



**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SEGOB**

**SECRETARÍA TÉCNICA DEL  
CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

**CRITERIOS GENERALES  
DE LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL  
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**



*CRITERIOS DE LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL*

CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA  
IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA  
LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

DICIEMBRE 2010

# CONTENIDO

	Página
Introducción	1
1. Objetivo, ámbito y responsables de la aplicación	2
2. Criterios Generales de los cambios organizacionales	
2.1. Corporaciones policíacas	5
2.2. Procuradurías generales de justicia	6
2.3. Áreas de defensoría pública	10
2.4. Instituciones de medios alternos para la solución de conflictos penales	12
2.5. Instituciones de servicios periciales	13
2.6. Instituciones de servicios previos al juicio	14
2.7. Poderes judiciales	15
2.7.1. Jueces de control	17
2.7.2. Jueces de juicio oral	18
2.7.3. Jueces de ejecución de sentencias penales	18
2.8. Áreas de reinserción social	19
3. Líneas estratégicas para la operación de los Criterios Generales	20
3.1. Crear el órgano implementador y su unidad de reorganización institucional	21
3.2. Realizar un diagnóstico inicial	22
3.3. Revisar e implementar el marco jurídico	24



en la reorganización

3.4.	Estudiar la situación institucional	26
3.5.	Desarrollar la estrategia de reorganización	27
3.6.	Evaluar las políticas de reorganización	31

## Introducción

El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Consejo de Coordinación), a través de su Secretaría Técnica (SETEC), en cumplimiento de las Reglas para el Funcionamiento del Consejo de Coordinación, elaboró los Criterios Generales de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Criterios Generales) que aquí se presentan, con un enfoque integral, que no sólo abarca el componente estructural, sino también los elementos técnico-normativos de organización, de gestión, de personal y de administración.

Otra de las consideraciones que se tomaron en cuenta para elaborar estos Criterios Generales es la visión de la reorganización institucional, con el fin de agilizar los procesos de cambios organizacionales y buscar la homologación de los modelos de acuerdo con los principios constitucionales que deben guiar e informar la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal (SJP).

En este contexto, la misión de estos Criterios Generales es proporcionar a las instituciones operadoras del SJP los lineamientos que guíen e informen el diseño de sus procesos y sus estructuras, acorde con las necesidades del nuevo SJP.

# 1. Objetivo, ámbito y responsables de aplicación

Los Criterios Generales buscan proporcionar a las instituciones del nuevo SJP recomendaciones y lineamientos generales que sean un marco de referencia para su reorganización, partiendo de las necesidades y funciones de cada una de las instituciones de procuración, impartición y defensa de la justicia penal que se han identificado en las instituciones que ya se han reformado en el orden nacional e internacional.

Los presentes Criterios Generales son los insumos básicos y estratégicos para las instituciones del nuevo SJP y sus órganos implementadores.

## **2. Criterios Generales de los cambios organizacionales**

La Reforma Constitucional conlleva, necesariamente, una reorganización integral, sustancial, sostenible y medible de las instituciones operadoras del nuevo SJP, incluyendo sus modelos de gestión.

La reorganización impactará principalmente en los poderes ejecutivos y judiciales. En los primeros se encuentran las corporaciones policíacas, las procuradurías generales de justicia, las defensorías penales públicas (tomando en cuenta que, en algunas ocasiones, se encuentran en el Poder Judicial, o en el Poder Ejecutivo o, incluso, como institutos autónomos), las instituciones de servicios periciales, las instituciones de medios alternos para la solución de conflictos penales, las instituciones de servicios previos al juicio y las áreas de reinserción social.

En los poderes judiciales, el nuevo SJP genera nuevos operadores, como los jueces de control o de garantías, de juicio oral y de ejecución de sanciones penales,<sup>1</sup> así como la reconfiguración de los tribunales de alzada en materia penal, debido a la diversidad de medios de

---

<sup>1</sup> Para la creación de los jueces de ejecución de sentencias, las entidades federativas y la Federación cuentan con un plazo máximo de 3 años, contados a partir del 19 de junio de 2008, de acuerdo al artículo Quinto Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado el 18 de junio de 2008.

impugnación previstos en el sistema acusatorio. Además, es importante que, para la fase de transición, se considere la reestructuración y, en su momento, sustitución de los actuales juzgados.

Es importante mencionar que uno de los grandes retos para la implementación del nuevo SJP es la previsión de un régimen de transición que, por su naturaleza, tendrá que ser temporal y gradual; pero, además, deberá considerar el funcionamiento de dos sistemas de justicia en paralelo, para poder agotar de forma ordenada el actual y sustituirlo por las estructuras que se requieren para el nuevo SJP. Esto permitirá tener una mejor planeación con el menor costo financiero y la mayor efectividad para el cumplimiento de los principios constitucionales del nuevo SJP.

El proceso de reorganización impacta a todas las instituciones operadoras del nuevo SJP del país y exige que los esfuerzos nacionales se orienten hacia una meta común, para contar con instituciones públicas organizadas, modernas y efectivas, que cumplan el mandato constitucional dentro del periodo impuesto por éste, es decir, antes del 19 de junio de 2016.

Para la reorganización, se consideran las siguientes instituciones:

I.- Federales: a) Secretaría de Seguridad Pública Federal; b) Procuraduría General de la República, incluyendo sus áreas de servicios



periciales y la Policía Federal Ministerial; y c) Poder Judicial de la Federación, incluyendo los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Instituto Federal de Defensoría Pública.

II.- Entidades federativas: a) policías municipales; b) secretarías de seguridad pública; c) procuradurías generales de justicia; d) áreas de la defensoría pública; e) instituciones de servicios periciales; y f) poderes judiciales.

En este sentido, en los procesos de reorganización de los operadores, se considera oportuno atender los siguientes Criterios Generales:

## **2.1. Corporaciones policíacas**

El nuevo SJP otorga a las corporaciones policíacas un rol más participativo en la investigación y persecución del delito y considerando que ésta debe ser más profesional, se requiere que las policías de investigación sean científicas y tengan grupos de trabajo para asegurar, preservar y analizar la escena del delito; obtener y resguardar la evidencia material y proteger a las víctimas y testigos; asimismo, para hacer investigaciones de campo y gabinete especializadas, que sean suficientes y sustentables en el juicio oral.

La reorganización de las policías debe elevar sus niveles de profesionalización y confiabilidad social, mediante la generación de inteligencia e investigaciones criminales apoyadas en evidencias científicas, recolectadas legalmente y preservadas de la contaminación. Para ello, deben rediseñar algunas de sus áreas a fin de cumplir sus nuevas funciones de investigación científica, considerando el apoyo a las víctimas y los testigos. Así también, podrán recibir denuncias y querrelas directamente, para lo cual habrán de crearse protocolos de investigación compartidos. Solamente de esta manera se obtendrá una auténtica policía científica.

Todas las policías deben contar con áreas de apoyo a su gestión, que les permitan elevar su eficacia y cumplir con sus responsabilidades constitucionales y legales. De igual forma, deben estar sujetas a evaluaciones de confianza y desempeño, al Servicio Profesional de Carrera Policial y a investigaciones profesionales cuando haya sospechas, quejas o denuncias en su contra. Habrán de sujetarse a capacitación continua y actualización.

## **2.2. Procuradurías generales de justicia**

Se espera una gran transformación en las procuradurías generales de justicia, la cual debe atender a los principios que rigen el

nuevo SJP. Esta reestructura deberá plantearse de acuerdo con las nuevas necesidades, habilidades y destrezas requeridas.

De acuerdo al nuevo rol del agente del Ministerio Público (MP), éste deberá desarrollar nuevas habilidades para actuar en las distintas etapas del nuevo SJP. En la etapa inicial sin control judicial aplicará los criterios de oportunidad, distinguirá los casos susceptibles de justicia alternativa y supervisará los acuerdos reparatorios. En la etapa de investigación con control judicial formulará la imputación de manera técnica y, en su oportunidad, la acusación formal.

Por otra parte, con base en su teoría del caso, en la etapa intermedia habrá de desarrollar la estrategia necesaria para el ofrecimiento de pruebas, celebrar los acuerdos probatorios y, en su caso, gestionar las salidas alternativas, como la suspensión del proceso penal a prueba o las opciones estratégicas, como el procedimiento abreviado. En la etapa de juicio oral, tendrá que desarrollar sus destrezas en una audiencia pública y contradictoria, para realizar alegatos y practicar pruebas.

A todo esto, se suma la nueva visión del MP como un órgano resolutor de conflictos penales y protector de los derechos de las víctimas. Por otro lado, cuando sea necesario, iniciará la segunda

instancia en la diversidad de los medios de impugnación con los que se contará de acuerdo a cada tipo de litis en el sistema acusatorio.

Es importante que el MP cuente con áreas de primer contacto ciudadano, que reciban las denuncias o querellas y, estratégicamente, determinen si debe iniciarse la investigación, si es susceptible la aplicación de un criterio de oportunidad o puede ser turnado a justicia alternativa.

Según sea el delito, es necesario que, antes de iniciar la investigación penal, existan procedimientos que permitan generar soluciones alternas que substancien los acuerdos reparatorios, por medio de una unidad que se encargue de estas funciones, la cual podrá estar adscrita a este operador o dentro de la estructura de cualquier otro de los operadores del nuevo SJP.

Es fundamental que el MP tenga unidades especializadas de investigación y persecución, con las herramientas adecuadas para las actividades de inteligencia, con el apoyo de las policías bajo su conducción y mando.

El MP debe tener personal dedicado al apoyo de las víctimas y testigos para proteger en todo momento sus derechos y garantizar su declaración en el juicio.

Al MP le corresponde vigilar el cumplimiento de las medidas judiciales, especialmente las cautelares solicitadas por el mismo y la correcta ejecución de los acuerdos reparatorios, de forma coordinada con las autoridades involucradas. Por esta razón, es recomendable la creación de una unidad interinstitucional que cumpla con este cometido.

La procuradurías generales de justicia deben asignar personal calificado para substanciar los procedimientos de cumplimiento de sanciones, ante el juez de ejecución de sentencias, incluso creando una unidad especializada, en coordinación con el área correspondiente de la Secretaría de Seguridad Pública.

Es de suma importancia que las procuradurías cuenten con áreas encargadas de la gestión administrativa de los operadores, para elevar sus niveles de eficiencia y eficacia, evitando con esto la distracción de sus responsabilidades sustanciales.

La reorganización de las procuradurías debe generar una amplia transformación de sus procesos de trabajo para enfocarlos a la solución estratégica de los conflictos, mediante el fortalecimiento de la capacidad de investigación y de coordinación con la policía investigadora y los servicios periciales. Asimismo, deberá permitir la

participación eficaz del MP en el cumplimiento de las sentencias en coordinación con la autoridad de reinserción social.

Se recomienda que el MP fortalezca el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, lo que les permitiría obtener experiencia, certidumbre y crecimiento profesional de acuerdo con sus propios méritos. Con lo anterior, se busca consolidar la autonomía técnica y profesional del MP.

### **2.3. Áreas de defensoría pública**

El nuevo SJP debe representar un equilibrio entre la función de acusar y la de defender. Para obtener este equilibrio, es necesario que a las áreas de defensoría pública se les proporcionen los recursos suficientes para su reorganización y operación, así como se recomienda que cuenten con autonomía.

La defensa pública debe ser de alta calidad profesional e integral. Bajo este orden, la defensoría penal pública deberá procurar tener apoyo de investigadores profesionales y de peritos adecuados, así como contar con los canales de comunicación oportuna y permanente con los demás operadores del SJP.

Es recomendable que cuenten con el apoyo de unidades regionales, bajo el control de la propia defensoría penal pública.

Asimismo, resulta viable que éstas cuenten con unidades propias de capacitación y actualización, así como unidades de enlace interinstitucional con las corporaciones policíacas, las procuradurías generales de justicia y los poderes judiciales.

Para lograr la profesionalización de los defensores públicos, es necesario crear el Servicio Profesional de Carrera de Defensoría Pública, privilegiando la aptitud y los resultados, así como establecer un servicio para la evaluación de su confiabilidad y desempeño. Los defensores penales públicos, de acuerdo con la reforma constitucional que se menciona, deben ser Licenciados en Derecho y tener como sueldos los mismos que perciben los ministerios públicos, así como las mismas posibilidades proporcionales de crecimiento.

Es importante contemplar dentro de las defensorías penales públicas, un mecanismo o régimen de transición que permita de forma gradual incorporar el nuevo SJP, con el equipamiento, la infraestructura y capacitación necesarios y con la reorganización institucional correspondiente. Será necesario prevenir el ingreso de nuevos defensores.

## **2.4. Instituciones de medios alternos para la solución de conflictos penales**

Una de las partes más importantes del nuevo SJP son los medios alternos para la solución de conflictos penales, también llamados, en su conjunto, "medios de justicia alternativa". El nuevo SJP tiene una visión multidireccional o multilineal, con alternativas a la sentencia, para resolver un conflicto penal y en donde las partes involucradas pueden participar en su solución.

La mediación y la conciliación han demostrado ser medios oportunos y eficaces para evitar un proceso judicial. Estos medios requieren su institucionalización, ya sea en los órganos judiciales o en los ejecutivos, para brindar a los particulares un procedimiento más ágil de resolución de sus conflictos.

Por lo anterior, se recomienda el fortalecimiento de la justicia restaurativa, tanto en las fases tempranas de la investigación penal, como con la participación del Poder Judicial. De acuerdo con la experiencia observada en diversas entidades federativas, puede crearse un centro de justicia restaurativa con adscripción judicial para atender conflictos que ya se encuentren bajo la supervisión del órgano jurisdiccional y con sede ministerial, cuando aún no participan las instituciones judiciales.

Es necesario que los centros de justicia alternativa cuenten con personal con perfiles adecuados de mediadores o conciliadores,



quienes puedan hacer sentir al imputado y a la víctima en un ambiente de protección, igualdad y confidencialidad.

## **2.5. Instituciones de servicios periciales**

Las instituciones de servicios periciales tendrán a su cargo la realización del análisis científico que requiera capacidades técnicas y profesionales específicas, el manejo y preservación de las evidencias, el procesamiento y sistematización de las mismas, así como un adecuado sistema para su protección y almacenaje temporal por medio de las “bodegas de evidencia”.

Los peritos deben ser incluidos en los mecanismos de capacitación para que expongan de forma adecuada su opinión experta ante el Juez de Juicio Oral.

Es necesario que las instituciones periciales se reorganicen incrementando sus especialidades y de ser posible constituyan, junto con la policía científica, un área especializada de estudio de la escena del crimen.

El análisis científico del delito en el nuevo SJP exige mejorar los servicios periciales, lo cual, a su vez, implica modificar normas, protocolos y procedimientos de coordinación.

Se requiere una policía científica especializada en los diversos delitos, para lo cual tanto policías investigadores como peritos habrán de trabajar de forma conjunta y coordinada.

Es recomendable que los servicios periciales tengan autonomía técnica, financiera y de gestión para que puedan tener una intervención oportuna e imparcial.

Los peritos deben estar sujetos a evaluaciones de confianza, conocimientos y desempeño, así como contar con un Servicio Profesional de Carrera Pericial.

## **2.6. Instituciones de servicios previos al juicio**

Las instituciones de servicios previos al juicio son imprescindibles en el nuevo SJP, ya que elaboran un informe sobre la personalidad y el riesgo social de un imputado en las etapas primarias del proceso, dando bases objetivas a las partes para el debate sobre las medidas cautelares ante el Juez de Control.

Bajo este orden de ideas, se hace necesaria una institución que realice una evaluación de personalidad y del riesgo social que puede representar el imputado, para la determinación adecuada de las medidas cautelares que correspondan. Las instituciones de servicios previos al juicio tienen como propósito brindar dicha evaluación, para

que bajo el principio de contradicción, en una audiencia pública y oral, pueda ser debatida de forma correcta la medida cautelar solicitada sobre el imputado; asimismo, pueden llegar a informar al Juez de Control sobre el cumplimiento o no de las medidas cautelares impuestas.

## **2.7. Poderes judiciales**

Los poderes judiciales deben crear tres nuevos operadores: jueces de control, jueces de juicio oral y jueces de ejecución de sentencias penales. Por este motivo, es necesario definir, para la etapa de transición, si los jueces asumirán por turno funciones de control y de juicio oral, o bien, si es posible la especialización por función. Recomendamos que, en una etapa transitoria, los jueces de control y los de juicio oral realicen sus funciones por turno; pero, de acuerdo con el aumento de la carga de trabajo, se constituyan de forma especializada.

Además, las instituciones judiciales habrán de reorganizar la estructura de los órganos de segunda instancia, ante la diversidad y, sobre todo, el dinamismo de los nuevos medios de impugnación.

También es recomendable la creación de unidades de apoyo administrativo, con el objetivo de deslindar de funciones meramente

administrativas a los jueces y optimizar los recursos, infraestructura y equipamiento de los tribunales y los juzgados. Estas unidades llevarían un control del uso adecuado de las Salas de Juicio Oral, se encargarían de los archivos electrónicos de las audiencias, de las notificaciones a los intervinientes en las mismas, así como del control del personal de los tribunales, entre otras actividades.

La creación de estas unidades responde a las cargas de trabajo y organización judicial, por lo cual, puede optarse por crear una sola unidad administrativa de gestión judicial que brinde servicios a los distintos tipos de jueces o constituir pequeñas unidades para algunos jueces. Independientemente de ser una o varias unidades, éstas se integrarían, como mínimo, con las siguientes áreas: de Salas, de Administración de Causas, de Notificaciones y Atención al Público, de Apoyo a Testigos y Peritos, y de Servicios.

En los poderes judiciales se debe consolidar o, en su caso, establecer el Servicio Profesional de Carrera Judicial. Se recomienda que todo su personal participe en procesos de evaluación de desempeño, así como que pueda ser evaluado por medio de indicadores de gestión por operador.

### **2.7.1. Jueces de control**

Este juzgador tiene como funciones mínimas: calificar la legalidad de la detención; autorizar cateos, intervenciones telefónicas y cualquier tipo de solicitudes del MP para el desarrollo de su investigación que requiera intervención judicial, garantizando el respeto de los derechos fundamentales de los imputados, de las víctimas y de los ofendidos; dirige las audiencias de la fase de investigación con control judicial; y resuelve, respetando siempre el principio de contradicción, las medidas cautelares solicitadas por el MP. En el caso de que dicten un auto de vinculación a proceso, habrán de indicar el plazo necesario para que el MP concluya su investigación.

Por otro lado, los jueces de control dirigirán la etapa intermedia de preparación de juicio oral y la práctica de prueba anticipada, así como también, resolverán los procedimientos abreviados, los de suspensión del proceso penal a prueba del imputado y formalizarán los acuerdos reparatorios.

### **2.7.2. Jueces de juicio oral**

Estos jueces dirigirán el desarrollo de la audiencia de juicio oral y presenciarán la práctica de las pruebas, resolverán las objeciones planteadas y, finalmente, dictarán la sentencia congruente con la acusación y las pruebas.

La justicia oral penal se podrá estructurar de forma colegiada o unitaria. Sin que puedan fungir como jueces de juicio oral aquellos que hayan conocido del mismo caso en la audiencia de control.

### **2.7.3. Jueces de ejecución de sentencias penales**

Los jueces de ejecución de sentencias penales tendrán bajo su responsabilidad la modificación y duración de las sentencias, la protección de los derechos de los sentenciados y ejercer un control de la legalidad y respeto a los derechos fundamentales en la ejecución de las sanciones penales.

De esta forma, de acuerdo al mandato constitucional, sólo la autoridad judicial podrá imponer o modificar las consecuencias jurídicas de los delitos determinadas en las sentencias. En este sentido, las atribuciones del ejecutivo se limitarán al funcionamiento de los centros penitenciarios y la consecución de la reinserción social.

Recomendamos que las instituciones judiciales constituyan medios adecuados de comunicación entre los jueces de ejecución, las autoridades penitenciarias y las defensorías públicas.

## **2.8. Áreas de reinserción social**

En el nuevo SJP, una vez determinada la responsabilidad penal y previo a la sentencia, le corresponde a los responsables de la reinserción social investigar administrativamente la personalidad y el grado de riesgo social del imputado, para ponerla a disposición de las partes y por medio del debate, el Juez de Juicio Oral determine la necesidad de las medidas de seguridad aplicables. Posteriormente, le corresponde determinar los procedimientos para el cumplimiento de las sanciones penales y para reinsertar en la sociedad al sentenciado.

Para la formulación de propuestas de políticas públicas de reinserción social, se deben de tomar en cuenta, como mínimo, los siguientes temas: el trabajo, la capacitación, la educación, la salud, el deporte y la cultura. Para el diseño de estas políticas públicas, se recomienda la creación de una unidad interinstitucional donde participen las instituciones directamente responsables de cada uno de los temas mencionados, así como que participen en el apoyo post penitenciario, con la finalidad de lograr la correcta reinserción del individuo.

Resulta básico fortalecer las medidas sustitutivas de la prisión definitiva, como el trabajo en beneficio de la comunidad, para lo que es recomendable la creación de una unidad administrativa especializada, que realice una efectiva vigilancia y control de la aplicación de los sustitutivos de prisión.

Es pertinente evaluar de forma constante y objetiva los programas de justicia restaurativa. De igual forma, se debe fortalecer el Servicio Profesional de Carrera del Sistema Penitenciario, así como los esquemas de control de confianza y evaluación de desempeño del personal penitenciario.

### **3. Líneas estratégicas para la operación de los Criterios Generales**

Los procesos de reorganización no se deben improvisar, por lo cual, para que sean exitosos, se debe planear la reorganización orientada prioritariamente a los procesos y no exclusivamente a las funciones, de manera que se promueva un cambio que integre estrategia, estructura y cultura, mediante la capacitación, renovación, actualización y motivación.

Los operadores deben priorizar sus estrategias, de manera que, dentro de su planeación institucional, se incorporen aquellas que cuenten con el respectivo financiamiento, lo cual será uno de los elementos básicos para la administración del cambio.

Se deben determinar los procesos que necesitan ser mejorados o rediseñados; establecer prioridades y mantener planes de mejora que permitan alcanzar los objetivos establecidos en materia de justicia



penal. Toda buena gestión comienza por la formulación de objetivos coherentes, claros y medibles. La falta de éstos no sólo lleva a la confusión, sino que, también, tiene un fuerte impacto en la credibilidad de las instituciones públicas.

Para una mayor eficacia en la operatividad de estos Criterios Generales, es recomendable tener en consideración, por lo menos, los siguientes elementos:

### **3.1. Crear el órgano implementador y su unidad de reorganización institucional**

Para el proceso de reorganización institucional, es recomendable la creación de un órgano implementador, el cual debe responder principalmente a criterios técnicos y contar, de preferencia, con una unidad especializada en el estudio y rediseño de las instituciones.

El propósito de la unidad especializada es hacer operable y lograr la correcta implementación del proceso de reorganización institucional. Sus atribuciones serían: realizar los diagnósticos necesarios, para que, con base en ellos, diseñen las estrategias de reorganización institucional; coordinar el proceso de reorganización con los operadores involucrados; y emitir recomendaciones técnicas sobre el proceso ejecutado por cada operador.

## **3.2. Realizar un diagnóstico inicial**

Pocas organizaciones tienen datos sobre desempeño fácilmente disponibles; sin embargo, no hay duda de la importancia de estos insumos para asegurar un exitoso proceso de reorganización, por lo cual se debe contar con información confiable.

Esta información permite una mejor toma de decisiones, pues establece relaciones de autoridad y responsabilidad claras; flexibiliza el uso de recursos sobre la base de su asignación a resultados previamente establecidos; genera sistemas de autocontrol que permiten la retroalimentación de las acciones para la toma de decisiones cotidianas, la planeación estratégica, el proceso presupuestario, el monitoreo y la evaluación, el control y la rendición de cuentas; y reconoce la importancia de la generación de información para los operadores del nuevo SJP.

Una vez definidas las fuentes de información, además de producir la estadística obligada y necesaria, se podrá contar con los suficientes elementos de juicio para responder a preguntas como: ¿hacia dónde vamos?, ¿qué queremos? y ¿cómo queremos la institución?, todo esto para transitar hacia los aspectos de la organización: estructura, procesos, puestos, entre otros.

Con base en lo anterior, el diagnóstico deberá considerar la problemática central y un estudio sobre el entorno organizacional del actual SJP, integral y por operador. De esta forma, se podrán tener los insumos necesarios para lograr una justificación de la reorganización y de los principales cambios propuestos que deben demostrar una mejor atención al usuario del SJP.

El diagnóstico deberá incluir, en términos generales, los siguientes temas:

- Marco sociopolítico (situación general).
- Marco histórico (antecedentes).
- Problemática central y por función.

### **3.3. Revisar e implementar el marco jurídico en la reorganización**

El marco jurídico da vigencia, fundamento y delimitación a las instituciones operadoras del SJP, además de que define sus objetivos, competencias, funciones y determina la estructura institucional.

El proceso de reorganización debe incorporar y desarrollar los principios constitucionales, así como lo establecido en las leyes secundarias y demás disposiciones generales.

Lo anterior significa:

- Identificar las normas que impacten en los objetivos, las funciones, la organización y las responsabilidades de las instituciones operadoras del SJP.
- Analizar los objetivos, las funciones y la organización de las instituciones operadoras, según su marco normativo.
- Armonizar la visión, la misión, los objetivos, las facultades y la estructura de las instituciones del SJP con el marco jurídico, para que estén de acuerdo con la reforma constitucional, así como reorientar el quehacer institucional al cumplimiento de los mismos, determinando alianzas estratégicas y evitando duplicidades en el entorno.

Esta revisión deberá considerar, como mínimo, el marco jurídico siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.
- Constitución Política del Estado, en su caso.
- Estatutos de Gobierno del Distrito Federal, en su caso.

- Código Penal.
- Código de Procedimientos Penales.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de seguridad pública.
- Ley orgánica de la administración pública.
- Ley orgánica del poder judicial.
- Ley orgánica de la procuraduría de justicia.
- Normatividad de la defensoría pública.
- Normas relativas a la ejecución de sanciones, justicia alternativa y justicia para adolescentes.
- Normatividad sobre la administración de bienes asegurados.
- Normatividad de planeación.
- Normatividad de presupuesto y responsabilidad hacendaria.
- Normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública.
- Normatividad en materia de coordinación fiscal.
- Normatividad en materia de la función pública y desarrollo administrativo.
- Normatividad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Plan Nacional de Desarrollo o plan de desarrollo de la entidad.
- Presupuesto de Egresos de la Federación o de la entidad.
- Entre otras.

### **3.4. Estudiar la situación institucional**

Es necesario un estudio profundo de la realidad institucional de cada operador del SJP, para la correcta reorganización de las mismas, por lo cual es recomendable analizar, como mínimo, los siguientes aspectos:

- **Clima laboral:** es el medio ambiente humano y físico en el que se desarrolla el trabajo cotidiano, el cual influye en la satisfacción de los funcionarios y, por lo tanto, en la calidad de la prestación de los servicios ofrecidos por el operador.
- **Necesidades actuales que justifican la reorganización,** por ejemplo: duplicidades; requerimiento de recursos humanos, tecnológicos y financieros; mejoramiento, automatización, reducción o incremento de servicios; satisfacción del usuario; agilización de la gestión; nuevas alternativas de atención a los usuarios; y descentralización o centralización de los servicios.
- **Organización actual:** se debe estudiar el diagrama de organización de cada operador del SJP, para conocer la estructura con la que cuenta.
- **Recursos humanos:** es necesario su análisis para determinar la cantidad de personal, indicando la distribución del mismo en el área administrativa y en la sustantiva de cada operador, para, así,

poder diseñar e implementar las estructuras y cargas de trabajo del nuevo SJP, incluyendo los sistemas de movilidad.

- Recursos financieros: en este apartado se analizarán las necesidades financieras, con la finalidad de identificar, ubicar y gestionar las fuentes necesarias de financiamiento para la reorganización.

### **3.5. Desarrollar la estrategia de reorganización**

Una vez determinados los nuevos roles de cada operador y sus interacciones, procede construir el nuevo modelo por institución y función, el cual permitirá la implementación gradual y controlada, facilitando su evaluación, así como posibles correcciones y adecuaciones a las circunstancias propias de la institución operadora.

En este contexto, deberán establecerse las directrices operativas para la ejecución de todos los proyectos de reorganización. Esto a través de objetivos, estrategias y líneas de acción, que servirán para el desarrollo de políticas públicas eficaces y la reorganización de los operadores del nuevo SJP.

Todo proceso de reorganización debe estar encaminado a:

- Buscar la transformación de las organizaciones del nuevo SJP orientadas a objetivos por resultados, que es lo que le interesa a la ciudadanía.
- Garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales del inculgado, la víctima y el ofendido durante todos los procedimientos del SJP, poniendo énfasis en la protección de los derechos de miembros de comunidades indígenas y grupos vulnerables. Es decir, se debe contar con personal capacitado (por ejemplo, traductores) e instalaciones básicas para su debida atención; así como establecer candados de seguridad, como la suspensión de la audiencia si no se cuenta con un traductor, de modo que se garantice el respeto de sus derechos.
- Conducirse con eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, la orientación al ciudadano y al usuario, la evaluación de impacto, la mejora continua de la calidad y la potenciación del elemento humano.
- Simplificar los trámites, de manera que la organización oriente sus actuaciones hacia el mejoramiento de los servicios que ofrece, con el fin de satisfacer al máximo las necesidades del ciudadano.
- Definir claramente los objetivos, basados en resultados, ya que son el punto de partida para la selección de los recursos, así como para el establecimiento de programas, políticas y procedimientos a ser utilizados, ya sea en el corto, mediano o largo plazo, debiendo



estar acordes con el Plan Nacional de Desarrollo o plan de desarrollo de la entidad, según sea el caso.

- Valorar y evaluar todos aquellos mecanismos que apoyen a una mejor coordinación entre las distintas instituciones operadoras, determinando conjuntamente los protocolos para: el aseguramiento de la escena del delito, la recepción de denuncias y querellas, la cadena de custodia, la investigación, la intercomunicación entre los operadores y todas aquellas diligencias en las que intervengan dos o más operadores del SJP.
- Armonizar las atribuciones, objetivos y fines de cada institución operadora de acuerdo a sus capacidades.
- Basar la gestión organizacional en adecuados instrumentos técnico-metodológicos para la determinación de funciones y perfiles, lo que también debe llevar aparejada su respectiva responsabilidad.
- Vincular las prioridades nacionales, estatales e institucionales. Esto debe ser el referente para la elaboración de sus presupuestos anuales y plurianuales.
- Considerar los ajustes presupuestarios, de manera que se pueda determinar, mediante un análisis costo/beneficio, el logro de los fines, la interrupción de las funciones (en caso de que producto de la reorganización así se establezca) y los nuevos proyectos que se han contemplado, debido a la reorganización.

- Lograr una productividad óptima en el empleo de los recursos materiales y humanos que intervengan en el nuevo SJP.
- Dotar a la institución operadora de un modelo de gestión sistematizado que integre la información de la organización, de los procesos, procedimientos, actividades, productos y servicios brindados.
- Diseñar coordinadamente entre los operadores del nuevo SJP las políticas, normas y actividades.
- Planear la estructura con base en las funciones, procesos y procedimientos generados de la institución operadora.
- Contar con un modelo de organización que deberá ser, en definitiva, el final del proceso, nunca el comienzo. Es decir, el modelo de gestión debe ser el resultado de todo el proceso analizado y no al contrario. Lo anterior debe ser derivado de la comprensión de las preguntas: ¿quién lo debe hacer?, ¿en qué secuencia?, ¿con qué responsabilidades? y ¿con qué atribuciones?

### **3.6. Evaluar las políticas de reorganización**

Para revisar si la reorganización es adecuada, es necesario:

- Establecer indicadores o estándares de desempeño, entre los cuales se encuentren indicadores de gestión (eficiencia, eficacia,

calidad y economía), e indicadores de resultados (intermedios y finales o impacto).

- Fijar estándares de transparencia, que permitan comparar la gestión por resultados de cada uno de los operadores del nuevo SJP.
- Implementar indicadores de mayor calidad, en detrimento de una mayor cantidad de éstos, con el fin de evaluar los resultados y no los esfuerzos para conseguir los mismos.
- Formular, para cada producto o servicio, un indicador que permita medir el desempeño de la institución, considerando los niveles de: economía, eficiencia y eficacia, tomando en cuenta el diseño de indicadores cualitativos.
- Utilizar los indicadores de eficacia, economía, transparencia y honradez como un insumo para la determinación de los programas presupuestarios, en los que, incluso, puedan ser considerados en las fórmulas o lineamientos de la asignación de recursos públicos, con la finalidad de llevar un control y crear incentivos económicos en materia de reorganización de las instituciones para mejorar el nuevo SJP.

Los actuales lineamientos son el punto de partida y no de llegada de la reorganización de las instituciones del nuevo SJP, conscientes de la característica federalista de la Reforma Constitucional en la cual cada

entidad puede, dentro de su soberanía, determinar la mejor forma de implementar la reorganización de sus instituciones y la nueva cultura judicial que debe regir en el ámbito de su competencia.

No obstante, lo que estos Criterios Generales buscan es tener homologadas, bajo principios y marcos básicos, las nuevas instituciones que deben darle vida a una nueva justicia penal, acorde con las necesidades del Siglo XXI.