

Reforma integral

al sistema de justicia en México:
desafíos y propuestas



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Consejo de la
Judicatura Federal



Contenido

Introducción	4
Aspectos institucionales	26
Seguridad pública	27
Justicia penal.	41
Poderes judiciales locales. Diagnóstico de los problemas de la impartición de justicia estatal	58
Ética y legitimidad institucional	95
Propuesta de reformas para combatir la corrupción y el nepotismo.	110
Acceso a la justicia y derechos humanos: atender y reparar las consecuencias diferenciadas de las violencias	117
Acceso a la justicia frente al fenómeno de la desigualdad: el impacto diferenciado de las violencias en distintos grupos sociales	118
Procesos y recursos judiciales efectivos: una mirada centrada en quienes hacen uso del sistema de justicia	149
Sistema penitenciario y ejecución penal: la necesidad de mirar más allá de las prisiones	186
La defensa pública integral: una pieza esencial en la construcción de una justicia para las víctimas	199
Recapitulación de propuestas	222
Bibliografía	253



Introducción

El acceso a la justicia real, cercano y accesible para todas las personas en nuestro país es un fenómeno complejo que dista mucho de ser perfecto. A pesar de que como sociedad nos ha tomado siglos sentar las bases del sistema de justicia que hoy tenemos, su operación aún está muy lejos de satisfacer las aspiraciones nacionales de justicia social y reparación. Desde hace algunos años, los cambios constitucionales, así como el incremento acelerado de la conflictividad social, han colocado una presión importante en las instituciones que lo conforman. Diversos organismos nacionales e internacionales han compartido análisis y observaciones sólidas sobre los problemas que como país enfrentamos en la materia. Los reportes dejan ver que, aunque la justicia mexicana atraviesa importantes retos que la alejan de los ideales sociales planteados, también es posible reorientarla por medio de ajustes, prácticas y nuevas perspectivas para asegurar que responda a los contextos, demandas y necesidades nacionales.

Lejos de lo que suele pensarse, la justicia en México ha sido todo menos estática. Desde los últimos años del siglo XX hasta ahora, la justicia nacional ha cambiado profundamente. Con el paso de los años y el devenir de los procesos sociopolíticos nacionales, nuestra Constitución ha abierto sus puertas para reconocer a grupos históricamente desaventajados, pero también para garantizar sus derechos. Ello se ha traducido en la necesidad de adaptar las instituciones y normas legales existentes para dar cauce a las demandas y conflictos que puedan surgir en la sociedad. La reforma penal, la reforma en derechos humanos, la reforma laboral, entre otras, son sólo algunos de los casos que ejemplifican el dinamismo que ha caracterizado a nuestro sistema de justicia durante este periodo.

Por otro lado, el surgimiento de nuevos actores en el escenario de conflictividad social; el diseño particular de las políticas de seguridad pública; la interacción cada vez más amplia y robusta con el foro internacional y la reproducción de fenómenos que afectan a gran escala el goce y ejercicio de los derechos humanos también han impactado en la justicia. Organismos especializados han sido claros en reconocer que México atraviesa una profunda crisis en materia de derechos humanos que impacta de manera diferenciada a los grupos que históricamente han resentido los efectos de múltiples violencias, que provienen algunas veces del entorno social, y muchas otras del propio Estado. En esta atmósfera particular, el sistema de justicia, en todas sus etapas y niveles, ha sido incapaz de procesar con suficiente calidad, empatía y eficiencia el dolor, las palabras y las demandas de quienes exigen del Estado soluciones justas y reparaciones posibles.

Como cualquier arquitectura social, el sistema de justicia no es perfecto, sino perfectible, pero su mejoramiento constante requiere reconocer, al menos, dos elementos centrales. El primero, que la justicia representa un *continuum* de la función estatal que interpela, necesariamente, a los tres poderes del Estado y a los tres niveles de gobierno. Reducir la justicia a la función de un solo poder no sólo resulta deshonesto, sino que limita materialmente las posibilidades críticas de construir un modelo de justicia estatal que responda materialmente a los problemas que enfrentan las personas por encima de intereses políticos, económicos o criminales posicionados en las distintas estructuras de poder. El segundo, que la justicia es siempre un catalizador del dolor humano que requiere, necesariamente, de la consideración puntual del contexto de quienes resienten directa o indirectamente las violencias. Negar y desconocer el valor que tiene la experiencia de las víctimas para calificar la funcionalidad o idoneidad del sistema de justicia no sólo desconoce su agencia, sino que también las revictimiza.

A la luz de estas consideraciones, este documento parte de la premisa de que para transformar la justicia en el país primero hay que mirarla. Es necesario mirar no sólo las leyes y las instituciones, sino también las prácticas que las moldean y a las personas que las operan. Transformar la justicia requiere mirar y honrar la angustia de quien ha perdido a un ser querido. Requiere también de observar la labor que

realizan las fuerzas del orden, pero también los riesgos que corren al ejercerla. Un cambio profundo de la justicia pasa también por fortalecer a las fiscalías y a las instituciones forenses. Demanda reconocer críticamente los problemas que surgen en la investigación de los delitos y hacerles frente de manera decisiva, pero informada, para mejorarlos y fortalecerlos. En el ámbito estrictamente judicial, la justicia requiere ser aún más empática, accesible, rápida y redignificante.

Todo ello demanda un diagnóstico claro basado en el diálogo y en la consideración y respeto de la diferencia y la pluralidad. En la justicia se depositan los valores e intereses más preciados de las personas y grupos sin distinción, por lo que cualquier medida orientada a su modificación o perfeccionamiento merece una reflexión prudente y responsable.

Este documento busca identificar los principales desafíos y contribuir con una visión para avanzar hacia una reforma integral al sistema de justicia en México. Con ese objetivo en mente, el documento aborda dimensiones referidas al diseño institucional, estándares normativos, prácticas y dinámicas institucionales en los ámbitos federal y local, así como condiciones y contextos en las que opera el sistema judicial mexicano. A su vez, se visibilizan las brechas y los desafíos fundamentales en el campo de la protección de los derechos humanos y las garantías de acceso a la justicia para toda la población, en particular de aquellos grupos especialmente afectados por la violencia y la discriminación. Finalmente, este documento incorpora recomendaciones y propuestas específicas en distintas áreas y dimensiones identificadas y que dan cuenta de la necesidad de contar con una mirada comprehensiva, multisistémica e integral al repensar la justicia en México.

En este texto no se plantean soluciones fáciles ni superficiales. Se proponen soluciones integrales —incluso no todas ellas— para un problema complejo como es el de garantizar acceso a una justicia expedita, sensible, respetuosa y cercana a las personas y sus necesidades. Como se puede advertir de su lectura, este texto permite identificar que cualquier propuesta seria para una reforma al sistema de justicia involucra no solamente al Poder Judicial Federal, sino a los poderes judiciales de los estados y a todas las autoridades que tienen una función en el

ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Con esta perspectiva en mente, se proponen mecanismos para fortalecer la impartición de justicia, centrar la administración de justicia en las personas, sus necesidades y derechos, así como para mejorar los procesos jurisdiccionales y las instituciones e instancias de administración y control interno.

Al elaborar este documento se tuvieron en cuenta distintas fuentes. En primer lugar, en tanto resulta indispensable que toda reforma al Poder Judicial tome en cuenta las experiencias y opiniones de las personas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) convocó a un esfuerzo inédito de consulta y diagnóstico del sistema de justicia penal: el Encuentro Nacional para una Agenda de Seguridad y Justicia, desarrollado en 14 sedes diferentes¹ de todo el país entre el 21 de marzo y el 8 de julio de 2024. Este encuentro permitió contar con una visión amplia² sobre el sistema de justicia, ya que se escucharon las voces y propuestas de quienes lo conocen, utilizan y conforman, con el objetivo de mejorarlo. Acudieron a los encuentros 3,279 personas de todo el país. Este no sólo fue un diálogo nacional, sino que también fue interdisciplinario e interprofesional, haciendo énfasis en las necesidades de las personas usuarias del sistema.

Para el análisis de los principales hallazgos del encuentro se tuvo a la vista el documento *20 Propuestas para una Agenda de Seguridad y Justicia. Una mirada desde la academia*, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, el apartado que aborda la necesidad de fortalecer los poderes judiciales de las entidades federativas partió de la Propuesta Integral para un Sistema Judicial Profesional, Colaborativo y con

¹ Estas fueron las sedes (entre paréntesis aparecen los estados invitados): Querétaro (Querétaro y Guanajuato); San Luis Potosí (San Luis Potosí y Zacatecas); Monterrey (Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas); Oaxaca (Oaxaca); Mérida (Yucatán, Quintana Roo y Campeche); Toluca (Estado de México y Michoacán); Pachuca (Hidalgo); Tijuana (Baja California, Baja California Sur y Sonora); Puebla (Puebla, Guerrero y Tlaxcala); Aguascalientes (Aguascalientes, Durango y Chihuahua); Culiacán (Sinaloa); Xalapa (Veracruz, Tabasco y Chiapas); Ciudad de México (Ciudad de México y Morelos).

² Concurrieron al encuentro, personas involucradas en el sistema de seguridad y justicia; litigantes, colegios, barras de abogados; organizaciones de la sociedad civil; academia; expertos en tecnología judicial; personal de otras instancias de la Administración Pública; legisladores.

Sensibilidad Social, desarrollada por la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ana Margarita Ríos Farjat.

“Reforma integral al sistema de justicia en México: desafíos y propuestas” sistematiza 20 transformaciones centrales que surgieron del Encuentro Nacional, divididas en función de su relevancia para una reforma integral para la justicia en México. En segundo lugar, se basa en la revisión de literatura especializada, estudios de campo, informes nacionales e internacionales de derechos humanos y fuentes estadísticas que permiten contar con una panorámica más compleja, y a la vez exacta, de las brechas y desafíos que enfrenta el sistema de justicia en México.

Este documento se estructura en dos apartados. El primero pone especial atención a los aspectos institucionales y de contexto para el desarrollo de una reforma integral al Poder Judicial y que resultan particularmente relevantes para comprender las brechas, problemas y desafíos de la administración de justicia en cinco ejes temáticos: 1) seguridad pública; 2) justicia penal; 3) poderes judiciales locales; 4) ética y legitimidad institucional; y 5) corrupción y nepotismo. El segundo apartado se concentra con mayor detalle en el acceso a la justicia y la protección y garantía de los derechos humanos con un enfoque diferenciado, y analiza las siguientes materias: 1) acceso a la justicia frente al fenómeno de la desigualdad; 2) procesos y recursos judiciales efectivos; 3) sistema penitenciario, y 4) la defensa pública integral.

A. Aspectos institucionales y de contexto

La primera sección de este documento desarrolla un análisis crítico sobre el contexto, las tendencias y brechas de aspectos esenciales que dificultan contar con un sistema de justicia moderno, eficaz y centrado en las personas. Con esos desafíos en mente, cada sección precisa una serie de propuestas específicas y que se orientan a contar con un mejor sistema de justicia en México.

I. Seguridad pública

México experimenta grandes desafíos en materia de seguridad pública. Entre otros aspectos, las tasas de criminalidad son altas e impactan la experiencia diaria de las mexicanas y los mexicanos y su percepción de seguridad y confianza en las instituciones. Dicha criminalidad se enfrenta a un contexto institucional y de política criminal inadecuado. Por un lado, las policías carecen de los recursos y condiciones para cumplir con sus funciones, ya que se han visto desplazadas por una progresiva inversión en las fuerzas armadas. Se trata de una militarización que, como indica la evidencia, no soluciona el problema de la delincuencia e intensifica otros problemas. Junto a las condiciones estructurales de las instituciones policiales y la militarización de la seguridad pública, existen dos fenómenos que inciden gravemente en este campo: 1) la política de drogas vigente —basada en la prohibición y que no previene el consumo y afecta, de manera negativa, la salud de las personas, además de lesionar otros derechos como el de la vida—; y 2) el elevado número de armas presentes en el mercado ilegal —en 2021, 70% de los homicidios cometidos contra hombres fueron cometidos con armas de fuego; en el caso de mujeres, 60%—.

Frente a este escenario se propone reformular la estrategia de seguridad pública en México: que se establezca un nuevo marco de gobernanza apoyado en una política criminal integral y que supere el enfoque principalmente punitivo actual, por medio de políticas sociales y económicas. Es imperativo mejorar la transparencia y la accesibilidad de la información pública para evaluar efectivamente a las instituciones de seguridad. Esto implica la construcción de datos abiertos y verificables sobre violencia, en particular, la violencia homicida y la desaparición de personas, ya que actualmente existe un subregistro considerable en estas áreas. Para abordar el problema del tráfico de armas de fuego en México, es crucial implementar medidas efectivas que frenen su ingreso al país, con un enfoque particular en la frontera norte.

Es esencial garantizar el cumplimiento de la Constitución y las obligaciones establecidas en materia de construcción y fortalecimiento de instituciones civiles,

tal como lo estipulan los artículos transitorios del decreto de la reforma sobre la Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019. Esto requiere un diagnóstico detallado de cada fuerza policial para identificar sus debilidades y necesidades, así como la asignación de un presupuesto suficiente para asegurar prestaciones dignas y la dotación adecuada de insumos, equipo y personal.

II. Justicia penal

Los problemas de la justicia penal en el país están, principalmente, relacionados con la atención deficiente de las víctimas y la investigación inadecuada de los delitos. Por lo tanto, la tasa de los asuntos penales que llegan a juicio es baja. Esto se debe, en gran medida, a la deficiencia estructural en las capacidades institucionales de la procuración de justicia, así como a la falta de políticas criminales interinstitucionales y a la ausencia de estrategias efectivas de priorización para la persecución penal. Como se da cuenta en el capítulo respectivo, en 2021 la tasa promedio de impunidad en México fue de 91.8% de delitos, y aumentó a 96.3% en 2022, una tendencia que se ha mantenido constante en la última década. Incluso en los estados con mejores indicadores, como Chiapas, Baja California Sur y Guanajuato, los niveles de atención al delito no son satisfactorios, pues reportan tasas de impunidad de 71.5%, 87.7% y 88.6%, respectivamente. En este contexto, la población experimenta una sensación generalizada de inseguridad y riesgo constante, lo que afecta su confianza en las autoridades.

Desde un enfoque más específico, el sistema penal en México se enfrenta a graves déficits. La distribución del presupuesto para el sector de la justicia es insuficiente, sobre todo en las fiscalías y en los poderes judiciales locales. La pirámide del gasto en justicia está invertida porque se asignan menos recursos públicos a la justicia local, a pesar de que ésta resuelve la mayoría de los casos. A su vez, se observa una fragmentación de la investigación en el sistema de justicia penal que abona a la impunidad e ineficiencia del sistema, lo que no permite modificar la lógica de la investigación de casos aislados a una de análisis, persecución y combate de

fenómenos y estructuras criminales, mediante la definición de las estrategias de intervención y la asignación de recursos en función de las prioridades.

Considerando tales problemas, en este capítulo se propone 1) rediseñar por completo la distribución de recursos económicos entre la justicia penal federal y la justicia penal local, de acuerdo con las necesidades de cada ámbito y con la cantidad de asuntos que resuelve cada uno de esos fueros, y 2) adoptar e implementar modelos de priorización de la política criminal que permitirán focalizar la acción investigativa en los casos más críticos, abandonando el enfoque de caso por caso en favor de estrategias más amplias que identifiquen y desarticulen las estructuras criminales. De esta forma, al definir y priorizar los fenómenos criminales que se persiguen, optimizar los recursos disponibles y fortalecer la capacidad analítica de las fiscalías se logrará una persecución penal más eficiente y orientada a resultados, lo que contribuiría significativamente a la mejora de la seguridad y la justicia en el país.

III. Poderes judiciales locales. Diagnóstico de los problemas de la impartición de justicia estatal

En esta sección se precisan desafíos y dificultades en las instancias jurisdiccionales que resuelven la mayoría de las causas que afectan a las mexicanas y los mexicanos: los poderes judiciales locales. Entre otros, se detectan dificultades vinculadas con la excesiva duración de los procesos, sobre todo en materias civiles y familiares. Aunque no es el único factor que explica la lentitud de algunos procesos y el rezago judicial, la falta de jueces y juzgados suficientes para atender las demandas de acceso a la justicia contribuye de manera decisiva a agravar esas dificultades. En términos presupuestarios, se observan dificultades en la prioridad política local para asignar recursos adecuados. A su vez, los poderes judiciales locales brindan sus servicios con un presupuesto menor al del Poder Judicial de la Federación, a pesar de que atienden muchos más asuntos y cuentan con menos personal.

En términos de selección, en los perfiles de personas juzgadoras y carrera judicial se advierten una serie de dificultades, tales como la variación en los procesos para seleccionar a jueces de primera instancia y magistrados que integran las salas de apelación y la falta de estabilidad de los cargos jurisdiccionales a nivel local. Del mismo modo, se llama la atención sobre las dificultades en la implementación de la oralidad en el ámbito local, en particular en lo referido a la falta de homogeneidad entre los diversos estados —especialmente en justicia laboral— y la falta de una política común e integral para el pleno uso de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El documento también resalta la falta de criterios de políticas formales de prevención de actos de corrupción en las instituciones locales de justicia, incluida la ausencia de información pública respecto de las personas juzgadoras sancionadas por faltas administrativas, entre otras. Finalmente, se identifica la debilidad del constitucionalismo local, especialmente en lo referido a la capacidad de los poderes judiciales locales para aplicar efectivamente la Constitución, en diálogo con el Poder Judicial federal.

El acápite sobre poderes judiciales locales incluye una amplia serie de propuestas orientadas a mejorar la administración de justicia en todas las dimensiones observadas, entre ellas: 1) fortalecer la capacidad institucional de los poderes judiciales locales para atender adecuada y efectivamente las demandas de justicia de la ciudadanía; 2) implementar la carrera judicial y los mecanismos de selección para todos los cargos judiciales que cumplan con criterios objetivos; 3) redoblar los esfuerzos y asignar los recursos necesarios para la implementación de oralidad en la justicia civil y familiar, así como la consolidación de la oralidad mercantil; 4) consolidar la justicia laboral, destinando los recursos institucionales, económicos y humanos suficientes para que esta meta se cumpla en el ámbito estatal, donde se tramita la mayoría de conflictos laborales; 5) implementar mecanismos efectivos para la disciplina judicial, incluido el impulso de reformas normativas en los estados a fin de garantizar que las personas juzgadoras únicamente puedan ser sometidas a procedimientos disciplinarios en los casos y de conformidad con las reglas previamente establecidas, con base en criterios objetivos, garantizando que no puedan ser sancionadas como consecuencia del contenido de sus decisiones, y 6) recuperar y fortalecer el constitucionalismo local,

por medio de diagnósticos integrales sobre el diseño normativo y las facultades concurrentes de los tribunales o salas constitucionales locales, con relación a las facultades de los tribunales federales, así como el fortalecimiento de los medios de control de constitucional para un mayor uso de ellos por parte de la ciudadanía.

IV. Ética y legitimidad institucional

Esta sección identifica la imperiosa necesidad de mejorar y consolidar los procesos de legitimidad y valoración del sistema de justicia en México con miras a reforzar la confianza de la población respecto a las personas encargadas de aplicar la ley. Se trata de una labor imperiosa porque la desconfianza en el sistema de justicia obstaculiza la correcta aplicación de la ley y, en última instancia, dificulta que impere el Estado de derecho en el país. Las opiniones y experiencias negativas con las autoridades promueven una menor credibilidad institucional y, por lo tanto, una disminución en la canalización de los conflictos sociales por las vías institucionales y democráticas. Con esta visión en mente, este capítulo formula una serie de propuestas que pueden contribuir a fortalecer la legitimidad del sistema de justicia, sin afectar los supuestos fundamentales de la separación de poderes, la independencia e imparcialidad de las personas juzgadoras y los fundamentos técnicos de una correcta administración de justicia.

En particular, se precisan tres propuestas concretas. Primero, la promoción de un enfoque de justicia centrada en las personas. Éste supera la visión de los procesos judiciales como mecanismos de generación de respuestas únicamente legales y los entiende como vías para identificar y atender las necesidades (jurídicas y no jurídicas) de las personas para garantizar experiencias satisfactorias y que se perciban como justas por las partes. Segundo, homologar la carrera judicial. Esto podría lograrse, entre otras formas, por medio de la expedición de una Ley Nacional de Carrera Judicial que establezca los procesos y requisitos mínimos para la promoción dentro de la carrera judicial en el fuero local y federal. Tercero, desarrollar programas de sensibilización, capacitación y evaluación en conocimientos y competencias para la ética y legitimidad institucional. Se trata de programas orientados a profundizar y complejizar los importantes avances desarrollados por

el Poder Judicial –en los ámbitos federal y local– en formación continua de las personas juzgadoras y de todos los funcionarios públicos que intervienen en los procesos judiciales. Esta capacitación debe ir más allá de la formación en criterios, estándares y competencias tradicionales de la función jurisdiccional y prestar la debida atención al desarrollo de conocimientos, competencias y habilidades para la administración de una justicia centrada de las personas.

V. Propuesta de reformas para combatir la corrupción y el nepotismo

Las dificultades y desafíos en el combate frontal y eficiente contra la corrupción y el nepotismo dentro del Poder Judicial tienen su origen en tres problemas. En primer lugar, el énfasis en lo jurisdiccional, en detrimento de lo administrativo, trajo consigo la duplicación o triplicación de funciones, la fragmentación de objetivos y, en el ámbito disciplinario, la eliminación de la posibilidad de contar con auténticas políticas institucionales de combate a la corrupción y el nepotismo. En segundo lugar, se han entendido como parte de la función jurisdiccional y, por tanto, de la autonomía de cada persona juzgadora, aspectos de manejo del despacho que debieran estar uniformados, como el trato a postulantes y personas justiciables, o la contratación del personal. Esto ha generado discrepancias, opacidad y, desde ahí, cuestionamientos en torno a la legitimidad de la actuación de las personas juzgadoras. En tercer lugar, muchos procesos internos entorpecen las funciones del Consejo de la Judicatura Federal y dificultan a la ciudadanía acercarse a la institución y comprender mejor al Poder Judicial Federal. Sólo por poner un ejemplo, el procedimiento disciplinario es distinto en la Suprema Corte, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el Consejo de la Judicatura Federal. En este último, el procedimiento disciplinario varía dependiendo de si se trata de personas funcionarias administrativas o jurisdiccionales, entre las cuales también cambia en función de si son o no titulares.

Como propuestas se consideran algunas dimensiones esenciales. Entre otras cuestiones, se propone 1) simplificar todas las etapas de investigación, substanciación y sanción del procedimiento de responsabilidades administrativas; 2) armonizar los procedimientos con estándares internacionales: acortar los

tiempos de investigación y mejorar los procesos internos con el uso de tecnologías, revisar las medidas cautelares y eliminar la posibilidad de que las autoridades que deliberen una sanción participen en dos instancias, entre otras cuestiones, y 3) transparentar, en general, el número, origen y estado de las investigaciones, medidas cautelares, procesos y sanciones disciplinarias.

Por otro lado, para fortalecer el combate al nepotismo se requiere 1) garantizar el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad considerando cuestiones como género, discapacidad, origen étnico y otras que deban atenderse para garantizar la pluralidad y diversidad dentro de la institución; 2) establecer un servicio civil de carrera en áreas administrativas, para fortalecer la meritocracia y diversidad y cerrar espacios a contrataciones por favoritismos o relaciones familiares, y 3) reflejar los avances normativos en los Acuerdos del Consejo como parte del entramado legal que rige al Consejo de la Judicatura Federal.

B. Acceso a la justicia y derechos humanos: atender y reparar las consecuencias diferenciadas de las violencias

La segunda sección de este documento pone especial atención en las falencias del Estado para asegurar mecanismos de prevención de la violencia, investigación, sanción y reparación a las personas y grupos que las resienten. Las propuestas que se presentan descansan en dos posiciones centrales. La primera, que mejorar el sistema de justicia requiere, necesariamente, tomar en consideración el contexto y las condiciones específicas de los problemas a los que se enfrentan las personas, principalmente quienes resienten directa o indirectamente violaciones graves a derechos humanos. La segunda, que la justicia es un *continuum* de la función estatal que involucra, necesariamente, a los tres poderes del Estado y a los tres niveles de gobierno. Reducir la justicia a la función de un solo poder no sólo resulta deshonesto, sino que limita materialmente las posibilidades críticas de construir un modelo de justicia integral.

I. Acceso a la justicia frente al fenómeno de la desigualdad: el impacto diferenciado de las violencias en distintos grupos sociales

Este acápite aborda el impacto diferenciado que las violencias en México generan en distintos grupos que se encuentran en condiciones de desigualdad frente otros. En el caso mexicano, estas violencias se reflejan especialmente en los homicidios violentos, incluidos los cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o debido a ellas (ejecuciones extrajudiciales) y los feminicidios. También, en las privaciones arbitrarias de la libertad (diferentes modalidades de detenciones arbitrarias), la desaparición de personas, el secuestro y la trata, así como la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como se indica en el texto, las cifras referidas a estos delitos son alarmantes y dan cuenta de fenómenos complejos que exigen una actuación conjunta y coordinada entre los diferentes actores del Estado, no sólo del Poder Judicial.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, este capítulo formula diversas propuestas para intentar responder, de manera seria y eficaz, la violencia y sus consecuencias diferenciadas: 1) derogar figuras jurídicas que propician la privación arbitraria de la libertad, tales como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa, entre otros ajustes normativos; 2) reorientar las políticas de seguridad pública, promover su desmilitarización y garantizar la participación ciudadana en su diseño; 3) modernizar los centros de comando y control y dotarlos de recursos humanos calificados y tecnología de punta para garantizar su operatividad y funcionamiento óptimo; 4) establecer un mecanismo nacional de certificación de instituciones policiales, permitiendo así contar con estándares de profesionalismo, eficiencia y respeto a los derechos humanos de las policías, así como mecanismos de evaluación y certificación; 5) implementar una estrategia integral de lucha contra la trata de personas, incorporando datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas de la trata y el alcance de este fenómeno particular para fines distintos de la explotación sexual; 6) investigar y perseguir la trata de personas a partir de la cooperación internacional que evite la impunidad y aumente la eficacia de los procesos penales; 7) establecer una estrategia global e integral de búsqueda e investigación de los casos de desaparición, incluido un plan de acción y un

cronograma para asegurar procesos exhaustivos e imparciales de búsqueda e investigación que permitan identificar las posibles cadenas de mando, autores mediatos y otras formas de autoría y participación; 8) incorporar la detención y desaparición de personas migrantes a los registros nacionales, permitiendo identificar claramente el fenómeno de las desapariciones de personas en situación migratoria regular o irregular; 9) promover una política nacional de prevención de las desapariciones desde una mirada estructural, evitando contar solamente con respuestas reactivas y tardías; 10) incorporar a las víctimas indirectas en los procesos de búsqueda, así como en los procesos judiciales, reconociendo el valor que guarda en sí misma su participación; 11) fortalecer la seguridad, operación y accesibilidad de todas las autoridades que realicen labores en el Registro Nacional de Detenciones, y hacer obligatorio su uso para todos los funcionarios que llevan a cabo detenciones de cualquier naturaleza; 12) fortalecer los servicios de defensoría pública; 13) considerar abandonar el enfoque punitivo a la política hacia el uso de drogas y el narcomenudeo y buscar alternativas ante la detención en ese contexto; 14) armonizar el reconocimiento y tipificación legal del delito de feminicidio, así como homologar los protocolos de investigación aplicables, de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, garantizando la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio, y 15) simplificar y armonizar en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba para agilizar la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas.

II. Procesos y recursos judiciales efectivos: una mirada centrada en quienes hacen uso del sistema de justicia

Esta sección distingue los obstáculos a partir de algunos de los momentos que caracterizan al proceso penal y expone la participación específica de las autoridades en los ámbitos local y federal. En este sentido, se observan problemas en cinco momentos distintos. En primer lugar, existen problemas previos al desarrollo de un proceso judicial. Así, por ejemplo, uno de los primeros obstáculos observados se refiere a la falta de acceso a la posibilidad de denunciar ante el

Ministerio Público o la Fiscalía (9 de cada 10 delitos no se denuncian y únicamente en 60% de aquellos que sí se denuncian se inicia una carpeta de investigación).

En segundo lugar, existen problemas durante la etapa de investigación. Cuando las personas denuncian un delito y las fiscalías inician una carpeta de investigación, las personas, víctimas y familiares se enfrentan a diversas barreras y obstáculos considerables, tales como no ser tratadas adecuadamente, de acuerdo con sus necesidades y derechos. Esta situación suele hacerse más notable en casos de violencia contra las mujeres, así como en casos de desaparición forzada contra jóvenes, personas y comunidades indígenas, afroamericanas o en situación migratoria irregular, entre otros. Los prejuicios y visiones estigmatizadas sobre las personas, así como los problemas estructurales y de recursos que impactan a las fiscalías, afectan los procesos de investigación y la sanción. Del mismo modo, el desarrollo de investigaciones adecuadas basadas en las condiciones y necesidades particulares de las víctimas de delitos se ve afectado por la insuficiencia e inaccesibilidad de servicios forenses que apoyen las investigaciones, a lo que se suma la percepción generalizada de víctimas y personas usuarias del sistema de justicia sobre la lentitud de la justicia, en especial, durante las etapas de investigación.

En tercer lugar se identifican problemas en la acusación de personas presuntamente responsables, entre éstos, 1) falta de capacitación por parte de las fiscalías para avanzar en procesos de acusación penal, especialmente en lo referido a la capacidad para desarrollar y formular adecuadas teorías de caso que permitan sustentar la acusación ante la autoridad judicial; 2) falta de enfoques diferenciados y ausencia de tratamiento adecuado para la generación de pruebas en el proceso, particularmente para permitir la prueba anticipada en el juicio en procesos judiciales en que hay niñas, niños y adolescentes víctimas de delito, y 3) existencia de actos de corrupción que afectan o condicionan el desarrollo de las investigaciones o la acusación de las personas presuntamente responsables.

En cuarto lugar, se identifican problemas durante el desarrollo del proceso judicial. Como se destaca en este acápite, la tramitación de los diversos juicios a menudo se ve afectada por la falta de independencia judicial y por el despliegue de amenazas

en contra de juezas y jueces, lo que puede llevar a decisiones influenciadas por intereses políticos o económicos. Además, la falta de cumplimiento de sentencias judiciales agrava la situación, pues incluso cuando se emite un fallo favorable su ejecución no siempre se garantiza, lo que deja a los ciudadanos en una posición de vulnerabilidad.

En quinto lugar se identifican problemas en el dictado y cumplimiento de las sentencias, entre otros, la falta de perspectiva diferenciada y accesibilidad en las sentencias, la falta de efectividad y accesibilidad del juicio de amparo (especialmente derivada de su inaccesibilidad) y la falta de cumplimiento efectivo de las sentencias, derivada de una serie de factores. Entre éstos, destacan la inexistencia de marcos legales claros y que faculten a las juezas y los jueces a realizar medidas y acciones de seguimiento y cumplimiento de las decisiones que emiten.

Este acápite incluye, también, diversas propuestas tendientes a enfrentar, de manera sistémica, la efectividad de los recursos judiciales con base a un enfoque centrado en las personas: 1) fomentar la articulación de sistemas estadísticos confiables y de constante actualización; 2) asegurar la estandarización nacional de instrumentos de investigación utilizados para investigar los delitos relacionados con la desaparición de personas, la violencia sexual, los feminicidios, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales entre otros; 3) promover el establecimiento de un mecanismo nacional de formación y certificación de fiscalías y policías de investigación, buscando garantizar que las investigaciones criminales se conduzcan de manera eficiente, profesional y libre de visiones estereotipadas; 4) establecer estrictos sistemas de selección del personal del Ministerio Público y fiscalías por medio del uso de los parámetros actuales para la selección de magistrados y funcionarios judiciales basados en un modelo de carrera y certificación constantes; 5) crear una Ley General de Servicios Forenses que instaure una institución nacional de servicios forenses que permita contar con un marco normativo homogéneo e integral que articule los esfuerzos estatales y federales en la materia; 6) fortalecer las capacidades institucionales en materia forense y de servicios periciales, dotando a las instituciones de recursos y personal

suficiente, de tecnologías avanzadas y equipos especializados, y garantizar la formación continua y la certificación de los peritos y expertos forenses; 7) asegurar que el mecanismo extraordinario de identificación forense cuenten con el presupuesto, estructura orgánica e independencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 8) establecer y garantizar el funcionamiento de bases de datos en materia forense y de servicios periciales nacionales, asegurando la posibilidad de contar con sistemas de información genética y pericial para facilitar la cooperación entre laboratorios y cuerpos policiales; 9) aumentar el personal de las defensorías públicas, con un enfoque en la atención a víctimas; 10) fortalecer la atención médica a víctimas que brindan las comisiones de atención, ampliando, entre otras cosas, el personal médico de la CEAV especializado en la atención a víctimas en todas las entidades federativas, con énfasis en las zonas con mayores índices de violencia y violaciones a derechos humanos; 11) reformar el sistema de ayudas inmediatas dentro de la política de atención a víctimas, incluida la simplificación de los procedimientos para que las víctimas puedan acceder a recursos de manera rápida y eficiente; 12) ampliar y fortalecer los alcances del juicio de amparo en materia de reparaciones y suspensiones, con el objetivo de asegurar que el juicio se capaz de ordenar reparaciones integrales, esto supone también reducir el uso del amparo a fin de que los procesos judiciales no se dilaten más tiempo una vez que existió el pronunciamiento del tribunal de alzada; 13) generar marcos normativos claros orientados a asegurar el cumplimiento de las sentencias judiciales; 14) fortalecer las figuras procesales que promuevan un acceso colectivo a la justicia, tales como la declaración general de inconstitucionalidad, para que no se limiten únicamente a la expulsión de normas generales del sistema jurídico; 15) generar condiciones normativas, presupuestales e institucionales para poner en marcha jornadas nacionales itinerantes de justicia; 16) desarrollar un sistema nacional de prevención y protección para todos los operadores de justicia; 17) garantizar que un porcentaje no inferior a 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales, así como fomentar el uso racional y transparente de los recursos para incrementar la eficacia y eficiencia de su función, y 18) explorar el establecimiento de un mecanismo extraordinario de verdad, justicia y reparaciones; el mecanismo

debería tener un alcance nacional y una autonomía de los poderes estatales para abordar la problemática a lo largo del país.

III. Sistema penitenciario y ejecución penal: la necesidad de mirar más allá de las prisiones

En este capítulo, se analiza la manera en que las deficiencias de los procesos de investigación y judiciales generan consecuencias en el sistema penitenciario y de ejecución penal. A pesar de los avances normativos y estructurales en el sistema de ejecución penal en México, los desafíos persisten y se manifiestan en condiciones adversas para las personas privadas de libertad. En el país, las condiciones de vida de las personas privadas de libertad son críticas y evidencian un sistema penitenciario en deuda con los derechos humanos y la dignidad de quienes están sujetos a su control. Como se documenta en este texto, en los Centros Federales de Readaptación Social Dentro de los (CEFRESOS) se observan deficiencias en la atención a personas mayores; insuficiencia de vías para presentar quejas sobre posibles violaciones de derechos humanos; carencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos, y condiciones materiales e higiénicas inadecuadas en las áreas médicas. La situación es particularmente alarmante en los centros penitenciarios estatales. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha señalado que existen grandes deficiencias en la provisión de servicios y atenciones diferenciadas que son necesarias para grupos vulnerables, como personas mayores, indígenas, con discapacidad, con VIH, de la comunidad LGTBTTIQ+ y mujeres con sus hijos. Asimismo, se destaca la falta de programas suficientes para la prevención de adicciones y la desintoxicación voluntaria.

A su vez, en términos de ejecución penal, este acápite precisa problemáticas derivadas de la ausencia de un enfoque diferenciado en la ejecución de sentencias en el campo penal. Este déficit se manifiesta en impactos graves y específicos sobre ciertos grupos. Así, desde la perspectiva de género, se observa un aumento de la criminalización de mujeres, especialmente por la política de drogas, lo que incrementa su población carcelaria, generalmente compuesta por mujeres en situación de vulnerabilidad. Dicho encarcelamiento se da, entre otros, en contextos

de violencia sexual, discriminación y afectación diferenciada en el caso de mujeres embarazadas o con hijas o hijos pequeños, sin que existan condiciones adecuadas para atender ese contexto. Experiencias diferenciadas de violencia o discriminación se identifican también respecto a personas trans y no binarias, personas con discapacidad, personas mayores, adolescentes y pertenecientes a comunidades indígenas. En todos esos casos, la ausencia de un enfoque diferenciado de ejecución en el ámbito penitenciario profundiza la exposición a formas específicas e interseccionales de violencia, discriminación, falta de reconocimiento y acceso a derechos.

Este capítulo desarrolla varias propuestas con miras a avanzar hacia una reforma integral en materia penitenciaria, considerando la necesidad de contar con un enfoque diferenciado, entre ellas, 1) crear mecanismos eficientes de denuncia y protección para todos los grupos en situación de vulnerabilidad dentro de prisión, incluida la posibilidad de presentar quejas de manera confidencial y segura; 2) fortalecer la independencia de juezas y jueces de ejecución, quienes deben ser especialmente vigilantes en mantener y fortalecer su independencia judicial al tomar decisiones sobre la ejecución de penas y las condiciones de detención; 3) implementar servicios de interpretación y mediación cultural para comunidades indígenas, garantizando (durante todas las etapas de proceso) la presencia de intérpretes y mediadores culturales en los procesos judiciales y en los centros penitenciarios para las personas indígenas; 4) capacitar a juezas y jueces de ejecución, así como al personal penitenciario en temas de derechos humanos y enfoques diferenciados, ello por medio de programas de capacitación continua en derechos humanos, inclusión y manejo de conflictos para jueces de ejecución penal y todo el personal penitenciario; 5) fortalecer programas de atención psicológica y de salud integral dentro de los centros de reclusión, fortaleciendo los programas de atención psicológica y de salud integral para todas las personas privadas de libertad, y 6) adaptar de espacios en centros penitenciarios a fin de satisfacer las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de población, tales como personas con discapacidad, personas mayores y adolescentes.

IV. La defensa pública integral: una pieza esencial en la construcción de una justicia para las víctimas

Frente al cúmulo de problemas expuestos, esta sección aborda algunos de los principales retos que enfrenta el sistema de defensa pública en el país y detalla la manera en que tales obstáculos impactan de manera diferenciada en distintos grupos y personas. Para quienes se enfrentan al sistema penal como acusadas o presuntas responsables de haber cometido un delito, por ejemplo, contar con servicios de defensoría pública accesibles, comprometidos, empáticos y llevados a cabo por personas con amplios conocimientos y capacidades puede convertirse incluso en una cuestión de vida o muerte o, cuando menos, de la cual dependan otros valores y derechos tan esenciales como la libertad personal; la integridad física y mental; la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o los derechos a la vida familiar y a la realización de un proyecto de vida autónomo y libre. Sin embargo, dadas las diversas vulneraciones que se identifican en los capítulos anteriores para toda la población penitenciaria —y para determinados grupos en particular— la intervención de las defensorías públicas constituye, para la mayoría, la única oportunidad de encontrar justicia, de obtener protección, de impedir o cesar violaciones graves a sus derechos humanos y de obtener reparaciones. En otras palabras, la oportunidad de ejercer su derecho de acceso a la justicia.

Uno de los principales desafíos para brindar un servicio de defensa y asesoría de calidad, autónomo y con plena cobertura para toda la población consiste en diseñar una infraestructura institucional que considere dos aspectos. Por un lado, las deficiencias del marco normativo que regula de manera difusa el servicio de defensa y asesoría pública en los diferentes estados y en relación con el federal. Por ejemplo, la falta de autonomía, la ausencia de un sistema homologado de un servicio profesional de carrera, y una mejor precisión de las atribuciones para brindar atención a víctimas de violaciones de derechos humanos. Por otro lado, un diseño institucional adecuado para la defensa pública integral requiere considerar ciertos retos en las garantías mínimas para su correcta operación. Entre ellas, contar con personal suficiente y capacitado, considerar una debida cobertura de los

servicios de defensa y asesoría pública tanto en el ámbito nacional como local. Por ello, es importante tener en cuenta las dinámicas y distorsiones que provoca la centralización de los servicios de justicia, así como los derechos y necesidades específicos de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Con este contexto en mente, se propone 1) diseñar y expedir una Ley General de Defensorías Públicas que dé una mirada institucional y operativa coherente e integrada para todo el país; 2) garantizar la autonomía técnica y de gestión de todas las defensorías públicas del país, reconociendo la importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera o presupuestaria de la defensa pública; 3) asegurar las asignaciones presupuestales necesarias para cumplir con la paridad salarial y contar con personal suficiente y adecuadamente capacitado que cumpla con altos estándares de calidad y especialización; 4) consolidar y regular de manera uniforme el servicio civil de carrera; 5) establecer atribuciones claras y amplias para brindar asesoría y asistencia legal en todas las materias, estableciendo competencias amplias a dichos órganos; 6) conformar áreas o unidades de investigación y servicio periciales independientes en cada defensoría pública, a fin de contar con autonomía técnica y de gestión; 7) crear bases y protocolos homologados de atención y actuación, con miras a unificar criterios y prácticas; 8) diseñar mecanismos de comunicación eficientes para la canalización de casos entre defensorías públicas, previniendo actos de revictimización o retardo en la prestación de los servicios de atención integral a víctimas; 9) implementar una política integral de atención a poblaciones de difícil acceso o en situación de vulnerabilidad; 10) instrumentar una política integral de atención a víctimas de violaciones de derechos humanos, prestando especial atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad y a víctimas de graves violaciones a derechos humanos con el objetivo de facilitar los procesos de denuncia ante instancias locales y federales de investigación, y 11) acciones adicionales para fortalecer los servicios de defensoría pública en México, con independencia de la legislación propuesta, tales como el mejoramiento las herramientas tecnológicas y bases de datos.



Aspectos institucionales

Seguridad pública

A. Diagnóstico de seguridad pública

Para 2022, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estimó la comisión de 26.8 millones de delitos en el país, asociados a 21.1 millones de víctimas; es decir, una concentración de 1.3 delitos por víctima.³ Lo anterior significa una tasa de incidencia delictiva de 28,701 delitos por cada 100,000 habitantes en México. De forma relacionada, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE), en 2021 se estimaron 2.9 millones de delitos reportados por 1.2 millones de unidades económicas, lo cual representó una tasa de concentración de 2.4 delitos por unidad económica.⁴

Los problemas de seguridad en el país representan importantes costos económicos para las personas mexicanas. Según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), el costo total como consecuencia de la inseguridad y el delito en los hogares mexicanos equivale aproximadamente a 319.1 mil millones de pesos. Esto equivale a 8,192 pesos, en promedio, por persona afectada y representa 1.08% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. A pesar de que los hogares destinaron en medidas preventivas cerca de

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Prevalencia e incidencia delictiva*, México, INEGI, 2023, Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_1_prevalencia_incidencia_delictiva.pdf», págs. 17 y 19.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2022: Principales Resultados*, México, INEGI, 2022. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enve/2022/doc/enve_2022_presentacion_ejecutiva.pdf», pág. 11.

105.7 mil millones de pesos, las familias mexicanas que han sido víctimas de la delincuencia han tenido pérdidas de cerca de 213.4 mil millones de pesos.⁵

Por su parte, la ENVE ha mostrado los costos directos e indirectos de la inseguridad para las actividades económicas, como aquellos asociados a la extorsión o el cobro de piso; según los datos, en 2021 24.6% de las unidades económicas de los sectores de comercio, industria y servicios fueron víctimas de algún delito. Además, el costo total de las consecuencias de la inseguridad y el delito para las unidades económicas representó 120.2 mil millones de pesos, es decir, 0.67% del PIB.⁶

El contexto delictivo en el país ha impactado de forma negativa la percepción de seguridad de las mexicanas y los mexicanos. De acuerdo con la ENVIPE, 60.5% de la población mayor de 18 años consideró la inseguridad como el problema público que más le preocupa.⁷ De acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Diputados,⁸ ante la pregunta: “¿Qué tanto miedo tiene de que usted o algún familiar cercano sea víctima de violencia con arma de fuego: mucho, algo, poco o nada?”, 72% de las personas respondió “mucho o algo”. En el caso de las mujeres, 76% dijo sentir “mucho o algo” de miedo;⁹ en la misma encuesta, 37.3% de las personas participantes respondió afirmativamente a la pregunta “¿Usted o algún familiar cercano ha presenciado o escuchado de cerca algún tiroteo o balacera en su municipio en los últimos 3 años?”.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, op. cit., pp. 7 y 10.

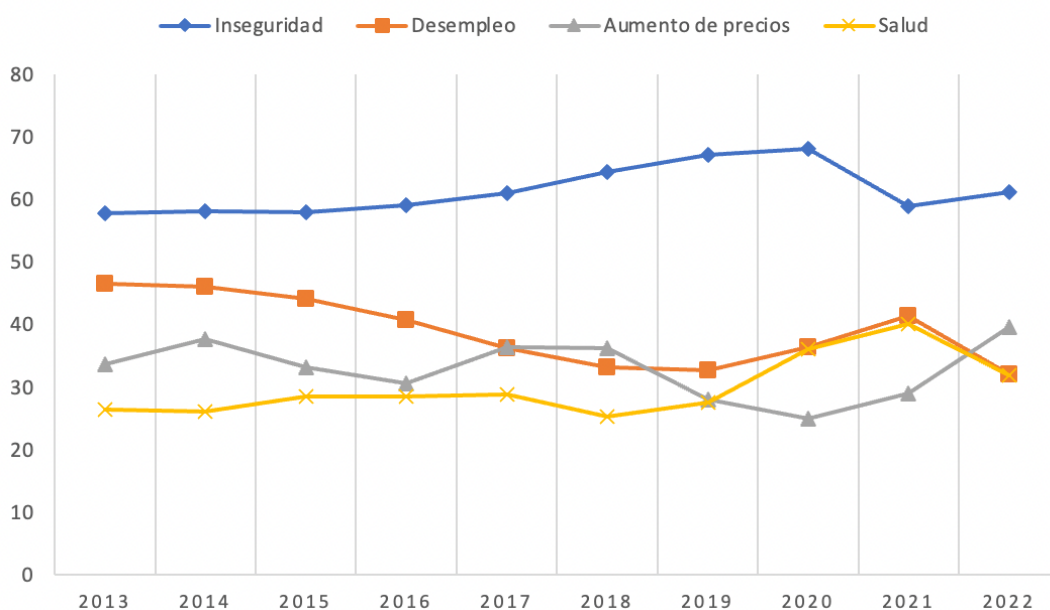
⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2022*, op. cit., pp. 6 y 21.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, op. cit., p. 7.

⁸ Cámara de Diputados LXV Legislatura, *Percepción sobre el tráfico de armas y la violencia comunitaria en México*, México, Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2023. Disponible en: «<https://portalciudadano.diputados.gob.mx/documents/Percepcion-sobre-el-trafico-de-armas-y-la-violencia-comunitaria-en-Meexico.pdf>».

⁹ *Ibidem*, pp. 41 y 42.

Gráfica 1. Percepción sobre seguridad pública. Principales preocupaciones



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Prevalencia e incidencia delictiva*, México, INEGI, 2023, Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_1_prevalencia_incidente_delictiva.pdf».

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas, al inicio del sexenio actual en México había 1 policía por cada 1,000 habitantes. Dicho estudio reportó que el salario neto promedio nacional de un policía era de 9,933 pesos mensuales, con diferencias marcadas entre las entidades federativas. En 24 estados tenían salarios por arriba del promedio, mientras que en el resto, incluida Ciudad de México, la compensación estaba por debajo de dicho monto.¹⁰

¹⁰ Secretaría de Gobernación, *Modelo Óptimo de la Función Policial: Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*, México, SEGOB, 2018. Disponible en: «https://www.secretariadodejefecutivo.gob.mx//doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf», pp. 6, 18 y 19.

Las severas condiciones laborales de las policías han sido objeto de estudio por parte de la academia y de denuncia por diversas asociaciones civiles. Según la investigadora Sandra Ley, y de acuerdo con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, la mayoría de las policías locales en el país no cuentan con las condiciones específicas de trabajo exigidas por la legislación federal.¹¹ A partir de una encuesta realizada a policías federales y estatales en todo el país, la organización Causa en Común encontró que la jornada predominante es de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, que resulta un esquema extenuante para el personal.

Además de las prolongadas jornadas y la compensación económica insuficiente, las policías laboran en condiciones de estrés extremo y frecuentemente sin el equipo necesario para realizar su labor. Más de un tercio del personal policial entrevistado afirmó que su salud se ve afectada por su trabajo, en algunos casos incluso presentaban problemas psicológicos y trastornos psiquiátricos severos.¹² Adicionalmente, de 2018 a 2022 se registró en promedio al menos diariamente la muerte de un policía en el país, y en la mayoría de los casos permanecen en la impunidad.¹³

En otras palabras, ser policía en México significa recibir un sueldo relativamente bajo para un trabajo que no sólo pone en riesgo la vida, sino que se realiza en condiciones difíciles, con pocos apoyos y garantías institucionales. Las policías son hoy la principal institución encargada de prevenir delitos; sin policías debidamente capacitados no existe posibilidad de mejorar la seguridad. No obstante, las condiciones en las cuales trabajan no corresponden con su importancia social. Si

¹¹ Ley, S. , *Hablemos de las condiciones laborales de las policías municipales*, México, México Evalúa, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/hablemos-de-las-condiciones-laborales-de-las-policias-municipales/>».

¹² Causa en común, *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico (2018-2022)*, México, Causa en común, 2023. Disponible en: «<https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2023/03/situaci%C3%B3n-de-las-polic%C3%ADas-2018-2022-final.pdf>», pág. 6.

¹³ *Ibidem*, p. 11. El estudio hemerográfico completo (de 2018 a 2024) puede consultarse en Registro de Policías Asesinados Disponible en: «<https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>».

se quiere reducir la violencia y la seguridad, el mejoramiento y dignificación de las condiciones de trabajo de las policías es impostergable y requiere incrementar el tamaño, capacidades y profesionalización de las corporaciones.¹⁴

Al respecto, la reforma que creó a la Guardia Nacional (GN) reconoció el deficiente estado de las policías civiles (estatales y municipales). En consecuencia, el artículo quinto transitorio obligó a todos los ámbitos de gobierno a garantizar el cumplimiento del plazo para que las Fuerzas Armadas concluyeran su participación en labores de seguridad pública y las instituciones civiles asumieran esta función. No obstante, el fortalecimiento de las policías ha quedado relegado. A lo largo de las últimas décadas, la seguridad pública en México ha experimentado una profunda militarización. En este sentido, durante este sexenio se ha visto un fortalecimiento presupuestal de las Fuerzas Armadas a la par de un debilitamiento presupuestal de las policías locales.¹⁵

Desde 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que la militarización de la seguridad pública resulta en el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil.¹⁶ Posteriormente, en 2015 la CIDH concluyó que las facultades y tareas de seguridad conferidas a las Fuerzas Armadas en México, en el contexto de la lucha contra el narcotráfico, habían provocado un

¹⁴ Véase, por ejemplo, las hojas de ruta para la dignificación laboral de las policías, en México Evalúa, *Policía desprotegida: Ruta para su dignificación laboral. Caso Ensenada*, México, México Evalúa & USAID, 2024. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/07/documentopolicia-desprotegida-ensenada.pdf>»; México Evalúa, *Policía desprotegida: Ruta para su dignificación laboral. Caso Monterrey*, México, México Evalúa & USAID, 2024. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/policia-desprotegida-ruta-para-su-dignificacion-laboral-caso-monterrey/>». Además, Silva Solano M. y Pérez Pacheco A., *Policías desprotegidos: ¿por qué debemos mejorar sus condiciones laborales?*, México, México Evalúa, 2024. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/policias-desprotegidos-por-que-debemos-mejorar-sus-condiciones-laborales/>».

¹⁵ Causa en común, *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico (2018-2022)*, México, Causa en común, 2023. Disponible en: «<https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2023/03/situaci%C3%B3n-de-las-polic%C3%ADas-2018-2022-final.pdf>», pp. 6-13.

¹⁶ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, Washington D. C., OEA, 1998. Disponible en: «<https://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>, párr. 682».

aumento de las violaciones graves de derechos humanos, principalmente desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y denuncias de tortura perpetradas por militares y otros agentes estatales.¹⁷

Por esta razón, la CIDH recomendó al Estado mexicano “Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles”.¹⁸ También la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que las tareas de seguridad ciudadana les corresponden a las instituciones policiales civiles, toda vez que las corporaciones militares reciben un entrenamiento dirigido a derrotar al enemigo y no a proteger y controlar civiles.¹⁹

En contraposición a dichas recomendaciones, el gobierno mexicano ha continuado la expansión de las facultades militares en materia de seguridad pública. Así, la Guardia Nacional, creada en 2019, se conformó con miles de miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de la Marina (SEMAR). Además, el artículo quinto transitorio del decreto que reformó diversas

¹⁷ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, Washington D. C., OEA, 2015. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>», párr. 34 y 88. Véase CIDH, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*, S/L, CIDH, 2015. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>».

¹⁸ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, op. cit., p. 232.

¹⁹ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C No. 166, San José, Costa Rica, 2007. Disponible en: «https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_166_esp1.pdf», párr. 51. Al resolver el caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, la Corte IDH afirmó que “la participación de las fuerzas armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles”, Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C No. 370, San José, Costa Rica, 2018. Disponible en: «https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf», párr. 181. Asimismo, al resolver el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, reconoció que la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar un riesgo para los derechos humanos, además, reiteró que sólo se les debe otorgar la facultad de desempeñar funciones propias de las autoridades civiles excepcionalmente, Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C No. 220, San José, Costa Rica, 2010. Disponible en: «https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf».

disposiciones de la Constitución en materia de la Guardia Nacional facultó al presidente para disponer de las Fuerzas Armadas de forma permanente en tareas de seguridad pública durante los cinco años siguientes.²⁰ Más aún, en 2022 ese artículo transitorio fue modificado para ampliar el plazo a nueve años.

De acuerdo con el Quinto Informe del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México, el desempeño de los militares en funciones de seguridad pública ha ido acompañado de uso excesivo y desproporcionado de la fuerza. Entre enero de 2019 y mayo de 2024, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) registró 4,800 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos en contra de la SEDENA, la SEMAR y la Guardia Nacional, en su mayoría sobre supuestas torturas, desapariciones forzadas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y detenciones arbitrarias.²¹

Además, varios estudios han sugerido que la militarización de la seguridad pública no funciona como política pública para reducir la violencia y que, por lo contrario, puede agravar los niveles de ésta. Laura Atuesta y Estefanía Vela mostraron que los enfrentamientos que involucran fuerzas militares no sólo no están asociados con una reducción de la violencia, sino que causan un incremento en el número de homicidios en el ámbito municipal.²²

Además de las condiciones estructurales de las instituciones policiales y la militarización de la seguridad pública, es importante destacar dos aspectos

²⁰ DOF, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, México, DOF, 2019. Disponible en: «https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0».

²¹ Cfr. Causa en Común, *Quinto Informe del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México*, México, Causa en Común y Observatorio de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en México, 2024. Disponible en: «https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2024/07/5TO-INFORME-OGN_WEB.pdf», pp. 25-27.

²² Atuesta Becerra, L. H. y Vela, E., *Las dos guerras: El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018)*, México, INTR y Fondo Semillas, 2020. Disponible en: «<https://seguridadviciivil.iberomexico.mx/wp-content/uploads/2021/03/Intersecta-Las-dos-guerras.pdf>».

específicos en términos de seguridad pública en el país que son de urgente atención: 1) la política en materia de drogas actual y 2) el mercado ilegal de armas.

En primer lugar, la evidencia recabada durante las últimas décadas muestra que la política de drogas basada en la prohibición ha tenido resultados muy pobres y contraproducentes. En materia de salud, no previene el consumo y en cambio lesiona otros derechos, como el de la vida.²³ En 2018, el Pleno de la SCJN resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad que eliminó la prohibición absoluta al consumo lúdico de cannabis establecida en la Ley General de Salud.²⁴ Sin embargo, siguen sin realizarse las adecuaciones normativas correspondientes para dar cumplimiento a las decisiones del Máximo Tribunal.

Por lo contrario, la insistencia en la prohibición ha implicado el despliegue de estrategias de seguridad que han derivado en un alza alarmante en el número de homicidios, el desplazamiento forzado de cientos de miles de personas, aumento significativo de personas desaparecidas y un deterioro en la capacidad de las instituciones civiles de seguridad.²⁵ La evidencia demuestra que la prohibición

²³ Véanse, por ejemplo, OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, S/L, OEA, 2013. Disponible en: «http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf»; Global Commission on Drug Policy, *The War on Drugs*, S/L, Global Commission on Drug Policy, 2011. Disponible en: «<https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/the-war-on-drugs>»; Global Commission on Drug Policy, *The war on drugs and HIV/AIDS: How the Criminalization of Drug Use Fuels the Global Pandemic*, S/L, Global Commission on Drug Policy, 2012. Disponible en: «<https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/the-war-on-drugs-and-hiv-aids>»; Global Commission on Drug Policy, *The Negative Impact Of The War On Drugs On Public Health: The Hidden Hepatitis C Epidemic*, S/L, Global Commission on Drug Policy, 2013. Disponible en: «https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_HepatitisC_2013_EN.pdf».

²⁴ Véase SCJN, *Boletín electrónico. En decisión histórica, SCJN invalida prohibición absoluta del consumo lúdico de marihuana*, México, SCJN, 2021. Disponible en: «https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2021-07/boletin_electronico_julio_2021.html».

²⁵ Véanse, por ejemplo, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Defunciones por homicidios: De enero a junio de 2023*, México, INEGI, 2024. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/DH/DH2023_En-Jn.pdf»; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas de Defunciones Registradas: De enero a septiembre de 2023*, México, INEGI, 2024. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EDR/EDR2023_En-Jn.pdf».

favorece el crecimiento de grupos de delincuencia organizada, ya que aumenta su capacidad económica y ello socava la capacidad de las instituciones de seguridad pública.²⁶

En segundo lugar, otro de los principales problemas es el elevado número de armas de fuego ilícitas que circulan en el país. De acuerdo con el INEGI, 70% de los 31,062 homicidios registrados en 2023 fueron cometidos con un arma de fuego. Desde 2006 se ha dado un aumento, específicamente para mujeres, en la proporción de homicidios cometidos con armas de fuego. Según un estudio de la organización Intersecta, en 2005 30.8% de los homicidios cometidos contra mujeres se realizaron con arma de fuego, para 2019, 57.1% de los homicidios cometidos contra mujeres fueron cometidos con arma de fuego.²⁷ Es decir, las armas de fuego han cambiado los patrones de violencia en el país, especialmente con relación a las mujeres.

²⁶ Respecto al impacto de la implementación de estrategias para garantizar la seguridad pública basadas en la militarización y las consecuencias de la guerra contra las drogas, en el contexto del desplazamiento y de la desaparición forzada de personas en México, véanse Díaz Leal L. R., *Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*, México, ITAM y CMDPDH, 2014. Disponible en: «https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro_desplazamiento_una_realidad_mexicana.pdf»; IMPUNIDAD CERO, *Impunidad de delitos de desaparición en México*, S/L, IMPUNIDAD CERO, 2023. Disponible en: «<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/196/contenido/1701870164C42.pdf>».

²⁷ Véase Ortega, A., “(Des)control de armas: la inminente necesidad de incluir a la violencia armada en la agenda feminista”, *Animal Político*, 2021. Disponible en: «<https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/blog-de-intersecta/descontrol-de-armas-la-inminente-necesidad-de-incluir-a-la-violencia-armada-en-la-agenda-feminista>».

Gráfica 2. Defunciones por homicidios en México



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Defunciones por homicidio*, México, INEGI, 2023. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/DH/DH2023_Ene-dic.pdf».

De acuerdo con una investigación (*Small Arms Survey*) de 2018, un total de 16.8 millones de armas de fuego se encuentran en manos de civiles en México,²⁸ lo que representa una tasa de 12.9 armas de fuego por cada 100 habitantes. Esto ubica al país por encima de la tasa promedio de Latinoamérica y el Caribe de 9.5 armas de fuego por cada 100 habitantes. Cabe destacar que la SEDENA informó en 2023 que únicamente estaban vigentes 2,535 licencias particulares individuales para la portación de armas de fuego.

En cuanto a la procedencia de estas armas, la Universidad de San Diego estima que entre 2010 y 2012 se ingresó anualmente un aproximado de 253,000 armas de fuego

²⁸ Karpa, A., *Estimating global civilian-held firearms numbers*, Ginebra, Small Arms Survey, 2018. Disponible en: «<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>».

a México desde Estados Unidos. Según la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (ATF por sus siglas en inglés), 67.8% de las armas de fuego decomisadas por México y enviadas para su rastreo provenían de aquel país.²⁹ El problema de las armas, además, no se restringe a los homicidios, ya que también suelen usarse en la comisión de otros delitos violentos —robo, secuestro, amenazas, extorsión, entre otros—. En estos casos, también hay una vulneración al derecho a la vida, a la libertad y seguridad que involucra un arma de fuego; sin embargo, no existen estadísticas que permitan conocer el número de delitos que se cometen usando armas de fuego.

B. Propuestas en materia de seguridad pública

1. Revisión y reforma del marco normativo e institucional de la política criminal vigente en el país

Es fundamental reformular la estrategia de seguridad pública en México, estableciendo un nuevo marco de gobernanza apoyado en una política criminal integral.³⁰ Esta política debería superar el enfoque, principalmente, punitivo actual, incorporando medidas que no sólo prevengan, sino que también disminuyan la criminalidad, por medio de políticas sociales y económicas. Se plantea que esta política sea reconocida como una política de Estado, y que su construcción integre a todos los niveles de gobierno y sectores de la sociedad. Para ello, se recomienda crear una Instancia Nacional de Política Criminal que coordine y articule a todas las instituciones relacionadas en los ámbitos federal, estatal y municipal.³¹

Si bien existe el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), aún hay grandes desafíos en la integración y coordinación efectiva de las políticas de seguridad en

²⁹ México Unido Contra la Delincuencia, *Numeralia: armas de fuego en México*, México, MUCD, 2023. Disponible en: «https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/numeralia_V2.pdf».

³⁰ México Evalúa, *Léase si se quiere gobernar*, 2018. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/lease-quiere-gobernar-en-serio/>».

³¹ *Idem*.

el país.³² Se requiere un enfoque renovado para mejorar la colaboración entre los tres órdenes de gobierno, optimizando tanto el intercambio de información como la evaluación de estrategias de seguridad en todo el país. A pesar de que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública regula la coordinación entre autoridades, aún no se han incluido los poderes judiciales en la definición de la política criminal, lo cual es esencial para una estrategia de seguridad integral como la que se plantea.

Por lo tanto, se propone la creación de una instancia nacional que fortalezca no sólo la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, sino también la formulación de políticas y acciones adaptadas a las necesidades específicas de cada entidad federativa. Esto implica revisar y reformar las leyes y códigos penales para evitar el exceso de criminalización y fomentar alternativas no penales cuando sea posible, en línea con los principios de un derecho penal mínimo. Además, se sugiere reformar la actual Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para incorporar a los poderes judiciales en el desarrollo de la política criminal, respetando su independencia pero contribuyendo a una política más coherente y efectiva. Lo anterior con el fin de construir una política criminal que parta de un enfoque amplio y coordinado en la lucha contra la criminalidad, que vaya más allá de las respuestas punitivas y contemple una variedad de medidas preventivas y correctivas adaptadas a las realidades locales y nacionales.

2. Mejoramiento en el acceso a la información pública y de los mecanismos para la evaluación de las instituciones de seguridad

Es imperativo mejorar la transparencia y la accesibilidad de la información pública para evaluar efectivamente a las instituciones de seguridad en México. Esto implica la construcción de datos abiertos y verificables sobre violencia, en particular la violencia homicida y la desaparición de personas, ya que actualmente existe un subregistro considerable en estas áreas. Además, es esencial desarrollar bases de datos abiertas que aborden la violencia estatal, obligando a las instituciones de seguridad, tanto civiles como militares, a publicar información detallada sobre

³² *Idem.*

personas heridas y fallecidas a manos de agentes de seguridad. Aunque la Ley Nacional de Uso de la Fuerza establece ciertos datos que deben ser públicos, no son suficientes para una evaluación integral y efectiva del comportamiento de las diversas instituciones que conforman el sistema de seguridad pública nacional.

3. Implementación de medidas efectivas para mejorar el control de armas de fuego en el país

Para abordar el problema del tráfico de armas de fuego en México, es crucial implementar medidas efectivas que frenen su ingreso al país, con un enfoque particular en la frontera norte. Esto requiere la cooperación estrecha con el país vecino y los estados fronterizos, así como un mayor control federal en las fronteras y aduanas del norte, donde el tránsito de armas de norte a sur no suele ser debidamente vigilado. Además, es indispensable retomar los programas de canje e incautación de armas, como una estrategia clave para reducir la presencia de armas en las calles. No se recomienda aumentar las penas o establecer nuevas medidas especiales para estos delitos; en cambio, es fundamental aplicar de manera efectiva las normas existentes a través de una mejor persecución de los delitos por parte de policías y fiscalías.

4. Asegurar el cumplimiento del mandato constitucional y el fortalecimiento de instituciones civiles

Es esencial garantizar el cumplimiento de la Constitución y las obligaciones establecidas en materia de construcción y fortalecimiento de instituciones civiles, tal como lo estipulan los artículos transitorios del decreto de la reforma sobre la Guardia Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019. Esto requiere un diagnóstico detallado de cada fuerza policial para identificar sus debilidades y necesidades, así como la asignación de un presupuesto suficiente para asegurar prestaciones dignas y la dotación adecuada de insumos, equipo y personal. Entre otras cuestiones, es recomendable establecer un piso salarial mínimo para las policías en el país; para poder cumplir con dicha propuesta resulta

necesario aumentar el presupuesto que la federación eroga a los estados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) para su cumplimiento.

Además, es imperativo establecer en la ley las condiciones mínimas necesarias para la función policial, incluyendo las garantías institucionales y los parámetros de formación que deben ser observados por los distintos niveles de gobierno. Actualmente no existe regulación alguna respecto a los derechos laborales de los elementos de las instituciones de seguridad pública estatales, ni de las obligaciones patronales de dichas instituciones. Debido a esto, casi la mitad de los elementos policiales estatales no cuentan con prestaciones como días de permiso, comedores, vales, bonos o ayuda de despensa, prima de antigüedad, fondos de ahorro para el retiro, entrega de uniformes y equipos tácticos, entre otros. Por lo tanto, resulta indispensable reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de regular las prestaciones y jornadas laborales de los policías del país.

Justicia penal

A. Diagnóstico sobre la justicia penal en México

I. Aspectos generales

La efectividad de los mecanismos de un sistema penal para atender delitos influye directamente en la seguridad, la paz social y la garantía de los derechos de las personas, así como en la percepción que la ciudadanía tiene sobre la ley y las instituciones públicas encargadas de su aplicación. En las últimas décadas el sistema de justicia penal en México ha atravesado por cambios legales e institucionales significativos; sin embargo, aún enfrenta importantes desafíos que dificultan el acceso real y efectivo a la justicia penal para las personas.

Los problemas de la justicia penal en el país están, principalmente, relacionados con la atención deficiente de las víctimas y la investigación inadecuada de los delitos. Por lo tanto, la tasa de los asuntos penales que llegan a juicio es baja. Esto se debe, en gran medida, a la deficiencia estructural en las capacidades institucionales de la procuración de justicia, así como a la falta de políticas criminales interinstitucionales y a la ausencia de estrategias efectivas de priorización para la persecución penal. En consecuencia, la mayoría de los delitos en México quedan impunes y las violaciones a derechos humanos son frecuentes, lo que genera una

creciente falta de legitimidad y confianza ciudadana en el sistema de procuración y administración de justicia.

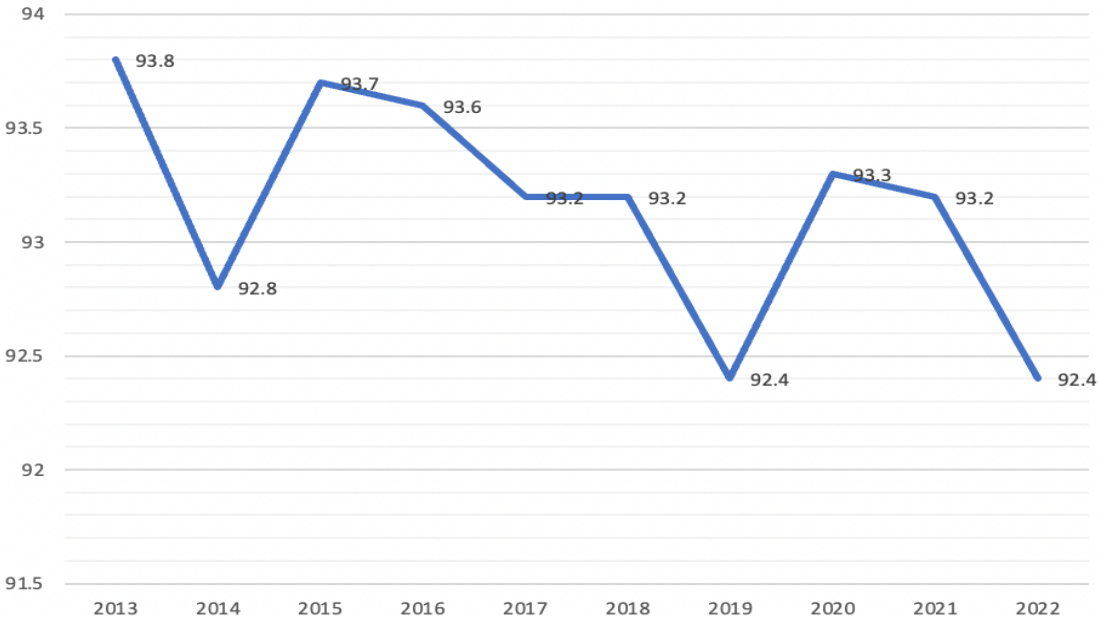
La variedad y magnitud de los conflictos que enfrenta el sistema de justicia penal en México representan desafíos cruciales para el uso eficiente de los limitados recursos disponibles. Esto es un reto que enfrentan todos los sistemas de justicia penal en el mundo. La reforma constitucional en materia penal de 2008 reconoció este problema e incorporó mecanismos legales que facilitan un uso estratégico de los recursos disponibles (criterios de oportunidad, salidas alternas, formas de terminación anticipada, entre otros), para permitir que las fiscalías ofrezcan respuestas diferenciadas según el tipo de delito. Dado que los recursos son limitados, no es posible brindar la misma respuesta a todos los conflictos; sin embargo, se espera que el sistema sea capaz de atender y gestionar eficientemente los conflictos que conoce dando prioridad a los casos que más afectan a la sociedad. Lamentablemente, los cambios introducidos por la reforma penal de 2008 han sido insuficientes, por lo que el sistema de justicia penal aún está lejos de garantizar el acceso efectivo a la justicia para las víctimas del delito.

En este contexto, la población experimenta una sensación generalizada de inseguridad y riesgo constante, lo que afecta su confianza en las autoridades. Este escenario impacta negativamente en las condiciones de vida de la población y en su bienestar general, ya que afecta sus expectativas sobre el cumplimiento de la ley, su seguridad personal y posibilidades de desarrollo. Por tanto, es crucial prestar atención a las causas de los problemas y diseñar políticas e iniciativas legales que doten de mayores capacidades a las instituciones para hacer frente a los fenómenos criminales del país, al tiempo que se garanticen los derechos de las personas involucradas.

Para entender el grado de confianza y cercanía de la ciudadanía hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia, es útil observar el porcentaje de cifra negra, mencionada anteriormente. Ésta engloba todos aquellos delitos que no son reportados a las autoridades o que, por diversas razones, no resultan en el

inicio de una investigación por parte de las fiscalías.³³ Entre 2013 y 2022, la cifra negra se mantuvo en torno a 93%. Esta estabilidad indica una persistente desconfianza de la población en las autoridades.³⁴ Las principales razones por las cuales las personas no denuncian son atribuibles a las propias autoridades de procuración de justicia. Las personas reportan que los procesos son largos y tediosos, el trato hacia las víctimas no es adecuado y, en algunos casos, incluso revictimizante, además de que las expectativas de obtener una resolución o beneficio son muy bajas.³⁵

Gráfica 3. Cifra negra



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Prevalencia e incidencia delictiva*, México, INEGI, 2023, Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_1_prevalencia_incidencia_delictiva.pdf».

³³ México Evalúa, *Hallazgos 2022. 10 años: Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, México, 2023, p. 13. Disponible en «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>».

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

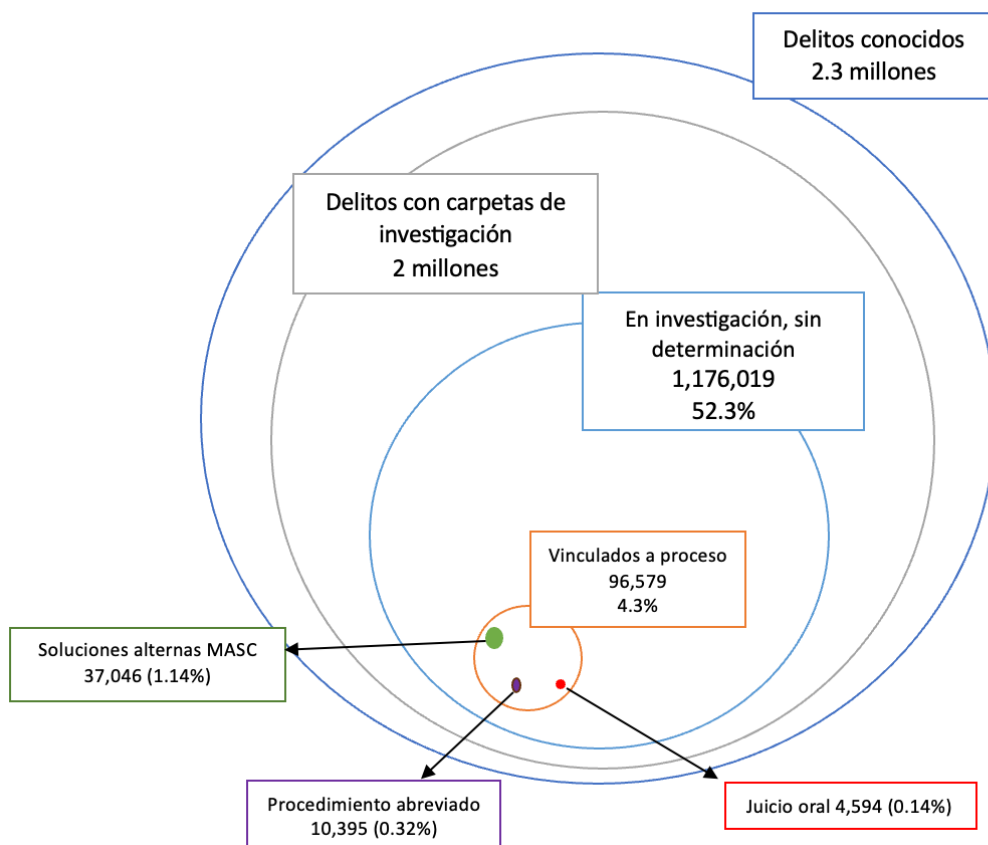
Al respecto, es importante notar que de acuerdo con la ENVIPE del INEGI en 2022 se cometieron 26.8 millones de delitos en el país, lo que afectó a 21.1 millones de personas. Esto representa una tasa de 1.3 delitos por víctima. En el mismo periodo, 27.4% de los hogares en México reportaron que al menos un miembro de la familia fue víctima de un delito. Se estima que hubo una tasa de 28,701 delitos por cada 100,000 habitantes, y que fueron más frecuentes en áreas urbanas que rurales, cuya afectación fue mayoritariamente en hombres, excepto los delitos sexuales. Así, se puede afirmar que 3 de cada 10 personas en México fueron víctimas de un delito en 2022, pero sólo 1 de cada 384 víctimas recibió una respuesta adecuada de las autoridades. Esto implica que, anualmente, de todos los delitos cometidos en México, únicamente 0.26% recibe una respuesta institucional adecuada.³⁶

En 2022, las fiscalías y los ministerios públicos conocieron aproximadamente 2.3 millones de delitos, respecto de los cuales iniciaron carpetas de investigación para poco más de 2 millones.³⁷ Al cierre del año, poco más de 50% de los casos permanecía en proceso de investigación, es decir, alrededor de 1 millón 200 mil carpetas de investigación sin determinación. De estos delitos, sólo 4.3% fue judicializado, es decir, conocido por una persona juzgadora.

³⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, México, 2023. Disponible en «<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>».

³⁷ México Evalúa, *Hallazgos 2022. 10 años...*, op. cit., p. 31.

Gráfica 4. Flujo de los delitos cometidos y denunciados en el país



Fuente: elaboración propia con base en México Evalúa, *Hallazgos 2022. 10 años: Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, México, 2023, p. 13. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>».

En 2021 la tasa promedio de impunidad en México fue de 91.8% de los delitos, y aumentó a 96.3% en 2022, una tendencia que se ha mantenido constante en la última década.³⁸ Los índices de impunidad en cada entidad federativa y los datos desglosados por tipo de delito permiten una evaluación más detallada de las circunstancias locales; sin embargo, incluso en los estados con mejores indicadores, como Chiapas, Baja California Sur y Guanajuato, los niveles de atención

³⁸ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

al delito son poco satisfactorios, pues reportan tasas de impunidad de 71.5, 87.7 y 88.6%, respectivamente.

Cuando se observa la situación de los delitos de alto impacto los datos revelan una profunda crisis de impunidad. En cuanto al homicidio doloso, la media nacional de impunidad en 2022 fue de 95.7%, con entidades como Estado de México, Nuevo León y Baja California Sur presentando porcentajes inferiores, con 83.3, 86.7 y 87.2%, respectivamente. Por otro lado, en Ciudad de México, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, la impunidad en este delito llegó al 100%.³⁹

Delitos como la desaparición de personas muestran cifras similares, con una media nacional de impunidad de 96.5% en 2022, y siete entidades, incluida Ciudad de México, alcanzaron 100% de impunidad. Para el secuestro, la media nacional de impunidad fue de 82.8%, y destacaron Sonora y Coahuila con tasas mucho más bajas, 12.5 y 24.6%, respectivamente, lo que es inusualmente bajo en comparación con el resto del país. Nayarit y Baja California Sur presentaron tasas de impunidad de 33.3 y 53.8%, mientras que en Ciudad de México y otras cinco entidades la impunidad alcanzó 100%.⁴⁰ El índice de impunidad para delitos como feminicidio, violación, extorsión, violencia familiar, abuso sexual, despojo, fraude, robo simple y narcomenudeo es similar, tanto en el ámbito nacional como en las entidades.⁴¹

Cabe señalar que del total de casos que conocieron las fiscalías locales en 2022, únicamente lograron judicializar 4.3% (el resto no llegó al Poder Judicial). Esto quiere decir que 96,579 de las 2.3 millones de carpetas de investigación iniciadas derivaron en un auto de vinculación a proceso contra las personas imputadas. De estos casos, 37,046 concluyeron con soluciones alternas en sede judicial, 10,395 concluyeron por medio de un procedimiento abreviado y solamente 4,594 llegaron a la etapa de juicio oral.⁴² Por otra parte, 6.9% de los casos totales (154,535) se derivó a mecanismos alternativos de solución de controversias ante la propia

³⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 19-24.

⁴² *Ibidem*, p. 33.

autoridad ministerial.⁴³ En el ámbito federal se judicializó 14.8% de los casos, pero conforme a la estadística general se puede estimar que sólo alrededor de 0.36% de todos los delitos cometidos en México en 2022 llegó al conocimiento de las autoridades judiciales.

Como se puede apreciar, la cantidad de delitos que llega al conocimiento de los poderes judiciales es extremadamente baja en comparación con el total de delitos que se cometen en el país y con el total que son conocidos por las fiscalías.⁴⁴ Para tener una mejor idea del contexto en que se presenta la judicialización de casos conforme a los datos anteriores, es importante recordar que alrededor de 96.4% de los delitos es investigado por las fiscalías locales, mientras que sólo alrededor de 3.6% de los delitos contemplados por la legislación mexicana está asignado para ser perseguido y juzgado por las autoridades federales.⁴⁵

II. Aspectos específicos

1. Asimetría institucional en la justicia penal

En México, la distribución del presupuesto para el sector de la justicia es insuficiente, sobre todo en las fiscalías y en los poderes judiciales locales.⁴⁶ Para garantizar el disfrute pleno del derecho al acceso a la justicia es necesario contar con suficiencia presupuestaria. La distribución de los recursos públicos afecta la capacidad institucional de las fiscalías y poderes judiciales locales porque tienen menos posibilidades de contratar a servidores públicos y capacitarlos. Frente a otros Estados federados como Estados Unidos, Canadá, Brasil y Argentina, resulta

⁴³ *Ibidem*, p. 32.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal (CNPJE-F) 2023*, México, 2023, p. 6. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNPJE-F/CNPJE-F2023.pdf>».

⁴⁶ GIZ & Data Cívica, *Reporte de investigación. Usos y abusos del procedimiento abreviado para las usuarias del sistema de justicia en México*, S/N, 2023, p. 8. Disponible en: «https://obstaculosjusticia.datacivica.org/assets/giz-fortajus_informe%20acceso%20justicia_final.pdf».

que México gasta 0.4% del Producto Interno Bruto (PIB) anual en el rubro de justicia, mientras que Brasil gasta 0.94% del PIB y Argentina 0.92%.⁴⁷

Además, la pirámide del gasto en justicia está invertida, porque en México se asignan menos recursos públicos a la justicia local a pesar de que ésta resuelve la mayoría de los casos. De “cada diez asuntos que acceden al sistema de justicia, aproximadamente siete ingresan y serán resueltos en la justicia local, mientras que únicamente tres llegarán a la justicia federal; y dos de cada 1,000 asuntos llegarán a la SCJN”.⁴⁸ No obstante, “Estados Unidos gasta ocho veces más en su justicia local y Canadá 7.5 veces más. Brasil y Argentina gastan en justicia local más del doble de lo que gastan en justicia federal”.⁴⁹

Contrariamente, en México, la disparidad entre los recursos que recibe la justicia federal y la justicia local es muy marcada. Esta insuficiencia presupuestal ha propiciado que los poderes judiciales locales “llevan décadas abandonados, mal financiados y cooptados por el Ejecutivo local en turno”.⁵⁰ El mismo fenómeno se da en las fiscalías pues “la asignación de recursos del Estado mexicano ha privilegiado la procuración de justicia federal sobre las procuradurías y fiscalías locales, sin criterios claros que justifiquen dicha decisión”.⁵¹

⁴⁷ Magaloni Kerpel, A. L. y Elizondo Mayer-Serra, C., *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público en tribunales*, México, CIDE, Cuaderno de debate, núm. 10, 2011, pp. 1-2. Disponible en: «https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/137/Poder_Judicial_Ana_Magaloni_Carlos_Elizondo.pdf?sequence=7&isAllowed=y».

⁴⁸ Gamboa Estrella, F., *Reforma Judicial Feminista: Desmantelar la fábrica de injusticias*, México, X Justicias para Mujeres, 2024, p. 11. Disponible en: «<https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2024/07/Reforma-Judicial-Feminista.pdf>».

⁴⁹ Magaloni Kerpel, A. L. y Elizondo Mayer-Serra, C., *La justicia de cabeza...*, op. cit., p. 3.

⁵⁰ Magaloni A. L., “Un sistema de justicia de cabeza: justicia y desigualdad en México”, *Revista de la Universidad de México*, México, 2024, p. 3. Disponible en: «<https://www.revistadelauniversidad.mx/articulos/f45cbf97-678b-4d65-a22a-cbe111d2a01e/un-sistema-de-justicia-de-cabeza-justicia-y-desigualdad-en-mexico>».

⁵¹ López, M. y De la Rosa Xochitiotzi, C., “La justicia desordenada”, *Nexos*, 2019. Disponible en: «<https://seguridad.nexos.com.mx/la-justicia-desordenada/>».

En México, en 2023 se iniciaron 2, 165, 791 investigaciones. De ese total, 3.6% fue competencia de la Fiscalía General de la República (FGR), que en ese mismo año contó con un presupuesto de 19,333,372,129 pesos mexicanos⁵² y con un número total de personal adscrito de 19,479 elementos. Inversamente, las fiscalías locales se encargaron de la investigación de 96.4% de los asuntos, con un presupuesto de 50,170,441,890 pesos mexicanos y un total de personas servidoras públicas de 91,768.⁵³ Por su parte, en 2023 el PJJF tuvo un presupuesto de 78,327,278,245 pesos mexicanos.⁵⁴ Al cierre de 2022, el Poder Judicial federal tenía 54,388 personas servidoras públicas.⁵⁵ No obstante, para finales de 2022 el personal adscrito a todos los poderes judiciales estatales fue de 73,000 personas.⁵⁶ Durante 2022, el presupuesto ejercido por los poderes judiciales estatales fue de 45,839,663,068 pesos mexicanos.⁵⁷

2. La fragmentación y desarticulación en la investigación penal

Actualmente, en México, la evolución y sofisticación de la criminalidad suelen presentar la conexión entre una serie de conductas delictivas, por lo que su persecución puede involucrar delitos tanto del fuero común como del fuero federal. De esta manera, un caso criminal exige la coordinación adecuada y claridad

⁵² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024*, México. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf».

⁵³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal (CNPJE-F) 2023*, op. cit., p. 6.

⁵⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos...*, op. cit.

⁵⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023: Personal del Poder Judicial de la Federación*, México, 2023. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2023/doc/cnijf_2023_resultados.pdf».

⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023: Personal*, México, 2023. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije_2023_resultados.pdf».

⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023: Presupuesto*, México, 2023, p. 19. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije_2023_resultados.pdf».

respecto a las autoridades que llevarán a cabo su investigación, así como de aquéllas que estarán participando de forma colaborativa.⁵⁸ Uno de los problemas estructurales que se presentan en el sistema de justicia penal mexicano es la fragmentación en la investigación del delito, la cual genera impunidad e ineficiencia.

Cuando existe conexidad de los delitos tanto la federación como las entidades federativas deben coordinarse para realizar una buena investigación. Sin embargo, no logran dicha coordinación, lo cual deriva en problemas no sólo entre las distintas áreas de las fiscalías, sino entre la federación y las entidades federativas.⁵⁹ Los casos de Ayotzinapa y Nochistlán son ejemplos en los que existió fragmentación, “pues las investigaciones quedaron divididas entre autoridades federales y locales por la falta de criterios claros para definir competencia y la pertinencia de atracción del caso”.⁶⁰

Ahora bien, la fragmentación en la investigación de un asunto penal también puede darse a causa de la excesiva especialización de las fiscalías. Esto genera que, a pesar de que se trate de los mismos hechos, las personas involucradas o el fenómeno delictivo, la investigación se divida y se realice en diversas fiscalías.⁶¹ Así, en México “la falta de atención de los casos mediante una visión sistémica y acorde a los fenómenos criminales, en lugar de la atención basada en competencias organizacionales rígidas es una de las problemáticas que fomenta la ineficacia e ineficiencia de las investigaciones”.⁶²

⁵⁸ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, México, México Evalúa y MacArthur Foundation, p. 11. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>».

⁵⁹ México Evalúa, *El Modelo de investigación criminal y las claves contra la impunidad*, México 2019. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/el-modelo-de-investigacion-criminal-y-las-claves-contra-la-impunidad/>».

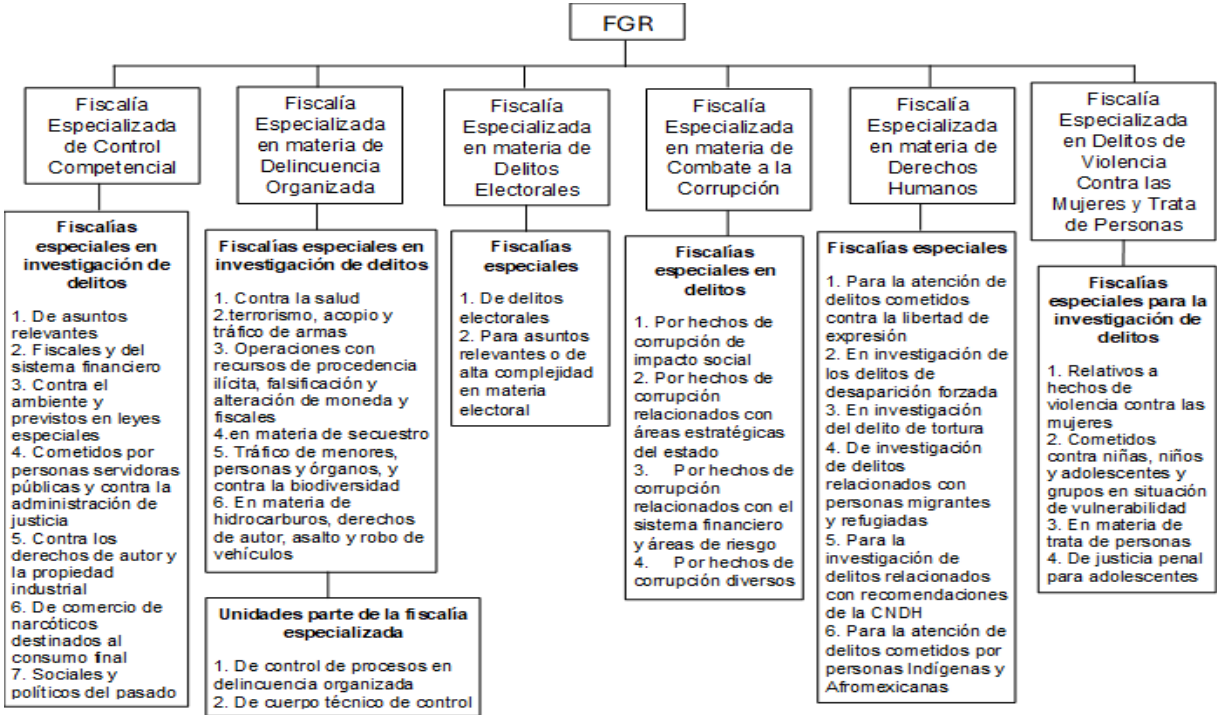
⁶⁰ México Evalúa, *El Modelo de investigación criminal...*, *op. cit.*

⁶¹ Medina, E., “La nueva Ley de la FGR o cómo procurar impunidad”, *Nexos*, 2021. Disponible en: «<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-nueva-ley-de-la-fiscalia-general-o-como-procurar-impunidad/>».

⁶² *Idem.*

El artículo 13 de la Ley de la Fiscalía General de la República vigente contempla seis fiscalías especializadas: delincuencia organizada; delitos electorales; combate a la corrupción; derechos humanos, en materia de delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas; y la Fiscalía Especializada de Control Competencial. Por su parte, el artículo 5 del Estatuto Orgánico de la FGR detalla cuáles son las fiscalías especiales que componen a las fiscalías especializadas, tal y como se muestra en el siguiente esquema.

Diagrama 1. Estructura de las fiscalías especializadas y especiales en la FGR^A



^A Existen más fiscalías y unidades especializadas que no tienen facultades persecutorias, por lo que son meramente administrativas y por esa razón no se incluyeron en la figura.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y en el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República vigente en agosto de 2024.

Como puede observarse, en total hay 6 fiscalías especializadas en la investigación de delitos, 29 fiscalías especiales y 2 unidades; todas ellas

con competencias específicas, [lo cual] incrementa la posibilidad de fragmentación y desarticulación de las investigaciones [...] las experiencias

anteriores han probado que cuando se parte de la base de una estructura organizacional rígida, es sumamente complejo que en la operatividad este mecanismo se flexibilice. En consecuencia, las áreas están más preocupadas por no tener más investigaciones en sus filas de registros que por solucionar el problema de impunidad.⁶³

Las consecuencias negativas de la fragmentación de la investigación afectan a las víctimas del delito. Ciertamente, “la creación de unidades especializadas para delitos como feminicidios, desaparición de personas y [violación] refleja la intención de brindar un tratamiento diferenciado a su investigación, [pero] esta especialización no se traduce necesariamente en una investigación más meticulosa, de mayor calidad o más eficiente”.⁶⁴ La fragmentación también genera “[el] abandono del fortalecimiento de capacidades investigativas e indefinición de prioridades y criterios de atención. En algunos casos, la autonomía de las fiscalías se ha interpretado como un permiso para aislarse y evitar la coordinación. [...] [L]a carencia de una hoja de ruta en la persecución penal implica indefinición en la respuesta institucional”.⁶⁵

B. Propuestas en materia de justicia penal

I. Incrementar los recursos económicos de la justicia penal local

Uno de los principales problemas estructurales en el sistema de justicia penal es la insuficiencia presupuestal de la justicia local, a pesar de que ésta se encarga de resolver la abrumante mayoría de asuntos en el ámbito nacional. Por ello, es necesario revisar la distribución de recursos económicos actual e incrementar, de forma significativa, los discursos que son asignados a las instituciones de la justicia

⁶³ Medina, E., *op. cit.*

⁶⁴ Comunicado de Prensa, *Rotación de personal y falta de capacitación afectan la calidad de la justicia*, México, México Evalúa, 2024. Disponible en «<https://www.mexicoevalua.org/rotacion-de-personal-y-falta-de-capacitacion-afectan-la-calidad-de-la-justicia/>».

⁶⁵ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos...*, *op. cit.*, p. 11.

local, de acuerdo con las necesidades de cada una de ellas y el número y tipo de asuntos que conoce.

El incremento de recursos económicos permitirá un aumento del personal y de la capacitación de éste. Además, permitirá mejorar los sistemas tecnológicos que operan en las fiscalías estatales y los poderes judiciales locales y, en general, a optimizar sus capacidades institucionales. En el mismo sentido, el fortalecimiento de los recursos económicos en la justicia local permitirá crear mecanismos para eliminar

el clima de violencia institucional que impera al interior de las instituciones encargadas de operar el sistema de justicia penal, que suele manifestarse en excesivas cargas de trabajo, la falta de acceso a recursos para ejercer el trabajo y la ausencia de acompañamiento psicoemocional para un personal desgastado por la exposición constante a situaciones de extrema violencia.⁶⁶

En ese sentido, es imperativo crear las condiciones para que la justicia penal local logre investigar y resolver los asuntos de manera expedita, correcta y confiable desde la primera instancia.⁶⁷ En el ámbito nacional ya existen algunos ejemplos que muestran que más inversión económica en las instituciones de justicia penal local se refleja en la mejora de éstas. En ese sentido,

Baja California y Estado de México han realizado importantes inversiones en sistemas de gestión, infraestructura y capacitación para proporcionar una justicia penal de calidad a la ciudadanía; sin embargo, factores como la alta carga de trabajo, la falta de profesionalización del personal, las restricciones presupuestarias y la baja capacidad instalada siguen dificultando el eficaz y efectivo desempeño del sistema penal.⁶⁸

⁶⁶ GIZ & Data Cívica, Reporte de investigación. Usos y abusos..., *op. cit.*, p. 32.

⁶⁷ Magaloni A. L., Un sistema de justicia..., *op. cit.*

⁶⁸ Comunicado de Prensa, Rotación de personal..., *op. cit.*

Además, se ha demostrado que

una de las condiciones que ayudan a garantizar el acceso a la justicia [...] es la suficiencia de personal en las instituciones de justicia penal. En este renglón se destaca que Ciudad de México cuenta con tasas por cada 100 mil habitantes mayores al promedio nacional para peritos (14.5), jueces (2), agentes del Ministerio Público (25.3) y policías de investigación (45.4). Por su parte, el presupuesto del sector justicia fue de 33,872 millones de pesos; en este renglón es reseñable que, según datos de la Cuenta Pública de Ciudad de México, el gasto ejercido en la función de seguridad y justicia abarcó el 26.3% del gasto total, 15.7 puntos porcentuales por encima del promedio nacional. Al considerar la tasa por cada 100 mil habitantes, Ciudad de México se encuentra 476.7 millones de pesos por encima del promedio nacional.⁶⁹

II. La investigación del delito en México debe realizarse con un análisis de investigación y persecución de fenómenos y estructuras criminales como un todo, no de manera fragmentada y desarticulada

Debido a que la fragmentación de la investigación en el sistema de justicia penal abona a la impunidad e ineficiencia del sistema, es necesario “modificar la lógica de la investigación de casos aislados a una de análisis, persecución y combate de fenómenos y estructuras criminales, mediante la definición de las estrategias de intervención y la asignación de recursos en función de las prioridades”.⁷⁰

Actualmente, hay una especialización excesiva porque, como se mencionó, la FGR tiene seis fiscalías especializadas y 29 fiscalías especiales. Esto provoca que la investigación de los delitos esté dividida, desarticulada y que las fiscalías trabajen de manera aislada, sin coordinación y sin observar los grandes contextos que rodean a la criminalidad actual en México, por ello, se propone una reestructura

⁶⁹ Comunicado de prensa, *A pesar de los esfuerzos por transformar la justicia en CDMX, no se ha logrado reducir la impunidad*, México, México Evalúa, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/a-pesar-de-los-esfuerzos-por-transformar-la-justicia-en-cdmx-no-se-ha-logrado-reducir-la-impunidad/>».

⁷⁰ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos...*, op. cit., p. 38.

profunda para reducir la cantidad de fiscalías especiales. Dicha reestructura debe contemplar la creación de una coordinación que se encargue de gestionar el trabajo de las fiscalías especiales e incluir perfiles especializados en las diversas fiscalías.

Esto permitirá que la FGR establezca y opere un modelo de investigación para que pueda coordinarse entre los ámbitos federales y locales de la procuración de justicia y entre las fiscalías especializadas y/o especiales que existen. Asimismo, el modelo de investigación debe ser lo suficientemente flexible para responder a los fenómenos delictivos. La flexibilidad también permitirá que los equipos de investigación se adapten y diversifiquen conforme al delito bajo análisis. Así, la FGR podrá investigar de manera integral sin fragmentación y desarticulación y podrá tomar en cuenta los motivos detrás de la comisión de los delitos en México, el funcionamiento de las estructuras criminales organizadas⁷¹ y combatir los fenómenos y estructuras criminales de manera global.

III. Desarrollo e implementación efectiva de políticas de persecución penal estratégica en las fiscalías federales y estatales

En el contexto de la implementación del sistema penal acusatorio en el país, se impulsó la transformación de las procuradurías en fiscalías a nivel nacional, con el objetivo de desarrollar políticas de persecución penal más coherentes y efectivas. Sin embargo, como lo muestran los datos disponibles, la situación actual refleja una ausencia de articulación sistémica e integral en las políticas públicas de seguridad y justicia en México. Este desajuste ha generado esfuerzos aislados y descoordinados en la investigación y persecución criminal, tanto a nivel federal como estatal.

⁷¹ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*. México, México Evalúa & MacArthur Foundation, 2019. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>, pág. 44.

La persecución penal estratégica se ha vuelto esencial para enfrentar de manera eficaz los fenómenos criminales en México.⁷² Esta estrategia se presenta como una herramienta clave dentro de la política criminal, cuyo propósito principal es identificar y perseguir los fenómenos delictivos más relevantes, asegurando un uso eficiente de los recursos disponibles y una atención diferenciada que maximice la eficacia operativa.⁷³

En este sentido la propuesta es desarrollar políticas de priorización en la persecución delictiva que desplieguen estrategias coordinadas a nivel nacional que permita optimizar los recursos, priorizar las investigaciones y mejorar la eficacia operativa en la persecución delictiva.

La mayoría de las legislaciones en el país ya contemplan la obligación de desarrollar instrumentos como los mencionados e incluso existen algunas experiencias exitosas. Sin embargo, todavía no es un modelo que se haya implementado eficaz y homogéneamente en el país; lamentablemente, muchos planes de persecución son planes nominales sin aplicación efectiva. Para lograrlo, es fundamental contar con un profundo entendimiento del fenómeno criminal y aplicar técnicas avanzadas de análisis por parte de las fiscalías.

Esta estrategia debe basarse en un análisis integral y detallado de la criminalidad, mediante la identificación de estructuras, patrones y relaciones delictivas, así como de los contextos específicos en los que ocurren estas actividades. Para lograr el éxito de esta política, las estrategias de priorización deben funcionar como instrumentos programáticos que establezcan claramente las prioridades de investigación y los objetivos institucionales.

La implementación de modelos de priorización permitirá focalizar la acción investigativa en los casos más críticos, abandonando el enfoque de caso por caso

⁷² Novoa, María, “La persecución penal estratégica en México”, en Montoya Ramos, Isabel y De la Rosa Xochitiotzi Carlos (coords.), *Los problemas actuales de la justicia penal en México*, México, CEC-SCJN (por publicarse).

⁷³ *Idem.*

en favor de estrategias más amplias que identifiquen y desarticulen las estructuras criminales. De esta forma, al definir y priorizar los fenómenos criminales a perseguir, optimizar los recursos disponibles y fortalecer la capacidad analítica de las fiscalías, se logrará una persecución penal más eficiente y orientada a resultados, que contribuirá significativamente a la mejora de la seguridad y la justicia en el país.

Poderes judiciales locales.

Diagnóstico de los problemas de la impartición de justicia estatal

El federalismo judicial mexicano acarrea desafíos para la implementación de reformas estructurales y la garantía efectiva del derecho de acceso a la justicia. Los poderes judiciales estatales son diversos en cuanto a su presupuesto, infraestructura, número y perfiles de los funcionarios judiciales, áreas y personal de apoyo judicial, niveles de independencia, normas internas, entre otros aspectos. Ello complica la detección de problemas en la impartición de justicia, así como el diseño y la implementación de reglas, procedimientos y políticas públicas destinadas a mejorar los servicios judiciales.

Al mismo tiempo, la responsabilidad de impartir justicia recae principalmente en los poderes judiciales locales y toda iniciativa de reforma debe responder a los problemas que enfrentan las personas que acuden a estas instancias para resolver sus conflictos. De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, entre 2020 y 2022 ingresó un promedio de 2,188,719 controversias en los juzgados de primera instancia, de las cuales 40% fue de naturaleza familiar y

30%, civil.⁷⁴ Esto quiere decir que en su mayoría los casos que conocen los jueces y tribunales locales son controversias del orden familiar.⁷⁵

Por otra parte, en la mayoría de los casos la decisión del juez de primera instancia es definitiva; es decir, que nunca llega al conocimiento del Poder Judicial de la Federación (PJF). De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, en 2022 66% de las sentencias dictadas por los juzgados de primera instancia no fue impugnado ante las Salas, por lo que se convirtieron en sentencias firmes.⁷⁶ En lo que respecta a las sentencias dictadas en segunda instancia por los poderes judiciales locales, únicamente 14% fueron impugnadas sin intervención del PJF.

Ante la relevancia que tienen los poderes judiciales estatales en el sistema de justicia en general y en la garantía de acceso a la justicia en particular, en esta sección se señalan los principales problemas que enfrenta la justicia local y se presenta una serie de propuestas para desarrollar una reforma judicial integral.

A. Aspectos generales

I. Duración de los juicios

La duración de los juicios en el ámbito local es uno de los indicadores más importantes para evaluar si se cumple el principio de justicia rápida, efectiva y

⁷⁴ Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal de 2023. Durante 2022 ingresaron al poder judicial estatal 2,154.768 asuntos. La distribución por materia corresponde a 42.1%, en familiar; 27.1%, civil; 19.4%, juicios mercantiles y 11.4%, causas penales y de justicia para adolescentes. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2023/>».

⁷⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Diálogos por la justicia cotidiana*, 2015. Disponible en: «www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf».

⁷⁶ Esta cifra sólo refleja el porcentaje de sentencias dictadas, pero no estudia la relación de ingreso y egreso de los asuntos en un año calendario.

expedita.⁷⁷ Cuando la resolución de los procesos judiciales se demora más de lo razonable, las personas involucradas, especialmente las que menos tienen, pierden. Las partes en conflicto invierten recursos económicos, sociales y personales que no tienen o que podrían haber destinado a cubrir otras necesidades, mientras que los órganos judiciales se congestionan, incrementa el rezago y la percepción de legitimidad se ve afectada.

En este escenario, cualquier propuesta de reforma a la justicia local debe reconocer la necesidad de partir de un diagnóstico que identifique la duración de los juicios, por actores y materias. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal,⁷⁸ en 2022 los procesos civiles fueron los más largos, con un promedio de 19.28 meses para obtener una sentencia. Si esta cifra se analiza en conjunto con el hecho de que las materias civil y familiar son las que más se litigan en el ámbito local, resulta que estos procesos judiciales son los más numerosos y los más largos.

Una de las razones que explica la duración de los juicios civiles y familiares es que en éstos tiene lugar la actividad probatoria principal. También, que el avance de algunas etapas depende de la actividad de los abogados, que no siempre actúan de manera diligente. En cambio, justo por sus características en términos de adjudicación, la segunda instancia dura en promedio cuatro meses.⁷⁹

⁷⁷ Suárez Ávila, A. A., “¿Lo que no se mide no existe? El problema con los indicadores en materia de derechos humanos para los poderes judiciales”, *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, núm. 16. 2024. Disponible en: «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/18913>»; World Justice Project, Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024, World Justice Project. Disponible en: «www.worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX2024_WEB.pdf».

⁷⁸ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, op. cit.

⁷⁹ Marín González, Juan Carlos, “Duración promedio y algunas estadísticas de los juicios en materia de responsabilidad civil extracontractual en Ciudad de México (1995-2008)”, *Revista derecho (Valdivia)*, vol. 31, núm. 1, 2018. Disponible en: «https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502018000100273».

En materia laboral estatal, el INEGI reporta que entre 2020 y 2023,⁸⁰ el número de expedientes solucionados fue de 31,173. Entre éstos, 8,199 duraron entre 1 y 15 días; 3,511, de 16 a 30 días; 5,251, entre 31 y 60 días; 2,131, de 91 a 120 días; 2,014 de 121 a 150 días; 1,390, de 151 a 180 días; 1,009, de 181 a 210 días; 639 de 211 a 210 días; 1,240, de 241 a 365 días y 494 duraron más de 365 días. Este cálculo se hizo sin tomar en cuenta fines de semana ni días de descanso obligatorio. La duración de los procesos laborales locales en días calendario es, en consecuencia, mayor, salvo en los procesos de huelga en que todos los días son hábiles.

II. Jueces por habitante y cargas de trabajo en los órganos jurisdiccionales

La judicatura estatal ha enfrentado muchos problemas respecto a la capacidad instalada para atender de manera eficiente y adecuada los asuntos que se someten a su conocimiento.⁸¹ Aunque no es el único factor que explica la lentitud de algunos procesos y el rezago judicial, la falta de jueces y juzgados suficientes para atender las demandas de acceso a la justicia contribuye de manera negativa en el acceso a la justicia y a recibirla de forma pronta y expedita.

El promedio de jueces por cada 100,000 habitantes en el ámbito global es de 17.83.⁸² En contraste, el promedio de jueces estatales por 100,000 habitantes en México es de 3.⁸³ Si se contrasta esa misma cifra respecto de las diferentes entidades que integran la Federación, resulta evidente que la disparidad es muy grande. Por ejemplo, en Campeche hay 10 jueces por cada 100,000 habitantes; en

⁸⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Registro administrativo en materia de justicia laboral. Disponible en: «www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/RALAB/RALAB.pdf».

⁸¹ Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz: México 2024*. 2024. Disponible en: «www.indicedepazmexico.org/gasto-del-gobierno-en-la-contencin-de-la-violencia-en-mexico».

⁸² Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coords.), *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*, 2020. Disponible en: «www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf».

⁸³ Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, SNIEG. Número de jueces por cada cien mil habitantes. Disponible en: «<https://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200009456&gen=518&d=n>».

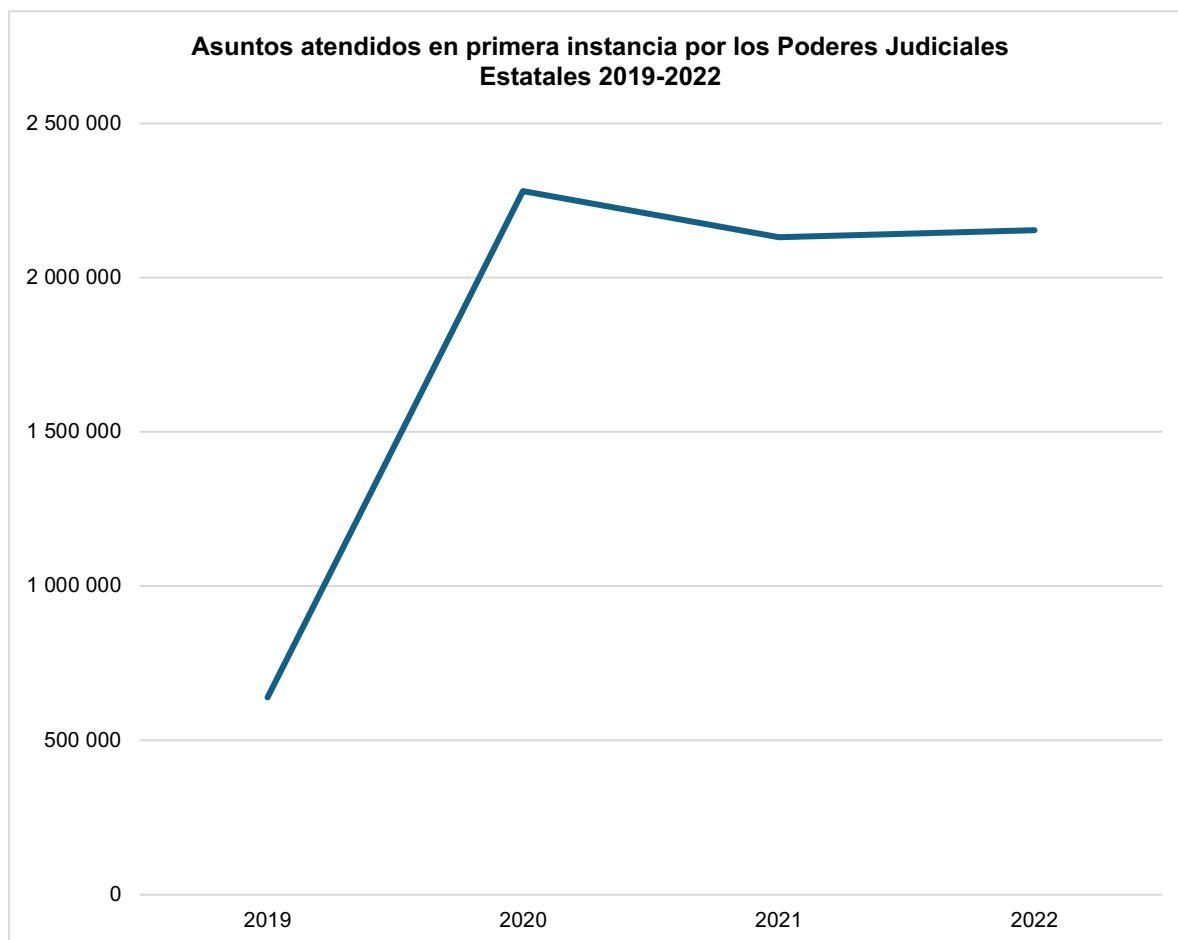
Baja California Sur, 7, y en Chihuahua, 6. En cambio, en Chiapas, Nuevo León y Estado de México hay sólo 2 jueces por cada 100,000 habitantes.⁸⁴

Es evidente que algunos estados tienen muchísimos menos jueces de los que deberían, y su tamaño o distribución territorial genera problemas de acceso a la administración de justicia, en especial, a las poblaciones que se encuentran en áreas rurales y remotas.

Sumado a lo anterior, el número actual de jueces estatales es insuficiente para enfrentar las crecientes demandas de justicia. Las estadísticas judiciales demuestran que cada año se incrementa sustancialmente el número de controversias. Entre 2019 y 2020, los asuntos aumentaron en más de 200%, a los cuales se suman los procedimientos judiciales que sufrieron retrasos debido al cierre parcial de los órganos jurisdiccionales durante la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2.

⁸⁴ *Idem.*

Gráfica 5. Asuntos atendidos en primera instancia por los poderes judiciales estatales, 2019-2022



Fuente: elaboración propia con base en los Censos de Impartición de Justicia Estatal, 2020-2022.

Sin embargo, la creación de nuevos órganos jurisdiccionales no es proporcional al incremento anual de las demandas. En consecuencia, los juzgados y salas deben atender cada vez más asuntos con el mismo personal y con recursos materiales similares. Por ejemplo, en Ciudad de México existen 42 juzgados familiares de proceso familiar tradicional, los cuales pasaron de recibir un promedio 1,235 expedientes en 2020 a 2,171 expedientes en 2022.

III. Presupuestos de los poderes judiciales locales

Aunque la economía de cada estado varía sustantivamente, los presupuestos asignados a los poderes judiciales locales están más relacionados con los contextos políticos que con la economía local.⁸⁵ Cuando las autoridades políticas buscan intervenir en el funcionamiento de la judicatura, la herramienta más poderosa es reducir los recursos económicos a su disposición (salarios, infraestructura, contratos, etc.). Por esta razón, la autonomía financiera es uno de los principales indicadores de la independencia de los poderes judiciales.

En este terreno hay importantes variaciones subnacionales. En principio, las constituciones locales contemplan distintos mecanismos para la asignación del presupuesto anual a los poderes judiciales. De acuerdo con los datos recopilados por las organizaciones México Evalúa y Konrad Adenauer,⁸⁶ únicamente en 6 estados se prevé un porcentaje mínimo del presupuesto para ser asignado a la judicatura, que generalmente equivale a 2% del presupuesto estatal.⁸⁷ Además, sólo 12 estados cumplen con la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro.⁸⁸

De acuerdo con datos recopilados por la organización Impunidad Cero, “durante 2023 los estados destinaron en promedio 1.74% del presupuesto estatal total al

⁸⁵ Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

⁸⁶ Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Independencia Judicial ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>».

⁸⁷ En Chihuahua, Morelos, Estado de México, Veracruz y Yucatán las normas prevén que el presupuesto del Poder Judicial debe ser equivalente a 2% del presupuesto estatal, mientras que en Tamaulipas el porcentaje previsto normativamente es de 1.3%.

⁸⁸ Se trata de Baja California, Chihuahua, Colima, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tamaulipas y Yucatán.

poder judicial”.⁸⁹ Los únicos estados que superaron la media nacional y que se ajustan al promedio mínimo recomendado por la Relatoría Especial para la Independencia⁹⁰ son Chihuahua (3.6%), Ciudad de México (2.6%), Morelos (2.4%), Sonora y Querétaro (ambos con 2.3%).

Más allá de las normas y las cifras, algo que resulta preocupante es que en los últimos años varios poderes judiciales han tenido problemas para acceder al presupuesto asignado. En 2021, el Poder Judicial de Zacatecas enfrentó grandes problemas para cubrir sus gastos operativos, derivado del adeudo de más de 20 millones de pesos de parte del Ejecutivo.⁹¹ El mismo año, los trabajadores de los poderes judiciales de Colima y Michoacán realizaron un paro de labores para protestar por la falta de recursos para el pago de sus salarios.⁹² En 2022 el Poder Judicial de la Ciudad de México se enfrentó al mismo problema; sus trabajadores realizaron un paro de labores ante la falta de presupuesto para el pago de salarios, aguinaldo y otras prestaciones.⁹³ De igual manera, durante 2023 y 2024 el presidente del Poder Judicial de Nuevo León ha denunciado públicamente al gobierno del estado por los retrasos en la transferencia de los recursos presupuestales.⁹⁴

⁸⁹ Caballero Juárez, José Antonio y Garza Onofre, Juan Jesús, El presupuesto judicial en las entidades federativas. El talón de aquiles de la independencia judicial en México. Disponible en: «<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/195/contenido/1700577085R47.pdf>».

⁹⁰ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy (A/HRC/11/41)*, 24 de marzo de 2009, 2009. Disponible en: «https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf».

⁹¹ Pantin, L., Quezada, A. y Suárez, R., “El presupuesto tiene en la tablita a varios poderes judiciales”, *Proceso*, 2021. Disponible en: «<https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/11/29/el-presupuesto-tiene-en-la-tablita-varios-poderes-judiciales-276615.html>».

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Quintero M. Josefina, “Empleados del Poder Judicial cierran calles; exigen su salario”, *La Jornada*, 2022. Disponible en: «<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/12/08/capital/empleados-del-poder-judicial-cierran-calles-exigen-su-salario/>».

⁹⁴ “Acusan poderes e instituciones autónomas a gobierno de Nuevo León por presión presupuestal”, *Arsitegui noticias*, 2024. Disponible en: «<https://aristeguinoticias.com/1704/mexico/acusan-poderes-e-instituciones-autonomas-a-gobierno-de-nuevo-leon-por-presion-presupuestal/>».

Al tiempo que los poderes judiciales enfrentan crisis financieras, en los ámbitos federal y local se han aprobado reformas estructurales al sistema de justicia que expanden sus competencias, aumentan el número de asuntos que deben resolver, requieren la contratación de más personal y la capacitación de los funcionarios, así como cambios en la infraestructura. Como se expondrá más adelante, las reformas en materia mercantil, laboral y civil-familiar colocan mayores responsabilidades en la judicatura local, pero no han sido acompañadas con los recursos suficientes para garantizar una implementación efectiva.

La situación financiera de los poderes judiciales se agrava aún más cuando se compara con la Judicatura federal. En 2022 el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, que incluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue de 77,407,216,195 pesos.⁹⁵ Por su parte, todos los poderes judiciales locales contaron con un presupuesto total de 45,839,663,060 pesos.⁹⁶ Es decir, en el mismo año, los poderes judiciales locales recibieron 40% menos de presupuesto que el Poder Judicial federal.

Adicionalmente, en 2022, el Poder Judicial de la Federación tenía 54,388 servidoras y servidores públicos,⁹⁷ mientras que todos los poderes judiciales locales tenían 73,000.⁹⁸ Esto muestra que los poderes judiciales locales brindan sus servicios con un presupuesto menor al Poder Judicial de la Federación, a pesar de que atienden muchos más asuntos y cuentan con menos personal.

⁹⁵ Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2023/doc/cnijf_2023_resultados.pdf».

⁹⁶ Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije_2023_resultados.pdf» y CEC, *Análisis de las Iniciativas de Reforma al Poder Judicial*, 2024, p.11. También se incluye una mención breve al proceso de designación en juzgados locales, pp. 11 y 12.

⁹⁷ Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 13.

IV. Procesos de selección, perfiles de personas juzgadoras y carrera judicial

El diseño de mecanismos adecuados de selección de las personas juzgadoras en los poderes judiciales locales es esencial para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia, así como la impartición de justicia independiente y eficaz. Proponer cambios en los procesos de selección judicial es complejo, ya que cada uno de los 32 poderes judiciales estatales ha desarrollado sus propios criterios, reglas y procedimientos.

El primer aspecto para destacar es que en los estados existe una importante variación en los procesos para seleccionar a juezas y jueces de primera instancia y personas magistradas que integran las salas de apelación,⁹⁹ lo que complejiza el entendimiento, transparencia y función del sistema. Hasta agosto de 2024, todos los estados contemplan concursos de oposición para la selección de juezas y jueces, aunque los criterios de evaluación son ampliamente diversos y en muchos casos no son transparentes. En cambio, tratándose de la selección de personas magistradas, sólo el Estado de México realiza concursos de oposición a cargo del Consejo de la Judicatura.¹⁰⁰

A partir del análisis de los marcos normativos estatales se identifican seis mecanismos de selección de magistrados y magistradas.

⁹⁹ Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*, 2024, p. 5. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/04/transparencia-policybrief-fortalecer-justicia-vf.pdf>».

¹⁰⁰ Véase el artículo 91 de la Constitución local y el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada el 6 de octubre de 2022.

Diagrama 2. Mecanismos de selección de magistradas y magistrados



Fuente: elaboración propia

Entre los ejemplos que pueden guiar la discusión sobre el método idóneo para la selección de personas magistradas, destaca Jalisco, cuyo marco normativo contempla mecanismos de evaluación y vigilancia a cargo de órganos externos a los otros dos poderes.¹⁰¹ Asimismo, Chihuahua es un caso relevante, al ser el único estado donde se prevé que el nombramiento de las personas que ocuparán este cargo le corresponde a una comisión de selección integrada por representantes de los tres poderes.

La intervención directa de autoridades políticas y la falta de criterios objetivos en la selección de magistradas y magistrados que se observa en la mayoría de las entidades es un factor que puede afectar negativamente en la independencia del Poder Judicial,¹⁰² sobre todo si tenemos en cuenta que únicamente seis estados contemplan salvaguardas para que las personas aspirantes al cargo de magistrado no tengan vínculos con partidos políticos, instancias religiosas o hayan ocupado cargos de elección popular en un periodo determinado.¹⁰³ Establecer salvaguardas adecuadas en la selección de las personas magistradas es particularmente relevante si se tiene en cuenta que son quienes integran el Pleno del Tribunal

¹⁰¹ En el proceso de selección de magistrados en Jalisco destacan buenas prácticas. En principio, el Congreso lleva a cabo un examen teórico de conocimiento diseñado y aplicado por el Ceneval, así como una evaluación curricular de las y los candidatas realizada por el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción. Además, en el último proceso se conformó un Comité de Evaluación integrado por personas expertas de la academia y la sociedad civil que contribuyeron a la evaluación de los perfiles y a la vigilancia del proceso. Asimismo, para incentivar la participación de la sociedad, se implementó la iniciativa “googlea al magistrado”, a partir de la cual se invitó a buscar información acerca de las personas candidatas para compartirla con el Comité. *Cfr.*, Pantin, L. y Aguilar, A., “Así se frena la captura de los poderes judiciales locales”, *Proceso*, 2021. Disponible en: [«https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/1/21/asi-se-frena-la-captura-de-los-poderes-judiciales-locales-256749.html»](https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/1/21/asi-se-frena-la-captura-de-los-poderes-judiciales-locales-256749.html).

¹⁰² *Cfr.*, Ríos Figueroa, Julio, “Instituciones subnacionales en México, 1917-2014”, *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243-26.

¹⁰³ Estos estados son Aguascalientes y Chiapas, que tienen la garantía normativa, mientras que Aguascalientes, Guerrero, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán establecen estas prohibiciones en las convocatorias. *Cfr.*, México Evalúa, *Independencia judicial ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023, p. 62.

Superior de Justicia, un órgano que junto a los Consejos de la Judicatura¹⁰⁴ representan las máximas autoridades en los poderes judiciales locales y son responsables de la gobernanza (administración, vigilancia y disciplina).

Un segundo aspecto que merece particular atención es que los mecanismos de selección y nombramiento de personas juzgadoras contemplen la garantía de estabilidad en el cargo. Al respecto, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señalan que las normas deben establecer con claridad la duración de los cargos judiciales, garantizar la estabilidad laboral y crear las condiciones institucionales para que puedan realizar sus funciones con independencia y autonomía sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior.¹⁰⁵

Cuando se analizan las normas vigentes en las entidades federativas se advierte que es necesario fortalecer la garantía de estabilidad en los cargos judiciales:¹⁰⁶

- 1) únicamente dos estados prevén que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo;
- 2) para el caso de jueces y juezas, sólo dos estados prevén que la designación se realice por un periodo único e improrrogable. Para el caso de personas magistradas, la garantía de estabilidad e inamovilidad está prevista sólo en 10 estados;
- 3) únicamente tres

¹⁰⁴ La creación del Consejo de la Judicatura Federal, a partir de la reforma constitucional de 1994, impulsó a los estados a establecer sus propios consejos de la judicatura. Sin embargo, los consejos locales son diversos en cuanto a su estructura, atribuciones y composición. Asimismo, reformas posteriores han debilitado a los consejos de la judicatura e incluso desaparecieron en Zacatecas y Campeche. *Cfr.*, Ingram, Matthew, *Crafting Courts in New Democracies. The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*, Cambridge University Press, 2016, pp. 201-203.

¹⁰⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. Párrafo 83, 2013. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>».

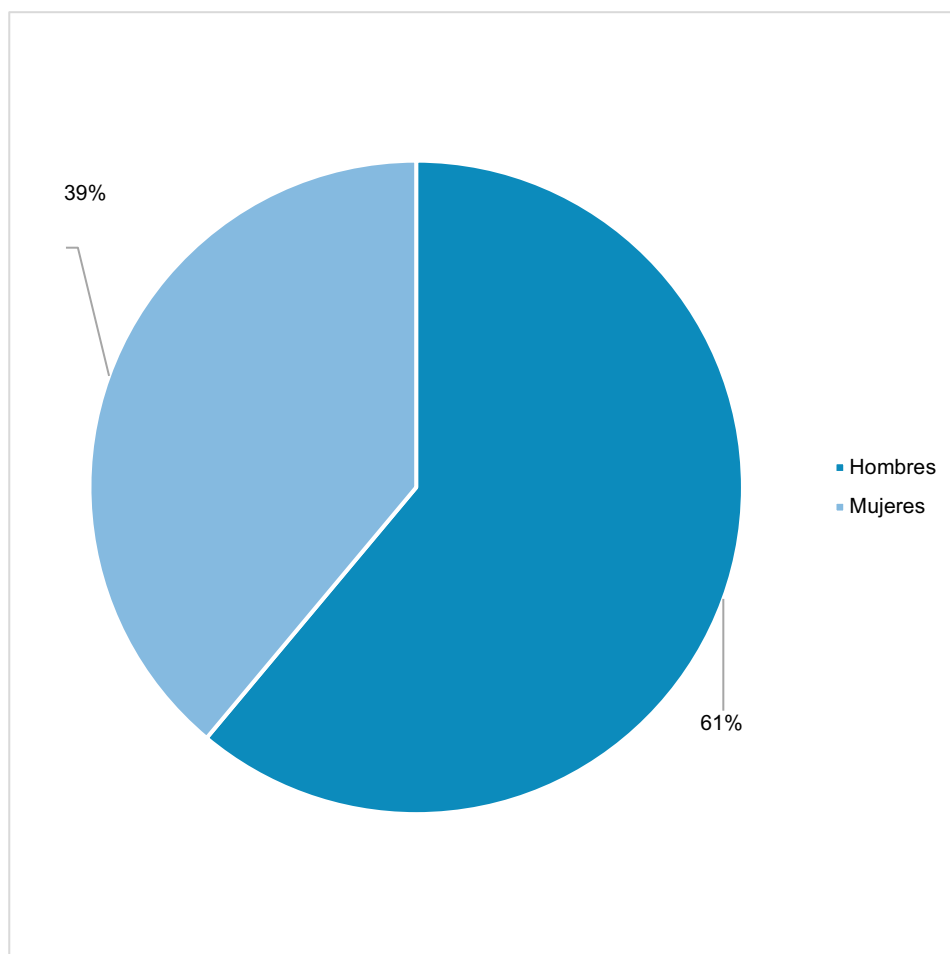
¹⁰⁶ Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Independencia judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023, tablas 1 y 10. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>».

poderes judiciales establecen una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza o juez.¹⁰⁷

Finalmente, pero no menos importante, los poderes judiciales estatales tienen una deuda con la paridad de género. En una revisión de las normas que regulan la selección de jueces y magistrados no se identifican cláusulas paridad de género en la composición de los órganos jurisdiccionales. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023, 61% las magistraturas estatales son ocupadas por hombres, y 39%, por mujeres.

¹⁰⁷ *Ibidem.*

Gráfica 6. Personas magistradas en el ámbito local, por sexo

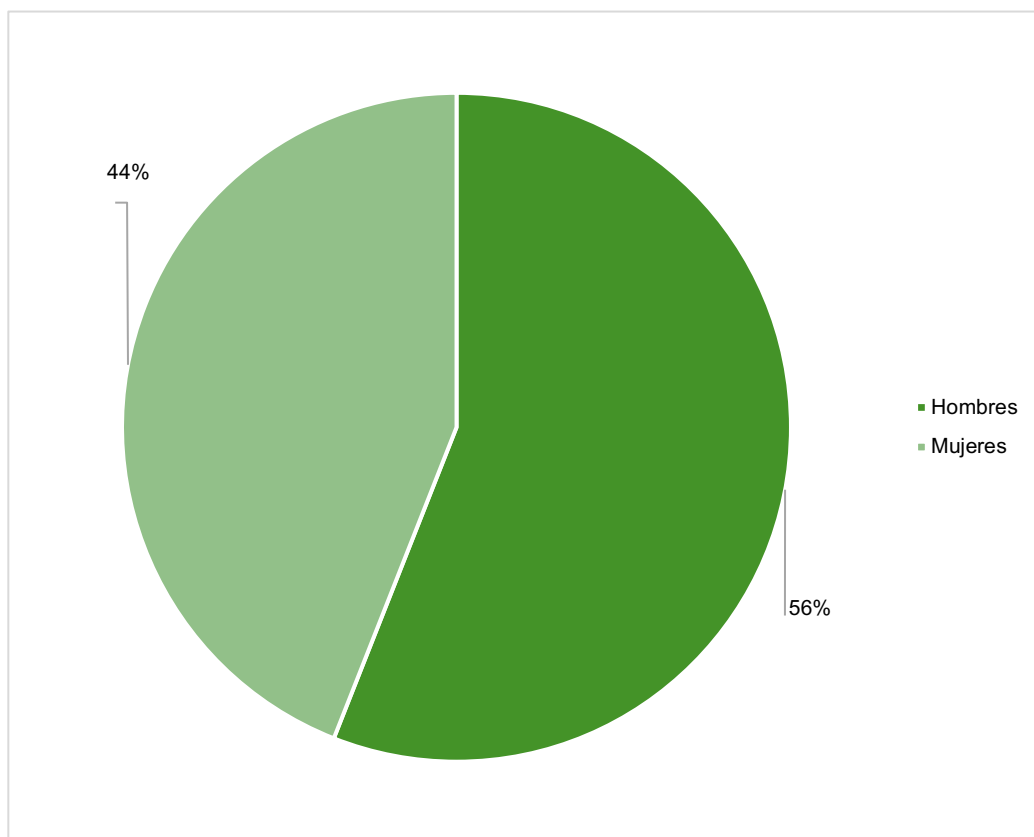


Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Impartición de Justicia Estatal, 2023.

Tratándose de las personas juzgadoras la distribución por género presenta mejores resultados, pero siguen favoreciendo a los hombres, quienes representan 56% de los jueces de primera instancia; sin embargo, cuando se observa el número de personas secretarias, que es el cargo inmediatamente inferior al de juez, las mujeres representan 66%. Estas cifras podrían estar indicando que al igual que en otros poderes del Estado y el propio Poder Judicial de la Federación —en el que han

comenzado a darse pasos importantes en términos de paridad—,¹⁰⁸ las mujeres enfrentan barreras estructurales para ocupar los puestos más altos de decisión en la judicatura local.

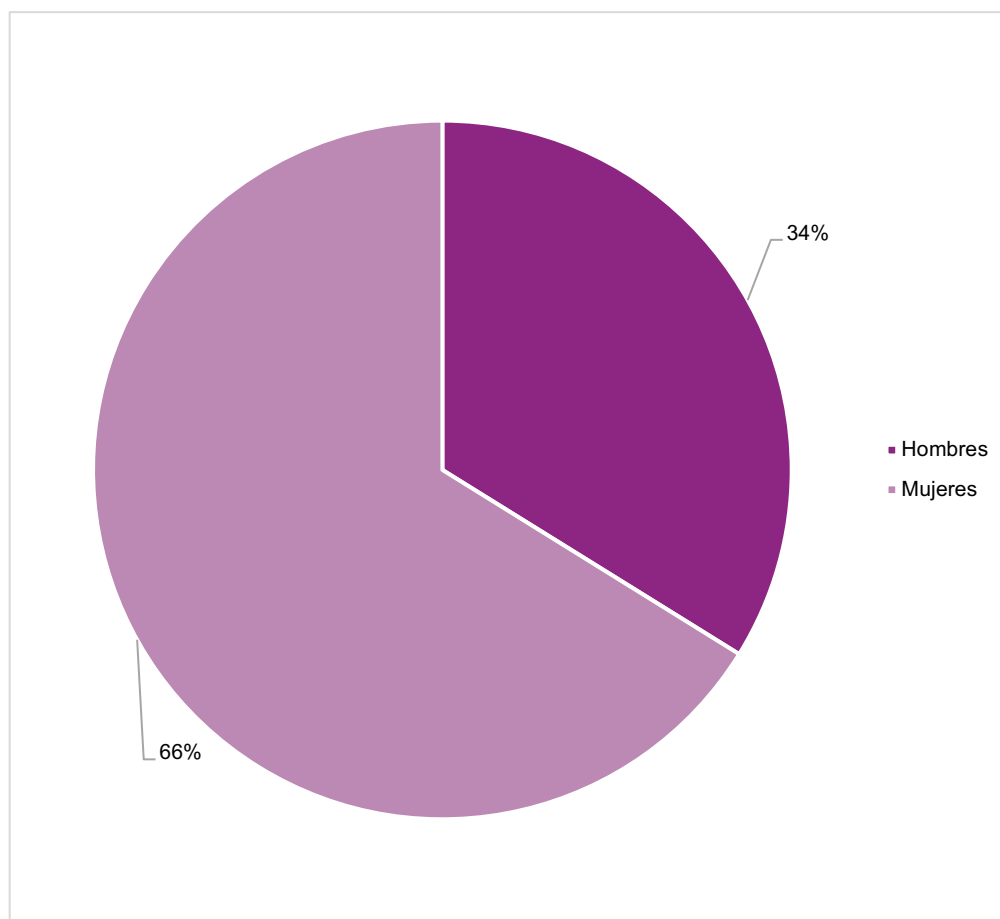
Gráfica 7. Personas juzgadoras en el ámbito local, por sexo



Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Impartición de Justicia Estatal, 2023.

¹⁰⁸ Vázquez Correa, Lorena, *Paridad de género en el Poder Judicial*, Mirada Legislativa, No. 246. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2024. Disponible en: «http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6273/ML_246.pdf?sequence=1&isAllowed=y».

Gráfica 8. Personas secretarias en el ámbito local, por sexo



Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Impartición de Justicia Estatal, 2023.

B. Aspectos específicos

I. Tránsito a la oralidad

La implementación de los juicios predominantemente orales en las materias familiar, civil y mercantil ha sido la apuesta de los poderes públicos y de los propios poderes judiciales estatales para garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita, contribuyendo a la legitimación del sistema de justicia ante la sociedad

mexicana.¹⁰⁹ No obstante, el tránsito a la oralidad se ha desarrollado de manera heterogénea, con resultados variables y desafíos importantes en cada Poder Judicial.

En materia mercantil, los poderes judiciales enfrentan dificultades para consolidar el modelo de oralidad contemplado en las reformas al Código de Comercio de 2011¹¹⁰ y 2017.¹¹¹ De acuerdo con el diagnóstico realizado en 2022 por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), los avances más relevantes se reflejan en la creación de infraestructura —salas de audiencia, sistemas tecnológicos, equipos móviles— y adecuaciones al marco normativo.¹¹² Sin embargo, la mayoría de los poderes judiciales no ha logrado cumplir con los plazos establecidos en el Código de Comercio y los juicios siguen acumulándose.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Juicios Mercantiles Orales 2019, el Código de Comercio dispone que entre la demanda y el emplazamiento deben transcurrir siete días, pero en la práctica esta etapa demora 47 días en promedio. Asimismo, entre el emplazamiento y la audiencia preliminar transcurre un promedio de 69 días, a pesar de que el Código establece que debe realizarse en 37 días.¹¹³ En consecuencia, aunque el tránsito a la oralidad mercantil ha contribuido a reducir la

¹⁰⁹ Rivera Bahena, Edilia y Muñozcano Eternot, Antonio, *En la brega. El camino hacia la oralidad familiar*. 2ª. Reimp., Ciudad de México, Poder Judicial de la Ciudad de México, 2019.

¹¹⁰ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de Código de Comercio, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2011.

¹¹¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de Código de Comercio en materia de Juicios Orales Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2017.

¹¹² Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *Diagnóstico Nacional de Juicios Orales Mercantiles 2022*, 2022. Disponible en: «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM_portal.pdf».

¹¹³ *Cfr.*, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *Diagnóstico Nacional de Juicios Orales Mercantiles 2020*, 2022. Disponible en: «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM_portal.pdf».

duración de juicios mercantiles,¹¹⁴ los poderes judiciales siguen teniendo problemas para garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita en esta materia.

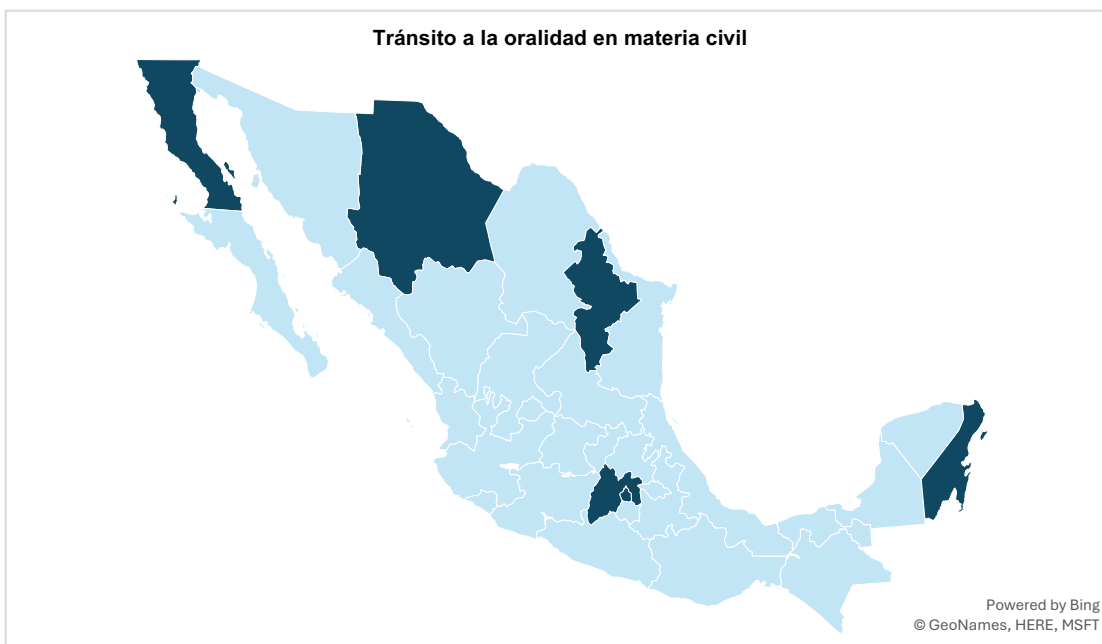
Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, publicado en junio de 2023, establece que para el 1o de abril de 2027 todos los estados deberán haber implementado el modelo de justicia oral. El tránsito hacia la oralidad en cada entidad será coordinado y monitoreado por la Comisión para la Coordinación del Sistema de Justicia Civil y Familiar, un órgano presidido por la Secretaría de Gobernación e integrado por autoridades legislativas y judiciales.

A diferencia de la reforma penal que depositó la responsabilidad de coordinar la implementación en una instancia técnica integrada por personas especializadas, con autonomía de gestión y presupuesto propio, la Comisión prevista en el Código Nacional cuenta con pocas herramientas para monitorear los procesos de armonización legislativa y coordinar a los poderes judiciales estatales en la definición de los perfiles para la selección de juzgadores y personal de apoyo, capacitación continua, diseño de los modelos de gestión judicial, creación de infraestructura, entre otras actividades. Las reformas ambiciosas como juicios orales mercantiles, civiles y familiares requieren de recursos, planeación, coordinación y la definición de pisos mínimos que disminuyan las brechas de resultados entre los poderes judiciales estatales.

Las bases para una transición ordenada y efectiva pueden encontrarse en los estados que apostaron por este modelo varios años antes de la publicación del Código Nacional y existe una importante experiencia acumulada. Como se muestra en el mapa 1, hasta agosto de 2022, los juicios orales civiles son una realidad en Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Estado de México, Ciudad de México y Quintana Roo.

¹¹⁴ Únicamente Nayarit, Guanajuato y San Luis Potosí reportaron que la resolución de las controversias mercantiles demoró un promedio menor a los 50 días hábiles, mientras que en el Estado de México, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Yucatán y Veracruz los plazos de resolución rondaron los 80 días hábiles. En otros poderes judiciales, incluyendo Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, no existen datos sistemáticos sobre la duración de los juicios mercantiles orales. *Cfr.*, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *Diagnóstico Nacional de Juicios Orales Mercantiles 2022*, 2022. Disponible en: «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM_portal.pdf».

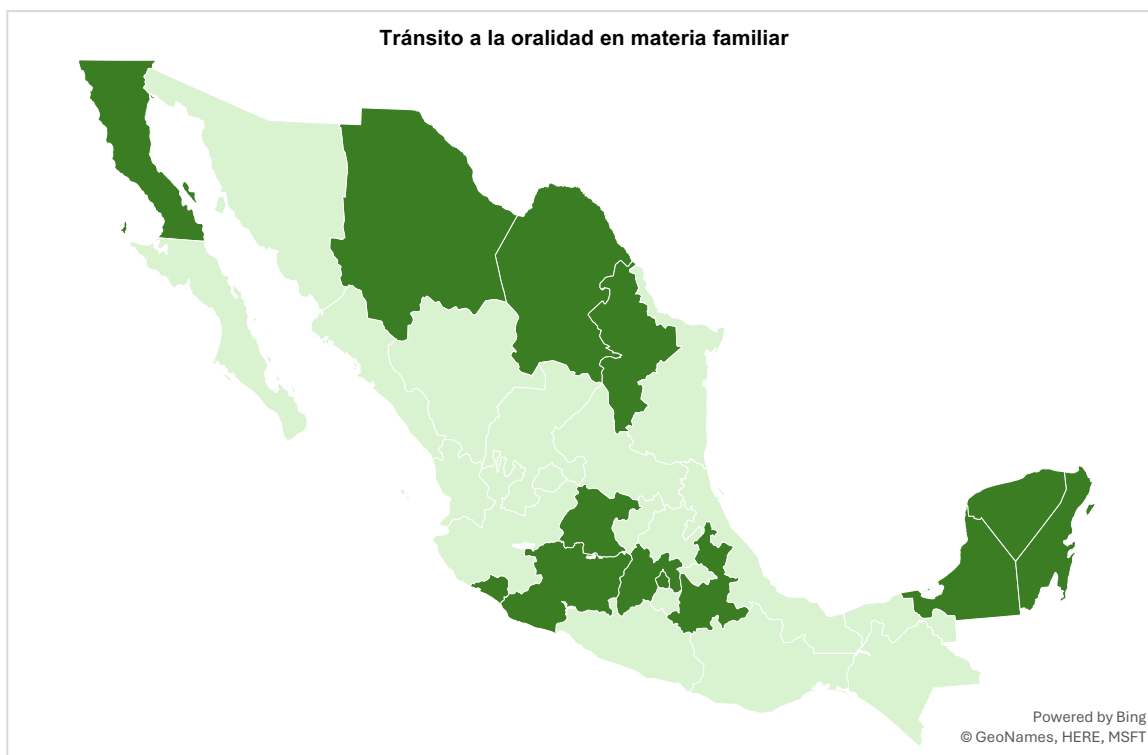
Mapa 1. Tránsito a la oralidad en materia civil



Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Impartición de Justicia Estatal, 2023.

Por otra parte, como se muestra en el mapa 2, la oralidad familiar se implementó en los estados anteriores, así como en Yucatán, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Michoacán y Puebla.

Mapa 2. Tránsito a la oralidad en material penal



Fuente: elaboración propia con datos de los Censos de Impartición de Justicia Estatal, 2023.

La experiencia acumulada de los estados que han transitado a la oralidad civil y familiar demuestra que la duración de los juicios no se reduce sustantivamente, a menos que se dote a los órganos jurisdiccionales con la infraestructura y los recursos humanos necesarios y adecuados. No obstante, estudios empíricos realizados en Ciudad de México ofrecen evidencias de que los juicios predominantemente orales sí han mejorado el acceso a la justicia y la percepción de legitimidad de los poderes judiciales.¹¹⁵ Debido a la primacía del principio de

¹¹⁵ Posadas Urtusuástegui, A., Morales Ramírez, G. F. y De la Rosa Xochiotzi, C., “Las personas hablan sobre la justicia. Oralidad y justicia procedimental en el Poder Judicial de la Ciudad de México”, en Posadas Urtusuástegui, A. (ed.), *Investigación aplicada sobre la función jurisdiccional*, Instituto de Estudios Judiciales del PJCDMX, 2021. De la Rosa Xochiotzi, C. y Morales Ramírez, G. F., “Legitimidad, oralidad y justicia adaptada”, en *El acceso a una justicia adaptada en México*, Ciudad de México, SCJN / Tirant lo Blanch. 2024. Disponible en: «https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2024-02/De%20la%20Rosa%20y%20Morales_Oralidad%2C%20justicia%20adaptada%20y%20legitimidad%20en%20Me%CC%81xico_El%20acceso%20a%20una%20justicia%20adaptada.pdf».

contradicción, las y los jueces escuchan directamente a las personas que intervienen en el juicio; a su vez, las personas conocen a sus jueces y escuchan de viva voz las razones que fundan sus decisiones, lo que contribuye a mejorar la percepción de legitimidad del sistema de justicia.

II. Acceso a la justicia laboral

La transformación integral del sistema de justicia laboral efectuada con la reforma constitucional de 2017 cambió radicalmente la impartición de justicia en esta materia. Algunos de sus objetivos en el ámbito local fueron, entre otros, el tránsito a la democracia sindical y a la negociación colectiva genuina, el cambio del carácter administrativo local de la impartición de justicia laboral a uno eminentemente judicial, la implementación de procesos orales y el establecimiento de la conciliación prejudicial obligatoria.¹¹⁶ Para cumplir los fines de esta reforma constitucional, se establecieron plazos para la adecuación de las normas locales, la creación de tribunales especializados, la selección de jueces, magistrados y operadores judiciales y la creación de centros de conciliación. La intención era clara: que la justicia laboral individual y colectiva fuera competencia del Poder Judicial local, integrado por jueces elegidos en concursos de méritos y con personal jurisdiccional sometido a la carrera judicial.¹¹⁷

A partir de 2019, las entidades federativas emprendieron la tarea necesaria y compleja de ajustar sus Constituciones y legislaciones locales en materias judicial, laboral, de seguridad social, de centros de conciliación y de fondos de vivienda, entre otros, a los nuevos mandatos del derecho del trabajo. El punto 7 de la estrategia nacional de reforma laboral se refiere, explícitamente, a la profesionalización en

¹¹⁶ CIDE, Diálogos por la justicia cotidiana, 2015. Disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf. Maldonado Corpus Rodrigo, La justicia cotidiana y la nueva justicia laboral, Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia, 2018, Disponible en: «<http://derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/article/view/146>».

¹¹⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral, 2019, Disponible en: «www.reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf».

materia de justicia laboral.¹¹⁸ Enfatiza que algunas de las condiciones necesarias para que el tránsito cumpla sus objetivos es contar, en el ámbito local, con operadores judiciales con habilidades, destrezas y conocimientos especializados y con mecanismos de capacitación y evaluación permanente a estos funcionarios.¹¹⁹

En 2018, la justicia laboral local tramitó 530,082¹²⁰ asuntos, esto es, 55% de asuntos laborales se revisan en el ámbito local y 45% en instancia federal. En 2023, a seis años de la reforma constitucional, en el ámbito local se suscribieron 402,194 convenios de trabajo prejudiciales, 12.8% más que en 2022, y se registraron 79,069 conflictos de trabajo, lo que representa un descenso de 42.9% respecto a la cantidad de asuntos procesados en 2022.¹²¹

La inmensa mayoría de asuntos locales tramitados fueron conflictos individuales de trabajo, 78,943, es decir, 99.8% del total. Durante 2023 se resolvieron 116,626 conflictos de trabajo, 116,524 de los cuales fueron de carácter individual, es decir, 99.9%. En 2023 se suscribieron 402,194 convenios de trabajo prejudiciales, lo que implica que 83.3% de las disputas fueron solucionadas en etapa de conciliación prejudicial. Aumentó 12.8% el número de asuntos finalizados en conciliación, en comparación con lo que pasó en 2022. En el ámbito nacional se destacan por sus datos en conciliación Querétaro, con 79.2%; Sonora, con 29.4%; Coahuila, con 26.4%; Nuevo León, con 18.3%; Chihuahua, con 11.6% y Guanajuato, con 10.8%; Oaxaca tiene el porcentaje más bajo de convenios suscritos, 1.2%.

¹¹⁸ Altamirano Álvaro y Mota Axel, Nueva justicia laboral y democracia sindical, Ex Legibus, 2019, Disponible en: «<https://exlegibus.pjedomex.gob.mx/index.php/exlegibus/article/view/153>».

¹¹⁹ Martínez Gómez, Jesús Armando, Morales Juárez, Jorge Armando y Ríos Mora, Almendra, "Nuevo sistema de justicia laboral mexicano: el antes y el después de la reforma, 2019", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*. Disponible en: «<https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/1305>». De la Peña Gutiérrez, Luis Gerardo, "Perspectiva de la Reforma Laboral en México", *Nova Iustitia*, 2020, Disponible en: «www.poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Revista_Nova_Iustitia_Febrero_2020_Final.pdf».

¹²⁰ INEGI, Estadísticas laborales con información de 198 juntas locales de conciliación y arbitraje, 2018. Disponible en: «<https://reforma laboralparatodos.mx/2018/07/04/inegi-estadisticas-laborales-con-informacion-de-198-juntas-locales-de-conciliacion-y-arbitraje/>».

¹²¹ INEGI, Estadísticas sobre relaciones laborales de jurisdicción local (ERLAJUL) 2023, 2024, Disponible en: «www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/RLJL/RLJL2023.pdf».

III. Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)

Los mecanismos alternativos de solución de controversias fueron incorporados en las constituciones y legislaciones estatales mucho antes de su consagración en la Constitución federal en 2008.¹²² Los estados, a través de diferentes modalidades de incorporación al Poder Judicial local –centros, unidades, institutos–, prevén estas formas de terminación de algunos conflictos de justicia cotidiana antes de que se judicialicen.¹²³ Los acuerdos a los que llegan las partes, ayudados por un mediador o facilitador, pueden ser en la modalidad de conciliación, arbitraje, pacto, según la materia. También, dada la soberanía estatal, cada Poder Judicial estatal decide de manera autónoma cómo operan los MASC.¹²⁴

Ciertos conflictos familiares, civiles, mercantiles, penales, laborales, de responsabilidad médica, de consumidores, entre otros, pueden lograr resolverse a través de estos métodos alternativos. Además de evitar procesos judiciales que pueden ser largos, costosos y desgastantes, los MASC pueden tener el efecto virtuoso de disminuir la cantidad de procesos que se transmitan en la vía judicial y, de esa manera, contribuir a la disminución del rezago y la congestión en la administración de justicia. Otra ventaja de estos mecanismos es que permiten a los implicados llegar a convenios que les satisfagan, en alguna medida, a todas las partes.¹²⁵

¹²² Salgado Ledesma, Eréndira, “Justicia alternativa en México recuento de una década de rango constitucional”, *Revista IUS*, 2019. Disponible en: «<https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/486>».

¹²³ Cuadra Ramírez, José Guillermo, *Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: «www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/040jose-guillermo-cuadra-ramirez.pdf».

¹²⁴ Garza Estrada, Martha Laura, *Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano de acceso a la justicia*. Disponible en: «[NULLwww.pjenl.gob.mx/Mecanismos Alternativos/download/Mecanismos-Alternativos-Solucion-Controversias-Derecho-Humano-Acceso-Justicia.pdf](http://www.pjenl.gob.mx/MecanismosAlternativos/download/Mecanismos-Alternativos-Solucion-Controversias-Derecho-Humano-Acceso-Justicia.pdf)».

¹²⁵ Guzmán Palma, David Ulises, *Los medios alternativos para la solución de conflictos y la justicia restaurativa. Historia y desarrollo teórico-conceptual en México*, 2020. Disponible en: www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/14.pdf

Entre los problemas que enfrenta la implementación de los MASC en el ámbito estatal, que merecen especial atención en una reforma judicial integral, destacan las discrepancias entre la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias aprobada en 2024¹²⁶ y la configuración específica de sistemas alternativos que funcionan en algunos estados desde hace más de 30 años.

También es problemático que, aunque la mayoría de las disputas que se someten a estos medios terminan con un acuerdo entre las partes, el porcentaje global de asuntos del fuero común que se someten a instancia pre o para judiciales es bajo. Esto se debe, en alguna medida, a que las personas no saben que pueden acudir a los MASC para solucionar sus controversias por fuera de los estrados.

Otra complejidad son las diferencias profundas entre estados de instituciones, leyes y prácticas de solución alternativa de conflictos. Esto que en principio es sólo una característica del federalismo, se vuelve problemático al intentar medir el desempeño de esos métodos en cada Estado porque algunos no publican cifras de resultados y también porque los que las publican en muchas ocasiones usan metodologías tan diferentes que es prácticamente imposible hacer comparaciones entre entidades.

Finalmente, al revisar la proporción entre habitantes y número de mediadores es evidente que se necesita capacitar en incorporar muchas más personas a la prestación de este servicio. Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal de 2023,¹²⁷ en 2022 se abrieron 214,416 expedientes en los centros encargados de la aplicación de la justicia alternativa. Las materias civil y familiar tramitaron la mayor cantidad de casos, 71,627 y 81,603, respectivamente. Por otro lado, los asuntos comunitarios o vecinales fueron 3,979 y los penales 17,224.

Los resultados del Censo también permiten constatar las disparidades en la infraestructura con la que cuentan los poderes judiciales y los casos tramitados por

¹²⁶ Cámara de Diputados, Ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias, 2024, Disponible en: «www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMASC.pdf».

¹²⁷ INEGI, Censo de Impartición de Justicia Estatal, 2023. Disponible en: «www.inegi.org.mx/programas/cnije/2023/».

la vía de los mecanismos alternativos. Por ejemplo, Jalisco, que cuenta con un Instituto de Justicia Alternativa con autonomía técnica y administrativa respecto al Tribunal Superior de Justicia, ocupa el primer puesto en número de expedientes abiertos, con 37,241 registrados en 2022. Por su parte, Morelos ocupó el último lugar con 378 asuntos tramitados¹²⁸ por el Centro de Mecanismos Alternativos, una instancia que sólo puede intervenir cuando la controversia ha sido judicializada, y existe poco conocimiento entre la ciudadanía sobre los servicios y las metodologías que se emplean en los MASC.¹²⁹

IV. Disciplina judicial

Entre los problemas de la disciplina judicial estatal destacan los siguientes.¹³⁰ En principio, únicamente en 17 estados existen disposiciones sobre las causas y el proceso que debe seguirse en la determinación de destitución de personas juzgadoras. Ninguno de los poderes judiciales locales cuenta con una política de prevención de actos de corrupción hacia el interior de la institución. De las 32 entidades federativas, sólo siete prevén un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas y magistrados, y en el caso de las personas juezas, este derecho se garantiza en 18 estados.

De igual manera, ninguno de los poderes judiciales cuenta con procedimientos claros y criterios previamente establecidos respecto a la asignación y los cambios de adscripción de jueces y magistrados. Al respecto, únicamente 10 estados contemplan mecanismos para que las personas juzgadoras puedan impugnar

¹²⁸ Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa. Periodo 2021-2022, 2023. Disponible en: «https://observatorio.pjedomex.gob.mx/observatoriociudadano/3_indicadores».

¹²⁹ Aguirre Mirta, *Panorama de los MASC en el estado de Morelos*. Certificación para la Justicia en México. Disponible en: «<https://cejume.mx/index.php/2021/04/19/panorama-general-de-los-masc-en-el-estado-de-morelos/>».

¹³⁰ Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Independencia judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-ljudicial-vf.pdf>».

resoluciones que les impongan medidas disciplinarias y sólo ocho estados garantizan este derecho para el caso de personas magistradas.¹³¹

Es importante señalar que la información de las personas juzgadoras evaluadas y sancionadas por faltas administrativas es escasa y poco transparente. Los datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia local 2023, en el apartado de “Control interno y anticorrupción”,¹³² únicamente reflejan el número de mujeres y hombres sancionados en los poderes judiciales sin mencionar los cargos que ocupan o el número de investigaciones abiertas, lo cual impide evaluar la eficacia y eficiencia de los sistemas disciplinarios.

Ahora bien, de los 17 estados que prevén las causas y el proceso que debe seguirse para sancionar a personas juzgadoras, destaca con buenas prácticas el estado de Chihuahua. A diferencia de Campeche, Colima y la Ciudad de México, entre otros, que establecen ciertas causales en contra de juezas y jueces y otras distintas en contra de magistradas y magistrados, Chihuahua regula las causas por faltas graves y no graves de todas las y los servidores públicos del Poder Judicial, incluyendo a todas las personas titulares de los órganos jurisdiccionales. Este tipo de regulación genera seguridad jurídica y cumple con el principio de taxatividad,¹³³ pues precisa qué conductas son sancionadas y los sujetos a quienes regula, a diferencia de otros estados que en sus leyes orgánicas no prevén las mismas conductas por sancionar para las y los jueces, las y los magistrados y, a su vez, no distinguen entre faltas graves y no graves.

¹³¹ Para obtener estas problemáticas, las fundaciones Konrad Adenauer y México Evalúa generaron distintos indicadores que están vinculados a una garantía de independencia judicial prevista en alguno de los siguientes estándares internacionales: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013; Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2007; CEJIL, 2019; Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009 y 2018; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1981; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008; Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001; Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2004 y 2019; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985.

¹³² Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2023/#datos_abiertos».

¹³³ Este principio exige describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Asimismo, a fin de garantizar un juicio justo a las y los funcionarios judiciales,¹³⁴ en Chihuahua las normas establecen expresamente cuáles son las autoridades responsables para cada etapa del procedimiento disciplinario, por ejemplo, 1) la Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas funciona como autoridad investigadora, 2) la presidencia del Consejo de la Judicatura y el Consejo Integral fungen como autoridades sustanciadoras y 3) el Pleno del Consejo como autoridad resolutora. Este tipo de distribución de competencias asegura que cada unidad o área cumpla con sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas.¹³⁵

V. Amparo y justicia constitucional local

El federalismo ha tenido un papel preponderante en la conversación sobre la justicia en México. En parte, el amparo directo surgió en un contexto de debilidad y como respuesta a la falta de independencia de los poderes judiciales locales. Sin embargo, también se reconoció que darles la última palabra a los tribunales federales respecto a las sentencias definitivas afectaba la autonomía local.

En México, varios poderes judiciales cuentan con tribunales constitucionales. A principios de siglo, la transición partidista generó un movimiento que recuperó la importancia de la justicia local.¹³⁶ De este modo, Veracruz fue pionero al crear una Sala Constitucional y después se sumaron Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León y el Estado de México.¹³⁷ Se puede decir que existe un crecimiento exponencial de los mecanismos locales de control constitucional.¹³⁸

¹³⁴ Véase el informe núm. 10 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, párr. 64, así como las Recomendaciones de Kiev sobre la Independencia Judicial, párrs. 5 y 26.

¹³⁵ Artículo 36 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

¹³⁶ Astudillo Reyes, César, "La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2006, p. 10. Disponible en «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3867/4846>».

¹³⁷ *Ibidem*, pág. 12.

¹³⁸ Nava Hernández, Gilberto, *Reseña de la publicación "Reflexiones sobre la justicia constitucional local"*, 2021. Blog del Centro de Estudios Constitucionales. Disponible en: «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/reflexiones-sobre-la-justicia-constitucional-local>».

En 2019, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) presentó un trabajo en el que analizó el funcionamiento de las tribunales y salas constitucionales de los estados; el estudio solamente fue normativo y teórico,¹³⁹ sin embargo, se expusieron desarrollos jurídicos interesantes, como el concepto de supremacía constitucional local y el bloque de constitucionalidad-convencionalidad local.¹⁴⁰

Las atribuciones de los tribunales y salas constitucionales en el país son diversas. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 106, apartado B, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Sala Constitucional local tiene competencia para sustanciar un juicio de protección de los derechos humanos. Este juicio versa sobre el incumplimiento de recomendaciones hechas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (la Comisión de Derechos Humanos local).

Otro ejemplo relevante es el ofrecido por la Constitución Política de la Ciudad de México. El artículo 36, apartado B, punto 3, prevé la existencia de juezas y jueces de tutela de derechos humanos. Se prevé un procedimiento sin mayores formalidades para que las personas reclamen violaciones a los derechos humanos contenidos en la Constitución local. Las decisiones de los juzgados de tutela de derechos humanos son impugnables ante la Sala Constitucional de la Ciudad de México. Oscar Barreto realizó un análisis del uso de los mecanismos de control constitucional local previstos en la Sala Constitucional de la Ciudad de México entre 2020 y 2022; una de sus conclusiones es que tanto la ésta como los juzgados de tutela de derechos humanos reflejan poca actividad. Por ello, alentó a dar conocer entre las personas la existencia de los órganos jurisdiccionales de protección a los derechos humanos.¹⁴¹

¹³⁹ Báez, Carlos *et al.*, Reflexiones sobre la justicia constitucional local, TEPJF, 2019. Disponible en «https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Libro_Reflexiones_justicia.pdf».

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 193.

¹⁴¹ Barreto Nova, Oscar, *¿Qué hay de la actividad de la Sala Constitucional y de los Juzgados de Tutela de Derechos Humanos en la Ciudad de México?* Blog del Centro de Estudios Constitucionales, 2022.

C. Propuestas para los poderes judiciales locales

I. Fortalecer la capacidad institucional de los poderes judiciales locales para atender adecuada y efectivamente las demandas de justicia de la ciudadanía

Es necesario incrementar el número de jueces y juzgados en los poderes judiciales estatales, especialmente en aquellas entidades que tienen las tasas más bajas de jueces por habitante o territorios más extensos. La creación de nuevos órganos jurisdiccionales debe realizarse a partir de un diagnóstico serio e individualizado del estado de la judicatura en los estados, pero también desagregado por materia, por población y territorio. Éste tiene que ser un esfuerzo coordinado tanto con el Poder Judicial federal, como con los poderes locales y sus necesidades del servicio específicas.

Sumado al incremento gradual de los órganos jurisdiccionales, deben implementarse modelos de gestión judicial y el uso de herramientas tecnológicas para agilizar y optimizar los procesos. Contar con sistemas de gestión, recolección y organización de la información es muy importante para garantizar un acceso a la justicia pronta y expedita. Tener algunos procesos automatizados permite al personal judicial dedicarse a las tareas sustantivas de mejor manera y, además, recabar y ordenar datos imprescindibles para la administración de justicia adecuada y para hacer transparente la información sobre su operación.

Por otra parte, en el proceso de fortalecimiento de los poderes judiciales locales es necesario tener presente que los mecanismos alternativos de solución de controversias cumplen, o deberían cumplir, muchos fines en la administración de justicia. Uno de sus efectos positivos es que ayudan a descongestionar la justicia ordinaria y agilizar la resolución de los conflictos, como en el caso de la conciliación obligatoria en materia laboral.¹⁴² Además, la participación directa de las personas

Disponible en: «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/que-hay-de-la-actividad-de-la-sala-constitucional-y-de-los-juzgados-de-tutela-de-derechos>».

¹⁴² INEGI, Estadísticas sobre relaciones laborales de jurisdicción local (ERLAJUL) 2023 y 2024. Disponible en: «[NULLwww.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/RLJL/RLJL2023.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/RLJL/RLJL2023.pdf)».

en la resolución de los conflictos contribuye a la legitimidad del sistema de justicia, sin negar el derecho de toda persona a optar por un juicio, si así lo desea una vez concluida la conciliación.

La información disponible indica que los estados que han apostado por la justicia alternativa han obtenido buenos resultados en términos de casos solucionados de manera prejudicial. Esta política pública debe expandirse a todos los poderes judiciales locales, a partir de un diagnóstico que permita identificar los mejores modelos y prácticas institucionales. Para esto será necesario desarrollar una estrategia nacional que contemple sistemas de recolección y sistematización de información focalizada, de manera que los resultados de la implementación de los mecanismos de justicia alternativa en cada Estado puedan ser comparables.

A la par, es necesario incrementar el número de personas conciliadoras, mejorar sus capacidades técnicas y dotarlas con recursos materiales adecuados y suficientes para llevar a cabo su labor, así como promover entre la ciudadanía el uso de los mecanismos alternativos como una opción eficaz, económica y rápida para solucionar las controversias.

Por supuesto, para implementar todos estos cambios estructurales se requiere la inversión del Estado y la autonomía de los poderes judiciales para gestionar y ejecutar su presupuesto. Retomando las recomendaciones de la organización México Evalúa,¹⁴³ es necesario impulsar reformas a la Constitución federal y las constituciones locales con el fin de establecer garantías para la autonomía presupuestaria de los poderes judiciales estatales. El presupuesto de los poderes judiciales estatales debe ser igual o mayor al aprobado el año anterior y debe representar al menos 2.5% del presupuesto general de cada entidad federativa. Además, debe contemplarse un incremento adicional cuando los poderes judiciales deban implementar reformas estructurales aprobadas por el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión

¹⁴³ México Evalúa (2024). *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*, pág. 4. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/04/transparencia-policybrief-fortalecer-justicia-vf.pdf>

o la propia legislatura estatal, y que supongan mayores competencias y cargas de trabajo, requieran de más personal, así como de mayor o mejor infraestructura.

II. Implementar la carrera judicial y mecanismos de selección para todos los cargos judiciales que cumplan con criterios claros y objetivos

Se deben impulsar reformas a las constituciones locales y las leyes orgánicas de los poderes judiciales con el propósito de establecer sistemas de carrera judicial para las personas juzgadoras, magistradas y todo el personal que esté involucrado en funciones jurisdiccionales, cuya selección y ascenso se determine a través de mecanismos que privilegien el mérito y las capacidades profesionales. La regulación normativa de los concursos de selección deberá contemplar criterios objetivos, con requisitos y procedimientos previsibles para todas las personas que deseen participar.

Los mecanismos para la selección de funcionarios judiciales deben contemplar concursos de oposición que cumplan como mínimo con los siguientes elementos: a) una convocatoria pública que determine el número y la naturaleza de las plazas vacantes y los criterios de evaluación, b) un jurado independiente del poder político, de las y los candidatos y de las jefas y jefes directos, c) una clasificación de las personas candidatas admitidas por orden de mérito (basada en un proceso de evaluación que contenga varias pruebas que permitan valorar el conocimiento, las competencias, la capacidad profesional, la trayectoria y/o la integridad de los concursantes, y una de las cuales, por lo menos, debería ser escrita y anónima) y ser transparentes y vinculantes, e) implementar herramientas que permitan detectar actos de nepotismo dentro de los poderes judiciales locales¹⁴⁴ y f) establecer cláusulas que garanticen la paridad de género en los cargos judiciales.

Los poderes judiciales que requieran de asistencia para la implementación de los nuevos procedimientos de selección de personas juzgadoras, magistradas y

¹⁴⁴ Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Independencia judicial ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>».

funcionarios judiciales, podrán celebrar convenios con la Escuela Federal de Formación Judicial a fin de nutrirse de la experiencia acumulada por el Poder Judicial de la Federación en la organización y ejecución de concursos de oposición.

Adicionalmente, se propone que los poderes judiciales implementen cursos de inducción para las personas vencedoras de los concursos de oposición al cargo de jueces y magistrados, con el propósito de acercarles herramientas y conocimientos específicos para el desarrollo de sus funciones, como son el manejo de emociones, la gestión judicial, la conducción de audiencias orales, la organización de equipos de trabajo, entre otros. Como parte de esta formación también podrían contemplar que, antes de asumir el cargo, jueces y magistrados realicen estancias breves en áreas del Poder Judicial que les permitan estar en contacto directo con las personas usuarias, como son las unidades de género, los centros de conciliación, las unidades de orientación y atención ciudadana, entre otras.

Una vez que las personas ingresen a la carrera judicial, se les debe brindar certeza y seguridad respecto a la estabilidad y promoción en los cargos. Para hacer efectiva la garantía de estabilidad de las personas juzgadoras se requiere que todos los poderes judiciales cuenten con criterios y procedimientos específicos, razonables y objetivos para su nombramiento, ratificación, suspensión y destitución.

En particular, los criterios para la suspensión y destitución en el cargo de jueces y magistrados deben obedecer exclusivamente a las causas permitidas, ya sea por un mecanismo que cumpla con las garantías de debido proceso o porque se ha cumplido el periodo de su cargo. Asimismo, se recomienda que el tiempo que las personas juzgadoras duren en el cargo sea suficiente para asegurar la estabilidad en una opción laboral de largo plazo.¹⁴⁵ En caso de que las normas estatales dispongan que los jueces y magistrados ocuparán el cargo por un periodo definido y por tanto no podrán tener acceso a la jubilación, debe contemplarse un haber de retiro por el tiempo equivalente a los años de servicio.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

Finalmente, las modificaciones en los procedimientos para la designación de magistrados, jueces y funcionarios judiciales serán aplicables a las vacantes que se generen con posterioridad a su entrada en vigor, con el propósito de respetar la estabilidad en el cargo y los derechos laborales de las personas que prestan sus servicios en los poderes judiciales locales.

III. Redoblar los esfuerzos y asignar los recursos necesarios para la implementación de oralidad en la justicia civil y familiar, así como la consolidación de la oralidad mercantil

Se debe fortalecer a la Comisión para la Coordinación del Sistema de Justicia Civil y Familiar, transformándola en un órgano permanente con capacidad técnica y presupuesto suficiente para coordinar a los poderes judiciales en el tránsito a la oralidad, estableciendo criterios y estándares mínimos en cuanto a infraestructura, perfiles del personal jurisdiccional, capacitación, recursos materiales, entre otros aspectos necesarios para garantizar el acceso efectivo a la justicia para todas las persona con independencia de la entidad en la que se encuentren.

En la implementación de la oralidad civil y familiar se considera necesario recuperar las experiencias acumuladas por los poderes judiciales que transitaron antes de la aprobación del Código Nacional, con el propósito de identificar buenas prácticas y prever los obstáculos que enfrentarán las entidades que comienzan a implementar este modelo de impartición de justicia.

Asimismo, los poderes judiciales locales deben continuar con la evaluación periódica de la implementación de los procesos orales mercantiles nacionales, integrando variables o indicadores que aporten información sobre la calidad de las decisiones y la percepción de legitimidad del sistema de justicia. Hasta ahora, los análisis se han enfocado en cambios normativos y estructurales, pero es necesario conocer si las personas efectivamente consideran que la oralidad mercantil mejoró la impartición de justicia y qué se debe fortalecer para consolidar este sistema.

IV. Consolidar la justicia laboral

Para que se cumplan los objetivos de la reforma laboral se requiere profesionalizar a los operadores judiciales y someterlos a procesos constantes de capacitación y evaluación. Por eso, es importante destinar los recursos institucionales, económicos y humanos suficientes para que esta meta se cumpla en el ámbito estatal, donde se tramita la gran mayoría de los conflictos laborales.

Los centros locales de conciliación en materia laboral deben contar con recursos suficientes para el desempeño de sus funciones. Como lo evidencian las cifras presentadas en el apartado anterior, buena parte de los conflictos individuales del trabajo terminan o bien en instancia prejudicial o con acuerdos en el marco de procesos jurisdiccionales. Esto, además de ofrecer soluciones eficaces, prontas y satisfactorias para las partes, permite descongestionar la adjudicación laboral en los estados.

Asimismo, es preciso tener diagnósticos específicos por estado del cumplimiento de calendarios y plazos de implementación. La reforma constitucional laboral de 2017 se puso en marcha en etapas, la última de las cuales debió concluirse en 2022. Con el objeto de analizar de manera temprana los efectos de ese cambio en el ámbito subnacional, es preciso evaluar en cada caso si se han cumplido esos plazos. Esa valoración permitirá dar recomendaciones específicas y pertinentes a los estados para que mejoren la administración de justicia laboral local y precisar qué áreas requieren intervención inmediata.

V. Implementar mecanismos efectivos para la disciplina judicial

La responsabilidad de los procedimientos disciplinarios contra personas juzgadoras debe estar a cargo de una autoridad independiente de otros órganos con facultades de gobierno judicial, como son los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia y los Consejos de la Judicatura. Es necesario impulsar reformas normativas en los estados a fin de garantizar que las personas juzgadoras únicamente puedan ser sometidas a procedimientos disciplinarios en los casos y de conformidad con las

reglas previamente establecidas, con base en criterios objetivos, garantizando que no puedan ser sancionadas como consecuencia del contenido de sus decisiones.

Asimismo, las leyes orgánicas de los poderes judiciales locales deben regular los aspectos más importantes de los procedimientos disciplinarios, incluidas las causas de responsabilidad y sanciones, la composición y funcionamiento de la autoridad encargada de sustanciar y las garantías procesales de las personas acusadas. Dentro de estas garantías, debe contemplarse la posibilidad de un recurso judicial efectivo para recurrir el fallo ante un superior jerárquico.¹⁴⁶ Por otra parte, es indispensable hacer públicas las resoluciones y sanciones impuestas a las personas juzgadas que han sido sancionadas a través del sistema disciplinario.¹⁴⁷

VI. Recuperar y fortalecer el constitucionalismo local

Es necesario realizar un diagnóstico del diseño normativo y las facultades concurrentes de los tribunales o salas constitucionales locales, en relación con las facultades de los tribunales federales. Este diagnóstico deberá incluir también un análisis empírico de la utilización de los medios de control constitucional local con miras a fortalecer su uso entre la ciudadanía.

El fortalecimiento de los medios de control constitucional local debería ser parte de un proceso a mediano y largo plazo para reducir el número de amparos indirectos y directos que se promueven ante la justicia federal. Esto sólo se logrará cuando las

¹⁴⁶ Para mayor referencia, consúltese: Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/38/38. 2 de mayo de 2018. Disponible en: «<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/122/84/pdf/g1812284.pdf>». Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas., Nota del Secretario General sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/75/172. 17 de julio de 2020. Disponible en: «<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/186/76/pdf/n2018676.pdf>».

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>».

¹⁴⁷ Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

personas conozcan y usen los mecanismos de control constitucional local para recibir protección judicial ante situaciones cotidianas que vulneran sus derechos.

Asimismo, es necesario impulsar en el Poder Judicial de la Federación una política institucional que privilegie el margen de apreciación de los poderes judiciales estatales en materia de constitucionalismo local, favoreciendo su fortalecimiento y desarrollo. Por ejemplo, las reglas de procedencia del amparo no deberían trasladarse en automático a los medios de control constitucional locales porque podrían desalentar su uso.

Ética y legitimidad institucional

A. Diagnóstico de ética y legitimidad institucional

La legitimidad del sistema de justicia, entendida como la creencia social de que la autoridad es apropiada y justa, deriva en una mayor propensión por parte de las personas a acudir a las vías institucionales para resolver sus conflictos y, en última instancia, a la pacificación social.¹⁴⁸ Igualmente, mayores niveles de legitimidad institucional promueven mayores índices de cooperación entre la ciudadanía y las autoridades, un factor crucial para el éxito de las instituciones.¹⁴⁹ En este sentido, uno de los principales obstáculos para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia en México es el déficit de legitimidad de las autoridades e instituciones del sistema de justicia. La situación en el país puede caracterizarse por la presencia de un cinismo legal generalizado, consistente en la presencia de una exigencia social de aplicación del derecho acompañada de una profunda desconfianza en las personas encargadas de aplicar la ley. Cabe resaltar que este déficit, reflejado en una percepción ciudadana mayoritariamente negativa, afecta a todas las instituciones del sistema de justicia, tanto en el orden federal como estatal, y se encuentra ampliamente documentado.

¹⁴⁸ Tyler, T. R. y Fagan J., "Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in their Communities?", *Ohio St. J. Crim. L.* 2008, pp. 231, 235.

¹⁴⁹ *Idem.*

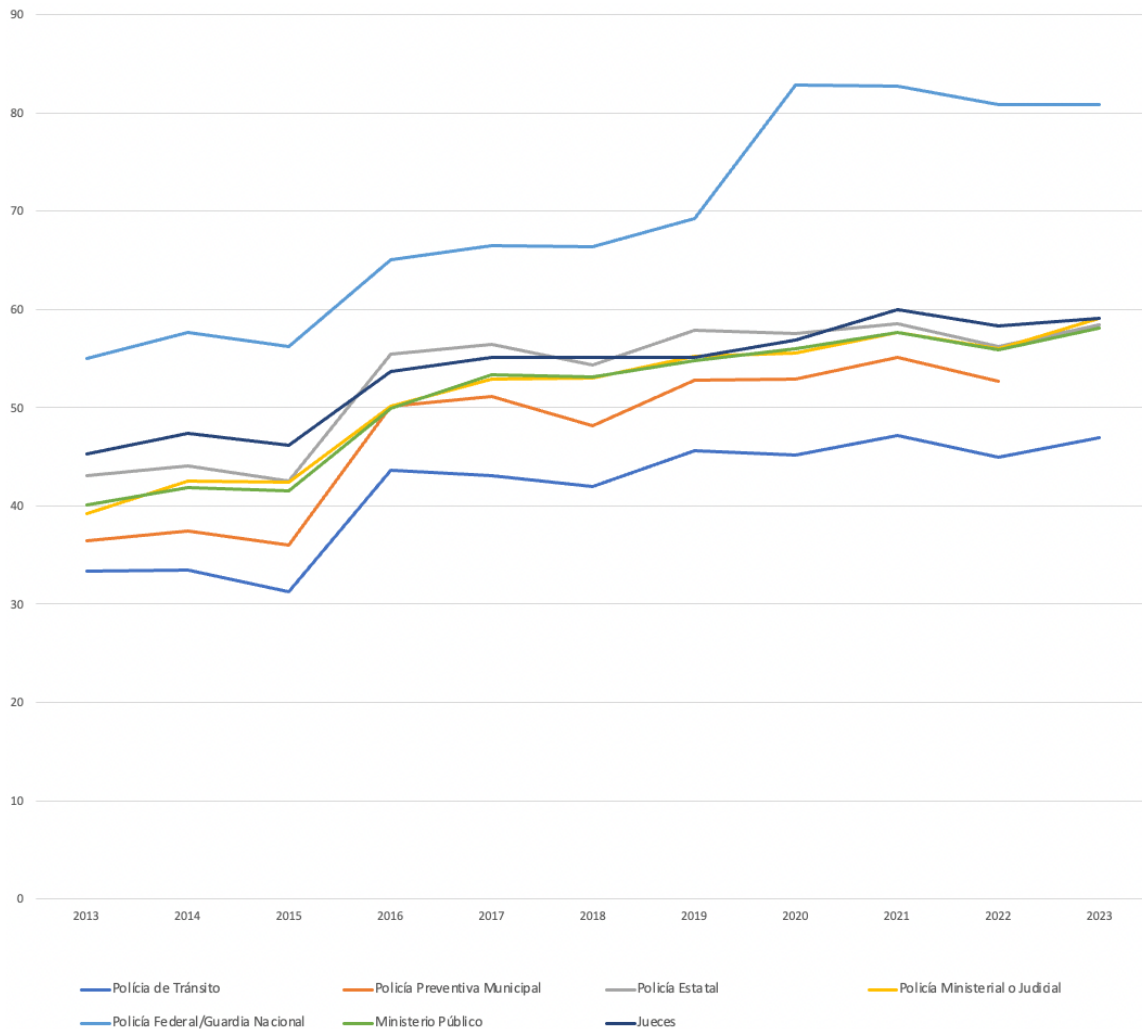
De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023 (ENCIG), sólo 4 de cada 10 (39.4%) mexicanos y mexicanas confían en las personas juzgadoras del país.¹⁵⁰ Es importante notar que la desconfianza en otras autoridades del sistema de justicia es similar: 38.6% de las personas mexicanas confía en las fiscalías y 37.1%, en las policías.¹⁵¹ De forma similar, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023 (ENVIPE) reporta que 64.2% de las personas en México tiene “mucho o algo de confianza” en la Fiscalía General de la República; 59.1% dice confiar en la policía ministerial y las personas juzgadoras; 58.4% confía “mucho o algo” en la policía estatal; 58.1% en las fiscalías estatales y sólo 47% en la policía de tránsito.¹⁵²

¹⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023: Principales Resultados*, México, INEGI, 2024, p. 212. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf».

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 212.

¹⁵² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Principales Resultados. Autoridades de seguridad Pública*, México, INEGI, 2023, p. 22. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf».

Gráfica 9. Percepción de confianza en las autoridades



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Principales Resultados. Autoridades de seguridad Pública*, México, INEGI, 2023, p. 22. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf».

La ausencia de confianza se acompaña de una percepción de corrupción entre dichas autoridades. El Índice de Estado de Derecho en México (IEDMX), construido a partir de encuestas a población abierta y especialistas, calificó con 0.45 puntos sobre 1.0 a los poderes judiciales en términos de corrupción y con 0.33 puntos a las personas servidoras públicas de las instituciones de seguridad y procuración de

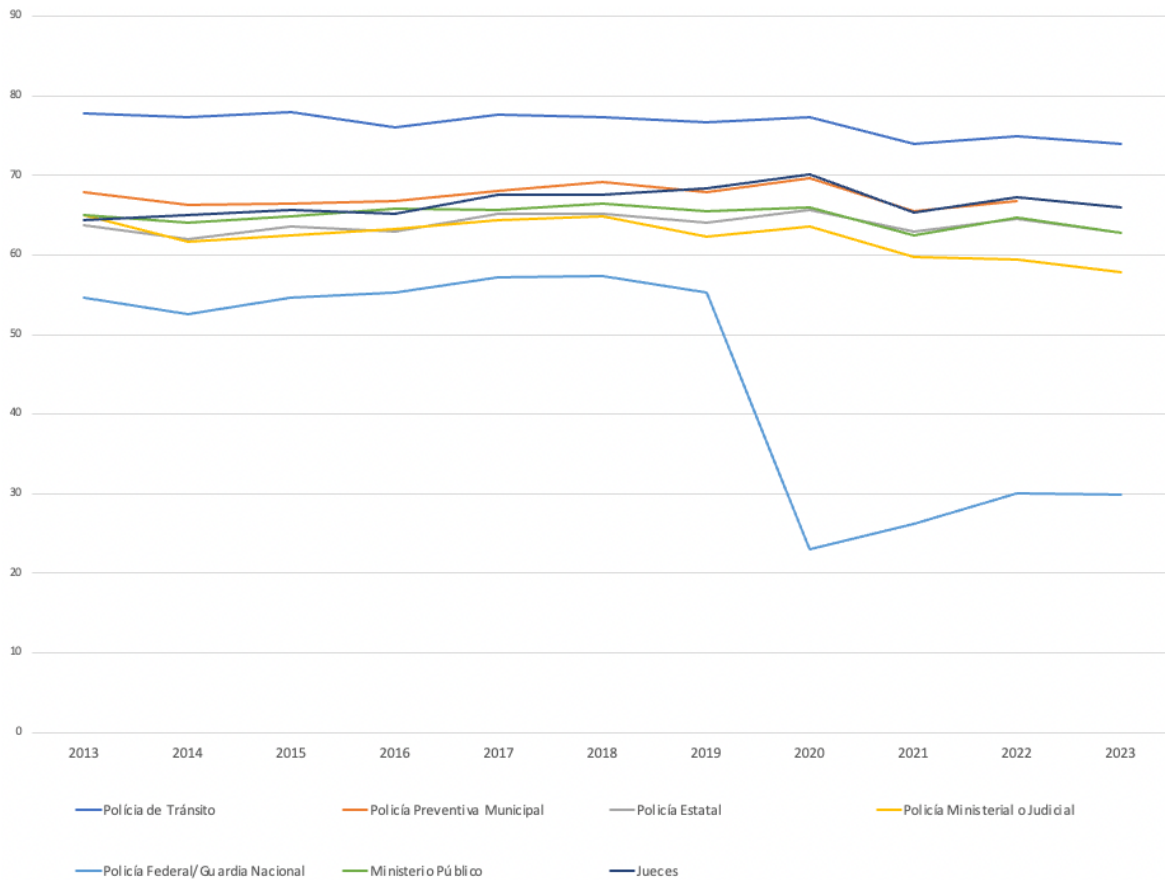
justicia.¹⁵³ Al respecto, la ENVIPE reportó que 73.9% de las personas en México considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de 66% que piensa lo mismo de las personas juzgadoras.¹⁵⁴ Asimismo, 64.7% de las personas mexicanas considera que la policía preventiva municipal es corrupta; 62.8% piensa lo mismo de la policía estatal; 62.8% sobre las fiscalías; 57.8% sobre la policía de investigación y 56.8% afirma que la Fiscalía es corrupta.¹⁵⁵ En este escenario, es importante notar que la ENCIG y la ENVIPE no distinguen entre Poder Judicial federal y poderes judiciales locales, a diferencia de policías y fiscalías, que sí realizan dicha distinción entre órdenes de gobierno.

¹⁵³ World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México: Factor 2. Ausencia de corrupción*, México, World Justice Project, 2024. Disponible en: «<https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f2/MX00>».

¹⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023*, op. cit. p. 32. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf».

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 32.

Gráfica 10. Nivel de percepción de corrupción en autoridades



Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Principales Resultados. Autoridades de seguridad Pública*, México, INEGI, 2023, p. 22. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf».

La ausencia de confianza y la percepción de corrupción están vinculadas con opiniones sobre la capacidad de las autoridades para cumplir con sus labores de forma satisfactoria. Por ejemplo, el IEDMX otorga una calificación de 0.47 puntos sobre 1.0 a la capacidad de los podres judiciales locales para actuar como

contrapesos eficaces frente a los gobiernos estatales.¹⁵⁶ El mismo estudio dio una calificación de 0.21 a la eficacia de la policía y las fiscalías en la investigación del delito; 0.32 a la eficacia de los sistemas de procuración e impartición de justicia y 0.38 a la imparcialidad, independencia y ausencia de corrupción de la justicia penal.¹⁵⁷ Las calificaciones son igualmente reprobatorias en otras materias; por ejemplo, el IEDMX otorgó una calificación de 0.44 puntos sobre 1.0 a la imparcialidad, independencia y ausencia de corrupción del sistema de justicia civil y de 0.39 y 0.31 a la calidad y prontitud del sistema de justicia civil respectivamente.¹⁵⁸

Lo anterior resulta problemático porque obstaculiza la correcta operación del sistema de justicia y, en última instancia, del Estado de derecho en el país. Opiniones y experiencias negativas con las autoridades promueven una menor credibilidad institucional y, por lo tanto, una disminución en la canalización de los conflictos sociales por las vías institucionales y democráticas. De acuerdo con la ENVIPE, en México sólo se denuncia 10.9% de los delitos cometidos.¹⁵⁹ De este total, sólo en 69.3% de los casos se inicia una carpeta de investigación.¹⁶⁰ Esto significa que únicamente 7.6% del total de delitos cometidos da inicio a una investigación criminal por parte de las fiscalías; el resto nunca es conocido por el Poder Judicial. Por lo tanto, la cifra negra (delitos no denunciados y denunciados sin carpeta de investigación) es de 92.4%.¹⁶¹ Esta cifra se ha mantenido constante durante los últimos 10 años a pesar de múltiples reformas legales e institucionales.

¹⁵⁶ World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México: Factor 1. Límites al poder gubernamental*, México, World Justice Project, 2024. Disponible en: «<https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f1/MX00>».

¹⁵⁷ World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México: Factor 8. Justicia penal*, México, World Justice Project, 2024. Disponible en: «<https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f8/MX00>».

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁰ *Idem*.

¹⁶¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023*, *op. cit.*, p. 8.

De forma consistente, las principales razones para no reportar delitos están estrechamente asociadas con las percepciones negativas que las personas tienen sobre las autoridades responsables. De acuerdo con la misma fuente, 31.5% de las personas mexicanas reportó que no denunció porque lo considera una pérdida de tiempo.¹⁶² En total, 59% de las personas no denunció por causas atribuibles a la autoridad, ya sea por miedo a la extorsión, trámites largos y difíciles, desconfianza, actitud hostil por parte de las autoridades y pérdida de tiempo.¹⁶³ Una ausencia de credibilidad generalizada incide en menores niveles de cooperación ciudadana y esto es grave porque el éxito de la procuración e impartición de justicia está, en gran medida, condicionado a la cooperación proactiva de la ciudadanía.

El estudio de la legitimidad suele distinguir entre la legitimidad de origen o formal y la legitimidad de ejercicio o sustantiva. La primera es aquella que está atada al proceso de acceso al cargo y la segunda aquella que está vinculada con la calidad del desempeño durante el ejercicio de la función. En el caso de la legitimidad institucional en México, existen importantes desafíos en ambas dimensiones. Respecto de los métodos actuales de designación de personas juzgadoras, el federalismo mexicano ha propiciado una heterogeneidad normativa que ha establecido importantes divergencias en los métodos y mecanismos de acceso a la función judicial. Los poderes judiciales estatales presentan una variación importante en la implementación efectiva de la carrera judicial y no son pocos los casos en los que la designación de personas juzgadoras, principalmente magistrados y magistradas, está estrechamente vinculada con consideraciones políticas y partidistas, en detrimento de los conocimientos y competencias necesarios para el correcto desempeño en la función.

Es necesario notar que la deficiencia en la implementación del sistema de carrera es una problemática generalizada en todas las instituciones del sistema de justicia en el país. Si bien la mayoría de las leyes orgánicas de las instituciones de procuración de justicia (policías, y fiscalías), así como la Ley General del Sistema

¹⁶² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023*, op. cit., p. 11.

¹⁶³ *Idem*.

Nacional de Seguridad Pública, contemplan un sistema de carrera para dichos operadores, en la práctica la eficacia de estos sistemas ha sido muy acotada.

En cuanto a la calidad en el desempeño de la función (legitimidad de ejercicio o sustantiva) también se identifican importantes retos. Los datos recabados reflejan una situación común en la vida pública mexicana que se reitera en las conversaciones con las personas usuarias del sistema de justicia. Los sistemas de justicia, tanto federal como estatales, han colocado la experiencia de las personas usuarias en un plano secundario y, por lo tanto, el diseño de los procesos e instituciones legales ignoran las necesidades y las expectativas de las personas involucradas en los conflictos. Esto provoca que la experiencia de las personas que se acercan al sistema de justicia se caracterice por la lentitud, por un trato deficiente y, muchas veces, por la no solución de su conflicto. Es necesario señalar que esta situación no es atribuible únicamente a una ausencia de disposición o vocación por parte de los operadores en lo individual. Las altas cargas de trabajo y la falta de recursos necesarios para hacerles frente hacen difícil la gestión adecuada de los casos aun cuando existe disposición y vocación.

En este contexto, los sistemas de justicia en México tienen importantes desafíos en términos de su capacidad para procesar con eficiencia los asuntos que conocen, así como para garantizar soluciones efectivas a los conflictos que se les plantean. En este sentido, en términos de construcción de legitimidad institucional, el sistema de justicia presenta un doble desafío: 1) garantizar decisiones justas, apegadas a derecho y que resuelvan efectivamente los conflictos, así como 2) garantizar que el proceso que deriva en dichas decisiones sea satisfactorio para las partes involucradas.

Es importante señalar que la relación problemática entre las personas y el sistema de justicia es sintomática de una relación igualmente difícil entre la ciudadanía y otras instituciones públicas. Por ejemplo, de acuerdo con la ENCIG, 83.1% de las personas mexicanas considera que los actos de corrupción son frecuentes o muy

frecuentes en su entidad federativa.¹⁶⁴ Según la misma fuente, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó corrupción fue de 13,966 por cada 100 mil habitantes.¹⁶⁵ Al respecto, el trámite con mayor porcentaje de experiencias de corrupción (59.4%) fue el contacto con autoridades de seguridad pública.¹⁶⁶ Los datos recabados por la ENCIG confirman que la corrupción no es sólo una mera percepción ciudadana sino un fenómeno que efectivamente caracteriza las interacciones entre las personas y las autoridades en detrimento de la legitimidad de estas últimas.

Si las personas no confían en las instituciones democráticas para la solución efectiva de sus conflictos, es probable que favorezcan alternativas distintas y riesgosas en términos democráticos. Al respecto, de acuerdo con datos de Latinobarómetro, en México el apoyo a la democracia ha tenido una disminución de 43% a 35% en un periodo de tres años (2020 y 2023).¹⁶⁷ De forma simultánea, el apoyo a gobiernos autoritarios se ha incrementado de 22% a 33% en el mismo periodo.¹⁶⁸ De acuerdo con el mismo informe, sólo 37% de las personas mexicanas afirma estar satisfecho con la democracia, mientras una mayoría (61%) reportó insatisfacción.¹⁶⁹ En estos términos, la ausencia de legitimidad del sistema de justicia está vinculada con la posibilidad de sostener el Estado democrático de derecho en el largo plazo.

Dada la relevancia de la legitimidad para el correcto funcionamiento del sistema de justicia, es necesario que las instituciones reconozcan su importancia y adopten medidas deliberadas para su promoción. Esta tarea requiere necesariamente de una

¹⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023*, op. cit., p. 172.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 177.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 189.

¹⁶⁷ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2023, p. 28. Disponible en: «<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>».

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 24.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 37 y 38.

revisión crítica del diseño y operación de los procesos e instituciones legales, así como la sensibilización y capacitación de los operadores jurídicos. En este sentido, es importante destacar —como lo indica una amplia investigación empírica— que, en gran medida, la legitimidad de las instituciones de justicia está condicionada a un desempeño ético por parte de las autoridades. Una conducta ética ajustada a la máxima de *ser y parecer* y reflejada en un trato imparcial, respetuoso y empático con las personas usuarias del sistema de justicia está estrechamente vinculada a la construcción de credibilidad y legitimidad institucional.

No obstante, es necesario que la toma de medidas para la construcción de legitimidad, así como la adopción de una conducta ética y empática, sea transversal para todas las instituciones que integran el sistema de justicia, locales y federales. Actualmente, las policías estatales reportan niveles de confianza menores que el resto de las instituciones del sistema de justicia. Esto resulta problemático porque las personas que interactúan con el sistema de justicia realizan una evaluación integral de su experiencia a partir de las primeras experiencias. Por lo tanto, mejoras aisladas o exclusivas a ciertos operadores jurídicos o instituciones serán insuficientes para incidir positivamente en la opinión y confianza que las personas tengan sobre el sistema en su totalidad.

En este contexto, el desafío no es menor. México ha experimentado ambiciosas reformas constitucionales y legales en los últimos años con el objetivo de mejorar la operación del sistema y, en última instancia, promover una mejor relación entre las instituciones y las personas. Sin embargo, los datos disponibles revelan que estas transformaciones no han sido suficientes para revertir significativamente las percepciones negativas que sostiene la mayoría de la población. Como se señaló anteriormente, la socialización legal en el país ha consolidado un cinismo legal generalizado que lamentablemente es reforzado por experiencias deficientes e insatisfactorias con el sistema de justicia.

Al problema de la socialización legal que refuerza una idea negativa de la justicia, es necesario sumar la ausencia de formación en ética y responsabilidad profesional en los programas de las escuelas y facultades de derecho en el país. De acuerdo con el Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho (CEEAD),

la formación inicial en ética profesional en las escuelas de Derecho es altamente heterogénea y deficiente.¹⁷⁰ Según un análisis realizado por la organización, la formación en ética profesional se caracteriza por una marcada diversidad en las denominaciones, los contenidos y los tiempos mismos de los programas, lo cual revela una ausencia de claridad sobre la relevancia y los alcances de la formación ética para los futuros profesionales del derecho.¹⁷¹ De forma relacionada, es importante notar la ausencia de instancias y de regulación que supervisen la conducta de los profesionales del derecho. Como destaca el CEEAD,

la ausencia de un código de ética vinculante para todos los/las abogadas y de un órgano encargado de aplicarlo, ha facilitado que la asignatura se considere como innecesaria o, en el mejor de los casos como una materia importante sin contenido autónomo que atienda directamente a la práctica jurídica.¹⁷²

Existen experiencias valiosas en el tema de formación que valen la pena señalar. En el Poder Judicial de la Federación se ha consolidado un auténtico sistema de carrera judicial que requiere de concursos de oposición y acreditación de cursos obligatorios para acceder a la promoción. Actualmente, todas las posiciones jurisdiccionales en el ámbito federal se realizan mediante concurso y algunos son abiertos para el público en general. En este sentido, el Poder Judicial de la Federación ha consolidado un sistema riguroso para la integración de los órganos jurisdiccionales federales. Por supuesto, este sistema está abierto a la revisión y la mejora, pero se trata de una práctica que pretende consolidar la legitimidad y el profesionalismo de la función judicial.

¹⁷⁰ Caballero Ochoa, J. L., García Jaramillo, L. y Ortega Soriano, R. A. (eds.), *¿Deconstruir o reconstruir al derecho?: Retos para la enseñanza jurídica en América Latina*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana / Tirant lo Blanch, 2023. Disponible en: «https://biblio.ibero.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=705569&shelfbrowse_itemnumber=916876».

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² Anzola Rodríguez, S. I., *Curso de ética y responsabilidad profesional en el Sistema de Justicia Penal*, Nuevo León, México, CEEAD, 2018. Disponible en: «<https://media.ceed.org.mx/biblioteca/manuales-y-silabus/Curso%20de%20%C3%89tica%20y%20Responsabilidad%20Profesional%20en%20el%20Sistema%20de%20Justicia%20Penal.%20Libro%20para%20docentes.pdf>».

Específicamente en el tema de ética, durante el año pasado, desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se integró un Comité de Ética Conjunto del Poder Judicial de la Federación con el propósito de desarrollar un nuevo Código de Ética aplicable a todo el personal del Poder Judicial federal. Dicho proyecto se encuentra actualmente en curso. Igualmente, desde la Escuela Federal de Formación Judicial (EFFJ) se han desarrollado múltiples programas y contenidos para promover una actuación ética entre los operadores judiciales. Contenidos en ética judicial forman parte de los programas de formación de todos los escalafones de la carrera judicial. Asimismo, el Centro de Estudios Constitucionales (CEC) ha desarrollado una agenda de investigación en ética y legitimidad judicial para producir materiales útiles para la difusión y capacitación en la materia. Como parte de esta agenda, se estableció el Seminario Permanente de Ética y Legitimidad Judicial, así como el Primer Congreso Internacional de Ética y Legitimidad Judicial.

B. Propuestas en materia de ética y legitimidad judicial

I. Revisión crítica del flujo de los procesos judiciales para asegurar una perspectiva de justicia centrada en las personas

Una de las críticas más recurrentes al sistema de justicia es la percepción de indiferencia hacia las necesidades y expectativas de las personas usuarias. Los datos y las opiniones reflejan un sistema burocratizado que centra su atención en el cumplimiento de requisitos formales —es decir, las necesidades del sistema— y que pasa por alto la experiencia de las personas. Por ello, se sugiere la promoción de una perspectiva de justicia centrada en las personas. Dicho enfoque supera la visión de los procesos judiciales como mecanismos de generación de respuestas únicamente legales y los entiende como vías para identificar y atender las necesidades (jurídicas y no jurídicas) de las personas para garantizar experiencias satisfactorias y que se perciban como justas por las partes.

Desde la SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) se ha impulsado una agenda de justicia centrada en personas por medio de conversatorios e

investigaciones en la materia. Esta iniciativa debería extenderse a otras instituciones federales y estatales para realizar un proceso de análisis y revisión de los códigos e instituciones procesales actuales bajo la mirada crítica de la justicia centrada en personas. Este esfuerzo no es sencillo pues pretende revertir una inercia bastante arraigada en las instituciones del sistema de justicia que consiste en el énfasis de la eficiencia en la operación del sistema, lo cual ha implicado que cuestiones cualitativas, como la ética profesional y la calidad del trato a los usuarios del sistema, queden en un plano secundario. Por ello, sería necesaria la inclusión de indicadores de calidad en el servicio y la interacción de las personas justiciables y las autoridades del sistema de justicia.

Dicho enfoque también debe ser adoptado por los congresos federales y estatales para garantizar que las reformas legales incorporen las necesidades y los intereses de las personas. Por ejemplo, la adopción de la metodología de la oralidad en los procesos judiciales ha sido un paso correcto en esta decisión ya que ha propiciado espacios para una interacción positiva entre autoridades y personas usuarias con resultados prometedores.¹⁷³

II. Estandarización de las reglas de la carrera judicial en los poderes judiciales del país

El federalismo mexicano ha propiciado que la carrera judicial y el proceso de designación de personas juzgadoras en el país tengan regulaciones heterogéneas. Actualmente, todos los poderes judiciales del país cuentan formalmente con concursos de oposición para acceder a la función judicial de primera instancia; no obstante, las designaciones de personas magistradas en tribunales superiores estatales siguen siendo, en la mayoría de los casos, una designación bajo consideraciones políticas, con la excepción de contadas entidades donde hay

¹⁷³ De la Rosa Xochitlotzi, C. y Morales Ramírez, G. F., “*Legitimidad, oralidad y justicia adaptada*”, en *El acceso a una justicia adaptada en México*, Ciudad de México, SCJN / Tirant lo Blanch, 2023, pp. 363-394. Disponible en: «https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2024-02/De%20la%20Rosa%20y%20Morales_Oralidad%2C%20justicia%20adaptada%20y%20legitimidad%20en%20Me%CC%81xico_El%20acceso%20a%20una%20justicia%20adaptada.pdf».

formalmente concursos previstos para acceder a dichos cargos.¹⁷⁴ De forma relacionada, menos de la mitad de los poderes judiciales del país cuenta con un reglamento de carrera judicial que define los lineamientos específicos del sistema.¹⁷⁵

En términos de la construcción de la legitimidad judicial, es necesario que se estandaricen las reglas de la carrera judicial en el país y que también la designación de las personas magistradas en las entidades sea resultado de procesos objetivos que evalúen el perfil, conocimiento y competencias de las personas candidatas. Además, idealmente dichos procedimientos deben ser realizados por un órgano independiente y especializado para propiciar la mayor objetividad en él. Esto podría lograrse por medio de los Consejos de la Judicatura estatales y de sus respectivas escuelas o institutos judiciales, los cuales podrían acompañarse de personas expertas de la academia y la sociedad civil.

Por lo tanto, un primer paso necesario para consolidar la legitimidad judicial en el país consiste en desarrollar una regulación que homologue la carrera judicial. Esto podría lograrse por medio de la expedición de una Ley Nacional de Carrera Judicial que establezca los procesos y requisitos mínimos para la promoción dentro de la carrera judicial en el fuero local y federal.

III. Desarrollo de programas de sensibilización, capacitación y evaluación en conocimientos y competencias para la ética y legitimidad institucional

Es indispensable diseñar e implementar programas de sensibilización y capacitación en ética profesional y legitimidad institucional, los cuales deben necesariamente ser implementados de forma transversal en todas las instituciones que integran el sistema de justicia. Además, dichos programas de formación deben desarrollarse sobre la base de un enfoque práctico que incluya, entre otras

¹⁷⁴ México Evalúa, *Independencia Judicial, ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, México, México Evalúa y Fundación Konrad Adenauer, 2023, p. 68. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>».

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 70-71.

cuestiones, el análisis de dilemas éticos en el ejercicio del derecho y el desarrollo de competencias específicas para promover la legitimidad.

Al respecto, ya contamos con experiencias valiosas de capacitación en el Poder Judicial de la Federación y en instituciones distintas a los poderes judiciales. Por ejemplo, recientemente se realizó una capacitación a policías de la Ciudad de México para promover un mejor servicio y, en última instancia, mejorar la percepción de la ciudadanía hacia la institución con resultados bastante prometedores.¹⁷⁶ Experiencias de este tipo demuestran que es posible sensibilizar y capacitar para fomentar una conducta ética, aun en los entornos más complicados.

Este cambio debe acompañarse de una revisión y rediseño de los mecanismos actuales de evaluación de desempeño del personal que opera las instituciones del sistema de justicia. Los mecanismos vigentes priorizan la evaluación de la eficiencia del sistema y muchas veces ignoran cuestiones cualitativas en la operación del sistema de justicia (por ejemplo, la calidad del trato recibido por las personas o la satisfacción de las personas usuarias). Si la apuesta es formar operadores jurídicos que pongan atención a cuestiones cualitativas, es necesario evaluar y premiar a aquellos que lo hacen correctamente.

¹⁷⁶ Canales, R., *Los efectos de la capacitación en justicia procesal para agentes de policía en la Ciudad de México*, Innovations for Poverty Action, 2020. Disponible en: «<https://poverty-action.org/study/effects-procedural-justice-training-police-officers-mexico-city>».

Propuesta de reformas para combatir la corrupción y el nepotismo

A 30 años de su creación, en 1994, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) presenta resultados ambivalentes, ya que no se han logrado erradicar las prácticas de corrupción y nepotismo entre los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación (PJF).

En los últimos años se han recibido diversas quejas en contra de titulares, e incluso de manera oficiosa se han iniciado procedimientos de responsabilidad en su contra y se han emitido sanciones como la inhabilitación y destitución por la comisión de conductas graves. Actualmente existe un gran número de asuntos en etapa de investigación ante la Unidad General de Investigación y Responsabilidades Administrativas (UGIRA), que involucran a diversos servidores públicos del PJJF.

Por lo anterior, desde la clase política existen acusaciones constantes ante los problemas de corrupción y nepotismo existentes dentro del PJJF.

A. Combate a la corrupción

La diversidad y complejidad de los procedimientos de responsabilidad administrativa dentro del CJF, así como el tratamiento diferenciado entre servidores

públicos, dependiendo de si pertenecen a un órgano jurisdiccional o administrativo, dificultan su optimización; no obstante, el CJF trabaja permanentemente en las distintas etapas del procedimiento para investigar y sancionar las conductas irregulares de sus integrantes.

Sólo por lo que hace a 2023, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal recibió 4,080 quejas y denuncias en contra de personas servidoras públicas adscritas a órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, el marco normativo de responsabilidades administrativas se encuentra regulado, en principio, por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del PJJ y los Acuerdos Generales que emite el propio Consejo; empero, su aplicación ha presentado diversos desafíos para agilizar y simplificar las normas que regulan el procedimiento y definir con mayor claridad los ámbitos de competencia de las autoridades investigadoras, substanciadoras, así como de las resolutoras.

Sin duda, es necesario renovar y consolidar el procedimiento de responsabilidad administrativa en sus tres etapas, correspondientes a la investigación, substanciación y resolución, para agilizarlo, actualizarlo y simplificarlo, respetando en todo momento el principio de autonomía y la separación de funciones. Todo ello con el fin de garantizar el respeto estricto a los derechos de presunción de inocencia, defensa adecuada y debido proceso de los procedimientos disciplinarios.

Para afrontar esta importante tarea, se considera viable la creación de un órgano auxiliar del Poder Judicial de la Federación que tenga independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, así como competencia para conocer de los actos y conductas en el ámbito jurisdiccional de todo el PJJ, es decir, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del CJF y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A fin de salvaguardar la autonomía necesaria en cada fase del procedimiento de responsabilidad administrativa, tal como lo mandata el artículo 115 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se considera necesario que este

órgano auxiliar cuente a su vez con dos órganos especializados para que actúen como autoridad investigadora y substanciadora, respectivamente.

A la par de la creación de estos órganos autónomos y especializados, es indispensable llevar a cabo diversas medidas para combatir de manera frontal la corrupción dentro del PJJ, entre las que destacan:

1. Simplificación de todas las etapas del procedimiento de responsabilidades administrativas (investigación, substanciación y sanción). Existen procedimientos iniciados por conductas posiblemente constitutivas de responsabilidad administrativa que no requieren allegarse de pruebas más allá de la instrumental de actuaciones al tratarse propiamente de la actuación de la persona servidora pública denunciada en el trámite de los asuntos, como el caso de la omisión o dilación en resolver un asunto, por lo que para el caso de que no resulte necesario el desahogo de testimoniales o alguna otra probanza, sería conveniente implementar procedimientos sumarísimos que permitan acortar el tiempo de trámite de la investigación y/o substanciación, lo que incidiría en concluir un mayor número de asuntos en menor tiempo.
2. Armonizar los procedimientos con estándares internacionales. Esto es, i) acortar los tiempos de investigación y mejorar los procesos internos con el uso de tecnologías, ampliación de fuentes de información y generación de líneas especializadas, ii) revisión de medidas cautelares y (iii) principalmente, eliminar la posibilidad de que las autoridades que deliberen una sanción participen en dos instancias.
3. Transparentar, en general, el número, origen y estado de las investigaciones, medidas cautelares, procesos y sanciones disciplinarias. En el caso de las sanciones, publicar versiones públicas de las resoluciones con independencia de que los recursos estén en trámite (conforme a la

legislación de Transparencia) y mantener datos abiertos sobre todo lo antes mencionado.

4. Campañas de comunicación social internas y al exterior del PJJ para fomentar y construir una cultura de denuncia.
5. Disminución de la discrecionalidad en las labores administrativas de los órganos jurisdiccionales. Se han entendido como parte de la función jurisdiccional y, por tanto, de la autonomía de cada persona juzgadora aspectos de manejo del despacho que debieran estar uniformadas, como el trato a postulantes y personas justiciables, los argumentos de oídas o la contratación del personal. Esto ha generado discrepancias, opacidad y, desde ahí, cuestionamientos en torno a la legitimidad de la actuación de las personas juzgadoras.
6. Fortalecer la transparencia en la carrera judicial, para asegurar que las promociones y designaciones se realicen basándose en méritos y competencias, y garanticen la independencia y profesionalismo de las personas juzgadoras.

Es necesario continuar e intensificar en todos los niveles de la institución la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad.

7. Establecimiento de políticas preventivas y correctivas relacionadas con el ambiente laboral. Para garantizar la correcta y efectiva atención a la ciudadanía y procurar un mejor ambiente laboral en todos los órganos del PJJ, resulta necesaria la capacitación continua para lograr un clima organizacional que se centre en el trato respetuoso a todas las personas.

B. Combate al nepotismo

Como parte de la política pública para impulsar la meritocracia, profesionalización, la actualización constante y la paridad de género como ejes rectores de la carrera judicial, el CJF creó un sistema de prohibiciones y avisos que evita las contrataciones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas define como nepotismo y que la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la

Independencia de magistrados y magistradas y abogados y abogadas considera una forma de corrupción.

Con la definición de estos supuestos de contratación, se creó una serie de prohibiciones para evitar esquemas de contratación que privilegien las relaciones de las personas como un medio para ingresar al PJJ y, por lo contrario, se garantizara el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

Para lograr este objetivo, se aprobó la implementación del Padrón Electrónico de Relaciones Familiares, que constituye un sistema para controlar el cumplimiento y medir la eficacia de la política Integral de Combate al Nepotismo, así como para prevenir, advertir y, en su caso, investigar posibles prácticas de nepotismo y conflicto de interés por parte de los servidores públicos adscritos al CJF.

A partir de 2023 dio inició una segunda etapa de combate al nepotismo, en la que se reforzó la política en el sentido de¹⁷⁷ 1) obligar a las y los titulares que solicitaran cambios de adscripción a declarar potenciales conflictos de interés, relaciones familiares dentro de la institución y labores de cuidado, todo esto más allá del Padrón de Relaciones Familiares; 2) fortalecer las prohibiciones de contratación, incluidos supuestos como las designaciones intermitentes y rotativas que pretendieran burlar las políticas de carrera judicial y afectar derechos laborales, o la posibilidad de favorecer a terceras personas con el fin de lograr otro tipo de influencias personales o familiares, y 3) se fortaleció al Comité de Integridad que revisa todos los nombramientos que involucren a familiares de titulares, lo que lo faculta para emitir determinaciones vinculantes y no sólo opiniones.

Adicionalmente, se ha trabajado en generar una auténtica política de inclusión laboral para que el mérito parta de una base de igualdad sustantiva.

¹⁷⁷ Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y deroga diversas (del Acuerdo general de Carrera Judicial), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2023.

Con los datos del Padrón Electrónico de Relaciones Familiares se puede hacer un comparativo del número de personas servidoras públicas de órganos jurisdiccionales que reportaron relaciones familiares en 2022¹⁷⁸ y en 2024.

Cuadro 1. Comparativo de relaciones familiares en órganos jurisdiccionales

2022		
Personas servidoras públicas en activo	Personas servidoras públicas con relaciones familiares (al menos un familiar)	Porcentaje (%)
49,630	24,546	49.00
2024		
Personas servidoras públicas en activo	Personas servidoras públicas con relaciones familiares (al menos un familiar)	Porcentaje (%)
44,432	16,639	37.40
Fuente: elaboración propia.		

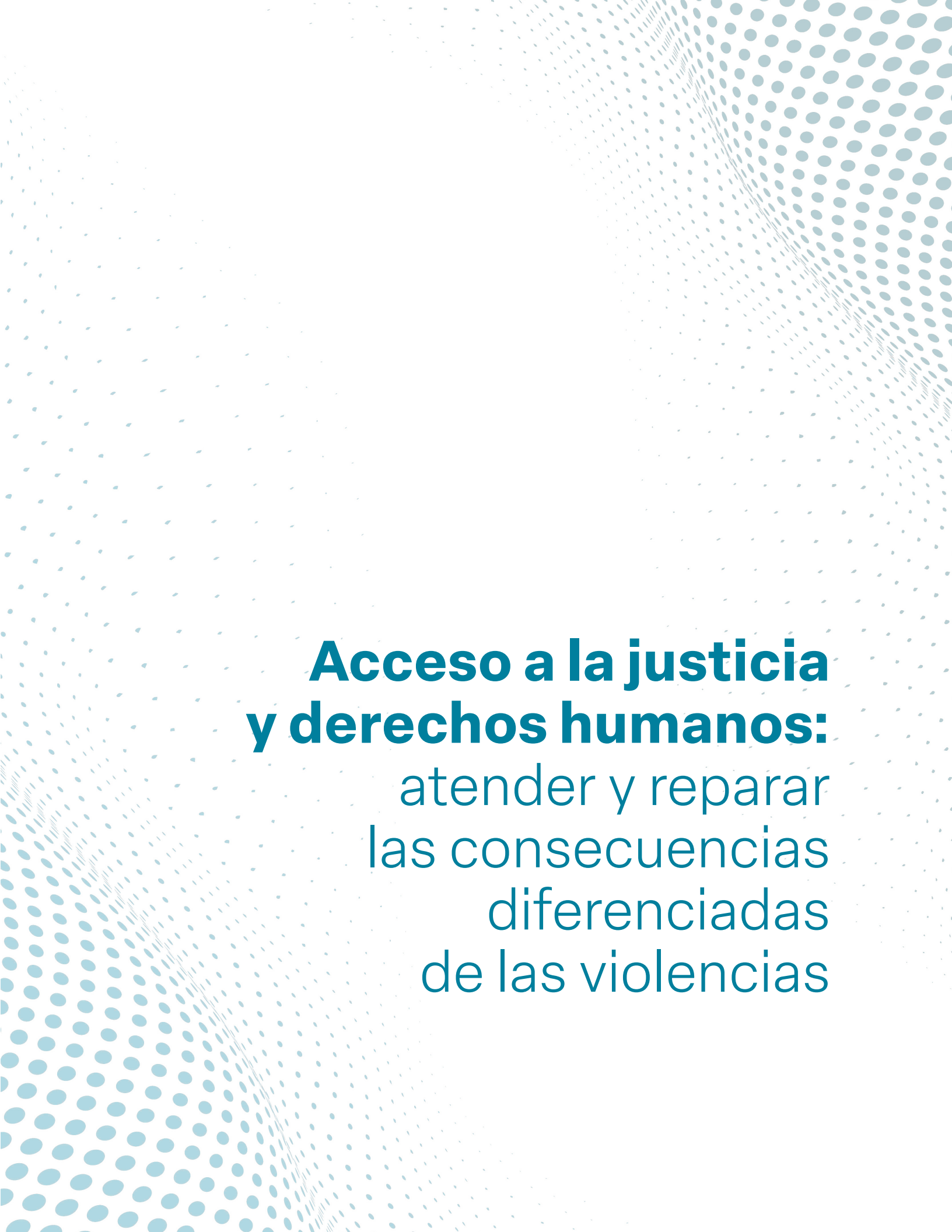
Del cuadro 1 es posible advertir que de 2022 a 2024 ha disminuido en casi 12% el número de personas servidoras públicas de órganos jurisdiccionales que tienen algún vínculo familiar, lo que representa un total de 7,907 personas servidoras públicas.

Lo anterior evidencia el esfuerzo realizado para combatir cualquier tipo de conflicto de interés o casos de nepotismo, pues con la disminución del número de servidores públicos en órganos jurisdiccionales que reportan relaciones familiares se reduce la posibilidad de que puedan constituirse conductas contrarias a las disposiciones vinculadas con el cumplimiento del Plan Integral de Combate al Nepotismo, lo que redundará en mejores oportunidades de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, reconocidos en el artículo 23.1, inciso c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La continuidad y el fortalecimiento de los resultados en materia de combate al nepotismo se podrían ampliar con las siguientes medidas:

¹⁷⁸ Información reportada en el oficio SEADS/1180/2022. Disponible en: «<https://apps.cjf.gob.mx/NuevoPJF/?vw=CN/AI/PlanIntegral>».

1. Garantizar el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad considerando cuestiones como género, discapacidad, origen étnico y otras que deban atenderse para garantizar la pluralidad y diversidad dentro de la institución.
2. Establecer un servicio civil de carrera en áreas administrativas para fortalecer la meritocracia y la diversidad y cerrar espacios a contrataciones por favoritismos o relaciones familiares.
3. Reflejar los avances normativos en los Acuerdos del Consejo como parte del entramado legal que rige al CJF.



**Acceso a la justicia
y derechos humanos:**
atender y reparar
las consecuencias
diferenciadas
de las violencias

Acceso a la justicia frente al fenómeno de la desigualdad: el impacto diferenciado de las violencias en distintos grupos sociales

El acceso a la justicia constituye un derecho en sí mismo, a la vez que actúa como una garantía que protege el pleno goce y ejercicio de otros derechos. En este sentido, requiere de una visión de largo alcance que permita ajustarse a las particularidades que cada derecho requiere. En ocasiones, el acceso a la justicia de ciertos grupos exige la toma de medidas especiales que faciliten el ejercicio de sus derechos, o bien, en otras ocasiones es necesario que se tomen salvaguardas adicionales que eviten la posible violación de los derechos de aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. De esta manera, el acceso a la justicia debe tomar en cuenta las diferencias existentes en la sociedad, con el objetivo de constituirse como un verdadero canal de acceso para la plena protección de los derechos.

A. Los enfoques diferenciados en el acceso a la justicia

En México, el acceso a la justicia encuentra su fundamento en el artículo 17 de la Constitución. Dicho artículo señala que corresponde al Estado, a través de diversas

autoridades, procurar e impartir justicia por medio de las instituciones y los procedimientos previstos para tal efecto. En ese sentido, el derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva se desdobra en tres aristas elementales que consisten en 1) el acceso formal a la jurisdicción; 2) las garantías del debido proceso, y 3) la eficacia de las resoluciones emitidas.¹⁷⁹

Por su parte, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran los principios básicos y las obligaciones vinculadas con el derecho de acceder a una adecuada protección judicial. Tales principios se traducen en que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado el alcance de este derecho en varias ocasiones. Por ejemplo, ha señalado que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento”.¹⁸⁰ Asimismo, ha indicado que el acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y aplicar la debida sanción de los responsables.¹⁸¹

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el derecho a un recurso judicial efectivo debe entenderse como

¹⁷⁹ Publicada en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, libro 48, noviembre de 2017, tomo I, p. 213, Primera Sala, Décima Época, Registro: 2015595. Texto: “De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES”.

¹⁸⁰ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48.

¹⁸¹ Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 382.

el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado —sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado—, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada.¹⁸²

De esta manera, el derecho de acceso a la justicia contempla un conjunto amplio de acciones y condiciones, las cuales involucran diversas conductas estatales, encargadas a los diversos órganos que integran el Estado. Su función requiere no sólo de la participación activa, sino también de la coordinación en el ámbito de sus competencias, a fin de asegurar la más amplia garantía en favor de las personas.

I. Conceptualización de grupos en situación de desventaja: ¿por qué la violencia no afecta de la misma manera a todas las personas y a todos los grupos?

Como muchos otros derechos, el acceso a la justicia requiere de una serie de garantías que reconozcan la diversidad y complejidad del panorama social, a fin de ofrecer a todas las personas las medidas adecuadas para eliminar los obstáculos que le impiden el goce de sus derechos, o bien, procure nivelar los distintos escenarios con el objetivo de aminorar las profundas desigualdades que limitan el pleno ejercicio de los derechos. Para ello, una de las primeras acciones encaminadas a garantizar el acceso a la justicia de todas las personas requiere del reconocimiento de la diversidad social, la cual se expresa en la conformación de los distintos grupos sociales que viven y padecen dinámicas de opresión y desigualdad. Esto, en buena medida, condiciona el goce y ejercicio de diversos derechos, a la vez que coloca a las personas en una condición de vulnerabilidad que aumenta el riesgo de ser víctima de alguna violación a sus derechos.

¹⁸² CIDH. Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, Raquel Martín de Mejía (Perú), 1 de marzo de 1996, pág. 22.

1. Los grupos sociales

A partir del reconocimiento de los grupos sociales es posible visibilizar la existencia de dinámicas que históricamente han excluido o afectado de manera particular y específica a ciertas personas.¹⁸³ Un grupo social constituye una entidad con identidad propia, distinguible de cada una de las individualidades de los miembros que la integran.¹⁸⁴ Al formar parte del grupo, los individuos construyen su identidad a partir de la autoidentificación como parte de una colectividad con la cual comparten afinidades, formas de vida e historia similares.¹⁸⁵

En tanto grupos sociales contruidos a partir de una lógica de identidad, estas colectividades suelen compartir trayectorias sociales y políticas que les han afectado de manera específica a lo largo de la historia. Un ejemplo de este tipo de grupos pueden ser las mujeres, las personas y comunidades indígenas o las personas con discapacidad, quienes suelen resentir actos de violencia y discriminación por su existencia e identidad como grupos. Si bien en el entorno social todas las personas tenemos la posibilidad de resentir actos de violencia o discriminación, lo cierto es que estos grupos y quienes los integran tienen mayores probabilidades de ser víctimas de violencia, precisamente, por las condiciones y características históricas que comparten como grupo.

2. Las relaciones de opresión

Las relaciones de opresión entre grupos tienen su base en la manera en que las personas se identifican a sí mismas dentro de un conjunto y al mismo tiempo en la manera en que se diferencian de otras personas a quienes consideran distintas. En todo grupo, al construir un sentido de “nosotros” se crea automáticamente un

¹⁸³ González Le Saux, Marianne y Parra Vera, Óscar, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, *Revista IIDH*, Costa Rica, vol. 47, enero-junio 2008, p. 132.

¹⁸⁴ Fiss, Owen M., “Groups and the equal protection clause”, *Philosophy and Public Affairs*, volumen 5, número 2, 1976, p. 148.

¹⁸⁵ *Idem*.

“ellos”,¹⁸⁶ y esta separación puede llevar a generar situaciones de discriminación, violencia o exclusión en perjuicio de quien se percibe diferente.¹⁸⁷

En el ámbito social, este proceso de identificación no sólo sirve para definir quién pertenece a un grupo, sino también para establecer quién tiene más poder o privilegios sobre otro.¹⁸⁸ El hecho de que un grupo oprimido exista en la sociedad implica a su vez que hay otro u otros grupos que lo oprimen. Esta relación de poder puede estar tan arraigada en la sociedad que, a menudo, ni siquiera se reconoce como algo intencional o consciente.¹⁸⁹

La opresión se entiende como cualquier situación en la que, de manera sistemática y durante un largo periodo, se niega a un grupo el acceso a los recursos y servicios que la sociedad y el Estado ofrecen.¹⁹⁰ Cuando esta opresión no es deliberada, sino que está integrada en las instituciones, en las normas culturales o en el mercado, se convierte en un problema estructural que es mucho más difícil de dismantelar.¹⁹¹

Los grupos que han sufrido esta opresión prolongada suelen tener menos poder político y enfrentar obstáculos para ejercer plenamente sus derechos.¹⁹² A manera de ejemplo, es posible referir lo que sucede con los pueblos y las comunidades indígenas, a quienes ciertos grupos de la sociedad consideran diferentes en virtud de las prácticas tradicionales que desarrollan o de las interpretaciones y visiones que tienen sobre el mundo, la justicia, el derecho y las violencias. Algo similar ocurre,

¹⁸⁶ Mercedes Gómez, María, “Los usos jerárquicos y excluyentes de la violencia”, en Motta, Cristina y Cabal, Luisa (comp.), *Más allá del derecho: justicia y género en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, CESO, 2005, p. 29.

¹⁸⁷ Gómez, María Mercedes, “Crímenes de odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar”, *Debate Feminista*, 29, 2004, pp. 174-179 [visitado el 3 de julio de 2020]. Disponible en: «www.jstor.org/stable/42624808».

¹⁸⁸ Mercedes Gómez, María, “Los usos jerárquicos...”, *op. cit.*, pp. 35-36.

¹⁸⁹ Memmi, Albert, *Retrato del colonizado*, 8ª ed., Argentina, Ediciones de la Flor, 1996, p. 32.

¹⁹⁰ Hill Collins, Patricia, *Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, 2ª ed., New York, Routledge, 2000, p. 4.

¹⁹¹ Marion Young, Iris, *La justicia y la política de la diferencia*, España, Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 2000, p. 74.

¹⁹² Fiss, Owen M., “Groups and the equal...”, *op. cit.*, pp. 154-155.

por ejemplo, con las mujeres o con las personas que hacen parte de la comunidad LGTBTTIQ+, quienes, frente a una perspectiva predominantemente masculina, son consideradas como personas débiles o distintas que resienten diversas afectaciones a sus derechos humanos.

Cuando estas condiciones de opresión trascienden la esfera social y se insertan en las leyes, prácticas y políticas del Estado, la opresión adquiere un carácter estructural e institucional que se reproduce a través de los servicios que brinda, tales como la seguridad y la justicia. Sobre este punto, la CIDH ha señalado que las condiciones de opresión entre grupos adquieren dimensiones estructurales cuando

por acción u omisión del Estado, contribuyen a la formación de estereotipos de esas personas y las somete a diferencias que distan de una igualdad mínima aceptable, y [...] se traducen en muchos casos en pautas violatorias de los derechos humanos, especialmente en lo relativo a la igualdad, la no discriminación y el derecho a la dignidad.¹⁹³

3. Interseccionalidad

La interseccionalidad se refiere a la manera en que características como la etnia, la clase social, el género, la orientación sexual o de género, la capacidad física y la edad no actúan de forma separada, sino que se construyen y moldean las desigualdades sociales que afectan a ciertos grupos y personas.¹⁹⁴ La interseccionalidad no es sólo la suma de las categorías que describen a una persona pues, aunque todas las personas podemos ser identificadas por nuestra etnia, género o clase social, estas categorías no se manifiestan de la misma manera en cada individuo. Por el contrario, cuando se combinan crean experiencias particulares de poder o sometimiento que son distintas a las de otros grupos.

¹⁹³ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 de febrero de 2021, párr. 20.

¹⁹⁴ Hill Collins, Patricia y Bilge, Sirma, *Intersectionality*, Cambridge, UK; Malden, MA, Polity Press, 2016, p. 2.

Por ejemplo, algunas personas enfrentan múltiples formas de discriminación al mismo tiempo, como ocurre cuando se discrimina a una mujer indígena por su etnia, pero también por su género. Si además la mujer indígena vive con alguna discapacidad, entonces, existirán tres factores que podrían explicar las condiciones de opresión y de violencia de las que es víctima. En este tipo de casos, las personas no experimentan simplemente una suma de discriminaciones, sino una forma específica de opresión que surge de la interacción de esos factores.¹⁹⁵

En el ámbito particular de la justicia, comprender las nociones de opresión y de interseccionalidad permite comprender que no todas las personas experimentamos las violencias de la misma forma, pero sobre todo que en el ámbito del derecho y la justicia no pueden existir soluciones únicas para abordar problemas similares. En todo momento, y dependiendo del grupo social al que pertenezcamos, así como a la posición que ocupemos en la estructura estatal, las personas resentiremos y experimentaremos las violencias, y sus consecuencias, de manera distinta.

II. La respuesta institucional frente al impacto diferenciado de las violencias: el énfasis en los enfoques diferenciados

Para hacer frente a las desigualdades y opresión que enfrentan los grupos en situación de desventaja, el Estado tiene la obligación de generar normas, prácticas e instituciones que permitan a estos grupos ejercer plenamente sus derechos, entre ellos, el derecho de acceder a la justicia. De esta forma, México tiene la obligación de adoptar las modificaciones procesales y legales necesarias para prever mecanismos que garanticen adecuadamente el derecho de acceso a la justicia en igualdad y sin discriminación. Esta obligación tiene sustento en el artículo 1° de la Constitución, así como en diversas leyes estatales y federales.

La justicia es en sí misma un mecanismo para exigir el cumplimiento y la satisfacción de los derechos humanos, por lo que debe representar una herramienta

¹⁹⁵ Crenshaw, Kimberlé, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. p. 149.

al alcance de estos grupos desaventajados para hacer frente a las violencias a las que han sido sometidos. Sin embargo, una justicia que ignora los impactos diferenciados de estas violencias está destinada a reproducir las violencias y exclusiones vividas por estos grupos y, por tanto, a agravar las afectaciones en sus derechos. Esta exclusión, que también ha permeado a los sistemas de justicia, ha encontrado base en visiones tutelares que niegan la agencia, voluntad e identidad de las personas y los grupos.

Históricamente, los sistemas de justicia se han caracterizado por carecer de elementos que permitan colocar en el centro las necesidades y condiciones que experimentan las personas, sobre todo aquellas que pertenecen a estos grupos. Durante grandes etapas de la historia, y tal como sucede en todos los países del mundo, la identidad de las personas, su forma de vida, su posición frente al sistema económico y sus necesidades han sido ajenas a la mirada de la justicia, lo que ha tenido como consecuencia el establecimiento de obstáculos físicos, materiales y legales que limitan el acceso pleno a la justicia. Tal como lo ha sostenido la relatora sobre Independencia Judicial, es un fenómeno común alrededor del mundo que las personas y comunidades se sienten ajenas a los sistemas de justicia. El hecho de que dos terceras partes de la población mundial no tenga acceso significativo a la justicia indica un fracaso de grandes magnitudes. Si lo pensamos con detenimiento, detrás de esa estadística, que puede parecer fría, existen personas con vidas interrumpidas y sueños aplastados.¹⁹⁶

Si bien es cierto que los sistemas de justicia han contribuido a la reproducción de estas exclusiones y a la marginalización de los grupos, también lo es que en las últimas décadas las instituciones judiciales, de la mano del desarrollo internacional de los derechos humanos, han facilitado una paulatina transformación en materia de protección de estos derechos, con especial énfasis en la atención de los problemas y necesidades de estos grupos. Ello ha requerido desmontar visiones y

¹⁹⁶ Participación de Margaret Satterthwaite, relatora especial de las Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados en el Congreso Justicia centrada en las personas del Consejo de la Judicatura Federal, el 6 de octubre de 2023.

prácticas discriminatorias, patriarcales, adultocéntricas, capacitistas, entre otras, que durante mucho tiempo limitaron las posibilidades de justicia de las personas.

Así, una de las tareas inexcusables que tienen los sistemas de justicia para hacer frente a las desigualdades es la identificación de las condiciones particulares que experimentan la personas, pero también de las problemáticas y dinámicas estructurales de exclusión y marginación en las que están inmersas. Lo anterior quiere decir que, lejos de lo que suele pensarse, la justicia no puede ser una institución ciega ante las condiciones políticas y sociales de las personas y grupos que buscan en ella remediar las opresiones y violencias que les afectan. Frente a ello, una de las estrategias que ha permitido avanzar en esta labor ha sido la incorporación de lo que se conoce como enfoques diferenciados en el tratamiento y análisis de casos, de tal forma que las demandas de estos grupos puedan ser escuchadas y atendidas de manera idónea. En concreto, puede decirse que el enfoque diferencial en la justicia busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones a grupos e individuos específicos, y priorizar acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados.¹⁹⁷

Los enfoques diferenciados se han materializado recientemente en la justicia en México a partir de protocolos que desarrollan la metodología para juzgar con perspectiva de género, perspectiva de infancia y adolescencia, perspectiva de discapacidad, perspectiva intercultural, entre otras. La Suprema Corte cuenta con una amplia gama de instrumentos y publicaciones orientados a que las juezas y los jueces, pero también cualquier operador del derecho en el país, puedan desarrollar herramientas de análisis diferenciado a partir de las identidades y necesidades particulares de cada grupo.

Por ejemplo, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género señala que este enfoque se trata de una categoría de análisis que muestra cómo la diferencia sexual y los significados que se le han atribuido desde el ámbito cultural impactan a las personas y las relaciones que entablan con todo lo que les rodea;¹⁹⁸ o la perspectiva

¹⁹⁷ ACNUR, *Directriz de un enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia*, 2011, p. 27.

¹⁹⁸ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2021.

de infancia y adolescencia que, por su parte, tiene como principal objetivo colocar a los niños y niñas como sujetos de derechos, y reconocer las necesidades particulares que requieren adaptaciones en los procesos de justicia, desde el principio del interés superior.¹⁹⁹

Como se puede observar, se trata de colocar las necesidades y violencias que experimentan las personas y grupos en el centro de los procesos de justicia, por lo que no son exclusivas del ámbito legal, sino que su despliegue efectivo requiere del diálogo interdisciplinario con otras ciencias y perspectivas que corresponden a disciplinas como la sociología, la psicología, la antropología, la biología, entre otras. Con base en ello, los enfoques diferenciados deben también incorporar la herramienta de la interseccionalidad, de modo que las personas tengan la posibilidad de mirar y comprender integralmente las experiencias e impactos que han resentido los grupos históricamente discriminados en particular para, entonces, generar procesos y resoluciones que protejan, al mismo tiempo que potencien, el ejercicio pleno de sus derechos.

Con todo ello, para que la justicia represente una oportunidad real para estos grupos de que sus demandas sean escuchadas y atendidas por el sistema de justicia es indispensables concebir y analizar éstos a la luz de todas las etapas y autoridades que los conforman. Esto quiere decir que la aplicación de los enfoques diferenciados no se reduce ni se agota a las instancias jurisdiccionales, sino que su implementación debe iniciar desde el primer contacto que tienen las personas y los grupos con las autoridades encargadas de atender la petición o denuncia de las presuntas víctimas —como las policías y las fiscalías— y se extiende también a otras autoridades vinculadas con la atención de las víctimas y la propia reparación del daño.

De este modo, la incorporación de los enfoques diferenciados e interseccionales debe permear completamente el tránsito de la justicia, desde la primera puerta que

¹⁹⁹ González, P. y Ortega, R., *El impacto diferenciado en las afectaciones a los derechos humanos de niñas y niños: una categoría de análisis desde una perspectiva de infancia*, SCJN, pp. 103 a 106; SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia, 2021.

da entrada al sistema, hasta la última gestión que asegure que sus derechos han sido reparados. La ausencia de estos enfoques en cualquiera de las fases de justicia tiene consecuencias no sólo en la resolución y medidas de reparación, sino en la propia experiencia revictimizante o redignificante para la propia víctima.

III. Las violencias y violaciones graves: su impacto diferenciado en grupos en situación de desventaja

El carácter estructural de ciertas violencias impacta de manera diferenciada y especialmente grave en distintos grupos, principalmente en aquellos cuya condición de exclusión y subordinación los hace más propensos a ser víctimas de violaciones a sus derechos. Esta situación se acentúa cuando las dinámicas de exclusión alcanzan niveles estructurales, en los que las instituciones del Estado reproducen o toleran las conductas de discriminación. En ese sentido, la propuesta de entender ciertos hechos como violencias y violaciones graves a derechos busca visibilizar no sólo su gravedad, sino también la necesaria actuación estatal desde una acción compleja y profunda que involucre una intervención seria y comprometida de todas las autoridades del Estado.

1. Las condiciones para la reproducción de las violencias y las violaciones graves

El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado una categoría de violaciones a derechos humanos cuya especial sistematicidad y magnitud requieren no sólo de especial expresión y análisis, sino que demandan del Estado y de sus autoridades la adopción de medidas específicas para prevenirlas y hacerles frente. Por ejemplo, la comunidad internacional ha manifestado su preocupación por que en distintos países del mundo se siguen cometiendo violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos y se siguen produciendo situaciones que obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos. Entre este tipo de violaciones se encuentran la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes; las ejecuciones sumarias y arbitrarias; las

desapariciones; las detenciones arbitrarias, la discriminación racial y el apartheid, entre otras.²⁰⁰

Al respecto, la Corte Interamericana también se ha pronunciado en torno a determinadas violaciones que generan un impacto de especial consideración, dado su alcance pluriofensivo, o bien lo reiterado del fenómeno. En ese sentido, actos como la desaparición forzada o las ejecuciones extrajudiciales han sido considerados especialmente graves, y han ameritado un pronunciamiento revestido de un grado mayor de contundencia por parte de la Corte.²⁰¹

En el caso específico de México, diversos organismos internacionales han señalado que experimenta una profunda crisis de violaciones a los derechos humanos. La CIDH ha reportado que el incremento de la violencia ha derivado, a su vez, en el aumento de violaciones graves a derechos humanos que afectan en particular a las personas que se enfrentan a alguna situación de desigualdad por motivos de género, condición migratoria, orientación sexual, situación económica, entre otras. Estas violaciones a derechos humanos no ocurren en un vacío, sino que reflejan, por un lado, la fractura que experimenta la estructura social, pero también las falencias de un Estado que ha sido incapaz de asegurar mecanismos de investigación, sanción y reparación a las personas y grupos que las resienten.

En un sentido similar, la Suprema Corte²⁰² ha considerado que determinadas violaciones revisten de un carácter de particular gravedad cuando reflejan una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos.

²⁰⁰ ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párr. 30.

²⁰¹ Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú. Fondo*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párrs. 41-43.

²⁰² Tesis 1a. XI/2012 (10a.), VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, SCJN, Primera Sala, Décima Época, tesis aislada, libro V, febrero de 2012, t. 1, p. 667.

Además, la SCJN ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica.

En este sentido, es posible apreciar la paulatina construcción de un concepto que reviste de una especial gravedad a determinadas violaciones que son perpetradas en tal cantidad y de tal manera que crean una situación en la que los derechos de la población como un todo o de uno o más sectores de la población de un país son continuamente infringidos o amenazados.²⁰³ Así, el desarrollo que ha servido de sustento para el concepto de graves violaciones a derechos humanos resulta útil para entender que ciertos contextos de violencia particular requieren de una calificación específica que haga visible la especial urgencia de atención. En ese sentido, la propuesta de entender ciertos hechos como violencias y violaciones graves busca visibilizar no sólo la gravedad de los hechos, sino también las deficiencia, ausencias e incapacidades del Estado y sus autoridades para abordarlas, procesarlas y repararlas.

Este abordaje conceptual no debe entenderse como una clase de justificación sobre la existencia de violencias más o menos graves. No hay nada en el ámbito legal que justifique la violencia. El derecho y la justicia son en sí mismos mecanismos que intentan canalizar los conflictos sociales por medio de estructuras pautadas. En cambio, lo que el concepto de violencias y violaciones graves intenta abordar y visibilizar es que determinados contextos reflejan una complejidad particular, ya sea por la cantidad de actores involucrados, por la multiplicidad de derechos vulnerados, por la masividad de las víctimas relacionadas, por la dimensión sistémica y estructural que refleja patrones culturales y sociales o por las fallas y deficiencias institucionales para su abordaje. Por ello, y a la luz de estas consideraciones, las violencias y violaciones graves no pueden ser minimizadas con categorías que las consideren actos aislados o de criminalidad común, toda vez que existen ciertas

²⁰³ Pelayo Moller, Carlos María, "El acceso a la información pública en casos de graves violaciones a los derechos humanos en México", *Estudios en Derecho a la Información*, 1(5), 2018, p. 15.

condiciones que alcanzan una dimensión estructural cuando determinados grupos resienten de manera agravada contextos de opresión y violencia.

En este entendido, las violencias y violaciones graves para la sociedad mexicana son delitos o violaciones de derechos humanos que afectan severamente la dignidad personal, como los derechos a la vida, la integridad física y mental, así como la libertad y seguridad personales. Se trata de las violencias que resultan más graves, no sólo por la escala, sino también por forma o sistematicidad en que se han cometido por agentes del Estado, por organizaciones criminales o particulares, pero también por la incapacidad estatal de asegurar un cauce efectivo y confiable, así como una reparación integral y efectiva a las víctimas que las resienten.

Este tipo de violencias no ocurre en un vacío político ni institucional, tampoco responden a una sola causa o variable; por el contrario, su reproducción depende de la interacción de distintos elementos normativos, de política pública, de prácticas institucionales, de insuficiencia de recursos, entre otros. En conjunto todos estos elementos marcan la pauta, y al mismo tiempo los obstáculos, para que el Estado y sus autoridades reproduzcan las violencias, pero también para que sean incapaces de abordarlas, procesarlas y repararlas.

Estas violencias se reflejan especialmente en los homicidios violentos cometidos en México, incluyendo los cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o debido a ellas (ejecuciones extrajudiciales) y los feminicidios. También en las privaciones arbitrarias de la libertad (diferentes modalidades de detenciones arbitrarias), la desaparición de personas, el secuestro y la trata, así como la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por su naturaleza y complejidad, esos contextos de violencia exigen una actuación conjunta y coordinada entre los diferentes actores del Estado. De manera que no es labor de uno solo de sus órganos resolver el complejo contexto de violaciones, sino que es necesaria la actuación conjunta en el ámbito de sus respectivas competencias. A partir de lo mencionado, puede entenderse que las violencias y violaciones graves requieren de una acción compleja, la cual no se limita a la acción de una sola de las ramas del Estado, sino que lo involucra en su conjunto.

Esto significa que las modificaciones legales no son suficientes para garantizar la acción efectiva en contra de estas violencias, sino que es necesario que el Estado visibilice las condiciones particulares que atraviesan a los distintos grupos e incorpore una visión diferenciada que permita actuar de manera específica y particular de acuerdo con las necesidades de cada grupo.

2. Las violencias y violaciones graves: su impacto diferenciado en grupos sociales

El surgimiento de violencias en el país suele ocurrir durante los primeros momentos en que las personas se enfrentan al sistema de seguridad por medio de las autoridades e instituciones encargadas de preservar el orden público. Este tipo de autoridades e instituciones de seguridad no forman parte de la estructura de los poderes judiciales, sino que dependen de las autoridades ejecutivas de las entidades federativas y de la propia República. Pese a no depender de las juezas y los jueces, las policías e instituciones de seguridad se vinculan de manera estrecha e indisoluble con el sistema de justicia en tanto que sus acciones y omisiones pueden y deben ser revisadas por las autoridades judiciales para garantizar que no existan violaciones a derechos humanos y que en caso de que ocurran sean sancionadas y reparadas.

Sobre este aspecto, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que la situación de violencia e inseguridad en México, generada por el accionar de grupos del crimen organizado junto con una respuesta militarizada, y la captura de elementos del Estado por parte de grupos de la delincuencia organizada, ha tenido como consecuencia el incremento de graves violaciones de derechos humanos.²⁰⁴ En sintonía con esta afirmación, el relator especial de Naciones Unidas contra la Tortura ha sostenido que México atraviesa una compleja situación de seguridad pública en la que la delincuencia organizada plantea un desafío para las autoridades y la población. A su juicio, el despliegue de

²⁰⁴ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370, párrs. 54-65; CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, 2015, p. 231.

una estrategia de seguridad basada en la militarización de la seguridad pública ha marcado la pauta para que la tortura y los malos tratos se hayan convertido en un fenómeno generalizado en el país, pues la mayoría de las víctimas son detenidas por una presunta relación con la delincuencia organizada. El relator ha considerado que esta situación se potencia frente al régimen de excepción constitucional y legal que existe en el país y que se articula a partir de las figuras de arraigo, prisión preventiva oficiosa y la posibilidad del Ministerio Público de ampliar el plazo de la detención previa a la presentación judicial.²⁰⁵

El impacto de esta política de excepción ha sido también denunciado por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para las Detenciones Arbitrarias o Involuntarias, que ha identificado que el uso de fuerzas militares para realizar actividades de policía pública federal, estatal y municipal ha estado estrechamente relacionado con el aumento de la violencia contra personas detenidas, las desapariciones y los homicidios. Particularmente, ha documentado que de las 90,000 personas en detención preventiva durante 2022, alrededor de 50% están sujetas a detención preventiva oficiosa. En su última visita a México, durante 2023, el Grupo hizo un extrañamiento al Estado mexicano y reiteró que desde hace tiempo había señalado la incompatibilidad de esta figura con las obligaciones internacionales asumidas por el país. Además, puntualizó que esa determinación había sido recientemente confirmada por las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *García Reyes y Tzompaxtle Tecpile*.²⁰⁶

Por su parte, el relator de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales ha señalado respecto de México que para alejarse del paradigma militar es importante centrarse en el fenómeno de la capacidad de las autoridades civiles –como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del Poder

²⁰⁵ ONU, *Informe del Relatos Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Juan E. Méndez, Misión a México, 29 de diciembre de 2014, p. 7.

²⁰⁶ ONU, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, Visita a México, 16 de julio de 2024, pp. 8-9; Corte IDH, *Caso García Rodríguez y otro vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de enero de 2023, Serie C No. 482; Corte IDH, *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de noviembre de 2022, Serie C No. 470.

Judicial— para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos. De acuerdo con información recopilada por el relator, desde finales de 2006 los presupuestos del Ejército y de la Marina se han incrementado considerablemente, por lo que sería conveniente que se previeran las asignaciones presupuestarias necesarias para fortalecer la capacidad de las autoridades civiles responsables de mantener el orden y administrar la justicia. El relator también recomendó aumentar el número de efectivos de la policía civil, así como adoptar otras medidas para reconstruir el tejido social del país, gravemente afectado por la desigualdad social.²⁰⁷

Con el objetivo de ejemplificar el alcance que tiene la reproducción de violencias en México, a continuación, se ofrece una breve descripción de la situación actual que guarda este fenómeno en el país.

a. Femicidio y trata de personas

La aprobación del Plan de Acción de Beijing llamó la atención sobre el fenómeno conocido como la “feminización de la pobreza”.²⁰⁸ Este fenómeno tiene sustento en el desarrollo de prácticas patriarcales que excluyen a las mujeres de las actividades económicamente remuneradas, lo que las hace dependientes económicas y limita su autonomía personal. Ello ha contribuido a intensificar las condiciones de desigualdad que favorecen contextos estructurales de opresión que se suman a los contextos de violencia en los que las mujeres han resentido de una manera especialmente grave e intolerable sus efectos.

La violencia contra las mujeres encuentra su grado máximo de expresión en los feminicidios. Tal como lo ha sostenido la CIDH, los asesinatos violentos de mujeres en razón de su género son la expresión más extrema e irreversible de la violencia y discriminación contra las mujeres. Estas muertes no son un problema aislado, sino que exhiben un patrón de discriminación contra las mujeres. La Comisión también

²⁰⁷ ONU, *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Christoff Heyns, *Misión a México*, 28 de abril de 2014, pp. 8-9.

²⁰⁸ ONU, *Plataforma de Acción de Beijing*, *Aprobada en la 16ª Sesión Plenaria*, celebrada el 15 de septiembre de 1995, párr. 48.

ha reiterado que los asesinatos de mujeres se caracterizan igualmente por la impunidad, en un contexto de limitado acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, de patrones estereotipados y de permisividad social.²⁰⁹

Desde la sentencia del caso *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*,²¹⁰ el sistema interamericano de derechos humanos se ha mostrado especialmente preocupado por la situación de violencia exacerbada contra las mujeres encontrada en el país. En un sentido similar se ha pronunciado la CIDH, al mencionar que las muertes violentas de mujeres continúan su tendencia en el territorio, además de estar enmarcadas en un profundo contexto de impunidad²¹¹ que impide al adecuado juzgamiento y su consecuente reparación.

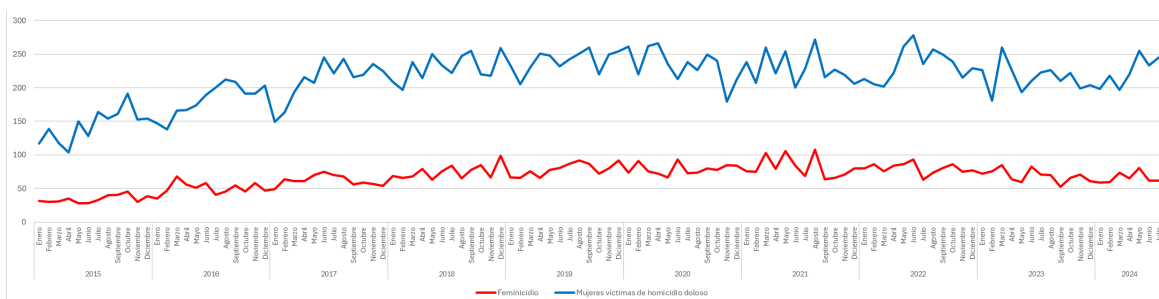
De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito nacional, de 2015 a junio de 2024 se reportaron 7,730 presuntos casos de feminicidios y 24,342 presuntas víctimas mujeres de homicidio culposo. Entre 2017 y 2022 se evidencia una tendencia al alza de las víctimas por feminicidio en México, que se tradujo en un incremento de la tasa de 1.1 por cada 100,000 mujeres en 2017 a 1.5 en 2022. En otros términos, durante 2020 se cometieron en promedio 2.5 feminicidios diarios en México, cifra que aumentó a 2.6 en 2021 y 2022.

²⁰⁹ CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 233, 14 noviembre 2019, párr. 154.

²¹⁰ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

²¹¹ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párrs. 242-246.

Gráfica 11. El feminicidio en México, 2015-2024



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1, Centro Nacional de Información, Información con corte al 31 de julio de 2024. Disponible en «https://drive.google.com/file/d/1ynT_LJN6k2HIU7xVbD1uDEQ1pdTEPCCm/view».

Por su parte, el fenómeno de la trata de personas genera consecuencias especialmente graves en contra de las mujeres. Al respecto, la CIDH²¹² ha advertido que las niñas y las adolescentes se ven particularmente expuestas a ser captadas por estructuras criminales dominadas por hombres, con jerarquías machistas y prácticas de extrema violencia. En el mismo sentido, el Informe Global sobre Trata de Personas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito expuso que en América 79% del total de víctimas de trata son mujeres y niñas.²¹³

En el ámbito nacional, las cifras reportadas indican que en 2020 se identificaron 3,896 víctimas de los delitos en materia de trata de personas, de las cuales 2,934 corresponden a mujeres y 798, a hombres. De las mujeres identificadas, 1,045 son mujeres de menos de 18 años.²¹⁴

²¹² CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 233, 14 noviembre 2019, párr. 191.

²¹³ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, United Nations Publication, Sales No. E.20.IV.3.

²¹⁴ CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021, procuración e impartición de justicia*, Quinta Visitaduría General, Programa contra la trata de personas, p. 66.

b. Desaparición de personas

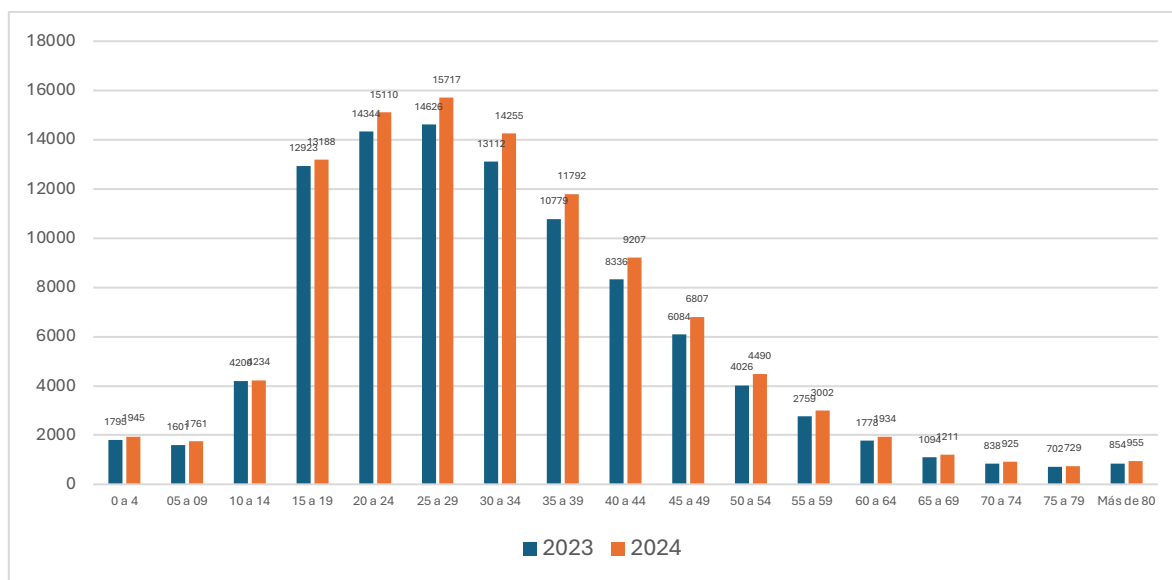
Como lo registró la CIDH²¹⁵ en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México, el fenómeno de la desaparición forzada encuentra una larga data dentro del contexto nacional; sin embargo, ha evolucionado de forma palpable en los últimos años, con lo cual ha dejado de ser una violación cometida en contra de opositores políticos para entenderse como un fenómeno generalizado que afecta tanto a hombres como a mujeres, en un rango amplio de edades. Esta afirmación es respaldada por los datos presentados en el *Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2024*,²¹⁶ en el que se afirma que el fenómeno de la desaparición en el país es generalizado y sistemático; además, muestra una tendencia ascendente, pues cada año se siguen reportando cifras crecientes de desapariciones. Particularmente, la mayor incidencia de casos se registra con respecto de hombres entre 25 y 29 años, sin embargo, tanto hombres como mujeres de todas las edades son víctimas de estos hechos.²¹⁷

²¹⁵ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 101.

²¹⁶ RED LUPA, *Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2024*, 16 de mayo de 2024. Disponible en: «<https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-2024/>».

²¹⁷ RED LUPA, *Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2024*, *op. cit.*

Grafica 12. Incidencia de desapariciones por rango de edad, 2023-2024



Fuente: RED LUPA, *Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2024*, 16 de mayo de 2024. Disponible en: «<https://imdh.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-2024/>».

Al respecto, la Corte Interamericana ha hecho énfasis en el contexto de desapariciones que se incrementó en el país a partir de la implementación de elementos militares en tareas de seguridad pública. Como lo mencionó en la sentencia del caso *Alvarado Espinoza vs. México*,²¹⁸ a partir de 2006 el fenómeno se incrementó, al mismo tiempo que los casos de violencia e impunidad se intensificaron. En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias²¹⁹ destacó el aumento de denuncias contra elementos del Ejército por actos relacionados con violencia y agresiones a particulares.

En relación con lo anterior, la CIDH identificó en su informe de 2015 un incremento en hechos de desaparición cometidos contra grupos determinados. Particularmente, mostró especial preocupación por la desaparición de personas, “la

²¹⁸ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, *op. cit.*, párrs. 54-65.

²¹⁹ ONU, *Informe del GTDFI*, Misión a México, 20 de diciembre de 2011, párrs. 16-31.

cual se ha convertido en una práctica común con impacto extremadamente grave en los migrantes”.²²⁰ La Comisión observó que en muchas ocasiones los migrantes que son secuestrados por grupos del crimen organizado suelen ser víctimas de violencia física, psicológica y sexual, trata, explotación sexual y laboral, asesinatos y desapariciones.

De igual manera, la CIDH hizo hincapié en la alta incidencia de desapariciones de mujeres como un fenómeno identificado, ante el cual el Estado no ha implementado medidas de prevención adecuadas. De acuerdo con la CIDH,

[e]xiste un problema serio en el registro de mujeres y niñas desaparecidas, así como en la investigación, justicia y prevención de desapariciones de mujeres. La CIDH expresa su profunda preocupación sobre la falta de avances en las investigaciones sobre las desapariciones de mujeres, así como sobre la profunda brecha entre la normativa y las políticas públicas adoptadas y la realidad que viven las mujeres en México cotidianamente.

c. Detenciones arbitrarias

Desde su último informe sobre México en 2002, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria identificó una práctica constante de detención arbitraria, es decir, que no se apega a las normas que justifican la detención, o no ofrece las garantías procesales adecuadas para controvertirla. Así, el Grupo de Trabajo sumó factores al fenómeno de las detenciones arbitrarias, por ejemplo, la situación de impunidad de numerosos agentes que cometen detenciones arbitrarias y que muchas veces el mismo sistema valida.

En sintonía con lo anterior, Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, resaltó

²²⁰ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 174.

en su informe de 2003 respecto de México²²¹ que los pueblos indígenas se encuentran en una amplia vulnerabilidad en relación con la detención arbitraria. No sólo por las complicaciones para entender el idioma, sino porque se registra un alto índice de abusos policiales en su contra. De acuerdo con el relator son recurrentes los abusos físicos y la tortura cometidos contra personas indígenas detenidas, así como la poca efectividad de las denuncias al respecto. El relator sostuvo la existencia de casos y testimonios documentados sobre indígenas muertos en circunstancias no aclaradas mientras estaban en manos de la autoridad.²²²

Asimismo, la CIDH ha hecho mención de la situación que atraviesan ciertos grupos en el contexto de la privación de su libertad. En términos generales, se ha pronunciado sobre la ausencia de institucionalidad y políticas públicas que atiendan la situación, respondan al principio de especialidad y permitan cumplir con los deberes especiales de protección.

Por ejemplo, en lo que respecta a las mujeres privadas de la libertad, la CIDH identificó que desde el momento de su detención se enfrentan a serios abusos y a “condiciones que no están adaptadas a su condición; lo anterior, debido a la ausencia de perspectiva de género en la normativa local y políticas públicas”.²²³ En particular señaló que las mujeres privadas de libertad son víctimas de diversos tipos de violencia, como abusos sexuales y tortura, además de que se enfrentan a serios obstáculos para acceder a servicios de atención médica adecuados, lo que afectaría especialmente a las mujeres embarazadas y lactantes.

Por su parte, Juan E. Méndez, relator especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, señaló en su informe sobre México de

²²¹ ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión México, E/CN.4/2004/80/Add.2, párr. 29.

²²² *Ibidem*, párr. 30.

²²³ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 31 diciembre 2015, párr. 347.

2014²²⁴ que la mayoría de las personas con discapacidades que se encuentran en el sistema penitenciario no están en centros reservados para su debido tratamiento, sino que se albergan en sectores reducidos de las prisiones y sufren condiciones de insalubridad y hacinamiento, agravadas por sus necesidades de salud.

d. Ejecuciones extrajudiciales

Tras su visita a México en 2013, el relator especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU expresó su preocupación por la persistencia de “niveles alarmantes de violencia”, así como por el uso excesivo de la fuerza y una falta de rendición de cuentas tras el despliegue del Ejército en 2007 para enfrentar a los cárteles del narcotráfico. El relator especial señaló que el nivel alarmante de ejecuciones se vio fortalecido por un escenario de “impunidad sistémica y endémica”.²²⁵

Se debe mencionar que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales ha mostrado una cifra decreciente, ya que de 89 ejecuciones extrajudiciales documentadas en 2019, para 2022 sólo han sido registradas 3;²²⁶ sin embargo, la tasa de homicidios ha mostrado una tendencia ascendente: en 2013 era de 19.5 por cada 100,000,²²⁷ mientras que para 2023 fue de 24 homicidios por cada 100,00 habitantes.²²⁸

Dicho lo anterior, es importante enfatizar que la crisis que atraviesa México en materia de derechos humanos impacta de manera considerable en el sistema de

²²⁴ Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 74.

²²⁵ ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales*, *op. cit.*, párrs. 8, 11, 13 y 15.

²²⁶ INEGI, *Censo Nacional de Derechos Humanos Federal 2023*. Disponible en «<https://www.inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/>».

²²⁷ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, *op. cit.*, párr. 195.

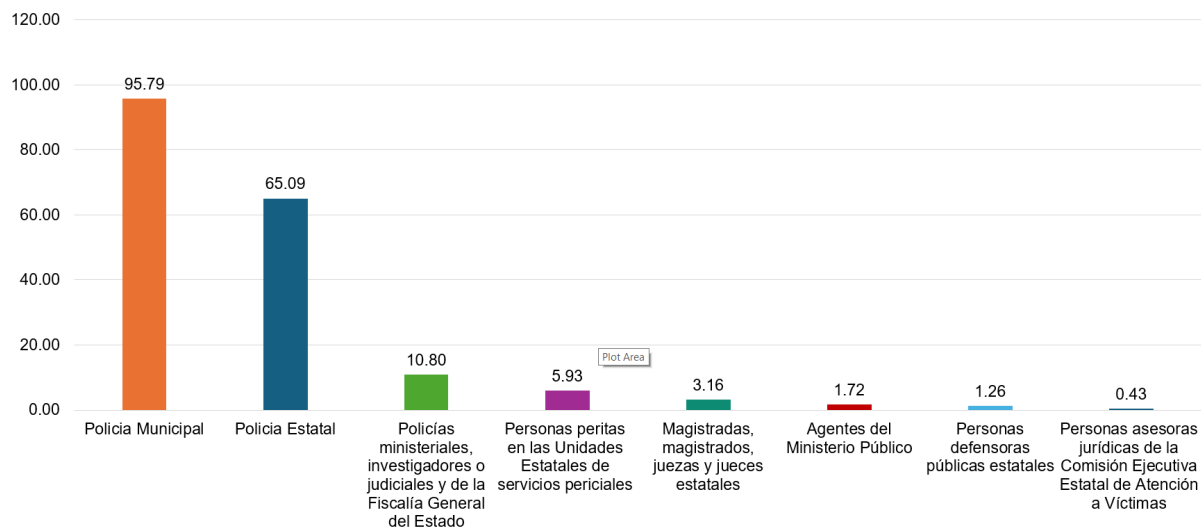
²²⁸ INEGI, “Defunciones por homicidio de enero a junio de 2023 (preliminar)”, 2024. Disponible en «<https://inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8768>».

seguridad y justicia. Uno de los aspectos centrales en los que se traduce este impacto es en la desproporción que existe entre autoridades federales y locales de seguridad públicas y autoridades de procuración e impartición de justicia. Al respecto estudios especializados realizados por organizaciones de la sociedad civil coinciden en señalar que la capacidad institucional para garantizar el acceso a la justicia de las personas en buena medida se relaciona con la cantidad de personas servidoras públicas en fiscalías, instituciones forenses, juzgados y tribunales, así como en defensorías públicas capaces de encausar y administrar las exigencias sociales de justicia.²²⁹ Si bien no es posible afirmar una cifra estándar sobre el número exacto de personas necesarias, lo cierto es que la evidencia indica que una mayor inversión en las labores de las fiscalías, poderes judiciales y órganos de seguridad pública redundaría en un eficaz Estado de derecho o en menores niveles de impunidad.²³⁰

²²⁹ México Evalúa, *Hallazgos 2022: Follow-up and evaluation of criminal justice in Mexico*, p. 78. Disponible en: «https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/07/Hallazgos2022_EN.pdf».

²³⁰ Impunidad Cero, *Presupuesto estatal para el combate a la impunidad*, p. 24. Disponible en «<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/157/contenido/1632842893Y53.pdf>».

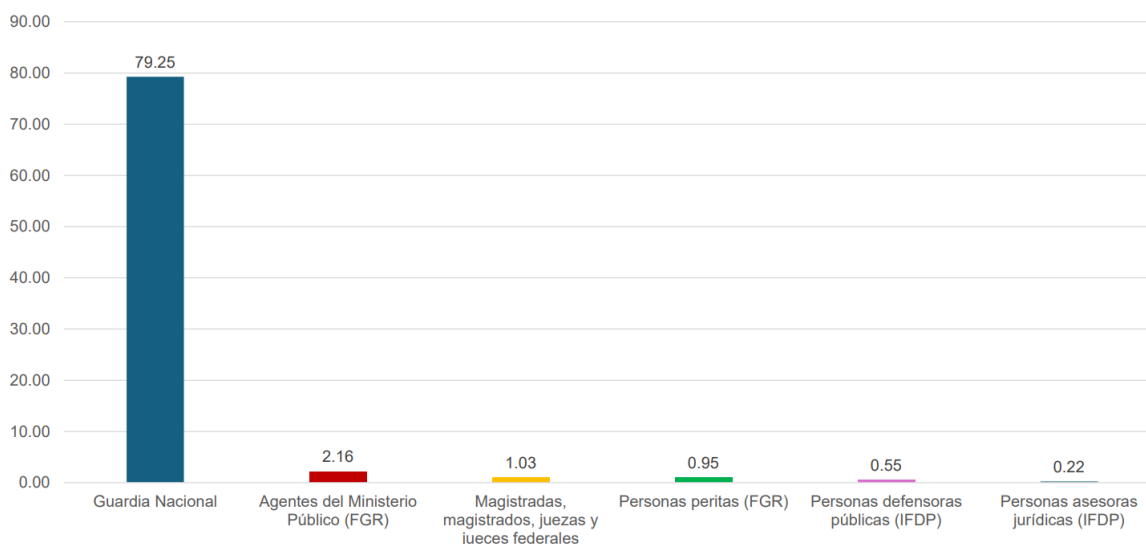
Gráfica 13. Servidores públicos locales en materia de seguridad y justicia por cada 100,000 habitantes, 2022 y 2023^A



^A La tasa se calculó dividiendo la cantidad de personal entre la cantidad de habitantes multiplicado por mil. La información poblacional se obtuvo hasta la mitad de 2023.

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070”, 2024. Disponible en: «<https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070?idiom=es>».

Gráfica 14. Servidores públicos federales en materia de seguridad y justicia por cada 100,000 habitantes, 2022 y 2023^A



^A La tasa se calculó dividiendo la cantidad de personal entre la cantidad de habitantes multiplicado por mil. La información poblacional se obtuvo hasta la mitad de 2023.

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070”, 2024. Disponible en: «<https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070?idiom=es>».

B. Propuestas

1. Derogar figuras jurídicas que propician la privación arbitraria de la libertad. En atención a lo que han señalado los órganos del sistema de Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos, México debe buscar la eliminación de las figuras de arraigo y prisión preventiva oficiosa en virtud de su incompatibilidad con las obligaciones convencionales asumidas por el país. Asimismo, es importante ajustar la interpretación de las normas relativas a la flagrancia, especialmente la flagrancia por señalamiento, para evitar que su aplicación derive en detenciones arbitrarias.

2. Reorientar las políticas de seguridad pública, promover su desmilitarización y garantizar la participación ciudadana en su diseño. Es importante que en el marco del mejoramiento del sistema de justicia se adecuen las políticas de seguridad en el país para que contribuyan a la construcción de confianza entre la sociedad y las fuerzas de seguridad civil. Esto pasa por promover la observancia constitucional y avanzar hacia una paulatina menor intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, así como garantizar la participación ciudadana en la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas de seguridad para asegurar que las comunidades más afectadas por la violencia puedan expresar su voz.

3. Modernizar los Centros de Comando y Control. Estos centros desempeñan un papel crucial en la coordinación y respuesta rápida a incidentes de seguridad. Es necesario garantizar su operatividad y funcionamiento óptimo, dotándolos de recursos humanos calificados y tecnología de punta. Además, se deben implementar mecanismos para asegurar la preservación de videos y grabaciones de denuncias de delitos y violaciones graves para evitar la pérdida de pruebas cruciales.

4. Establecer un mecanismo nacional de certificación de instituciones policiales. Esta medida podría permitir que las fuerzas de seguridad del país operen con estándares de profesionalismo, eficiencia y respeto a los derechos humanos, así como evaluar y certificar a las instituciones policiales en función de criterios rigurosos de formación, prácticas operativas, transparencia y rendición de cuentas. Este mecanismo también podría promover la mejora continua de las prácticas policiales a partir de experiencias previas y fortalecer la confianza ciudadana mediante la operación de policías certificadas, justas y efectivas.

5. Implementar una estrategia integral de lucha contra la trata de personas. Esta debe incorporar datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas de trata y el alcance de este fenómeno particular para fines distintos de la explotación sexual. Esto, con la finalidad de ampliar las líneas de investigación y permitir generar información de mayor alcance que no se limite a uno sola de las dimensiones de la trata de personas.

6. Investigar la trata de personas a partir de la cooperación internacional. Es necesario desarrollar mecanismos de investigación que indaguen sobre la presunta complicidad entre agentes del Estado y organizaciones criminales transnacionales, así como acerca de los fenómenos asociados a la corrupción e impunidad. Se debe promover la coordinación con los países vecinos en la prevención de la trata de personas, el apoyo a las víctimas y el enjuiciamiento de los autores.

7. Establecer una estrategia global e integral de búsqueda e investigación de los casos de desaparición. Esta estrategia debe incluir un plan de acción y un cronograma para asegurar procesos exhaustivos e imparciales de búsqueda e investigación que permitan identificar las posibles cadenas de mando, autores mediatos y otras formas de autoría y participación. La estrategia debe tener en cuenta toda la información disponible, incluido el contexto en el cual ocurrió la desaparición, lo que incluye a) asegurar que sea evaluada periódicamente y cumpla con los requisitos de la debida diligencia en todas las etapas del proceso (incluyendo oficiosidad, inmediatez y exhaustividad de la investigación); b) asegurar la competencia e independencia de los profesionales intervinientes, y c) determinar las acciones que realizará de manera integrada, eficiente y coordinada, así como que su implementación cuente con los medios y procedimientos necesarios y adecuados para localizar a la persona desaparecida e investigar su desaparición.

8. Incorporar la detención y desaparición de personas migrantes a los registros nacionales. Las instituciones deben informar de los casos de personas migrantes detenidas y desaparecidas que conocen y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas debe identificar claramente el fenómeno de las desapariciones de personas en situación migratoria regular o irregular y ser interoperable con los registros de personas migrantes existentes, incluso en las estaciones migratorias.

9. Promover una política nacional de prevención de las desapariciones desde una mirada estructural. La erradicación del fenómeno de la desaparición no debe limitarse a la prevención operativa, destinada únicamente a evitar amenazas concretas de las desapariciones y otras violaciones de los derechos humanos, o sólo a reducir las desapariciones en curso, sino que debe considerar una vocación

estructural que busque impedir las violaciones sistémicas y combatir la impunidad de las desapariciones, tanto de las presentes como de las del pasado.

10. Se debe incorporar a las víctimas indirectas en los procesos de búsqueda, así como en los procesos judiciales. Se debe garantizar el acceso de las víctimas indirectas, en condiciones de igualdad, a la búsqueda, la justicia, la verdad y la reparación, revisando cuando sea pertinente la distribución competencial entre el Estado y las entidades federativas en materia de atención a las víctimas. Resulta fundamental que las autoridades del sistema de justicia reconozcan el valor que guarda en sí misma la participación de las víctimas indirectas en los procesos judiciales de búsqueda no sólo para avanzar en el desarrollo de sus investigaciones, sino también para estar en condiciones de brindar una garantía adecuada de sus derechos.

11. Fortalecer la seguridad, operación y accesibilidad de todas las autoridades que realicen labores de seguridad al Registro Nacional de Detenciones. Todos los funcionarios que llevan a cabo detenciones de cualquier naturaleza (penal o administrativa) deben cumplir con la obligación de inscribirlas en el Registro Nacional de Detenciones, y todos los funcionarios civiles y militares deben ser conscientes de esa responsabilidad

12. Fortalecer los servicios de defensoría pública. Para ello, es necesario asegurar la asignación de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para que el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales locales y las defensorías públicas puedan atender de manera adecuada los procesos en los que está en juego la libertad de las personas.

13. Considerar abandonar el enfoque punitivo a la política hacia el uso de drogas y el narcomenudeo y buscar alternativas a la detención en este contexto. Como ha sido identificado por diversos organismos internacionales, la implementación de una estrategia de combate armado contra el mercado de drogas ha contribuido al aumento de la violencia. A la fecha, dicha estrategia no ha reportado beneficios palpables, por lo que resulta pertinente su evaluación.

14. Armonizar el reconocimiento y tipificación legal del delito de feminicidio, así como homologar los protocolos de investigación aplicables. A fin de garantizar que esta conducta sea sancionada en todos los estados de la República, es indispensable que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, además de normalizar los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado y garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio.

15. Simplificar y armonizar en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba. Diversas instituciones especializadas coinciden en que el inicio diligente de las investigaciones es crucial para su eficacia, por lo cual es necesario agilizar la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, y adoptar políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso.

Procesos y recursos judiciales efectivos: una mirada centrada en quienes hacen uso del sistema de justicia

Como ha sido señalado en apartados anteriores, el sistema de justicia en México se estructura a partir de un aparato complejo que involucra a diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal. En la mayor parte de los casos, las personas —antes de interactuar con el sistema de justicia federal— deben enfrentarse a las prácticas, instituciones y autoridades locales, es decir, a las fiscalías y tribunales de cada una de las entidades federativas. Lo anterior es así porque en el modelo federal que asume el país cada una de las entidades federativas es libre de regular y sancionar los delitos, faltas y abusos de la manera que considere adecuada, siempre que resulten compatibles con la Constitución federal. Sólo cuando exista duda de que alguna ley, acto o sentencia de las autoridades locales es contraria a la Constitución, entonces se activa la intervención del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, el Poder Judicial Federal es sólo una pieza dentro de ese sistema, y si en muchas ocasiones le corresponda a las y los jueces federales pronunciarse en definitiva sobre algunos procesos judiciales es porque el diseño constitucional no sólo de México, sino de muchos otros países del mundo, así lo determina. Por esa razón, muchos de los problemas que ocurren en el sistema de justicia no se

agotan ni se reducen únicamente a lo que sucede durante un juicio, sino que lo que ocurre antes del juicio puede marcar el rumbo definitivo de la decisión que se tome en un caso. A fin de ejemplificar lo anterior, esta sección aborda algunos de los principales problemas que enfrentan las personas cuando se ven en la necesidad de hacer uso del sistema estatal para obtener justicia frente a la reproducción de violencias.

A. Problemas previos al desarrollo de un proceso judicial

Una parte importante de la búsqueda de justicia frente a violencias y violaciones graves pasa por el desarrollo de un proceso penal seguido, la mayoría de las veces, ante autoridades locales y, en algunos otros casos, ante autoridades federales. Esto se explica en la medida en que las violencias descritas suelen también ser consideradas por la legislación mexicana como delitos que cada entidad federativa regula en los distintos códigos penales.

A diferencia de otro tipo de procedimientos como los familiares, los civiles, los laborales o los agrarios, cuando las personas son víctimas de un delito no pueden acudir directamente ante un juez para formular una denuncia, sino que tienen que acudir primero con el Ministerio Público o fiscalías. En el sistema legal mexicano, existen fiscalías locales en cada una de las entidades federativas, pero también existe una Fiscalía General de la República. La principal diferencia entre ambos tipos de instituciones es que las fiscalías locales se encargan de investigar y acusar a personas por delitos regulados dentro de las leyes de la entidad que corresponda, mientras que la Fiscalía General de la República investiga y persigue delitos regulados por las leyes federales.

GENERALIDADES DE LOS PROCESOS PENALES

En México, los procesos penales pueden ser locales y federales. La mayor parte de estos procesos son locales y su investigación y juzgamiento corresponden a las fiscalías y tribunales locales. Se trata de procesos relacionados con homicidios, secuestros, feminicidios, desaparición de personas, delitos sexuales, entre otros. En cambio, los procesos penales federales son investigados y juzgados por la Fiscalía General de la República y los tribunales federales. Se trata, en su mayoría, de casos vinculados con el narcotráfico, la delincuencia organizada, la portación de armas de uso exclusivo del Ejército, entre otros.

ETAPA	ACTUACIÓN	AUTORIDADES Y PERSONAS INVOLUCRADAS
ANTES DEL INICIO DEL PROCESO	Comisión del delito y/o violación de derechos humanos Ej.: detención arbitraria, desaparición forzada, feminicidio, etc.	
	Detención Es el momento en que la policía detiene a una persona por su posible participación en la comisión de un delito o violación a derechos humanos. La detención sólo puede realizarse en casos de flagrancia, caso urgente o mediante orden judicial.	
INVESTIGACIÓN	Presentación y recepción de denuncia Es el momento en que las autoridades (fiscalías o policías locales o federales) tienen noticia de un posible delito y/o violación a derechos humanos	
	Apertura de carpeta de investigación A partir de la cual la fiscalía realiza actos de investigación para recabar pruebas sobre el delito cometido e identificar a las personas probables responsables.	
	Control de la detención En caso de que haya una persona detenida, el juez o jueza de control debe verificar que la policía y las fiscalías hayan respetado sus derechos humanos y el debido proceso.	
	Desarrollo de la investigación Las fiscalías realizan las acciones necesarias para obtener la evidencia e información para comprobar el delito y la responsabilidad de las personas presuntamente responsables. Las víctimas pueden aportar datos y pruebas para la investigación y, si la fiscalía no las acepta, puede acudir a juicio de control para que decida sobre su pertinencia.	
	Vinculación a proceso Es el momento en que la persona juzgadora decide si existen suficientes pruebas aportadas por la fiscalía para iniciar formalmente el proceso penal en contra de la persona probable responsable (imputada) y seguir la investigación	
ETAPA INTERMEDIA	Acusación Cuando la fiscalía termina con su investigación debe realizar una acusación formal en contra de la persona imputada del delito en una audiencia en la que la persona juzgadora decide si admite o no las pruebas y establece la fecha para el inicio del juicio.	
JUICIO ORAL	Inicio del juicio oral En audiencia, las partes presentan a la persona juzgadora las pruebas y argumentos para demostrar la responsabilidad o no responsabilidad de la persona imputada.	
	Emisión del fallo y sentencia La persona juzgadora decide si la fiscalía probó la responsabilidad de la persona imputada para condenarla por la comisión del delito, o si debe absolverla por falta de evidencia. Se fijan las penas y la reparación del daño.	
	Remisión de sentencia firme a juzgados de ejecución y autoridades penitenciarias Una vez que la sentencia es definitiva, el juzgado debe notificar a las autoridades encargadas de ejecutar las decisiones adoptadas para que se lleven a cabo.	
ETAPA DE EJECUCIÓN	Ejecución y supervisión de cumplimiento de la sentencia Las autoridades de ejecución y penitenciaría deben encargarse de que la sentencia se cumpla en los términos dictados.	

Poder ejecutivo

- Policía Municipal, y Estatal
- Guardia Nacional, Fuerzas Armadas
- Autoridades penitenciarias locales o federales

Poder judicial

- Persona juzgadora de control federal o local
- Tribunal de enjuiciamiento local o federal
- Juzgados de ejecución local o federal

Partes en el proceso

- Persona imputada y persona defensora
- Víctimas y asesorías jurídicas
- Personas y crimen organizado

Otras autoridades

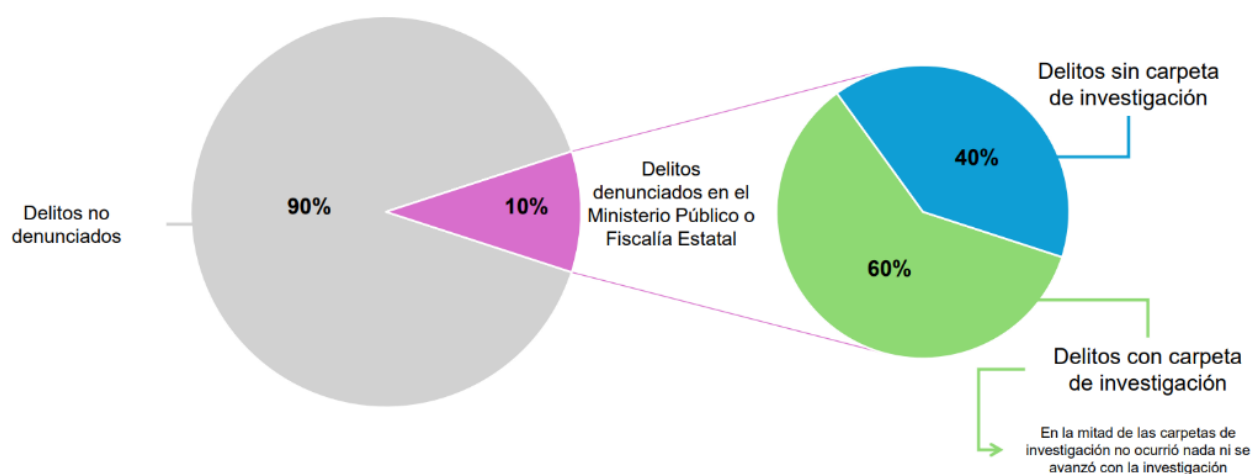
- Fiscalía local o federal*
- Instituciones y servicios forenses (peritos)*

*Su naturaleza jurídica depende de la regulación de cada estado. La mayoría de las fiscalías, como la FGR son organismos autónomos.

I. No existen condiciones suficientes para que las personas denuncien

Así, el primer problema que suele surgir cuando las personas acuden en búsqueda de justicia se relaciona con la falta de acceso a la posibilidad de denunciar. De acuerdo con datos oficiales, en México 9 de cada 10 delitos no se denuncian y de aquellos delitos que sí se denuncian únicamente en 60% se inicia una carpeta de investigación. Cifras oficiales también reportan que en la mitad de los delitos de los que sí se inicia una carpeta de investigación no ocurrió nada o no se avanzó con la investigación.²³¹

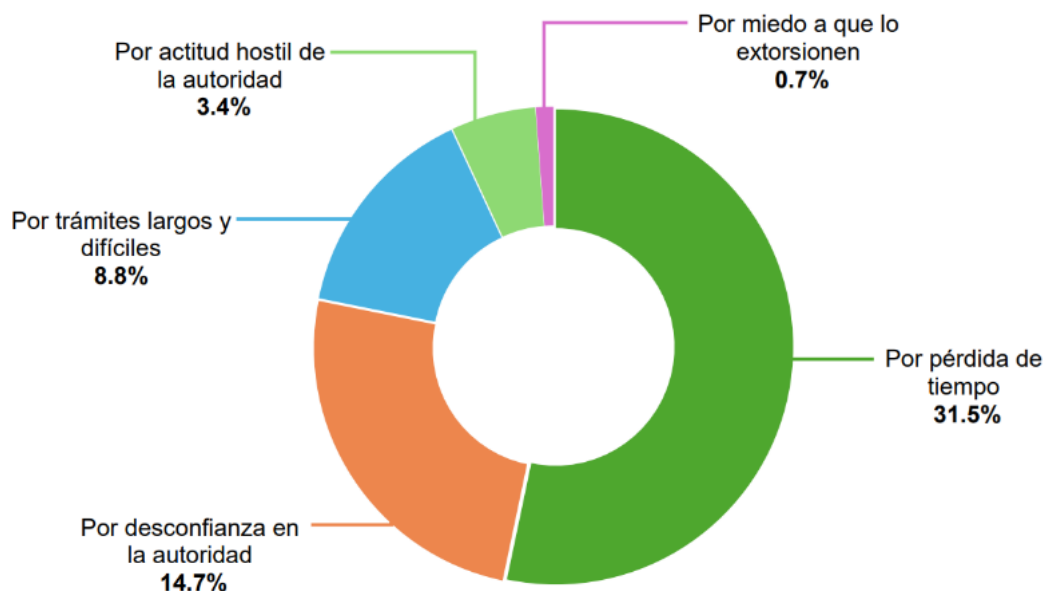
Gráfica 15. Relación de delitos denunciados con y sin carpeta de investigación



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023, INEGI.

²³¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, septiembre de 2023.

Gráfica 16. Razones por las cuales las personas no denuncian un delito ante las autoridades



Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2023.

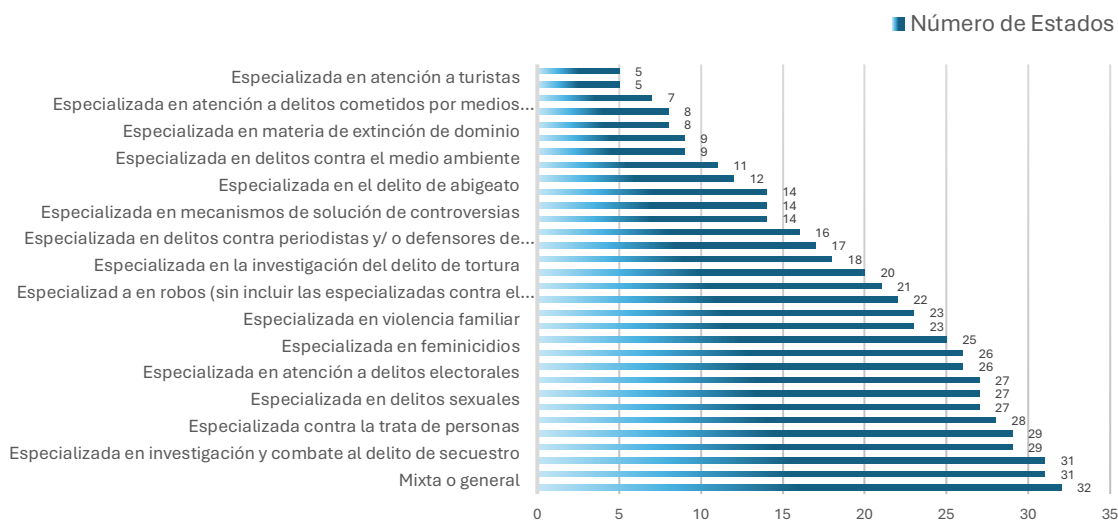
Con base en información y diagnósticos realizados por la SCJN, existen distintas razones por las cuales las personas no denuncian los delitos de los que son víctimas. Una primera se relaciona con aspectos de violencia simbólica y de percepción ligados con el miedo que genera acudir a una Fiscalía frente a la posibilidad de resentir algún acto de discriminación o rechazo. Por ejemplo, en muchas ocasiones, las personas integrantes de ciertos grupos sociales —como las personas migrantes, las personas indígenas y las personas trans— ni siquiera se acercan a los canales institucionales para interponer alguna denuncia por miedo a represalias o por el desconocimiento respecto a los derechos y los procesos judiciales. La constante criminalización que se ejerce sobre las víctimas, los juicios que suelen emitir las autoridades basadas en estereotipos de género, étnicos o económico, así como la creencia compartida de que existe corrupción en las instituciones también son variables que limitan el acceso a la justicia de personas y grupos en situación de desventaja.

Otra razón que permite explicar la reducida cantidad de delitos que se denuncian se relaciona con la complejidad del entramado institucional y normativo. El sistema

legal mexicano es sumamente complejo y se compone por una cantidad considerable de normas e instituciones cuyo entendimiento y operación resulta inaccesible para el grueso de la población. Si bien la especialización normativa es relevante para hacer frente a problemáticas nuevas y de alta complejidad, es importante tomar en consideración que este proceso puede conducir a una fragmentación de los canales y posibilidades de denuncia. Por ejemplo, tratándose de la desaparición de mujeres, el sistema legal prevé un marco jurídico distinto para denunciar la no localización de una mujer por cuestiones de trata, de desaparición, de feminicidio, de secuestro, etcétera. Esta situación deriva en que en muchas ocasiones las familias tengan que preguntarse y dilucidar ante qué fiscalía presentar una denuncia cuando en realidad la única información certera con la que cuentan es que desconocen el paradero de su familiar. Lo anterior cobra una especial relevancia si se toma en consideración que resulta crucial que las acciones de búsqueda de personas no localizadas se realicen durante las primeras horas de la desaparición.

La complejidad del entramado normativo también impacta de manera negativa el acceso a la justicia de ciertos grupos como las personas y comunidades indígenas. Desde una mirada crítica e intercultural, la complejidad del sistema normativo se traduce en un esquema de excesiva legislación estatal que desplaza las normas, tradiciones y mecanismos de solución comunitarios. Este fenómeno la imposición de un modelo que privilegia al sistema estatal de justicia y que limita el fortalecimiento de los sistemas de justicia indígena para implementar de manera efectiva sus propios mecanismos de resolución de conflictos.

Gráfica 17. Entidades que tienen fiscalías especializadas, por materia



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal 2023.

Una tercera razón que explica la falta de denuncia son los altos costos económicos indirectos que puede representar para las víctimas. Si bien el artículo 17 de la Constitución establece que los servicios de justicia son gratuitos para todas las personas, lo cierto es que iniciar y sobrellevar un proceso puede significar altos costos económicos y sociales. Tratándose de localidades alejadas a los centros urbanos, por ejemplo, es común que las oficinas o instituciones en las que las personas pueden ejercer acciones legales se encuentren a kilómetros de distancia, por lo que el desplazarse para presentar una denuncia o solicitar una medida de protección puede convertirse en una carga económica adicional. Así, los costos asociados con el viaje, la estancia y otros trámites burocráticos generan una barrera económica significativa y excluyen *de facto* a las personas de la posibilidad de participar plenamente y en igualdad de circunstancias en el sistema de justicia estatal.

La situación anterior se agrava si se toma en consideración la desproporción que existe entre la demanda de servicios legales y de justicia con la oferta y

disponibilidad de elementos estatales para atender, desahogar y resolver los casos que ingresan al sistema de justicia. Datos sobre la situación de nuestro país reportan que existe una importante deficiencia de personal para desarrollar actividades esenciales en el sistema de justicia como juezas, jueces, personas peritas y personas defensoras, tanto en el ámbito local como federal.

Cuadro 2. Personal en el sistema de seguridad y justicia local y federal por cada 100,000 habitantes^A

	Año	Institución o autoridad	Subdivisión	Número de personal	Tasa por cada 100,000 habitantes	Fuente
Ámbito estatal	2022	Policía municipal		152,554	95.79	Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, INEGI
	2023	Policía estatal		103,653	65.09	Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024, INEGI
	2022	Personal adscrito a la Fiscalía General de la República y Fiscalías Generales de Justicia Estatal	Policías ministeriales, investigadores o judiciales y de la Fiscalía General del Estado	17,202	10.80	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2023, INEGI
			Agentes del Ministerio Público	2,734	1.72	
	2022	Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	Personas asesoras jurídicas de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	690	0.43	Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México, México Evalúa
	2022	Personas peritas en las Unidades Estatales de servicios periciales		9,442	5.93	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2023, INEGI

	2022	Personas defensoras públicas estatales		2,002	1.26	Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México, México Evalúa
	2022	Magistradas, magistrados, juezas y jueces en los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales estatales	Magistradas, magistrados, juezas y jueces estatales	5,025	3.16	Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023, INEGI
Ámbito federal	2023	Guardia Nacional		126,208	79.25	Censo Nacional de Seguridad Pública Federal 2024
	2022	Personas peritas de la Fiscalía General de la República		1,509	0.95	Servicios periciales 2023, INEGI
	2022	Magistradas, magistrados, juezas y jueces del Poder Judicial de la Federación (CJF)	Magistradas y magistrados federales	1,647	1.03	Censo Nacional de Impartición de la Justicia 2023, INEGI
	2022	Personal adscrito al Instituto Federal de Defensoría Pública	Personas defensoras públicas (IFDP)	872	0.55	Censo Nacional de Impartición de la Justicia 2023, INEGI
Personas asesoras jurídicas (IFDP)			344	0.22		

^A La tasa se calculó dividiendo la cantidad de personal entre la cantidad de habitantes multiplicado por mil. La información poblacional se obtuvo hasta la mitad de 2023.

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Bases de datos de la Conciliación Demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070”, 2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/bases-de-datos-de-la-conciliacion-demografica-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-2020-a-2070?idiom=es>.

En conjunto, todos estos obstáculos desincentivan a las personas a presentar denuncias y, por lo tanto, a emprender procesos de investigación y enjuiciamiento, pero cuando pese a ellos las personas deciden involucrarse en el sistema de justicia, también se enfrentan a barreras diferenciadas que minan las posibilidades para acceder a mecanismos de sanción y de reparación del daño.

II. Problemas en la investigación de los delitos

Cuando las personas denuncian un delito y las fiscalías respectivas inician una carpeta de investigación, se abre una nueva etapa en el proceso en la que las personas, víctimas y familiares se enfrentan también a diversas barreras y obstáculos considerables que limitan su acceso a la justicia.

1. Falta de empatía y de perspectivas diferenciadas a favor de grupos y personas

Cuando las víctimas de algún delito denuncian ante alguna fiscalía es común que no reciban un trato adecuado y acorde con sus necesidades e identidad. Esto se traduce en que constantemente las víctimas y sus familiares resientan actos discriminatorios y violencia simbólica que contribuyen a desincentivar que sigan adelante con el proceso. Esta situación suele hacerse más notable en casos de violencia contra las mujeres, en los cuales las autoridades suelen no incorporar perspectivas diferenciadas como la perspectiva de género, intercultural, infancia, discapacidad, entre otras y, por lo tanto, suelen reproducir estereotipos que no sólo contaminan los procesos de investigación, sino que también afectan la estima y dignidad de quienes denuncian. Un ejemplo de esto lo ha resaltado el Comité CEDAW en un caso respecto de nuestro país en el que documentó problemas importantes para que las fiscalías comprendan y apliquen el concepto de violencia de género a partir de la Convención CEDAW, así como para adelantar investigaciones que tomen en consideración el contexto particular de las mujeres, pero también el contexto general en donde se producen las violaciones a sus derechos.²³²

La falta de incorporación de una perspectiva diferenciada también produce criminalización. Esto ocurre particularmente en casos de desapariciones forzadas cometidas en contra de personas jóvenes en los que es común que las autoridades insinúen de manera reiterada a las familias buscadoras que la desaparición de sus

²³² Comité CEDAW, *Dictamen del Comité en virtud del artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación*, núm. 153/2020, 24 de octubre de 2022, párr. 7.9.

seres queridos fue producto de su relación con grupos del crimen organizado sin haber adelantado una investigación imparcial. Sobre este punto, el Comité contra las Desapariciones Forzadas ha identificado, además de la limitada capacidad de investigación, que las fiscalías del país suelen dar seguimiento a hipótesis de investigación basadas en prejuicios y estereotipos sobre las personas desaparecidas, lo que suele derivar en que las autoridades no inicien las investigaciones y procesos de búsqueda con la debida celeridad inmediatamente tras haber recibido información acerca de una posible desaparición forzada.²³³

La falta de enfoques diferenciados en los procesos de investigación también afecta a grupos históricamente discriminados, como las personas y comunidades indígenas, quienes suelen enfrentarse a tratos inequitativos y estigmatizantes al denunciar algún delito o abuso de poder. Por ejemplo, en una de las actividades de escucha organizadas por la Suprema Corte en el marco del Programa de Justicia Penal y Género, una de las mujeres participantes expresó que es común que las autoridades no transcriban el testimonio de las mujeres, sino que nada más las “escuchan” y sólo después colocan en el acta lo que las autoridades recuerdan que dijeron o lo que consideraron relevante. Este tipo de prácticas reproduce un sesgo racista asociado con la desconfianza que tienen las personas en las autoridades, así como con la falta de incorporación de una perspectiva intercultural adecuada dentro del sistema de justicia, aspectos que en nuestro país han sido documentos por el Comité contra la Discriminación Racial.²³⁴

Sobre este punto, por ejemplo, parte de las manifestaciones de racismo y discriminación racial en las prácticas de seguridad e investigación se identifican en los actos de perfilamiento racial hacia las personas indígenas y afromexicanas, los cuales son detonados por la apariencia física, la forma de hablar, la tonalidad de

²³³ Comité contra las Desapariciones Forzadas, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1*, de la Convención, 5 de marzo de 2015. Véase también Comité contra las Desapariciones Forzadas, *Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4*, de la Convención, 12 de octubre de 2023.

²³⁴ Comité contra la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22 a 24 combinados de México*, 24 de junio de 2024.

piel, entre otras características. Es común que, bajo un criterio subjetivo y una lectura racial de sus cuerpos, elementos de seguridad pública y migración detienen de manera arbitraria a las personas con cierta condición étnica por considerarlas “sospechosas de un delito” o “extranjeras” mientras están en territorio nacional. Dichos actos son frecuentes tanto en espacios públicos, como en centros de control migratorio y lugares de tránsito y llegada como carreteras y aeropuertos, tal como lo ha documentado esta Suprema Corte en casos como el resuelto en el Amparo en Revisión 702/2018.

2. Falta de capacidad para desarrollar y seguir líneas de investigación bajo un enfoque de debida diligencia

La incorporación de prejuicios y visiones estigmatizadas sobre las personas, así como los problemas estructurales y de recursos que impactan a las fiscalías afectan los procesos de investigación y reducen la posibilidad de que las autoridades sigan líneas de investigación que permitan llegar a la verdad de los hechos y a la sanción de las personas responsables.²³⁵ Esta situación se refleja particularmente en casos de feminicidio, detenciones arbitrarias, secuestro y desaparición en los que las víctimas y sus abogados suelen tener que pagar investigaciones privadas ante la falta de debida diligencia de las fiscalías, las cuales después no pueden ser consideradas en juicio.

Esta situación ha sido analizada por el Comité contra la Desaparición Forzada en el caso *Mendoza Berraspe vs. México*, en el que identificó que la fiscalía estatal encargada de investigar su desaparición inició las diligencias de investigación casi un año y medio después de que fuese presentada la denuncia; que los testimonios de los testigos presenciales fueron recabados entre uno y dos años después de presentada la denuncia; que las declaraciones de los agentes estatales que integraban las patrullas presuntamente implicadas fueron recabadas casi dos y tres años después de presentada la denuncia y, en particular, que la Fiscalía General de

²³⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe sobre el cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales, y Pronunciamientos de la CNDH 2001-2007*, tomo IX. Procuración y Administración de Justicia, Volumen General, p. 73.

la República adoptó el primer plan de investigación basado en un móvil de desaparición forzada hasta seis años después de presentada la denuncia.²³⁶ El mismo Comité contra la Desaparición Forzada ha identificado que en México existe un fenómeno de fragmentación de las investigaciones que genera una tipificación fragmentada de los hechos, los cuales no suelen ser investigados a través de procesos en campo y a través de medios de prueba basados en conocimientos y desarrollos científicos.²³⁷

Sobre este aspecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha recordado a nuestro país la importancia de que todo plan que tenga como propósito investigar violaciones a derechos humanos considere las distintas líneas de investigación que resultan más adecuadas para determinar la responsabilidad por los hechos ocurridos, así como una lista detallada de las diligencias —y de sus condiciones de viabilidad— más oportunas para asegurar el objetivo perseguido. Asimismo, la CIDH ha recalcado la relevancia de que las fiscalías consideren dentro de dichas líneas de investigación el carácter particularmente grave de las violaciones cometidas, así como la manera y el contexto en el que fueron cometidas. A juicio de la Comisión, tratándose de graves violaciones a derechos humanos, las investigaciones desplegadas por las fiscalías deben perseguir como uno de sus objetivos principales demostrar los contextos estructurales en los que ocurrieron dichas violaciones, las condiciones sistemáticas que propiciaron o permitieron su realización, así como las estrategias coordinadas de mando surgidas entre los actores involucrados, sobre todo cuando se trate de la posible participación de agentes del Estado.²³⁸

²³⁶ Comité contra la Desaparición Forzada, *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 31 de la Convención*, respecto de la comunicación núm. 4/2021.

²³⁷ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención*, 12 de octubre de 2023, párr. 11 inciso c).

²³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha de Seguimiento del Informe N° 51/16, Caso 11.564, Gilberto Jiménez Hernández “La Grandeza” (México)*, Informe Anual 2020, capítulo II, 2020, párr. 14.

Sobre este punto, la Suprema Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse y contribuir con el desarrollo de estándares orientados a garantizar investigaciones adecuadas y respetuosas de los derechos humanos de las partes involucradas en un proceso. Por ejemplo, puede destacarse la resolución del amparo en revisión 554/2013 que aborda el feminicidio de una mujer en el Estado de México. En el caso, tras no haber cumplido con su deber de investigar con la debida diligencia, la Fiscalía del Estado de México concluyó que la muerte había sido consecuencia de un suicidio. Inconforme con dicha conclusión, la madre de la víctima directa acudió a diferentes instancias con el objetivo de recibir una respuesta; sin embargo, no tuvo éxito. En última instancia el caso fue resuelto por la Primera Sala de la Corte que ordenó a la Fiscalía local realizar una investigación con base en pautas claras y a partir de un enfoque de género. Con ello, la Corte ordenó la reapertura del caso y, en consecuencia, se logró acreditar la responsabilidad de la pareja sentimental de la víctima, quien ahora cumple su pena de prisión.

3. Problemas asociados con los servicios forenses

La falta de desarrollo de investigaciones adecuadas basadas en las condiciones y necesidades particulares de las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos se relaciona también con la insuficiencia e inaccesibilidad de servicios forenses que apoyen las investigaciones. De acuerdo con datos reportados por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y retomados por el Comité contra las Desapariciones Forzadas,²³⁹ México experimenta una crisis forense marcada por la existencia de más de 52,000 cuerpos sin identificar. Estimaciones sociales señalan que el país requeriría aproximadamente 120 años para identificar los restos humanos, sin contar los cuerpos que se van sumando cada día.

Esta crisis forense se alimenta también de la inacción estatal asociada con la falta de adopción de marcos normativos necesarios para hacer frente a la problemática, así como a la falta de diseño e implementación de una política pública de

²³⁹ Comité contra las Desapariciones Forzadas, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1), 12 de abril de 2022, párr. 28.

identificación humana. Pese a ser un mandato derivado de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y a que organismos internacionales han señalado su relevancia para el tema, las autoridades administrativas no han asegurado su adecuada implementación. Por ejemplo, aun cuando la Fiscalía General de la República anunció la puesta en marcha del Registro Nacional de Personas Desaparecidas No Identificadas y No Reclamadas, a pocos meses del inicio de su operación, organizaciones sociales denunciaron que su funcionamiento no era el adecuado. En respuesta, el Estado mexicano, a través de la Fiscalía General de la República, reconoció ante el Comité de Desapariciones Forzadas que dicho registro no estará listo sino hasta el año 2025 o 2026.

Una situación similar ocurre con el Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas. Pese a que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas establece la obligación a cargo de las autoridades de poner en marcha y alimentar dicho registro, lo cierto es que, hasta la fecha, las autoridades administrativas han sido omisas en atender dicha obligación. Si bien la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas creó en 2020 el Módulo de Fosas Comunes, una base de datos en la que se concentra y homologa información que poseen los panteones sobre cuerpos y restos inhumados en fosas comunes, dicha institución ha sido enfática en señalar que tal registro constituye una iniciativa propia que no puede ser considerada como equivalente al Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas que ordena la propia Ley General.

Esta situación ha sido también abordada tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como por el relator especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. En su Informe de país sobre México de 2015, la Comisión Interamericana identificó que el ámbito forense muestra deficiencias que dificultan tanto la búsqueda de víctimas de graves violaciones a derechos humanos, como los eventuales procesos penales orientados a su sanción y reparación. Señaló que en la práctica las autoridades forenses no siempre se encargan —como deberían— de realizar el levantamiento de cadáveres, lo que frecuentemente resulta en la pérdida de pruebas claves para la investigación

y el eventual proceso judicial.²⁴⁰ Por su parte, el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales ha reportado que la coordinación entre los servicios forenses de los estados es insuficiente, pues existe una gran disparidad de capacidades técnicas y presupuestales entre las distintas instituciones forenses del país que deriva en una falta de capacidad para realizar análisis correctos por parte de personas expertas forenses. De igual forma, el relator ha señalado que en nuestro país los servicios forenses estatales no son suficientemente independientes y que la independencia es esencial para la efectividad de los procesos de investigación y enjuiciamiento y, por ende, de la rendición de cuentas.²⁴¹

La crisis forense en nuestro país se materializa en diversas problemáticas. Por ejemplo, en la investigación de homicidios dolosos se ha identificado un problema recurrente que consiste en la omisión por parte de las fiscalías de solicitar todas las diligencias periciales necesarias durante las primeras setenta y dos horas. Esta falta de exhaustividad durante las primeras horas deja importantes lagunas en las investigaciones. Incluso cuando las diligencias periciales son incluidas, a menudo no se completan de manera adecuada, lo que compromete la integridad de la investigación y la posibilidad de resolver los casos con eficacia.

Además, la falta de coordinación efectiva entre los servicios periciales y otros actores clave, como la Policía de Investigación y el Ministerio Público, surge como un obstáculo significativo que resulta en un mal aprovechamiento de los indicios encontrados en la escena del crimen. Esta falta de sinergia entre las entidades encargadas de la investigación reduce considerablemente la eficacia y la eficiencia del proceso y afecta negativamente los resultados de las investigaciones penales. Otro problema crítico es la insuficiente capacitación especializada en técnicas y procedimientos periciales. La falta de formación adecuada puede afectar la calidad del trabajo realizado en la escena del crimen, lo que a su vez compromete la

²⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de los Derechos Humanos en México, 2015*, párr. 134.

²⁴¹ Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarios o Arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, 28 de abril de 2014, párrs. 47 y 55.

integridad de las pruebas recopiladas. Esta situación se agrava por la inexistencia de un servicio profesional de carrera para los peritos, lo que impacta la continuidad y la calidad del servicio pericial, dificultando la consolidación de un cuerpo técnico competente y comprometido.

Finalmente, la colaboración formal entre los servicios periciales, la Policía de Investigación y otras instituciones relevantes no siempre está bien establecida, lo que limita la efectividad en la recolección y análisis de pruebas. Esta falta de estructura formal para la cooperación interinstitucional resulta en esfuerzos fragmentados, que a menudo no logran integrar y aprovechar toda la información disponible para llevar a cabo investigaciones más sólidas y concluyentes.

4. Demora en las investigaciones

Tanto en los distintos foros organizados alrededor del Encuentro Nacional por una Agenda de Seguridad y Justicia, así como en las diferentes actividades derivadas del Programa de Justicia Penal y Género, la Corte pudo recabar información sobre la percepción que las personas tienen respecto del tiempo que tarda el desarrollo de las investigaciones en las distintas fiscalías del país. Con base en dicha información, es posible sostener que entre las víctimas y personas usuarias del sistema de justicia existe una percepción generalizada sobre la lentitud de la justicia, en especial durante las etapas de investigación. Por ejemplo, entre las personas participantes fue común la expresión de que las autoridades tardan en tomar una denuncia, en girar órdenes de aprehensión, en realizar las debidas diligencias y, ya en el proceso judicial, en asignar y celebrar audiencias. Esta percepción negativa sobre la lentitud en la justicia alimenta la desconfianza en las autoridades, pues se percibe, por un lado, que dichas autoridades no van a realizar su trabajo de la forma adecuada y, por el otro, que resulta estéril promover y adelantar acciones legales frente a este panorama.

Tratándose de casos de desaparición, por ejemplo, la falta de celeridad de los procesos de investigación también obstaculiza el acceso a la justicia de las familias buscadoras en tanto que se traduce en la imposibilidad de dar con el paradero de

sus seres queridos. Como ejemplo de lo anterior, destaca el comentario de una madre buscadora que señaló que hasta dos meses después de presentada la denuncia por la desaparición de su hijo las autoridades le informaron sobre el amparo buscador y su utilidad, lo que, a su juicio, disminuyó considerablemente la posibilidad de dar con su paradero. También resalta el dicho de otra madre que indicó que las autoridades les piden que una vez que presentan la denuncia sólo esperen respuestas de las autoridades, lo que, como señaló, en la mayoría de los supuestos nunca sucede. Las participantes adjudicaron la lentitud en los procesos a la carga de trabajo de ministerios, fiscalías y los órganos jurisdiccionales. También parte de los retrasos lo explican por la falta de coordinación, comunicación y vinculación entre las diferentes instituciones, sobre todo entre fiscalías y poderes judiciales.

Sobre este punto, el Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU señaló que las víctimas que entrevistó durante su última visita a México compartieron sus preocupaciones y frustraciones por dilaciones injustificables en la ejecución de diligencias. Denunciaron que algunas autoridades siguen exigiendo que hayan pasado 72 horas después de una desaparición para recibir una denuncia, impidiendo así que se busque a la persona desaparecida de forma inmediata. El Comité reportó que las víctimas aportaron múltiples pruebas de inacción en los procesos de búsqueda e investigación relacionados con sus casos, independientemente de que fueran antiguos o recientes. De acuerdo con el Comité, estas prácticas redundan en la impunidad de los perpetradores y hacen recaer indebidamente en los familiares la carga de buscar e investigar reuniendo pruebas, ubicando testigos y asumiendo el registro y exhumación de las fosas comunes y otros lugares de enterramiento clandestino.

III. Problemas en la acusación de personas presuntamente responsables

Una vez que las personas denuncian la comisión de algún delito o violación a derechos humanos y que las fiscalías inician carpetas de investigación a fin de esclarecer los hechos e identificar a las personas presuntamente responsables, corresponde a las mismas fiscalías presentar una acusación ante la autoridad

judicial a fin de que, con base en pruebas suficientes y obtenidas de manera legal, las y los jueces puedan decidir el establecimiento de una sanción y reparación a las víctimas. Sin embargo, como sucede en algunas otras etapas de los procesos legales, durante la acusación surgen problemas y obstáculos que limitan el acceso a la justicia de las personas, así como los procesos de sanción y reparación de las violencias.

1. Falta de capacitación por parte de las fiscalías para avanzar procesos de acusación penal

Una problemática común que surge en el marco de la formulación de acusaciones por parte de las fiscalías es la incapacidad que presentan para desarrollar y formular adecuadas teorías de caso que permitan sustentar la acusación ante la autoridad judicial. Una teoría de caso consiste en el planteamiento que las fiscalías presentan ante el juez y que debe contener una descripción de los hechos ocurridos, la justificación de por qué esos hechos constituyen una conducta ilícita y cómo las pruebas obtenidas demuestran que la persona acusada es la que cometió esa conducta.

La formulación de una adecuada teoría de caso es central para el éxito del proceso judicial porque a partir de ella la autoridad judicial deberá tomar una decisión sobre la sanción de la conducta imputada por la fiscalía. Así, el principal problema en la formulación de acusaciones por parte de las fiscalías se centra tanto en la formulación de líneas sólidas de investigación, como en la recopilación y presentación de pruebas. Estas deficiencias pueden presentarse desde los primeros momentos de la investigación, lo que incluye la detención de la persona inculpada, de modo que si la autoridad policial o ministerial realizan la detención de manera ilegal o a través del incumplimiento de las reglas constitucionales la autoridad judicial no tendrá otra opción más que ordenar la libertad de la persona detenida. Así, cuando las fiscalías no direccionan de manera adecuada las investigaciones criminales que realizan, la acusación no podrá sostenerse ante la autoridad judicial.

La falta de capacidad para formular teorías de investigación surge también como un incentivo perverso para el despliegue de violencias y violaciones graves como las detenciones arbitrarias y la tortura orientadas al despliegue de la práctica conocida como fabricación de culpables. Esta práctica, lejos de comunicar un mensaje de efectividad, mina y erosiona la confianza pública en las instituciones de justicia, pues reproduce la idea de que las investigaciones resultan innecesarias y que las autoridades del sistema actúan de manera arbitraria. Frente a este tipo de prácticas, las autoridades judiciales están obligadas a revisar **de manera minuciosa los elementos que el Ministerio Público o las fiscalías aportan** cuando se acusa a alguna persona.

Frente a esta situación, el relator especial sobre la tortura ha recomendado a las autoridades de justicia mexicana que excluyan de oficio cualquier prueba o declaración respecto de la cual existan razones para creer que ha sido obtenida bajo tortura o malos tratos o en violación de garantías fundamentales, e iniciar las investigaciones correspondientes. También ha recordado que son las propias autoridades del Estado quienes tienen la obligación de probar que las pruebas en un proceso penal no fueron obtenidas bajo tortura, así como garantizar que las pruebas ilícitas se excluyan desde las primeras etapas del proceso y no en el dictado de la sentencia.

2. Falta de enfoques diferenciados y ausencia de tratamiento adecuado para la generación de pruebas en el proceso

En el marco de un proceso penal, las víctimas de algún delito o violación a derechos humanos suelen participar directamente, al menos, en dos momentos distintos. Primero ante la Fiscalía o Ministerio Público al denunciar un delito y, la segunda, durante la etapa de juicio oral, una vez que la carpeta de investigación se presenta ante una autoridad judicial para que determine la probable responsabilidad de las personas imputadas y la sanción por las conductas denunciadas. Entre cada uno de esos momentos suele transcurrir una cantidad considerable de tiempo derivado de los obstáculos identificados en las secciones anteriores; por ejemplo, en algunas ocasiones la participación de las víctimas en la etapa de juicio oral ocurre dos o tres

años después de que se interpuso la denuncia, lo que se traduce en un reto para ciertas víctimas.

El transcurso del tiempo entre un momento y otro impacta en especial el acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes víctimas directas o indirectas del delito y de violaciones a derechos humanos pues la distancia temporal se convierte en un reto ante la construcción de habilidades memorísticas de las infancias, lo que a su vez se traduce en la pérdida de evidencia que después puede ser utilizada en juicio. Para explicarlo de mejor manera, tratándose de la participación infantil en procesos de infancia, el paso del tiempo asociado con el propio proceso del desarrollo psicológico infantil implica que las y los niños no puedan recordar y expresar de manera clara los hechos y experiencias que vivieron derivado del delito o de la violación a derechos humanos. Cuando esto sucede, es común que las fiscalías y los órganos jurisdiccionales se vean impedidos de presentar el testimonio como un elemento de prueba dentro del proceso, en virtud de que lo expresado ya no refleja con claridad los hechos ocurridos o denunciados. Ello, además de anular la participación infantil en el proceso, impacta de manera negativa en los procedimientos de impartición de justicia.

Frente a dicha problemática, integrantes de organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia señalaron en una de las actividades organizadas por la SCJN la importancia de incorporar en los procesos judiciales la utilización de la prueba anticipada. Sostuvieron que aun cuando su utilización no está reconocida expresamente en el Código Nacional de Procedimientos Penales para casos de niñas, niños y adolescentes o en delitos de alto impacto, resultaría conveniente aplicarla, siempre y cuando también se atienda la falta de especialización de las autoridades. Ello, toda vez que otra de las problemáticas identificadas es que el personal de las fiscalías no cuenta con las habilidades necesarias para efectuar la entrevista investigativa de una niña o adolescente en el proceso, sino que se requiere de la intervención de otras personas especialistas en disciplinas como la psicología para que el proceso proteja y brinde un mensaje de autocuidado hacia estas poblaciones.

3. Actos de corrupción que afectan o condicionan el desarrollo de las investigaciones o la acusación de las personas presuntamente responsables

En el marco de la acusación en los procesos penales, es común la ocurrencia de prácticas de corrupción entre agentes ministeriales o de las fiscalías que, por un lado, mantienen lazos con grupos criminales o de la delincuencia organizada y que, por el otro, condicionan el avance de las investigaciones o la formulación de acusaciones a que las víctimas del delito o de violaciones graves a derechos humanos entreguen alguna suma de dinero. La existencia de prácticas de corrupción en el marco de los procesos de investigación y acusación criminal tiene un efecto destructivo en las instituciones estatales y en la capacidad de los Estados para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, especialmente de aquellas personas y grupos en situación de vulnerabilidad y marginación.²⁴²

Frente a ello, y tratándose específicamente del caso de México, la relatora especial sobre independencia judicial ha expresado que la corrupción en nuestro país es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia. Con base en el análisis realizado a la situación nacional, la relatora ha resaltado que aunque el gobierno ha intentado abordar este problema mediante la introducción de controles de confianza y de un registro patrimonial para funcionarios policiales, agentes del Ministerio Público y órganos de impartición de justicia, estas medidas no parecen haber sido suficientes para erradicar este fenómeno que afecta de manera estructural al sistema de justicia. La relatora también ha expresado su preocupación con el hecho de que estos actos de corrupción en el desarrollo e impulso de investigaciones criminales ocurre de manera preponderante en los niveles

²⁴² Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Corrupción y Derechos Humanos. El ACNUDH y la buena gobernanza. Disponible en: «<https://www.ohchr.org/es/good-governance/corruption-and-human-rights#:~:text=La%20corrupci%C3%B3n%20tiene%20un%20efecto,situaci%C3%B3n%20de%20vulnerabilidad%20y%20marginaci%C3%B3n>».

municipales y estatales en donde se concentra la mayor parte de las investigaciones criminales del país.²⁴³

Un ejemplo de esta situación fue referido por madres víctimas indirectas de feminicidio a lo largo de las Jornadas de Escucha implementadas por la SCJN en diversas ciudades del país. Al respecto, una de las madres denunció como una práctica común que la fiscalía las aborda para solicitarles dinero a cambio de realizar actuaciones en el proceso. Señaló que, en caso de negarse, las autoridades se acercan a las personas acusadas de cometer el delito para ofrecerles silencio sobre su paradero a cambio de pagos mensuales. Esta conducta, según los testimonios recogidos, parece ser una práctica frecuente que socava la confianza en la institución y compromete los principios fundamentales de la justicia. Algunas otras víctimas indirectas de este delito señalaron también la participación de servidores públicos, abogados y fiscales en esta cultura de impunidad, y subrayaron que algunos de ellos están vinculados familiarmente a los perpetradores. En una experiencia compartida, otra madre reveló que a pesar de contar con pruebas contundentes contra el responsable de la muerte de su hija éste logró evadir la investigación gracias a su capacidad económica para sobornar a las autoridades.

La corrupción en esta etapa de los procesos criminales surge como un elemento esencial para el desarrollo de escenarios de impunidad frente a violencias y graves violaciones a derechos humanos. Tanto organizaciones civiles como organismos internacionales han documentado esquemas de encubrimiento de integrantes de las fuerzas armadas y policiales en casos como los de Tlatlaya y el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. Por ejemplo, respecto de este último caso, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que durante su operación en México enfrentó barreras

²⁴³ Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y Abogados, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misión a México, 18 de abril de 2011, párrs. 54-56.

estructurales en la investigación ya que las autoridades militares no proporcionaron información importante para esclarecer las circunstancias de la desaparición.²⁴⁴

Frente a este delicado escenario, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha recomendado a nuestro país garantizar el profesionalismo e independencia de los órganos públicos locales y federales e investigar a fondo cualquier acto de presión política y corrupción, y separar a los servidores públicos de sus funciones en caso de ser encontrados culpables.²⁴⁵ De igual forma, el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha recomendado al gobierno mexicano que investigue seria y diligentemente los actos, incluyendo la relación de agentes estatales con las estructuras criminales y delitos como la corrupción y la impunidad, y que adopte sanciones proporcionales a la gravedad del delito cometido.²⁴⁶

B. Problemas durante el desarrollo del proceso judicial

En nuestro país, el desarrollo de un proceso judicial enfrenta diversos problemas que comprometen su efectividad y justicia. La tramitación de los diversos juicios a menudo se ve afectada por la falta de independencia judicial y por el despliegue de amenazas en contra de juezas y jueces, lo que puede llevar a decisiones influenciadas por intereses políticos o económicos. Además, la falta de cumplimiento de sentencias judiciales agrava la situación, pues incluso cuando se emite un fallo favorable su ejecución no siempre se garantiza, dejando a los ciudadanos en una posición de vulnerabilidad. Estos problemas no sólo minan la

²⁴⁴ GIEI, *Informe Ayotzinapa VI, Hallazgos, avances, obstáculos y pendientes*, México, julio 2023. Disponible en: «https://comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/pdf/Informe_Ayotzinapa_VI.pdf», pp. 181 a 192.

²⁴⁵ *Recomendaciones para México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*, recomendación 8, pág. 11.

²⁴⁶ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*, 27 de septiembre de 2017, párr. 34.a.

confianza en el sistema judicial, sino que también perpetúan la impunidad y la desigualdad en el acceso a la justicia.

I. Problemas a lo largo del proceso judicial

1. Entendimiento diferenciado sobre ciertas figuras procesales que impactan en el acceso a la justicia

Pese a la demora que suelen presentar los casos en la etapa de investigación, una vez que se presentan ante las autoridades judiciales suelen surgir algunos obstáculos asociados con el entendimiento y práctica particular de ciertas figuras procesales que impactan en el acceso a la justicia de víctimas del delito y de otras violencias. De esta forma, resulta paradójico que después del largo tiempo que lleva realizar una investigación criminal, cuando las fiscalías o ministerios públicos presentan un caso ante la autoridad judicial suelen surgir presiones para que las familias y víctimas indirectas recurran a figuras como las del juicio abreviado para acelerar la obtención de una sentencia.

Esta situación fue expresada principalmente por víctimas indirectas de feminicidio a lo largo de las Jornadas de Escucha implementadas en el marco del Programa de Justicia Penal y Género de la Corte. Señalaron que una vez identificado el presunto responsable las fiscalías les presionan para que acepten dichos procedimientos sin recibir la información necesaria para comprender sus implicaciones. Denunciaron que como parte de la presión personal de las fiscalías les dicen que no van a recuperar a sus hijas y que ahora lo que pueden lograr es la reparación económica. También es una percepción compartida que las personas suelen aceptar este tipo de modalidades del proceso porque con ello evitan de alguna manera prolongar el caso durante mucho tiempo y consecuentemente sienten que evitan la revictimización. En general, las asistentes perciben que las personas defensoras y el Ministerio Público ofrecen los juicios abreviados porque así pueden emitir más sentencias y por tanto demostrar, en relación con temas estadísticos, un nivel de eficiencia superior.

De acuerdo con información de organizaciones de la sociedad civil, el uso discrecional por parte de las fiscalías de las solicitudes de aplicación de la figura del juicio abreviado no sólo ha tenido impactos en la saturación de las prisiones en el país, sino que también ha fomentado prácticas de extorsión y corrupción que afectan principalmente a las víctimas y sus familias. El abuso de la facultad discrecional de las fiscalías de decidir si otorga o no la posibilidad de activar dicho mecanismo en un proceso legal ha derivado en que sólo aquellas personas que puedan pagar el precio fijado por las propias fiscalías puedan beneficiarse de esta figura, así como de la reducción de la pena.²⁴⁷

2. Falta de independencia judicial y presiones indebidas sobre juezas y jueces

La falta de independencia en el ejercicio de la labor jurisdiccional también genera obstáculos para el aseguramiento de la justicia en nuestro país. Un poder judicial autónomo, profesional e independiente de las influencias políticas es esencial para garantizar la justicia y combatir la impunidad. Sin embargo, la CIDH ha recibido informes que indican que los jueces y otros operadores de justicia en México no cuentan con la independencia necesaria para desempeñar su labor de manera adecuada, lo que agrava los problemas en la impartición de justicia y perpetúa la impunidad.²⁴⁸ Al respecto, el entonces relator especial sobre independencia judicial identificó que en nuestro país muchos de los órganos judiciales de las entidades federativas no son considerados como independientes. El relator expresó su extrañamiento con que, en algunos casos, el mandato de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados tenga una duración de seis años y que coincida con el mandato de la gubernatura en turno. También cuestionó que, aun cuando sea de forma extraoficial, las y los gobernadores sigan nombrando a quien presida los tribunales superiores de justicia. A juicio del relator, tales

²⁴⁷ Utrera Dimas, Alfredo Alexander, *El procedimiento abreviado como la gallina de los huevos de azufre*. Disponible en: <https://asilegal.org.mx/la-corrupcion-convirtio-la-politica-criminal-mas-usada-en-juicios-orales-en-un-negocio/>.

²⁴⁸ ONU, Comité contra la Desaparición Forzada, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, 12 de abril de 2022, párr. 491.

cuestiones parten de la percepción de que los tribunales locales se encuentran subordinados al titular del Poder Ejecutivo del estado.²⁴⁹

La falta de independencia judicial no se relaciona exclusivamente con la injerencia de otros poderes estatales en la función jurisdiccional, sino también con las presiones que suelen recibir por parte de actores no institucionales como los grupos del crimen organizado. En México, de acuerdo con la relatora sobre independencia judicial, en muchas ocasiones las juezas y los jueces no pueden actuar con libertad y de manera plenamente independiente y autónoma, pues son sometidos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas. Además, la relatora ha señalado que el crimen organizado busca infiltrarse en interferir de manera creciente en las instituciones de justicia a través de la corrupción y de amenazas. Por ello, ha señalado que únicamente el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho, así como la lucha efectiva contra la violencia, únicamente serán posibles si el sistema de justicia en su conjunto es sólido e independiente y se encuentra debidamente protegido de amenazas, presiones e interferencias externas.²⁵⁰ Aun con ello, la Comisión Interamericana ha señalado que los problemas vinculados a la protección de la integridad personal de funcionarios judiciales, testigos y víctimas que participan en los procesos penales no puede derivar en el establecimiento de jurisdicciones especiales para el juzgamiento de ciertos delitos o a imponer medidas como la de “jueces sin rostro”, pues ello puede significar la restricción al pleno goce de garantías como la igualdad ante la ley y los tribunales, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa.²⁵¹

²⁴⁹ Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia, la impunidad, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, 24 de enero de 2002, párr. 67.

²⁵⁰ ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrado y Abogados, Misión a México*, 18 de abril de 2011, párr. 51.

²⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de Seguimiento del Cumplimiento con las Recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, 199, párrs. 50-51.

II. Problemas en el dictado y cumplimiento de las sentencias

I. Falta de perspectiva diferenciada y accesibilidad en las sentencias

El acceso a la justicia no sólo depende de la posibilidad de iniciar y participar en un proceso judicial, sino también de comprender lo que ocurre dentro de ese proceso y las implicaciones que genera. En este sentido, una de las mayores barreras que enfrentan las personas es el lenguaje que utilizan los tribunales al momento de resolver los conflictos legales, especialmente en las sentencias. Cuando una persona no entiende lo que las y los jueces comunican, surge una barrera que limita el ejercicio de los derechos. Si las personas no logran comprender los términos, los razonamientos o las decisiones, tampoco pueden comprender si las autoridades han respetado o no sus derechos.

Este problema se relaciona con el hecho de que el lenguaje legal es muchas veces un lenguaje técnico y lleno de formalismos que resulta confuso para quienes no tienen formación jurídica. El uso excesivo de términos especializados impide que las personas se vinculen a sus propios casos y crea una distancia entre el poder judicial y quienes buscan justicia. Esta barrera lingüística no sólo limita el acceso a la justicia individual, sino que también impide la socialización de los derechos. Las decisiones judiciales deben servir para educar y sensibilizar a la sociedad sobre sus derechos y responsabilidades, pero cuando se presentan en un lenguaje inaccesible esa posibilidad se desvanece.

Otro problema relacionado con esta cuestión es que las sentencias suelen no incorporar un enfoque diferenciado en atención a las características de las víctimas y suelen también reproducir estereotipos de género o étnicos. Estos estereotipos impactan de manera especial en grupos históricamente marginados, como las mujeres, las personas LGTBTTIQ+ o las personas con discapacidad. Cuando las sentencias reproducen prejuicios, ya sea a través de estereotipos o de interpretaciones restrictivas de los derechos, se debilita la confianza en el sistema judicial, se afecta la garantía de los derechos y se puede llegar a lesionar de manera importante la dignidad de las personas y grupos.

Al respecto, una de las participantes en las Jornadas de Escucha expuso un caso en el cual, pese a haber manifestado y haber ofrecido pruebas al respecto, el juez de distrito se negó a reconocer a las personas quejasas como representantes de la comunidad y, en su lugar, las tuvo presentadas en juicio únicamente en su carácter de personas físicas. De acuerdo con las participantes, esta situación es particularmente grave porque, a pesar de ser una cuestión de fondo, el reconocimiento de la personalidad es un elemento que impacta de manera importante en todo el desarrollo y resolución del proceso. La falta de reconocimiento del carácter de representantes de la comunidad cuestiona la existencia misma de la comunidad y la autoadscripción de sus integrantes, lo que representa un claro ejemplo de la resistencia institucional a incorporar enfoques diferenciados.

2. Falta de efectividad y accesibilidad del juicio de amparo

A pesar de que el juicio de amparo es uno de los elementos principales del constitucionalismo mexicano y el mecanismo por excelencia para limitar el ejercicio abusivo del poder y, con ello, asegurar el goce y ejercicio de los derechos, lo cierto es que en su implementación y práctica cotidiana presenta algunas limitaciones que interfieren con el acceso a la justicia de las personas. Uno de los aspectos que suelen limitar la efectividad del amparo se relaciona con su inaccesibilidad. En ocasiones, la tramitación de un juicio de amparo puede resultar complicado y poco accesible para personas y grupos en situación de desigualdad. Otro factor se relaciona con el tiempo prolongado que puede llevar obtener una resolución de amparo en virtud tanto de la carga laboral de los juzgados y tribunales federales, como del uso instrumental que litigantes y practicantes del derecho suelen hacer de este mecanismo para dilatar los procesos judiciales. Aun con ello, la imposibilidad de este mecanismo para abordar ciertos fenómenos asociados a las violencias y para ordenar medidas de reparación integral frente a violaciones a derechos humanos es una de las principales barreras que limitan la efectividad del juicio de amparo.

Por ejemplo, tratándose de casos de desaparición forzada, la Comisión Interamericana ha sostenido que muy pocos jueces aplican el *habeas corpus* o “amparo buscador”, previsto en la Constitución y la Ley de Amparo de 2013, que los faculta para ordenar a otra autoridad a dar información y presentar a la persona en su poder o trasladarse a los lugares donde presumiblemente se encontraría la víctima para recabar información de manera directa.²⁵² Sobre este punto, si bien diversos organismos internacionales han señalado que en nuestro país el amparo no suele ser aplicado de la mejor manera frente a casos de desaparición de personas, también ha habido pronunciamientos internacionales en el sentido de la importancia que guarda ampliar el reconocimiento del interés legítimo, de permitir el amparo colectivo y, en determinados supuestos, de otorgar efectos generales a las sentencias de amparo y fortalecer el carácter protector de esta figura de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales.²⁵³

3. Falta de cumplimiento de decisiones judiciales

El cumplimiento de las decisiones judiciales es un elemento crucial para el acceso efectivo a los derechos. Sin mecanismos que garanticen que lo resuelto por los jueces se traduzca en acciones concretas, el proceso judicial se convierte en un ejercicio vacío. Las personas afectadas pueden pasar años inmersas en litigios, sólo para encontrarse con que al final la sentencia que les favorece no se cumple. Esto no sólo socava la confianza en el sistema de justicia, sino que perpetúa la sensación de vulnerabilidad y desigualdad, particularmente entre los sectores más desprotegidos. Sobre este punto, el relator sobre independencia judicial ha externado su preocupación por el cumplimiento de las sentencias de los tribunales y ha resaltado que los órganos judiciales no están facultados para velar por el cumplimiento de sus resoluciones.²⁵⁴

²⁵² ONU, Comité contra la Desaparición Forzada, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención*, 12 de abril de 2022, párr. 59.

²⁵³ ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrado y Abogados, Misión a México, 18 de abril de 2011, p. 21.

²⁵⁴ Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Los derechos civiles y políticos, *op. cit.*, párr. 45.

La falta de cumplimiento no se debe exclusivamente a la inacción de las autoridades judiciales. Si bien es cierto que los jueces tienen la responsabilidad de velar por el respeto a sus decisiones, no existen marcos legislativos claros que faculten a las y los jueces a realizar medidas y acciones de seguimiento y cumplimiento de las decisiones que emiten. Tampoco existen regulaciones legales que incentiven el cumplimiento o sancionen el incumplimiento de las decisiones judiciales por parte de otras autoridades del Estado. De esta manera, en un estado de derecho las autoridades judiciales no pueden actuar en el vacío, sino que necesitan contar con el apoyo de un entramado institucional que funcione eficientemente para evitar que sus decisiones se conviertan sólo en buenas intenciones plasmadas en papel.

En esta tesitura, la formación y la cultura de las autoridades encargadas de ejecutar las sentencias también juegan un papel decisivo. Muchas veces las autoridades no comprenden o no valoran el impacto de las decisiones judiciales, viéndolas como simples formalidades en lugar de mandatos con valor normativo. Esta falta de entendimiento impide la aplicación efectiva de las resoluciones judiciales, afectando gravemente a quienes dependen de ellas para acceder a sus derechos. Cambiar esta mentalidad es un reto institucional que exige una formación profunda en el respeto a la justicia.

C. Propuestas

1. Fomentar la articulación de sistemas estadísticos confiables y de constante actualización. Para ello resulta necesario, por ejemplo, fortalecer los esquemas para la aplicación efectiva de los registros de detención por parte de todas las autoridades que realicen actividades de seguridad pública. Asimismo, asegurar la adecuada integración y actualización del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas con base en datos estadísticos confiables y verificables que permitan determinar claramente el número de víctimas que producen los fenómenos de violación a derechos humanos. Lo mismo sucede con otros registros como, por ejemplo, el Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro

Nacional de Fosas y el Registro Nacional de Personas fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, entre otros.

2. Asegurar la estandarización nacional de instrumentos de investigación. Es necesario que todos los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia utilizados para investigar los delitos relacionados con la desaparición de personas, la violencia sexual, los feminicidios, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales, entre otros, se ajusten a lo señalado por instrumentos técnicos internacionales como el Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, entre otros.

3. Promover el establecimiento de un mecanismo nacional de formación y certificación de fiscalías y policías de investigación. Esta iniciativa resulta esencial para garantizar que las investigaciones criminales se conduzcan de manera eficiente, profesional y libre de visiones estereotipadas. Además, un mecanismo de esta naturaleza permitiría contar con un marco nacional estandarizado de capacitación que asegure que tanto las fiscalías como las policías de investigación cuenten con las habilidades, conocimientos y competencias necesarias para abordar la investigación de violencias y, en general, violaciones a derechos humanos de manera diligente. Acompañada de un adecuado seguimiento, la certificación serviría como una herramienta de rendición de cuentas para promover que sólo quienes cumplan con los más altos estándares profesionales desarrollen las investigaciones sobre este tipo de conductas.

4. Establecer estrictos sistemas de selección del personal del Ministerio Público y Fiscalías. Ello puede lograrse por medio del uso de los parámetros actuales para la selección de magistrados y funcionarios judiciales basados en un modelo de carrera y certificación constantes. Esta propuesta puede incluir el establecimiento de una institución similar a la del Consejo de la Judicatura Federal que sea independiente de la Fiscalía y con integración mixta entre autoridades ministeriales, sociedad civil y judicatura para evaluar el actuar y desempeño de personal de investigación.

5. Crear una Ley General de Servicios Forenses que instaure una institución nacional de servicios forenses. Se requiere generar un marco normativo homogéneo e integral que articule los esfuerzos estatales y federales en materia de servicios forenses. Dicha ley debería establecer un organismo nacional con autonomía técnica, financiera y de gestión de las fiscalías, y debería poder prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que intervienen en juicios federales y/o estatales, las comisiones de derechos humanos y organizaciones civiles. La institución debería de contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, así como protocolos normalizados aplicables a nivel nacional. Además, la ley deberá asegurar la provisión de esquemas de formación continua y especializada para el personal pericial en técnicas avanzadas de recolección, preservación y análisis de indicios, así como evaluaciones regulares del personal pericial para acreditar que cuentan con los conocimientos técnicos y las habilidades éticas necesarias para el ejercicio de su función.

6. Fortalecer las capacidades institucionales en materia forense y de servicios periciales. Ello implica no sólo dotar a las instituciones de recursos y personal suficiente, de tecnologías avanzadas y equipos especializados, sino también garantizar la formación continua y la certificación de los peritos y expertos forenses. Además, es necesario fortalecer la coordinación entre las distintas instancias estatales y federales involucradas en el proceso de investigación de violencias y violaciones graves a derechos humanos para asegurar que los hallazgos forenses sean integrados eficazmente en las investigaciones y procesos judiciales. Como parte de esta propuesta, debe buscarse la posibilidad de que las instituciones en la materia cuenten con instalaciones físicas adecuadas, incluyendo sistemas eléctricos, hidráulicos y de climatización y obtengan acreditaciones como ISO/IEC 1025 e ISO/IEC 17020 para asegurar la calidad y confiabilidad de los análisis forenses.

7. Asegurar que el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense cuente con el presupuesto, estructura orgánica e independencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Estas instituciones deben gozar de independencia operacional y técnica, además de contar con recursos humanos debidamente

capacitados, así como con los recursos materiales y técnicos que necesitan para el desempeño de sus funciones, incluyendo registros digitales que contengan información detallada, actualizada y protegida sobre el ingreso de personas fallecidas. Asimismo, deben garantizarse mecanismos de rendición de cuentas efectivos e independientes sobre las actividades de dichos servicios.

8. Establecer y garantizar el funcionamiento de bases de datos en materia forense y de servicios periciales a nivel nacional. Se debe asegurar la posibilidad de contar con sistemas de información genética y pericial con alcance nacional para facilitar la cooperación entre laboratorios y cuerpos policiales. En este sentido, debe buscarse la posibilidad de asegurar que los sistemas puedan contar con mecanismos de interconexión con otras bases de datos nacionales e internacionales para resolver delitos transnacionales y, con ello, facilitar el intercambio de información genética con diversas autoridades, siempre a partir del establecimiento de medidas de seguridad para proteger la privacidad de las personas. El acceso a estos sistemas deberá ser restringido y deberán ser auditados periódicamente para asegurar que los procedimientos de manejo de perfiles genéticos cumplan con los estándares internacionales en la materia.

9. Aumentar el personal de las defensorías públicas. Incrementar el número de asesores jurídicos en la defensoría pública federal con un enfoque en la atención a víctimas. Es necesario establecer una ratio máxima de casos por defensor que permita una atención más individualizada y efectiva. Además, debe garantizarse la capacitación continua de estos defensores en derechos humanos y atención a víctimas para que puedan abordar los casos con una perspectiva de sensibilidad y comprensión de las situaciones que enfrentan. La defensa legal de las víctimas es crucial para garantizar su acceso a la justicia. Un aumento en el número de defensores permitiría no sólo una mejora en la calidad del servicio, sino también un mayor acceso para aquellas víctimas que actualmente no cuentan con una representación adecuada. Esto reduciría la impunidad y mejoraría la protección de los derechos humanos.

10. Fortalecer la atención médica a víctimas que brindan las comisiones de atención. Ampliar el personal médico de la CEAV especializado en la atención a

víctimas en todas las entidades federativas con énfasis en las zonas con mayores índices de violencia y violaciones a derechos humanos. Se debe diseñar un programa que asegure la contratación de médicos, psicólogos y trabajadores sociales capacitados en trauma y rehabilitación que puedan ofrecer asistencia integral. Además, es fundamental establecer convenios con hospitales y clínicas para brindar atención prioritaria y sin costo a las víctimas, de forma que se garantice su acceso a salud integral, sin depender exclusivamente de los recursos limitados de la CEAV. Las víctimas de delitos graves como la desaparición forzada sufren un impacto profundo tanto físico como emocional. Sin una atención médica adecuada, su recuperación se ve comprometida, afectando también su capacidad para participar en procesos judiciales y de reparación. Ampliar la cobertura médica no sólo es una cuestión de salud, sino también de justicia y dignidad.

11. Reformar el sistema de ayudas inmediatas dentro de la política de atención a víctimas. Modificar el sistema de ayudas inmediatas para que éstas puedan ser otorgadas de manera provisional, basándose en datos indiciarios que demuestren la necesidad urgente de la víctima, sin exigir el reconocimiento formal de su calidad. Esta reforma debe incluir la simplificación de los procedimientos para que las víctimas puedan acceder a recursos de manera rápida y eficiente. Además, se deben crear mecanismos de revisión periódica que ajusten la ayuda en función de la evolución de cada caso. En situaciones de emergencia, la velocidad con la que una víctima recibe apoyo puede marcar la diferencia entre su recuperación o un daño irreparable. Quitar requisitos innecesarios agilizará la atención, ofreciendo alivio inmediato y evitando que las víctimas se enfrenten a una burocracia que a menudo prolonga su sufrimiento.

12. Ampliar y fortalecer los alcances del juicio de amparo en materia de reparaciones y suspensiones. Ello con el objetivo de asegurar que dicho juicio se capaz de ordenar reparaciones integrales que no se agoten en el dictado de la sentencia, así como para incorporar la posibilidad de otorgar suspensiones con efectos generales que contribuyan a generar modelos colectivos de justicia a favor de grupos en situación de vulnerabilidad frente a escenarios de violencias y de graves violaciones a derechos humanos. Esto supone también reducir el uso del

amparo para efectos a fin de que los procesos judiciales no se dilaten más tiempo una vez que existió el pronunciamiento del tribunal de alzada.

13. Generar marcos normativos claros orientados a asegurar el cumplimiento de las sentencias judiciales. Esta propuesta parte de la necesidad de establecer pautas claras sobre los procedimientos y plazos que las autoridades deben observar para cumplir decisiones firmes en juicio de amparo dictadas por las autoridades judiciales federales. Es necesario repensar la operación actual del incidente de inejecución de sentencias porque la falta de diversidad de sanciones y los criterios jurisprudenciales que existen al respecto hacen sumamente complicado lograr el cumplimiento de una sentencia por esa vía.

14. Fortalecer las figuras procesales que promuevan un acceso colectivo a la justicia. Esta propuesta deriva de la importancia de fortalecer mecanismos legales existentes, como la declaración general de inconstitucionalidad, para que no se limiten únicamente a la expulsión de normas generales del sistema jurídico. El alcance actual del fenómeno de violaciones graves a derechos humanos exige la necesidad de pensar en figuras procesales que puedan aportar modelos colectivos de impartición de justicia frente a fenómenos o actos recurrentes de gran alcance. En el derecho comparado existen modelos como el del “estado de cosas inconstitucional”.

15. Generar condiciones normativas, presupuestales e institucionales para poner en marcha jornadas nacionales itinerantes de justicia. Mediante esta iniciativa se pretende que sean las instituciones federales de justicia como la Defensoría Pública Federal y Juzgados de Distrito quienes vayan y recorran el país para acercar la justicia a sitios y localidades donde el acceso resulta limitado por cuestiones geográficas o culturales. Visto desde una lógica interinstitucional, esto podría incluir la creación de oficinas móviles de denuncia que se desplacen a comunidades alejadas lo que favorecería comunidades y pueblos indígenas, la implementación de plataformas digitales accesibles para personas con discapacidad o personas mayores y la provisión de servicios de acompañamiento legal y psicológico durante el proceso de denuncia.

16. Desarrollar un sistema nacional de prevención y protección para todos los operadores de justicia. Este sistema debería considerar a diversos operadores jurídicos, incluidas personas defensoras públicas, fiscales, juezas, jueces, magistrados, magistradas, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

17. Garantizar que un porcentaje no inferior a 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales. Además, fomentar el uso racional y transparente de los recursos para incrementar la eficacia y eficiencia de su función.

18. Explorar el establecimiento de un mecanismo extraordinario de verdad, justicia y reparaciones. Este mecanismo podría contar con el apoyo y la cooperación internacional para brindar asistencia técnica a las fiscalías del país en la investigación y formulación de acusaciones penales, así como para formular sus propias investigaciones y acusaciones que permitan sancionar a servidores públicos y agentes particulares por su responsabilidad en la dirección y ejecución de graves violaciones a derechos humanos. El mecanismo debería tener un alcance nacional y una autonomía de los poderes estatales para abordar la problemática a lo largo de todo el país.

Sistema penitenciario y ejecución penal: la necesidad de mirar más allá de las prisiones

A. Introducción

Como se ha explicado hasta el momento, en el sistema de justicia mexicano las violencias tienen el potencial de generar un impacto desproporcionado sobre las personas en situación de vulnerabilidad, lo que multiplica las barreras que enfrentan para acceder a la justicia. Estas barreras se presentan desde el primer contacto con el sistema: el acceso a una defensa adecuada, la falta de investigación con debida diligencia de los delitos, hasta la emisión de una sentencia justa y su ejecución. Sin embargo, los problemas no terminan con la emisión de las sentencias. Las desigualdades que existen antes de entrar en el proceso penal se extienden a los espacios de privación de la libertad, lo que agrava las violencias estructurales que estas personas ya sufrían.

Para las personas en situación de vulnerabilidad que son acusadas de un delito — sea injustamente o como consecuencia de condiciones estructurales adversas—, el sistema de justicia penal se convierte en un escenario de discriminación prolongada. En un sinnúmero de ocasiones, las mismas desigualdades que las llevaron ante la justicia las condenan nuevamente al entrar en prisión, donde enfrentan no

sólo la privación de la libertad, sino un castigo doble: el abandono del Estado y la violencia en la cárcel. Así, la discriminación y la violencia estructural aumentan su vulnerabilidad y las empujan a situaciones que elevan el riesgo de criminalización.

Con base en ello, este apartado analiza esta problemática a partir del entendimiento de la ejecución penal como una pieza clave en el acceso a la justicia, pasando por el entendimiento de cómo funciona dicho sistema y cuáles son sus retos. Lo anterior permite dar un marco de referencia para comprender las injusticias concretas que las personas en situación de vulnerabilidad viven como parte de la privación de su libertad.

B. La ejecución penal como pieza clave para el acceso a la justicia

La ejecución penal debe concebirse como una herramienta fundamental para garantizar el acceso a la justicia dentro del sistema penitenciario. Más allá de la administración de penas, esta función debe incorporar mecanismos robustos para que las personas privadas de la libertad puedan presentar quejas sobre violaciones a sus derechos y exigir la responsabilidad por abusos. Es esencial establecer procedimientos claros y accesibles para la presentación y resolución de estas quejas, para garantizar que sean atendidas de manera imparcial y efectiva.

Las condiciones dentro de los centros penitenciarios deben reflejar un respeto continuo a los derechos humanos. Esto implica que las prisiones cuenten con sistemas que faciliten el acceso a la representación legal y ofrezcan información transparente sobre los derechos y los procedimientos disponibles para los internos. La ejecución penal debe asegurar que las personas en prisión puedan vivir en condiciones dignas y tener la posibilidad de reclamar injusticias sin temor a represalias.

Además, el personal penitenciario debe recibir capacitación en derechos humanos y técnicas de resolución de conflictos para prevenir y abordar abusos. La implementación de auditorías independientes es crucial para mantener la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema penitenciario. La

transformación hacia un modelo de ejecución penal que no sólo administre penas, sino que también proteja y promueva los derechos de los internos, es esencial para construir un sistema de justicia más equitativo y humano.

En resumen, la ejecución penal debe ser un pilar del sistema de justicia que no sólo se enfoque en la aplicación de penas, sino que garantice que todos los derechos de las personas privadas de la libertad sean respetados y protegidos, para contribuir a una justicia que sea verdaderamente accesible y equitativa.

I. La situación actual del sistema penitenciario en México

En México, el derecho de ejecución penal surgió con la reforma constitucional de 2008 y fue implementado mediante la Ley Nacional de Ejecución Penal, vigente desde 2016. Esta ley estableció procedimientos judiciales específicos para resolver las controversias dentro de los centros penitenciarios. Con la entrada de este sistema, se transformó el enfoque de la justicia penal en nuestro país al incorporar el concepto de reinserción social en el sistema jurídico. Esto provocó que las personas privadas de la libertad dejaran de ser consideradas normativamente como objetos, para ser reconocidas como sujetos de derechos y obligaciones.²⁵⁵

Antes de esta transición, se entendía que la ejecución formaba parte de los procedimientos penales y que otorgaba a los funcionarios administrativos de las prisiones una autoridad prácticamente absoluta dentro de ellas. Actualmente, la prisión se considera un asunto de interés público, y la ejecución penal es una instancia propia del sistema de justicia penal, con autonomía en relación con otros subsistemas, como el sustantivo y el procesal.²⁵⁶

A diferencia de los enfoques anteriores que consideraban a las personas privadas de la libertad como sujetos a rehabilitar o reinsertar, el derecho de ejecución penal moderno reconoce que estas personas no dejan de formar parte de la sociedad ni

²⁵⁵ Sarre, Miguel, Manrique, Gerardo y Morey, Juan, *ABC del nuevo sistema de justicia de ejecución penal en México*, México, INACIPE, 2018, pp. 7-8.

²⁵⁶ *Idem*.

pierden sus derechos. La privación de libertad no implica una renuncia total de sus derechos, sino que, salvo ciertas restricciones necesarias, siguen siendo titulares de derechos y obligaciones. Así, la ejecución penal se convierte en un medio esencial para asegurar que la justicia también se realice dentro de los muros de la prisión.²⁵⁷

Así, el derecho de ejecución penal, característico de un sistema que respeta las normas del debido proceso, reemplaza al derecho penitenciario vinculado con la idea de regeneración y readaptación social. Es decir, abandona el paradigma de transformar, reeducar o readaptar a las personas privadas de la libertad.²⁵⁸

En este orden de ideas, el papel de las personas juzgadoras de ejecución penal es el de asegurar la justicia en el contexto carcelario. Para cumplir con este mandato, deben garantizar que tanto la prisión preventiva como la pena privativa de libertad se ejecuten conforme a la ley, para evitar cualquier abuso hacia algunas personas o el otorgamiento de privilegios indebidos a otras. Su rol no es meramente de supervisión o vigilancia, sino de control sobre la gestión penitenciaria y de aseguramiento de los derechos dentro de la prisión. Esto implica facilitar el acceso efectivo a la justicia de las partes involucradas y emitir resoluciones que protejan los derechos de las personas privadas de la libertad.²⁵⁹

A pesar de los avances normativos y estructurales en el sistema de ejecución penal en México, los desafíos persisten y se manifiestan en condiciones adversas para las personas privadas de libertad. En el siguiente apartado se profundiza en estas problemáticas para evidenciar cómo el sistema penitenciario aún está en deuda con los derechos humanos y la dignidad de quienes están bajo su tutela, sobre todo de aquellas personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad.

²⁵⁷ Jean-Baptiste, Marie-Claude, "El marco internacional de protección de los derechos de las personas privadas de libertad", en *Sistemas penitenciarios y ejecución penal en América Latina. Una mirada regional y opciones de abordaje*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 28 y ss.

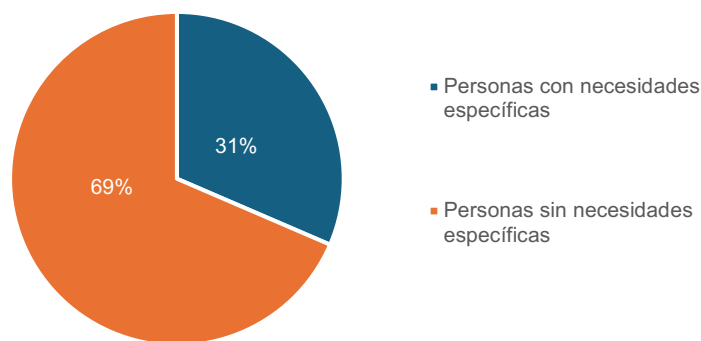
²⁵⁸ Sarre, Miguel, Manrique, Gerardo y Morey, Juan, *op. cit.*, pp. 7 y 8.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 14.

II. La ejecución penal en México: deudas y desafíos

En México, las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad son críticas y evidencian un sistema penitenciario en deuda con los derechos humanos y la dignidad de quienes están sujetos a su control. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), hasta 2023 había 233,394 personas privadas de libertad. De esta cifra, 94.32% son hombres y 5.68%, mujeres. Dentro de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFRESOS) se registró un total de 19,794 personas, de las cuales 93.88% son hombres y 6.12%, mujeres.²⁶⁰ Del total de la población registrada, 73,452 personas pertenecen a grupos con necesidades específicas, lo que representa 31.47 % del total de personas privadas de la libertad.²⁶¹

Gráfica 18. Población en centros penitenciarios federales con necesidades específicas, 2023



Fuente: CNDH, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, 2023.

²⁶⁰ CNDH, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, 2023, p. 20.

²⁶¹ Entre los grupos considerados como en situación de atención prioritaria en los CEFRESOS se encuentran personas mayores, personas indígenas, personas con discapacidades físicas o psicosociales, personas con adicciones, integrantes de la comunidad LGBTTTIQ+, personas que viven con VIH/SIDA, extranjeras, mujeres que viven con sus hijas e hijos, y menores que viven en los centros con sus madres. *Ibidem*, pp. 21 y 22.

Dentro de los CEFERESOS algunos de los problemas más graves que se detectaron fueron los siguientes: deficiencias en la atención a personas mayores, insuficiencia de vías para presentar quejas sobre posibles violaciones de derechos humanos, carencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos y condiciones materiales e higiénicas inadecuadas en las áreas médicas.²⁶²

La situación es particularmente alarmante en los centros penitenciarios estatales, donde la CNDH ha señalado grandes deficiencias en la provisión de servicios y atenciones diferenciadas que son necesarias para grupos vulnerables como personas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad, personas viviendo con VIH, integrantes de la comunidad LGTBTTIQ+, y mujeres con sus hijos. Asimismo, se destaca la falta de programas suficientes para la prevención de adicciones y la desintoxicación voluntaria.²⁶³

Al respecto, desde hace varias décadas la Comisión Interamericana de Derechos (CIDH) ha monitoreado la situación de las personas privadas de libertad en nuestra región. A partir de este ejercicio ha reconocido que los problemas más graves y extendidos en la materia son, entre otros: 1) el hacinamiento y la sobrepoblación; 2) las deficientes condiciones de reclusión; 3) los altos índices de violencia carcelaria, y 4) la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables que se encuentran privados de la libertad.²⁶⁴

Sobre el último punto es importante decir que, pese a que el reconocimiento de la falta de medidas efectivas dirigidas a grupos vulnerables en la política penitenciaria es una denuncia de hace varias décadas en la región, la información disponible demuestra que el incremento de estas poblaciones en las cárceles y las formas de

²⁶² *Ibidem*, p. 742.

²⁶³ *Ibidem*, p. 984.

²⁶⁴ CIDH, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, párrs. 1-2.

violencia que experimentan en reclusión son alarmantes.²⁶⁵ En el siguiente apartado, se desarrolla un panorama general sobre el tema.

C. Los enfoques diferenciados en la ejecución penal

Los problemas en la aplicación de enfoques diferenciados en la ejecución penal en nuestro país quedaron evidenciados en el diálogo que la Corte sostuvo durante el Congreso Latinoamericano sobre la Aplicación de Enfoques Diferenciados en la Ejecución Penal, como parte del Programa de Justicia Penal y Género. A continuación, se presenta una breve reseña de los principales hallazgos y desafíos identificados a partir de este proceso.

I. La ejecución penal y la perspectiva de género

El enfoque diferenciado de género en la ejecución penal enfrenta serios problemas, como el aumento de la criminalización de mujeres, especialmente por políticas de drogas, lo que incrementa su población carcelaria, generalmente compuesta por mujeres en situación de vulnerabilidad.²⁶⁶ Además, en las cárceles persisten dinámicas patriarcales que perpetúan la discriminación y la violencia de género, incluyendo prácticas de tortura sexual, lo que agrava su situación de abuso.

²⁶⁵ Los efectos de la expansión punitiva del derecho penal se pueden ver reflejados en el aumento de la población carcelaria, pese a que de la información disponible no pueda demostrarse que, objetivamente esa mirada punitiva ha disminuido la criminalidad en la región. Tayler, Tom, "IV. Perspectivas del cumplimiento en América Latina: el caso del cumplimiento del derecho penal", en *La obediencia del derecho*, trad. de Pérez Correa, Catalina, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2006, pp. 40-46.

²⁶⁶ En 2022, la Lista mundial de mujeres encarceladas reveló un aumento de 60% en el número de mujeres y niñas detenidas en el mundo desde el año 2000, en contraste con un incremento de 22% en hombres. América Latina presenta cifras alarmantes, con 95,000 mujeres encarceladas en el continente (excluyendo Estados Unidos), frente a las 37,671 del año 2000, lo que representa un aumento de más de 150%. Youngers, A. Coletta, *Liberarlas es justicia: Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en América Latina*, WOLA, IPDC, De justicia, 2023, p. 6.

La privación de la libertad afecta de manera desproporcionada a las mujeres que son madres o cuidadoras principales, pues implica una doble penalización para ellas y sus dependientes, quienes sufren la separación. Las dificultades para mantener el vínculo familiar, debido a obstáculos en las visitas, afectan su bienestar emocional y dificultan su reintegración social, lo que perpetúa su exclusión.

II. La ejecución penal y el enfoque de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales

El enfoque de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales (OSIEGCS) enfrenta serias deficiencias en su aplicación en el sistema penitenciario. El confinamiento solitario se usa como castigo, a pesar de las recomendaciones en contra, y genera exclusión. Además, se niega el derecho a visitas íntimas, se vulnera el derecho a la salud por falta de acceso a servicios médicos adecuados, y no hay supervisión efectiva para prevenir la violencia cotidiana, tanto de otros internos como de las autoridades.

Para las personas trans y no binarias, las violaciones son aún más graves. No se les reconoce oficialmente su identidad de género, lo que crea un ambiente hostil y riesgoso. Su clasificación y ubicación en las prisiones no considera sus necesidades, lo que las expone a violencia y discriminación. Además, carecen de programas de visitas y de reinserción social adecuados, lo que dificulta su integración y aumenta su vulnerabilidad.

III. La ejecución penal y la perspectiva de discapacidad

El sistema penitenciario presenta deficiencias significativas en la atención a personas con discapacidad, lo que exacerba su vulnerabilidad. La falta de accesibilidad en las instalaciones penitenciarias agrava desproporcionadamente su sufrimiento: restringe su movilidad y limita su acceso a servicios esenciales. La estructura física de las prisiones, que raramente cuenta con adaptaciones adecuadas para quienes enfrentan desafíos físicos o sensoriales, hace que la reclusión sea más restrictiva y dolorosa.

Además, las personas con discapacidad enfrentan una alta vulnerabilidad a la violencia en los centros penitenciarios. El hacinamiento y la ausencia de políticas efectivas de protección los exponen no sólo a violencia física, sino también a violencia psicológica y a la tortura. Esta situación subraya la urgencia de reformar las prácticas penitenciarias para incluir adaptaciones y políticas específicas que protejan y respeten las necesidades de las personas con discapacidad. Crear entornos seguros y accesibles es un imperativo legal y una cuestión de dignidad humana que el sistema penitenciario debe cumplir.

IV. La ejecución penal y el enfoque de personas mayores

El sistema penitenciario enfrenta serios problemas en la atención de las personas mayores privadas de la libertad, derivado de la percepción de que estas personas representan una "carga" para la administración de las cárceles. Las necesidades especiales de cuidado, como la atención médica constante, el tiempo requerido para su atención y la inversión económica en su salud y sostenimiento, a menudo son vistas como un obstáculo. Esta percepción negativa se traduce, en muchos casos, en formas de violencia, abandono o aislamiento social, que los priva de un trato digno y adecuado a su edad y necesidades.

Además, el sistema penitenciario falla al no garantizar espacios separados para las personas mayores, o actividades y trabajos que sean apropiados para su condición física. Muchos de ellos son sometidos a trabajos forzados o pesados, ignorando su vulnerabilidad y sus limitaciones físicas. Esta falta de consideración agrava su estado de salud y bienestar, contraviniendo los principios de derechos humanos que exigen un trato digno y adecuado para todos, sin importar la edad. En consecuencia, existe una urgente necesidad de ajustar las condiciones penitenciarias para asegurar que las personas mayores reciban un trato justo, acorde a sus necesidades particulares y que se respeten sus derechos fundamentales.

V. La ejecución penal y el enfoque diferenciado de adolescencias

El sistema penitenciario para adolescentes enfrenta problemáticas críticas que comprometen la efectividad de su enfoque diferenciado. Entre las más preocupantes se encuentran las condiciones inadecuadas e insuficientes de internamiento que no cumplen con las necesidades específicas de esta población. La falta de programas especializados en reinserción y reintegración social y familiar agudiza esta situación, y se ven agravadas por la presencia de violencia, malos tratos y una deficiente atención en servicios esenciales como salud y educación. Además, la infraestructura de las instalaciones es deficiente y el personal administrativo carece de la capacitación especializada necesaria para tratar con adolescentes, lo que perpetúa un ciclo de desatención y abuso.

En cuanto a las medidas de sanción no privativas de la libertad, el sistema falla en priorizar y desarrollar programas especializados que fomenten la educación, la capacitación laboral, el deporte y la salud en los adolescentes. Es indispensable la elaboración de una política pública robusta, que incluya un Modelo Especializado en materia de ejecución penal para jóvenes dentro del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

VI. La ejecución penal y la perspectiva intercultural

La implementación de una perspectiva intercultural en los sistemas penitenciarios y judiciales enfrenta desafíos significativos que perpetúan la discriminación y la desigualdad hacia las personas indígenas. Uno de los problemas más evidentes es el racismo arraigado que se manifiesta en diversas formas de violencia institucional. Este racismo no sólo se refleja en el trato diario dentro de las instituciones penales, sino también en las políticas y prácticas que ignoran las necesidades culturales y lingüísticas de las comunidades indígenas. Además, la falta de intérpretes y mediadores culturales en los procesos judiciales es una grave deficiencia que a menudo resulta en juicios injustos y condenas desproporcionadas para las personas indígenas. La inexistencia de estos servicios esenciales no sólo vulnera

los derechos de las personas a un juicio justo, sino que también evidencia una falta de compromiso con la integración de una perspectiva intercultural auténtica.

El impacto de estas fallas es profundo y multidimensional. Cuando las personas indígenas son juzgadas sin la asistencia de intérpretes que faciliten la comprensión del proceso, se viola su derecho a la defensa, lo que conduce a decisiones legales que pueden ser discriminatorias y que perpetúan su marginalización. Esta situación refuerza el ciclo de violencia institucional y exclusión, socavando los esfuerzos por promover la equidad y la justicia dentro del sistema. Es imperativo que se adopten medidas urgentes para rectificar estas deficiencias, como la capacitación cultural de los operadores de justicia y la garantía de servicios de interpretación y mediación cultural en todos los niveles del proceso penal, para asegurar que la justicia sea verdaderamente accesible y equitativa para todos los miembros de la sociedad.

D. Propuestas

1. Crear mecanismos eficientes de denuncia y protección para todos los grupos en situación de vulnerabilidad dentro de prisión. Es importante establecer mecanismos efectivos y accesibles dentro de los centros de reclusión para que las personas privadas de la libertad puedan denunciar abusos y violaciones de derechos sin temor a represalias. Estos mecanismos deben incluir la posibilidad de presentar quejas de manera confidencial y segura que deriven en el inicio de investigaciones imparciales y al establecimiento de sanciones para las personas responsables. Además, se deben implementar medidas de protección para garantizar la seguridad de quienes presentan denuncias.

2. Fortalecer la independencia de juezas y jueces de ejecución. Los jueces de ejecución penal deben ser especialmente vigilantes en mantener y fortalecer su independencia judicial al tomar decisiones sobre la ejecución de penas y las condiciones de detención. Es crucial que los jueces actúen sin presiones externas ni influencias indebidas, asegurando que sus decisiones se basen únicamente en los principios legales y en el respeto a los derechos humanos. Para esto, deben

contar con garantías institucionales que protejan su imparcialidad, como mecanismos robustos de protección contra presiones externas y la promoción de un ambiente judicial libre de corrupción e influencia política. La independencia judicial no sólo asegura la justicia en la toma de decisiones, sino que también fortalece la confianza pública en el sistema de justicia penal.

3. Implementar servicios de interpretación y mediación cultural para comunidades indígenas. Es importante garantizar la presencia de intérpretes y mediadores culturales en los procesos judiciales y en los centros penitenciarios para las personas indígenas. Estos servicios deben estar disponibles en todos los niveles del proceso penal, desde la investigación hasta el juicio y la ejecución de penas, para asegurar que las personas indígenas puedan comprender y participar adecuadamente en el sistema de justicia.

4. Capacitar a juezas y jueces de ejecución, así como al personal penitenciario en temas de derechos humanos y enfoques diferenciados. Se deben implementar programas de capacitación continua en derechos humanos, inclusión y manejo de conflictos para juezas y jueces de ejecución penal y todo el personal penitenciario. Esta formación debe abordar temas específicos relacionados con los enfoques diferenciados y la protección de grupos vulnerables. La capacitación para juezas y jueces debe enfocarse en asegurar que tomen decisiones informadas y justas que respeten los derechos de todas las personas privadas de la libertad, mientras que para el personal penitenciario el objetivo es sensibilizar sobre las necesidades particulares de todos los grupos y mejorar la calidad de la atención y el trato en los centros penitenciarios.

5. Fortalecer programas de atención psicológica y de salud integral dentro de los centros de reclusión. Es crucial fortalecer los programas de atención psicológica y de salud integral para todas las personas privadas de la libertad. Los centros penitenciarios deben contar con servicios de salud mental y física adecuados, con personal capacitado para abordar las necesidades específicas de los internos. Además, se deben implementar programas de prevención y tratamiento de adicciones, y garantizar el acceso a servicios médicos de calidad. La salud integral es un componente esencial para el bienestar de las personas en prisión, y su

fortalecimiento puede contribuir significativamente a reducir las tensiones y los conflictos dentro de los centros penitenciarios, así como a mejorar las perspectivas de reintegración social.

6. Adaptar espacios en centros penitenciarios a fin de satisfacer las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de población. Es fundamental llevar a cabo una reforma integral en las instalaciones penitenciarias para garantizar que los espacios sean accesibles y adecuados para todas las personas, incluyendo aquellas con necesidades especiales como personas mayores, personas con discapacidad y niños que viven con sus madres en prisión. Esto implica la adaptación de la infraestructura para asegurar accesibilidad, como rampas y ascensores para quienes tienen movilidad reducida, y la creación de áreas específicas que respondan a las necesidades de estas poblaciones. Los espacios deben ser adaptados para ofrecer condiciones dignas y seguras, como habitaciones y áreas de recreación adecuadas para personas mayores y personas con discapacidad. Además, se deben diseñar espacios y servicios que aseguren el bienestar de los niños, a fin de proporcionar ambientes seguros y apropiados para su desarrollo. Estas adaptaciones no sólo mejoran la calidad de vida dentro del sistema penitenciario, sino que también reflejan un compromiso con el respeto a los derechos humanos y la dignidad de todas las personas internas.

La defensa pública integral: una pieza esencial en la construcción de una justicia para las víctimas

El acceso a una defensa y asesoría jurídica efectivas, cercanas y autónomas es un derecho fundamental de todas las personas, además es una garantía indispensable para que puedan ejercerse derechos humanos como el de tener acceso a juicios justos e imparciales, y es un componente central del debido proceso. En México, el artículo 17 de la Constitución federal establece como una obligación de la Federación y las entidades federativas garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población, asegurar las condiciones de un servicio profesional de carrera para las personas defensoras públicas y la paridad salarial entre estas y los agentes del ministerio público.

Para las personas que se enfrentan al sistema penal, como acusadas o presuntas responsables de haber cometido un delito, por ejemplo, contar con servicios de defensoría pública accesibles, comprometidos, empáticos y llevados a cabo por personas con amplios conocimientos y capacidades, puede convertirse en muchos casos, incluso en una cuestión de vida o muerte, o cuando menos, de la cual dependan otros valores y derechos tan esenciales como la libertad personal; la integridad física y mental; la protección contra la tortura y otros tratos crueles,

inhumanos o degradantes; o incluso, los derechos a la vida familiar y a la realización de un proyecto de vida autónomo y libre.

El derecho a una defensa adecuada es un elemento esencial para que las personas tengan juicios justos en el sistema penal y que este pueda lograr que quienes sean inocentes no sean injustamente condenados, mientras que quienes sean culpables de la comisión de delitos, enfrenten las sanciones que prevean las leyes aplicables, también con un estricto respeto a sus garantías de debido proceso y el respeto a sus derechos fundamentales.

La asesoría jurídica que también se brinda desde las instituciones de defensoría, es el servicio público a través del cual todas las personas que lo necesiten, deberían poder recibir orientación, apoyo o representación en casos que no pertenecen al ámbito penal, por ejemplo, en asuntos que afectan su vida cotidiana como que tienen que ver con el derecho de familia, problemas laborales, o la interacción con las autoridades administrativas, como las responsables de proporcionar otros servicios públicos de los cuales dependen derechos esenciales, como el acceso a los más altos niveles de salud.

El derecho fundamental a una defensa pública adecuada es una de las contribuciones más importantes que los sistemas de justicia pueden hacer para eliminar la desigualdad y la discriminación, sobre todo para las personas más vulnerables. Por ejemplo, el Instituto Federal de la Defensoría Pública, en sus observatorios ciudadanos ha identificado serias barreras que viven en México personas en situaciones distintas de vulnerabilidad.

En casos sobre ejecución penal existen problemas sistemáticos y generalizados como:

- a) Ausencia de ajustes razonables para las personas con discapacidad o discriminación en los procesos judiciales las personas indígenas a

quienes muy frecuentemente se niega el acceso efectivo a traductores e intérpretes, piezas claves para su defensa adecuada.

- b) Ausencia absoluta de mecanismos para salvaguardar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, desde el acceso a la salud, al agua segura y suficiente o a la educación, hasta las inadmisibles condiciones de sobrepoblación y hacinamiento en las que viven, o los tratos crueles, inhumanos y degradantes a que se sujetan, que son en muchos casos prácticas generalizadas.
- c) Ausencia de enfoques diferenciados en la ejecución penal, que refuerza y afianza las violencias estructurales, la discriminación y desigualdad de personas como las indígenas, con discapacidad, adultas mayores, de la diversidad sexual, adolescentes, las mujeres, con afectaciones que se extienden dolorosamente a sus hijas e hijos, violándose así también derechos fundamentales de la infancia en la ejecución penal.

En los casos de niñas, niños y adolescentes se han identificado problemas que les impactan profundamente en el acceso a la justicia, como la desestimación de pruebas en situaciones de vulnerabilidad; la búsqueda de alternativas que garanticen su integridad cuando son retirados de sus hogares, al valorar a donde se enviarán y evitar que en esos sitios donde se supone recibirían la protección debida, sean abusados y violentados; la lentitud y las estrategias dilatorias en los casos de restitución internacional de niñas y niños, y la falta de sensibilidad y capacitación especializada de autoridades judiciales y procuradurías para la protección de adolescentes en sus escuelas y entornos sociales.

En los casos sobre personas en situación de movilidad y sujetas a protección internacional es común que en los procesos judiciales se desestiman pruebas que presentan los defensores públicos para alertar sobre condiciones inhumanas en las que se encuentran muchísimas veces migrantes en albergues o estaciones migratorias, como la falta de agua y saneamiento o el acceso a servicios de salud, o detenciones arbitrarias donde no se valoran con la máxima diligencia las pruebas sobre condiciones de tortura o tratos inhumanos, lo que genera a su vez impunidad y la falta de una respuesta efectiva para garantizar los derechos de estas personas

en movilidad. Y también hay experiencias reportadas en varios casos de amparo promovidos por el IFDP, en los que los jueces han emitido suspensiones provisionales o de plano, como en el caso del campamento de migrantes en el río Suchiate, lo que indica que algunos jueces sí han reconocido las violaciones de derechos y han actuado a favor de las personas migrantes para mejorar sus condiciones.

En casos sobre tortura, tratos crueles e inhumanos las experiencias compartidas en el IFDP dan cuenta de la recurrencia de un involucramiento más cercano y exhaustivo por parte de las autoridades judiciales en la valoración de las pruebas del caso; el dictado de medidas cautelares oportunas y efectivas para proteger a las víctimas; o la utilización incorrecta del Protocolo de Estambul en la investigación ministerial y judicial al cual muchas veces se da un uso restrictivo que lleva a la desestimación de denuncias y la impunidad. Y también se han compartido experiencias en las cuales, en casos relacionados con tortura en centros penitenciarios, los jueces han emitido suspensiones provisionales o definitivas a favor de las víctimas, particularmente en lo que respecta a la protección de personas con enfermedades mentales o condiciones de vulnerabilidad. Un ejemplo es el caso del CEFERESO 16, donde se emitieron órdenes para mejorar las condiciones de internamiento de mujeres con enfermedades psiquiátricas.

En casos sobre personas con discapacidad las experiencias de la defensoría pública dan cuenta de casos en los que se han generado aprendizajes valiosos sobre la necesidad urgente de que los sistemas de justicia puedan implementar los ajustes razonables que sean necesarios en los procesos, por ejemplo, en las ratificaciones de demandas, la garantía de una comunicación adecuada para personas con discapacidad, como las sordas, o la necesidad de otorgar medidas cautelares efectivas y oportunas para personas cuidadoras.

Así, para miles de personas que viven en México situaciones como las descritas arriba la intervención de las defensorías públicas constituye la única oportunidad de encontrar justicia, de obtener protección, de impedir o cesar violaciones graves a sus derechos humanos, de lograr reparaciones. De acceder a la justicia.

En México se publicó la primera ley reglamentaria de la Defensoría Pública Federal en 1922; sin embargo, el desarrollo de su diseño institucional, el estado y la suficiencia de las condiciones requeridas para su correcta operación han ido variando a través de los años. También se han dado muy diferentes desarrollos entre el sistema de defensoría pública federal y los que existen en cada entidad federativa, lo cual incide aún más en la complejidad del aparato de justicia en México. Hoy queda todavía una serie de retos para efectos de garantizar un servicio de defensa pública de calidad, con autonomía técnica y operativa, y con plena cobertura para la población que lo requiere.

En materia de defensa pública integral y su correlativo derecho de acceso a la justicia, el complejo entramado entre los distintos sistemas de justicia federal y locales, así como entre los mismos sistemas locales, lleva necesariamente a reconocer que las problemáticas son diversas y profundas. Esta sección busca resaltar solamente algunos de los principales retos que se han identificado en el contexto actual, así como llamar la atención sobre algunas propuestas que se han sugerido para atender y, en su momento, superar dichos retos u obstáculos en el acceso a la justicia.

A. Problemáticas en el diseño institucional de los órganos de defensoría pública

Uno de los principales desafíos para brindar un servicio de defensa y asesoría de calidad, autónomo y con plena cobertura para toda la población consiste en diseñar una infraestructura institucional que responda no sólo a las necesidades concretas de las personas que necesitan de sus servicios, sino también al marco fáctico, jurídico y político en el que éstos se llevan a cabo. En este sentido, a continuación, se resalta la relevancia de delinear un diseño institucional idóneo, atendiendo dos factores que son fundamentales: 1) las grietas en el marco normativo que regula de manera difusa el servicio de defensa y asesoría pública en los diferentes estados y en relación con el federal, con énfasis en el carácter autónomo del órgano y el servicio profesional o civil de carrera, y 2) la disparidad e insuficiencia en las atribuciones para la adecuada atención a personas en situación de vulnerabilidad o

que necesitan defensa y protección frente a violaciones de sus derechos fundamentales, reparando en el alcance de las atribuciones de orientación, asesoría y representación jurídica por materias.

I. Marco normativo que regula de manera difusa el servicio de defensa y asesoría pública

1. Autonomía

A diferencia de lo que ocurre en países como Estados Unidos de América, donde se opta por el subsidio estatal a despachos privados para brindar el servicio de defensoría de oficio, en América Latina se han adoptado mayoritariamente modelos de defensorías públicas. En esta región, sólo en cinco países las defensorías públicas son órganos autónomos de los poderes Ejecutivo o Judicial.²⁶⁷

El principal cuestionamiento sobre la adscripción de una defensoría pública a uno de los poderes del Estado, particularmente al Ejecutivo, se enfoca en cómo garantizar su autonomía en asuntos de naturaleza administrativa, de responsabilidad patrimonial, responsabilidad de servidores públicos, entre otros.²⁶⁸

La subordinación de las defensorías se ve reflejada, por ejemplo, en la elección de quien ejerza como titular de esas instituciones, y al estar en posición de subordinación frente al Poder Ejecutivo su actuar puede obedecer a los fines de éste y no a la protección de los intereses de la persona defendida o representada, que muchas veces necesitará ser defendida justamente frente actos arbitrarios, omisiones, o abusos de otros poderes y autoridades.²⁶⁹

²⁶⁷ Participación de Taissia Cruz Parceró, en Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8, Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

²⁶⁸ Participación de Sandra Luz Rodríguez Wong, en Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8, Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

²⁶⁹ IMDHD, Diagnóstico y propuesta de rediseño institucional de defensorías públicas (Campeche, Distrito Federal y Puebla), 2014, p. 12.

En México, los órganos encargados de la defensa penal y la asesoría jurídica se encuentran adscritos a algún poder del Estado. En el caso de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal encargado de dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la prestación gratuita y obligatoria del servicio de defensa en materia penal y de asesoría, orientación y representación jurídica en otras materias, como la civil, administrativa, entre otras.²⁷⁰ Por su parte, en las entidades federativas la adscripción de las instituciones que tienen a su cargo los servicios de defensoría pública varía entre judicaturas locales y el Poder Ejecutivo. De las 32 entidades federativas, 25 cuentan con una defensoría pública adscrita al Poder Ejecutivo local, mientras que en el resto de las entidades se encuentran adscritas a la judicatura local. Tal situación pone en entredicho la autonomía técnica y operativa de las 25 defensorías que se encuentran adscritas al Poder Ejecutivo local.

Incluso hay quienes asumen, también, el conflicto de intereses cuando una defensoría se encuentra incorporada al Poder Judicial, pues supone que el poder que sentencia defiende a la misma persona.²⁷¹

2. Servicio profesional de carrera

Existen estudios que sugieren que las personas defensoras públicas constituyen un gremio que se autopercibe con poca valoración reputacional por parte de la sociedad y con una remuneración económica que les alcanza para satisfacer sus necesidades básicas y poco más.²⁷² En parte, el servicio profesional de carrera es una herramienta con alto potencial para atender tanto la valoración reputacional, personal e institucional, como los mecanismos para recibir una remuneración económica que responda gradualmente a la preparación y a las expectativas de las personas defensoras y asesoras jurídicas. Sin embargo, dicho mecanismo cuenta

²⁷⁰ Manual de organización general del Consejo de la Judicatura Federal, 2022, p. 207.

²⁷¹ IMDHD, *op. cit.*, p. 15.

²⁷² Sancliment, J., *El sentir de la Defensoría Pública en México*, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2021, p. 65.

todavía con profundos retos para ser implementado de manera unificada en las defensorías públicas en México.

El artículo 17 constitucional prevé que la Federación y las entidades federativas garantizarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para las personas defensoras públicas. Por su parte, el artículo 8 de la Ley Federal de Defensoría Pública establece que el servicio profesional de carrera para el personal de Defensa Penal y de Asesoría Jurídica comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. Sin embargo, en el caso del IFDP, al 24 de agosto de 2023, 568 personas defensoras públicas y asesoras jurídicas no formaban parte del servicio profesional de carrera, de las cuales solamente 177 cumplieron con los requisitos para ingresar a dicho servicio.²⁷³

El régimen que reglamenta el servicio de carrera es descrito por la misma ley, así como por las disposiciones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal, por ejemplo, mediante acuerdos generales del Pleno, entre otra normatividad aplicable. En este sentido, las reglas citadas aplican únicamente para el IFDP y no así para el resto de las defensorías públicas de las entidades federativas, quienes cuentan con un régimen diferenciado para los procesos de selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones.²⁷⁴ Por ejemplo, se regulan de manera distinta los requisitos para desempeñar las funciones de defensora o defensor público o el catálogo de obligaciones que tienen.

²⁷³ IFDP, *Informe Anual 2022-2023: Abriendo caminos para la justicia*, p. 116.

²⁷⁴ Suárez, A., y Fix-Fierro, H., "El servicio profesional de carrera en la defensoría pública en México", *Política y gobierno*, 25(2), 2018.

II. Atribuciones suficientes para brindar atención a víctimas de violaciones de derechos humanos

El servicio de defensa pública no debe limitarse a la materia penal, sino que debe incluir asistencia jurídica en todas las materias.²⁷⁵ A este principio responde, por ejemplo, el mandato del Consejo de la Judicatura Federal para el IFDP, de dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa pública en materia penal del orden federal, y “el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en materias administrativa, civil, fiscal y derivada de causas penales federales”.²⁷⁶ Para cumplimiento de este mandato, la Unidad de Asesoría Jurídica del IFDP tiene como objetivo lograr el desempeño óptimo en las materias administrativa, fiscal, civil, mercantil, laboral, devolución de bienes en favor de terceros, acciones colectivas y representación especial de niñas, niños o adolescentes y personas con discapacidad en el juicio de amparo, así como atención especializada a grupos en situación de vulnerabilidad.²⁷⁷

Las defensorías públicas de las entidades federativas también cuentan con limitaciones. Por ejemplo, la Ley General de Responsabilidad Administrativa establece en el artículo 208, fracción II que, en los procedimientos relacionados con faltas administrativas no graves, las personas presuntamente responsables tienen el derecho de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con una persona defensora, le será nombrada una de oficio. En contraste, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley Orgánica del Instituto de la Defensoría Pública para el Estado de Hidalgo, establece que las materias que puede conocer el Instituto son: penal y sistema integral de justicia para adolescentes, civil,

²⁷⁵ OEA, CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16), Principios y directrices sobre la defensa pública en las Américas, ppio. 8.

²⁷⁶ CJF, *Manual de organización general del Consejo de la Judicatura Federal*, op. cit., p. 207.

²⁷⁷ IFDP, op. cit., p. 43.

mercantil, agraria, constitucional y contenciosa administrativa, dejando fuera así, por ejemplo, la materia administrativa disciplinaria.²⁷⁸

Tomando al IFDP como ejemplo de buenas prácticas, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal autorizó al IFDP a realizar la representación extraordinaria de mujeres y personas gestantes criminalizadas por ejercer su derecho a interrumpir su embarazo, así como a los familiares de víctimas de feminicidio.²⁷⁹ Del 1 de junio de 2022 al 15 de noviembre de 2023 se recibieron solicitudes en un total de 427 casos, de los cuales en 172 se cuenta con Acuerdo de la Dirección General del Instituto para representar extraordinariamente; 97 están en proceso de documentación, y en 158 se brindó orientación. Sin embargo, resulta problemático que las defensorías de los estados no cuentan con esta u otras atribuciones que les permitan brindar un servicio de defensa y asesoría pública de calidad, con autonomía técnica y operativa y con plena cobertura para la población que lo requiere.

En particular, se considera necesario enfatizar la necesidad de construir una infraestructura normativa que otorgue atribuciones amplias a todas las defensorías públicas, para satisfacer las necesidades de acceso a la justicia en condiciones de igualdad a las personas en situación de vulnerabilidad o quienes resienten violaciones de derechos humanos. Además, resulta imperativo repartir competencias de manera clara y disponer bases y protocolos homologados de atención y actuación que unifiquen criterios y prácticas entre las distintas defensorías públicas.

En especial, se considera relevante reconocer que las necesidades de acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad y quienes ven afectados de

²⁷⁸ Castillo, Ricardo, "La necesaria reforma al Instituto de Defensoría Pública del Estado de Hidalgo para potencializar el derecho de defensa en materia administrativa disciplinaria", *Justicia Administrativa Hoy*, 6(10), 17-27, octubre 2021-marzo 2022, p. 34.

²⁷⁹ Consejo de la Judicatura Federal. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se autoriza al Instituto Federal de Defensoría Pública a realizar la representación extraordinaria de las mujeres y personas gestantes criminalizadas para ejercer su derecho a interrumpir su embarazo, así como a los familiares de víctimas de feminicidio. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2021.

diversas formas sus derechos humanos, no se limitan necesariamente a la materia penal. Por ejemplo, las víctimas indirectas de una desaparición forzada requieren asesoría, orientación y representación para promover, si es su voluntad, un procedimiento de declaración especial de ausencia por desaparición. En este sentido, la regulación difusa por materias que son competencia de cada defensoría constituye un desafío importante en la garantía de una defensa y asesoría pública de calidad, con autonomía técnica y operativa y con plena cobertura.

B. Retos en las garantías mínimas para una correcta operación de las defensorías públicas

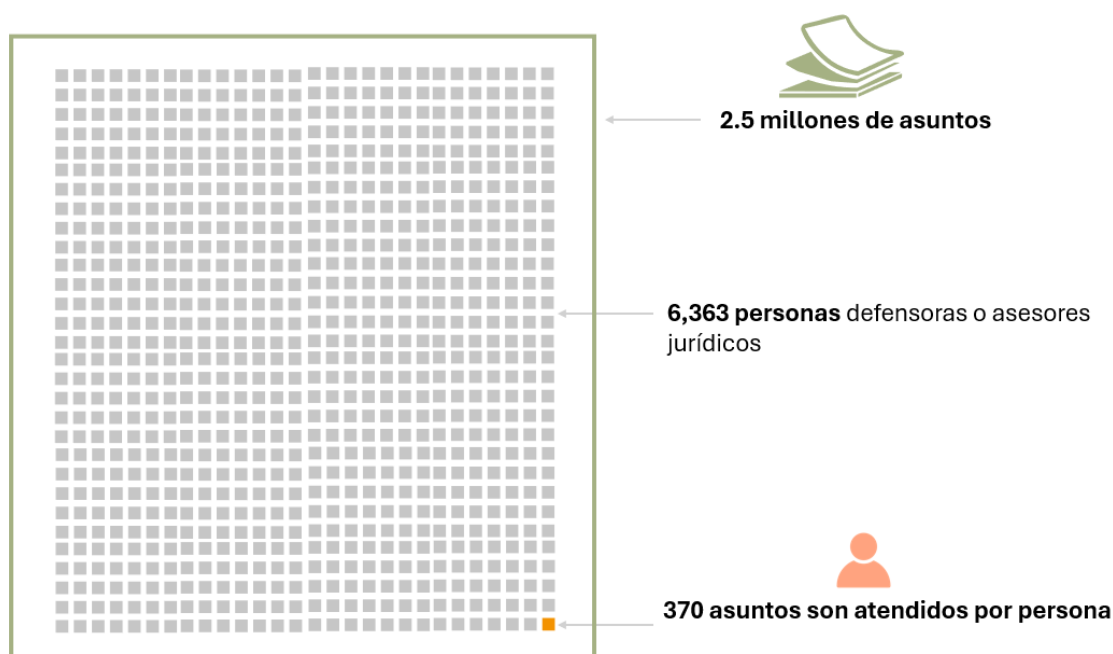
Los retos o desafíos pendientes para garantizar una correcta operación de las defensorías públicas son variados y extensos. Sólo con el fin de ejemplificar, las limitaciones presupuestales se suman a la falta de personal suficiente y capacitado, así como a la cobertura en términos territoriales y de poblaciones en situación de vulnerabilidad frente al acceso a la justicia.

I. Personal suficiente y capacitado

Las defensorías de las entidades federativas cuentan con personal de defensa penal y asesoría jurídica que asciende a 6,363 personas, quienes atienden casi 2.5 millones de asuntos anuales, es decir, cada persona defensora o asesora jurídica atiende en promedio 370 asuntos al año; sin embargo, hay estados como Coahuila donde cada una puede llegar a atender 800 asuntos anuales. Es importante reconocer que más allá de advertir una cifra, asumir la representación de una persona supone un trabajo que en ocasiones se agota en unas cuantas horas o días, pero que cuando se trata de acompañar demandas, denuncias y procedimientos administrativos o jurisdiccionales suele llevar meses, incluso, años.²⁸⁰

²⁸⁰ IFDP, *op. cit.*, "Presentación".

Gráfica 19. Promedio de asuntos por persona defensora o asesora jurídica de defensorías estatales



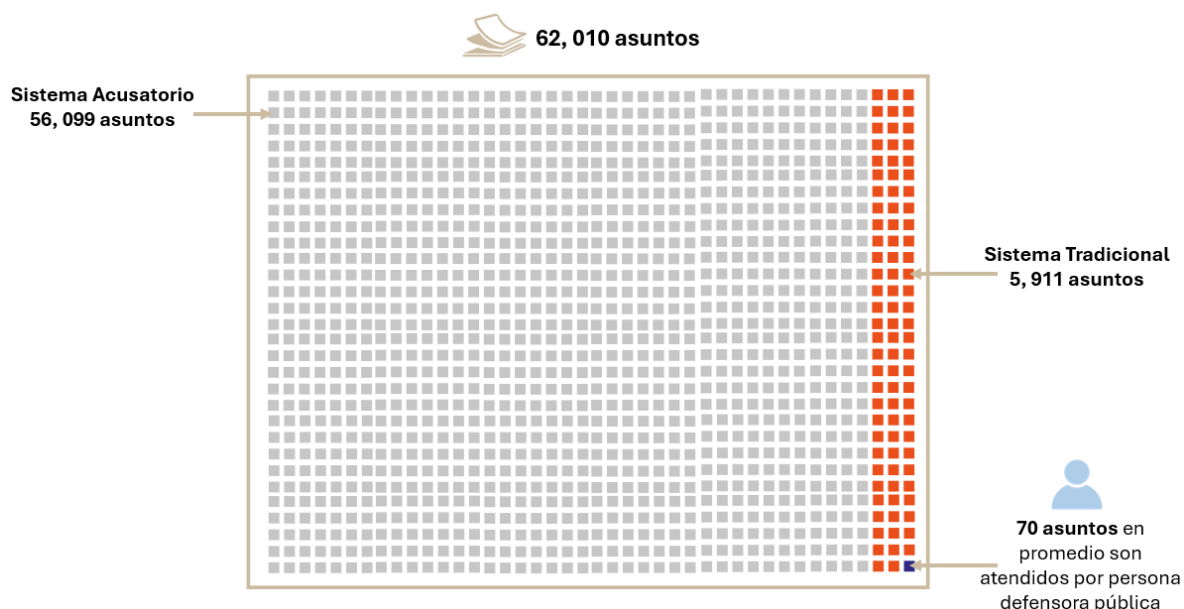
Fuente: Participación de Miguel Felipe Mery Ayup, en Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8, Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

En el IFDP, por su parte, trabajan más de 3,000 personas, de las cuales 874 son defensoras especializadas en materia penal y 316 son asesoras jurídicas, quienes atienden asuntos en materia administrativa, civil, mercantil y laboral.²⁸¹ Esta institución reporta que, del 1 de junio de 2022 al 15 de noviembre de 2023, el IFDP brindó representación legal en materia penal a un total de 62,010 personas imputadas: 56,099 en el sistema de justicia acusatorio y 5,911 en el tradicional, lo cual arroja un promedio de más de 70 asuntos por cada persona defensora en materia penal. Esta carga de trabajo resulta crítica si se considera que hay aproximadamente un defensor público por cada 181,818 habitantes.²⁸²

²⁸¹ Participación de Taissia Cruz Parcero.

²⁸² El cálculo de habitantes por defensor público se realizó tomando como base la cifra de 0.55 defensores públicos por cada 100,000 habitantes, reportada por el sistema de justicia. Para obtener

Gráfica 20. Representación legal en materia penal por parte del IFDP, 2022-2023



Fuente: IFDP, Informe Anual 2022-2023: Abriendo caminos para la justicia, p. 19.

Lo anterior se traduce en una disparidad manifiesta entre la carga laboral de distintas defensorías, ya sean locales o la federal. Pero en ambos casos la carga laboral sigue siendo desproporcionada con respecto a la atención de calidad que una persona defensora puede brindar. En la percepción de personal de defensorías públicas, uno de los principales problemas que les aquejan en la práctica cotidiana es la saturación excesiva de trabajo que debe ser desahogada en los horarios laborales establecidos.²⁸³

Un ejemplo del impacto de los límites de capacidad en los que operan las defensorías públicas se encuentra en el convenio de colaboración celebrado entre el IFDP con gobiernos locales para la atención de casos de personas privadas de la libertad. En particular, se buscaba la atención prioritaria de dos grupos poblacionales: mujeres privadas de la libertad en Ciudad de México y personas indígenas y afrodescendientes en Oaxaca. Para finales de 2023, el IFDP había

la cantidad de habitantes atendidos por cada defensor, se dividió 100,000 entre 0.55, lo que da como resultado aproximadamente 181,818 habitantes por defensor público.

²⁸³ Sancliment, J., *op. cit.*, p. 34.

realizado 12 jornadas jurídicas en centros penitenciarios de Oaxaca, en las cuales entrevistó a más de 400 personas que solicitaron que asumieran la representación de sus casos. Sin embargo, el IFDP reportó que dada la capacidad operativa con la que cuenta únicamente pudo asumir la representación de 224 personas. Por su parte, en la Ciudad de México se pudo asumir la representación de más del doble de personas (477 mujeres), aunque únicamente se cuenta con 15 personas del IFDP para esta labor.

Tanto las defensorías locales como la federal están excedidas y presionadas por el rezago de trabajo, sumado a la curva de aprendizaje para los defensores públicos que llegan a formar parte de estas instituciones, el descuido y la carga laboral excesiva, entre otros factores, como la falta de recursos que acarrea la falta de personal para la atención de asuntos. Así, la insuficiencia de personal reduce la efectividad ante la carga de trabajo.²⁸⁴

Por su parte, las condiciones laborales, específicamente las percepciones salariales impactan en el desempeño de la función pública que ejercen las y los defensores. En Coahuila, por ejemplo, cada persona defensora pública gana 20,000 pesos mensuales, mientras que un o una agente del ministerio público tiene un sueldo de 25,000 pesos.²⁸⁵ Tal situación constituye un incumplimiento al artículo 17 constitucional, el cual establece que las percepciones de las defensoras y los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a las y los agentes del Ministerio Público.

Además de la capacitación especializada que debe recibir el personal, la plantilla debe también nutrirse de personas con perfiles técnicos, por ejemplo, para realizar actividades de investigación o profesionales en materia de ciencias forenses que sean capaces de dotar a las personas defensoras y asesoras jurídicas de

²⁸⁴ Participación de Sandra Luz Rodríguez Wong, en Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8, Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

²⁸⁵ Participación de Miguel Felipe Mery Ayup, en Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8, Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

herramientas técnicas para fortalecer sus estrategias jurídicas. La igualdad procesal entre las partes de un conflicto, cuando de un lado están las personas que requieren los servicios de defensoría pública, depende en gran medida de esta condición. Para llevar una estrategia de defensa penal activa es necesario contar con dos presupuestos esenciales: la autonomía de los servicios periciales y médicos forenses y contar con persona auxiliar encargado de realizar las gestiones probatorias necesarias.²⁸⁶

En este sentido, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal autorizó la creación y adscripción de plazas para reforzar el Área de Ciencias Forenses del IFDP con 60 especialistas y 37 especialidades técnicas.²⁸⁷ Sin ser todavía una situación ideal, éste sigue estando lejos de ser el escenario para la gran mayoría de defensorías públicas locales.

II. Cobertura de los servicios de defensa y asesoría pública

A nivel internacional se ha reconocido la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico de calidad y especializado para la efectividad de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, así como de promover acciones destinadas a garantizar el acceso a servicios de calidad y de manera gratuita para aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.²⁸⁸ Del mismo modo, se ha reconocido la obligación estatal de eliminar los obstáculos que afecten o limiten el acceso a la defensa pública, de manera tal que se asegure el libre y pleno acceso a la justicia.²⁸⁹

²⁸⁶ IMDHD, *Diagnóstico y propuesta de rediseño institucional de defensorías públicas* (Campeche, Distrito Federal y Puebla), 2014, p. 22.

²⁸⁷ IFDP, *op. cit.*, p. 91.

²⁸⁸ XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 4 a 6 de marzo de 2008, reglas 29, 30 y 31.

²⁸⁹ OEA, CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16), Principios y directrices sobre la defensa pública en las Américas, ppio. 5.

Estos obstáculos pueden vincularse con la falta de acceso a los servicios de defensoría y asesoría jurídica por: i) una cuestión de centralización territorial –es decir, en la ubicación de las instalaciones de las defensorías, con mayor presencia en capitales y las zonas urbanas–, o ii) por la desigualdad en el acceso a estos servicios que padecen las personas o poblaciones que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad.

1. Centralización territorial

Con respecto a los obstáculos espaciales para acceder a los servicios de una defensoría pública, una de las circunstancias que resalta es la lejanía y las dificultades para llegar a las instalaciones de la dependencia pública por parte de personas y comunidades indígenas. Ejemplo de ello es que el IFDP reportó realizar, entre el 1 de junio de 2022 al 15 de noviembre de 2023, 37 visitas a comunidades indígenas, en las cuales las personas asesoras jurídicas y oficiales administrativas dieron a conocer los servicios que brinda el Instituto. Tomar con seriedad el acceso a la justicia, entonces, implica no solamente ofrecer un servicio, sino llevarlo o hacerlo disponible en el espacio físico en el que pueda ser aprovechado. Lo que a su vez requiere la construcción de mecanismos y disposición de herramientas sostenibles que permitan la comunicación permanente y el seguimiento cuidadoso de asuntos.

2. Poblaciones en situación de vulnerabilidad

Reconociendo que existen poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, específicamente en lo que se refiere al acceso a los servicios de una defensoría pública, resulta imperativo cuestionar en qué consisten estas barreras para cada grupo en cuestión. En este sentido, no implica los mismos retos acceder a la justicia para una persona indígena que vive en una zona rural remota, de difícil acceso y donde no hay servicios públicos como el transporte o la electricidad, que para una que se encuentra privada de la libertad en un centro penitenciario. Por tanto, los enfoques diferenciados y la posibilidad de adecuar la defensa y asesoría jurídica a

las circunstancias reales de cada persona y grupo son determinantes para garantizar su acceso efectivo a la justicia.

En el país, desde la sociedad civil se han sugerido algunas propuestas para hacer frente a esta situación, algunas que ya han sido implementadas desde el IFDP como la creación de unidades especializadas de defensa pública y asesoría jurídica especializada en la atención a personas en situación de vulnerabilidad, como personas indígenas y personas con discapacidad.²⁹⁰ No obstante, dichas medidas no resultan suficientes, y por otra, no son prácticas que se replican en todas las defensorías.

Por ejemplo, el IFDP reportó que entre el 01 junio de 2022 y el 15 de noviembre de 2023 brindó asesoría especializada a 11,129 personas en contexto de movilidad y sujetas a protección internacional. Con el fin de atender a la especial situación de vulnerabilidad de las personas detenidas en estaciones migratorias, las personas asesoras jurídicas realizaron 1,248 visitas a estaciones del Instituto Nacional de Migración y 309 visitas a albergues y comedores para, con el fin de brindar los servicios de orientación, asesoría y representación. Esto permitió ampliar la atención de personas en situación de movilidad y protección internacional a lo largo del país.²⁹¹ Sin embargo, el cambio en la dinámica de las estaciones migratorias derivado de la sentencia de la SCJN en el amparo en revisión 388/2022 que estableció las 36 horas como máximo temporal de una detención migratoria, requiere que las personas asesoras jurídicas actúen con mayor celeridad, así como que implementen estrategias que respondan a dicha situación.

El ejemplo anterior demuestra que si bien la implementación de estas acciones parte del reconocimiento de la necesidad de ampliar y favorecer las condiciones para acceder a los servicios de atención de la defensa pública, no basta con acciones aisladas. Es necesario un mejoramiento en el acceso a los servicios de defensa pública, incluyendo la presencia en un mayor número de territorios, tomando en cuenta las zonas periféricas y fuera de las áreas conurbadas, la

²⁹⁰ IMDHD, Diagnóstico y propuesta de rediseño institucional de defensorías públicas, *op. cit.*, p 72.

²⁹¹ IFDP, *op. cit.*, p. 57.

necesidad de contar con un mayor número de personal que, además, cuente con las herramientas necesarias —por ejemplo, hablar la lengua de la persona usuaria—, y la atención concreta a las necesidades de acceso de cada población en situación de vulnerabilidad.

Ante la obligación de los Estados de eliminar los obstáculos que afecten o limiten el acceso a la defensa pública, de manera tal que se asegure el libre y pleno acceso a la justicia,²⁹² a continuación, se esbozan de manera general una serie de propuestas —la mayoría, surgidas desde la experiencia y el conocimiento cercano y puntual del IFDP— para atender y, consecuentemente, superar las problemáticas en la garantía del derecho a una defensa y asesoría jurídica de calidad, autónoma y con plena cobertura.

C. Propuestas

1. Diseñar y expedir una Ley General de Defensorías Públicas.²⁹³ En atención al marco normativo que regula de manera difusa el servicio de defensa y asesoría pública, se sugiere una reforma al artículo 73 constitucional para dar atribuciones al Congreso de la Unión para el diseño y aprobación de una ley general con observancia en todo el territorio nacional, que logre reglamentar, con mecanismos unificados y coherentes, las atribuciones y la coordinación entre las defensorías públicas de la Federación y las entidades federativas, a través de un Sistema Nacional de Defensorías para coordinar acciones. Este modelo posibilitaría:

- a) Fortalecer la autonomía técnica de la defensa desde el marco normativo y con aplicación en todos los estados y en el ámbito federal, al mismo tiempo

²⁹² OEA, CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16), *op. cit.*, ppio. 5.

²⁹³ Para ello, en primer lugar, se requeriría una reforma constitucional al artículo 73, para facultar al Congreso a emitir “leyes generales que regulen y homologuen los servicios en materia de defensa pública, tanto en el ámbito penal como en otras materias, y establezcan la distribución de competencias y formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas en esta materia”. Posteriormente se podría partir de la base la Ley Federal de Defensoría, para adaptarla a una Ley General, incorporando, como sucede en la Ley General de Víctimas un apartado sobre Sistema de Defensorías.

que se aseguren condiciones presupuestales adecuadas y proporcionales para las defensorías (lo que actualmente no ocurre).²⁹⁴

- b) Establecer bases y criterios mínimos y homologados para la formación y estructura de las defensorías —asegurar que todas las defensorías brinden además de defensa penal, asesoría jurídica en otras materias—,²⁹⁵ así como protocolos y lineamientos de actuación en temas estratégicos para que sean implementados en el ámbito nacional (por ejemplo, actuación ante Ministerio Público y audiencia inicial, actuación ante actos de tortura, ejecución, entre otras). Para este desarrollo de propuestas concretas, el IFDP puede tener un papel de liderazgo importante.
- c) Sentar bases, mecanismos y esquemas de coordinación con otras instancias e instituciones —considerando la actual fragmentación de servicios—. De crearse un Sistema Nacional de Defensorías, podrían generarse mejores esquemas de coordinación con el Sistema Nacional de Víctimas,²⁹⁶ e incluso con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras.
- d) Mejorar el flujo de información y sistemas compartidos para mejorar el servicio y las canalizaciones de asuntos.

2. Garantizar la autonomía técnica y de gestión de todas las defensorías públicas del país. Reconociendo la importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera o presupuestaria de la defensa pública,²⁹⁷ resulta indispensable asegurar

²⁹⁴ Al respecto resulta relevante atender la disparidad de salarios en las defensorías locales, como lo muestra el *Reporte Nacional sobre el Rol de las Defensorías Públicas en el Impulso al Acceso a la Justicia en Casos de Violaciones graves a Derechos Humanos*.

²⁹⁵ Actualmente no todas las defensorías locales cuentan con servicio de asesoría jurídica en materias no penales ni con herramientas y lineamientos para las y los defensores o con defensores especializados en ejecución. Cabe destacar que no se refiere a asesoría jurídica victimal que es brindada por las comisiones de víctimas de acuerdo con la Ley General de Víctimas.

²⁹⁶ Incluso podría abrirse el debate sobre si una misma institución debería concentrar los servicios que garanticen el acceso a la justicia de las diferentes partes procesales: defensa y representación victimal (esta última actualmente otorgada por la asesoría jurídica de las comisiones de víctimas).

²⁹⁷ OEA, CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16), *op. cit.*, ppio. 6.

que el diseño institucional que proponga la Ley General otorgue como garantía a todas las defensorías, la adscripción a los poderes judiciales, o bien que se garantice su plena independencia y autonomía técnica —que decida mediante procedimientos especializados asuntos sobre su labor en la materia específica—, orgánica y administrativa —eliminar relaciones de subordinación con otros entes estatales—, y financiera o presupuestaria —facultad de definir y proponer su propio presupuesto—. ²⁹⁸

3. Asegurar las asignaciones presupuestales necesarias. Para cumplir con la paridad salarial y contar con personal suficiente y adecuadamente capacitado que cumpla con altos estándares de calidad y especialización en la prestación del servicio, es necesario que se regule un mecanismo que garantice asignaciones presupuestales acordes a las necesidades y desafíos que cada defensoría pública enfrenta. ²⁹⁹ Se podría prever por ejemplo un porcentaje mínimo del presupuesto de egresos de cada estado y a nivel federal para dotar de recursos suficientes a las defensorías locales y que no las condicione a negociaciones partidistas.

4. Regular de manera uniforme y consolidar el servicio civil de carrera. Por lo menos para personal de defensa penal y de asesoría jurídica, es indispensable que la Ley General también proponga un mecanismo de servicio civil de carrera que regule los procesos de selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. También es de gran relevancia fortalecer los mecanismos de supervisión y evaluación del personal, buscando acciones que permitan remediar en tiempo más inmediato las deficiencias en la defensa, y generar mecanismos de mejora institucional. La evaluación debería tener criterios similares para todas las defensorías.

5. Establecer atribuciones claras y amplias para brindar asesoría y asistencia legal en todas las materias. Para efectos de no limitar las atribuciones de las defensorías públicas, particularmente en materias distintas a la penal, es fundamental que la Ley

²⁹⁸ IMDHD, *Diagnóstico y propuesta de rediseño institucional de defensorías públicas*, op. cit., pp. 16-19.

²⁹⁹ Participación de Taissia Cruz Parceró.

General establezca competencias amplias a dichos órganos para que tengan capacidad para atender las necesidades actuales y concretas de las personas que requieran el servicio de orientación, asesoría o representación jurídica. De manera especial, esta propuesta busca atender y dar soluciones a las situaciones de particular vulnerabilidad de víctimas de violaciones de derechos humanos.

6. Conformar áreas o unidades de investigación y servicio periciales independientes en cada defensoría pública. A fin de contar con autonomía técnica y de gestión, como lo ordena la Corte IDH,³⁰⁰ para la prestación de un servicio de calidad, la plantilla laboral debe también nutrirse de personal con perfil especializado, para realizar actividades de investigación o profesionales en materia de ciencias forenses que sean capaces de dotar a las personas defensoras y asesoras jurídicas de herramientas técnicas para fortalecer sus estrategias jurídicas. Debe considerarse de forma diferenciada la disposición por parte de la defensa de peritajes que le permitan mejores condiciones de igualdad frente a las fiscalías. Además, se deben fortalecer los servicios periciales (orgánica y presupuestalmente) con los que actualmente cuenta el IFDP.³⁰¹

7. Crear bases y protocolos homologados de atención y actuación. Para efectos de unificar criterios y prácticas de las defensorías públicas, brindando certeza y seguridad jurídica, resulta indispensable la creación de documentos técnicos o protocolos que homologuen la forma en que se brinda atención a la población usuaria, así como al método de actuación de las personas servidoras públicas en el desempeño de sus funciones, ya sea en audiencias, en procedimientos escritos u otras gestiones.

8. Diseñar mecanismos de comunicación eficientes para la canalización de casos entre defensorías públicas. La Ley General en la materia debería prever mecanismos o una infraestructura adecuada para facilitar la cooperación e intercambio de información para favorecer procesos de canalización, cuando sean necesarios,

³⁰⁰ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2022, párr. 177.6.

³⁰¹ Desde 2019 la Unidad de Litigio Estratégico está a cargo del área de Ciencias Forenses, con 60 peritos adscritos.

previniendo actos de revictimización o retardo en la prestación de los servicios de atención integral a víctimas.

9. Implementar una política integral de atención a poblaciones de difícil acceso o en situación de vulnerabilidad. Se sugiere fortalecer la política de atención integral a poblaciones particulares que por la centralización territorial o por una especial situación de vulnerabilidad, enfrentan retos en el acceso a los servicios de defensa y asesoría jurídica. Al respecto, se sugiere invertir en la calidad de defensorías públicas locales, lo que favorece la atención idónea a la pluralidad del país y a lugares de difícil acceso para la Federación. A su vez, se exhorta a construir programas sostenibles que busquen superar dichos retos. Por ejemplo, brigadas de servicios en centros penitenciarios o en comunidades rurales o indígenas, así como brindar servicios por vía telefónica.³⁰² También, establecer puntos de contacto cercanos a las personas, incluso mediante mecanismos itinerantes permitan dar asesoría, orientación y servicios básicos a las personas en lugares accesibles. Y ampliar la presencia y representación de personas en condiciones de particular vulnerabilidad, como: personas privadas de libertad en estaciones migratorias, en instituciones de salud institucionalizadas, entre otras.

10. Instrumentar una política integral de atención a víctimas de violaciones de derechos humanos. Por su parte, además de la atención especializada a cada grupo o población en situación de vulnerabilidad —mujeres, personas en movilidad, personas privadas de la libertad, personas o comunidades indígenas, personas con discapacidad, entre otras—, se sugiere prestar especial atención a víctimas de graves violaciones a derechos humanos con el objetivo de facilitar los procesos de denuncia ante instancias locales y federales de investigación.

11. Otras acciones adicionales para fortalecer los servicios de defensoría pública en México, con independencia de la legislación propuesta:

- a) Mejorar las herramientas tecnológicas y bases de datos, así como su accesibilidad, contemplando: sistemas de información compartidos entre

³⁰² Como ejemplos de buenas prácticas, véase IFDP, *op. cit.*, pp. 16, 34, 35 y 54.

defensorías; permitir a la defensa el acceso al Registro Nacional de Detenciones (más allá del Registro de consulta pública) y mejorar los controles para asegurar su cumplimiento, y garantizar a la defensa acceso a la información de la autoridad penitenciaria relacionada con personas privadas de libertad en centros penitenciarios.

- b) Seguir apostando al fortalecimiento y consolidación del sistema penal acusatorio sin que se limite o realicen apuestas regresivas. Asimismo, fortalecer al juez de control como garante de los derechos humanos (mediante control de legalidad de las detenciones, así como para controlar/impulsar investigaciones sin detenido, vía el artículo 258 del CNPP); asegurar el principio de continuidad que garantice la agilidad de los procesos. Transitar a la oralidad en todas las materias, contemplando recursos suficientes.
- c) Adecuaciones normativas y de política judicial para garantizar la efectividad de los recursos, así como el cumplimiento de resoluciones (sentencias y suspensiones de amparo, controversias judiciales y otras). Limitar el amparo para efectos (buscando evitar reposiciones que alarguen los procesos sin que se atienda el fondo, más aún cuando se trata de violaciones a derechos humanos) y atender mediante algún mecanismo extraordinario procesos penales del anterior sistema mixto que todavía continúan en proceso, en particular cuando versan sobre violaciones a derechos humanos.



Recapitulación de propuestas

A. En materia de ética y legitimidad judicial

1. Realizar una revisión crítica del flujo de los procesos judiciales para asegurar una perspectiva de justicia centrada en las personas

Desarrollar e implementar una política de los procesos judiciales desde el enfoque de la "justicia centrada en las personas" que vaya más allá de las respuestas estrictamente legales y que priorice una experiencia más humana y justa para los involucrados. Esta visión entiende los procesos judiciales como herramientas para satisfacer tanto necesidades jurídicas como no jurídicas y garantizar que las partes perciban el proceso como justo.

Para lograrlo es fundamental incluir indicadores que midan la calidad en el servicio, la ética profesional y la interacción entre las personas justiciables y las autoridades judiciales. Además, los congresos federales y estatales deben incorporar este enfoque en las reformas legales. La implementación de la oralidad en los procesos judiciales ha sido un avance importante en esta dirección, ya que permite una mayor interacción entre las partes y una experiencia más cercana a las personas.

2. Estandarizar las reglas de la carrera judicial en los poderes judiciales del país

Emitir una Ley Nacional de Carrera Judicial que unifique las reglas y procedimientos de la carrera judicial en los poderes judiciales del país, para asegurar que el acceso y la promoción en los cargos, incluida la designación de magistrados, se realice a

través de procedimientos objetivos que evalúen el perfil, conocimiento y competencias de los candidatos. Este proceso debe ser llevado a cabo por órganos independientes, como los Consejos de la Judicatura Estatales y sus institutos judiciales, en colaboración con expertos de la academia y la sociedad civil, a fin de garantizar la legitimidad y el profesionalismo del sistema judicial.

3. Desarrollar programas de sensibilización, capacitación y evaluación en conocimientos y competencias para la ética y legitimidad institucional

Es prioritario diseñar e implementar programas de sensibilización y capacitación en ética profesional y legitimidad institucional de manera transversal en todas las instituciones del sistema de justicia, asegurando que dichos programas incluyan un enfoque práctico que permita el análisis de dilemas éticos y el desarrollo de competencias específicas para promover la legitimidad. Los programas deberán estar acompañados de una revisión y un rediseño de los mecanismos de evaluación de desempeño, que priorice la evaluación de la calidad del servicio, la ética profesional y la satisfacción de las personas usuarias, y premie a quienes demuestren un enfoque cualitativo en su labor.

B. En materia de fortalecimiento de los poderes judiciales locales

4. Fortalecer la capacidad institucional de los poderes judiciales locales para atender adecuada y efectivamente las demandas de justicia de la ciudadanía

Es necesario incrementar el número de personas juzgadoras y juzgados en los poderes judiciales estatales, priorizando las entidades con tasas más bajas de jueces por habitante o territorios más amplios, a partir de un diagnóstico desagregado por materia, población y territorio.

Este esfuerzo debe ir acompañado de la implementación de modelos de gestión judicial eficientes y del uso de herramientas tecnológicas que permitan automatizar procesos, mejorar la recolección y organización de información, y agilizar los

procedimientos. Con estos avances se garantizará un acceso a la justicia más pronta y expedita, que libere al personal judicial de tareas rutinarias para que pueda enfocarse en labores sustantivas.

Además, se deben fortalecer los mecanismos alternativos de solución de controversias en todos los poderes judiciales locales, mediante una estrategia nacional que permita identificar y expandir los mejores modelos y prácticas. Esto incluye el incremento de conciliadores, la mejora de sus capacidades técnicas y el suministro de recursos materiales adecuados.

Asimismo, es importante promover reformas constitucionales que aseguren la autonomía presupuestaria de los poderes judiciales estatales, para garantizar un presupuesto que represente al menos 2.5% del total de cada entidad federativa, de manera que los poderes judiciales cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo estos cambios estructurales.

Finalmente, debe contemplarse un incremento adicional cuando los poderes judiciales implementen reformas estructurales aprobadas por el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión o la propia legislatura estatal que supongan mayores competencias y cargas de trabajo, requieran más personal, o mayor o mejor infraestructura.

5. Implementar la carrera judicial y los mecanismos de selección para todos los cargos judiciales que cumplan con criterios claros y objetivos

El impulso de reformas a las constituciones locales y a las leyes orgánicas de los poderes judiciales permitirá establecer un sistema de carrera judicial que abarque a juezas, jueces, magistradas, magistrados y todo el personal involucrado en funciones jurisdiccionales, cuya selección y ascenso se basen en mecanismos que privilegien el mérito y las capacidades profesionales. Estos mecanismos deben contemplar concursos de oposición con convocatorias públicas, jurados independientes y procesos de evaluación objetivos que permitan valorar conocimientos, competencias y trayectoria de los candidatos. Además, deben

incluir herramientas que garanticen la paridad de género, la transparencia y prevengan el nepotismo en los procesos de selección.

Se deben establecer procedimientos claros y objetivos para garantizar la estabilidad y promoción de las personas trabajadoras, con el propósito de asegurar que los criterios de nombramiento, ratificación, suspensión y destitución obedezcan únicamente a causas permitidas y se cumplan con las garantías del debido proceso. Asimismo, los plazos en los cargos judiciales deben ser lo suficientemente largos para proporcionar estabilidad y certeza en una opción laboral de largo plazo, para promover una carrera judicial sólida y confiable que respalde la independencia y legitimidad del sistema judicial.

En caso de que las normas estatales dispongan que las juezas, jueces y magistradas y magistrados ocuparán el cargo por un periodo definido y por tanto no podrán tener acceso a la jubilación, debe contemplarse un haber de retiro por el tiempo equivalente a los años de servicio.

6. Redoblar los esfuerzos y asignar los recursos necesarios para implementar la oralidad en la justicia civil y familiar, así como consolidar la oralidad mercantil

Esto implica fortalecer la Comisión para la Coordinación del Sistema de Justicia Civil y Familiar y transformarla en un órgano permanente con capacidad técnica y presupuesto suficiente para coordinar a los poderes judiciales en la implementación de la oralidad y establecer criterios mínimos en infraestructura, capacitación y recursos materiales, con el objetivo de garantizar el acceso efectivo a la justicia en todas las entidades.

Además, es fundamental recuperar las buenas prácticas de los poderes judiciales que ya transitaron al modelo de oralidad civil y familiar, y evaluar periódicamente los procesos orales mercantiles, incorporando indicadores que midan la calidad de las decisiones y la percepción de legitimidad del sistema, a fin de asegurar que la oralidad efectivamente mejora la impartición de justicia.

7. Consolidar la justicia laboral

Al destinar los recursos institucionales, económicos y humanos necesarios para profesionalizar y capacitar de manera constante a los operadores judiciales en materia laboral se garantiza que esta meta se cumpla en el ámbito estatal, donde se gestiona la mayoría de los conflictos laborales. Con la garantía de que los Centros Locales de Conciliación cuenten con los recursos suficientes para desempeñar sus funciones de manera eficiente, se descongestionará la adjudicación laboral y se ofrecerán soluciones eficaces y satisfactorias para las partes. Además, deben realizarse diagnósticos específicos por estado para evaluar el cumplimiento de los plazos de implementación de la reforma constitucional laboral de 2017, proporcionando recomendaciones precisas para mejorar la administración de la justicia laboral en cada entidad.

8. Implementar mecanismos efectivos para la disciplina judicial

Para ello, es necesario impulsar reformas normativas en los estados que garanticen que los procedimientos disciplinarios contra personas juzgadoras estén a cargo de una autoridad independiente de otros órganos con facultades de gobierno judicial, como son los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia y los Consejos de la Judicatura, para asegurar que sólo se sancione conforme a reglas previamente establecidas y con base en criterios objetivos, sin que las decisiones judiciales sean motivo de sanción.

Esto viene acompañado de una regulación de los procedimientos disciplinarios en las leyes orgánicas de los poderes judiciales locales, incluidas las causas de responsabilidad, sanciones y garantías procesales, así como la permisión de un recurso judicial efectivo ante un superior jerárquico. Además, hacer públicas las resoluciones y sanciones impuestas a las personas juzgadoras garantizará la transparencia en el sistema disciplinario.

9. Recuperar y fortalecer el constitucionalismo local

Es necesario realizar un diagnóstico exhaustivo del diseño normativo y las facultades concurrentes de los tribunales o salas constitucionales locales en relación con los tribunales federales que incluya un análisis empírico del uso de los medios de control constitucional local para fortalecer su adopción por parte de la ciudadanía. Lo anterior debe servir para impulsar una política institucional en el Poder Judicial de la Federación que privilegie el margen de apreciación de los poderes judiciales estatales en materia de constitucionalismo local; esto evitará la aplicación automática de las reglas de procedencia del amparo a los medios de control constitucional locales, con el fin de fomentar su uso y reducir la carga de amparos en la justicia federal.

10. Incrementar los recursos económicos de la justicia penal local

Es importante revisar la distribución actual de recursos económicos e incrementar significativamente los fondos asignados a las instituciones de justicia penal local, considerando las necesidades específicas de cada entidad y el volumen y tipo de asuntos que gestionan. Este aumento de recursos debe destinarse a la contratación y capacitación del personal, así como a la mejora de los sistemas tecnológicos en fiscalías estatales y poderes judiciales locales, con el fin de optimizar sus capacidades institucionales. Además, deben crearse las condiciones para eliminar la violencia institucional dentro del sistema de justicia penal local, abordando problemas como la sobrecarga laboral, la falta de acceso a recursos y la ausencia de apoyo psicoemocional para el personal expuesto a situaciones de violencia extrema. Fortalecer los recursos económicos permitirá que la justicia penal local investigue y resuelva los casos de manera eficiente y confiable desde la primera instancia, como lo demuestran ejemplos de entidades que han invertido en sistemas de gestión, infraestructura y capacitación, y han logrado mejoras tangibles en el acceso a la justicia.

C. En materia de diseño normativo sustantivo y procesal

11. Derogar figuras jurídicas que propician la privación arbitraria de la libertad

En atención a lo que han señalado los órganos del Sistema de Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos, México debe buscar la eliminación de las figuras de arraigo y prisión preventiva oficiosa en virtud de su incompatibilidad con las obligaciones convencionales asumidas. Asimismo, es importante ajustar la interpretación de las normas relativas a la flagrancia, especialmente la flagrancia por señalamiento, para evitar que su aplicación derive en detenciones arbitrarias.

12. Armonizar el reconocimiento y la tipificación del delito de feminicidio, así como homologar los protocolos de investigación aplicables

A fin de garantizar que esta conducta sea sancionada en todos los estados de la República, es indispensable que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y se normalicen los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado, a fin de garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio.

13. Ampliar y fortalecer los alcances del juicio de amparo en materia de reparaciones y suspensiones

Ello con el objetivo de asegurar que dicho juicio sea capaz de ordenar reparaciones integrales que no se agoten en el dictado de la sentencia, así como para incorporar la posibilidad de otorgar suspensiones con efectos generales que contribuyan a generar modelos colectivos de justicia a favor de grupos en situación de vulnerabilidad frente a escenarios de violencias inaceptables y de graves violaciones a derechos humanos. Esto supone también reducir el uso del amparo ‘para efectos’ a fin de que los procesos judiciales no se dilaten más tiempo una vez que existió el pronunciamiento del tribunal de alzada.

14. Generar marcos normativos claros orientados a asegurar el cumplimiento de las sentencias judiciales

Esta propuesta parte de la necesidad de establecer pautas claras sobre los procedimientos y plazos que las autoridades deben observar para cumplir decisiones firmes en el juicio de amparo dictadas por las autoridades judiciales federales. Es necesario repensar la operación actual del incidente de inejecución de sentencias porque la falta de diversidad de sanciones y los criterios jurisprudenciales que existen al respecto hacen sumamente difícil lograr el cumplimiento de una sentencia por esa vía.

15. Fortalecer las figuras procesales que promuevan un acceso colectivo a la justicia

Esta propuesta deriva de la importancia de fortalecer mecanismos legales existentes, como la declaración general de inconstitucionalidad, para que no se limiten únicamente a la expulsión de normas generales del sistema jurídico. El alcance actual del fenómeno de violaciones graves a derechos humanos exige la necesidad de pensar en figuras procesales que puedan aportar modelos colectivos de impartición de justicia frente a fenómenos o actos recurrentes de gran alcance. En el derecho comparado existen modelos como el del “estado de cosas inconstitucional”.

16. Generar condiciones normativas, presupuestales e institucionales para poner en marcha jornadas nacionales itinerantes de justicia

Mediante esta iniciativa se pretende que sean las instituciones federales de justicia, como la Defensoría Pública Federal y Juzgados de Distrito, las que vayan y recorran el país para acercar la justicia a sitios y localidades donde el acceso resulta limitado por cuestiones geográficas o culturales. Visto desde una lógica interinstitucional, esto podría incluir la creación de oficinas móviles de denuncia que se desplacen a

comunidades alejadas —lo que favorecería a comunidades y pueblos indígenas—, la implementación de plataformas digitales accesibles para personas con discapacidad o personas mayores, y la provisión de servicios de acompañamiento legal y psicológico durante el proceso de denuncia.

17. Garantizar que un porcentaje no inferior a 2% de los presupuestos federal y estatales sea asignado a los poderes judiciales

Además, fomentar el uso racional y transparente de los recursos para incrementar la eficacia y eficiencia de su función.

18. Diseñar y expedir una Ley General de Defensorías Públicas³⁰³

En atención al marco normativo que regula de manera difusa el servicio de defensa y asesoría pública, se sugiere una reforma al artículo 73 constitucional para dar atribuciones al Congreso de la Unión para el diseño y aprobación de una ley general con observancia en todo el territorio nacional, que logre reglamentar, con mecanismos unificados y coherentes, las atribuciones y la coordinación entre las defensorías públicas de la Federación y las entidades federativas, a través de un Sistema Nacional de Defensorías para coordinar acciones. Este modelo posibilitaría:

- a) Fortalecer la autonomía técnica de la defensa desde el marco normativo y con aplicación en todos los estados y en el ámbito federal, al mismo

³⁰³ Para ello, en primer lugar, se requeriría una reforma constitucional al artículo 73 constitucional para facultar al Congreso a emitir “leyes generales que regulen y homologuen los servicios en materia de defensa pública, tanto en el ámbito penal como en otras materias, y establezcan la distribución de competencias y formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas en esta materia”. Posteriormente se podría partir de la Ley Federal de Defensoría como base, para adaptarla a una Ley General, e incorporar, como sucede en la Ley General de Víctimas, un apartado sobre Sistema de Defensorías.

tiempo que se aseguren condiciones presupuestales adecuadas y proporcionales para las defensorías (lo que actualmente no ocurre).³⁰⁴

- b) Establecer bases y criterios mínimos y homologados para la formación y estructura de las defensorías (asegurar que todas las defensorías brinden, además de defensa penal, asesoría jurídica en otras materias³⁰⁵), así como protocolos y lineamientos de actuación en temas estratégicos para que sean implementados en el ámbito nacional (por ejemplo, actuación ante el Ministerio Público y audiencia inicial, actuación ante actos de tortura, ejecución, entre otras).
- c) Sentar bases, mecanismos y esquemas de coordinación con otras instancias e instituciones de atención y apoyo a víctimas. De crearse un Sistema Nacional de Defensorías, podrían generarse mejores esquemas de coordinación con el Sistema Nacional de Víctimas,³⁰⁶ e incluso con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otras.
- d) Mejorar el flujo de información y sistemas compartidos para mejorar el servicio y las canalizaciones de asuntos.

³⁰⁴ Al respecto resulta relevante atender la disparidad de salarios en las defensorías locales, como lo muestra el Reporte Nacional sobre el Rol de las Defensorías Públicas en el Impulso al Acceso a la Justicia en Casos de Violaciones graves a Derechos Humanos.

³⁰⁵ Actualmente no todas las defensorías locales cuentan con servicio de asesoría jurídica en materias no penales, así como tampoco con herramientas y lineamientos para las defensoras y los defensores o con defensores especializados en ejecución. Cabe destacar que no se refiere a asesoría jurídica victimal que es brindada por las comisiones de víctimas de acuerdo con la Ley General de Víctimas.

³⁰⁶ Incluso podría abrirse el debate sobre si una misma institución debería concentrar los servicios que garanticen el acceso a la justicia de las diferentes partes procesales: defensa y representación victimal (esta última actualmente otorgado por la asesoría jurídica victimal de las comisiones de víctimas).

D. En materia de seguridad pública

19. Reorientar las políticas de seguridad pública, promover su desmilitarización y garantizar la participación ciudadana en su diseño

Es importante que en el marco del mejoramiento del sistema de justicia se adecuen las políticas de seguridad en el país para que contribuyan a la construcción de confianza entre la sociedad y las fuerzas de seguridad civil. Esto pasa por promover la observancia constitucional y avanzar hacia una paulatina menor intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, así como garantizar la participación ciudadana en la elaboración, implementación y monitoreo de las políticas de seguridad para asegurar que las comunidades más afectadas por la violencia puedan expresar su voz.

20. Fortalecer la seguridad, operación y accesibilidad de todas las autoridades que realicen labores de seguridad al Registro Nacional de Detenciones

Todos los funcionarios que llevan a cabo detenciones de cualquier naturaleza (penal o administrativa) deben cumplir con la obligación de inscribirlas en el Registro Nacional de Detenciones, y todos los funcionarios civiles y militares deben ser conscientes de esta responsabilidad.

21. Modernizar los Centros de Comando y Control

Estos centros desempeñan un papel crucial en la coordinación y respuesta rápida a incidentes de seguridad. Es necesario garantizar su operatividad y funcionamiento óptimo, mediante recursos humanos calificados y tecnología de punta. Además, se deben implementar mecanismos para asegurar la preservación de videos y grabaciones vinculados con denuncias de delitos relacionados con violencias inaceptables para evitar la pérdida de pruebas cruciales.

22. Establecer un mecanismo nacional de certificación de instituciones policiales

Esta medida podría permitir que las fuerzas de seguridad del país operen con estándares de profesionalismo, eficiencia y respeto a los derechos humanos, así como evaluar y certificar a las instituciones policiales en función de criterios rigurosos de formación, prácticas operativas, transparencia y rendición de cuentas. Este mecanismo también podría promover la mejora continua de las prácticas policiales a partir de experiencias previas y fortalecer la confianza ciudadana mediante la operación de policías certificadas, justas y efectivas.

23. Implementar una estrategia integral de lucha contra la trata de personas

Ésta debe incorporar datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas de trata y el alcance de este fenómeno particular para fines distintos de la explotación sexual. Esto con la finalidad de ampliar las líneas de investigación y permitir generar información de mayor alcance que no se limite a una sola de las dimensiones de la trata de personas.

24. Considerar el abandono del enfoque punitivo de la política hacia el uso de drogas y el narcomenudeo y buscar alternativas para la detención en este contexto

Como ha sido identificado por diversos organismos internacionales, la implementación de una estrategia de combate armado contra el mercado de drogas ha contribuido al aumento de la violencia. A la fecha, dicha estrategia no ha reportado beneficios palpables, por lo que resulta pertinente su evaluación.

25. Simplificar y armonizar en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba

Diversas instituciones especializadas coinciden en que el inicio diligente de las investigaciones es crucial para su eficacia, por lo cual es necesario agilizar la

búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, y adoptar políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso.

26. Desarrollar un sistema nacional de prevención y protección para todos los operadores de justicia

Este sistema debería considerar a diversos operadores jurídicos, incluidos personas defensoras públicas, fiscales, juezas, jueces, magistrados, magistradas, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas.

27. Revisar y reformar el marco normativo e institucional de la política criminal vigente en el país

Mediante la implementación de una estrategia de seguridad pública basada en una política criminal integral que supere el enfoque punitivo actual. Esta política debe incluir medidas preventivas y disminuir la criminalidad a través de políticas sociales y económicas, integrando a todos los niveles de gobierno y sectores de la sociedad. Además, se debe reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para incluir a los poderes judiciales en el desarrollo de la política criminal, con respeto a su independencia, pero contribuyendo a una estrategia más coherente y efectiva. Finalmente, es necesario promover la revisión de las leyes y códigos penales para reducir la criminalización excesiva y fomentar alternativas no punitivas cuando sea posible, alineadas con los principios de un derecho penal mínimo y adaptando las acciones a las necesidades específicas de cada entidad federativa.

28. Mejorar el acceso a la información pública y de los mecanismos para la evaluación de las instituciones de seguridad

Mejorar la transparencia y accesibilidad de la información pública mediante la creación de bases de datos abiertas y verificables sobre violencia, en particular **acerca de** homicidios y desapariciones, para corregir el subregistro existente en estas áreas. Desarrollar bases de datos que incluyan información sobre violencia estatal, obligando a las instituciones de seguridad, tanto civiles como militares, a publicar datos detallados sobre personas heridas y fallecidas a manos de agentes de seguridad. Finalmente, reformar y ampliar la Ley Nacional de Uso de la Fuerza para garantizar que se publiquen todos los datos necesarios para una evaluación integral y efectiva del comportamiento de las instituciones de seguridad pública, asegurando así una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sistema de seguridad nacional.

29. Implementar medidas efectivas para mejorar el control de armas de fuego en el país

Enfocadas en el control riguroso de las fronteras y aduanas del norte mediante una mayor vigilancia y cooperación con el país vecino y los estados fronterizos. Retomar y fortalecer los programas de canje e incautación de armas como estrategia clave para reducir su presencia en las calles, evitando el aumento de penas y enfocándose en la aplicación efectiva de las normas existentes por parte de policías y fiscalías.

30. Asegurar el cumplimiento del mandato constitucional y el fortalecimiento de instituciones civiles

Asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de construcción y fortalecimiento de instituciones civiles, mediante un diagnóstico detallado de cada fuerza policial para identificar sus debilidades y necesidades, asignando un presupuesto adecuado para garantizar prestaciones dignas, equipo y

personal suficientes. Establecer un piso salarial mínimo para las policías del país y aumentar el presupuesto federal destinado a los estados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) para cumplir con esta medida. Además, reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para regular las condiciones laborales y prestaciones de los policías, asegurando que cuenten con derechos laborales básicos como días de permiso, bonos, fondos de ahorro y equipo adecuado, mejorando así sus condiciones de trabajo y fortaleciendo las instituciones de seguridad pública en el país.

E. En materia de investigación criminal

31. Investigar la trata de personas a partir de la cooperación internacional

Es necesario desarrollar mecanismos de investigación que indaguen sobre la presunta complicidad entre agentes del Estado y organizaciones criminales transnacionales, así como los fenómenos asociados a la corrupción e impunidad. Se debe promover la coordinación con los países vecinos en la prevención de la trata de personas, el apoyo a las víctimas y el enjuiciamiento de los autores.

32. Establecer una estrategia global e integral de búsqueda e investigación de los casos de desaparición

Se debe incluir un plan de acción y un cronograma para asegurar procesos exhaustivos e imparciales de búsqueda e investigación que permitan identificar las posibles cadenas de mando, autores mediatos y otras formas de autoría y participación. La estrategia debe tener en cuenta toda la información disponible, incluido el contexto en el cual ocurrió la desaparición, lo que incluye a) asegurar que dicha estrategia sea evaluada periódicamente y cumpla con los requisitos de la debida diligencia en todas las etapas del proceso —incluyendo oficiosidad, inmediatez y exhaustividad de la investigación—; b) asegurar la competencia e independencia de los profesionales intervinientes, y c) determinar las acciones a realizar de manera integrada, eficiente y coordinada, así como que su

implementación cuente con los medios y procedimientos necesarios y adecuados para localizar a la persona desaparecida e investigar su desaparición.

33. Asegurar la estandarización nacional de instrumentos de investigación

Es necesario que todos los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia utilizados para investigar los delitos relacionados con la desaparición de personas, la violencia sexual, los feminicidios, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales entre otros, se ajusten a lo señalado por instrumentos técnicos internacionales como el Protocolo de Estambul, el *Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas* y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, entre otros.

34. Establecer estrictos sistemas de selección del personal del Ministerio Público y Fiscalías

Ello puede lograrse por medio del uso de los parámetros actuales para la selección de magistrados y funcionarios judiciales basados en un modelo de carrera y certificación constantes. Esta propuesta puede incluir el establecimiento de una institución similar a la del Consejo de la Judicatura Federal que sea independiente de la Fiscalía y con integración mixta entre autoridades ministeriales, sociedad civil y judicatura para evaluar el actuar y desempeño de personal de investigación.

35. Promover el establecimiento de un mecanismo nacional de formación y certificación de fiscalías y policías de investigación

Esta iniciativa resulta esencial para garantizar que las investigaciones criminales se conduzcan de manera eficiente, profesional y libre de visiones estereotipadas. Además, un mecanismo de esta naturaleza permitiría contar con un marco nacional

estandarizado de capacitación que asegure que tanto las fiscalías como las policías de investigación cuenten con las habilidades, conocimientos y competencias necesarias para abordar la investigación de violencias inaceptables y, en general, violaciones a derechos humanos, de manera diligente. Acompañada de un adecuado seguimiento, la certificación serviría como una herramienta de rendición de cuentas para promover que sólo quienes cumplan con los más altos estándares profesionales desarrollen las investigaciones sobre este tipo de conductas.

36. Incorporar la detención y desaparición de personas migrantes a los registros nacionales

Las distintas instituciones deben informar de los casos de personas migrantes detenidas y desaparecidas que conocen y que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas identifique claramente el fenómeno de las desapariciones de personas en situación migratoria regular o irregular y sea interoperable con los registros de personas migrantes existentes, incluso en las estaciones migratorias.

37. Promover una política nacional de prevención de las desapariciones desde una mirada estructural

La erradicación del fenómeno de la desaparición no debe limitarse a la prevención operativa, destinada únicamente a evitar amenazas concretas de las desapariciones y otras violaciones de los derechos humanos, o tan sólo a reducir las desapariciones en curso, sino que debe considerar una vocación estructural que busque impedir las violaciones sistémicas y combatir la impunidad de las desapariciones, tanto de las presentes como de las del pasado.

38. Fomentar la articulación de sistemas estadísticos confiables y de constante actualización

Para ello resulta necesario, por ejemplo, fortalecer los esquemas para la aplicación efectiva de los registros de detención por parte de todas las autoridades que realicen actividades de seguridad pública. Asimismo, asegurar la adecuada integración y actualización del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas con base en datos estadísticos confiables y verificables que permitan determinar claramente el número de víctimas que producen los fenómenos de violación a derechos humanos. Lo mismo sucede con otros registros, como el Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro Nacional de Fosas y el Registro Nacional de Personas fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, entre otros.

39. Explorar el establecimiento de un mecanismo extraordinario de verdad, justicia y reparaciones

Este mecanismo podría contar con el apoyo y la cooperación internacional para brindar asistencia técnica a las fiscalías del país en la investigación y formulación de acusaciones penales, así como para formular sus propias investigaciones y acusaciones que permitan sancionar a servidores públicos y agentes particulares por su responsabilidad en la dirección y ejecución de graves violaciones a derechos humanos. El mecanismo debería tener un alcance nacional y una autonomía de los poderes estatales para abordar la problemática a lo largo de todo el país.

40. Perseguir los delitos con un análisis de investigación y persecución de fenómenos y estructuras criminales como un todo, no de manera fragmentada y desarticulada

Revisar y optimizar la estructura de la Fiscalía General de la República (FGR) para reducir el número de fiscalías especiales, con el objetivo de evitar la fragmentación de las investigaciones y fomentar una mayor coordinación entre las fiscalías especializadas o especiales. Crear una instancia de coordinación que gestione el

trabajo de estas fiscalías y establezca un modelo de investigación que abarque tanto los ámbitos federales como locales, con perfiles especializados y flexibles que permitan investigar fenómenos y estructuras criminales de manera integral. Implementar un modelo de investigación flexible que permita a la FGR adaptarse a los distintos fenómenos delictivos y estructuras criminales, superando la lógica de casos aislados para abordar las redes y contextos de la criminalidad en México. De este modo, se garantizará una persecución delictiva más eficiente y coordinada, disminuyendo la impunidad y fortaleciendo la capacidad del sistema de justicia para combatir la delincuencia organizada.

41. Desarrollar e implementar políticas de persecución penal estratégicas en las fiscalías federales y estatales

Esto permitirá una coordinación efectiva y optimización de recursos, al dar prioridad a los fenómenos delictivos más relevantes. Estas políticas deben basarse en un análisis integral de la criminalidad, identificando estructuras, patrones y contextos delictivos, asegurando que las estrategias de investigación se enfoquen en desarticular redes criminales en lugar de abordar casos aislados. Además, fomentar la adopción de modelos que establezcan claramente las prioridades de investigación y los objetivos institucionales, promoviendo una persecución penal más eficiente y orientada a resultados. Estas estrategias deben implementarse de manera homogénea en todo el país, asegurando el uso efectivo de los recursos y fortaleciendo la capacidad analítica de las fiscalías para mejorar la seguridad y la justicia en México.

F. En materia de servicios forenses y periciales

42. Crear una Ley General de Servicios Forenses que instaure una institución nacional de servicios forenses

Es necesario generar un marco normativo homogéneo e integral que articule los esfuerzos estatales y federales en materia de servicios forenses. Dicha ley debería

establecer un organismo nacional con autonomía técnica, financiera y de gestión de las fiscalías, y debería poder prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que intervienen en juicios federales o estatales, las comisiones de derechos humanos y organizaciones civiles. La institución debería contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, así como protocolos normalizados aplicables en el ámbito nacional. Además, la ley deberá asegurar la provisión de esquemas de formación continua y especializada para el personal pericial en técnicas avanzadas de recolección, preservación y análisis de indicios, así como evaluaciones regulares del personal pericial para acreditar que cuentan con los conocimientos técnicos y las habilidades éticas necesarias para el ejercicio de su función.

43. Fortalecer las capacidades institucionales en materia forense y de servicios periciales

Implica no sólo dotar a las instituciones de recursos y personal suficiente, de tecnologías avanzadas y equipos especializados, sino también garantizar la formación continua y la certificación de las personas peritas y expertas forenses. Además, es necesario fortalecer la coordinación entre las distintas instancias estatales y federales involucradas en el proceso de investigación de violencias inaceptables y violaciones a derechos humanos para asegurar que los hallazgos forenses sean integrados eficazmente en las investigaciones y procesos judiciales.

Como parte de esta propuesta, se debe buscar la posibilidad de que las instituciones en la materia cuenten con instalaciones físicas adecuadas, incluidos sistemas eléctricos, hidráulicos y de climatización, y obtengan acreditaciones como ISO/IEC 1025 e ISO/IEC 17020 para asegurar la calidad y confiabilidad de los análisis forenses.

44. Asegurar que el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense cuente con el presupuesto, estructura orgánica e independencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones

Estas instituciones deben gozar de independencia operacional y técnica, además de contar con recursos humanos debidamente capacitados, así como con los recursos materiales y técnicos que necesitan para el desempeño de sus funciones, incluidos registros digitales que contengan información detallada, actualizada y protegida sobre el ingreso de personas fallecidas. Asimismo, deben garantizarse mecanismos de rendición de cuentas efectivos e independientes sobre las actividades de dichos servicios.

45. Establecer y garantizar el funcionamiento de bases de datos en materia forense y de servicios periciales a nivel nacional

Se debe asegurar la posibilidad de contar con sistemas de información genética y pericial con alcance nacional para facilitar la cooperación entre laboratorios y cuerpos policiales. En este sentido, debe buscarse la posibilidad de asegurar que los sistemas cuenten con mecanismos de interconexión con otras bases de datos nacionales e internacionales para resolver delitos transnacionales y, con ello, facilitar el intercambio de información genética con diversas autoridades, siempre a partir del establecimiento de medidas de seguridad para proteger la privacidad de las personas. El acceso a estos sistemas deberá estar restringido y deberán ser auditados periódicamente para asegurar que los procedimientos de manejo de perfiles genéticos cumplan con los estándares internacionales en la materia.

G. En materia de defensoría pública

46. Fortalecer los servicios de defensoría pública

Para ello, es necesario asegurar la asignación de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para que el Poder Judicial de la Federación, los

poderes judiciales locales y las defensorías públicas puedan atender de manera adecuada los procesos en los que está en juego la libertad de las personas.

47. Aumentar el personal de las defensorías públicas

Incrementar el número de asesores jurídicos en la defensoría pública federal, con un enfoque en la atención a víctimas. Es necesario establecer una ratio máxima de casos por defensor, que permita una atención individualizada y efectiva. Además, se debe garantizar la capacitación continua de estos defensores en derechos humanos y atención a víctimas, para que puedan abordar los casos con una perspectiva de sensibilidad y comprensión de las situaciones que enfrentan. La defensa legal de las víctimas es crucial para garantizar su acceso a la justicia. Un aumento en el número de defensores permitiría no sólo una mejora en la calidad del servicio, sino también un mayor acceso para aquellas víctimas que actualmente no cuentan con una representación adecuada; esto reduciría la impunidad y mejoraría la protección de los derechos humanos.

48. Garantizar la autonomía técnica y de gestión de todas las defensorías públicas del país

Al reconocer la importancia de la independencia, autonomía funcional, financiera o presupuestaria de la defensa pública resulta indispensable asegurar que el diseño institucional que proponga la Ley General otorgue como garantía a todas las defensorías la adscripción a los poderes judiciales, o bien que se garantice su plena independencia y autonomía técnica —que decida mediante procedimientos especializados asuntos sobre su labor en la materia específica—, orgánica y administrativa —eliminar relaciones de subordinación con otros entes estatales—, y financiera o presupuestaria —facultad de definir y proponer su propio presupuesto—

49. Asegurar las asignaciones presupuestales necesarias

Para cumplir con la paridad salarial y contar con personal suficiente y adecuadamente capacitado que cumpla con altos estándares de calidad y especialización en la prestación del servicio es necesario que se regule un mecanismo que garantice asignaciones presupuestales acordes con las necesidades y desafíos que cada defensoría pública enfrenta. Se podría prever por ejemplo un porcentaje mínimo del presupuesto de egresos federal y de cada estado y para dotar de recursos suficientes a las defensorías locales y que no las condicione a negociaciones partidistas.

50. Regular de manera uniforme y consolidar el servicio civil de carrera

Por lo menos para personal de defensa penal y de asesoría jurídica, es indispensable que la Ley General también proponga un mecanismo de servicio civil de carrera que regule los procesos de selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. También es de gran relevancia fortalecer los mecanismos de supervisión y evaluación del personal, buscando acciones que permitan remediar en tiempo más inmediato las deficiencias en la defensa, y generar mecanismos de mejora institucional. La evaluación debería tener criterios similares para todas las defensorías.

51. Establecer atribuciones claras y amplias para brindar asesoría y asistencia legal en todas las materias

Para efectos de no limitar las atribuciones de las defensorías públicas, particularmente en materias distintas a la penal, es fundamental que la Ley General establezca competencias amplias a dichos órganos para que tengan capacidad de atender las necesidades actuales y concretas de las personas que requieran el servicio de orientación, asesoría o representación jurídica. De manera especial, esta

propuesta busca atender y dar soluciones a las situaciones de particular vulnerabilidad de víctimas de violaciones de derechos humanos.

52. Conformar áreas o unidades de investigación y servicio periciales independientes en cada defensoría pública

A fin de contar con autonomía técnica y de gestión para la prestación de un servicio de calidad, la plantilla laboral debe también nutrirse de personal con perfil especializado, para realizar actividades de investigación o profesionales en materia de ciencias forenses que sean capaces de dotar a las personas defensoras y asesoras jurídicas de herramientas técnicas para fortalecer sus estrategias jurídicas. Debe considerarse de forma diferenciada la disposición por parte de la defensa de peritajes que le permitan mejores condiciones de igualdad frente a las fiscalías. Además, se deben fortalecer los servicios periciales (orgánica y presupuestalmente) con los que actualmente cuenta el IFDP.³⁰⁷

53. Crear bases y protocolos homologados de atención y actuación

Para efectos de unificar criterios y prácticas de las defensorías públicas, brindando certeza y seguridad jurídica, resulta indispensable la creación de documentos técnicos o protocolos que homologuen la forma en que se brinda atención a la población usuaria, así como al método de actuación de las personas servidoras públicas en el desempeño de sus funciones, ya sea en audiencias, en procedimientos escritos u otras gestiones.

³⁰⁷ Desde 2019 la Unidad de Litigio Estratégico está cargo del área de Ciencias Forenses y cuenta con 60 peritos adscritos.

54. Diseñar mecanismos de comunicación eficientes para la canalización de casos entre defensorías públicas

La Ley General en la materia debería prever mecanismos o una infraestructura adecuada para facilitar la cooperación e intercambio de información para favorecer procesos de canalización, cuando sean necesarios, previniendo actos de revictimización o retardo en la prestación de los servicios de atención integral a víctimas.

55. Implementar una política integral de atención a poblaciones de difícil acceso o en situación de vulnerabilidad

Se sugiere fortalecer la política de atención integral a poblaciones particulares que por la centralización territorial o por una especial situación de vulnerabilidad enfrentan retos en el acceso a los servicios de defensa y asesoría jurídica. Al respecto, se sugiere invertir en la calidad de defensorías públicas locales, lo que favorece la atención idónea a la pluralidad del país y a lugares de difícil acceso para la Federación. A su vez, se exhorta a construir programas sostenibles que busquen superar dichos retos. Por ejemplo, brigadas de servicios en centros penitenciarios o en comunidades rurales o indígenas, así como brindar servicios por vía telefónica.³⁰⁸ También, establecer puntos de contacto cercanos a las personas, incluso mediante mecanismos itinerantes permitan dar asesoría, orientación y servicios básicos a las personas en lugares accesibles. Y ampliar la presencia y representación de personas en condiciones de particular vulnerabilidad, como: personas privadas de libertad en estaciones migratorias, en instituciones de salud institucionalizadas, entre otras.

³⁰⁸ Como ejemplos de buenas prácticas, ver: IFDP, Informe Anual 2022 - 2023: Abriendo caminos para la justicia, pp. 16, 34, 35 y 54.

56. Instrumentar una política integral de atención a víctimas de violaciones de derechos humanos

Por su parte, además de la atención especializada a cada grupo o población en situación de vulnerabilidad —mujeres, personas en movilidad, privadas de la libertad, personas o comunidades indígenas, personas con discapacidad, entre otras—, se sugiere prestar especial atención a víctimas de graves violaciones a derechos humanos con el objetivo de facilitar los procesos de denuncia ante instancias locales y federales de investigación.

57. Otras acciones adicionales para fortalecer los servicios de defensoría pública en México, con independencia de la legislación propuesta

- a) Mejorar las herramientas tecnológicas y bases de datos, así como su accesibilidad, contemplando: sistemas de información compartidos entre defensorías; permitir a la defensa el acceso al Registro Nacional de Detenciones (más allá del Registro de consulta pública) y mejorar los controles para asegurar su cumplimiento, y garantizar a la defensa acceso a la información de la autoridad penitenciaria relacionada con personas privadas de libertad en centros penitenciarios.
- b) Seguir apostando al fortalecimiento y consolidación del sistema penal acusatorio sin que se limite o realicen apuestas regresivas. Asimismo, fortalecer al juez de control como garante de los derechos humanos (mediante control de legalidad de las detenciones, así como para controlar/impulsar investigaciones sin detenido, vía el artículo 258 del CNPP); asegurar el principio de continuidad que garantice la agilidad de los procesos. Transitar a la oralidad en todas las materias, contemplando recursos suficientes.
- c) Adecuaciones normativas y de política judicial para garantizar la efectividad de los recursos, así como el cumplimiento de resoluciones (sentencias y suspensiones de amparo, controversias judiciales y otras).

Limitar el amparo para efectos (buscando evitar reposiciones que alarguen los procesos sin que se atienda el fondo, más aún cuando se trata de violaciones a derechos humanos) y atender mediante algún mecanismo extraordinario procesos penales del anterior sistema mixto que todavía continúan en proceso, en particular cuando versan sobre violaciones a derechos humanos.

H. En materia de atención a víctimas

58. Incorporar a las víctimas indirectas en los procesos de búsqueda, así como en los procesos judiciales

Se debe garantizar el acceso de las víctimas indirectas, en condiciones de igualdad, a la búsqueda, la justicia, la verdad y la reparación, revisando cuando sea pertinente la distribución competencial entre el Estado y las entidades federativas en materia de atención a las víctimas. Resulta fundamental que las autoridades del sistema de justicia reconozcan el valor que guarda en sí misma la participación de las víctimas indirectas en los procesos judiciales de búsqueda no sólo para avanzar en el desarrollo de sus investigaciones, sino también para estar en condiciones de brindar una garantía adecuada de sus derechos.

59. Fortalecer la atención médica que brindan las comisiones de atención a víctimas

Ampliar el personal médico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en todas las entidades federativas, con énfasis en las zonas con mayores índices de violencia y violaciones a derechos humanos. Se debe diseñar un programa que asegure la contratación de médicos, psicólogos y trabajadores sociales capacitados en trauma y rehabilitación, que puedan ofrecer asistencia integral. Además, es fundamental establecer convenios con hospitales y clínicas para brindar atención prioritaria y sin costo a las víctimas, de forma que se garantice su acceso a salud integral, sin depender exclusivamente de los recursos limitados de

la CEAV. Las víctimas de delitos graves, como la desaparición forzada, sufren un impacto profundo tanto físico como emocional, sin una atención médica adecuada, su recuperación se ve comprometida, afectando también su capacidad para participar en procesos judiciales y de reparación. Ampliar la cobertura médica no sólo está relacionado con de salud, sino también con la justicia y la dignidad.

60. Reformar el sistema de ayudas inmediatas dentro de la política de atención a víctimas. Modificar el sistema de ayudas inmediatas para que puedan ser otorgadas de manera provisional, con base en datos indiciarios que demuestren la necesidad urgente de la víctima, sin exigir el reconocimiento formal de su calidad. Esta reforma debe incluir la simplificación de los procedimientos para que las víctimas puedan acceder a recursos de manera rápida y eficiente. Además, se deben crear mecanismos de revisión periódica que ajusten la ayuda en función de la evolución de cada caso. En situaciones de emergencia, la velocidad con la que una víctima recibe apoyo puede marcar la diferencia entre su recuperación o un daño irreparable. Quitar requisitos innecesarios agilizará la atención, ofreciendo alivio inmediato y evitando que las víctimas se enfrenten a una burocracia que a menudo prolonga su sufrimiento.

I. En materia de ejecución penal

61. Crear mecanismos eficientes de denuncia y protección para todos los grupos en situación de vulnerabilidad dentro de prisión

Es importante establecer mecanismos efectivos y accesibles dentro de los centros de reclusión para que las personas privadas de libertad puedan denunciar abusos y violaciones de derechos sin temor a represalias. Estos mecanismos deben incluir la posibilidad de presentar quejas de manera confidencial y segura que deriven en el inicio de investigaciones imparciales y al establecimiento de sanciones para las personas responsables. Además, se deben implementar medidas de protección para garantizar la seguridad de quienes presentan denuncias.

62. Fortalecer la independencia de juezas y jueces de ejecución

Los jueces de ejecución penal deben ser especialmente vigilantes en mantener y fortalecer su independencia judicial al tomar decisiones sobre la ejecución de penas y las condiciones de detención. Es crucial que los jueces actúen sin presiones externas ni influencias indebidas, asegurando que sus decisiones se basen únicamente en los principios legales y en el respeto a los derechos humanos. Para esto, deben contar con garantías institucionales que protejan su imparcialidad, como mecanismos robustos de protección contra presiones externas y la promoción de un ambiente judicial libre de corrupción e influencia política. La independencia judicial no sólo asegura la justicia en la toma de decisiones, sino también fortalece la confianza pública en el sistema de justicia penal.

63. Implementar servicios de interpretación y mediación cultural para comunidades indígenas

Garantizar la presencia de intérpretes y mediadores culturales en los procesos judiciales y en los centros penitenciarios para las personas indígenas. Estos servicios deben estar disponibles en todos los niveles del proceso penal, desde la investigación hasta el juicio y la ejecución de penas, para asegurar que las personas indígenas puedan comprender y participar adecuadamente en el sistema de justicia.

64. Capacitar a juezas y jueces de ejecución, así como al personal penitenciario en temas de derechos humanos y enfoques diferenciados

Implementar programas de capacitación continua en derechos humanos, inclusión y manejo de conflictos para jueces de ejecución penal y todo el personal penitenciario. Esta formación debe abordar temas específicos relacionados con los enfoques diferenciados y la protección de grupos vulnerables. La capacitación para los jueces debe enfocarse en asegurar que tomen decisiones informadas y justas que respeten los derechos de todas las personas privadas de libertad, mientras que para el personal penitenciario el objetivo es sensibilizarlo sobre las necesidades

particulares de estos grupos y mejorar la calidad de la atención y el trato en los centros penitenciarios.

65. Fortalecer programas de atención psicológica y de salud integral dentro de los centros de reclusión

Es crucial. Los centros penitenciarios deben contar con servicios de salud mental y física adecuados, con personal capacitado para abordar las necesidades específicas de los internos. Además, se deben implementar programas de prevención y tratamiento de adicciones y garantizar el acceso a servicios médicos de calidad. La salud integral es un componente esencial para el bienestar de las personas en prisión, y su fortalecimiento puede contribuir significativamente a reducir las tensiones y los conflictos dentro de los centros penitenciarios, así como a mejorar las perspectivas de reintegración social.

66. Adaptar de espacios en centros penitenciarios a fin de satisfacer las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de población

Es fundamental llevar a cabo una reforma integral en las instalaciones penitenciarias para garantizar que los espacios sean accesibles y adecuados para todas las personas, incluidas quienes tienen necesidades especiales, como las personas mayores, con discapacidad y niños que viven con sus madres en prisión. Esto implica la adaptación de la infraestructura para asegurar accesibilidad, como rampas y ascensores para quienes tienen movilidad reducida, y la creación de áreas específicas que respondan a las necesidades de estas poblaciones. Los espacios deben ser adaptados para ofrecer condiciones dignas y seguras, como habitaciones y áreas de recreación adecuadas para personas mayores y personas con discapacidad. Además, se deben diseñar espacios y servicios que aseguren el bienestar de los niños, proporcionando ambientes seguros y apropiados para su desarrollo. Estas adaptaciones no sólo mejoran la calidad de vida en el centro penitenciario, sino que también reflejan un compromiso con el respeto a los derechos humanos y la dignidad de todas las personas internas



Bibliografía

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Directriz de un enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia*, 2011.

“Acusan poderes e instituciones autónomas a gobierno de Nuevo León por presión presupuestal”, *Aristegui noticias*, 2024. Disponible en: «<https://aristeguinoticias.com/1704/mexico/acusan-poderes-e-instituciones-autonomas-a-gobierno-de-nuevo-leon-por-presion-presupuestal/>».

Aguirre Mirta, *Panorama de los MASC en el estado de Morelos*, Certificación para la Justicia en México. Disponible en: «<https://cejume.mx/index.php/2021/04/19/panorama-general-de-los-masc-en-el-estado-de-morelos/>».

Altamirano Álvaro y Mota Axel, “Nueva justicia laboral y democracia sindical,” *Ex Legibus*, 2019. Disponible en: «<https://exlegibus.pjedomex.gob.mx/index.php/exlegibus/article/view/153>».

Anzola Rodríguez, S. I., *Curso de ética y responsabilidad profesional en el Sistema de Justicia Penal*, Nuevo León, México, CEEAD, 2018. Disponible en: «<https://media.ceed.org.mx/biblioteca/manuales-y-silabus/Curso%20de%20%C3%89tica%20y%20Responsabilidad%20Profesional%200en%20el%20Sistema%20de%20Justicia%20Penal.%20Libro%20para%20docentes.pdf>».

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Nota del Secretario General sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/75/172, 17 de julio de 2020. Disponible en: «<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/186/76/pdf/n2018676.pdf>».

Astudillo Reyes, César, “La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2006. Disponible en: «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3867/4846>».

Atuesta Becerra, L. H., y Vela, E., *Las dos guerras: El impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018)*, México, INTR y Fondo Semillas, 2020. Disponible en: «<https://seguridadviacivil.iberomex.mx/wp-content/uploads/2021/03/Intersecta-Las-dos-guerras.pdf>».

Báez, Carlos *et al.*, *Reflexiones sobre la justicia constitucional local*, TEPJF, 2019. Disponible en: «https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Libro_Reflexiones_justicia.pdf».

Barreto Nova, Oscar, *¿Qué hay de la actividad de la Sala Constitucional y de los Juzgados de Tutela de Derechos Humanos en la Ciudad de México?*, Blog del Centro de Estudios Constitucionales, 2022. Disponible en: «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/que-hay-de-la-actividad-de-la-sala-constitucional-y-de-los-juzgados-de-tutela-de-derechos>».

Caballero Juárez, José Antonio y Garza Onofre, Juan Jesús, *El presupuesto judicial en las entidades federativas. El talón de Aquiles de la independencia judicial en México*, México, Impunidad Cero, 2023. Disponible en: «<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/195/contenido/1700577085R47.pdf>».

Caballero Ochoa, J. L., García Jaramillo, L. y Ortega Soriano, R. A. (eds.), *¿Deconstruir o reconstruir al derecho?: Retos para la enseñanza jurídica en América Latina*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana/Tirant lo Blanch, 2023. Disponible en: «https://biblio.ibero.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=705569&shelfbrowse_itemnumber=916876».

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias*, 2024. Disponible en: «www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMASC.pdf».

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Percepción sobre el tráfico de armas y la violencia comunitaria en México*, México, 2023. Disponible en: «<https://portalciudadano.diputados.gob.mx/documents/Percepcion-sobre-el-trafico-de-armas-y-la-violencia-comunitaria-en-Meexico.pdf>».

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024*, México, 2023. Disponible en: «https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf».

Cámara de Diputados *Percepción sobre el tráfico de armas y la violencia comunitaria en México*, México, Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2023. Disponible en: «<https://portalciudadano.diputados.gob.mx/documents/Percepcion-sobre-el-trafico-de-armas-y-la-violencia-comunitaria-en-Meexico.pdf>».

Canales, R., *Los efectos de la capacitación en justicia procesal para agentes de policía en la Ciudad de México*, Innovations for Poverty Action, 2020. Disponible en: «<https://poverty-action.org/study/effects-procedural-justice-training-police-officers-mexico-city>».

Castillo Solano, R., "La necesaria reforma al Instituto de Defensoría Pública del Estado de Hidalgo para potencializar el derecho de defensa en materia administrativa

disciplinaria”, *Revista del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato*, Justicia Administrativa Hoy, año 6, núm. 10, 2021. Disponible en: «<https://revistaija.tjagto.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Articulo-La-necesaria-reforma-al-Instituto.pdf>».

Causa en común, *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico (2018-2022)*, México, 2023. «Disponible en <https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2023/03/situaci%C3%B3n-de-las-polic%C3%ADas-2018-2022-final.pdf>».

Causa en común, *Quinto Informe del Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México*, México, Causa en común/Observatorio de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en México, 2024. Disponible en: «https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2024/07/5TO-INFORME-OGN_WEB.pdf»

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Diálogos por la justicia cotidiana*, 2015. Disponible en: «www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf».

Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa. Periodo 2021-2022, 2023. Disponible en: «https://observatorio.pjedomex.gob.mx/observatoriociudadano/3_indicadores».

CIDH, *Ficha de Seguimiento del Informe N.º 51/16, Caso 11.564, Gilberto Jiménez Hernández “La Grandeza” (México)*, Informe Anual 2020, capítulo II, 2020.

CIDH, *Informe de Seguimiento del Cumplimiento con las Recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. OEA/Ser. L/V./II.102,1999.

CIDH, Informe No. 5/96, *Caso 10.970. Fondo, Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996.

CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 9, 2021.

CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, Washington D.C., OEA, 1998. Disponible en: «<https://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>».

CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II, 2011.

CIDH, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*, S/L, CIDH, 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>». h

CIDH, *Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser. L/V/II.Doc. 44/15, 2015.

CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 233, 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44. Párrafo 83, 2013. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>».

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44, 2013. Disponible en: «<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>».

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria”, 2023. Disponible en: «https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/DNSP_2023.pdf».

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021. Procuración e impartición de justicia. Programa contra la trata de personas”, 2021. Disponible en: «https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-12/DIAGNOSTICO_TDP_2021.pdf».

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe sobre el cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales, y Pronunciamientos de la CNDH 2001-2017”, Procuración y Administración de Justicia, tomo IX, Volumen General, 2019. Disponible en: «<https://www.cndh.org.mx/documento/estudios-sobre-el-cumplimiento-e-impacto-de-las-recomendaciones-generales-informes-3>».

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *Diagnóstico Nacional de Juicios Orales Mercantiles 2020*, 2022. Disponible en: «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM_portal.pdf».

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, *Diagnóstico Nacional de Juicios Orales Mercantiles* 2022, 2022. Disponible en: «https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537439/JOM_portal.pdf».

Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy (A/HRC/11/41)*, 24 de marzo de 2009, 2009. Disponible en: «https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf».

Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/38/38*. 2 de mayo de 2018. Disponible en: «<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/122/84/pdf/g1812284.pdf>».

Consejo de la Judicatura Federal, Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se autoriza al Instituto Federal de Defensoría Pública a realizar la representación extraordinaria de las mujeres y personas gestantes criminalizadas para ejercer su derecho a interrumpir su embarazo, así como a los familiares de víctimas de feminicidio. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2021.

Consejo de la Judicatura Federal, *Manual de organización general del Consejo de la Judicatura Federal*, 2022. Disponible en: «<https://www.cjf.gob.mx/Transparencia/resources/documentos/normativa/manualOrganizacionGeneralCJF-15112022.pdf>».

Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2023. Disponible en: «<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>».

Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 370.

Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75.

Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, No. 75.

Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C, No. 160.

Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*. Sentencia de 25 de noviembre de 2022, Serie C, No. 447.

Corte IDH, *Caso García Rodríguez y otro vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de enero de 2023, Serie C, No. 482.

Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, No. 205.

Corte IDH, *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022, Serie C, No. 470.

Crenshaw, K., *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum, número 1, artículo 8, 1989. Disponible en: «<https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>».

Cuadra Ramírez, José Guillermo, *Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: «www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/040jose-guillermo-cuadra-ramirez.pdf».

De la Peña Gutiérrez, Luis Gerardo, "Perspectiva de la Reforma Laboral en México", *Nova Iustitia*, 2020, Disponible en: «www.poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/Revista_Nova_Iustitia_Febrero_2020_Final.pdf».

De la Rosa Xochitiotzi, C. y Morales Ramírez, G. F., "Legitimidad, oralidad y justicia adaptada", en *El acceso a una justicia adaptada en México*, Ciudad de México, SCJN/Tirant lo Blanch, 2024. Disponible en: «https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2024-02/De%20la%20Rosa%20y%20Morales_Oralidad%2C%20justicia%20adaptada%20y%20legitimidad%20en%20Me%CC%81xico_El%20acceso%20a%20una%20justicia%20adaptada.pdf».

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 2011.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio en materia de Juicios Orales Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2017. Díaz Leal L. R., *Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*, México, ITAM/CMDPDH, 2014. Disponible en: «https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/libro_desplazamiento_una_realidad_mexicana.pdf»

Fiss, O., "Groups and the equal protection clause", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 5, no. 2, 1976.

Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*, 2024, p. 5. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/04/transparencia-policybrief-fortalecer-justicia-vf.pdf>».

Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, *Independencia Judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>».

Gamboa Estrella, F., *Reforma Judicial Feminista: Desmantelar la fábrica de injusticias*, México, X Justicias para Mujeres, 2024. Disponible en <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2024/07/Reforma-Judicial-Feminista.pdf>, pág. 11

Garza Estrada, Martha Laura, *Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano de acceso a la justicia*. Disponible en: «www.pjenl.gob.mx/MecanismosAlternativos/download/Mecanismos-Alternativos-Solucion-Controversias-Derecho-Humano-Acceso-Justicia.pdf».

GIZ y Data Cívica, *Reporte de investigación. Usos y abusos del procedimiento abreviado para las usuarias del sistema de justicia en México*, S/N, GIZ y Data Cívica, 2023. Disponible en: «https://obstaculosjusticia.datacivica.org/assets/giz-fortajus_informe%20acceso%20justicia_final.pdf»

GIZ & Data Cívica (2023), *Reporte de investigación. Usos y abusos del procedimiento abreviado para las usuarias del sistema de justicia en México*, S/N, GIZ & Data Cívica. Disponible en: https://obstaculosjusticia.datacivica.org/assets/giz-fortajus_informe%20acceso%20justicia_final.pdf, pág. 32

Gómez, M. M., "Crímenes de Odio en Estados Unidos. La distinción analítica entre excluir y discriminar", *Debate Feminista*, vol. 29, 2004. Disponible en: «https://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/index.php/debate_feminista/article/view/1018/907».

- González Le Saux, M. y Parra Vera, O., "Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz", *Revista IIDH, Costa Rica*, vol. 47, 2008. Disponible en: «<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/47/pr/pr6.pdf>».
- González Placencia, L. y Ortega Soriano, R., "El impacto diferenciado en las afectaciones a los derechos humanos de niñas y niños: una categoría de análisis desde una perspectiva de infancia", *Anuario de Derechos Humanos*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2013. Disponible en: «<https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/issue/view/2438>».
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa VI. Hallazgos, avances, obstáculos y pendientes*, 2023. Disponible en: «https://comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/pdf/Informe_Ayotzinapa_VI.pdf».
- Guzmán Palma, David Ulises, *Los medios alternativos para la solución de conflictos y la justicia restaurativa. Historia y desarrollo teórico-conceptual en México*, 2020. Disponible en: www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4089/14.pdf
- Hill Collins, P., *Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*, 2a. ed. Routledge, 2000.
- Hill Collins, P. y Bilge, S., "Intersectionality", *Canadian Journal of Disabilities Studies*, Polity Press, 2016. Disponible en: «<https://cjds.uwaterloo.ca/index.php/cjds/article/download/390/630/>».
- Impunidad Cero, *Impunidad de delitos de desaparición en México*, 2023. Disponible en: h «<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/196/contenido/1701870164C42.pdf>».
- Impunidad Cero, *Presupuesto estatal para el combate a la impunidad*, 2021. Disponible en: «<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/157/contenido/1632842893Y53.pdf>».
- Índice de Estado de Derecho en México 2023–2024, World Justice Project. www.worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX2024_WEB.pdf
- Ingram, Matthew, *Crafting Courts in New Democracies. The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*, Cambridge University Press, 2016, pp. 201-203.
- Instituto Federal de Defensoría Pública, *Informe Anual 2022 - 2023: Abriendo caminos para la justicia*, CJF, 2023. Disponible en:

«https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/informeAnual/informeAnual_2022_2023.pdf».

Instituto Mexicano de Derecho Humanos y Democracia, *Diagnóstico y propuesta de rediseño institucional de defensorías públicas (Campeche, Distrito Federal y Puebla)*, 2014. Disponible en: «https://imdhd.org/wp-content/uploads/2020/01/IMDHD3_Defensa.pdf».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Derechos Humanos Federal*, 2023. Disponible en: «<https://www.inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/>».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023), *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal (CNPJE-F) 2023*, México, INEGI, Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNPJE-F/CNPJE-F2023.pdf>, pág. 6

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023), *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023: Personal del Poder Judicial de la Federación*, México, INEGI, Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2023/doc/cnijf_2023_resultados.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Defunciones por homicidio de enero a junio de 2023 (preliminar)*, 2023. Disponible en: «<https://inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8768>».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2023: Principales Resultados. Autoridades de seguridad Pública*, México, INEGI, 2023. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridades_seguridad_publica.pdf».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023: Prevalencia e incidencia delictiva*, México, INEGI, 2023, Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_1_prevalencia_incidencia_delictiva.pdf».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE) 2022: Principales Resultados*, México, INEGI, 2022. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enve/2022/doc/enve_2022_presentacion_ejecutiva.pdf».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Defunciones por homicidios: De enero a junio de 2023*, México, INEGI, 2024. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/DH/DH2023_En-Jn.pdf».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas de Defunciones Registradas: De enero a septiembre de 2023*, México, 2024. INEGI, Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EDR/EDR2023_En-Jn.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2023: Principales Resultados*, México, INEGI, 2024. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf».

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Registro administrativo en materia de justicia laboral. www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/RALAB/RALAB.pdf

Instituto para la Economía y la Paz, *Índice de Paz: México 2024*. 2024. Disponible en: «www.indicedepazmexico.org/gasto-del-gobierno-en-la-contencion-de-la-violencia-en-mexico».

Jean-Baptiste, M. C., "El marco internacional de protección de los derechos de las personas privadas de libertad", en *Sistemas penitenciarios y ejecución penal en América Latina. Una mirada regional y opciones de abordaje*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

Karpa, A. (2018). *Estimating global civilian-held firearms numbers*, Ginebra, Small Arms Survey, Disponible en <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>.

Ley, S., *Hablemos de las condiciones laborales de las policías municipales*, México, México Evalúa, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/hablemos-de-las-condiciones-laborales-de-las-policias-municipales/>».

Le Clercq Ortega, Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coords.), *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*, Puebla, Universidad de las Américas, 2020. Disponible en: «www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf».

Le Clercq Ortega Juan Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coords.) (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad*.

Ley, S. (2023), *Hablemos de las condiciones laborales de las policías municipales*, México, México Evalúa, Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/hablemos-de-las-condiciones-laborales-de-las-policias-municipales/>.

Ley General de Víctimas, México.

López, M. & De la Rosa Xochitiotzi, C. (2019), *La justicia desordenada*, nexos, Disponible en <https://seguridad.nexos.com.mx/la-justicia-desordenada/>

Magaloni A. L. (2024), *Un sistema de justicia de cabeza: justicia y desigualdad en México*, México, Revista de la Universidad de México, Disponible en <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/f45cbf97-678b-4d65-a22a-cbe111d2a01e/un-sistema-de-justicia-de-cabeza-justicia-y-desigualdad-en-mexico>,

Magaloni Kerpel, A. L. & Elizondo Mayer-Serra, C. (2011), *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público en tribunales*, Cuaderno de debate núm. 10, México, CIDE, Disponible en https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/137/Poder_Judicial_Ana_Magaloni_Carlos_Elizondo.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Maldonado Corpus Rodrigo, *La justicia cotidiana y la nueva justicia laboral*, Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia, 2018, Disponible en: «<http://derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/article/view/146>».

María Novoa, “La persecución penal estratégica en México” en *Los problemas actuales de la justicia penal en México*. (Isabel Montoya Ramos & Carlos De la Rosa Xochitiotzi coords.) CEC-SCJN: México. Por publicarse.

Marín González, Juan Carlos, “Duración promedio y algunas estadísticas de los juicios en materia de responsabilidad civil extracontractual en Ciudad de México (1995-2008)”, *Revista derecho (Valdivia)*, vol. 31, núm. 1, 2018. Disponible en: «https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502018000100273».

Marion Young, I., *La justicia y la política de la diferencia*, España, Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 2000.

Martínez Gómez, Jesús Armando, Morales Juárez, Jorge Armando y Ríos Mora, Almendra, “Nuevo sistema de justicia laboral mexicano: el antes y el después de la reforma, 2019”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*. Disponible en: «<https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/1305>».

- Medina, E. (2021), *La nueva Ley de la FGR o cómo procurar impunidad*, nexos, Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-nueva-ley-de-la-fiscalia-general-o-como-procurar-impunidad/>
- Memmi, A., *Retrato del colonizado*, 8ª ed., Argentina, Ediciones de la Flor, 1996.
- Mercedes Gómez, M., “Los usos jerárquicos y excluyentes de la violencia”, en Motta, Cristina y Cabal, Luisa (comp.), *Más allá del derecho: justicia y género en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, CESO, 2005.
- México Evalúa, *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*, 2024, pág. 4. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/04/transparencia-policybrief-fortalecer-justicia-vf.pdf>
- México Evalúa, *Independencia judicial ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, 2023, p. 62.
- México Evalúa (2018) *Léase si se quiere gobernar*. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/lease-quiere-gobernar-en-serio/>
- México Evalúa (2019), *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*. México, México Evalúa & MacArthur Foundation, Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>,
- México Evalúa (2019), *El Modelo de investigación criminal y las claves contra la impunidad*, México, México Evalúa, Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/el-modelo-de-investigacion-criminal-y-las-claves-contra-la-impunidad/>
- México Evalúa (2023), *Hallazgos 2022. 10 años: Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, México, México Evalúa, Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>,
- México Evalúa, *Hallazgos 2022: Follow-up and evaluation of criminal justice in Mexico*, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2022-follow-up-and-evaluation-of-criminal-justice-in-mexico/>».
- México Evalúa, *Independencia Judicial, ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*, México, México Evalúa y Fundación Konrad Adenauer, 2023. Disponible en: «<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>».
- México Evalúa (2024), *Policía desprotegida: Ruta para su dignificación laboral. Caso Monterrey*, México, México Evalúa & USAID, Disponible en

<https://www.mexicoevalua.org/policia-desprotegida-ruta-para-su-dignificacion-laboral-caso-monterrey/>.

México Evalúa (2024). *Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional*. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/04/transparencia-policybrief-fortalecer-justicia-vf.pdf>

México Unido Contra la Delincuencia (2023), *Numeralia: armas de fuego en México*, México, MUCD, Disponible en: https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2023/11/numeralia_V2.pdf.

Nava Hernández, Gilberto, *Reseña de la publicación "Reflexiones sobre la justicia constitucional local"*, 2021. Blog del Centro de Estudios Constitucionales. Disponible en: «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/reflexiones-sobre-la-justicia-constitucional-local>».

OEA. *Principios y directrices sobre la defensa pública en las Américas*, CJI/RES. 226 (LXXXIX-O/16).

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Corrupción y derechos humanos. El ACNUDH y la buena gobernanza*. Disponible en: «<https://www.ohchr.org/es/good-governance/corruption-and-human-rights#:~:text=La%20corrupci%C3%B3n%20tiene%20un%20efecto,situaci%C3%B3n%20de%20vulnerabilidad%20y%20marginaci%C3%B3n>».

ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión México*, E/CN.4/2004/80/Add.2.

ONU, Comité CEDAW, *Dictamen del Comité en virtud del artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020*, 24 de octubre de 2022.

ONU, Comité contra la Desaparición Forzada, *Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 31 de la Convención, respecto de la comunicación núm. 4/2021*.

ONU, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención*, 12 de octubre de 2023.

ONU, Comité contra la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º a 24º combinados de México*, 24 de junio de 2024.

ONU, Comité contra las Desapariciones Forzadas, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención*,

Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1), 12 de abril de 2022.

ONU, Comité contra las Desapariciones Forzadas, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 5 de marzo de 2015.*

ONU, Comité contra las Desapariciones Forzadas, *Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención, 12 de octubre de 2023.*

ONU, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, 27 de septiembre de 2017.*

ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

ONU, *Grupo Informe del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitraria, Visita a México, 16 de julio de 2024.*

ONU, *Informe del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias, Misión a México, 20 de diciembre de 2011.*

ONU, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México, 29 de diciembre de 2014.*

ONU, *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Christoff Heyns, Misión a México, 28 de abril de 2014.*

ONU, *Plataforma de Acción de Beijín*, Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995.

ONU, Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarios o Arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, 28 de abril de 2014.*

ONU, Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia, la impunidad, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, 24 de enero de 2002.*

ONU, Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y Abogados, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misión a México*, 18 de abril de 2011.

ONUDH, *Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Raád Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*.

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3, 2020. Ortega, A. (2021). *(Des)control de armas: la inminente necesidad de incluir a la violencia armada en la agenda feminista*. S/L, Animal Político, Disponible en <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/blog-de-intersecta/descontrol-de-armas-la-inminente-necesidad-de-incluir-a-la-violencia-armada-en-la-agenda-feminista>.

Pantin, L. y Aguilar, A., "Así se frena la captura de los poderes judiciales locales", *Proceso*, 2021. Disponible en: «<https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/1/21/asi-se-frena-la-captura-de-los-poderes-judiciales-locales-256749.html>».

Pantin, L., Quezada, A. y Suárez, R., "El presupuesto tiene en la tablita a varios poderes judiciales", *Proceso*, 2021. Disponible en: «<https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/11/29/el-presupuesto-tiene-en-la-tablita-varios-poderes-judiciales-276615.html>».

Participación de Miguel Felipe Mery Ayup, en: Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8: Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

Participación de Sandra Luz Rodríguez Wong, en: Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8: Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

Participación de Sandra Luz Rodríguez Wong, en: Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8: Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

Participación de Taissia Cruz Parceró, en: Diálogos nacionales de la reforma judicial, Foro 8: Defensoría de Oficio y Colegiación del Ejercicio de la Abogacía, Saltillo, Coahuila, 6 de agosto de 2024.

Pelayo Moller, C., *El acceso a la información pública en casos de graves violaciones a los derechos humanos en México*, Estudios en Derecho a la Información, 2018. Disponible en: «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/12120/14303>».

- Posadas Urtusuástegui, A., Morales Ramírez, G. F. y De la Rosa Xochiotzi, C., "Las personas hablan sobre la justicia. Oralidad y justicia procedimental en el Poder Judicial de la Ciudad de México", en Posadas Urtusuástegui, A. (ed.), *Investigación aplicada sobre la función jurisdiccional*, Instituto de Estudios Judiciales del PJCDMX, 2021.
- Quintero M. Josefina, "Empleados del Poder Judicial cierran calles; exigen su salario", *La Jornada*, 2022. Disponible en: «<https://www.jornada.com.mx/notas/2022/12/08/capital/empleados-del-poder-judicial-cierran-calles-exigen-su-salario/>».
- RED LUPA, *Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2024*, actualizado al 16 de mayo de 2024. Disponible en: «<https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-2024/>»
- Ríos Figueroa, Julio, "Instituciones subnacionales en México, 1917-2014", *Colombia Internacional*, núm. 91, 2017, pp. 243-26.
- Rivera Bahena, Edilia y Muñozcano Eternot, Antonio, *En la brega. El camino hacia la oralidad familiar*. 2ª. Reimp., Ciudad de México, Poder Judicial de la Ciudad de México, 2019.
- Salgado Ledesma, Eréndira, "Justicia alternativa en México recuento de una década de rango constitucional", *Revista IUS*, 2019. Disponible en: «<https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/486>».
- Sancliment, J., *El sentir de la Defensoría Pública en México*, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 2021.
- Sarre, M., Manrique, G. y Morey, J., *ABC del nuevo sistema de justicia de ejecución penal en México*, México, INACIPE, 2018.
- SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, 2021.
- SCJN, *Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia*, México, 2021.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, Centro Nacional de Información, Información con corte al 31 de julio de 2024, Disponible en: «<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>».
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral*, 2019, Disponible en: «www.reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf».

Secretaría de Gobernación (2018), *Modelo Óptimo de la Función Policial: Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*, México, SEGOB, Disponible en https://www.secretariadoejecutivo.gob.mx//doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf.

Silva Solano M. & Pérez Pacheco A. (2024), *Policías desprotegidos: ¿por qué debemos mejorar sus condiciones laborales?*, México, México Evalúa, Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/policias-desprotegidos-por-que-debemos-mejorar-sus-condiciones-laborales/>.

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, SNIEG. Número de jueces por cada cien mil habitantes. Disponible en: «<https://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200009456&gen=518&d=n>».

Suárez Ávila, A. A., “¿Lo que no se mide no existe? El problema con los indicadores en materia de derechos humanos para los poderes judiciales”, *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, núm. 16. 2024. Disponible en: «<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/18913>».

Suárez, A. y Fix-Fierro, H., “El servicio profesional de carrera en la defensoría pública en México”, *Política y gobierno*, México, vol. 25, núm. 2, 2018. Disponible en: «https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372018000200301».

Tayler, T., “IV. Perspectivas del cumplimiento en América Latina: el caso del cumplimiento del derecho penal”, *La obediencia del derecho*, trad. de Pérez Correa, Bogotá, Catalina, Siglo del Hombre Editores, 2006.

Tesis: 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES" Décima Época, Registro: 2015595. Texto: “De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 213.

Tesis: 1a. XI/2012 (10a.), SCJN, Primera Sala, “Violaciones graves a derechos humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que las investiga”, Décima Época, tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro V, febrero de 2012, t. 1, p. 667.

- Tyler, R. T. y Fagan, J., "Legitimacy and Cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities?", *Ohio St. J. Crim. L.*, 2008.
- Utrera Dimas, A., *El procedimiento abreviado como la gallina de los huevos de azufre*, #AsiLegalEscribe. Disponible en: «<https://asilegal.org.mx/la-corrupcion-convirtio-la-politica-criminal-mas-usada-en-juicios-orales-en-un-negocio/>».
- Vázquez Correa, Lorena, *Paridad de género en el Poder Judicial*, Mirada Legislativa, No. 246. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2024. Disponible en: «http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/6273/ML_246.pdf?sequence=1&isAllowed=y».
- World Justice Project, Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024, World Justice Project. Disponible en: «www.worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IEDMX2024_WEB.pdf».
- World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México: Factor 1. Límites al poder gubernamental*, México, World Justice Project, 2024. Disponible en: «<https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f1/MX00>».
- World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México: Factor 2. Ausencia de corrupción*, México, World Justice Project, 2024. Disponible en: «<https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f2/MX00>».
- World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México: Factor 8. Justicia penal*, México, World Justice Project, 2024. Disponible en: «<https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f8/MX00>».
- XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, 2008. Disponible en: «<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/DH091.pdf>».
- Youngers, A. C., *Liberarlas es justicia: Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento en América Latina*, WOLA, IPDC, De justicia, 2023. Disponible en: «<https://www.wola.org/es/analisis/liberarlas-es-justicia-mujeres-politicas-de-drogas-encarcelamiento-en-america-latina/>».

