



## Estado de derecho

### 8.2 Procuración e impartición de justicia

— UN PLAN DE TODOS —  
PARA UN FUTURO COMPARTIDO



## Procuración e impartición de justicia

Para la ONU, el Estado de derecho es un principio fundamental que rige a todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, quienes se someten a leyes que se promulgan públicamente y son aplicadas con justicia. Una forma de conocer la situación que guarda el cumplimiento y aplicación de la ley en México, y particularmente en Jalisco, consiste en evaluar el desempeño del sistema penal.

El sistema penal está conformado por los principios legales, instituciones y procedimientos que establecen y rigen el conjunto de sanciones, su aplicación y ejecución (Moloeznik & Zepeda, 2013, pág. 45). Se divide en dos vertientes: la procuración de justicia y la administración e impartición de justicia; a lo que se suma el subsistema de reinserción social o ejecución de penas. De conformidad con lo anterior, en el sistema penal convergen e interactúan policías, fiscales, jueces, defensores, funcionarios y usuarios (Moloeznik y Villareal, 2010).

La finalidad del sistema penal es tutelar los intereses de los individuos para evitar la violencia y preservar activamente la paz. Sin embargo, esta garantía requiere la consolidación de un Estado de derecho que posibilite la impartición de justicia de manera accesible, transparente, expedita y efectiva, condiciones que en la actualidad obligan a afrontar un número importante de retos.

### Justicia y Estado de derecho (seguridad y justicia penal)

En 2010, el organismo México Evalúa generó un índice de desempeño del sistema penal que busca identificar qué tan bien realizan las instituciones de seguridad su labor investigativa para esclarecer ilícitos y sancionar a quienes los cometen. Jalisco ocupa la posición 22, con un valor de 61.08. La primera posición la ocupa el estado de Querétaro, el cual obtuvo un índice de 92.61. En contraste, Baja California Sur es la entidad con el peor desempeño en la materia, con un índice de 30.68 (Jalisco Cómo Vamos, 2012, pág. 235).

El desempeño deficiente del sistema penal en Jalisco se refleja en el alto grado de impunidad que se presenta. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la impunidad es la inexistencia de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención o procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (ONU, 2005). En Jalisco, la probabilidad de que una persona que cometió un delito sea puesta a disposición de un juez, (en caso de que el delito se denuncie, éste se esclarezca, y el probable responsable sea capturado o presentado) fue 0.67%, debajo incluso de la baja probabilidad a nivel nacional que fue del 1.50% (Moloeznik & Zepeda, 2013).

**Tabla 8.8 Probabilidad de captura en Jalisco y nacional durante, 2010  
(incidencia total de delitos de competencia local)**

	Delitos denunciados (porcentaje)	Averiguaciones concluidas (porcentaje)	Presentación de consignados (porcentaje)	Probabilidad de que el probable responsable llegue a ser detenido (porcentaje)
Nacional	12.3	20.3	60	1.50
Jalisco	10	10.35	65.10	0.67

**Fuente:** Moloeznik & Zepeda, 2013. Con datos de: Columna 1, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad Pública, 2010. INEGI; columnas 2 y 3, procuradurías estatales y cuadernos de estadísticas judiciales.

Una vez que una persona es consignada, la probabilidad de que se le condene es de 74.3%. Así,

durante 2010, se determina que la posibilidad de cometer un delito y ser sancionado o condenado por un juez es de 0.5%; es decir, la impunidad es de 99.5, superior al 98.45% de la tasa nacional (Moloeznik y Villareal, 2010, pág. 49).

El Instituto para la Economía y la Paz (IMCO, 2015) elaboró el Índice de Paz México, que ofrece una medida exhaustiva de los niveles de paz en México, en este análisis Jalisco no sale bien evaluado pues ocupa el lugar 24 de 32, lo que lo coloca dentro de los nueve estados menos pacíficos del país. Por otra parte, en cuanto a la probabilidad de ser sancionado en Jalisco, durante 2010 (ver tabla 8.9) se tiene que únicamente fue de 1%. Además de esto, sólo 10% de las averiguaciones fueron concluidas y 88% de los sentenciados fueron condenados.

**Tabla 8.9 Probabilidad de condena en Jalisco (incidencia total de delitos del ámbito local) durante 2010**

Delitos denunciados (porcentaje)	Averiguaciones concluidas (porcentaje)	Presentación de consignados (porcentaje)	Se sujeta a proceso (porcentaje)	Procesados que llegan a sentencia (porcentaje)	Sentenciados que son condenados (porcentaje)	Probabilidad de sanción (porcentaje)
10	10	65	84	100	88	1

**Fuente:** Moloeznik y Zepeda, 2013, con información de: Columna 1: ENVIPE 2010 del INEGI; columnas 2 y 3: PGJE y estadísticas judiciales en materia penal 2010. INEGI; columnas 4, 5 y 6; estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI.

En cuanto al total de órdenes de aprehensión emitidas por los jueces durante 2010, más las rezagadas de 2009, la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado logró ejecutar sólo 22.9% (4 600), un porcentaje bajo si se considera que la media nacional fue 29.15 % en el mismo año (Moloeznik y Villareal, 2010, pág. 48).

En datos más recientes se tiene que para Jalisco, en 2013, se consumaron 101 014 delitos del fuero común y 5 945 del fuero federal. En cuanto a población penitenciaria se encuentran 11 361 del fuero común de los cuales menos de 50% (4 881) se encuentra en proceso de primera instancia, menos de una tercera parte (3 455) son sentenciados y sólo 27% se encuentra cumpliendo sentencia. Estas cifras, en suma con un crecimiento acelerado de la población del estado, contribuyen a que exista saturación en la carga de trabajo de los tribunales y juzgados del estado, más aún si se considera que este crecimiento no ha sido proporcional al de los recursos humanos, materiales y financieros para el Poder Judicial. A manera de muestra, se observa que la población de Jalisco creció 9% del 2005 al 2010, pasando de 6 752 113 habitantes a 7 350 682; mientras que los asuntos ingresados en los locales en el mismo periodo se incrementaron 21%, de 124 461 a 150 579. Lo anterior, de conformidad con las estadísticas del Consejo Estatal de Población (ahora IIEG) y el Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco.

**Tabla 8.10 Delitos consumados y población interna penitenciaria por estatus jurídico Jalisco, 2015**

	Consumados registrados	Población interna penitenciaria	En proceso de primera instancia	Sentenciados	En cumplimiento de sentencia
Fuero común	101 014	11 361	4 881	3 455	3 025
Fuero federal	5 945	5 163	2 232	957	1 951

**Fuente:** elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información de anuario estadístico de Jalisco, INEGI, 2015.

Así pues, es lógico que al crecer la población crezcan también las necesidades del servicio de impartición de justicia pronta y expedita que marca la Constitución, aunque la dotación de los recursos

necesarios se encuentre rezagada desde hace 20 años. Al 2013, en Jalisco se contaba con 196 agencias del MP del fuero común y ocho para el federal, así como 329 agentes del MP fuero común y 137 del federal.

Una alternativa eficiente para contrarrestar y abatir por un lado la saturación y carga de trabajo de los tribunales y, por otro, los costos de la procuración de justicia podrían ser extender el uso de la justicia alternativa por medio de métodos alternos que permitan prevenir y solucionar conflictos, otorgándole a las partes el protagonismo para construir dichas soluciones, ahorrando con ello esfuerzos, tiempo y recursos. Entre los métodos alternos se encuentran la negociación, la mediación, conciliación y arbitraje, métodos que actualmente ofrece en Jalisco el Instituto de Justicia Alternativa (IJA) a través de una sede central, una alterna, una en los juzgados en materia penal y otra en el Centro de Justicia para las Mujeres, en las sedes regionales de Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Ciudad Guzmán, Tepatlán de Morelos, Ameca, Tequila y Autlán de Navarro, así como los más de cien centros públicos y privados acreditados en el estado para prestar los servicios de métodos alternativos para la solución de conflictos.

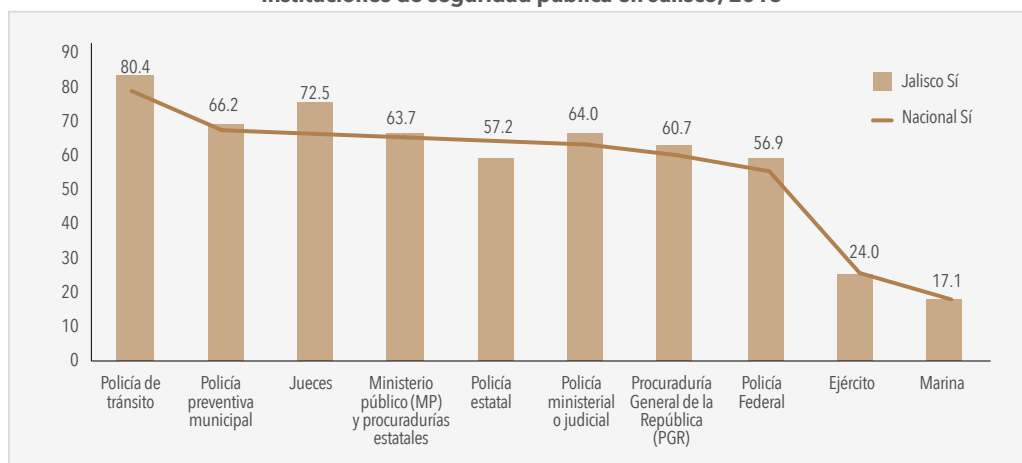
**Tabla 8.11 Agencia y agentes del MP de los fueros común y federal en Jalisco, 2015**

Agencias del MP fuero común	Agentes del MP fuero común	Agencias del MP fuero federal	Agentes del MP fuero federal
196	329	8	137

**Fuente:** elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información de anuario estadístico de Jalisco, INEGI, 2015.

Aunado a lo anterior se tiene que la corrupción en las instituciones de seguridad pública es otro elemento que abona a un sistema de seguridad pública débil y vulnerable. Entre 65 y 80% de los jaliscienses advierte que los policías de tránsito, la policía preventiva municipal y los jueces son corruptos; los mejor evaluados en este rubro son la Marina y el Ejército, a los cuales sólo 17.1 y 24% de los ciudadanos, respectivamente, los considera corruptos (INEGI-ENVIPE, 2015). Lo que actualmente se percibe es que la corrupción es un mal que afecta a gran parte de las instituciones de gobierno, desde el funcionario de menor jerarquía hasta los niveles altos, lo cual representa uno de los principales motivos de desconfianza de la sociedad hacia los organismos públicos y, sobre todo, socava la credibilidad en las instituciones encargadas de proporcionar seguridad y procurar justicia (cuestionario a organizaciones: VIII zona naval). En cuanto al desempeño de las autoridades de seguridad pública, nuevamente la policía de tránsito, la municipal, la ministerial y las procuradurías aparecen como las peor evaluadas: entre 47 y 61% de los ciudadanos percibe que el desempeño de esas instituciones es poco o nada efectivo, (INEGI-ENVIPE, 2015).

**Figura 8.3 Porcentaje de población que percibe corrupción respecto a las autoridades e instituciones de seguridad pública en Jalisco, 2015**



Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN con base en información de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, 2015

Estas cifras sobre corrupción pueden ser una de las principales causas de la gran diferencia que existe entre las cifras y estadísticas del número de delitos cometidos contra los denunciados. Esta porción de delitos no denunciados se denomina cifra negra, indicador que en Jalisco ha ido a la alza en los últimos cinco años. De ser una de las entidades en las que más se reportaban hechos ilícitos, en 2014 solamente se reportó 5.2%, mientras que en 2013 fue de 6.7%. Con 94.8% de delitos no denunciados, Jalisco supera la media nacional de 92.8% (INEGI-ENVIPE, 2015).

**Tabla 8.12 Histórico cifra negra, porcentaje 2015**

Entidad	Cifra negra 2010	Cifra negra 2011	Cifra negra 2012	Cifra negra 2013	Cifra negra 2014
Nacional	92.0	91.6	92.1	93.8	92.8
Jalisco	93.8	92.2	93.8	93.3	94.8

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI, 2015.

Por último, cabe señalar que se han logrado avances en el tema de justicia y Estado de derecho. Entre los principales se encuentra la generación del programa de apoyo jurídico gratuito y de calidad por parte de la Procuraduría Social, quien se encarga de dar asesoría y asistencia jurídica a las personas, patrocinando a las de escasos recursos y defendiendo a los que no cuentan con abogado particular. Ejerce las funciones de representación social en los procedimientos judiciales del orden familiar, civil y mercantil; inspecciona a organismos asistenciales del orden público y privado, todo ello para la certeza y seguridad jurídica de los jaliscienses.

## Prevención integral del delito

La prevención del delito y de las conductas antijurídicas, así como la procuración de justicia, son funciones privativas del Estado. Éste se erige como árbitro orientador de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer de manera coactiva sus decisiones para sancionar a quienes quebrantan el marco legal. La finalidad del sistema es la de tutelar los intereses de las personas para evitar la violencia y preservar activamente la paz. Sin embargo, esta garantía requiere consolidar un

Estado de derecho que posibilite la impartición de justicia de manera accesible, transparente, expedita y efectiva.

En la entidad existe un rezago en la actualización de leyes y reglamentos elaborados por las instancias administrativas de las distintas dependencias gubernamentales en materia de seguridad pública y penitenciaria, lo cual provoca dificultades para la investigación, esclarecimiento y castigo de los delitos. Nuestra entidad presenta indicadores de desempeño pobres en materia de investigación y esclarecimiento de delitos. La tasa de asuntos recibidos y concluidos satisfactoriamente (investigación del delito por parte del MP e identificación del responsable) en la Procuraduría General de Justicia (PGJE) fue de 10.35% en 2010 (considerando únicamente el rezago de asuntos ingresados en 2009), (Moloeznik & Zepeda, 2013, pág. 47).

Además de las debilidades del MP ya mencionadas, la procuración de justicia es burocratizada e ineficiente. El retraso en la resolución de juicios, el burocratismo, los costos adicionales y la espera para presentar la denuncia, entre otros. Esto genera un descenso en la calidad de vida, un crecimiento en la percepción de inseguridad y de los servicios de seguridad personal, (Moloeznik y Villareal, 2010). A manera de ejemplo, en Jalisco, al 2013 hubo 42 797 órdenes de aprehensión pendientes del año anterior giradas a la policía ministerial del estado y 1 462 de la policía federal ministerial, (INEGI, 2015). La administración de justicia se ve entorpecida por el excesivo formalismo y el predominio del procedimiento escrito, cuyo corolario es la burocratización y la delegación de funciones en empleados (Moloeznik y Villareal, 2010).

Además de lo anterior, se percibe un bajo nivel de profesionalización en los servidores públicos y una tendencia a privilegiar la lealtad y los compromisos político-partidistas sobre la capacidad y el desempeño de los funcionarios. Por otro lado, la procuración de justicia es costosa. De cada tres pesos del presupuesto estatal para seguridad, procuración e impartición de justicia y sistema penitenciario, uno se destina a la operación de las prisiones de la entidad. Todos los días se destinan 2.3 millones de pesos a la manutención de reclusos (incluidos los \$140 del costo diario por reo) (Moloeznik & Zepeda, 2013, pág. 17).

## Juicios orales

Como bien lo han identificado y colocado en la agenda de acciones públicas diversos expertos de la entidad, es necesario armonizar todas las modificaciones al sistema de procedimientos penales que se han hecho desde 2008, especialmente en lo referente a la realización de juicios orales, para que la justicia pueda ser aplicada conforme a las necesidades de la entidad y los ciudadanos tengan acceso a juicios de vanguardia. Es necesario armonizar nuestro sistema de justicia de conformidad con lo establecido por la Constitución General el 18 de junio de 2008, especialmente en lo referente a la aplicación de juicios orales, con la finalidad de que la justicia se imparta bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, conforme a las necesidades del estado, con lo cual se garantice que los jaliscienses tengan acceso a una justicia pronta, completa e imparcial, (aportaciones de la Secretaría General de Gobierno).

El 9 de noviembre del 2015 fueron inauguradas tres salas para juicios orales de segunda instancia, una ubicada en el edificio del Poder Judicial, en Hidalgo 190, y dos más en el edificio Luis Manuel Rojas. Con ellas se pretende dar mayor rapidez y transparencia a los asuntos que se desahoguen. Los espacios, cuentan con la última tecnología y también podrán ser usados para la impartición de capacitaciones y diplomados en el nuevo sistema de justicia acusatorio. El costo de cada una de las salas rondó los cuatro millones de pesos, los cuales provinieron de recursos estatales y del Judicial, (El Informador, 2015).

Existen además obras de salas para juicios orales en los distritos que tendrán su sede en Autlán de Navarro (ésta ya fue inaugurada), Tequila, Chapala y Ameca, las cuales se hallan a 30% de avance, de

acuerdo con el secretario de Infraestructura y Obra Pública, Roberto Dávalos López. Habrá también salas de juicios orales en Ocotlán, Colotlán y Cihuatlán, sin embargo, aún están en espera de iniciar obra. La del distrito uno, que corresponde a los municipios del AMG, ya comenzó labores de construcción en la sede en Puente Grande, en Tonalá, consta de 16 salas y se espera sea concluida en mayo de 2016, (El Informador, 2015, 2016).

## Modernización y fomento al uso de tecnología

Resulta indispensable realizar esfuerzos para incrementar el uso de herramientas como las que ofrecen las TIC. Los juicios por medios electrónicos podrían lograr que más jaliscienses tengan acceso a la justicia; es decir, que ésta sea más eficiente al evitar el desplazamiento innecesario para tener acceso a juicios expeditos eficaces, modernos y con una perspectiva de derechos humanos, principalmente en las regiones de la entidad que cuentan con zonas de difícil acceso. La Secretaría General de Gobierno plantea implantar, mediante procedimientos tecnológicos confiables e idóneos –particularmente haciendo uso de la firma electrónica–, un sistema de justicia digital adecuado a las TIC a nivel internacional. Para tal objeto se promoverán los ajustes y modificaciones técnicas y normativas pertinentes.

En Jalisco, al 2015 se contaba con 2 667 computadoras de escritorio personales, con 127 equipos portátiles, 984 impresoras, 95 servidores y 12 tabletas electrónicas. Estas cifras, con respecto al año anterior (2014), implicaron que en todos los casos se tuviera un decrecimiento en lugar de un incremento en recursos, principalmente en cuanto a computadoras portátiles (-53%, ver tabla 8.13); la excepción a la regla fue en el rubro de servidores con un incremento de 111%. Ahora, si bien es cierto que se cuenta con algunos recursos, si lo que se desea es hacer más eficientes los procesos y construir una mejor impartición de justicia, se requiere de mayor inversión tanto en equipo tecnológico como en capacitación y reestructuración de procesos.

**Tabla 8.13 Recursos materiales de las procuradurías generales de justicia por entidad, 2014-2015**

Entidad	Computadoras personales (de escritorio)	Porcentaje de incremento 2014- 2015	Computadoras portátiles	Porcentaje de incremento 2014- 2015	Impresoras	Porcentaje de incremento 2014- 2015	Servidores	Porcentaje de incremento 2014- 2015	*Tabletas electrónicas
Nacional	59 837	8.6	7 261	31.7	21 618	1.4	1 460	53.7	215
Distrito Federal	11 602	30.6	585	106.0	1 462	77.4	244	S/D	0
México	3 590	-41.6	169	65.7	1 765	23.3	20	-51.2	0
Chihuahua	4 494	16.8	1 174	40.1	1 748	6.0	126	34.0	6
Guanajuato	3 187	-1.2	1 034	15.3	2 877	-3.2	60	0.0	43
Nuevo León	2 921	11.1	118	21.6	738	2.1	118	4.4	0
Jalisco	2 667	-2.7	127	-53.0	984	-2.9	95	111	12

\* En este rubro no se presenta porcentaje de incremento ya que en el año 2014 no se contaba con dicho elemento.

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN con base en información de Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, INEGI, 2014-2015.



## Análisis del diagnóstico

### Problemas

- Impunidad generalizada. Las cifras indican que existe 99.5% de impunidad y que la probabilidad de sanción es de 1%.
- Limitados recursos materiales, humanos y tecnológicos
- Capacitación limitada y deficiente del personal
- Baja probabilidad de ser capturado y presentado ante la autoridad
- Excesiva burocratización en los procesos de justicia
- Generalizada percepción de corrupción en las autoridades e instituciones de seguridad particularmente en la policía de tránsito, preventiva, jueces y MP.
- Poca o nula denuncia de delitos, cifra negra por encima de 92% desde el 2010 hasta 2015.

### Contexto regional

En el contexto de la procuración e impartición de justicia, uno de los rubros que más aqueja a las regiones es la falta de recursos materiales, humanos y tecnológicos. En este sentido, se cuenta con un apoyo para beneficiar a los municipios con equipamiento orientado a fortalecer la seguridad de sus habitantes, como patrullas, equipo de radiocomunicación, etc. No obstante, de 2014 al 2015 las regiones en las que menos municipios fueron beneficiados con este recurso son los de la región Centro, Sur, Costa Sur, Valles, Altos Norte y Costa Sierra Occidental, cabe señalar que en estas dos últimas regiones, de acuerdo con los planes regionales, es donde se presentan mayores problemas de seguridad pública en cuanto a delitos del fuero común.

**Tabla 8.14 Porcentaje de municipios beneficiados con equipamiento para brindar mayor seguridad pública, 2013-2015**

Región	2013	2014	2015
Centro	100	50	50
Sur	100	75	75
Costa Sur	100	83	83
Valles	100	85	85
Altos Norte	100	87	87
Costa-Sierra Occidental	100	87	87

Fuente: elaborado por la SUBSEPLAN, con base en información del Sistema MIDE Jalisco, 2013-2014.

### Potencialidades

- Promoción de juicios orales
- Modernización y fomento al uso de tecnología
- Usos de Justicia Alternativa

### Contexto regional

En materia de procuración de justicia se han dispuesto ya de ocho salas para juicios orales en las regiones Sierra de Amula (Autlán de Navarro), Altos Sur (Tepatitlán), Altos Norte (Lagos de Moreno), Sur (Zapotlán el Grande), Costa-Sierra Occidental (Puerto Vallarta), Valles (Tequila y Ameca), Sureste (Chapala). En el caso de la región Ciénega se tendrá una sala en Ocotlán; y en la región Norte se dispondrá de una sala en el municipio de Colotlán mismo caso para la región Costa Sur (Cihuatlán). Para la zona centro fueron inauguradas tres salas para juicios orales de segunda instancia que cuentan con la última tecnología y su uso podrá implicar capacitaciones y diplomados en el nuevo sistema de justicia acusatorio.