Voces del sistema acusatorio:

Avances y retos en su operación

Alfredo Ramírez Percastre

Reporte generado dentro del proyecto "**Consulta**: Opiniones sobre el desempeño, retos y avances del sistema de justicia penal acusatorio" como parte de la iniciativa Justicia en Marcha del programa *Justice in Mexico* de la Universidad de San Diego.

JUSTICE IN MEXICO
WORKING PAPER SERIES
Volume 18, Number 1
April 2021

About Justice in Mexico:
Started in 2001, Justice in Mexico (www.justiceinmexico.org) is a program dedicated to promoting analysis, informed public discourse, and policy decisions; and government, academic, and civic cooperation to improve public security, rule of law, and human rights in Mexico. Justice in Mexico advances its mission through cutting-edge, policy-focused research; public education and outreach; and direct engagement with policy makers, experts, and stakeholders. The program is presently based at the Department of Political Science and International Relations at the University of San Diego (USD), and involves university faculty, students, and volunteers from the United States and Mexico. From 2005 to 2013, the program was based at USD's Trans-Border Institute at the Joan B. Kroc School of Peace Studies, and from 2001 to 2005 it was based at the Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California-San Diego.

About this Publication:
This paper forms part of the Justice in Mexico working paper series, which includes recent works in progress on topics related to crime and security, rule of law, and human rights in Mexico. All working papers can be found on the Justice in Mexico website: www.justiceinmexico.org.

About the Author:
Alfredo Ramirez Percastre is a Mexican lawyer and specialist in Criminal Law at the National Autonomous University of Mexico (UNAM). He also has a master´s degree from the same University. As part of his professional experience, Alfredo has been a private criminal defense attorney and professor of Criminal Law at UNAM.

He has collaborated with the United Nations Office on Drugs and Crime in the monitoring and evaluation of the criminal justice system in Mexico. Since 2015, he has served as a Research Associate at the University of San Diego's Justice in Mexico program.

Acknowledgements:
The author is grateful to the University of San Diego and its Justice in Mexico-OASIS Program for the opportunity to collaborate on the *Justicia en Marcha* initiative and also to render thanks to all the participants in the survey. Special thanks to Dr. Octavio Rodríguez Ferreira for his valuable comments on this paper.

© Copyright 2020: Alfredo Ramírez Percastre and Justice in Mexico.

Justice in Mexico
Department of Political Science & International Relations
University of San Diego
5998 Alcalá Park,
San Diego, CA 92110

Disclaimer:
This paper was prepared by Alfredo Ramírez Percastre and is the original intellectual property of the author. The opinions expressed in this article are the author's own and do not necessarily reflect the view of Justice in Mexico, the University of San Diego, or any of its partner institutions.

Voces del sistema acusatorio:
Avances y retos en su operación

Alfredo Ramírez Percastre

Resumen Ejecutivo

- En 2016 *Justice in Mexico* inició el proyecto Justicia en Marcha, el cual busca generar una serie de materiales de investigación para evaluar el avance en el proceso de consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) en México. Se logró adoptar una metodología para el seguimiento cualitativo y cuantitativo del SJPA mediante las siguientes herramientas:

    - "Cifras: Indicadores sobre el desempeño del sistema de justicia penal acusatorio"
    - "Compara: Análisis comparativo de casos del sistema de justicia penal tradicional y del sistema acusatorio"
    - "Consulta: Opiniones sobre el desempeño, retos y avances del sistema de justicia penal acusatorio"

- "Consulta: Opiniones sobre el desempeño, retos y avances del sistema de justicia penal acusatorio" tiene como objetivo conocer la opinión sobre distintos aspectos del SJPA, en este sentido, la consulta explora las opiniones sobre la actuación de los operadores en las distintas etapas del proceso penal, así como, las áreas de oportunidad y los logros en la consolidación del sistema acusatorio en México.

- En agosto de 2018 se llevó a cabo el pilotaje de la "Consulta: Opiniones sobre el desempeño, retos y avances del sistema de justicia penal acusatorio", se contó con la participación de un grupo de 35 personas, evaluándose la viabilidad de la consulta y sus preguntas, así como los detalles logísticos para su implementación. Los resultados de esta fase fueron presentados en el V Simposium Internacional sobre sistemas de justicia orales adversariales en septiembre de 2019.

- En el mes de junio de 2020, Justicia en Marcha lanzó la "Consulta: Opiniones sobre el desempeño, retos y avances del sistema de justicia penal acusatorio" cuyo objetivo fue conocer la opinión sobre distintos aspectos del SJPA. El presente reporte da cuenta de los resultados de la "Consulta".

- Se consultaron de forma electrónica a 335 personas de 26 estados de la República (53.7% hombres y 46.3% mujeres) de los cuales 174 personas son operadores del sistema de justicia (52%), así mismo 153 (45.7%) indicaron pertenecer al sector académico, y 8 personas (2.3%) manifestaron no desempeñar ninguna de estas actividades.

- Del porcentaje de operadores participantes: 67 son juzgadores (38.5%), 32 defensores privados (18.4%), 26 fiscales o agentes del Ministerio Público (14.9%), 12 asesores jurídicos (6.9%), 9 defensores públicos (5.2%), 5 policías (2.9%), 1 perito (0.6%) y 22 personas indicaron ser otro tipo de operador (12.6%).

- La consulta logró también participación de integrantes que desempeñan sus actividades preponderantemente en el sector académico, representado por 101 estudiantes (66%), 39 docentes (25.5%) y 13 investigadores (8.5%).

- La mayoría de los consultados consideran estar preparados para operar en el SJPA (56.9% o 191 personas, de los cuales 20.5% o 69 personas se considera muy preparados y 36.4% o 122 personas, manifiesta estar suficientemente preparado).

  Adicionalmente, el 15.2% de los participantes (51 personas) reportó haber tomado más de 20 cursos o actualizaciones para el SJPA, mientras que el 15.8% (53 personas) indica haber tomado al menos un curso o actualización y solo el 5% (17 participantes) indica no haber tomado nunca un curso o actualización para el SJPA, la mayoría de los participantes indica haber tomado entre 2 y 20 cursos (63.8% o 217 personas).

  - Los participantes indicaron haber recibido capacitación principalmente en 4 tipos de instituciones: institución académica nacional (64.4% o 216 participantes, instituciones extranjeras (54.9% o 184 participantes), instituciones del gobierno estatal (45.1% o 151 participantes) y en instituciones del gobierno federal (41.6% o 139 participantes). Cabe señalar que los y las participantes generalmente recibieron capacitación en una o más instituciones.

  - El 44.9% (150 participantes) de las personas encuestadas manifestó no haber usado recursos económicos propios para tomar algún curso de capacitación, mientras que solo el 8.6% (29 participantes) refirió haber usado recursos económicos propios para pagar todos los cursos que ha tomado sobre el sistema acusatorio.

- Los consultados que manifestaron estar muy preparados para operar en el sistema tienen en promedio 8.9 años laborando en temas relacionados con proceso penal, y han tomado en promedio 11 cursos sobre el SJPA. La mayoría de ellos se desempeñan como jueces.

- Los participantes indicaron que el respeto a los derechos humanos resulta el factor más destacable que ha traído el cambio de sistema, mientras que la unificación nacional del procedimiento es considerado el factor menos importante.
- La mayor parte de los participantes considera a la corrupción como el reto más importante para operar en el sistema penal. El segundo reto más grande mencionado fue la mala fe de los actos de los operadores (falta de lealtad y objetividad). Por otra parte, la negociación entre las partes para llegar a acuerdos reparatorios o una salida alterna fue evaluada como el reto menos importante para operar en el sistema.
- El 87.2% (292 participantes) de los consultados indica que, para mejorar la enseñanza del proceso penal en México, es necesario fortalecer las actividades académicas de simulación de audiencias.
- Al preguntar sobre la posibilidad de que los actores del sistema se involucren en actos de corrupción, el 80.3% (269 participantes) indica estar de acuerdo con que es muy común que los y las policías lo hagan, el 65.1% (218 participantes) considera muy común que las y los agentes del Ministerio Público participen en actos corruptos, el 61.8%(207 participantes) lo indica respecto de la ciudadanía en general, el 32.2% (108 participantes) lo percibe respecto del personal de los juzgados, solo el 27.5%(92 participantes) en la actuación de las y los defensores públicos y 25.4% (85 participantes) en relación con los actos de las y los jueces.
- Los participantes, respecto al influyentismo en la designación de operadores, indican estar de acuerdo en que este fenómeno es más común en la designación de agentes del Ministerio Público 61.5% (206 participantes). Por su parte, el 61.2% (205 participantes) lo considera en la designación de jueces y magistrados, el 57.9% (194 participantes) en la designación de personal del juzgado, el 42.1% (141 participantes) en el nombramiento de defensores públicos y policías, y el 29.6% (106 participantes) en la selección de asesores jurídicos.
- El 87.5% (293 participantes) de las personas consultadas considera muy importante la capacitación integral de los operadores para asegurar el éxito o fracaso de la reforma, el 83.9% (281 personas) considera muy importante para el éxito o fracaso de la reforma la designación de operadores por concurso de oposición y el 82.4% (276 personas) manifiesta que el combate puntual a la corrupción será muy importante para determinar el éxito o fracaso del SJPA.

Voces del sistema acusatorio:
Avances y retos en su operación

Alfredo Ramírez Percastre

Introducción

La Universidad de San Diego, a través de su programa *Justice in Mexico* se dio a la tarea de diseñar una serie de materiales de investigación, con el objetivo de monitorear el funcionamiento y la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México.

Para ello, fue creado el proyecto Justicia en Marcha, a través del cual se identificaron un conjunto de indicadores clave y se diseñaron una serie de herramientas cualitativas y cuantitativas que buscan conocer de manera integral el funcionamiento actual del SJPA. Una de estas herramientas es la "Consulta: Opiniones sobre el desempeño, retos y avances del sistema de justicia penal acusatorio" [en adelante "Consulta"], que tiene como propósito conocer la opinión de operadores, investigadores y estudiantes sobre el estado actual del sistema acusatorio, los retos a los que se enfrenta, los avances a nivel operacional y los logros en materia de derechos humanos.

Con esta iniciativa se pretende dar voz a la visión de las personas dedicadas al SJPA (operadores, investigadores, estudiantes y profesores) en todo el país para compartir la percepción sobre su propia operación y la de otros profesionales, así como los retos y avances detectados en su experiencia.

El proyecto "Consulta" fue presentado por *Justice in Mexico* el 6 de septiembre de 2018 en el marco del IV Simposium Internacional sobre sistemas de justicia orales adversariales, y nuevamente el 31 de mayo de 2019, durante el V Simposium Internacional, donde se presentaron los primeros resultados del pilotaje de la consulta. En el mes de junio de 2020, Justicia en Marcha lanzó oficialmente la "Consulta", en la cual participaron de forma electrónica 335 personas de 26 estados de la República.

El presente reporte da cuenta de los resultados y el análisis obtenidos de la primera edición de "Consulta".

El proyecto

El proyecto "Consulta" fue diseñado como parte de la iniciativa Justicia en Marcha, con el objetivo de conocer la percepción de las personas dedicadas a operar el SJPA en México, y, de esta forma, ser uno de los insumos para medir el estado de consolidación del SJPA.

Para el logro de la consulta, se generó una metodología de trabajo consistente en (ver **Tabla 1**):

- Entrevistas semi-estructuradas de operadores, investigadores y docentes sobre los retos y logros del SJPA, con la finalidad de encontrar patrones de funcionamiento para la creación de las preguntas y variables de la consulta.
- Formulación y selección de las preguntas para cubrir las variables objeto de la investigación. Para ello se tomó en cuenta el modelo de preguntas generado a partir del estudio "Justiciabarómetro" (*Justice in Mexico*, 2016) realizado por *Justice in Mexico* a agentes del Ministerio Público, defensores públicos y jueces en 2010 y 2016.[1]
- Definición de la estructura, escalas y ejes temáticos de "Consulta".
- Pilotaje de la consulta, a través de la participación de un grupo de 35 personas de 6 estados: Ciudad de México (54.3%), Jalisco (25.7%), Nuevo León (11.4%), Coahuila (2.9%), Colima (2.9%) y Michoacán (2.9%).
- Análisis de los resultados de la calibración y modificación de preguntas y escalas, y revisión de logística de implementación.
- Lanzamiento de "Consulta".
- Análisis de la información y opiniones obtenidas en la "Consulta".
- Creación de informe de resultados.

Es importante mencionar que a partir de la experiencia previa en el pilotaje y tomando como base la estructura metodológica de "Justiciabarómetro", se diseñaron esencialmente 3 tipos de preguntas para "Consulta".

En la primera parte se diseñaron preguntas para conocer el perfil de los participantes: género, edad y tipo de educación respecto del SJPA. En una segunda parte se realizaron preguntas bajo una escala de tipo Likert, con opciones de respuesta numérica del 1 al 5, en donde se pidió a las personas participantes asignar un valor a las distintas variables, representando el número 1 "totalmente en desacuerdo" y el 5 "totalmente de acuerdo". En la tercera fase se pidió a los

[1] Ingram, Matthew, Rodriguez Ferreira, Octavio and David A. Shirk. *Justiciabarómetro: Survey of Judges, Prosecutors, and Public Defenders in Nine Mexican States*. University of San Diego Trans-Border Institute, 2011; Córtes, Nancy, Octavio Rodríguez Ferreira, and David A. Shirk. *Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?* Justice in Mexico, University of San Diego, San Diego, 2016.

participantes responder únicamente en una escala binara de sí y no, para conocer sus perspectivas sobre reformas y adecuaciones al SJPA.

En este sentido, los resultados de "Consulta" serán presentados empezando con la información sociodemográfica de los participantes, posteriormente se mostrará la percepción de los operadores sobre las etapas del SJPA y sus operadores. Estos datos representan, por un lado, una opinión positiva que agrega el número de participantes que eligió estar totalmente de acuerdo y de acuerdo con una afirmación, es decir, que eligieron el 5 y 4 de la escala; aquellos que adoptaron una posición neutral, es decir que eligieron el número 3 de la escala; y finalmente, una opinón negativa que agrega el número de quienes se encuentran en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, es decir que seleccionaron el 2 y 1 de la escala. Dado que el porcenataje de aquellos que no respondieron alguna pregunta es bastante reducido, es generalmente excluido en representaciones gráficas. Por último, la sección que discute las perspectivas y opiniones sobre posibles reformas y adecuaciones al SJPA, representa preguntas en donde la respuesta era "Sí" o "No".

Es necesario indicar que los resultados representan las opiniones de todos los participantes de "Consulta" incluyendo operadores, académicos, estudiantes e investigadores. Así mismo, que los resultados presentados corresponden a aquellos que presentaban las tendencias más significativas, sin embargo, los resultados totales del proyecto podrán ser consultados en el anexo que acompaña el presente documento (anexo 1).

Tabla 1: Metodología de "Consulta"

Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa
Entrevistas semi-estructuradas de operadores, investigadores y docentes para generación de preguntas y variables	Pilotaje de la consulta	Lanzamiento de "Consulta"
Creación y selección de las preguntas para cubrir las variables objeto de la investigación	Análisis de los resultados, modificación de preguntas y escalas, revisión de logística de implementación	Análisis de la información y opiniones
Definición de la estructura, escalas y ejes temáticos		Creación de informe de resultados

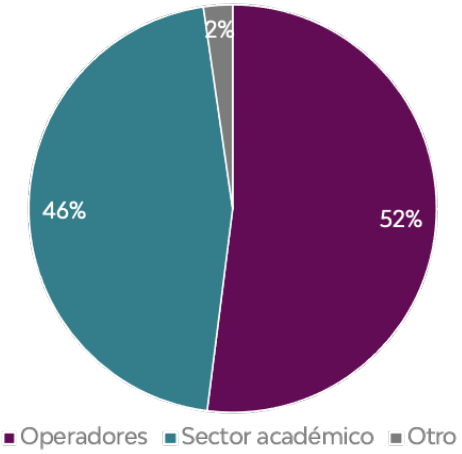
Datos demográficos de los participantes: género, edad y educación respecto al SJPA

En "Consulta" participaron de forma electrónica 335 personas de 26 estados de la República (53.7% hombres y 46.3% mujeres), de los cuales 174 personas (52%) manifestaron realizar preponderantemente sus actividades como operadores del sistema de justicia, así mismo 153 (45.7%) indicaron realizar sus actividades, en mayor medida en el sector académico, y 8 personas (2.3%) manifestaron no desempeñar ninguna de estas actividades.

De entre los operadores, la mayor parte de los consultados fueron jueces (67 o el 38.5%), seguidos de defensores privados (32 o el 18.4%), además de 26 fiscales o agentes del Ministerio Público (14.9%), asesores jurídicos (12 o 6.9%), defensores públicos (9 o el 5.2%), policías (5 o el 2.9%), peritos (1 o el 0.6%) y otro tipo de operador (22 o el 12.6%).

Al desagregar los datos, encontramos que la mayoría de las personas con perfil de operador son hombres (61%), en contraste con el 39% de participantes operadoras. No obstante, en el sector académico (docentes, investigadores o estudiantes) el 53% son mujeres, en contraste con el 47% de hombres.

Figura 1: Participantes según principal actividad en el SJPA



Al respecto, unas de las recomendaciones surgidas a partir de "Justiciabárometro" 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".[2] Aunque el estudio "Justiciabarómetro" indica que se ha logrado

[2] Córtes, Nancy, Octavio Rodríguez Ferreira, and David A. Shirk. *Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?* Justice in Mexico, University of San Diego, San Diego, 2016, p. 6.

disminuir parcialmente la brecha entre el número de hombres y mujeres en la operación del sistema de justicia en México, aún queda mucho por hacer en la materia.

Siguiendo con la participación del subgrupo perteneciente a las personas que desempeñan preponderantemente su actividad en el sector académico, la "Consulta" logró la participación de 101 estudiantes (66%), 39 docentes (25.5%) y 13 investigadores (8.5%).

El promedio de edad de todos los participantes fue de 38 años en hombres y 37 años en mujeres. Entre los operadores consultados no existen grandes diferencias en las edades, ya que las y los jueces y defensores públicos tienen un promedio de edad de 40 años, mientras que las y los agentes del Ministerio Público y defensores privados tienen una edad media de 37 años. En el caso de los asesores jurídicos, la edad promedio es de 38 años.

Por otro lado, el promedio de edad en las y los docentes es de 39 años y en las y los investigadores de 37 años. En el caso de las y los estudiantes, se observa una mayor variación de edades, que va de los 19 hasta los 44 años, con un promedio de 25 años.

La mayoría de los consultados consideran estar preparados para operar en el SJPA (56.9% o 191 personas). De ellos, el 20.5% (69 personas) se considera muy preparados y el 36.4% (122 personas), suficientemente preparado. Adicionalmente, el 15.2% de los participantes (51 personas) reportó haber tomado más de 20 cursos o actualizaciones para el SJPA, mientras que el 15.8%(53 personas) indica haber tomado al menos un curso o actualización y solo el 5% (17 participantes) indica no haber tomado nunca un curso o actualización para el SJPA. La mayoría de los participantes indica haber tomado entre 2 y 20 cursos (63.8% o 217 participantes).

Los participantes indicaron haber recibido capacitación principalmente en 4 tipos de instituciones: institución académica nacional (64.4% o 216 participantes), instituciones extranjeras (54.9% o 184 participantes), instituciones del gobierno estatal (45.1% o 151 participantes) y en instituciones del gobierno federal (41.6% o 139 participantes). Cabe señalar que los y las participantes generalmente recibieron capacitación en una o más instituciones.

El 44.9% (150 participantes) de las personas encuestadas manifestó no haber usado recursos económicos propios para tomar algún curso de capacitación, mientras que solo el 8.6% (29 participantes) refirió haber usado recursos económicos propios para pagar todos los cursos que ha tomado sobre el sistema acusatorio.

Las y los policías que participaron en la consulta son los operadores con mayor experiencia laborando en el SJPA con un promedio de 9 años, seguidos de jueces con un promedio de 8 años; agentes del Ministerio Público, defensores públicos y privados tienen en promedio una experiencia de 6 años. Los operadores con menos experiencia operando en el sistema son las y los asesores jurídicos con un promedio de 5 años. En el sector académico, las y los docentes tienen en promedio 5 años capacitando o estudiando el SJPA; y las y los investigadores 5.6 años realizando sus labores con relación al sistema acusatorio.

Indicadores sobre el desempeño del SJPA

La gran mayoría de los encuestados manifiestan opiniones favorables sobre el SJPA y tienen una visión optimista de lo que se ha logrado bajo el mismo. Incluso se observó un incremento en opiniones mayormente positivas sobre el sistema, en comparación con los resultados de las encuestas "Justiciabarómetro". El proyecto "Consulta" además aporta opiniones puntuales respecto a las áreas de oportunidad y fallas comunes en las distintas etapas y audiencias en el sistema como a continuación se muestra.

Resultados por etapas y audiencias

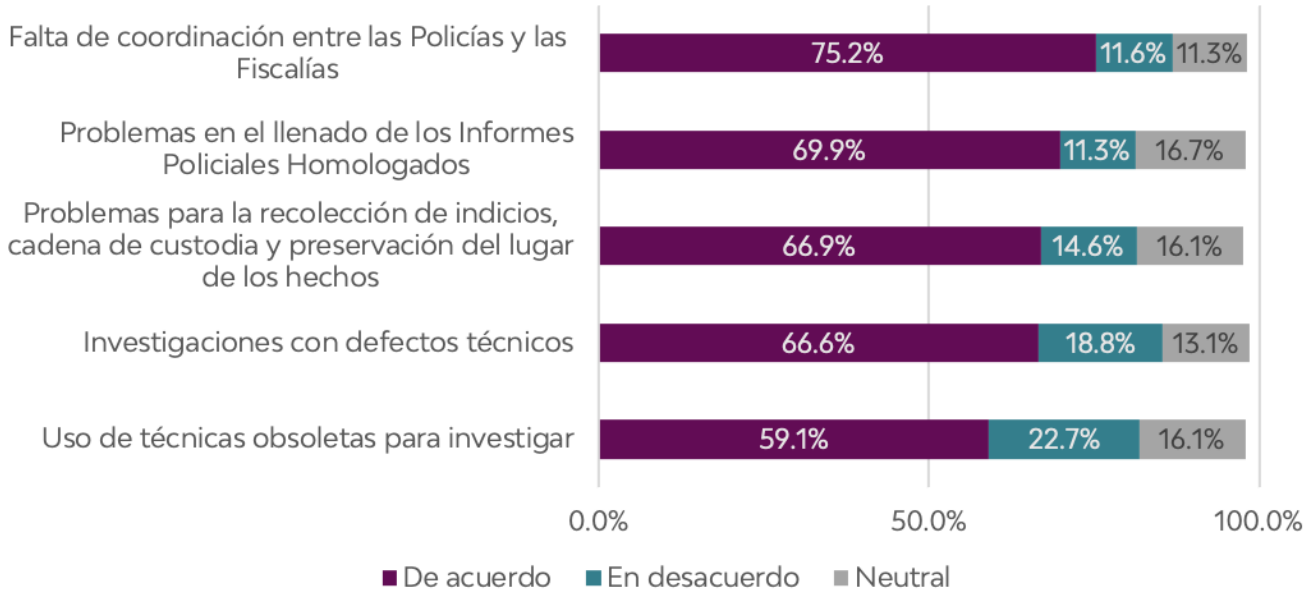
En esta sección se realizaron preguntas respecto a una serie de problemas por etapa procesal que se identificaron durante los trabajos de investigación previos a la elaboración de la consulta. De casa uno de los problemas presentado se da la opción de responder en una escala de tipo Likert, con opciones de respuesta numérica del 1 al 5, en donde se asigna el número 1 cuando se está "totalmente en desacuerdo" con la existencia del problema mencionado, y el 5 cuando se está "totalmente de acuerdo" en la existencia de dicho problema. Los resultados y su representación gráfica agregan las opciones 5 y 4 como "de acuerdo", 1 y 2 como "en desacuerdo" y el número 3 como neutral.

Etapa de investigación inicial

De la serie de problemas dentro de la etapa de investigación inicial que fueron presentados a los participantes, los cinco que resultaron ser mayormente aceptados fueron: la falta de coordinación entre policías y fiscalías, lo que impide fortalecer las investigaciones (252 personas o el 75.52%), problemas en el llenado de Informes Policiales Homologados (IPH) (234 participantes o 69.9%), lo que puede traducirse, más adelante en el proceso, en problemas para la argumentación de las detenciones, la fijación de los hechos, la incorporación de evidencias y el desahogo de prueba.

Así mismo, la mayoría de los participantes están de acuerdo con la existencia de problemas, de parte de las y los policías, en la recolección de indicios, cadena de custodia y preservación del lugar de los hechos (224 participantes o 66.9%), estos también, con importantes consecuencias en las demás etapas procesales. Además de ello, hay un acuerdo más o menos general respecto a que las investigaciones son realizadas con defectos técnicos (223 personas o 66.6%) y de que aún se usan técnicas de investigación obsoletas (198 personas o 59.1%).

Figura 2: Problemas en la etapa de investigación inicial



Audiencia inicial

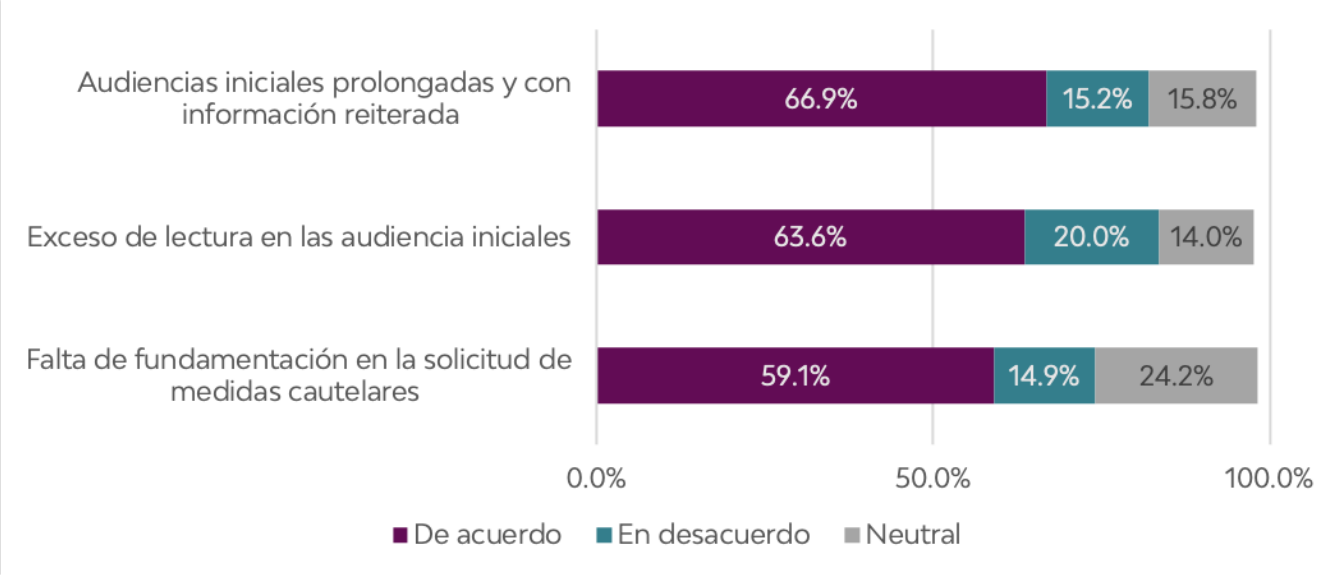
De la serie de problemas dentro de la audiencia inicial que fueron presentados a los participantes, el más importante fue el de la dilación. Esto es, la prolongación de audiencias debido a la repetición constante de información (hechos, datos de prueba y narraciones) en las fases de control de detención, formulación de imputación y la vinculación a proceso (224 participantes o 66.9%). La mayoría de participantes estuvo de acuerdo en que esta dinámica se observa debido a la carencia de habilidades argumentativas en las y los agentes del Ministerio Público (218 participantes o 65.1%), y debido también al formalismo excesivo de los jueces (149 participantes o 44.5%). Estos factores producen argumentaciones poco sólidas en donde los operadores no seleccionan la información relevante si no que suelen ser redundantes.

Lo anterior influye directamente en el tiempo de duración de las audiencias, mismas que tienden a prolongarse aún más cuando los operadores hacen uso excesivo de la lectura, que una mayoría considera también muy recurrente en la audiencia inicial (213 participantes o 63.6%).

El tercer problema que se presenta en la audiencia inicial de acuerdo a los participantes, es la falta de fundamentación en la solicitud de medidas cautelares (198 participantes o 59.1%), esto es que el Ministerio Público tiene problemas para argumentar sobre las razones por las cuales a una persona debe imponérsele una medida cautelar, como pueden ser: el riesgo de que no comparezca a las siguientes etapas del proceso, el riesgo de que obstaculice el desarrollo de la

investigación dañando pruebas o testigos y/o la existencia de un riesgo para la víctima u ofendido que pudiera producir el imputado.

Figura 3: Problemas en la audiencia inicial



Etapa intermedia

Dentro de la etapa intermedia, los participantes manifestaron estar de acuerdo en la existencia de los siguientes problemas: la falta de acuerdos probatorios por mal entender la *litis*[3] en el proceso (224 participantes o 66.9%), lo que genera a su vez, el exceso de ofrecimiento de medios de prueba. Es decir, las partes ofrecen más pruebas de las necesarias, las cuales no aportan información relevante en el proceso. Más aún, además del ofrecimiento excesivo de pruebas, éstas suelen carecer de calidad probatoria, por lo tanto, no prueban lo que tienen que probar (211 personas o 63%), esto resulta en el segundo problema, según la opinión de los participantes. En tercer lugar, la mayoría de los consultados están de acuerdo con que existe poca claridad con relación a las reglas de evidencia (189 personas o 56.4%).

Es importante señalar que, respecto al primer problema (la falta de acuerdos probatorios), esto se debe, en gran medida, a que las partes no concentran sus esfuerzos en buscar las salidas y/o los acuerdos previos que puedan beneficiar sus posturas y reducir sus cargas de trabajo, por consiguiente, se privilegia el debate a la negociación en las diferentes áreas.

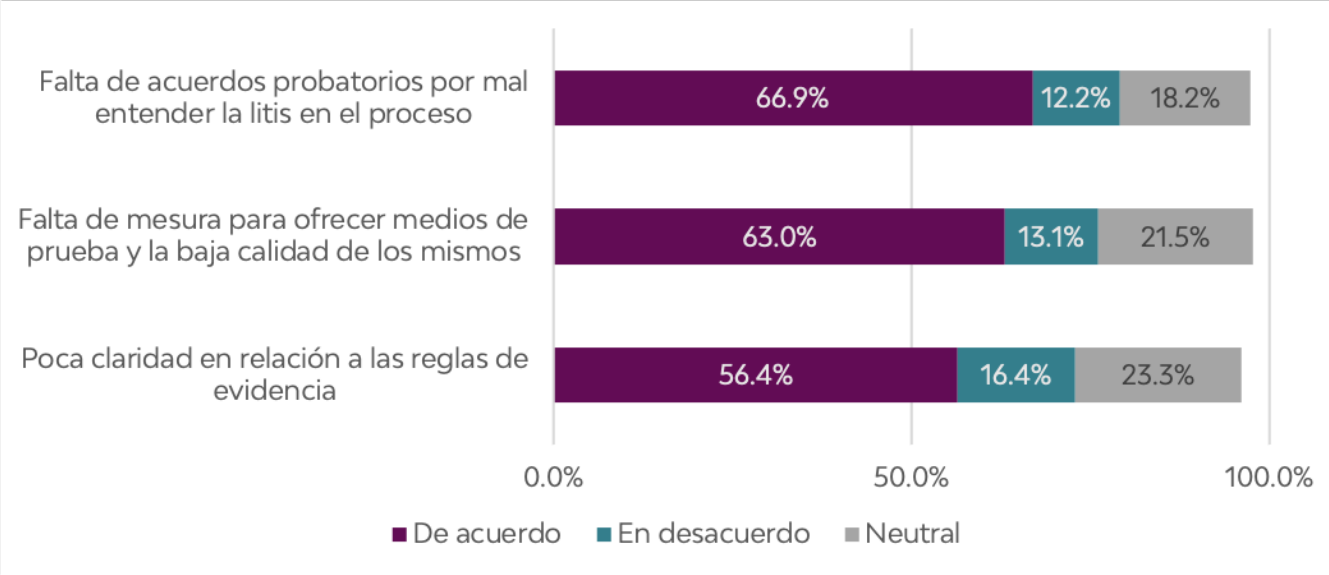
Al respecto, la mayoría de los participantes están de acuerdo en que un problema común en las y los defensores públicos es la carencia de análisis de las áreas de oportunidad para dar

[3] Por *litis* debe entenderse el termino jurídico para denominar al problema, pleito o juicio.

mejores salidas al conflicto. En otras palabras, las y los defensores concentran sus esfuerzos en llegar a juicio sin contemplar que pueden existir acuerdos previos que beneficien a su postura, y con ello se terminan más pronto los procesos o se reducen sus cargas laborales. Un ejemplo de ello es el caso de los acuerdos probatorios, que son aquellos pactos que celebran las partes para tener por probados hechos sin necesidad de llevarlos al debate en un juicio.

En este sentido, si bien los acuerdos probatorios no son un mecanismo directo para dar salidas al conflicto, si son una herramienta que funciona para enfocar el conflicto y reducir las cargas de trabajo. Esto último es considerado, curiosamente, como el problema más relevante en la operación de las y los defensores públicos, el 66.6% (223 participantes) identificó que el exceso de trabajo impide dar seguimiento puntal a los asuntos, como se muestra más adelante en la Figura 11).

Figura 4: Problemas en la etapa intermedia



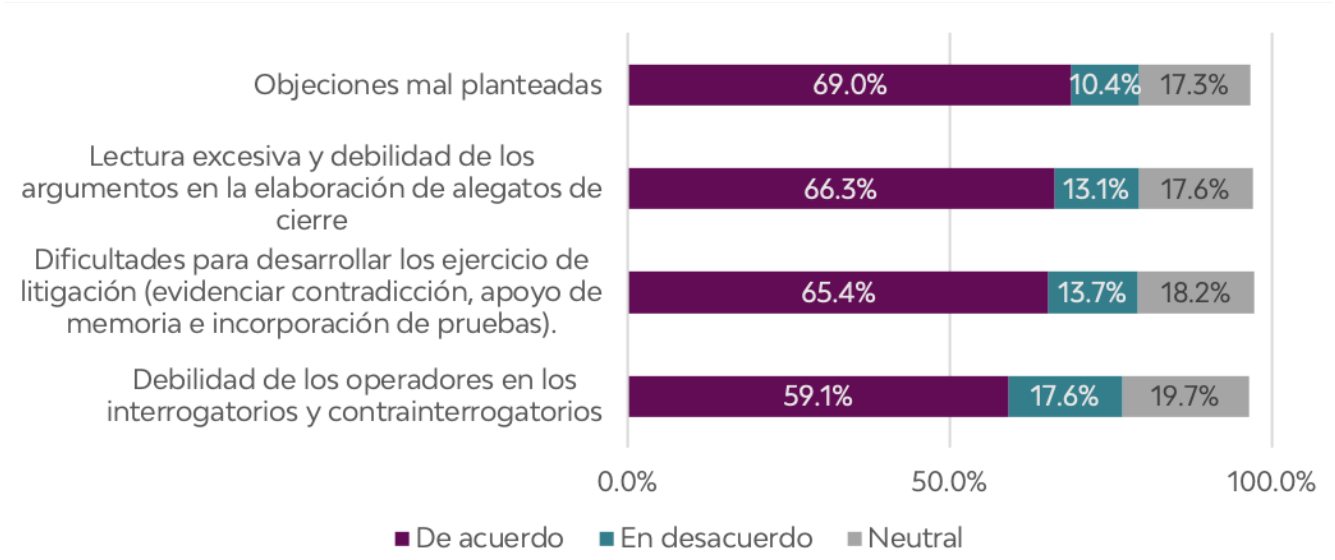
Etapa de juicio

En la etapa de juicio, la mayoría de participantes está de acuerdo con la existencia de los siguiente problemas: el uso de objeciones mal planteadas (231 participantes o el 69%); la debilidad de los argumentos y lectura excesiva en los alegatos de clausura (222 participantes o el 66.3%); y las dificultades para desarrollar los ejercicios de litigación (evidenciar contradicción y apoyo de memoria) e incorporar prueba (219 participantes o el 65.4%) y las debilidades en los interrogatorios directos y en los contrainterrogatorios (198 personas o 59.1%).

Acerca del desarrollo de los ejercicios de litigación y el uso de las objeciones, las personas encuestadas consideran que la capacitación integral de los operadores es una de las claves para asegurar el éxito o fracaso de la reforma (293 participantes o el 76.4%). A su vez, sólo el 19.7% (66 participantes) manifiesta que es difícil el aprendizaje de las técnicas de litigación (uso de objeciones, técnicas para interrogar, etc.)

Es importante señalar que los participantes indican estar de acuerdo, también, que para mejorar la enseñanza del proceso penal en México, es necesario fortalecer las actividades académicas de simulación de audiencias (292 participantes o 87.2%), lo que podría contribuir a atender las fallas en técnicas de litigación, que aparecen como recurrentes en la opinión de los participantes.

Figura 5: Problemas en la etapa de juicio



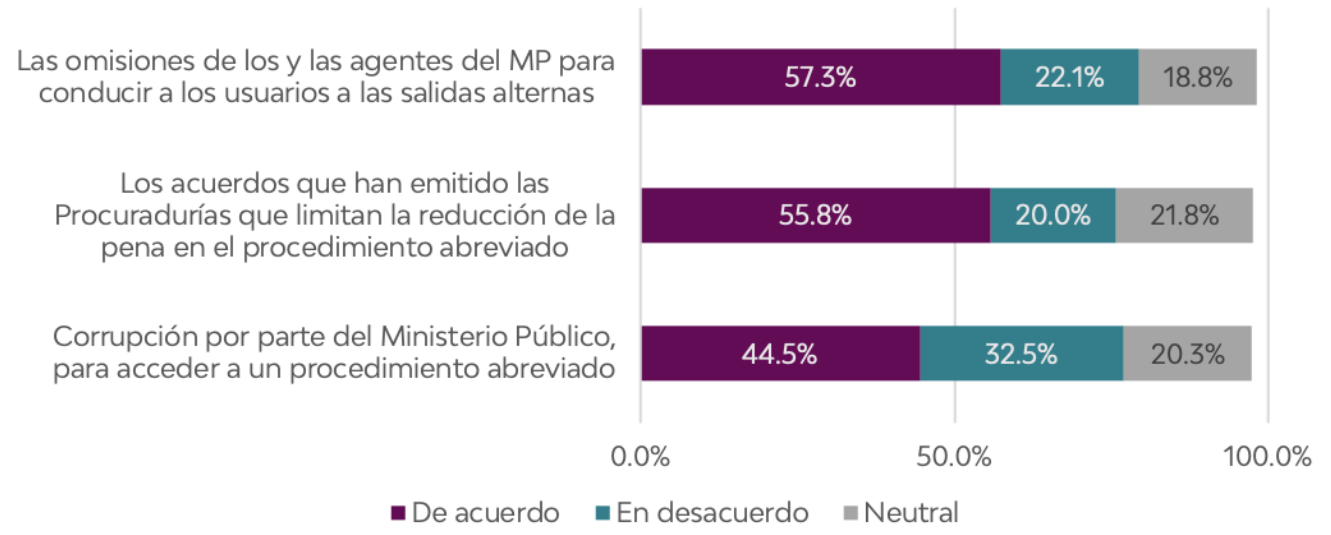
Soluciones alternas y forma de terminación anticipada

La mayoría de los consultados indica estar de acuerdo en que existen problemas para conducir a los usuarios a las soluciones alternas y la forma de terminación anticipada por parte de los fiscales y agentes del Ministerio Público (192 participantes o el 57.3%).

En segundo lugar, la mayoría considera que hay problemas derivados de los acuerdos que han emitido las fiscalías y procuradurías que limitan la reducción de la pena en el caso del procedimiento abreviado, estos acuerdos podrían sugerir un menor margen de negociación de la sentencia respecto a los permitidos por el Código Nacional (187 participantes o el 55.8%).

Un número importante de participantes está de acuerdo con que el tercer problema más presente en las soluciones alternas y la terminación anticipada es la corrupción por parte del Ministerio Público para acceder a un procedimiento abreviado (149 participantes o el 44.5%).

Figura 6: Problemas en soluciones alternas y terminación anticipada



La corrupción resulta ser un problema transversal a todo el sistema, y no sólo respecto al uso de las salidas alternas. En efecto, 50.4% (169 personas) de los participantes consideran la corrupción como un reto importante para la operación del sistema. Lo anterior ha sido puesto en evidencia en varios estudios sobre el sistema de justicia. "Justiciabarómetro" en sus ediciones de 2010 y 2016 encontró, sin embargo, que la gran mayoría de los participantes (un promedio de 80%) consideró que "el SJPA ayudaría a reducir la corrupción […] debido a la mayor transparencia, los controles y equilibrios introducidos bajo el nuevo sistema".[4] A pesar de esta expectativa, el desafío sigue siendo vigente.

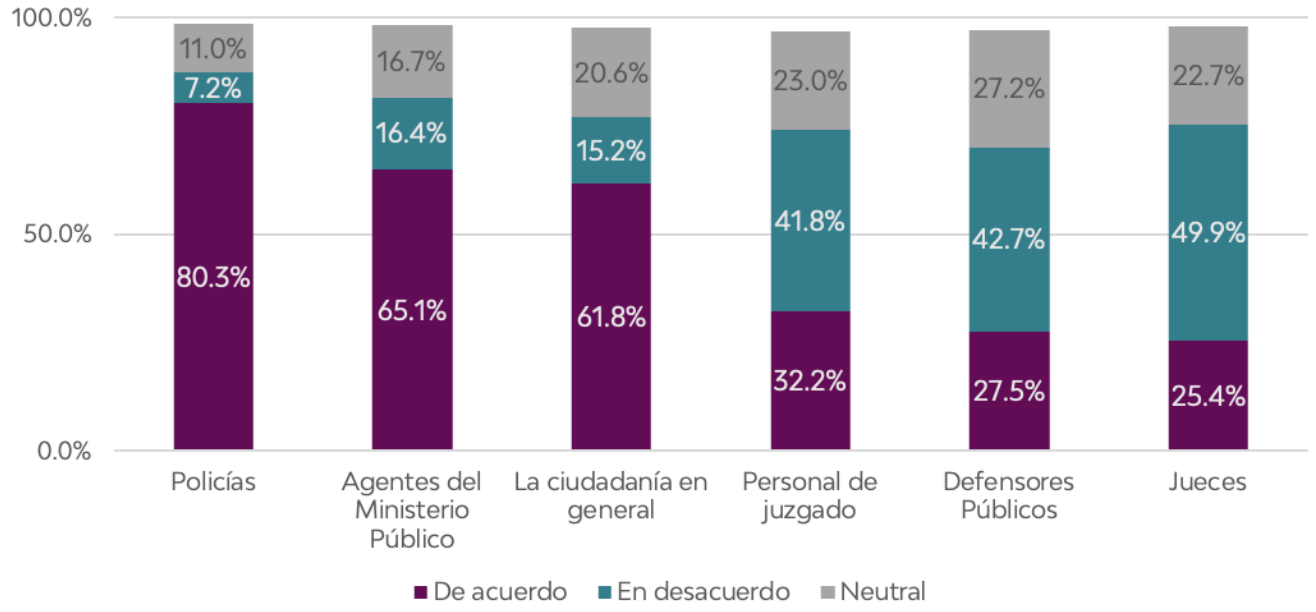
En este sentido, al preguntar a los participantes de "Consulta" en una escala tipo Likert (del 1 al 5) su opinión sobre la probabilidad de que los distintos operadores se involucren en actos de corrupción se obtuvieron las siguientes respuestas, mismas que se agruparon en: de acuerdo (5 y 4), neutral (3) y en desacuerdo (2 y 1), como se ilustra en la figura 7.

Al respecto, 80.3% (269 participantes) indica estar de acuerdo con que es muy común que los y las policías se involucren en actos corruptos, el 65.1% (218 participantes) considera muy común que las y los agentes del Ministerio Público lo hagan, el 61.8% (207 participantes) lo

[4] Córtes, Nancy, Octavio Rodríguez Ferreira, and David A. Shirk. "Perspectivas del sistema de justicia penal en México: ¿Qué piensan sus operadores?" Justice in Mexico, University of San Diego, San Diego (2016).

indica respecto de la ciudadanía en general, el 32.2% (108 participantes) lo percibe respecto del personal de los juzgados. Solo el 27.5% (92 participantes) en la actuación de las y los defensores públicos y 25.4% (85 participantes) en relación con los actos de las y los jueces.

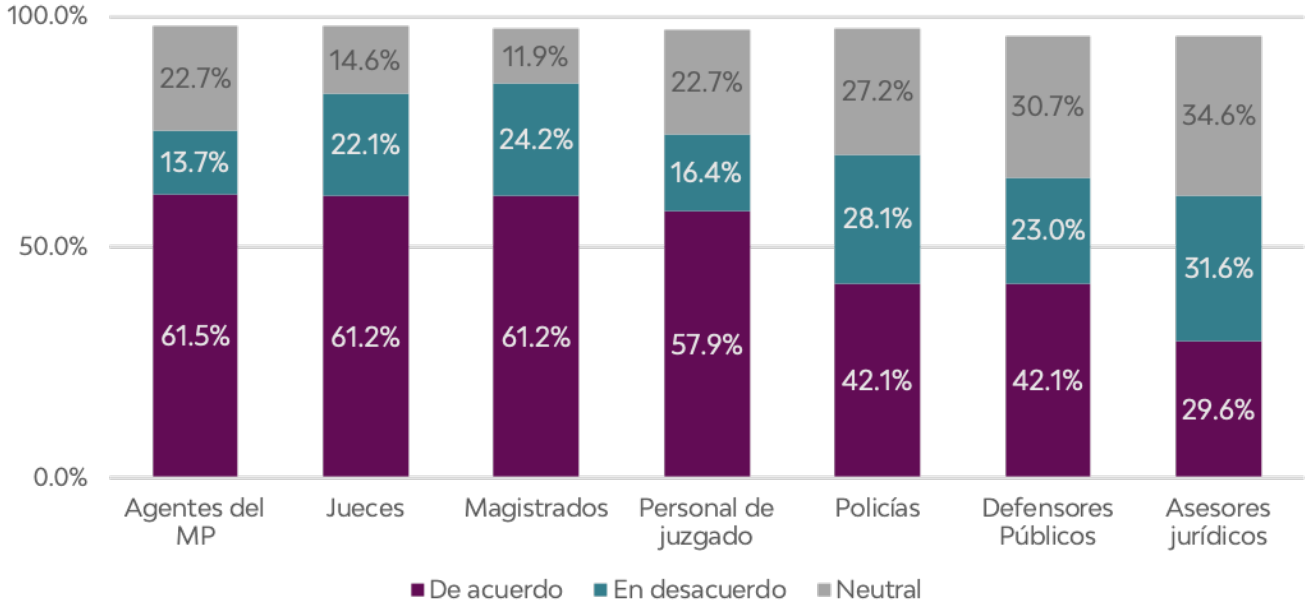
Figura 7: ¿Qué tan común es que los siguientes actores se involucren o fomenten actos de corrupción?



Además del fenómeno de la corrupción a lo largo de las diversas etapas del sistema, existe otro fenómeno que, aunque no incide directamente en los procesos si lo hace en el funcionamiento del sistema, esto es, el influyentismo en la designación de los distintos operadores. Respecto de esta problemática se preguntó a los participantes de "Consulta" nuevamente en una escala tipo Likert (del 1 al 5) su opinión sobre la probabilidad de que exista influyentismo en la designación de los distintos operadores y se obtuvieron las siguientes respuestas, mismas que se agruparon en: de acuerdo (5 y 4), neutral (3) y en desacuerdo (2 y 1), como se ilustra en la figura 8.

La designación de agentes del Ministerio Público es considerado un acto en que comúnmente existe el problema del influyentismo, según la opinión del 61.5% de los participantes (206 personas). El 61.2% (205 participantes) lo considera en la designación de jueces y magistrados. El 57.9% (194 participantes) considera que también existe influyentismo en la designación de personal del juzgado, 42.1% (141 participantes) está de acuerdo que existe en el nombramiento de las y los defensores públicos y policías, y el 29.6% (106 participantes) en los procesos de selección de asesores jurídicos.

Figura 8: ¿Qué tan común es el problema del influyentismo en la designación de los siguientes operadores jurídicos?



Perspectivas del desempeño de los distintos operadores

En la segunda sección de la "Consulta", se realizaron un conjunto de preguntas para conocer la perspectiva sobre el desempeño de los distintos actores. A partir de ello, se documentaron una serie de conclusiones sobre las áreas de oportunidad y problemas en la operación del SJPA.

En la consulta se preguntó la opinión sobre la efectividad y las áreas de oportunidad de los jueces, agentes del Ministerio Público, defensores públicos, asesores jurídicos, policías y unidades de gestión judicial, en sus respectivas entidades federativas. Los resultados sugieren una consistencia con las tendencias encontradas previamente en "Justiciabarómetro". En este sentido, las y los jueces recibieron evaluaciones mayormente positivas entre ellos mismos y de los otros consultados.

Es importante mencionar que mientras que en las ediciones 2010 y 2016 de "Justiciabarómetro" 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 la edición de 2016, uno equivale a tener una opinión muy mala y siete a tener una opinión muy buena. Para el presente estudio, la escala utilizada fue del uno al cinco, en

donde uno significa en desacuerdo y cinco totalmente de acuerdo, los resultados y las gráficas corresponden a la percepción de los participantes agrupando las opciones 5 y 4 como de acuerdo, 1 y 2 como en desacuerdo y el número 3 como neutral.

Jueces

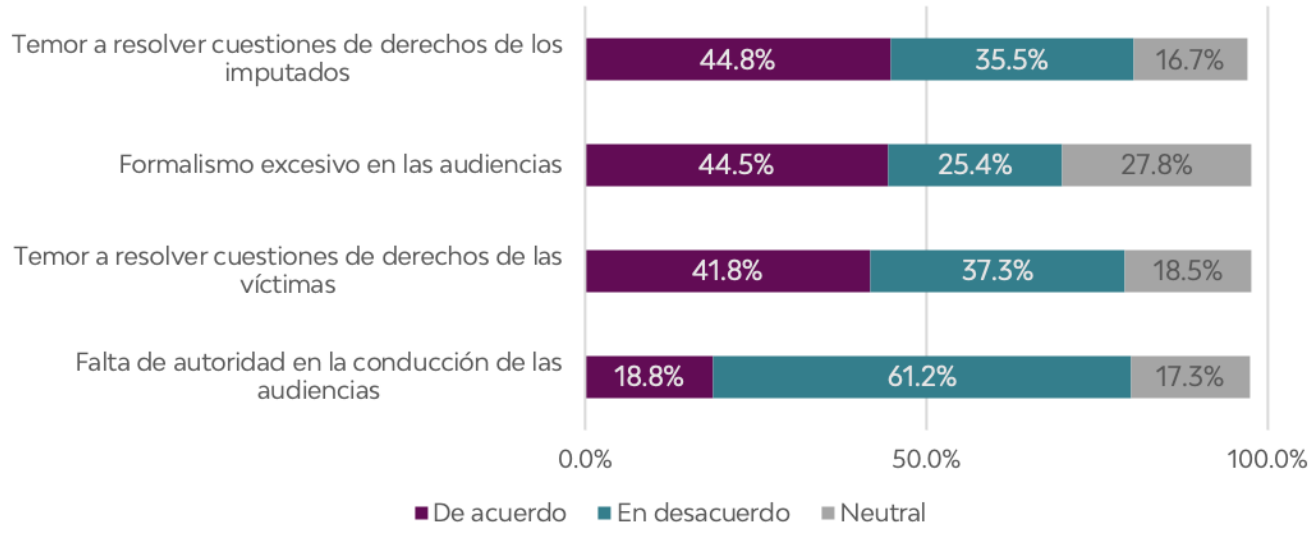
Uno de los hallazgos más importantes en las dos ediciones de "Justiciabarómetro" fue la evaluación del desempeño de las y los jueces, quienes "además de recibir las evaluaciones más altas, también fueron los evaluadores más críticos […] [y quienes, al mismo tiempo] suelen asignar una evaluación más alta […] [con relación a] otros operadores".[5] En este sentido, la "Consulta" recopiló opiniones que, de alguna u otra forma, confirman que, al momento en México, las y los jueces son los operadores mejor evaluados del SJPA.

En este sentido, el 79.4 % (54 jueces participantes) de las y los jueces, al evaluarse a sí mismos, consideran tener suficiente autoridad al conducir las audiencias. En contraste, solo el 56.5% (151 personas) del resto de los participantes en la "Consulta" consideran que las y los jueces tienen suficiente autoridad en la conducción de las audiencias. Al agrupar la opinión de todos los participantes, encontramos que el 61.2% (205 participantes) considera que los jueces tienen suficiente autoridad en la conducción de las audiencias.

El estudio encontró que en el desempeño de las y los jueces existe la problemática y/o el temor de las y los juzgadores para resolver sobre los derechos de los imputados (150 participantes o el 44.8%); en segundo lugar, el uso de formalismos excesivos de las audiencias (149 participantes o el 44.5%) lo cual puede generar retrasos y audiencias largas. Lo que coincide con la dinámica percibida en la audiencia inicial. Y, en tercer lugar, el temor a resolver cuestiones de derechos de las víctimas (140 participantes o el 41.8%).

[5] *Ibidem*, p. 16.

Figura 9: Áreas de oportunidad para juzgadores



Fiscales o agentes del Ministerio Público

La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en varias de las áreas de oportunidad que respecto a la operación de las y los agentes del Ministerio Público, siendo: en primer lugar, la carencia de habilidades argumentativas (218 participantes o el 65.1%) que como hemos revisado previamente resulta en la dilación de las audiencias y la repetición de información. En segundo lugar, que los y las agentes del Ministerio Público realizan actividades de investigación poco profesionales (209 participantes o el 62.4%).

La tercera área de oportunidad más importante en que los participantes se mostraron de acuerdo, son los problemas derivados de la comparación de figuras del sistema mixto inquisitivo con figuras propias del sistema acusatorio (194 participantes o 57.9%). Por ejemplo, el estándar requerido para el auto de vinculación a proceso con el estándar que se requería en el auto de formal prisión y la búsqueda forzada de correspondencia entre ambas figuras.[6]

En cuarto lugar, la mayoría de participantes están de acuerdo en que los y las agentes del Ministerio Público tratan de mala forma tanto a las víctimas, como a los imputados (190 participantes o el 56.7%), lo cual pudiera influir en gran medida en la percepción mayormente negativa que la ciudadanía tiene de las fiscalías y/o agencias del Ministerio Público. En efecto, las fiscalías son la tercera institución con menos nivel de confianza por parte de la ciudadanía

[6] Véase Tesis de Jurisprudencia: 1a./J. 35/2017 (10a.), SCJN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Dècima Época, Tomo I, agosto de 2017, p. 2025.

después de la policía de tránsito y la policía preventiva municipal, según los datos de la encuesta ENVIPE 2019.[7]

Por último, la mayoría coincide en que los y las agentes del Ministerio Público son desleales en el proceso, según la percepción del 52.5% de los participantes (176 personas).

Es importante mencionar que las fiscalías aparecen junto con la policía, como las instituciones con el mayor número de áreas de oportunidad, al acumular el mayor número de opiniones negativas respecto a sus funciones, como se puede ver en la Figura 10.

Figura 10: Áreas de oportunidad de las fiscalías

Defensores públicos

Respecto al desempeño de los y las defensores públicos, el acuerdo general es que estos operadores tienen una carga de trabajo que no les permite dar seguimiento puntual a todos los asuntos que les corresponden (223 participantes, o el 66.6%).

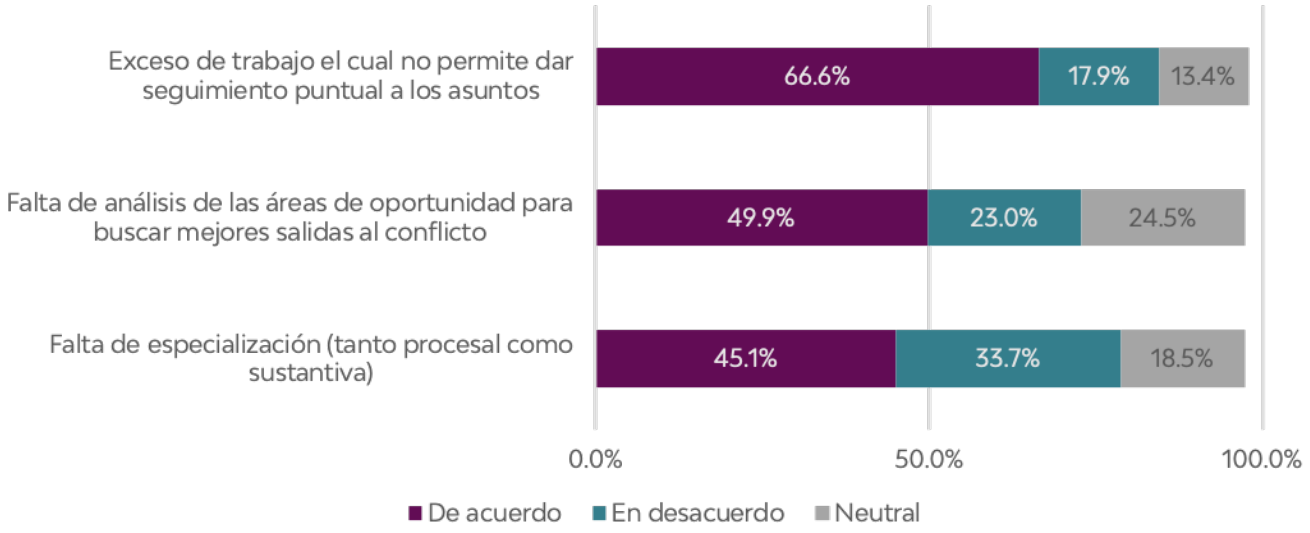
El segundo problema con el que casi la mayoría está de acuerdo, y que puede ser una de las causas más comunes del exceso de trabajo y de la percibida falta de interés de las y los defensores, es la carencia de análisis de áreas de oportunidad para darle una mejor salida al conflicto (167 participantes o el 49.9%). En otras palabras, los defensores concentran sus esfuerzos en llegar a juicio sin contemplar que puede existir acuerdos previos que beneficien a

[7] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf, fecha de consulta 21/10/2020.

su postura, puedan terminar más pronto los procesos o reduzcan sus cargas laborales como se indicó en el ejemplo de los acuerdos probatorios en la sección de la etapa intermedia (ver Figura 4).

En tercer lugar, los participantes están de acuerdo con que la falta de especialización (tanto procesal como sustantiva) de los defensores públicos (151 participantes o el 45.1%) es un problema importante.

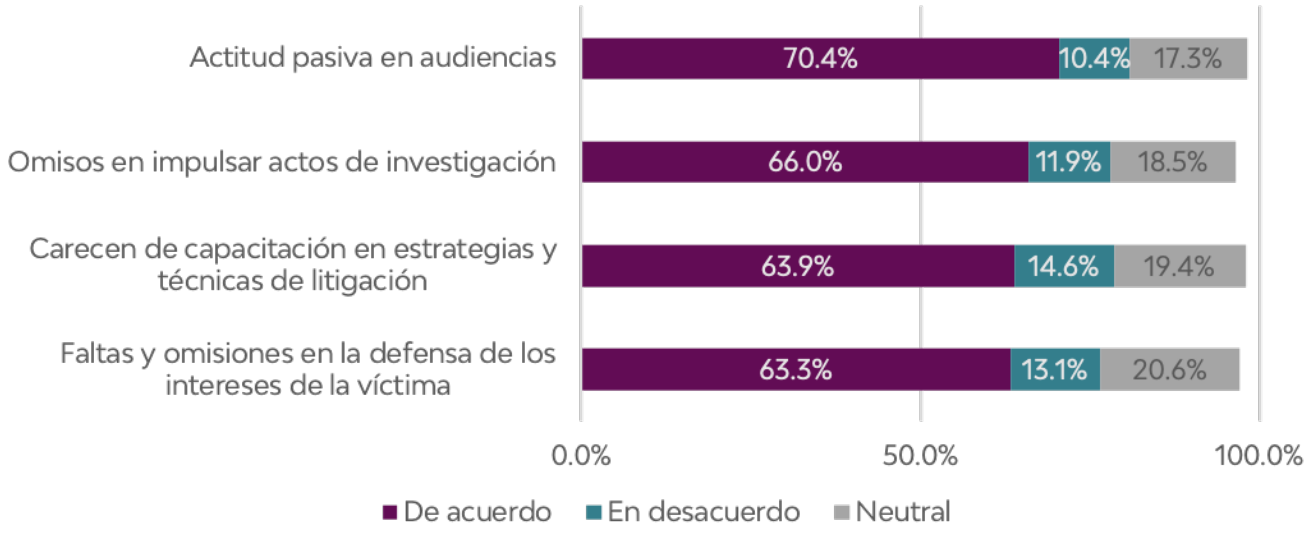
Figura 11: Áreas de oportunidad de las y los defensores públicos



Asesores jurídicos

Por cuanto hace a la labor de las y los asesores jurídicos, es importante resaltar que los participantes percibieron una pasividad general en su actuar (236 participantes o el 70.4%), que pudiera ser consecuencia de una falta de claridad respecto a sus funciones y actividades, la falta de capacitación del personal, y/o la poca experiencia operativa de los mismos. La consulta sugiere que las y los asesores jurídicos tienen una actitud pasiva a lo largo de las audiencias y que son omisos en impulsar actos de investigación (221 participantes o el 66%). Así mismo, los participantes perciben faltas y omisiones en la defensa de los intereses de las víctimas (212 participantes o el 63.3%).

Figura 12: Áreas de oportunidad de las y los asesores jurídicos



Policías

La gran mayoría de participantes están de acuerdo en los siguientes problemas respecto a la operación de las y los policías: las debilidades en las actividades de criminalística (264 participantes o el 78.8%), la poca capacitación para operar en el SJPA (262 participantes o el 78.2%), el uso de la mentira en sus actuaciones (239 participantes o el 71.3%), la carencia de recursos (armas, autos, etc.) para realizar sus actividades (221 participantes o el 66%), la alteración de los contenidos de las investigaciones (217 participantes o el 64.8%) y los problemas para el llenado del Informe Policial Homologado (IPH) (203 participantes o el 60.6%).

Es importante destacar que la figura de las y los policías es de trascendental importancia para el funcionamiento adecuado del SJPA. En la medida que se fortalezcan sus capacidades, el sistema tendrá un mejor funcionamiento.

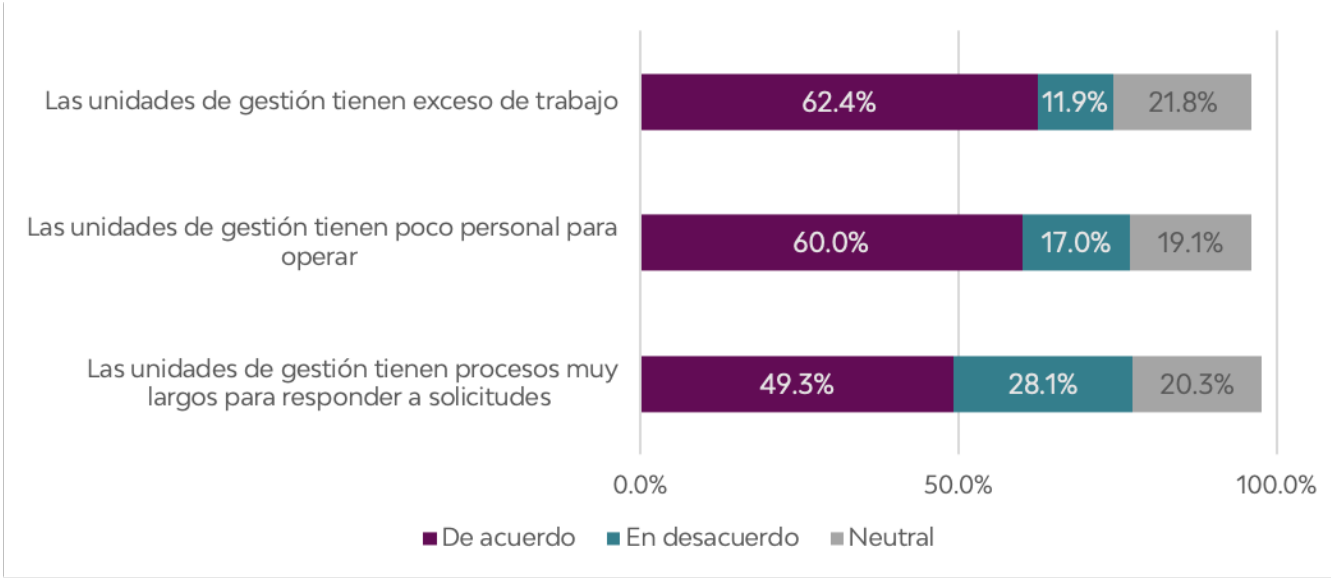
Como se mencionó previamente, tanto la fiscalía como las y los policías son los operadores en los que se identifica el mayor número de áreas de oportunidad respecto a su operación (Figura 13).

Figura 13: Áreas de oportunidad para policías

Unidades de gestión judicial

La mayoría de los participantes están de acuerdo con los siguientes como los principales problemas de las unidades de gestión judicial: el exceso de trabajo (209 participantes o el 62.4%), el poco personal para realizar sus labores (201 participantes o el 60%) y los procesos muy largos para responder a solicitudes (165 participantes o el 49.3%).

Figura 14: Áreas de oportunidad de las unidades de gestión



Perspectiva de reformas y adecuaciones

Por último, a los participantes se les consultó sobre sus perspectivas del funcionamiento del SJPA y la percepción sobre las adecuaciones requeridas para un mejor funcionamiento. Para esta sección se realizaron preguntas con opciones dicotómicas (sí y no) lo que permite representar los resultados de mejor forma mediante gráficas porcentuales.

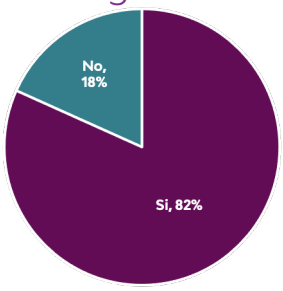
Es importante indicar, en primer lugar, que las personas consultadas están de acuerdo al considerar que el éxito de la reforma penal dependerá de:

- La capacitación integral de los operadores 87.5% (293 participantes)
- La designación de operadores por concurso de oposición 83.9% (281 personas)
- El puntual combate a la corrupción 82.4% (276 personas)

Sobre algunos retos y posibles cambios del SJPA, a los participantes se les realizaron una serie de diversos tópicos que a continuación se presentan:

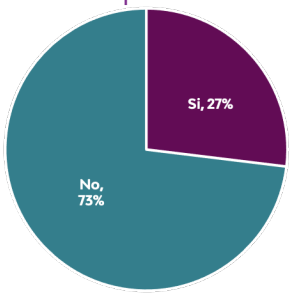
- Estar de acuerdo con la colegiación obligatoria (81.7%)

Figura 15: Colegiación obligatoria



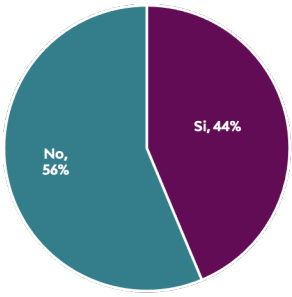
- Estar en desacuerdo, en su mayoría, con suprimir la figura del arraigo (73.1%)

Figura 16: Suprimir el arraigo



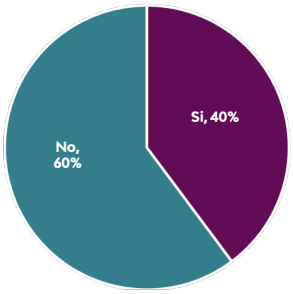
- Que no existe una clara posición respecto a la supresión de la figura de la prisión preventiva oficiosa, a pesar de ser una práctica evidentemente violatoria de los derechos humanos y de los tratados internacionales (es decir, inconvencional), 43.7% indican que están de acuerdo en suprimir la prisión preventiva oficiosa y el 56.3% refieren estar en contra con su supresión.

Figura 17: Suprimir la prisión preventiva oficiosa



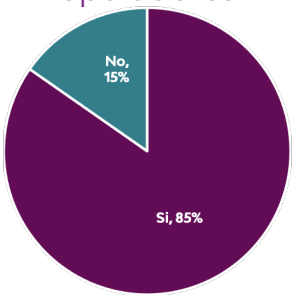
- Respecto a la percepción de la operación del SJPA, los participantes indican, en su mayoría, que el sistema no ayudará a reducir la criminalidad (60.2%).

Figura 18: SJPA reduce la criminalidad



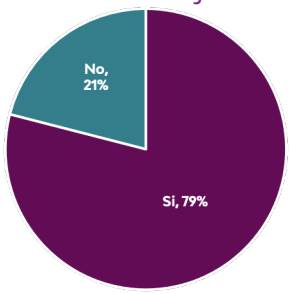
- La mayoría de los consultados evalúan que el desempeño de los operadores mejorará considerablemente gracias al SJPA (84.7%)

Figura 19: SJPA mejora de desempeño de operadores



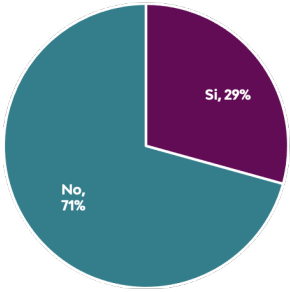
- Sobre la pregunta si los derechos humanos obstaculizan la justicia para las víctimas, en su mayoría los participantes coinciden en que esto sí sucede (79%).

Figura 20: Derechos humanos obstaculizan justicia



- Sobre la pregunta si el SJPA favorece a los delincuentes en perjuicio de las víctimas del delito, en su mayoría los participantes coinciden en que esto no sucede (71%)

Figura 21: SJPA favorece a los delincuentes



Reflexiones finales

Hallazgos principales y observaciones finales

La "Consulta" logra indagar en la percepción de operadores, estudiantes, investigadores y docentes del SJPA, a través de una serie de preguntas especialmente diseñadas para conocer elementos técnicos, operacionales y jurídicos sobre la evolución actual del sistema acusatorio.

Esta serie de opiniones surgen como elementos para identificar tendencias, comparar perspectivas y generar inferencias comprobables por medio de otros datos estadísticos. En este sentido, de acuerdo a lo observado en la consulta, se puede identificar que la percepción de la población consultada sobre el funcionamiento actual del SJPA es positiva. Sin embargo, se advierten una serie de áreas de oportunidad tanto a nivel de los operadores como de las etapas procesales.

Entre estas opiniones se observan los problemas más profundos en las primeras etapas del sistema, en particular la etapa de investigación inicial, a partir de la cual de forma consecuente se desencadenan una serie de omisiones y fallas que tienen consecuencias en las demás etapas del proceso.

Se identifica también una percepción poco positiva en la operación de policías y fiscalías, frente a una mejor percepción en el desempeño de las y los defensores públicos y las y los jueces. En el caso de los asesores jurídicos, uno de los principales problemas que se identifican es una tendencia a la pasividad en todas las etapas del proceso.

Por otra parte, a pesar de considerar que el aprendizaje de las técnicas de litigación es fácil, se perciben problemas en el desarrollo de estas técnicas por los distintos operadores. Como respuesta, la capacitación integral resultó ser considerada una de las claves para el éxito de la reforma.

Es de destacarse la preocupación por la corrupción y el influyentismo dentro del sistema penal y en varios de sus procesos/procedimientos: la designación de jueces y magistrados, la celebración de acuerdos probatorios, el acceso a la forma de terminación anticipada y las soluciones alternas.

Más allá de generar conclusiones absolutas, el presente reporte busca sentar las bases de un diálogo que en conjunto con otros materiales de investigación, puedan darnos una visión más transparente del proceso de consolidación del sistema penal acusatorio en México. Así mismo, busca dar voz a las percepciones y a la experiencia de operadores, docentes, investigadores y estudiantes del SJPA, lo cual es necesario para construir un diálogo más consistente entre la informacíon puramente estadística y la complejidad de la realidad en la operación del sistema.