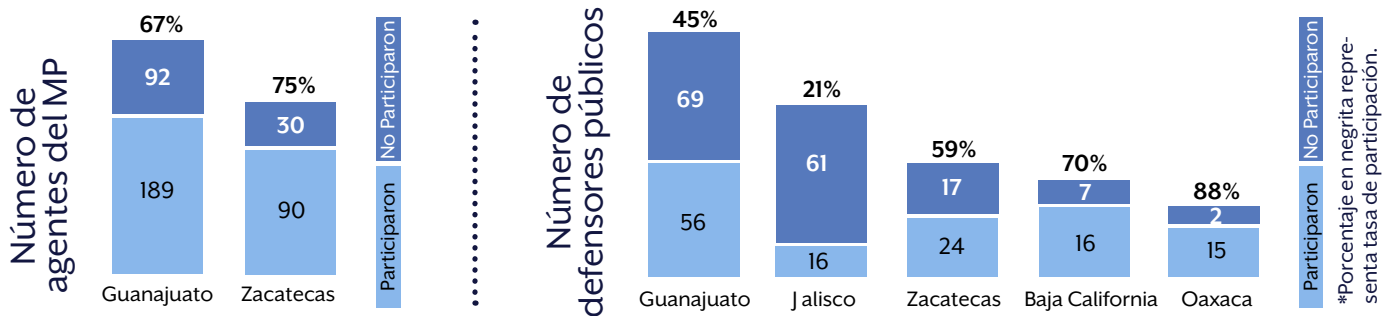
» Se realizaron **706** encuestas: **288** a jueces, **279** a agentes del ministerio público y **127** a defensores públicos.

» En total, se completaron **706 encuestas**—lo que equivale a una **tasa de respuesta de 56%**— de las cuales 288 fueron a jueces, 279 a agentes del ministerio público, 127 a defensores públicos y 12 a otros, incluidos personal jurisdiccional, operacional y administrativo. Las respuestas de los participantes catalogados como “otros” han sido excluidas en la evaluación de opiniones de los operadores por función, limitando el análisis a 694 entrevistas realizadas a jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos, sin embargo, algunas de sus respuestas han sido incluidas cuando se trata de estadísticas generales. »



» Más de dos terceras partes del cuestionario consisten en preguntas de opinión con respuestas en la escala Likert del uno al siete, dónde uno generalmente significa “totalmente en desacuerdo,” y siete significa “totalmente de acuerdo.” Además de poder elegir cuatro como una opción de neutralidad, los encuestados tuvieron la opción de no responder sin tener que proporcionar una explicación. Esta opción fue seleccionada por participantes que no conocían la respuesta o que simplemente se rehusaron a contestar a la pregunta. »

» Con el objetivo de presentar la información de manera concisa, al hablar del porcentaje de encuestados en desacuerdo, el reporte se refiere a la suma de las respuestas del uno al tres de dicha escala, y al hablar de un nivel de acuerdo, se refiere a la suma de las respuestas del cinco al siete. El porcentaje que no respondió, por ser mínimo, es generalmente excluido en representaciones gráficas. Sin embargo, cuando las respuestas de “no responde” equivalen a 10% o más en alguna de las categorías representadas, esta representación es incluida. »



## Tasa de respuesta por estado y función

Estado	Jueces			Agentes del MP			Defensores públicos		
	R	N	%	R	N	%	R	N	%
Baja California	27	51	52.9	-	-	-	16	23	69.6
Chihuahua	55	132	41.7	-	-	-	-	-	-
Coahuila	11	28	39.3	-	-	-	-	-	-
Durango	20	37	54.1	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	22	52	42.3	189	281	67.3	56	125	44.8
Jalisco	-	-	-	-	-	-	16	77	20.8
Michoacán	37	48	77.1	-	-	-	-	-	-
Nuevo León	11	49	22.4	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	62	90	68.9	-	-	-	15	17	88.2
Yucatán	11	27	40.7	-	-	-	-	-	-
Zacatecas	32	54	59.3	90	120	75	24	41	58.5
TOTAL	288	568	50.7	279	401	69.6	127	283	44.9

» El margen de error es de **2.4%** con un nivel de confiabilidad de **95%**.

» El margen de error—estadística que determina la precisión de la encuesta—se calculó en 2.4%, con un nivel de confiabilidad de 95%. El margen de error por función se calculó en 4.4%, para jueces, 3.3% para agentes del ministerio público y 6.5% para defensores públicos.

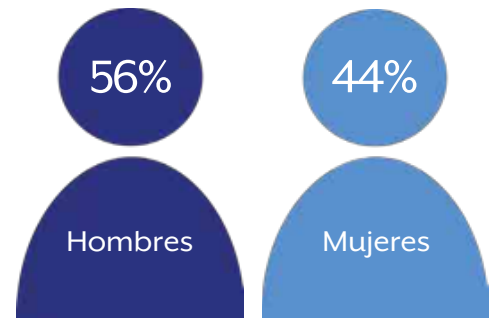
# DATOS DEMOGRÁFICOS

## Sexo, edad y educación de los operadores

Los integrantes de la muestra son predominantemente **hombres y jóvenes**. Sin embargo, a pesar de la anticipada mayoría masculina (56%), al desagregar la muestra por función se encontró una variación, ya que la mayoría de los agentes del ministerio público encuestados (53%) son mujeres, en contraste con 40% de los jueces y 34% de los defensores públicos. Es importante tomar en cuenta que los agentes del ministerio público encuestados provienen únicamente de dos estados (Guanajuato y Zacatecas), y que la mayoría de mujeres que cumplen esta función no es necesariamente representativa a nivel nacional. »

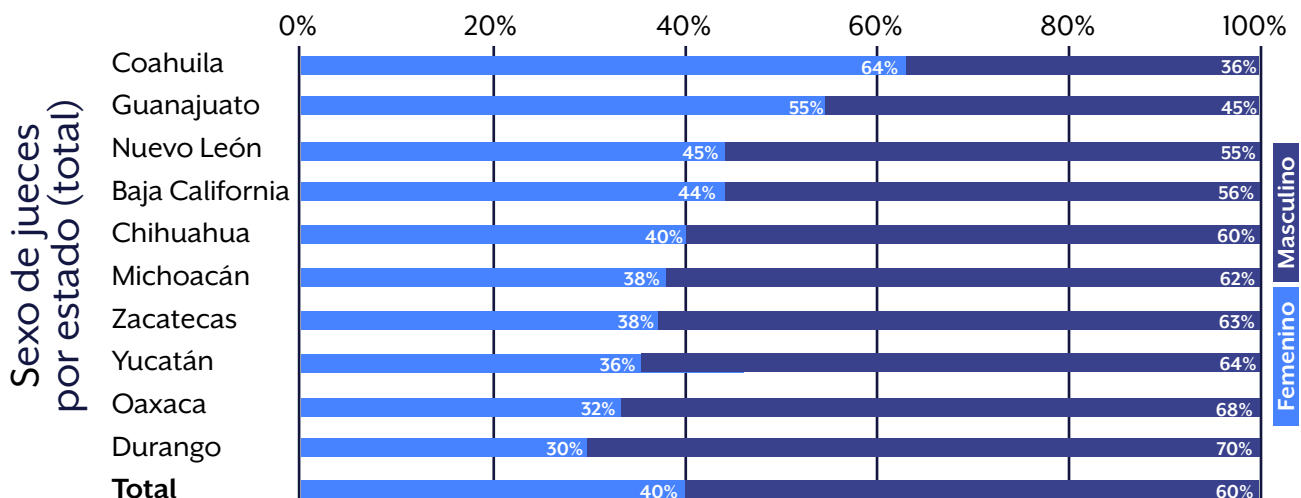
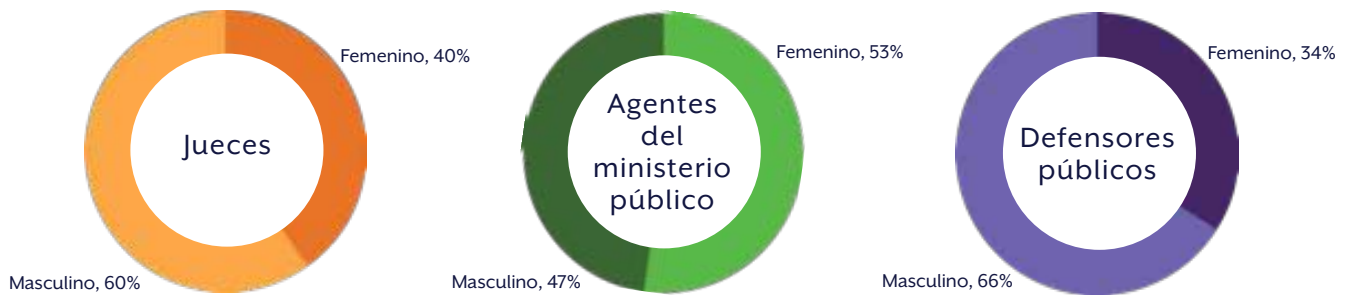
» La gran mayoría (79%) de los encuestados tienen menos de 50 años de edad, lo cual refleja una amplia representación de operadores jóvenes en las tres funciones. Sin embargo, existe una diferencia clara en las **edades** entre cada función, ya que más de la mitad (62%) de los agentes del ministerio público son menores de 40 años de edad, a diferencia del 22% de los jueces y el 19% de los defensores públicos. La media de edad entre agentes del ministerio público es de 38.2 años, siete años menor que la de los jueces (45.6 años) y la de los defensores públicos (45.8 años). »

### Sexo de encuestados



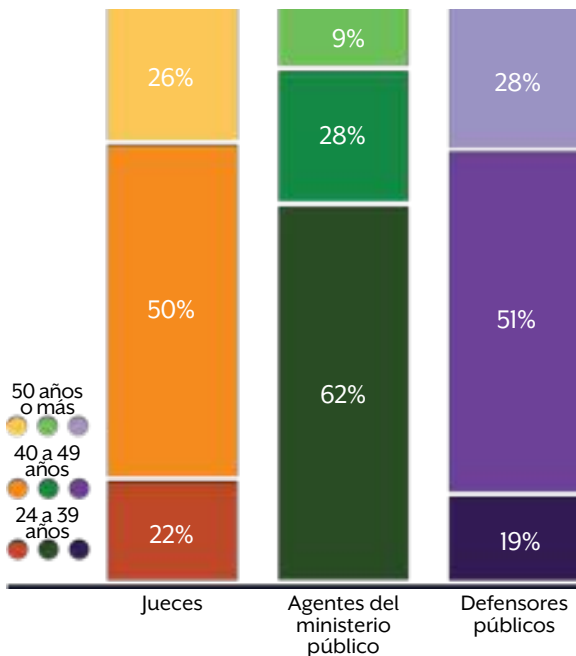
» **64%** de jueces en Coahuila son mujeres, la mayor representación de mujeres que se observó en esta función.

### Sexo por función





## Edad por función



» Una de las recomendaciones más recurrentes dentro de los estudios de Justiciabarómetro ha sido disminuir la desigualdad de género entre los operadores del sistema de justicia e incorporar un mayor número de mujeres en la operación de las distintas funciones dentro del sistema de justicia en México. El hecho de que los estados estén trabajando en ello es una buena señal. Debe señalarse que Guanajuato y Zacatecas son entidades que se consideran a la vanguardia en la implementación y operación del NSJP, y en los cuales se ha incorporado a un gran número de nuevos operadores. Es posible que el crecimiento en el número de mujeres y de operadores jóvenes en la fiscalía de ambos estados corresponda a la urgente necesidad de tener nuevos operadores mejor preparados y que, debido a ello, se hayan podido sortear las barreras de edad y género, tradicionalmente arraigadas en ciertas funciones del sistema de justicia penal.»

» Poco más de la mitad (57%) de los encuestados cuenta con **estudios de posgrado** terminados, entre los cuales el nivel más alto de estudios se observó en jueces y el más bajo en los agentes del ministerio público. De los encuestados con estudios de posgrado, el 99% realizaron sus estudios en el país. »

## Estudios de posgrado



## En el 2010:

» **Sexo:** 65% de jueces, 87% de agentes y 53% de defensores eran hombres.

» **Edad:** 38% de jueces, 61% de agentes y 64% de defensores eran menores de 40 años.

» **Estudios:** 66% de jueces, 40% de agentes y 22% de defensores tenían estudios de posgrado.

» De 2010 al 2016 el porcentaje de jueces con estudios de posgrado aumentó de 66% a 77%, un buen indicador de la especialización y la educación continua de los operadores en esta función y posiblemente de la profesionalización dentro del sistema de justicia. Sin embargo, este no se debe analizar de manera aislada, ya que el incremento puede explicarse, nuevamente, ante la necesidad de incorporar nuevos operadores con una preparación específica dentro del sistema. Dado que aún las universidades no han podido reformar a fondo los planes de estudio, dicha formación generalmente se obtiene en cursos de extensión y posgrado. Si este es el caso, el incremento no sería un acierto necesariamente atribuible al Poder Judicial, sino más bien un producto circunstancial de la demanda de nuevos operadores. No obstante, nunca dejará de ser positivo contar con funcionarios mejor preparados.

# PERFIL PROFESIONAL

## Trayectoria profesional y requisitos del puesto

La **trayectoria profesional** de los operadores del sistema de justicia penal, ha sido variada. **Abogado litigante** fue el puesto previo más común entre los defensores públicos (65%) y agentes del ministerio público (24%), mientras que entre los jueces fue **académico** (40%). Curiosamente 16% de los jueces y 14% de los defensores públicos se desempeñaron como agentes de ministerio público previamente, pero muy pocos agentes del ministerio público se desempeñaron con anterioridad como defensor público (4%), y mucho menos como juez (1%). Esto indicaría una tendencia entre agentes del ministerio público de dejar su función por alguna de las otras dos, pero no viceversa. »

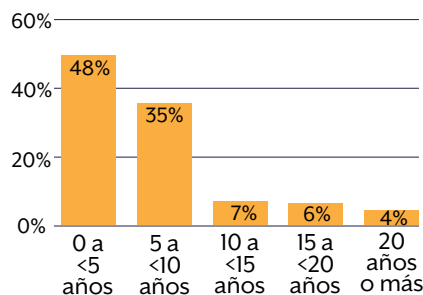
» La encuesta encontró una **rotación sustancial** entre los jueces desde el año 2008, ya que la mayoría (más de dos tercios) fueron nombrados en algún momento después de las reformas de 2008. De hecho, el porcentaje de jueces con menos de dos **años de experiencia en su posición** aumentó de 13% en el 2010 a 26% en el 2016. Por otra parte, el porcentaje de jueces con 10 años o más en su posición disminuyó de 34% en 2010 a 17% en 2016. »

» Más de **dos tercios** de jueces fueron **nombrados después de que la reforma del 2008 fue aprobada.**

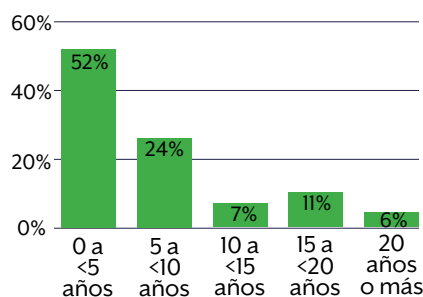


## Años en su cargo actual...

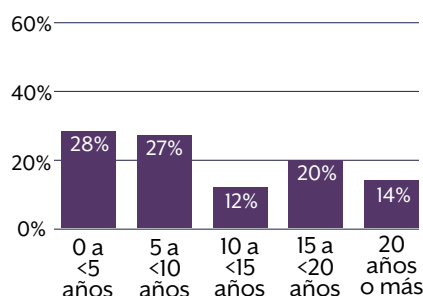
### Jueces



### Agentes del ministerio público

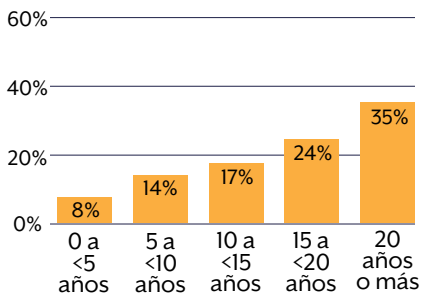


### Defensores públicos

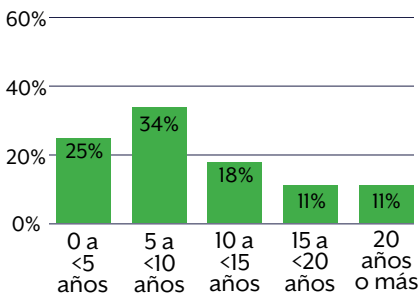


...y años laborando dentro del sistema de justicia penal

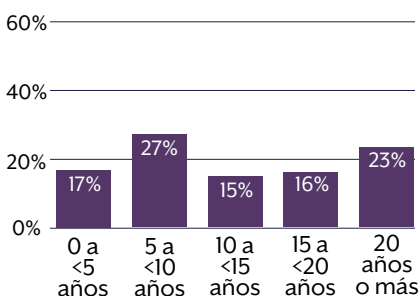
Jueces



Agentes del ministerio público



Defensores públicos



» Los defensores públicos reportan más **años desempeñándose en su cargo actual**, con 46% quienes han ocupado el cargo por 10 años o más, en contraste con el 17% de los jueces y el 23% de los agentes del ministerio público. Por otra parte, los jueces parecieran ser más experimentados, ya que la mayoría (59%) cuentan con 15 o más **años laborando dentro del sistema de justicia penal** en contraste con 39% de los defensores públicos y 22% de los agentes del ministerio público. »

» **Promedio de años en su cargo actual:**

Defensores públicos:  
10.5 años



Jueces:  
6.2 años

Agentes del ministerio público:  
6.6 años

» Nuevamente se percibe que la implementación del nuevo sistema demandó la inclusión de nuevos operadores para llenar las posiciones que se fueron creando a lo largo del proceso de implementación. Por ello se percibe positiva la rotación sustancial de jueces, pues se cuenta con un cuerpo nuevo de operadores que nunca desempeñaron aquella función dentro del sistema tradicional, lo que presumiblemente sería un buen augurio para las reformas, que puede contribuir en gran medida a que exista una mayor disposición a adaptarse a los marcos y procedimientos introducidos por el NSJP. »

# PERFIL PROFESIONAL

## Trayectoria profesional y requisitos del puesto

» Para obtener su cargo actual, la gran mayoría de los encuestados en las tres funciones (93% de los jueces, 88% de los agentes del ministerio público y 91% de los defensores públicos) tuvieron que tomar un **examen general de conocimientos**, requisito que según las opiniones de los encuestados se cumple de manera más o menos uniforme. En el 2010 el 89% de los jueces, 98% de los agentes del ministerio público y 78% de los defensores públicos reportaron haber tomado este tipo de exámenes. Para los jueces, la tendencia parece confirmar una mayor institucionalización de estos exámenes, ya que tanto en el 2010 como en el 2016 reportaron casi en su totalidad el haber tomado dicho examen. Por otra parte, llama la atención la disminución entre los agentes del ministerio público y el incremento entre los defensores públicos. Para los agentes del ministerio público, un mayor nivel de desagregación revela que este requisito varía por estado, ya que 97% en Guanajuato en comparación con 69% en Zacatecas tomaron un examen general de conocimientos. Entre los defensores públicos hubo una menor variación a nivel estatal, ya que al menos 88% en los estados representados reportaron haber presentado dicho examen. »

» Por otro lado, la gran mayoría de agentes del ministerio público (92%) tuvo que realizar un examen de control de confianza, en contraste con sólo 37% de los jueces y 26 % de los defensores públicos. El número de jueces que presentaron un **examen de control de confianza** varió por estado, con el mayor porcentaje en Durango (55%) y el menor en Guanajuato (14%). Sin embargo, la gran mayoría de los jueces (87%) participó en un **concurso por oposición** para obtener su puesto, en contraste con poco más de la mitad de los agentes del ministerio público (58%), y de los defensores públicos (54%). »

» **90%** de encuestados reportaron haber tomado un **examen general de conocimientos** para obtener su puesto.

» **94%** de encuestados reportaron que su institución les exige tomar **cursos de actualización**.

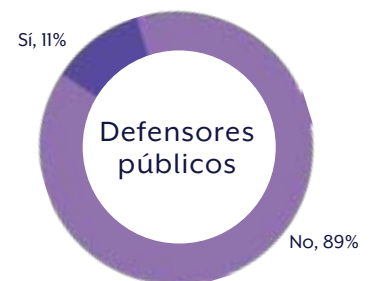
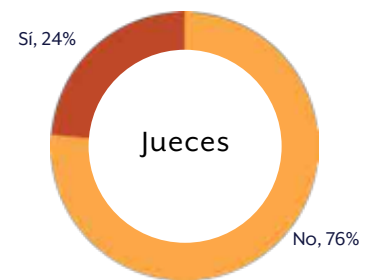
» **57%** de encuestados tuvieron que realizar un **examen de control de confianza**.

» **12%** de encuestados pertenecen a una barra o colegio de abogados.

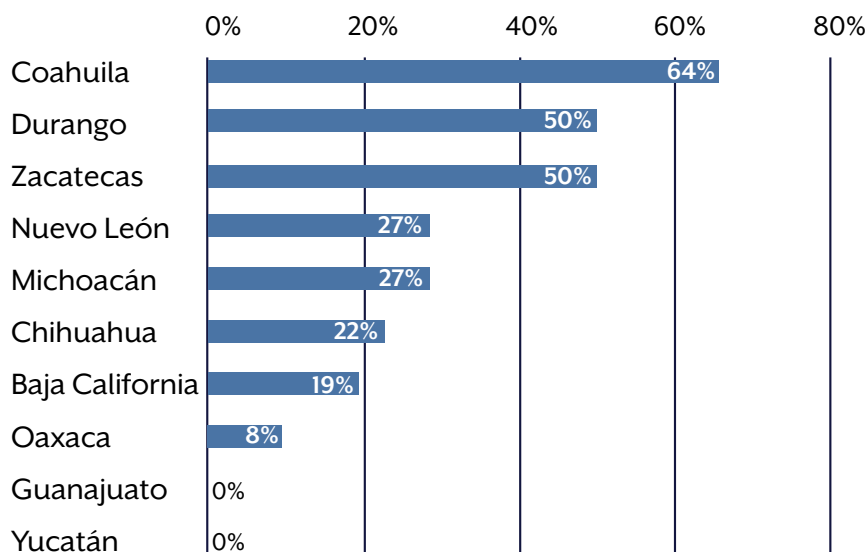
» Los exámenes de control de confianza se han consolidado en los ámbitos de seguridad pública y cada vez más en el sector justicia de México. Aunque no se ha demostrado su efectividad y están lejos de ser una garantía de buen comportamiento y operación de los funcionarios, al menos es rescatable que estos procesos se estén estandarizando entre los agentes del ministerio público hasta que no se diseñen mejores mecanismos para tal fin. »

» La pertenencia a **barras y colegios de abogados** sigue siendo muy baja en general, aunque la función de juez tiende a ser la más propensa a colegiarse (24%, en comparación con 2% de los agentes del ministerio público y 11% de los defensores). De hecho, del 2010 al 2016 el porcentaje de jueces que participa activamente aumentó de 20% a 24%. Cabe mencionar que existe una gran variación a nivel estatal, como lo demuestra la gráfica. En México, la pertenencia a una barra o colegio profesional aún no tiene una funcionalidad específica. Sin embargo, conforme el debate sobre la colegiación obligatoria vaya creciendo y nos encontremos ante una posible legislación al respecto, puede ser que en los próximos años veamos un cambio significativo en este indicador.

### Miembros activos de alguna Barra o Colegio de Abogados



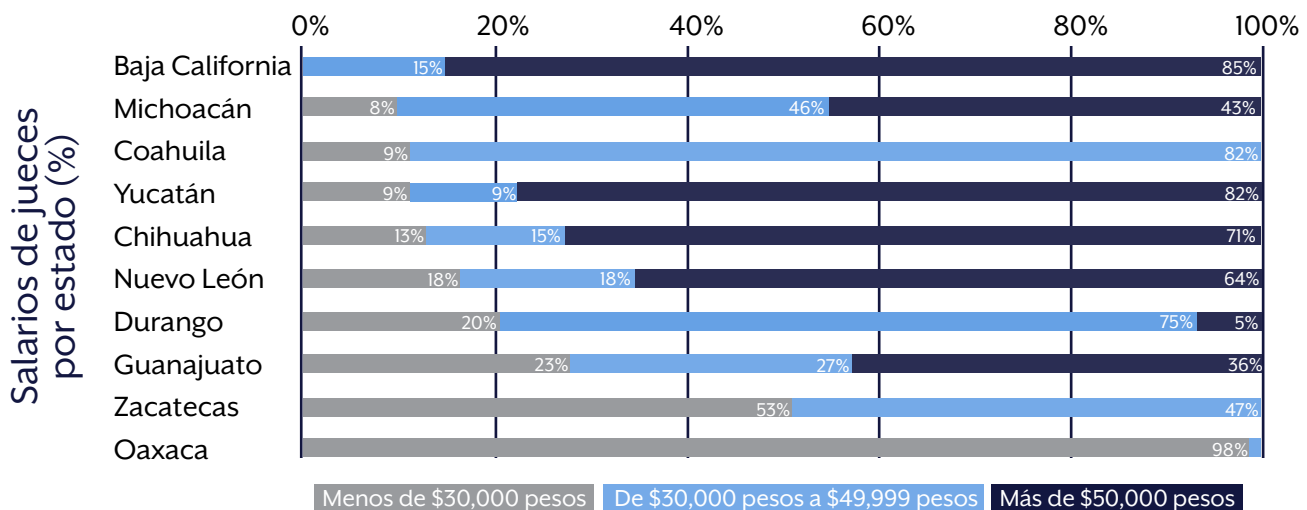
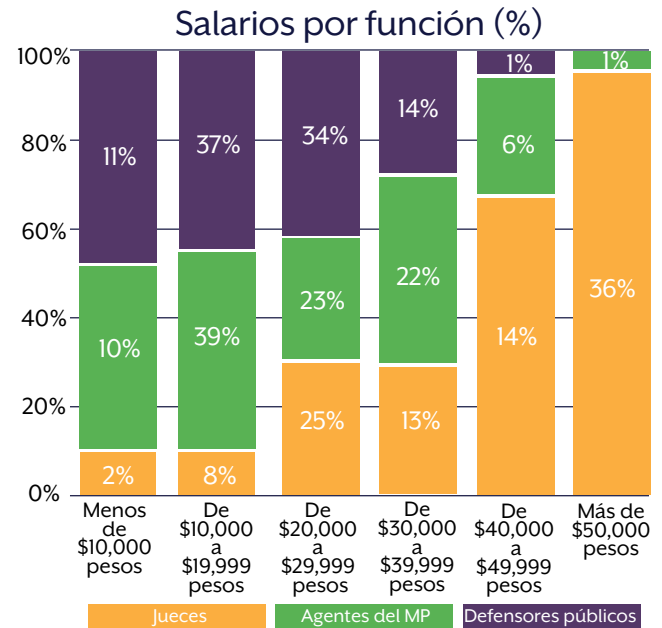
### Jueces miembros activos de alguna Barra o Colegio de Abogados (%)



# CONDICIONES LABORALES

## Salario, jornada laboral, procesos de evaluación promoción de operadores y vicios institucionales

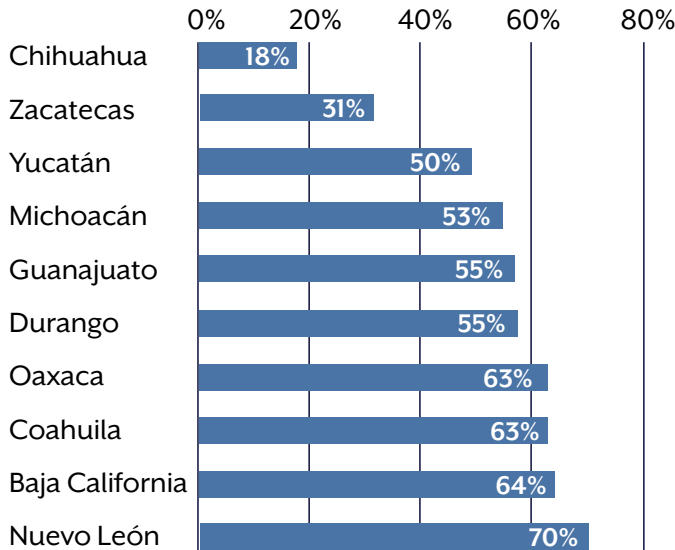
Existe una gran diferencia en los **salarios** entre las tres funciones: la mayoría de los jueces (63%) gana más de 30 mil pesos mensuales, mientras que la mayoría de los agentes del ministerio público (72%) y defensores públicos (82%) gana menos de 30 mil pesos. La diferencia entre los agentes del ministerio público y defensores públicos indica que un mayor número de agentes del ministerio público tiene acceso a los rangos de salarios más altos que los defensores públicos. A nivel estatal, hubo una gran variación en los salarios reportados por los jueces. Por ejemplo, en el estado de Oaxaca 98% de jueces encuestados reportaron ganar menos de \$30,000 pesos netos mensuales, mientras que en Baja California 85% de jueces reportaron ganar más de \$50,000 pesos netos. Dicha variación podría atribuirse a diferencias en el costo de vida de cada región. »



» La **satisfacción de los encuestados con su remuneración actual** fue distinta en cada función. Aunque los jueces suelen ser los mejores pagados, sólo 44% considera que su remuneración actual es justa. Los agentes del ministerio público fueron los más satisfechos con su remuneración (63% considera que es justa), mientras que los defensores públicos mostraron un mayor nivel de descontento (sólo 39% calificaron su remuneración como justa). El nivel de satisfacción también varió de manera considerable entre los jueces al nivel estatal. Por ejemplo, sólo 9% de jueces en Coahuila y 31% en Oaxaca consideran que su remuneración actual es justa, en contraste con 82% en Yucatán y 73% en Guanajuato. »

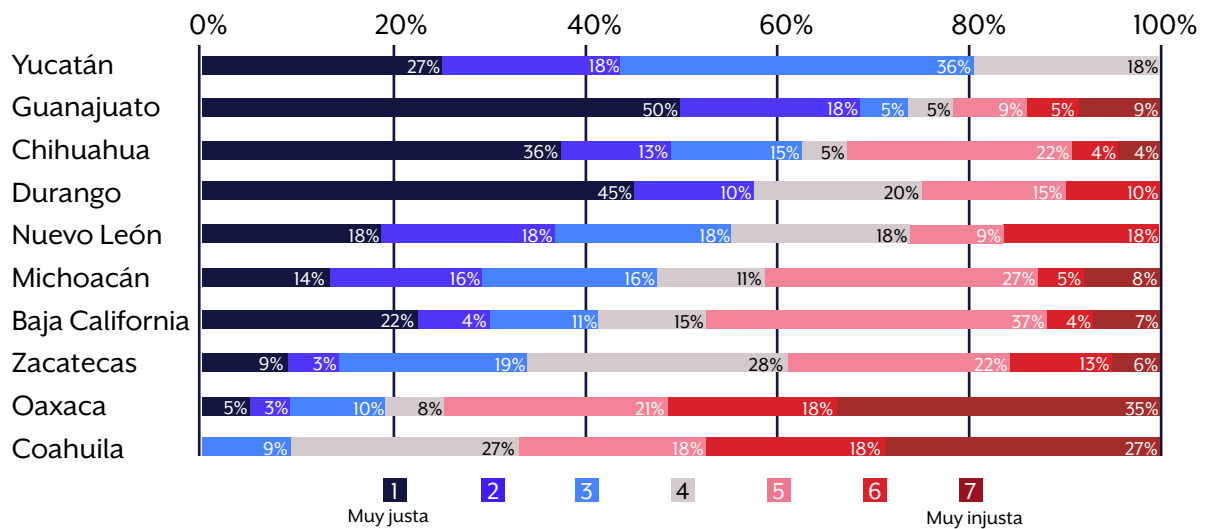


Jueces con jornadas laborales de +50 horas semanales (%)



» Las tendencias anteriores confirman aquellas obtenidas en el estudio de 2010, que mostraban una gran **disparidad de remuneración** entre las tres funciones y entre los distintos estados. Resulta notable ver cómo los defensores públicos siguen siendo los operadores con menores ingresos a pesar del requisito expreso dentro de la constitución de la homologación de salarios con los agentes del ministerio público. Sería fundamental homologar la remuneración entre agentes del ministerio público y defensores públicos, así como homologar en la medida posible los salarios entre mismos operadores en los distintos estados del país. »

Opinión de jueces sobre su remuneración actual (%)



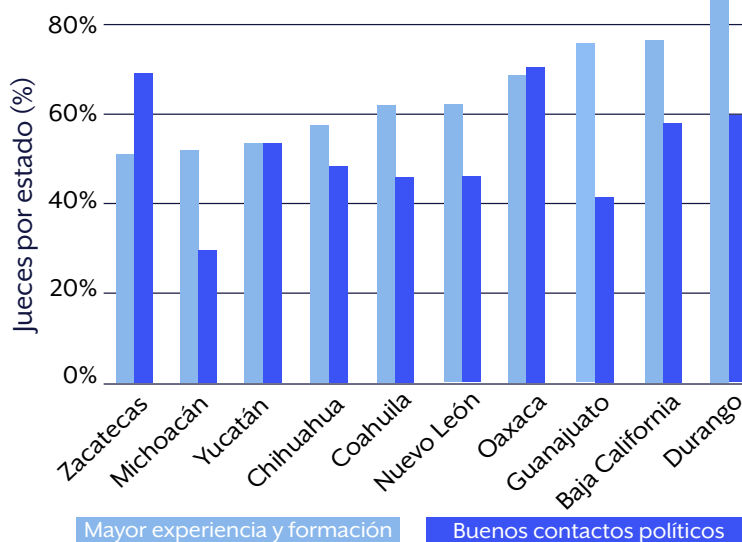
» La gran mayoría de los encuestados (87%) reportó trabajar una **jornada laboral** de más de 40 horas semanales, mientras que 9% reportaron trabajar entre 30 y 40 horas. Además, un gran porcentaje en cada función reportó trabajar más de 50 horas semanales: 53% de los jueces, 50% de los agentes del ministerio público y 57% de los defensores públicos. Al desagregar las respuestas de los jueces por estado, se observó una variación significativa. Chihuahua fue el estado con la jornada laboral menos gravosa: 18% de los jueces reportaron trabajar de 30 a 40 horas, 64% de 40 a 50 horas, y 18% más de 50 horas. Por otra parte, en el estado de Nuevo León casi tres cuartas partes (70%) reportó trabajar más de 50 horas semanales. »

# CONDICIONES LABORALES

## Salario, jornada laboral, procesos de evaluación, promoción operadores y vicios institucionales

» En cuanto a los **mecanismos** que existen dentro de cada institución **para mantener el empleo o recibir ascensos**, el 64% de los jueces, 70% de los agentes del ministerio público y 58% de los defensores públicos consideran que tener **experiencia y formación** influye positivamente en la posibilidad de ser ratificados o ascendidos. Sin embargo, las opiniones de los jueces variaron significativamente a nivel estatal, ya que mientras el 85% de los jueces en Durango consideran que los funcionarios con mayor experiencia y formación tienen más posibilidades de ser ratificados o nominados para un cargo superior, en Zacatecas sólo el 53% está de acuerdo con ello. Por otra parte, una mayoría de jueces (54%) y defensores públicos (65%) y el 37% de agentes del ministerio público consideran que los funcionarios con **buenos contactos políticos** tienen más posibilidades de permanecer en su cargo o de ser nominados para un cargo superior. Nuevamente, a nivel estatal hubo variación en las respuestas de los jueces, ya que en Oaxaca y Zacatecas la mayoría (69% en ambas entidades) percibe que los buenos contactos políticos aumentan las posibilidades de mantener el empleo o de recibir una promoción, en contraste con sólo el 27% en Michoacán. »

Factores que ayudan a permanecer en el puesto o ser ascendido\*



\* Los porcentajes representados se refieren a la suma de las respuestas del cinco al siete, en una escala del uno al siete, donde uno significa totalmente en desacuerdo y siete significa totalmente de acuerdo.

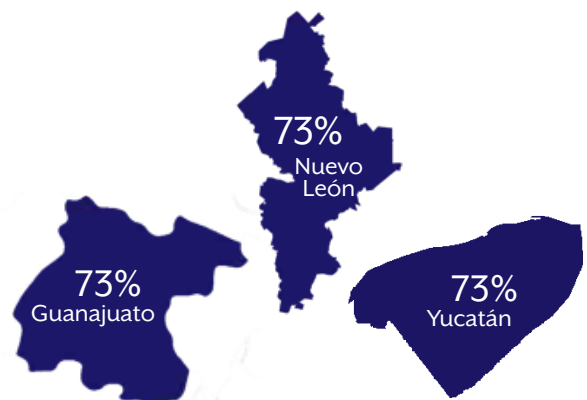
El servicio civil de carrera ha sido implementado en su institución:

% de acuerdo (por función):

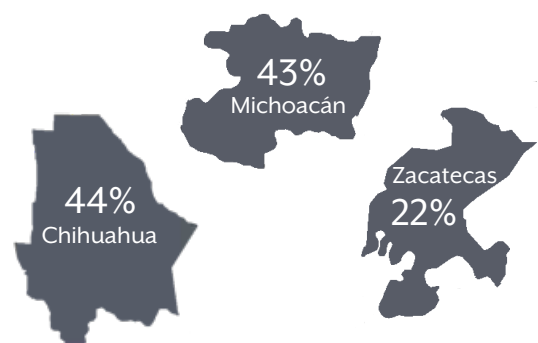


% de jueces de acuerdo (por estado):

» Mayor implementación:

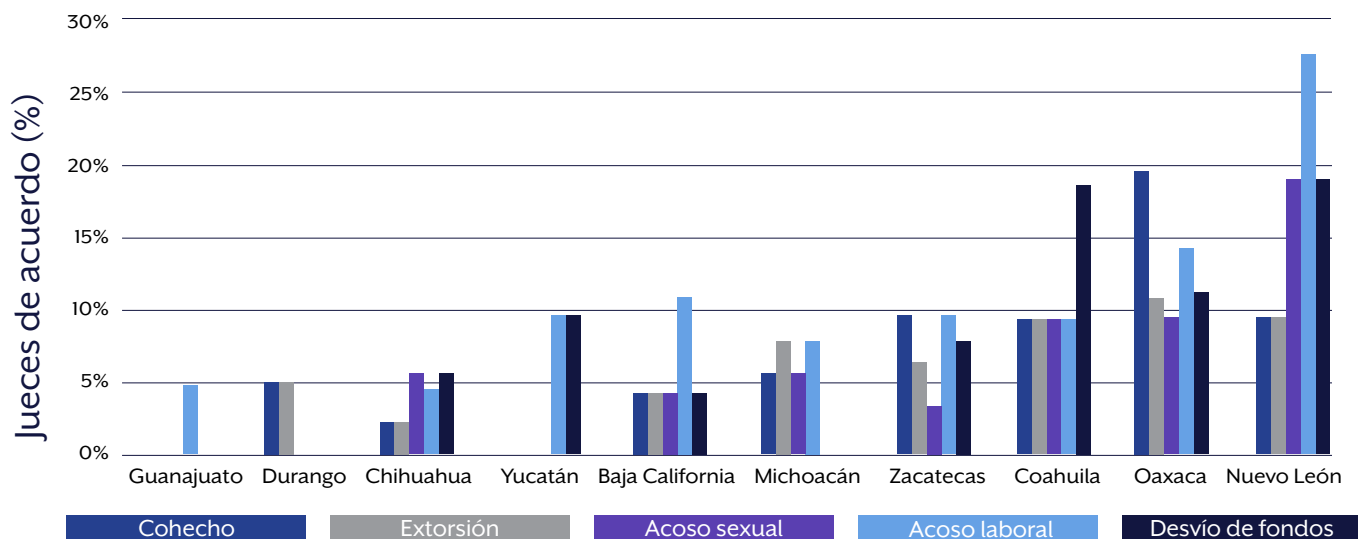


» Menor implementación:





## Percepción de jueces de la ocurrencia de ciertos delitos dentro del Poder Judicial "Dentro de su institución se dan casos de..."



» Los encuestados también opinaron sobre la existencia de ciertos delitos (**cohecho, extorsión, acoso sexual, acoso laboral y desvío de fondos**) dentro de sus respectivas instituciones. La tasa en estas instancias fue muy baja en las tres funciones (siempre menor de 10%), sin embargo, estas fueron claramente más altas entre los jueces. El análisis de las respuestas de los jueces encuestados a nivel estatal aportó resultados muy interesantes. Por ejemplo, mientras que 8% de la muestra total de jueces considera que dentro de su institución se dan casos de cohecho, la proporción en Oaxaca fue de 19%. De manera similar, 9% de la muestra de jueces reportan acoso laboral en la institución, en comparación con 27% en Nuevo León. Nuevo León también fue el estado donde un mayor porcentaje de jueces reportaron casos de acoso sexual (18%). Coahuila y Nuevo León empataron en el porcentaje de jueces que reportaron desvío de fondos (18%). »

» **27%** de jueces en Nuevo León reportaron que en su institución se dan casos de **acoso laboral**.

» Este indicador no había sido incluido en el estudio anterior, por lo cual carece de comparabilidad. Sin embargo, es significativo encontrar cómo en algunos estados existe una percepción considerable, aunque no mayoritaria, acerca de la comisión de ciertos delitos a lo interno de sus instituciones, como en Coahuila, Nuevo León y Oaxaca. Una atención especial debería prestarse al acoso sexual y laboral en general, pero en específico en los tres estados mencionados. Además, es importante prestar especial atención al cohecho en Oaxaca y al desvío de fondos públicos en todos los estados y en todas las instituciones.

# DESEMPEÑO DE LOS OPERADORES

## Evaluación de la labor de jueces, agentes del MP, defensores públicos y otros operadores del sistema de justicia penal

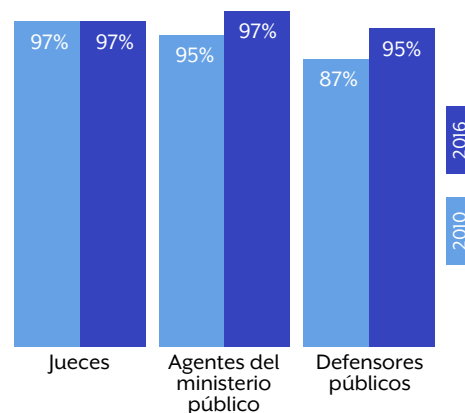
Justiciabárometro preguntó la opinión sobre la efectividad, o **qué tan efectivos son, los jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos** en sus respectivas entidades federativas. Manteniendo consistencia con las tendencias del estudio de 2010, en general, los jueces recibieron evaluaciones mayormente positivas entre ellos mismos y de los otros encuestados desempeñándose como agentes o defensores. Cabe señalar que se incrementaron las opiniones positivas sobre los defensores públicos y agentes del ministerio público, pero estos últimos siguen siendo evaluados de manera menos positiva que el resto de los operadores. »

» Del 2010 al 2016, la proporción de los jueces que tienen una opinión positiva sobre la **efectividad de los agentes del ministerio público** creció 34%.

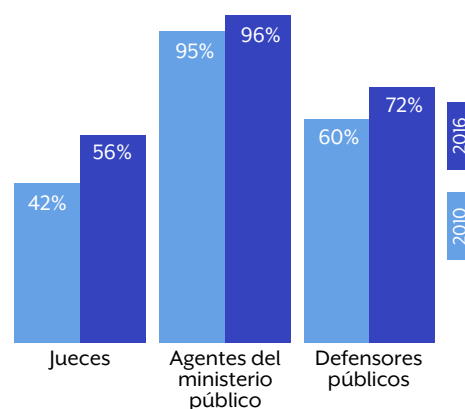
» 97% de agentes del ministerio público y 95% de defensores públicos consideran que los **jueces son efectivos**.

» Es importante mencionar que mientras que en ambas encuestas se preguntó sobre la efectividad de los operadores, las escalas que se utilizaron fueron distintas, ya que, en 2010 uno significaba “nada eficaz” y siete significaba “muy eficaz”, mientras que, en esta ocasión, uno equivale a tener una opinión muy mala y siete a tener una opinión muy buena. También es importante señalar que los estados incluidos en el estudio no fueron exactamente los mismos en ambas encuestas (ver introducción y metodología). Las gráficas aquí presentadas representan las respuestas positivas, es decir, aquellas que se ubicaron del cinco al siete en la escala. »

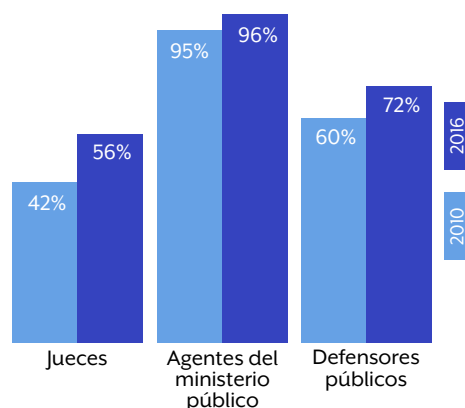
Opinión positiva sobre la efectividad de los jueces (%)



Opinión positiva sobre la efectividad de los agentes del ministerio público (%)



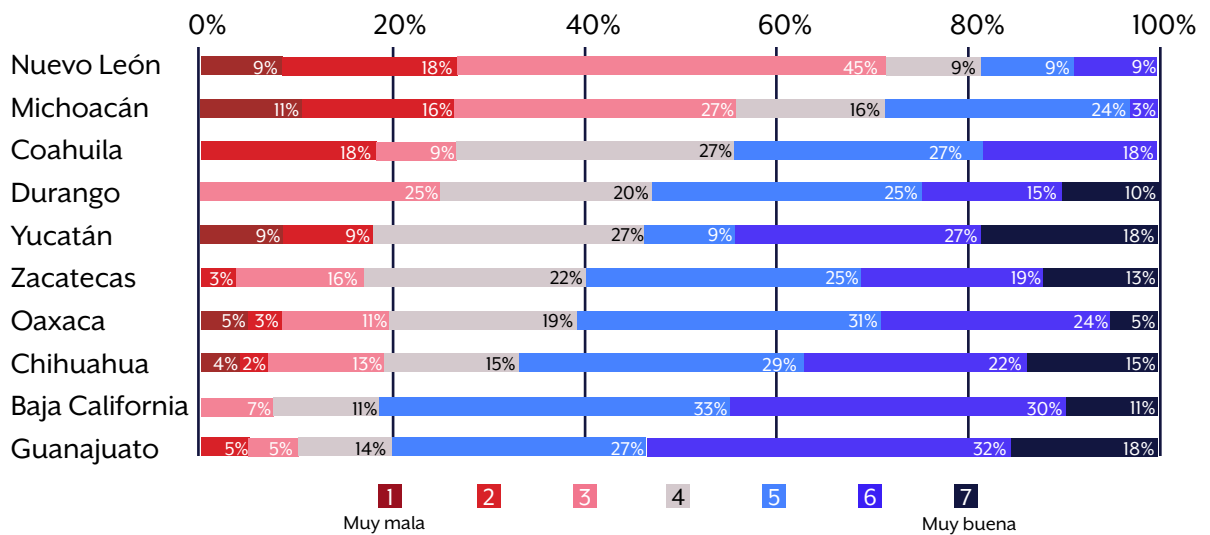
Opinión positiva sobre la efectividad de los defensores públicos (%)



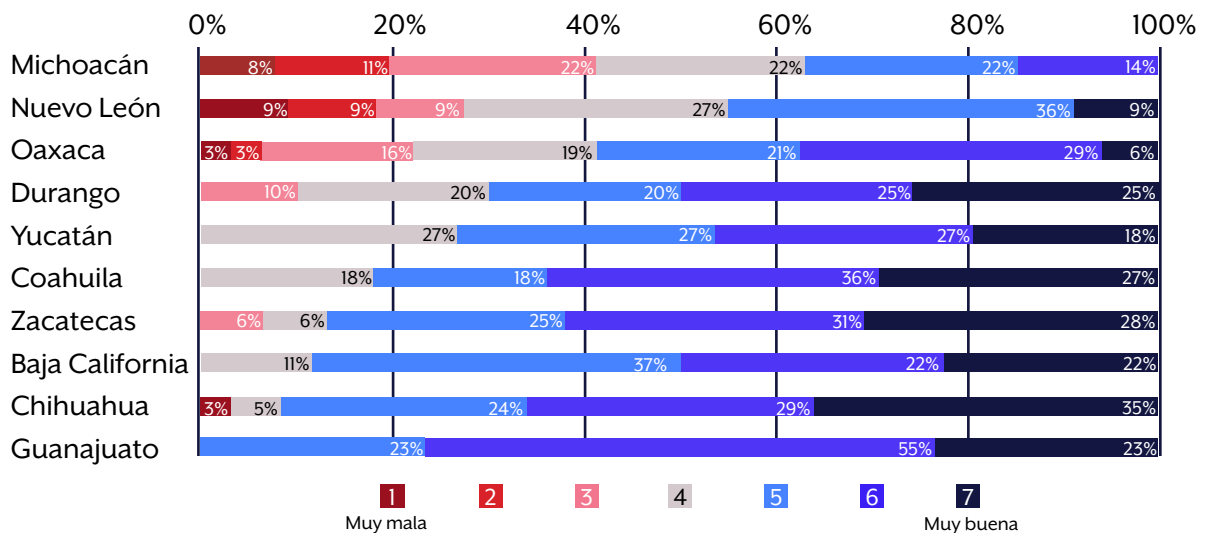
» Los **jueces**, además de recibir las evaluaciones más altas, también fueron los **evaluadores más críticos**. Al desagregar sus respuestas sobre la efectividad de los operadores por estado, se observó que las evaluaciones negativas que recibieron los agentes del ministerio público por parte de los jueces provinieron mayormente de los estados de Nuevo León y Michoacán, donde 73% y 54% respectivamente, reportaron tener una opinión negativa sobre la efectividad de los agentes del ministerio público. Los defensores públicos también recibieron opiniones menos positivas de parte de jueces en Nuevo León y Michoacán, donde 27% y 41% respectivamente, tienen una opinión negativa sobre su efectividad. »

» Es de mencionar que, de la misma forma que las policías ministeriales y los agentes del ministerio público han sido considerados operadores ineficientes y corruptos, los jueces han gozado de mejor reputación dentro de del sistema de justicia, lo que coincide con mayores niveles de educación y mejores salarios, como se expone en distintas partes de este reporte. »

Opinión sobre la efectividad de los agentes del ministerio público (jueces, %)



Opinión sobre la efectividad de los defensores públicos (jueces, %)

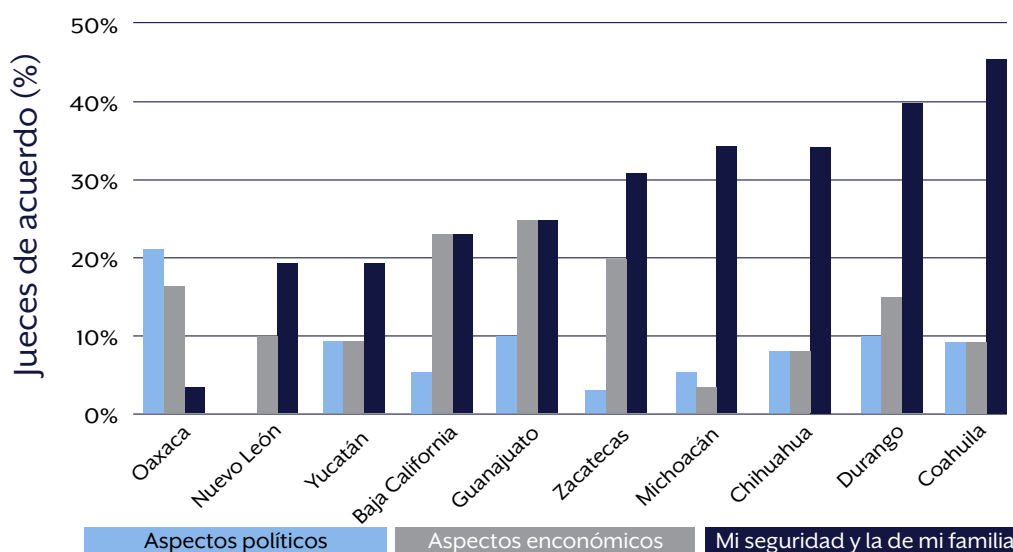


# DESEMPEÑO DE LOS OPERADORES

## Evaluación de la labor de jueces, agentes del MP, defensores públicos y otros operadores del sistema de justicia penal

» Con el objetivo de cuantificar la **imparcialidad de los jueces**, se preguntó que, si al desempeñarse en su cargo, algunas veces deben de considerar aspectos políticos, morales, económicos, etc. Tratándose de aspectos políticos, 9% de jueces reportó que en ocasiones debe considerarlos al desempeñarse en su cargo, la opinión sin embargo tuvo una variación moderada por estado, siendo Oaxaca el de mayor porcentaje (21%) que opina que a veces es necesario considerar aspectos políticos. Por otro lado, un total de 14% de jueces reportaron que en ocasiones deben considerar aspectos económicos, pero a nivel estatal el porcentaje fue mayor en Guanajuato (23%), Baja California (22%) y Zacatecas (22%). Sin embargo, casi la tercera parte de la muestra de jueces (33%) reportaron que al desempeñarse en su cargo algunas veces deben considerar su seguridad y la de su familia. Este porcentaje fue aún más alto en los estados de Coahuila (45%), Durango (40%) y Chihuahua (33%). »

"Cuando me desempeño en mi cargo, algunas veces debo considerar..."



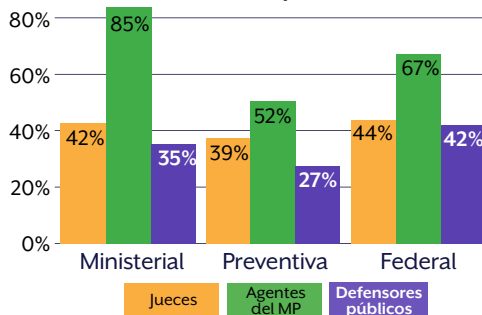
» Los encuestados también evaluaron la labor de otros operadores del sistema de justicia penal, entre ellos: magistrados de las salas penales, peritos y diferentes policías. La **labor de los magistrados** fue evaluada de manera muy positiva por los jueces (91%) y los agentes del ministerio público (94%), en comparación con sólo el 75% de los defensores públicos. Por otra parte, un porcentaje considerablemente menor de jueces en Nuevo León (64%) que en otros estados, reportó tener una opinión positiva de los magistrados. La **labor de los peritos** fue evaluada de manera muy positiva por los agentes del ministerio público, pero no tanto por los jueces y defensores públicos, ya que, el 96% de los agentes del ministerio público tienen una opinión positiva sobre la labor de los peritos, en comparación con 70% de los jueces y 73% de los defensores públicos. Entre los jueces, las evaluaciones más bajas se dieron en Michoacán (35%) y Yucatán (45%). »

» La batería de preguntas que se representa enseguida fue diseñada para medir qué tanto los encuestados se sentían influenciados por factores externos a la misma ley para realizar sus funciones. Aunque no se puede ir más allá al interpretar qué es lo que están entendiendo los funcionarios por "aspectos políticos", si podemos refutar el mito dentro de la comunidad jurídica de que los jueces y otros actores son meros aplicadores imparciales de la ley. Por tanto, de un análisis superficial podríamos decir que, salvo Oaxaca, en todos los estados existe una fuerte influencia de la inseguridad en el desempeño de los jueces. »

» **33%** de jueces reportó que, al desempeñarse en su cargo, algunas veces deben **considerar su seguridad y la de su familia.**

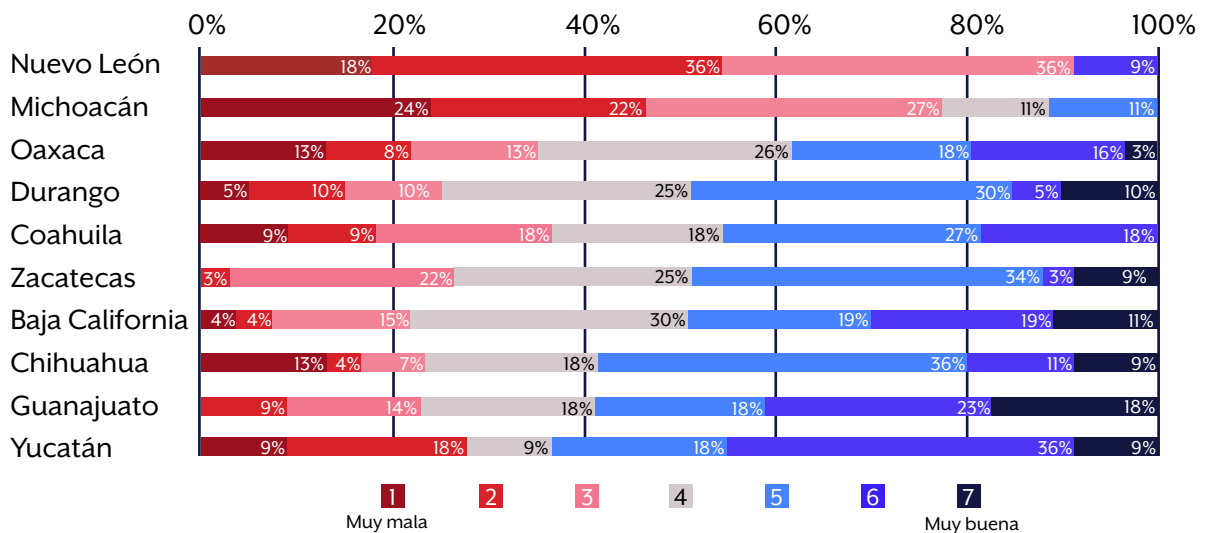
» La **labor de la policía preventiva** (municipal y/o estatal) recibió evaluaciones menos favorables que las demás policías evaluadas por los participantes, ya que sólo 39% de los jueces, 52% de los agentes del ministerio público y 27% de los defensores públicos mantienen una opinión positiva sobre su labor. De hecho, sólo el 8% de jueces en Michoacán y el 9% en Nuevo León calificaron de manera positiva la labor de la policía preventiva. También la **policía ministerial** tuvo evaluaciones poco favorables, pues sólo 42% de jueces y 35% de defensores públicos evaluó de manera positiva su labor, en contraste con el 85% de los agentes del ministerio público. Nuevamente, la **policía federal** recibió evaluaciones poco favorables de parte de los jueces (44%) y defensores públicos (42%) y algo más positivas por parte de los agentes del ministerio público (67%). Cabe señalar que, en el estado de Nuevo León, ningún juez evaluó de manera positiva a la policía federal. »

Opinión positiva sobre la labor de policías



» No es de sorprender que la policía preventiva haya recibido tan bajas evaluaciones ya que ha sido una de las instituciones peor percibida históricamente, en parte por ser considerada altamente corrupta o corruptible. Sin embargo, debemos manifestar que, con base en nuestros distintos estudios de policías municipales en México, ha sido también una de las instituciones con menos capacitación, lo cual va a tener un impacto directo en el desempeño del sistema de justicia penal, ya que las policías no están preparadas para asumir las atribuciones que les otorga el nuevo sistema. »

Opinión de sobre la labor de la policía ministerial (jueces, %)



» Debe mencionarse que pese al poder que tradicionalmente tenía dentro de la fase de investigación, la policía ministerial ha sido históricamente, y sigue siendo, el eslabón más débil de la cadena, ya que han sido actores altamente corruptos y corruptibles. Sobre todo, han tenido un papel central dentro de la comisión de diversas violaciones a derechos humanos como la tortura y las desapariciones forzadas, ya que, ante las debilidades del viejo sistema, la confesión era suficiente para probar culpabilidad, sin importar las circunstancias en las que se obtuviera. La dificultad para transformar la cultura dentro de las policías ministeriales ante la pérdida de muchas de sus atribuciones y poderes dentro del nuevo sistema, apunta para que se perpetúen dichos problemas.

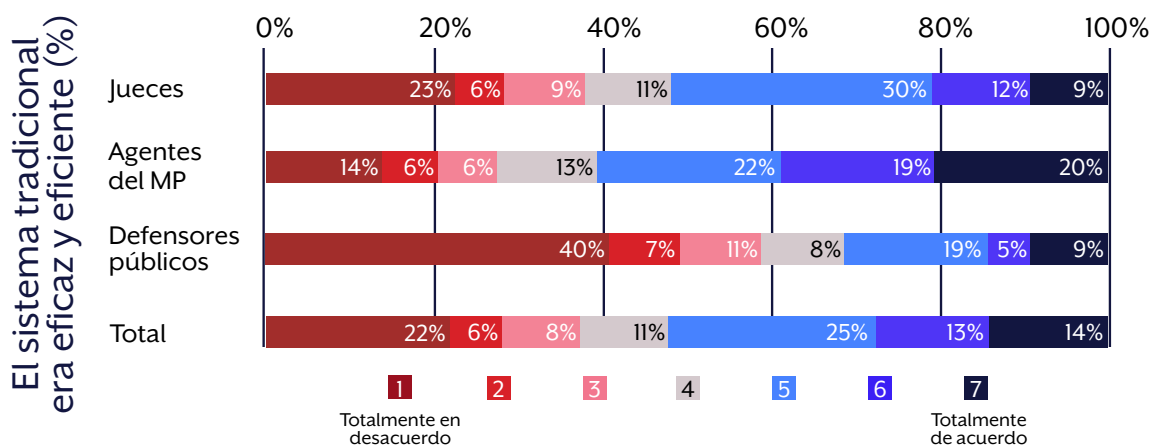
# SISTEMA TRADICIONAL

## Eficacia y descalificación del sistema tradicional y la necesidad de la reforma

Para muchos, el sistema de justicia tradicional cumplía con su función. De hecho, el estudio revela que 52% de los encuestados consideran que **el sistema de justicia tradicional era eficaz y eficiente**. De las tres funciones, el mayor nivel de satisfacción con el sistema tradicional se observó en las opiniones de los agentes del ministerio público (61%), seguidas por las opiniones de los jueces (52%) y, en tercer lugar, las de los defensores públicos (32%). En comparación con la encuesta de 2010, esto representa una ligera disminución en el apoyo al sistema de justicia tradicional de parte de los jueces y defensores públicos. En el 2010, 59% de jueces, 43% de agentes del ministerio público y 37% de defensores públicos opinaron que el sistema tradicional era eficaz y eficiente. Entre los jueces, el mayor nivel de acuerdo con el sistema tradicional se observó en el estado de Baja California (78%) y el mayor nivel de desacuerdo en el estado de Coahuila (64%). »

» **89%** de los encuestados consideran que **el sistema tradicional necesitaba ser reformado**.

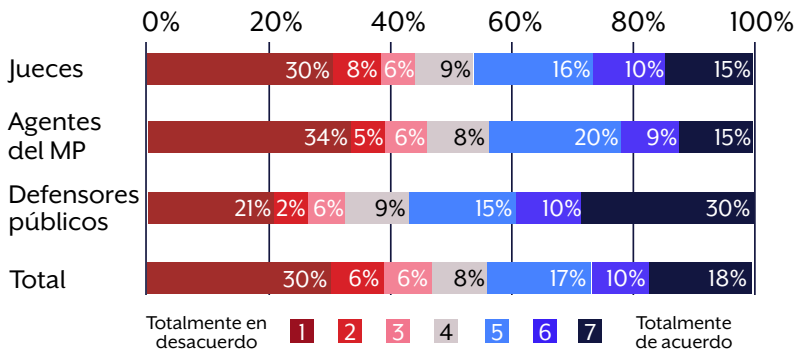
» **31%** de encuestados consideran que la **lentitud de los procesos era el problema más persistente** dentro del sistema de justicia tradicional.



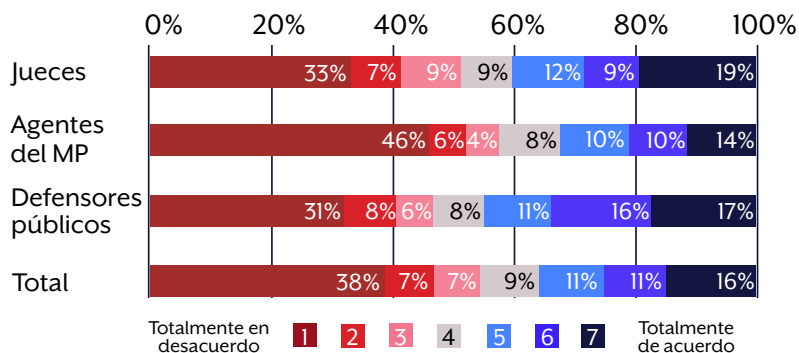
» Hubo quienes se refirieron a la reforma del sistema de justicia penal como una **imposición extranjera** y quienes denunciaron la existencia de una **campaña de descalificación del sistema tradicional** para lograr su aprobación. Sin embargo, estas opiniones no son compartidas por la mayoría de los operadores encuestados, cuyas opiniones se distribuyen en los dos extremos en proporciones similares. De los encuestados, 44% opina que la reforma en materia penal es producto de la presión de gobiernos y organizaciones extranjeras mientras que 42% está en desacuerdo. El 38% de los encuestados considera que sí hubo una campaña de descalificación, pero 51% opina lo contrario. En general, las respuestas fueron consistentes con el estudio anterior, en el cual 40% de los encuestados opinaron que la reforma fue producto de la presión de gobiernos y organizaciones extranjeras y 37% opinaron que hubo una campaña de descalificación. Por otra parte, aunque menos de la mitad de todos los jueces coincidieron con dicha campaña, la gran mayoría de jueces en Yucatán (82%) y en Nuevo León (64%) opina que sí se trató de descalificar al sistema tradicional para lograr la aprobación la reforma. »



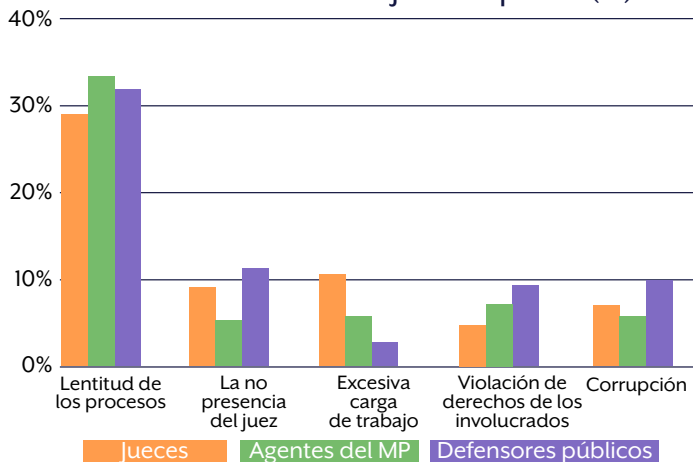
## La reforma es producto de presión de gobiernos y organizaciones extranjeras (%)



## Ha habido una campaña de descalificación del sistema tradicional de justicia penal para lograr la aprobación de la reforma penal (%)

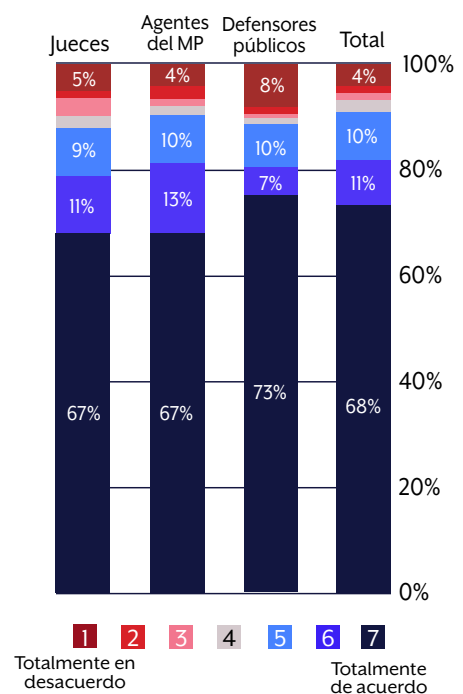


## Problema más persistente dentro del sistema tradicional de justicia penal (%)



» Uno de los hallazgos más importantes de la encuesta fue que, a pesar de que las opiniones de los encuestados se dividieron sobre la eficacia del sistema tradicional o la existencia de una campaña para descalificarlo, una asombrosa mayoría (89%) considera que **el sistema de justicia penal necesitaba ser reformado**. Esta tasa de respuesta se mantuvo constante en las distintas funciones (87% de jueces, y 91% de agentes del ministerio público y de defensores públicos), con una variación moderada entre los jueces a nivel estatal, ya que sólo 73% y 76% de los jueces en Yucatán y Michoacán respectivamente, opinan que el sistema de justicia tradicional necesitaba ser reformado.

## El sistema tradicional de justicia penal necesitaba ser reformado (%)



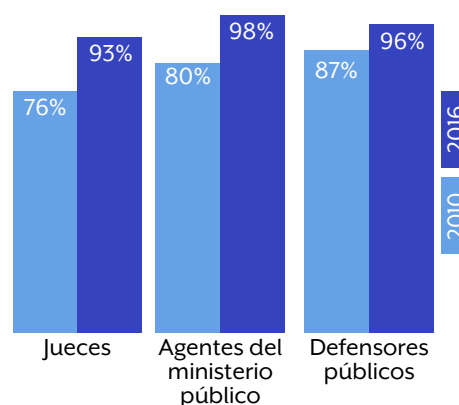
# OPINIONES Y EXPECTATIVAS DEL NSJP

## Evaluaciones y aprobación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)

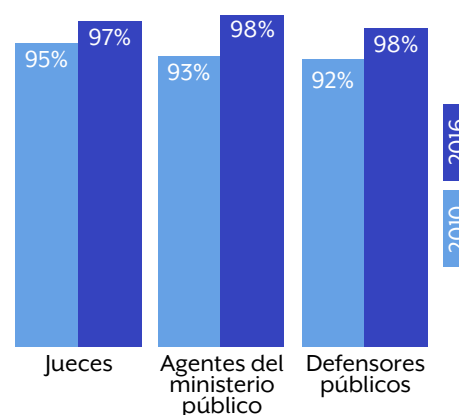
La gran mayoría de encuestados mantienen opiniones favorables sobre el NSJP y una visión optimista de lo que se podrá lograr bajo el nuevo sistema, e incluso se observó un incremento en respuestas positivas en comparación con los resultados de la encuesta del 2010. La **oralidad de los juicios**, elemento central de la reforma, recibió un gran nivel de aprobación en las tres funciones: 93% de los jueces, 98% de los agentes del ministerio público, y 96% de los defensores públicos reportaron estar de acuerdo con que los juicios sean orales en lugar de escritos. Esto representa un incremento considerable en las tres funciones desde el 2010. Sin embargo, conviene mencionar que existen opiniones en distintos estados y en otros estudios respecto a que la oralidad es deficiente en los juicios, y que muchos de los operadores simplemente leen documentos que prepararon previamente, en vez de hacer un proceso oral más fluido. »

» Los **medios de justicia alterna**, los cuales ya habían recibido un gran nivel de aprobación en la encuesta del 2010, fueron revalidados de manera uniforme entre las tres funciones: 97% de los jueces, y 98% de los agentes del ministerio público y de los defensores públicos se mostraron a favor de que haya medios alternativos para la solución de conflictos. Los encuestados también expresaron una expectativa de que los cambios darán **celeridad a los procesos**. Efectivamente, el 91% de los jueces, y el 95% tanto de los agentes del ministerio público como de los defensores públicos consideran que el NSJP permitirá incrementar la celeridad de los procesos. Aunque es difícil de determinar desde un punto de vista general qué logros podría tener el nuevo sistema, basándonos en las opiniones positivas respecto a la celeridad en los procesos y los medios de justicia alterna, podríamos presumir que estos serían considerados unos de los más importantes logros. »

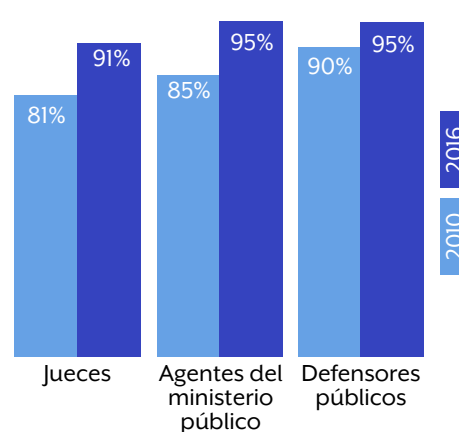
Aprobación de que los juicios sean orales en lugar de escritos (%)



Aprobación de que haya medios alternativos para la solución de conflictos (%)

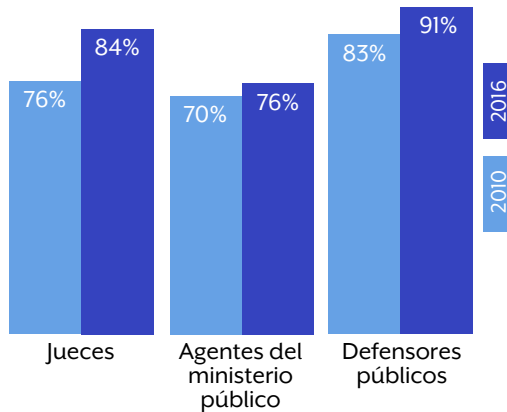


Expectativa de que el NSJP permitirá incrementar la celeridad de los procesos (%)

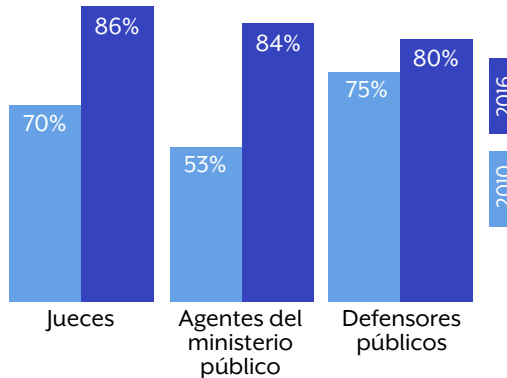




## Aprobación de que se respete la presunción de inocencia (%)



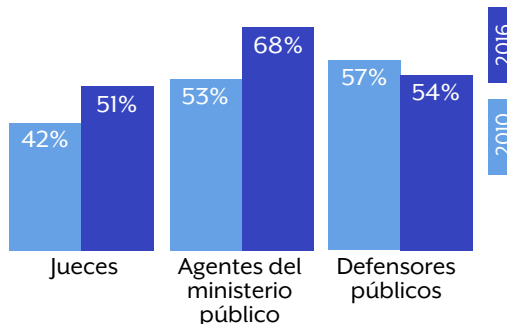
## Aprobación de que haya posibilidad de ejercer acción privada (%)



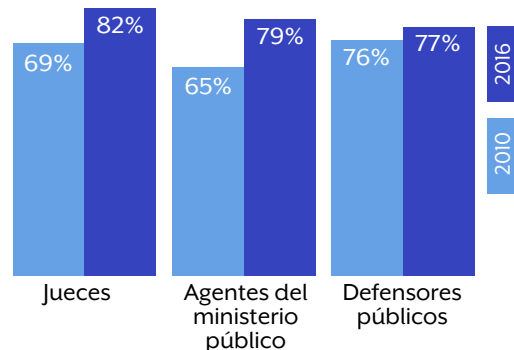
» La garantía de la **presunción de inocencia** y la posibilidad de **ejercer acción privada**, elementos cuya aprobación entre encuestados fue menor en el 2010 en comparación a la oralidad de los juicios o medios alternativos, también recibieron un mayor nivel de aprobación en esta ocasión. De acuerdo a la encuesta del 2016, 84% de los jueces, 76% de los agentes del ministerio público y 91% indicaron que la presunción de inocencia debe de ser respetada, lo cual corresponde a un incremento de ocho puntos tanto para jueces como para defensores públicos en comparación con el 2010. Además, en la presente encuesta la posibilidad de ejercer acción privada recibió el apoyo de cuatro de cada cinco encuestados: 86% de los jueces, 84% de los agentes del ministerio público y 80% de los defensores públicos expresaron estar de acuerdo con la posibilidad de las víctimas de ejercer acción privada. »

» Mientras que los jueces están más o menos divididos en cuanto a si el nuevo sistema de justicia penal **reducirá la criminalidad** (34% están en desacuerdo y 51% están de acuerdo), ellos coinciden en que el nuevo sistema **ayudará a reducir la corrupción** (82%), registrando incluso un incremento de alrededor de 12 puntos con respecto al 2010. La gran mayoría de agentes del ministerio público (79%) también indicaron estar de acuerdo con que el nuevo sistema ayudará a reducir la corrupción. »

## Expectativa de que el NSJP ayudará a reducir la criminalidad (%)



## Expectativa de que al NSJP ayudará a reducir la corrupción (%)

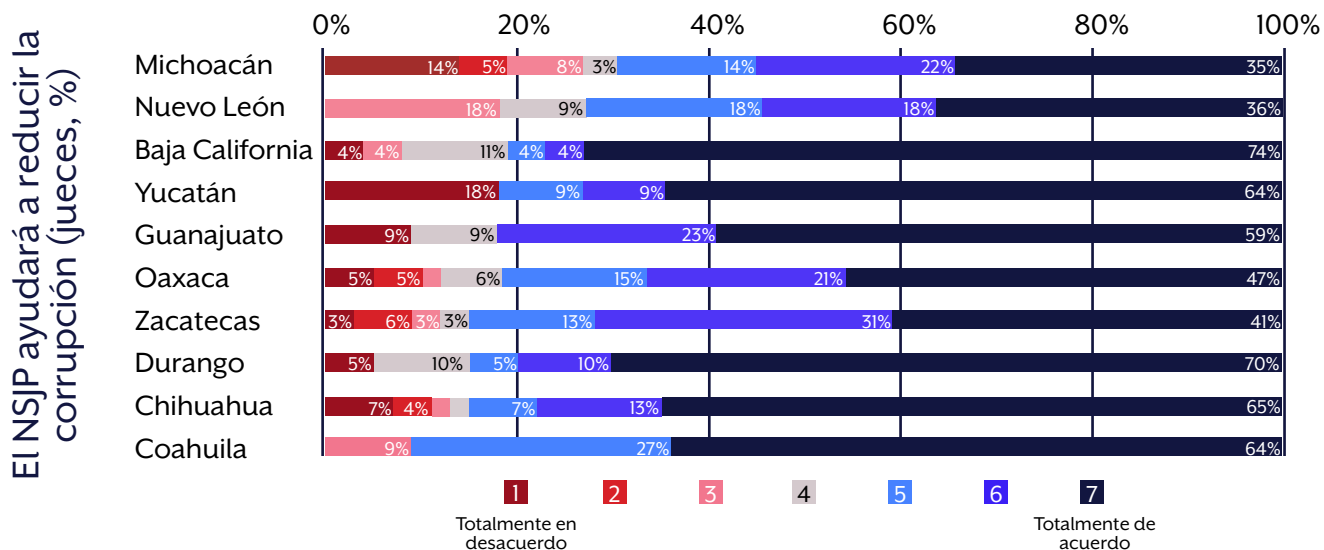
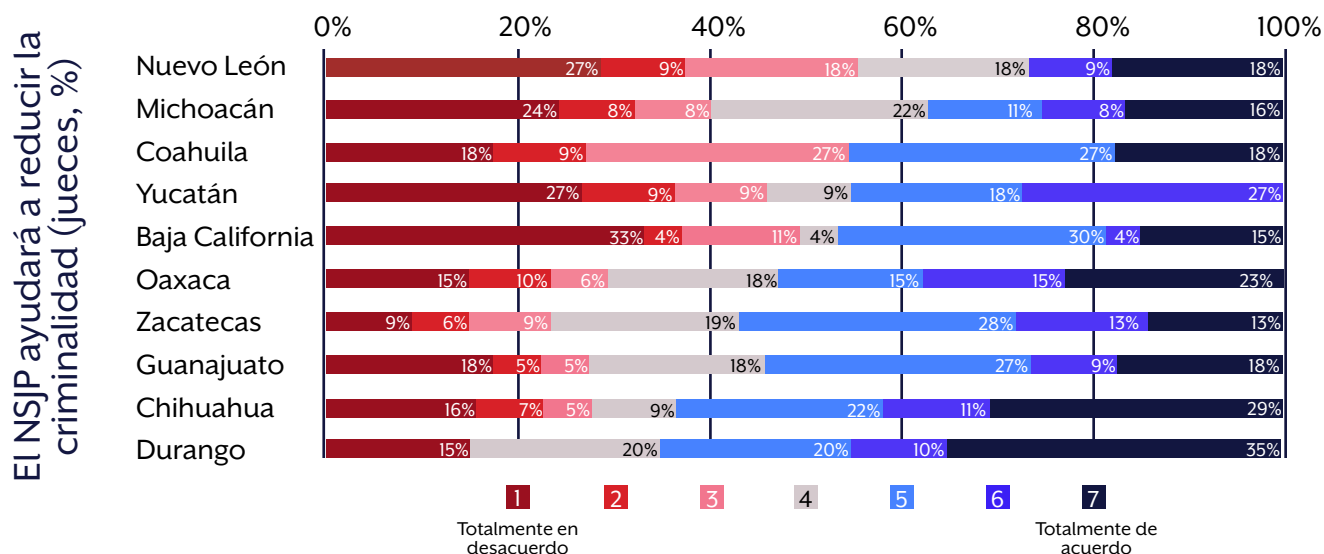


\* La comparación de las opiniones expresadas por los agentes de ministerio público en el 2010 con las del 2016 resulta algo problemática, ya que los encuestados representaron distintos estados en cada una de las encuestas. En el estudio Justiciabarómetro 2010, los agentes del ministerio público representaron los estados de Baja California, Nuevo León y Oaxaca.

# OPINIONES Y EXPECTATIVAS DEL NSJP

## Evaluaciones y aprobación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP)

» Desafortunadamente no contamos con información adicional que nos permita atribuir las razones por las cuales los operadores ponderen la capacidad del nuevo sistema de reducir la criminalidad o la corrupción. Sin embargo, creemos que las opiniones positivas al respecto pueden atribuirse a una percepción generalmente positiva de los jueces hacia el nuevo sistema, o tal vez a una mejor comprensión de los pesos y contrapesos en el nuevo sistema. Por ejemplo, el uso de paneles de tres jueces y audiencias públicas, grabadas en vídeo, puede contribuir una mayor transparencia en la actuación de los operadores y eventualmente podría reducir la susceptibilidad a la corrupción. Sin embargo, debemos reafirmar que reducir la criminalidad no es una de las finalidades del nuevo sistema, ya que en ello influyen muchos factores que van más allá de las posibilidades de cualquier sistema de justicia, pero generando mayor transparencia y confianza en las autoridades se puede lograr un sistema más efectivo que a la larga contribuya en conjunto con otras políticas públicas para reducir la criminalidad. »



» **80%** de los encuestados opinaron que el NSJP ayudará a **reducir la corrupción.**

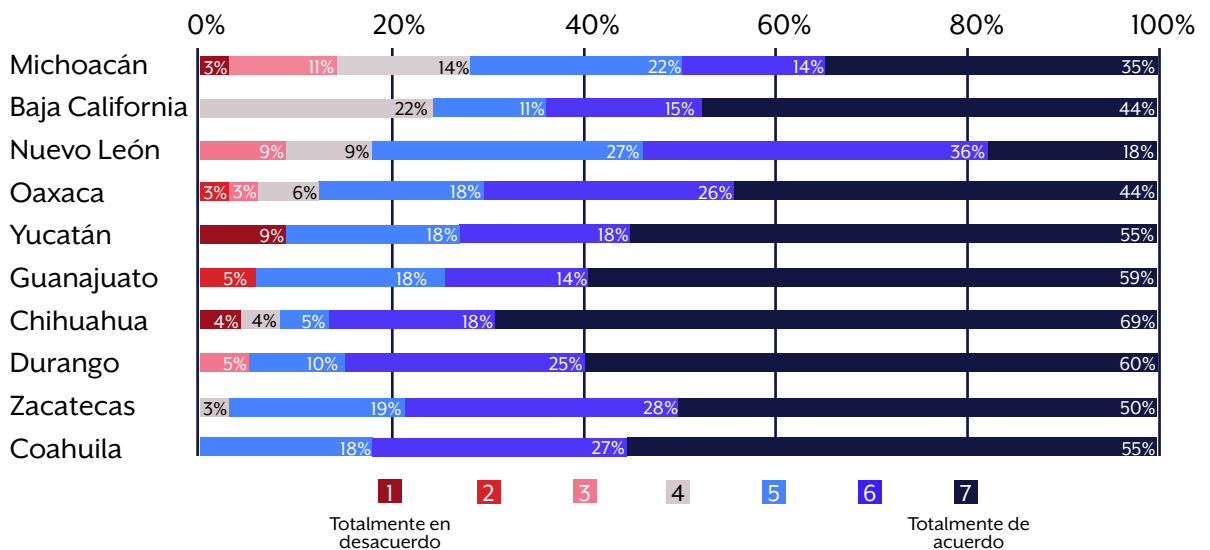
» **59%** de los encuestados opinaron que el NSJP ayudará a **reducir la criminalidad.**

» La gran mayoría de los participantes de *Justiciabarómetro 2016* tienen una opinión general muy positiva sobre el NSJP. Efectivamente, 87% de los jueces, 91% de los agentes del ministerio público y 90% de los defensores públicos opinaron que **la reforma ha mostrado resultados positivos** en su entidad. Además, la gran mayoría coincide en que **el nuevo sistema genera más confianza en las autoridades** (90% de jueces, 91% de agentes del ministerio público y 88% de defensores públicos). »

» **90%** consideran que el **NSJP ha dado resultados positivos** en su entidad federativa.

» Debemos resaltar que aún existen opiniones negativas respecto de los operadores del nuevo sistema, no sólo por parte de la opinión pública, sino de parte de ellos mismos. En varias instancias en que se han llevado a cabo juicios, aún se tiene la percepción de que los jueces “dejan libres” a los “delincuentes.” Lo anterior, creemos, se debe al poco conocimiento del nuevo sistema y de la garantía de presunción de inocencia, y mayormente a la cultura punitiva que ha alimentado el sistema tradicional de justicia. Debemos recordar que una operación efectiva del nuevo sistema requiere que todas las partes cumplan con su función de manera adecuada, pero que, si existen aún deficiencias en las investigaciones y no se hace un trabajo de preparación de juicios, los jueces no pueden suplir dichas deficiencias como era común en el sistema tradicional. »

La reforma ha mostrado resultados positivos en su estado (jueces, %)



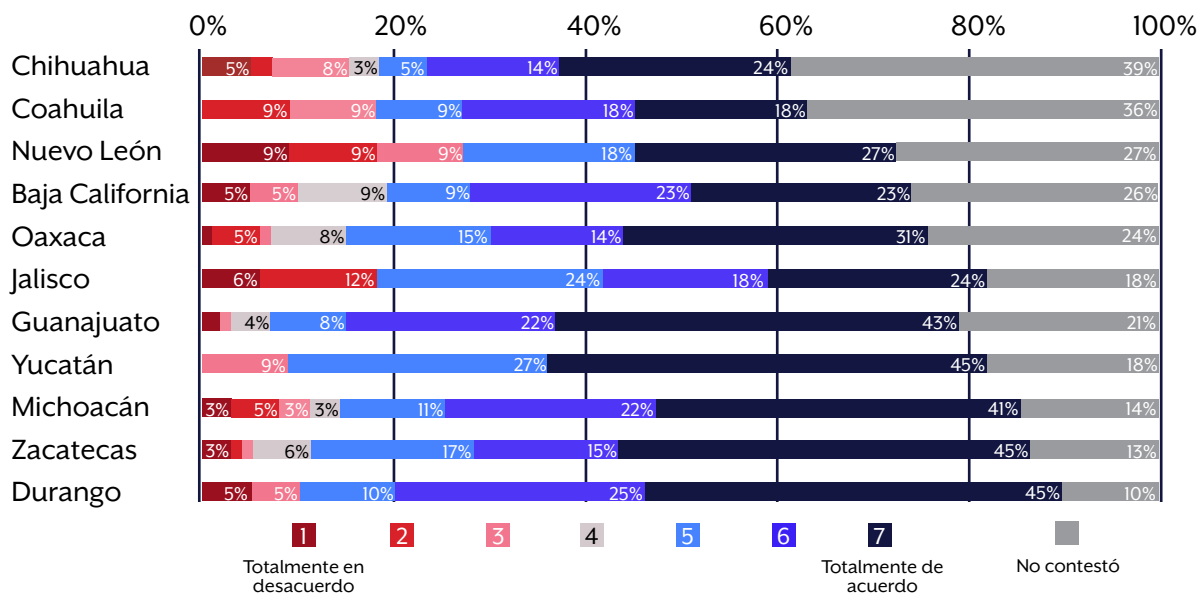
# IMPLEMENTACIÓN DEL NSJP

## Coordinación, capacitación y capacidad institucional

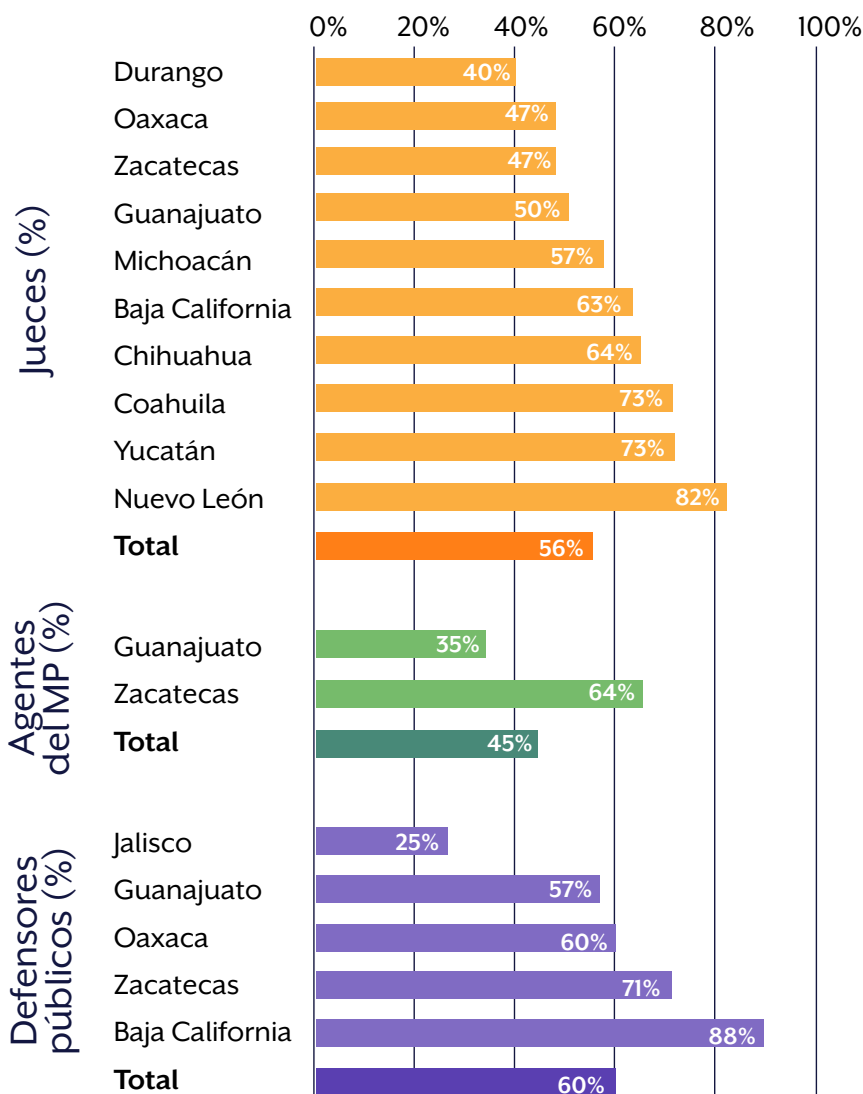
La gran mayoría de los operadores encuestados (86%) considera que la **coordinación entre los diferentes poderes de gobierno** ha sido efectiva para promover la implementación de la reforma en su entidad federativa. Sin embargo, hubo gran variación a nivel estatal: sólo el 47% de los encuestados en Jalisco —exclusivamente defensores— en comparación con el 100% en Durango y en Yucatán, opinaron que la coordinación entre los diferentes poderes del gobierno ha sido efectiva. Por otra parte, 89% de los encuestados opinaron que **SETEC facilitó el proceso de implementación** de la reforma, aunque un número menor (68%) opinó que **SETEC contribuyó con fondos suficientes** a su entidad federativa. Llama la atención el porcentaje de encuestados que optaron por no responder, siendo Chihuahua (39%), Coahuila (36%) y Nuevo León (27%) los estados con el mayor número de encuestados que optaron por ello. Ya que en estos tres estados hubo menos encuestados que consideraron suficientes los fondos aportados por SETEC, es posible que el no responder a esta pregunta equivalga a una opinión negativa autocensurada. »

» Casi todos los encuestados (91%) consideran que **es favorable el que instituciones extranjeras ofrezcan cursos de capacitación para el NSJP**. Aproximadamente la mitad de los encuestados han recibido capacitación de alguna institución extranjera (56% de los jueces, 45% de los agentes del ministerio público y 60% de los defensores públicos), con una gran variación a nivel estatal. Por ejemplo, con una tasa de 82%, Nuevo León fue el estado con mayor participación de jueces en cursos de instituciones extranjeras, mientras que, en el extremo opuesto, sólo 40% de los jueces en Durango recibieron capacitación extranjera. Más de 15 países capacitadores fueron mencionados por los encuestados, siendo Estados Unidos el país que recibió el mayor número de menciones (280 de 574, es decir el 43%), seguido por Chile (117, 20%) y Colombia (38, 7%). »

SETEC ha contribuido fondos suficientes a su entidad federativa para la implementación de la reforma (todos los encuestados por estado, %)



Encuestados que han recibido capacitación en materia del NSJP ofrecida por una institución extranjera



» Además de la capacitación recibida por parte de instituciones extranjeras, una gran mayoría reportó haber recibido algún tipo de **capacitación para operar en el nuevo sistema de justicia** en el último año (83% de los jueces, 74% de los agentes del ministerio público y 86% de los defensores). El 49% de los jueces, 57% de los agentes del ministerio público y 40% de los defensores públicos reportaron que el curso de capacitación más reciente que recibieron fue proporcionado por su propia institución.»

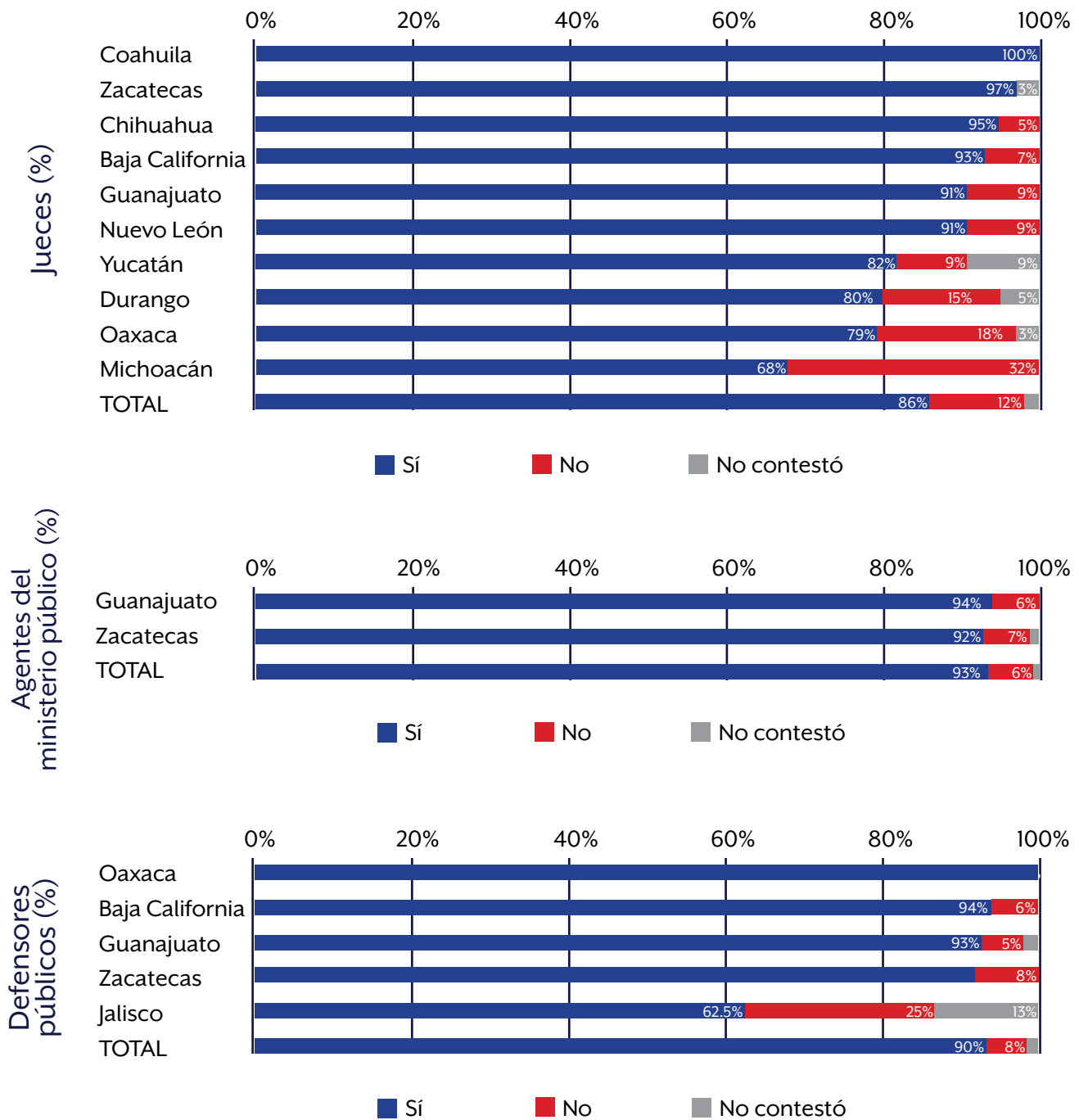
» **90%** de encuestados se consideran **preparados para operar en el NSJP.**

» La gran mayoría de encuestados (86% de los jueces, 93% de los agentes del ministerio público y 90% de los defensores públicos) **se consideran preparados para operar en el NSJP**. Esta estadística refleja optimismo por parte de los encuestados, pero al mismo tiempo genera dudas al compararse con el conocimiento específico que los encuestados reportaron haber adquirido en sus **cursos de capacitación**. Por ejemplo, 19% de los jueces, 24% de los agentes del ministerio público y 13% de los defensores públicos reportaron no haber tomado algún curso que trate el tema de **litigación oral**. Más aún, el 20% de jueces, 29% de agentes del ministerio público y 26% de defensores tampoco han tomado un curso sobre **soluciones alternativas**. Siendo la oralidad de los juicios y las salidas alternas parte elemental del nuevo sistema, es importante que los operadores sean constantemente capacitados en estas áreas para operar en el nuevo sistema. »

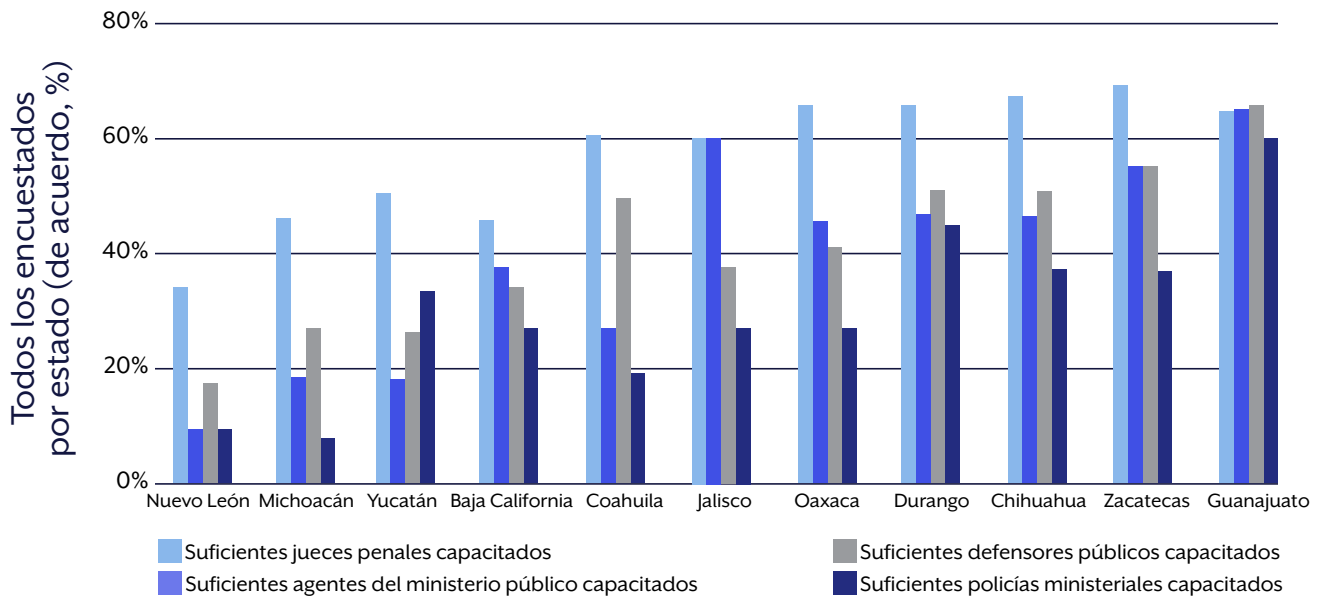
# IMPLEMENTACIÓN DEL NSJP

## Coordinación, capacitación y capacidad institucional

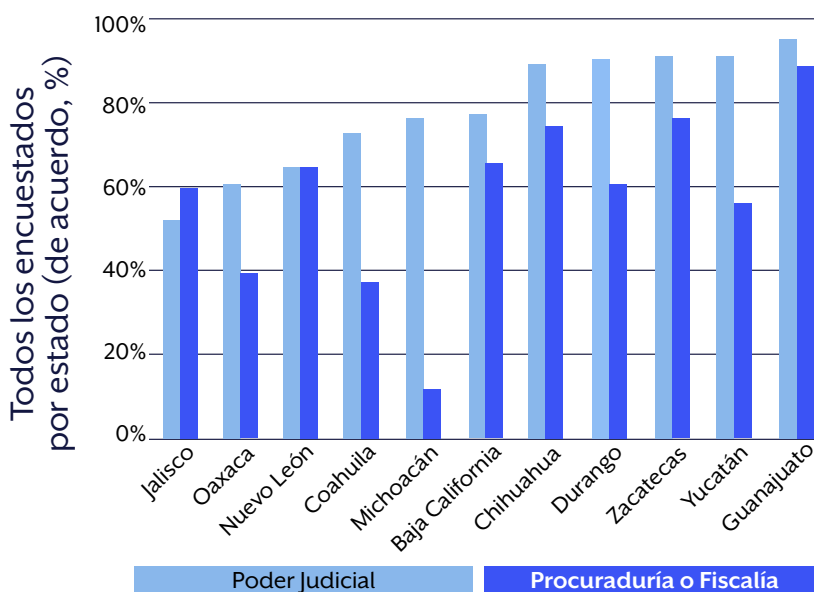
¿Considera estar preparado para operar en el NSJP?



Capacidad para atender todos los casos dentro del NSJP  
"Su entidad federativa cuenta con..."



Las instituciones en su entidad federativa cuentan con infraestructura adecuada para operar en el NSJP



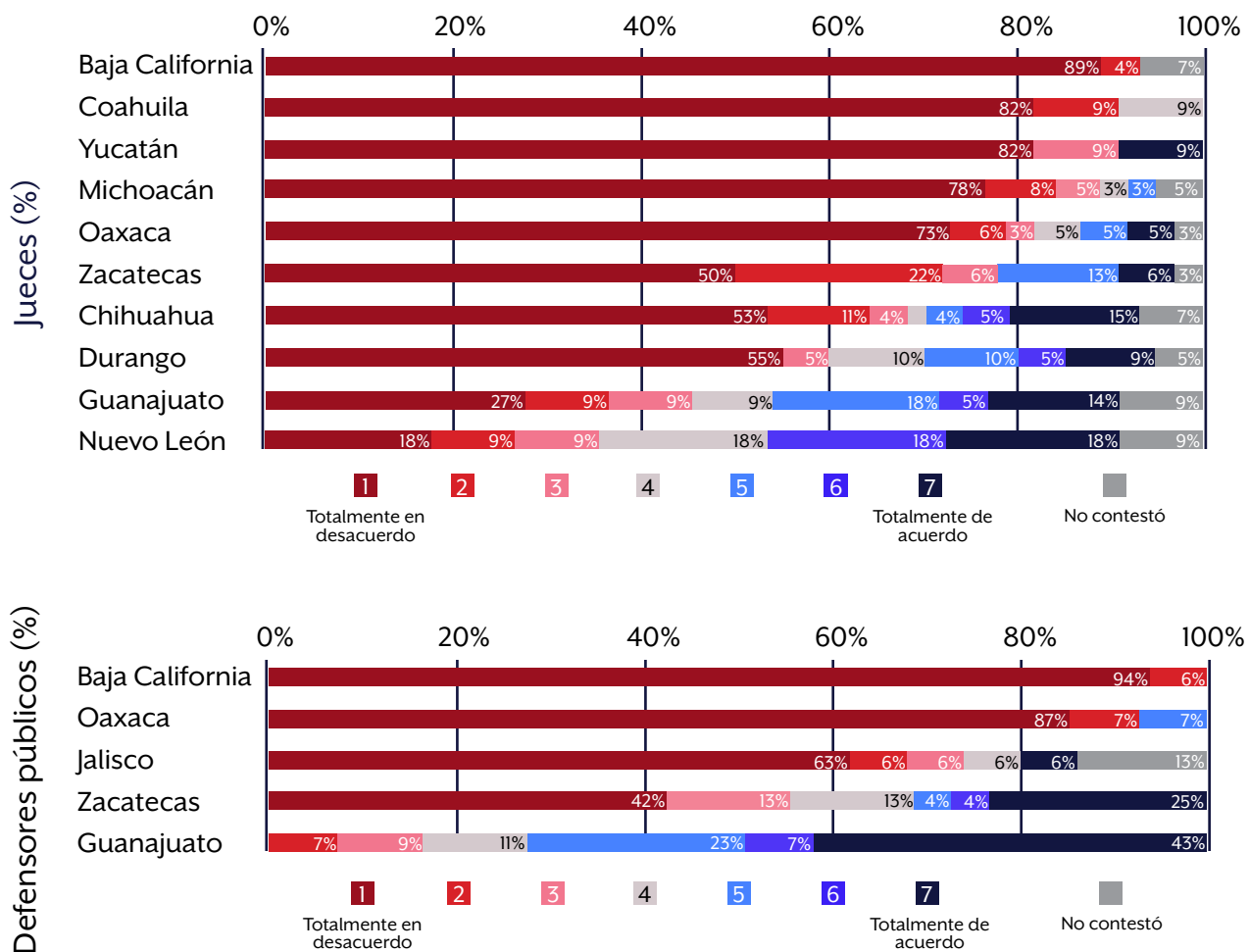
» El 71% de encuestados opinaron que su entidad federativa cuenta con **suficientes jueces penales capacitados** para atender todos los casos dentro del NSJP, mientras que sólo 58% opinaron contar con **suficientes agentes del ministerio público** y 59% con **suficientes defensores públicos**. Cabe mencionar que hubo un considerable nivel de variación a nivel estatal. Por ejemplo, sólo 36% de jueces en Nuevo León opinaron contar con suficientes jueces capacitados, en comparación con el 88% de jueces en Zacatecas. También en Nuevo León hubo muy pocos jueces (9%) que consideran que su estado cuenta con suficientes agentes del ministerio público, en contraste con 66% de jueces en Zacatecas.

# EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LA PRÁCTICA

## Datos destacados sobre la defensa jurídica, derechos de los imputados, análisis de pruebas y salidas alternativas

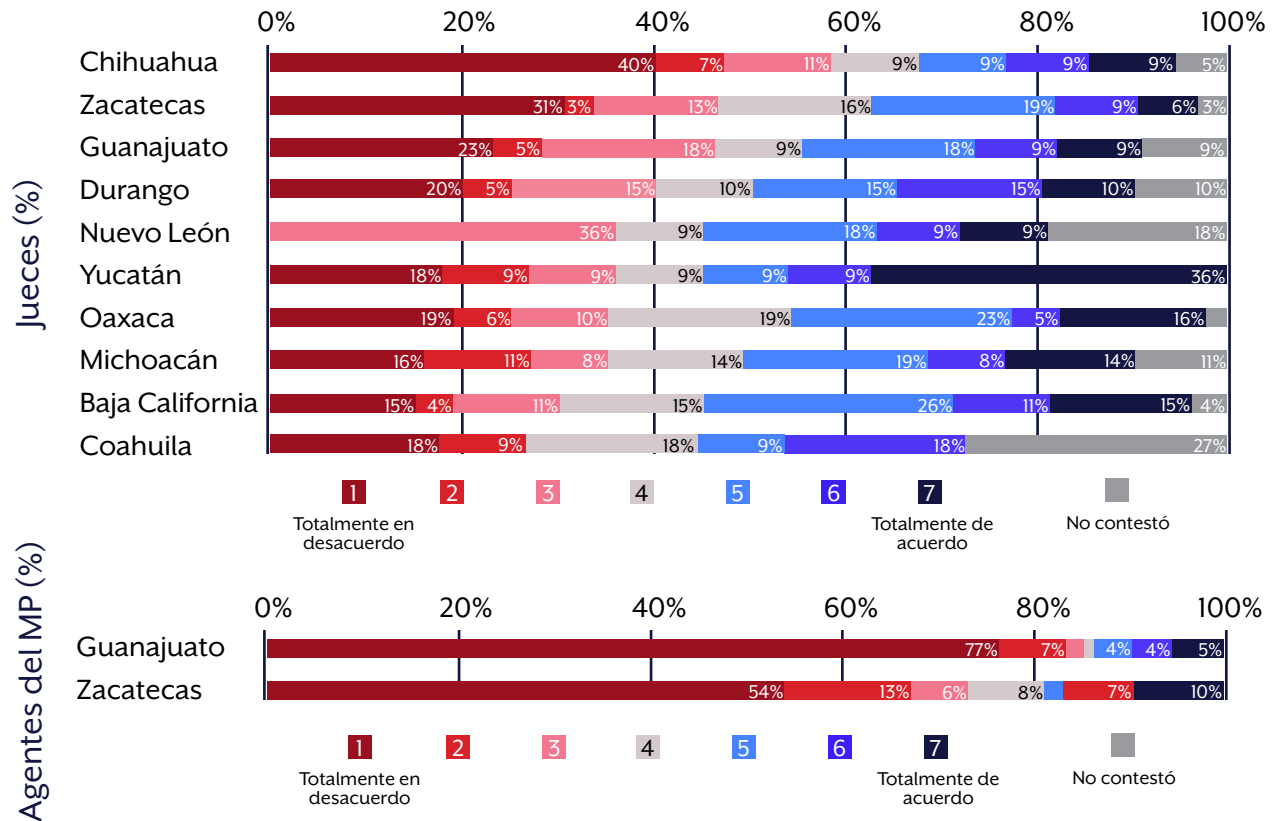
La mayoría de los encuestados opina que los defensores públicos prestan un **adecuado servicio de asesoría y defensa jurídica** (66% de los jueces, 86% de los agentes del ministerio público y 96% de los defensores públicos). La opinión de los jueces se mantuvo consistente con los resultados de 2010, en donde un 63% de los jueces expresó una opinión positiva sobre el servicio de asesoría que prestan los defensores públicos. Por otra parte, los resultados revelaron que un porcentaje muy bajo de encuestados (15% de los jueces, 40% de los agentes del ministerio público y 40% de los defensores públicos) opina que los **defensores públicos cuentan con peritos o investigadores** (o fondos para contratarlos), cuando estos son necesarios para conducir adecuadamente la defensa. De nuevo, la opinión de los jueces se mantuvo consistente con los resultados de 2010, en los que el 16% de los jueces expresó algún nivel de acuerdo, sin embargo, en Baja California y Coahuila, ningún juez consideró que los defensores cuentan con este servicio. »

Los defensores públicos cuentan con peritos o investigadores cuando estos son necesarios para conducir adecuadamente la defensa





El ministerio público deja en las víctimas u ofendidos la responsabilidad de investigar o de aportar pruebas



» Un mayor porcentaje de jueces y defensores públicos (39% y 42% respectivamente) que de agentes del ministerio público (15%) considera que **el ministerio público deja en las víctimas y ofendidos la responsabilidad de investigar o de aportar pruebas**. Esto representa un incremento desde el 2010, cuando menos jueces (29%) y defensores (21%) expresaron una opinión similar. Además, una proporción significativa de jueces (45%) y de defensores (50%) y una proporción modesta de agentes (21%) opina que **el ministerio público justifica las detenciones ilegales de la policía ministerial o investigadora**. En Guanajuato y Zacatecas, donde se encuestaron a los operadores en las tres funciones, 50% de defensores públicos (en ambos estados) opinaron que el ministerio público justifica las detenciones ilegales de la policía ministerial, en contraste con 20% de los agentes en Guanajuato y 23% en Zacatecas. »

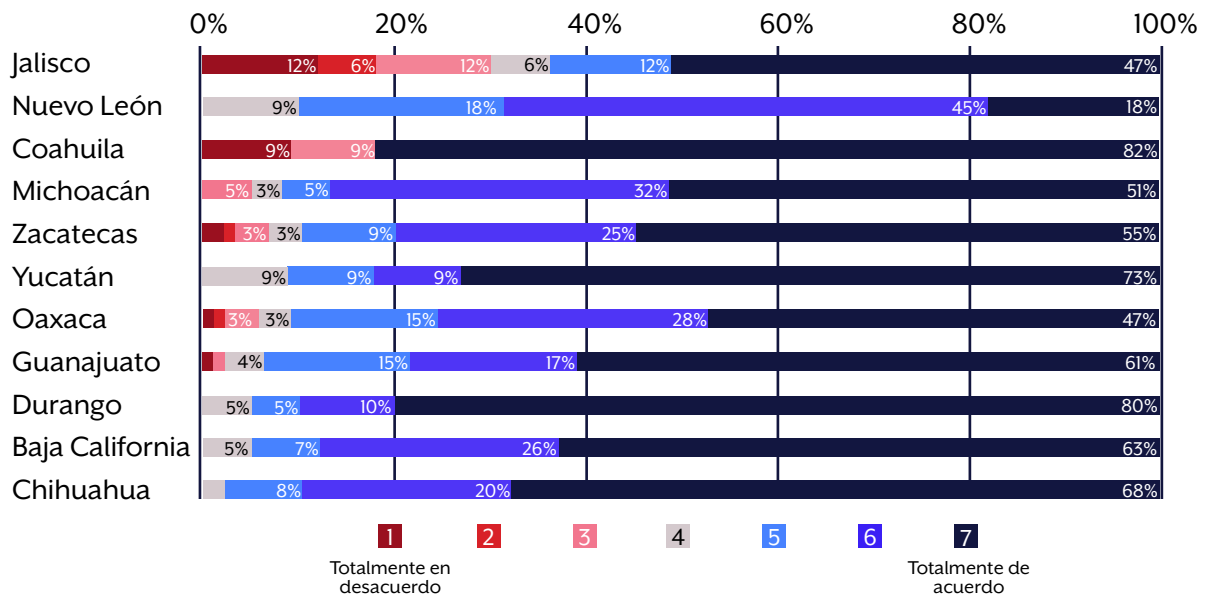
» Estas percepciones confirman que aún existen dudas sobre la investigación que desarrolla el ministerio público, y su incapacidad para preparar los casos para su litigio, donde deja a terceras partes el recabar las pruebas necesarias. Esto podría apuntar tanto a una falta de preparación por parte de los agentes, así como a la falta de personal de apoyo y a un alto número de casos que se judicializan, por lo que no existe la suficiente capacidad operacional para atender todos y cada uno de los casos. También, el hecho de que se sigan justificando detenciones ilegales por parte de la policía ministerial podría indicar que continúa la tendencia de recabar pruebas ilegales (incluso obtenidas bajo tortura) las cuales deberán ser desechadas por los jueces, absolviendo a los procesados, generando así una mayor percepción de que los jueces “dejan libres a los delincuentes.” »

# EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LA PRÁCTICA

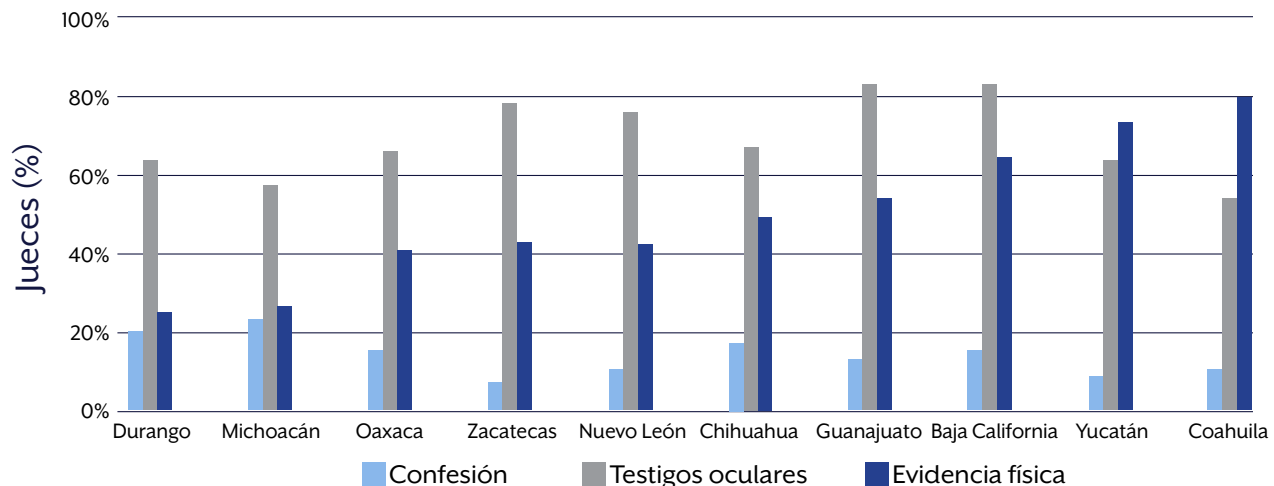
## Datos destacados sobre la defensa jurídica, derechos de los imputados, análisis de pruebas y salidas alternativas

» La gran mayoría de encuestados en las tres funciones opinan que **los jueces estudian a fondo los casos y hacen un análisis adecuado de los medios de prueba** (94% de jueces, 91% de agentes del ministerio público y 82% de defensores públicos), aunque es de resaltar que, entre los defensores públicos en el estado de Jalisco, sólo el 63% expresaron acuerdo con dicha afirmación. Conforme a los participantes, los **testigos oculares** son el **tipo de prueba que se presenta con mayor frecuencia en juicio**. En una escala del uno al siete, donde uno significa "casi nunca" y siete significa "muy frecuente," 68% de encuestados respondieron que, en juicio, los testigos oculares se presentan muy frecuentemente (siete en la escala). La **evidencia física** recibió el segundo lugar con 53% y las **confesiones** el tercer lugar con sólo 13%. La respuesta varió de manera significativa a nivel estatal. Por ejemplo, sólo el 25% de los jueces en Durango respondieron que la evidencia física se presenta muy frecuentemente, en comparación con 82% de los jueces en Coahuila. »

Los jueces estudian a fondo los casos y hacen un análisis adecuado de los medios de prueba (todos los encuestados, %)

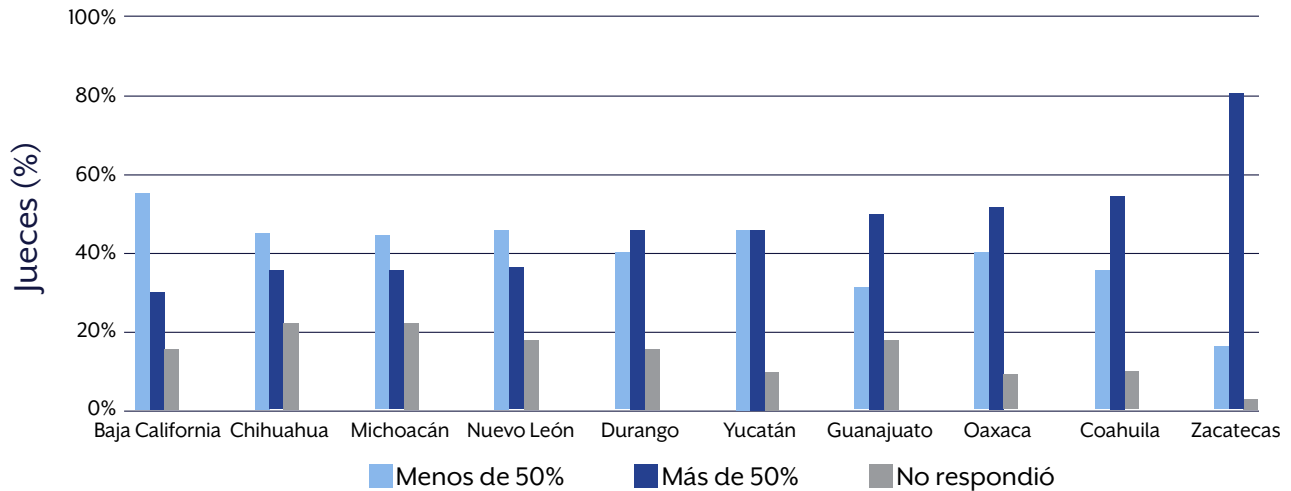


### Pruebas que se presentan con mucha frecuencia en juicio \*



\* Porcentaje de jueces que, en una escala del uno al siete, donde uno significa "casi nunca" y siete significa "muy frecuente," respondieron siete, es decir, que ese tipo de prueba se presenta muy frecuentemente en juicio.

Porcentaje de casos en materia penal que se resuelven por salidas alternativas



» El hecho de que los testigos oculares se sigan usando como una de las pruebas más frecuentes por encima de cualquier evidencia física, sugiere que aún no se han erradicado las inercias del sistema tradicional, donde los testimonios sin ningún otro tipo de evidencia que corroborara los dichos de los testigos oculares, eran suficientes para lograr sentencias condenatorias. »

» Los medios de **justicia alternativa** recibieron opiniones positivas de parte de las tres funciones. El 90% de los encuestados considera que la justicia alternativa **ha dado celeridad a la reparación del daño**. Por otro lado, aproximadamente tres cuartas partes de los jueces y de los agentes del ministerio público (76% y 73% respectivamente) y el 93% de defensores públicos opinan que **los defensores públicos participan activamente en el proceso de justicia alternativa**. El 74% de los jueces, 98% de los agentes del ministerio público y 85% de los defensores públicos, a su vez, opinan que **los agentes del ministerio público fomentan el uso de vías alternativas de solución de controversias**, mientras que casi todos los operadores encuestados (94%) consideran que los jueces fomentan el uso de vías alternativas de solución de controversias. La frecuencia con que los casos en materia penal se resuelven por salidas alternativas varió por estado. En Zacatecas 81% de los jueces encuestados estimaron que más del 50% de casos se resuelven por salidas alternativas, en contraste con sólo 30% en Baja California.

» **50%** de los **defensores públicos** considera que **hacen falta peritos o investigadores** para conducir adecuadamente la defensa.

» **43%** de **jueces** opina que la **policía ministerial** realiza con frecuencia **detenciones ilegales**.

» **22%** de **agentes del ministerio público** opina que la **policía ministerial** asume responsabilidad de la investigación **desatendiendo al ministerio público**.

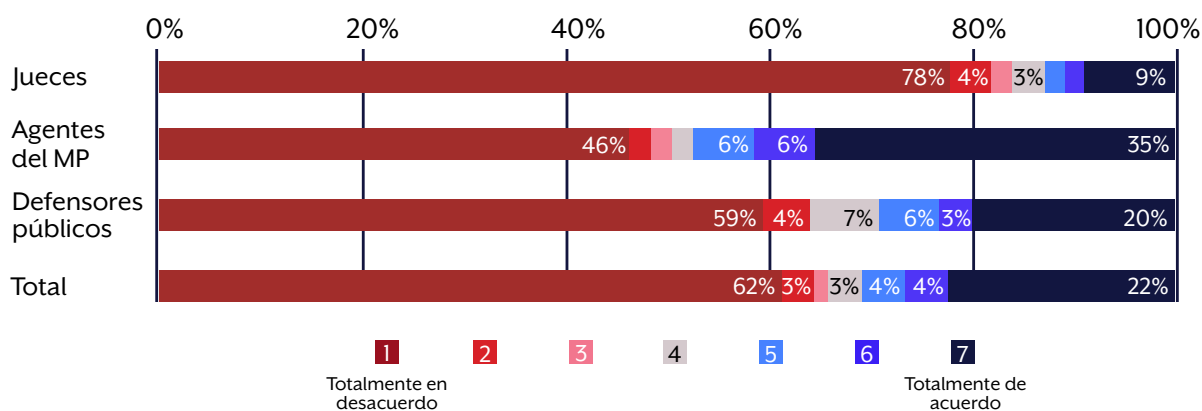
# CRIMEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

## Percepciones sobre el crimen, el debido proceso y la confianza en las autoridades

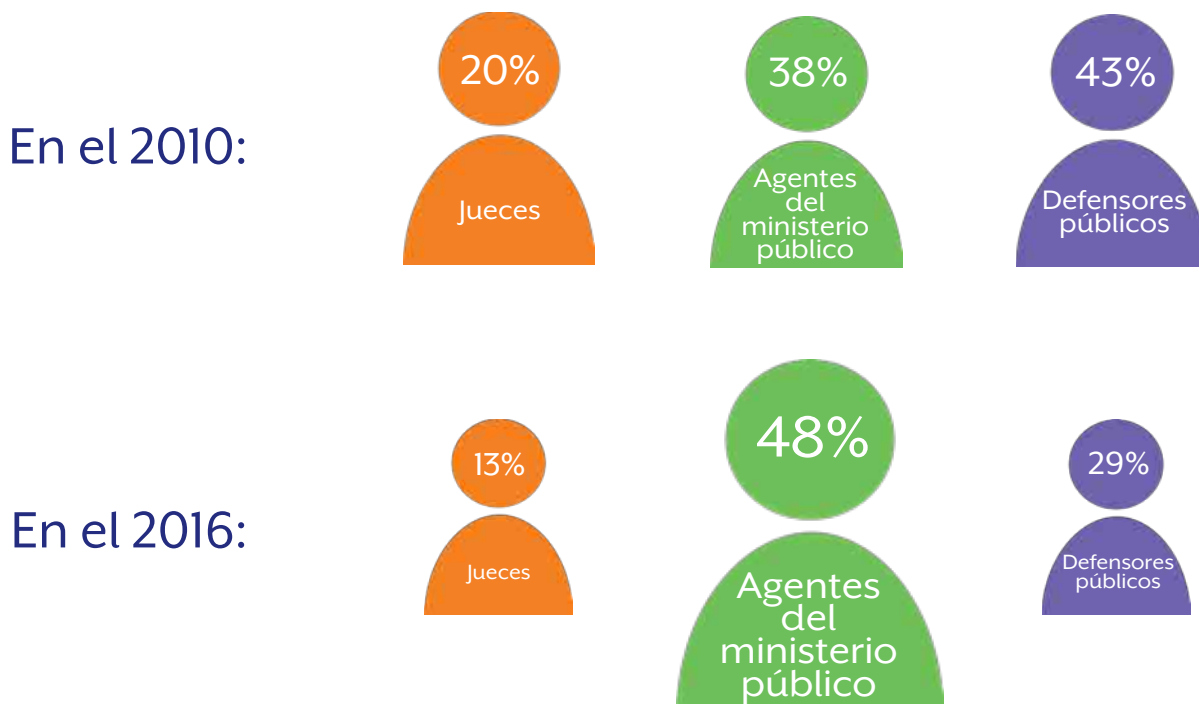
Según 21% de los jueces, 40% de los agentes del ministerio público y 24% de los defensores públicos, **el NSJP favorece a los delincuentes en perjuicio de las víctimas**. Además, 10% de los jueces, 29% de los agentes del ministerio público y 20% de los defensores públicos opina que **los derechos humanos obstaculizan la justicia para las víctimas**. Más aún, casi la mitad (48%) de agentes del ministerio público y una tercera parte de los defensores públicos (29%) considera que en ocasiones las autoridades pueden **operar al margen de la ley para poder investigar y sancionar a los responsables de delitos** (en comparación con sólo el 13% de los jueces). Sin embargo, más de la mitad de los jueces y los defensores públicos (59% y 62% respectivamente) considera preferible que de vez en cuando se libere a un culpable, con tal de que **nunca se condene a un inocente**, es decir, favorecen la inocencia por encima de algunos casos de impunidad. Sin embargo, resulta preocupante que más de la mitad (51%) de los agentes del ministerio público expresaron una opinión contraria, es decir, prefieren que nunca se libere a un culpable, aun cuando esto resulte en la condena de algún inocente. »

» Las opiniones que aquí se muestran, contradicen otras en donde se consideran positivas la presunción de inocencia y el buen funcionamiento del nuevo sistema. Es decir, existen opiniones progresistas en lo abstracto, pero aún existen criterios conservadores en lo concreto. Ahora bien, respecto a las opiniones a favor de operar al margen de la ley para poder capturar delincuentes, si bien éstas disminuyeron considerablemente de 2010 al 2016 entre los jueces (disminución del 38%) y defensores públicos (disminución del 32%), en el 2016 éstas se mantuvieron altas entre los agentes del ministerio público, aunque la comparabilidad es limitada (los agentes del ministerio público perteneces a estados distintos en cada una de las encuestas). »

"En ocasiones, para poder investigar y sancionar a los responsables de delitos, las autoridades pueden operar al margen de la ley" (%)

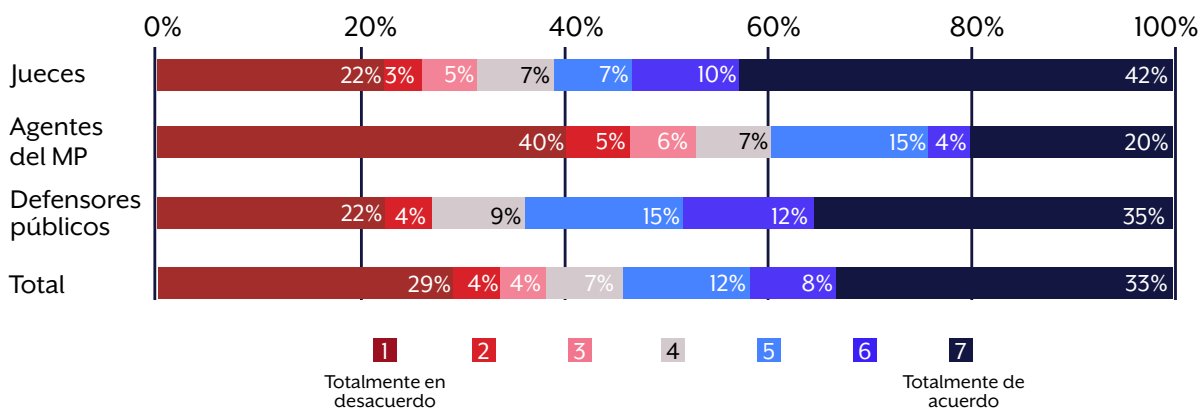


Operadores que opinan que para poder capturar delincuentes las autoridades pueden operar al margen de la ley (%)



\* La comparación de las opiniones expresadas por los agentes de ministerio público en el 2010 con las del 2016 resulta algo problemática, ya que los encuestados representaron distintos estados en cada una de las encuestas. En el estudio Justiciabarómetro 2010, los agentes del ministerio público representaron los estados de Baja California, Nuevo León y Oaxaca.

"Es preferible que nunca se condene un inocente, aún cuando eso signifique que de vez en cuando se libere un culpable" (%)



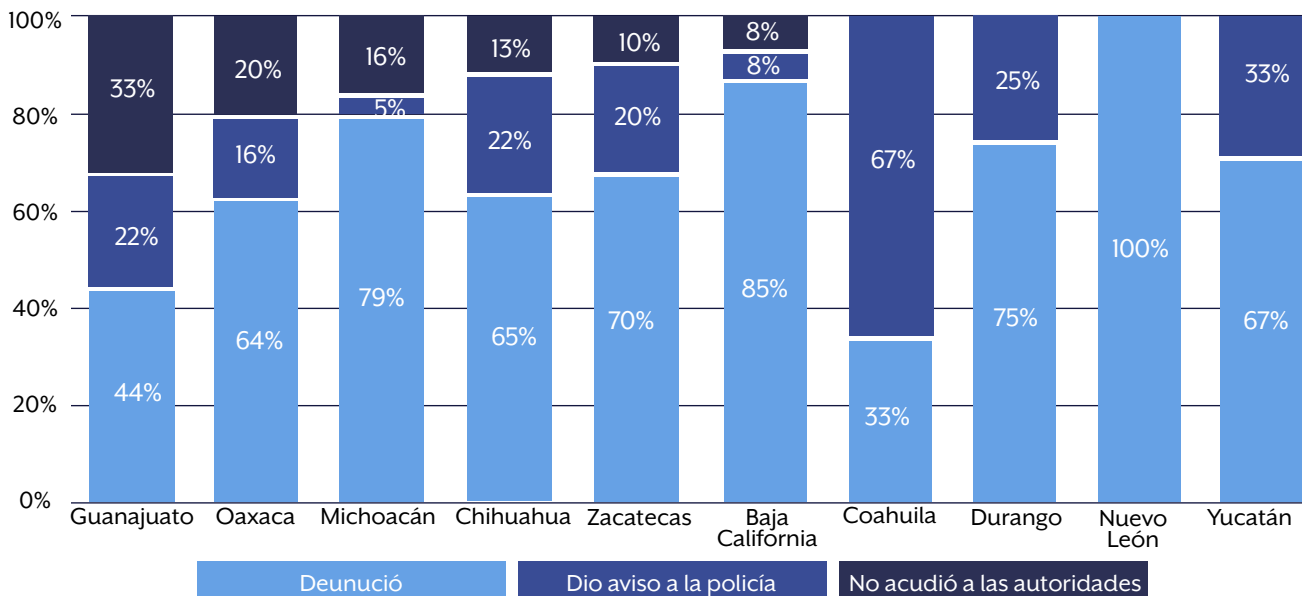
# CRIMEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

## Percepciones sobre el crimen, el debido proceso y la confianza en las autoridades

» El 36% de los operadores encuestados reportaron que ellos o alguien de su familia han sido **víctimas de algún delito** en el último año. De los encuestados que afirmaron esto, el 20% reconoció no haber acudido a las autoridades. También entre ellos, el porcentaje de encuestados que **denunció o acudió a la policía** varió por función: 86% de los jueces, 78% de los agentes del ministerio público y 66% de los defensores públicos. La principal razón por la cual no se acudió a las autoridades en estos casos fue la **falta de interés** (23%), seguida por la **desconfianza en las autoridades** (17%) y la **falta de tiempo** (15%). El porcentaje de jueces que no acudió a las autoridades después de ser víctima de un delito también varió por estado. Por ejemplo, en Coahuila, Durango, Nuevo León y Yucatán todos los jueces reportaron haber acudido a las autoridades, mientras que, en Guanajuato el 33% optó por no hacerlo. »



Acción tomada por jueces que fueron víctimas de algún delito (%)

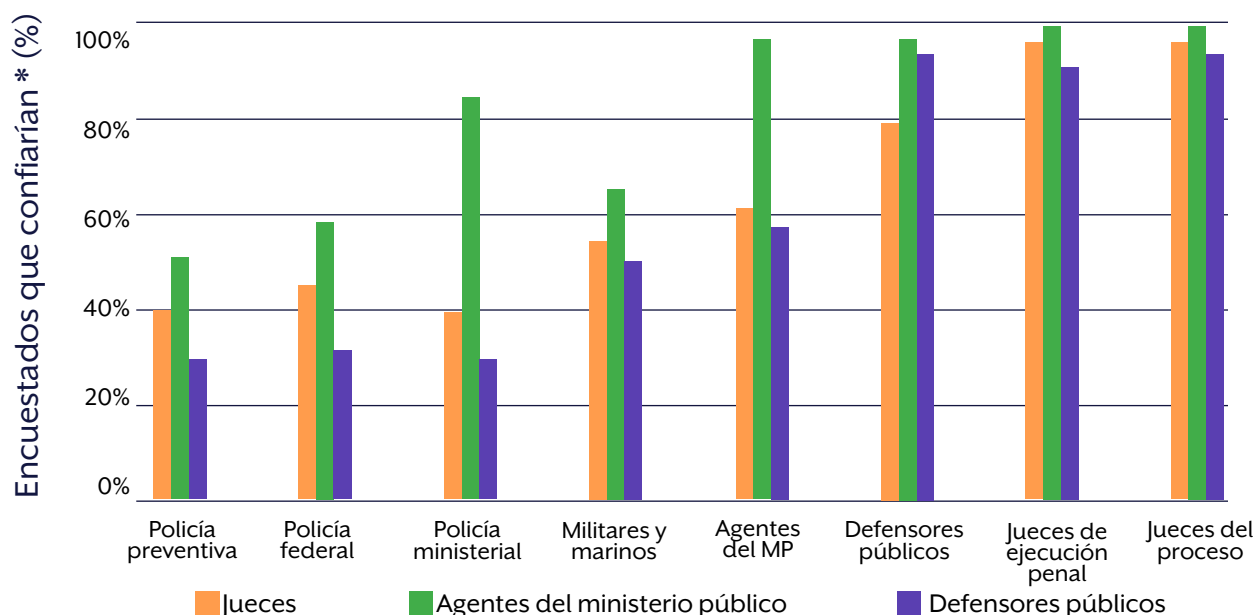


» Este indicador muestra que la falta en la cultura de la denuncia no es exclusiva de la ciudadanía, y que incluso los mismos operadores, aunque en una proporción menor, no acuden a las autoridades cuando ellos son víctimas de algún delito. Aunque las razones son variadas, esto puede apuntar a una desconfianza de que el sistema de justicia como tal atenderá sus necesidades como víctimas del delito. »

» Los encuestados reportaron diferentes niveles de confianza en distintas autoridades. Se les preguntó qué tanto que tanto **confiarían en que sus derechos fueran respetados** por diferentes actores, incluyendo la policía preventiva, federal y ministerial, los agentes del ministerio público, defensores públicos, jueces del proceso y de ejecución penal, militares y marinos, en el caso de que ellos o alguien de su familia fueran detenidos bajo sospecha de haber cometido un delito. En ese contexto, los participantes percibieron a los jueces del proceso y de ejecución penal como los más confiables (96% de los encuestados confiaría en ellos). En general, los agentes de ministerio público fueron los operadores que mostraron mayor confianza en las distintas autoridades, por ejemplo, el 84% confiaría en los policías ministeriales, en comparación con sólo el 39% de los jueces y el 28% de los defensores públicos. »

» Como se mencionó anteriormente, las distintas policías recibieron menores niveles de confianza por parte de los funcionarios encuestados. Entre ellos mismos los niveles de confianza fueron generalmente altos, siendo los agentes del ministerio público aquellos menos confiables entre los encuestados. Sin embargo, llama la atención cómo los miembros de las fuerzas armadas apenas alcanzaron un promedio de 50% de confianza, fenómeno que ha venido ocurriendo conforme las fuerzas castrenses han estado más y más involucradas en labores de seguridad pública. En general, esto muestra que se debe trabajar en restaurar la confianza sobre todo en aquellos funcionarios que son los responsables de la seguridad pública, quienes son más propensos a violar los derechos de los ciudadanos y quienes tienen una responsabilidad mayor dentro del nuevo sistema de justicia.

Si usted o algún familiar o conocido fuera detenido bajo sospecha de haber cometido un delito, ¿Qué tanto confiaría en que sus derechos fueran respetados por...



\* Porcentaje de operadores que, en una escala del uno al siete, donde uno significa "desconfiaría totalmente" y siete significa "confiaría totalmente," repondieron cinco, seis y siete, es decir, mantienen un nivel de confianza en esas autoridades.



# CONCLUSIONES

## Hallazgos principales y observaciones finales

El estudio *Justiciabarómetro 2016* ofrece una mirada profunda al interior del sector judicial mexicano, y particularmente a la administración de la justicia penal. La encuesta ofrece “una foto instantánea” de los perfiles y las perspectivas de los jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos en un momento crítico en la historia de México, que puede servir—los autores esperan—como un punto de referencia para futuros estudios que evalúen los desafíos y los avances de estos esfuerzos. Los operadores del sector judicial que participaron en este estudio han aportado sus puntos de vista y sus evaluaciones sobre una amplia gama de cuestiones, desde su desarrollo profesional hasta las condiciones laborales, y de sus preocupaciones y esperanzas para el futuro estado de la justicia en México. Los participantes demostraron un compromiso considerable con el ejercicio, contestando más de 140 preguntas con casi el doble de la tasa de respuesta de la primera edición del estudio.

Si bien existe una gran cantidad de información disponible sobre las instituciones y los resultados del sector judicial (por ejemplo, los presupuestos, cifras de personal, tasas de delincuencia, etc.) y sobre las opiniones del público en relación con el sector judicial (por ejemplo, encuestas de victimización), hacen falta estudios sobre cómo se ven los operadores del sector judicial y el sistema en el que operan.<sup>2</sup> Realizar tales estudios es difícil por una serie de razones, entre ellas el que históricamente y por su naturaleza el sector judicial es un área muy hermética del gobierno. Como resultado, sabemos sorprendentemente poco sobre aquellos actores que son centrales para el funcionamiento del propio sistema judicial. Los jueces, en particular, son criaturas naturalmente evasivas, de las cuales se sabe poco. Sin embargo, debido a que los jueces desempeñarán un papel central en el nuevo sistema de justicia penal de México, es especialmente importante examinar de cerca sus opiniones y experiencias al trabajar dentro de este nuevo marco.

Los pocos estudios que analizan las percepciones y actitudes de los jueces tienden a basarse principalmente en el análisis cualitativo, apoyándose en entrevistas con pequeños grupos de individuos, en lugar de encuestas sistemáticas con indicadores cuantificables obtenidos de una gran muestra de la población total. En parte, esto se debe a que los grandes proyectos de encuesta de esta naturaleza son extremadamente laboriosos, tienen muchas consideraciones técnicas, y consumen mucho tiempo. Estos estudios requieren un compromiso sustancial a largo plazo de recursos que sólo es posible con una financiación amplia y un alto grado de organización. Además, la realización de un estudio a largo plazo que compara las actitudes del sector judicial a lo largo de varios años requiere un grado de capacidad institucional y un compromiso que es difícil de lograr y mantener. Así, el estudio *Justiciabarómetro 2016* refleja la culminación de muchas circunstancias afortunadas —y el generoso apoyo de donadores actuales y previos como la [Fundación MacArthur](#), [Tinker Foundation](#), [Open Society Foundations](#) y [Hewlett Foundation](#)—que han hecho posible un esfuerzo sostenido para monitorear la administración de justicia en México.

La oportunidad de este estudio también es fortuita. En el 2008, el Congreso mexicano aprobó un paquete de reformas destinadas a mejorar dramáticamente la administración de justicia mediante la adopción de un nuevo modelo oral y adversarial de procedimiento penal que también se basa en gran medida en los

---

<sup>2</sup> Al respecto nos gustaría mencionar varios estudios importantes recientes: Causa en Común, *¿Qué piensa la policía? 2014*. <http://causaencomun.org.mx/documentos/encuesta-piensa-la-policia/>; Matthew C. Ingram, *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*, (Cambridge University Press, 2016); Gustavo Fondevila, Máximo Langer, Marcelo Bergman, Carlos Vilalta y Alberto Mejía, *¿Cómo se juzga en el Estado de México?* Mexico, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México Evalúa, Centro de Análisis y Políticas Públicas, A.C., 2016, [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/10/Como\\_Juzga\\_Edomex.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/10/Como_Juzga_Edomex.pdf).

mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). Debido a la enormidad del cambio, el Congreso de México ordenó un periodo de ocho años para la implementación de las reformas. Con el objetivo de proveer un punto de referencia para evaluar el progreso de estas reformas, *Justice in Mexico* realizó su primera encuesta Justiciabarómetro de jueces, agentes del ministerio público, defensores públicos en el 2010. La encuesta *Justiciabarómetro 2016* se administró en los últimos meses de implementación, proporcionando un segundo punto de vista desde dónde evaluar cómo las experiencias y opiniones de estos actores han cambiado durante la transición.

Así que, lo que vemos más claramente en los resultados de *Justiciabarómetro 2016* son indicadores de un sistema en transición. Nuestros resultados muestran que muchas cosas han cambiado desde los primeros días de la reforma. Uno de los hallazgos más notables es la percepción disminuida entre los jueces de que el viejo sistema estaba funcionando bien y el crecimiento en el apoyo judicial para la reforma. En el 2010, el 59% de los jueces consideró que el sistema tradicional de México era "eficaz y eficiente", mientras que en retrospectiva esta opinión disminuyó considerablemente, hasta menos del 52% en el 2016. Al mismo tiempo, mientras que sólo el 76% de los jueces aprobó la transición al modelo oral adversarial en el 2010, casi todos los jueces—93%—aprobaron el nuevo modelo en el 2016.<sup>3</sup> Gran parte de este cambio es probablemente atribuible al enorme cambio de personal que identificamos en la corte, dado que uno de cada cuatro jueces en esta encuesta sólo ha desempeñado su posición actual por menos de dos años. Estos nuevos jueces parecen ser más receptivos o adaptables con respecto a las reformas.

Estos hallazgos deben considerarse tomando en cuenta los retos y asuntos que persisten, incluyendo muchos identificados por los participantes en esta encuesta, así como por otros estudios recientes sobre la reforma de la justicia penal en México. Basándose en estos hallazgos y el cuidadoso monitoreo del proceso de reforma judicial en México, los autores sugieren cinco áreas específicas para el mejoramiento continuo del sistema de justicia penal mexicano.

## A. La profesionalización del sector judicial

Los principales promotores de las mejoras a la justicia y al sistema judicial son los que operan el sistema: jueces, agentes del ministerio público, defensores públicos, policía, personal técnico y otros operadores del sistema de justicia penal. El nuevo sistema está diseñado para desafiar a estos actores mediante la introducción de nuevos controles y contrapesos, y la calibración de intereses. Sin medidas y recursos dedicados al aumento de su capacidad profesional, no podrán resistir la prueba. Específicamente, será importante asegurar que los jueces, los agentes del ministerio público y los defensores públicos sigan recibiendo la capacitación necesaria para desempeñar sus nuevas funciones en el sistema de justicia penal. Además, la encuesta *Justiciabarómetro 2016* revela que una gran mayoría de operadores del sector judicial en la mayoría de los estados consideran que los defensores públicos, en particular, no cuentan con los recursos y el apoyo de investigación necesarios para hacer su trabajo.

---

<sup>3</sup> Vale la pena señalar que el nivel de apoyo al nuevo sistema fue aún más alto entre los defensores públicos (96%) y sorprendentemente entre los agentes del ministerio público (98%). Resulta notable que en el 2016 una mayor proporción de agentes del ministerio público (61%) haya evaluado el sistema tradicional como "eficaz y eficiente" en comparación con en el 2010 (44%). Sin embargo, se debe recalcar que la muestra de agentes del ministerio público, por proceder únicamente de dos estados, no es tan comparable como la de los jueces que participaron en la encuesta.

# CONCLUSIONES

## Hallazgos principales y observaciones finales

A medida que el apoyo financiero federal e internacional para esa capacitación disminuya con el tiempo, las facultades de derecho y los colegios de abogados deberán asumir una mayor responsabilidad en la capacitación del sector judicial. Los gobiernos a nivel federal y estatal pueden ayudar a promover la profesionalización de todo el sector judicial mediante la canalización de recursos a universidades y colegios de abogados para revisar sus planes de estudio y crear programas especiales con el fin de que los profesionales jurídicos adquieran la formación y la educación necesarias para operar dentro del sistema oral adversarial. Por ejemplo, el gobierno mexicano podría dirigir fondos para establecer un sistema de programas universitarios acreditados que cubran los aspectos relevantes de la litigación oral adversarial y ofrezca becas públicas para apoyar a los profesionistas y estudiantes que participan en dichos programas.

Además, dada la creciente importancia de los títulos de posgrado entre los jueces mexicanos (de 66% en 2010 a 77% en 2016), el Congreso mexicano o las legislaturas estatales podrían proveer becas a los abogados para obtener capacitación de posgrado en países que ya usan el sistema oral adversarial (algo que menos del 1% de los encuestados en nuestra encuesta había hecho). En sus esfuerzos por profesionalizar el sector judicial, el gobierno federal también debe tratar de promover oportunidades para el desarrollo profesional de las mujeres abogadas y jueces, dada la significativa brecha de género encontrada en la mayoría de los estados encuestados (así como las preocupaciones expresadas sobre el acoso sexual en el poder judicial de algunos estados, como Coahuila, Nuevo León y Oaxaca).

Otra posibilidad sería que el Congreso de México ordene que todos los jueces, agentes del ministerio público y defensores públicos deban obtener una capacitación específica para ejercer Derecho bajo el nuevo sistema, o un número específico de horas de educación continua cada año. Alternativamente, en vez de la intervención gubernamental, sería preferible que los colegios de abogados establecieran tales requisitos para sus miembros como un medio para elevar gradualmente los estándares para la práctica profesional. De hecho, la autoayuda y la autorregulación pueden necesariamente ser la única opción, ya que el gobierno federal mexicano ha optado por disolver la agencia que ha sido responsable de coordinar y supervisar el proceso de implementación de la reforma desde el 2008: la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, también conocida como SETEC).

### **B. La institucionalización del cambio**

Si bien se cumplió con la fecha límite del 18 de junio del 2016 para la implementación del nuevo sistema de justicia penal de México, sin duda se requerirán nuevas mejoras y muchos años más para consolidarlo. Hay muchos retos técnicos que deben ser abordados para asegurar el buen funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal de México. Los expertos que informaron esta encuesta apuntan a preguntas específicas no resueltas, tales como: de qué manera el nuevo sistema tratará apelaciones y amparos. Considérese, por ejemplo, el desafío técnico de observar innumerables horas de testimonios grabados en video de los procedimientos orales para revisar las pruebas en apelación. También puede haber problemas persistentes del viejo sistema que asumen un nuevo giro bajo el sistema actual, tal como el uso, por parte de los agentes del ministerio público corruptos, de la negociación de sentencias para “vender” penas reducidas a cambio de sobornos.

Debido a que el Presidente Peña Nieto introdujo un código nacional uniforme de procedimientos penales, hacer los cambios y modificaciones necesarios para hacer frente a tales desafíos puede requerir un nivel de consenso político a nivel federal que posiblemente no existirá cuando sea necesario. Por esta razón, el Congreso mexicano debe actuar lo más pronto posible para establecer un nuevo plazo para una revisión

integral del Código Nacional de Procedimientos Penales, momento en el cual los juristas y legisladores deberán trabajar juntos para hacer revisiones y modificaciones que aborden los problemas de implementación o desempeño a nivel nacional y estatal. Dicho plazo se prolongaría por diferentes periodos de gobierno y obligaría a las autoridades a nivel federal y estatal a revisar la posibilidad de cambios constitucionales necesarios para consolidar las reformas.

## C. Monitoreo del desempeño del sistema judicial

Estudios como éste ilustran la necesidad de información y análisis que sólo es posible a través de un constante monitoreo y evaluación de los cambios en el sector judicial. Tal monitoreo y evaluación permite identificar y abogar por los cambios políticos y administrativos necesarios para lograr una administración justa y efectiva. En este sentido, los funcionarios gubernamentales, los profesionales del sistema judicial y la sociedad civil deberán colaborar en la provisión y análisis de la información necesaria para asegurar que el sistema de justicia penal siga mejorando. En los Estados Unidos, por ejemplo, la ola de avances en el sector de la justicia penal en los años sesenta a raíz del reconocimiento de una serie de garantías—como las reconocidas en el caso *Miranda v. Arizona*—fueron seguidas por legislación y financiamiento federal para continuar el monitoreo y mejora del funcionamiento del sistema judicial a través de la Oficina de Estadísticas de Justicia, el Instituto Nacional de Justicia y otros organismos gubernamentales.

Al mismo tiempo, los años 50 y los años 60 trajeron esfuerzos importantes de los abogados para establecer estándares profesionales para la práctica y la ética, incluyendo la introducción de los exámenes obligatorios de la “barra” y de la educación continua para los abogados. Es posible que estos pasos específicos no sean los correctos para México hoy en día, pero ilustran el tipo de medidas que podrían considerarse para reforzar el nuevo modelo de justicia penal. Las agencias gubernamentales mexicanas—como el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) de la Procuraduría General de la República (PGR)—deberían ser alentadas a generar y difundir indicadores del desempeño del sistema judicial y a otorgar subsidios a universidades, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales e investigadores individuales que pueden ayudar en la evaluación y análisis del sistema de justicia penal.

Uno de los principales problemas que debe examinarse con mayor atención es la corrupción y el abuso de poder. En 2016, cuatro de cada cinco jueces dijeron que la adopción por parte de México de procedimientos orales adversariales ayudarán a reducir la corrupción, presuntamente debido a la mayor transparencia y los controles y equilibrios introducidos bajo el nuevo sistema. Sin embargo, el 43% de los jueces también indican que la policía ministerial regularmente realiza detenciones ilegales.

El monitoreo y la protección contra la corrupción es un desafío importante, y hay una necesidad especial de asegurar que el nuevo sistema logre un alto grado de integridad para seguir siendo legítimo a los ojos de sus operadores, usuarios y el público en general. La encuesta *Justiciabarómetro 2016* encontró una variación significativa en los esfuerzos para prevenir y detectar la corrupción, que típicamente consiste en un “examen de confianza” que se administra antes de asumir el cargo. Se puede argumentar que este es un área que requiere un cuidado enorme y posiblemente nuevos mecanismos para prevenir la corrupción en el sector judicial. Para los agentes del ministerio público, en particular, puede resultar beneficioso pasar del uso de “exámenes de confianza” a investigaciones internas o interinstitucionales más eficaces. El monitoreo de los salarios en el sector judicial para abordar las disparidades entre estados y profesiones también ayudará a prevenir la corrupción, particularmente en estados como Coahuila y Oaxaca, donde los encuestados expresaron serias dudas sobre sus salarios actuales.

# CONCLUSIONES

## Hallazgos principales y observaciones finales

### D. Entender el vínculo entre justicia y seguridad

La mitad de los jueces (51%) que respondieron a la encuesta de 2016 expresaron la opinión de que el nuevo sistema de justicia penal ayudará a reducir la delincuencia, que es un aumento sustancial desde 2010 (cuando 42% de los jueces encuestados dijeron lo mismo). Tales expectativas necesitan ser cuidadosamente estudiadas. El nuevo sistema de justicia penal dará un papel más importante a los defensores públicos y, al hacerlo, elevará los estándares para la policía y los agentes del ministerio público. Una mejor recolección y presentación de pruebas en el tribunal sin duda significa que más criminales terminarán en una celda de la cárcel y más personas inocentes saldrán libres. Sin embargo, la reducción de la delincuencia es un fenómeno de causas múltiples que tiene mucho que ver con los patrones sociales y económicos subyacentes, tales como el acceso a un buen hogar, la educación, el empleo y un sueldo adecuado. Las reformas judiciales recientes no cambiarán el contexto socioeconómico. Además, hay otras maneras de lograr un efecto más directo e inmediato sobre los índices de delincuencia, como los aumentos repentinos de los despliegues de elementos de seguridad pública o la vigilancia policial centrada en la comunidad. Dicho esto, las corporaciones de seguridad pública que se benefician de un alto grado de educación y profesionalidad en las filas son probablemente más propensas a utilizar dichas estrategias. Por lo tanto, en la medida en que el énfasis del nuevo sistema en el debido proceso y en los derechos de los acusados fomenta una transformación a largo plazo de la policía en México, los encuestados tienen razón de ser cautelosamente optimistas de que las cosas mejorarán en el frente de seguridad.

Dicho esto, la encuesta de 2016 reveló una tendencia preocupante. Más de cuatro de cada diez de los jueces reportaron que ellos o alguien de su familia había sido víctima de un delito en el último año, lo que es ligeramente superior al índice nacional del 22% registrado en la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública, ENVIPE) reportado por el INEGI en 2015. La mayoría de los jueces que fueron victimizados denunciaron estos delitos a las autoridades, aunque cabe destacar que más de la mitad de los jueces de Guanajuato (55%) y Coahuila (67%) optaron por no hacerlo. En el pasado, las amenazas contra los jueces eran relativamente raras. Los agentes del ministerio público eran más a menudo los principales objetivos de la delincuencia organizada, dada su función principal en los procesos penales bajo el sistema tradicional de México. Sin embargo, a medida que los jueces asumen un papel más central en el nuevo sistema de justicia penal, esto puede aumentar las amenazas a la seguridad que enfrentan.

### E. Apoyo internacional permanente a la reforma judicial en México

Por último, a medida que mejore la situación de seguridad de México, los actuales esfuerzos internacionales para fortalecer el estado de derecho en México sin duda perderán el foco y cambiarán a otras prioridades. Sin embargo, será importante que las agencias gubernamentales de los Estados Unidos, las fundaciones privadas y las organizaciones financieras internacionales mantengan su compromiso de promover la reforma del sector de la justicia penal en México. Por un lado, la transformación del sistema de justicia penal mexicano será un esfuerzo a largo plazo, tal vez tomando hasta una generación completa para consolidarse. Habrá necesidad de recursos y nuevas ideas para continuar con el progreso que se ha logrado hasta ahora.

---

<sup>3</sup> El asesinato del Juez Federal Vicente Bermúdez Zacarías el 15 de octubre, 2016 no es atribuible al nuevo sistema de justicia penal, pero quizás sí ha sido percibido como una señal o mal augurio para los jueces que presiden la creciente cantidad de casos de crimen organizado que se procesan por el sistema de justicia penal. “El juez asesinado libró 15 días antes un ataque,” *La Razón*, 19 de octubre, 2016. <http://www.razon.com.mx/spip.php?article325224>.

Es probable que las inversiones en la mejora del sistema de justicia penal mexicano tengan que pasar del énfasis actual en la infraestructura, la creación de capacidad y la capacitación, a la innovación y monitoreo de las políticas para ayudar a mejorar el sistema con el tiempo. Por ejemplo, habrá una necesidad de proveer fondos para apoyar e incentivar a las organizaciones cívicas a abogar por los derechos de las víctimas, prisioneros, e incluso operadores en el sistema de justicia penal. También habrá una necesidad de apoyo y protección de los que denuncien el comportamiento ilegal por parte de los funcionarios del gobierno, incluyendo, pero no limitándose, a la representación legal o incluso al asilo político. En este sentido, el Congreso de los Estados Unidos debe continuar apoyando los esfuerzos de USAID y otros organismos gubernamentales que han contribuido a promover la causa de la reforma judicial en México. Además, las fundaciones internacionales deben trabajar para apoyar a las organizaciones sin fines de lucro que trabajan en el campo de la reforma judicial y derechos humanos, incluso después de que esto “pase de moda.”



Las reformas de los procedimientos penales de 2008 tenían por objetivo lograr un cambio importante de cómo funciona el sistema de justicia penal de México. En el 2016, casi la mitad de los agentes del ministerio público estuvo de acuerdo en que a veces es necesario "operar al margen de la ley" para investigar y castigar a los responsables de un delito, y más de una tercera parte de los encuestados dicen que es mejor que un inocente "se pudra en la cárcel" en lugar de que una persona culpable salga libre (la mayoría de los jueces y defensores públicos no están de acuerdo). A largo plazo, los proponentes creen que este sentimiento tiene que cambiar. El nuevo sistema ayudará a protegerse contra los graves problemas que actualmente prevalecen en México, como arrestos arbitrarios, prisión preventiva prolongada, confesiones forzadas, falsificación de pruebas, condena injustificada, corrupción sistemática, incluso tortura y otros abusos de los derechos humanos por parte de la policía, agentes del ministerio público y funcionarios de prisiones. Por supuesto, ninguna reforma resuelve todos los problemas, y se necesitarán esfuerzos substanciales adicionales para lograr estos beneficios potenciales. Además, a largo plazo, la transición hacia el Nuevo Sistema de Justicia Penal en México traerá, sin duda, desafíos y fracasos inesperados. México está un paso más cerca de alcanzar una sociedad más justa, pero su camino, sin duda, seguirá siendo largo, empinado y a veces sinuoso.





## Acerca de los Autores

**Nancy G. Cortés** es oficial de programa en *Justice in Mexico*, donde coordina la iniciativa de investigación Justiciabarómetro. La Mtra. Cortés recibió su doble licenciatura en Negocios-Economía Política Internacional y Español del *College of Idaho* en el 2011 y su maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Diego en el 2015. Como parte de sus estudios de posgrado, la Mtra. Cortés escribió sobre la relación entre el crimen organizado en México y el incremento del consumo de heroína en Estados Unidos; su trabajo de investigación forma parte de la publicación *Working Paper Series* del programa *Justice in Mexico*.

**Octavio Rodríguez Ferreira** es coordinador del programa *Justice in Mexico*. Es Licenciado en Derecho y Maestro en Ciencias Jurídicas por la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana en Aguascalientes, México. Cuenta con diplomas de postgrado en Derechos Humanos en la Universidad de Castilla-La Mancha, en España y en Derecho Procesal en la Universidad Panamericana. El Mtro. Rodríguez es actualmente candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Es autor y coautor de varios estudios sobre policía, reforma al sistema de justicia, derechos humanos, entre otros.

**David A. Shirk** es director de *Justice in Mexico* y profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de San Diego. El Dr. Shirk recibió su doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de California-San Diego. Fue investigador del *Woodrow Wilson International Center for Scholars* (2009-10; 2013-15) y del *Center for U.S.-Mexican Studies* (1998-99; 2001-03). Del 2003 al 2013 sirvió como director del *Trans-Border Institute* en la Universidad de San Diego. El Dr. Shirk es autor y editor de varios libros, como *Contemporary Mexican Politics* (2015) escrito en colaboración con Emily Edmonds-Poli, *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence* (2014) escrito en colaboración con Eric Olson y Duncan Wood, *La reforma judicial en México* (2015) coeditado con Octavio Rodríguez y *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Combating Organized Crime* (2010) coeditado con Eric Olson y Andrew Seele.



# Justiciabarómetro 2016

Resultados de la encuesta a jueces,  
agentes del ministerio público y  
defensores públicos