

Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas.

Contenido

Introducción	3
I. Objetivo	4
II. Descripción general	4
III. Premisas de construcción de las fases de implementación	4
IV. Ejes estratégicos y ruta crítica de implementación	5
V. Clasificación de las entidades federativas por niveles de implementación	6
VI. Estratificación de las entidades federativas según su grado de avance en la implementación de la Reforma	10
NIVEL II.- Entidades Federativas en Etapa de planeación: Inicial, intermedia y avanzada.	12
NIVEL III.- Entidades Federativas en Etapa de Entrada en Vigencia: Inicial, intermedia y avanzada.....	13
NIVEL IV.- Entidades Federativas en Etapa de operación parcial y total: Inicial intermedia y avanzada.....	14
ANEXOS	17

Introducción

Esta metodología obedece a los “Lineamientos para el seguimiento y evaluación de la Reforma Penal en México” aprobados por el Consejo en la VI Sesión Ordinaria celebrada el 26 de julio de 2010. Los cuales fueron elaborados con el propósito de establecer el marco conceptual y metodológico para el seguimiento y la evaluación del proceso de implementación de la reforma penal.

Este marco conceptual y metodológico está basado en un conjunto de indicadores clasificados en niveles según la fase del proceso de implementación de la reforma, operación del sistema de justicia y su impacto social. Para ello, se desarrolló un conjunto de indicadores que tiene por objetivo dar seguimiento de manera integral al proceso de implementación de la reforma, específicamente al centrarse en la medición del desempeño de ese proceso y en los resultados del nuevo sistema procesal penal en operación.

Al momento, se tienen diseñados dos niveles de evaluación, el primer nivel está orientado a dar seguimiento al desempeño del proceso de implementación de la reforma mediante el registro de los avances obtenidos por cada entidad federativa; en cuanto al segundo nivel, éste da cuenta del funcionamiento y operación del nuevo sistema de justicia penal en torno a sus principales operadores.

Finalmente, cabe hacer mención que la información sobre el avance en la implementación y operación del nuevo sistema penal en cada entidad federativa está conformada a partir del último levantamiento de información realizado por la SETEC a finales del 2012 y actualizaciones de la información realizadas por la misma institución en 2013.

I. Objetivo.

Clasificar y estratificar¹ a las entidades federativas según su nivel de avance en el proceso de implementación de la Reforma Judicial, con base en el cumplimiento de la ruta crítica planteada y los ejes temáticos definidos, ambos, por la SETEC, para generar información relevante para la toma de decisiones.

II. Descripción general.

A continuación, se explica, a grandes rasgos, como se lleva a cabo la clasificación de las entidades de acuerdo con el grado de avance en el proceso de implementación; ordenadas tanto por niveles como por estratos o grados de avance al interior de cada nivel.

Para ello, el primer paso para conocer los avances del proceso de implementación fue determinar 4 etapas o fases de implementación y, posteriormente, clasificar a cada entidad federativa con base en su grado de avance. Esto último se determinó en función de la información proporcionada por cada entidad a la SETEC, la cual fue recabada por medio de los instrumentos diseñados por la SETEC para tal efecto. Este ejercicio de recolección consideró información enviada por las entidades en el último trimestre de 2012 y actualizaciones realizadas a junio de este año.

III. Premisas de construcción de las fases de implementación.

Como punto de partida se tomó el estado actual de implementación de cada una de las 32 entidades federativas. Derivado de ello, se identificaron cuatro grandes bloques de entidades respecto del grado de avance que registra cada una en el proceso de implementación de la reforma penal, considerando factores clave en cada etapa. De esta forma y atendiendo a estas etapas y duración estimada de cada una, la SETEC estableció con base en 8 ejes estratégicos el tipo de acciones que se podría impulsar en las entidades dependiendo del bloque de avance en el que se encuentren; es decir, en función de las necesidades que cada entidad refleja de acuerdo con su nivel de avance.

Así, el impulso que se da a todas las entidades está enfocado en generar avances progresivos, graduales y ordenados hacia las siguientes etapas, observando en todo momento el respeto irrestricto a su soberanía. Todo ello, tomado en consideración el plazo constitucional perentorio del año 2016 como fecha límite para que el nuevo sistema de justicia penal esté implementado y en funcionamiento en todo el territorio nacional.

Por último, la manera en que se determinan los avances de cada entidad garantiza conocer de primera mano datos actualizados, debido a que el seguimiento de los avances tiene como principal fuente de información los propios organismos implementadores de las entidades federativas.

¹ Estratificar significa ordenar a las entidades dentro del nivel al que pertenecen en función del avance en cada eje. Como se expondrá más adelante en este documento, a pesar de que las entidades se encuentran clasificadas en un mismo nivel, no todas observan progresos similares. Por lo cual se “Estratifican” en niveles de avance inicial, intermedio y avanzado, en cada uno de los niveles.

Sin embargo, este método de recolección de información tiene ciertas limitaciones. Por un lado, la información que las entidades federativas envían, a solicitud de la SETEC para conocer sus avances, generalmente es incompleta; no todas las entidades han hecho llegar la mayor parte de las información solicitada. Por el otro, la calidad de la información es heterogénea en el sentido de la elaboración de la misma. Es posible que cada entidad construya su información de manera imprecisa o con algunas carencias involuntarias.

Otro aspecto al que se enfrenta la metodología de recolección de datos es la asimetría en la información disponible de cada entidad federativa, ya que no todas las instituciones involucradas en el proceso de implementación envían sus datos e información correspondientes a través de cada organismo implementador estatal de forma homogénea.

Por estas razones, esta metodología contempla hipótesis de trabajo construidas a partir de las salvedades antes referidas, y de esta forma realizar una aproximación objetiva del grado de avance obtenido en el proceso. Bajo este panorama, la evaluación de los niveles de implementación pueden tener inexactitudes e imprecisiones; no obstante, estos representan en buena medida, y con todas sus limitaciones, un acercamiento válido para conocer el estadio de cada entidad en el camino que se ha recorrido en el proceso de implementación, y su posterior operación del nuevo sistema de justicia penal.

IV. Ejes estratégicos y ruta crítica de implementación².

Los ocho ejes estratégicos utilizados como punto de referencia para la construcción de indicadores y conocer el *estatus* de implementación del nuevo sistema de justicia penal en las entidades son:

1. Planeación
2. Normatividad
3. Gestión y Reorganización Institucional
4. Capacitación
5. Difusión y transparencia
6. Infraestructura
7. Tecnología de la información y equipamiento
8. Seguimiento y evaluación

Estos ejes fueron ponderados considerando que no todos pueden tener el mismo peso específico en cada etapa de la Implementación de la Reforma Judicial en cada uno de los niveles. Por lo que las ponderaciones están basadas en el planteamiento de una ruta crítica ideal de Implementación del nuevo sistema de justicia penal en las entidades federativas. Así, se planteó que a partir del seguimiento del proceso de implementación del sistema de justicia penal en cada entidad

² Estos ejes forman parte de la “Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas”, aprobada en Acuerdo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal el 18 de marzo de 2010, durante su Cuarta Sesión Ordinaria.

federativa, tomando como referencia la ruta crítica, sería posible conocer el progreso o avance de todo el proceso en cada entidad³.

Posteriormente, se definieron por cada eje estratégico una serie de preguntas que permiten conocer el avance de cada entidad en la medida que se vayan respondiendo afirmativamente éstas, las cuales en ciertos casos deben estar apoyadas con evidencia documental suficiente. En el Anexo 2 se encuentran identificados los cuestionamientos para cada eje⁴.

A partir de esta información, se diseñó un instrumento con el propósito de saber el grado de avance de cada entidad en función de los datos que se recaban mediante esta herramienta. Este instrumento funciona de forma binaria para determinar el grado de cumplimiento, es decir, que por cada *ítem* contestado como positivo se asigna un número 1 (uno); y por el contrario, si la respuesta es negativa quiere decir que no se tienen esos elementos cumplidos y se asigna un 0 (cero). De forma tal, que a mayor número de respuestas afirmativas se tendrá una mayor puntuación y, por tanto, se registrará un mayor grado de avance en el proceso de implementación.

Es importante señalar que no necesariamente la sola respuesta afirmativa es suficiente para “demostrar” que se han tenido avances, la respuesta (en caso de ser afirmativa) debe ir sostenida por evidencia de que los avances son reales. Estas evidencias pueden ser documentos o cualquier otro medio por el cual se exhiba que el avance existe y es perfectamente comprobable.

V. Clasificación de las entidades federativas por niveles de implementación.

Como se apuntó anteriormente, cada nivel engloba un conjunto de acciones y actividades realizadas en beneficio de la implementación. Por tal hecho, se definió conceptualmente cada uno de ellos con la finalidad de clasificar a cada entidad dentro de alguno. A continuación, se describen y definen cada nivel en términos de las reglas de decisión para determinar el avance y clasificar las entidades federativas en función de ello:

Nivel	Regla	Interpretación
I	Planeación < 30% O Normatividad < 30%	Las entidades en el Nivel I tienen menos del 30% de avance en el eje de Planeación o de Normatividad.
II	Planeación > 30% Y Normatividad > 30%	Para avanzar al Nivel II es condición necesaria y suficiente que la entidad federativa registre un avance mayor al 30% tanto en el eje de Planeación y como en el de Normatividad.

³ En el Anexo 1, se describen brevemente las etapas de implementación y los principales elementos de cumplimiento considerados para clasificar a las entidades federativas con base en el nivel de avance registrado, así como las acciones concretas a llevar a cabo para avanzar en el proceso.

⁴ Es importante mencionar que tanto la estructura del cuestionario como las preguntas que aparecen en el Anexo 2 se han mantenido; no obstante, éstas han sido desagregadas para ampliar el alcance de la información requerida, y con ello tener mayores elementos para ordenar el progreso de cada entidad en el proceso de implementación de forma más precisa.

Nivel	Regla	Interpretación
III	<p>Normatividad \geq 60% Y Capacitación \geq 50%, Y sí y sólo sí: Fecha de entrada en Vigor publicada en el CPP de la entidad</p>	<p>Para avanzar al Nivel III se toman en cuenta una condición suficiente y otra necesaria. En primer lugar, que las entidades acrediten un avance igual o mayor al 60% en Normatividad y mayor al 50% en Capacitación. Asimismo, las entidades deberán incluir en su Código de Procedimientos Penales la fecha de entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal, así como el criterio de implementación o estrategia de gradualidad aprobada.</p>
IV-A	<p>Sí y sólo Sí La entidad opera el nuevo Sistema de Justicia Penal parcialmente.</p>	<p>Las entidades que integran a este Nivel IV son aquellas donde ya opera el nuevo Sistema de Justicia Penal bajo los criterios establecidos en tiempo y forma por el Código de Procedimientos Penales estatal en alguna parte del territorio, o en ciertos delitos.</p>
IV-B	<p>Sí y sólo Sí La entidad opera el nuevo Sistema de Justicia Penal en la totalidad de su territorio y delitos.</p>	<p>Para avanzar al Nivel IV-B se considera que las entidades federativas tengan en operación el nuevo sistema de justicia penal en su totalidad, tanto territorial como por delitos.</p>

Ahora bien, para medir el porcentaje de avance en los ejes de Planeación, Normatividad y Capacitación se consideran las reglas del sistema binario, como se apuntó anteriormente, 0 (cero) no tiene avance y 1 (uno) tiene avance. Esto con base en las respuestas que fueron contestadas por las entidades federativas en el primer nivel de indicadores⁵.

Es necesario resaltar, que estas reglas no sólo son usadas para medir el porcentaje de avance de los estados en los ejes estratégicos correspondientes para así poder clasificar el Nivel en el que se encuentra la entidad federativa, pues al mismo tiempo se utilizan para establecer la estratificación dentro de cada Nivel en conjunto con los demás ejes estratégicos. Estas últimas se desarrollan más adelante en el apartado respectivo de este documento.

Criterios para avanzar de un nivel a otro.

A continuación, se enlistan de forma sucinta las acciones y actividades que se consideran como criterios para registrar los avances de cada entidad y clasificarlas de acuerdo con el progreso registrado.

Las entidades federativas en **etapa inicial de implementación** son aquellas entidades que se encuentran en los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político entre los poderes estatales para iniciar la implementación, sin embargo, todavía no tienen un órgano o instancia política, ni avance sustancial en ningún eje;
- No cuentan con organismo implementador, o si existe es sólo en forma nominal, o bien, carecen de estructura administrativa suficiente;

⁵ Debemos destacar que la SETEC realizó además diversos ejercicios de validación de la información presentada por las entidades; sin embargo, a pesar de que se tiene plena confianza en los datos recabados, no sobra mencionar la hipótesis de trabajo sobre la cual la SETEC está trabajando, misma que está descrita líneas arriba en el presente documento.

- No cuentan con un proyecto de Código de Procedimientos Penales o Código Procesal Penal, o solamente tiene un proyecto preliminar.

A la fecha, ninguna entidad federativa se encuentran en la etapa inicial de implementación de la reforma penal.

Las entidades federativas **en etapa de planeación** son aquellas entidades que se encuentran con los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político y órgano o instancia política;
- Cuentan con organismo implementador nominal o con estructura administrativa y presupuesto;
- Han realizado acciones primarias en los ejes de normatividad, capacitación, difusión y transparencia; y
- Cuentan con proyectos de la normativa básica para la operación

Al momento, se encuentran cinco entidades federativas en esta etapa de planeación: Nayarit, Colima, Jalisco, Hidalgo y Guerrero.

Las entidades federativas **en etapa entrada en vigencia** son aquellas entidades que se encuentran en los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político y órgano o instancia política;
- Cuentan con un órgano implementador funcionando con estructura administrativa y presupuesto;
- Tienen un plan integral de la implementación del Sistema de Justicia Penal en la Entidad y planes de inversión;
- Realizan acciones en los ejes de normatividad, capacitación, gestión y reorganización institucional, infraestructura y equipamiento, difusión y transparencia y tecnologías de la información y equipamiento;
- Cuentan con la normatividad básica aprobada con fecha de entrada en vigencia del sistema penal acusatorio y con normatividad intermedia en proceso de aprobación por el Poder Legislativo.

En esta etapa de entrada en vigencia se encuentra clasificada once entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Quintana Roo, Baja California Sur, Tlaxcala, Sinaloa, Querétaro, Sonora, Campeche, Michoacán y San Luis Potosí.

Por su parte, las entidades federativas en **etapa en operación** se dividen a su vez en dos niveles de implementación: entidades federativas en operación parcial, y entidades federativas en operación total.

Las entidades federativas **en operación parcial** son aquellas entidades que se encuentran en los siguientes supuestos:

- Tienen acuerdo político y órgano o instancia política;
- Cuentan con organismo implementador funcionando con estructura administrativa y presupuesto;
- Tienen un plan integral de la implementación de la reforma en la entidad y planes de inversión;
- Realizan acciones en los ejes de normatividad, capacitación, gestión y reorganización institucional, infraestructura, difusión y transparencia, y tecnología de la información y equipamiento;
- Cuentan con la normatividad básica e intermedia en vigencia, y
- Se encuentran en operación parcial del nuevo sistema de acuerdo a la estrategia de gradualidad aprobada.

En esta etapa de operación parcial se tienen registradas trece entidades, las cuales son: Coahuila, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas, Chiapas, Nuevo León, Zacatecas, Durango, Yucatán, Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Baja California.

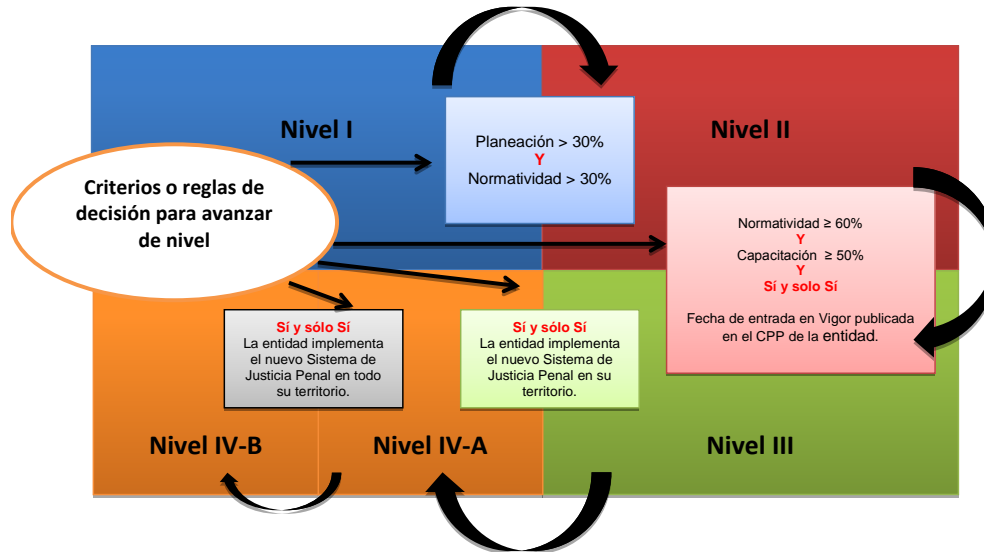
Las entidades federativas **en operación total** son aquellas entidades que cuentan con los siguientes supuestos:

- Instancia encargada de coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación del nuevo sistema;
- Tienen la normatividad básica e intermedia en vigencia, y
- Se encuentran en operación total del nuevo sistema acusatorio penal en todo el territorio y en todos los tipos de delitos.

A la fecha, en la cuarta y última etapa en donde está en operación el nuevo sistema de justicia penal se identifican tres entidades: Estado de México, Morelos y Chihuahua.

La siguiente figura muestra las condiciones necesarias para el cambio de niveles por las entidades federativas.

Acciones necesarias y suficientes para avanzar de Nivel



VI. Estratificación de las entidades federativas según su grado de avance en la implementación de la Reforma⁶

La estratificación dentro de los niveles es importante para conocer los avances en el proceso de implementación de cada entidad federativa en comparación con otras que se encuentran en el mismo nivel de avance. Para ello, se definieron tres estratos o grados de avance para de cada nivel: Inicial, Intermedio y Avanzado, los cuales se definen más adelante.

Antes de iniciar con los aspectos metodológicos, es necesario tomar en cuenta dos supuestos principales. Primero, los ejes estratégicos no pueden tener el mismo peso para cada nivel, debido a que el tipo de actividades que se espera que cada entidad realice dependerá del progreso registrado en el proceso de implementación. Por ejemplo, la expectativa de avance de una entidad clasificada en Nivel I será enfocar sus esfuerzos en los ejes de planeación y normatividad; mientras que para otra ubicada en el Nivel III, se esperaría que sus acciones se dirijan en mayor medida hacia los ejes de capacitación, infraestructura, tecnologías de la información y equipamiento, en lugar de enfocarlas al eje de planeación.

El segundo supuesto que se debe considerar, es que el nivel de cumplimiento se medirá a través de la información proporcionada por las entidades federativas, al igual que en el primer momento cuando se clasifican por niveles, por lo que la calidad y oportunidad de ésta depende de las respuestas a los indicadores de primer nivel antes mencionado y de los distintos ejercicios de

⁶ En el Anexo 4 se expone un ejemplo de la estratificación y ponderación de los ejes temáticos en función del nivel de avance.

validación que ha realizado SETEC de la información proporcionada por las entidades. De esta forma, para poder medir el nivel de avance de cada entidad en cada nivel se utiliza la siguiente ponderación y correspondencia de los ejes estratégicos de implementación.

Ponderación para poder medir el nivel de avance de cada entidad en cada nivel⁷.

NIVEL I ETAPA INICIAL (1)		NIVEL II ETAPA DE PLANEACIÓN (2)	
1. Planeación:	40%	1. Planeación:	30%
2. Normatividad:	30%	2. Normatividad:	15%
3. Capacitación:	10%	3. Capacitación:	15%
4. Reorganización institucional:	10%	4. Reorganización Institucional:	15%
5. Difusión y transparencia:	10%	5. Difusión, y Transparencia:	10%
Total:	100%	6. Infraestructura y equipamiento:	5%
		7. Tecnologías de la Información:	10%
		Total:	100%
NIVEL IV ETAPA EN OPERACIÓN (4)		NIVEL III ETAPA DE ENTRADA EN VIGENCIA (3)	
<u>Operación Total</u>		<u>Operación Parcial</u>	
1. Normatividad:	5%	1. Planeación:	5%
2. Capacitación:	15%	2. Normatividad:	5%
3. Reorganización Institucional:	20%	3. Capacitación:	20%
4. Difusión y transparencia:	15%	4. Reorganización Institucional:	15%
5. Infraestructura y Equipamiento:	10%	5. Difusión y transparencia:	20%
6. Tecnologías de la Información:	15%	6. Infraestructura y Equipamiento:	10%
7. Evaluación y seguimiento:	20%	7. Tecnologías de la Información:	10%
Total:	100%	8. Evaluación y seguimiento:	15%
		Total:	100%

El procedimiento para la medición del avance en el proceso de implementación se detalla en las siguientes líneas⁸:

1. Cada eje estratégico tiene un número de variables específicas cuyas respuestas se obtienen del instrumento de recolección de información para indicadores de primer nivel y que son las mismas para cada Nivel dentro del cuadrante;⁹
2. Cada elemento es *parametrizado* de forma binaria (1 en caso afirmativo y 0 en caso negativo) y posteriormente se hace una sumatoria por cada eje estratégico en cada Nivel;
3. Esta suma es dividida entre el número total de variables *parametrizadas* de cada eje estratégico;
4. El cociente anterior (punto 3) de cada eje estratégico es multiplicado por su ponderador correspondiente; y,

⁷ Cabe subrayar, que para poder valorar de mejor manera el avance en cada eje estratégico se tomó la decisión de desagregar el eje de tecnologías de la información y equipamiento, y adicionarlo al eje de infraestructura. No obstante, se mantienen los ejes definidos en la *Estrategia de Implementación de la Reforma de Constitucional en las Entidades Federativas*, aprobada por el Consejo de Coordinación el 18 de marzo de 2010.

⁸ En el Anexo 3, se muestra un ejemplo práctico sobre la clasificación de las entidades federativas y la medición del avance en la implementación en el eje de planeación para diferentes entidades ubicadas en niveles distintos.

⁹ Las variables y lista de preguntas tomadas en cuenta para cada eje estratégico se encuentran en el Anexo 2, mismas que se han enviado en su oportunidad a las entidades federativas en el cuestionario.

5. Por último, la suma de todos los ejes da como resultado el valor que permite hacer la medición del avance del proceso de implementación de cada entidad federativa dentro de su Nivel correspondiente.

Una vez que se miden los avances de todas las entidades, se procede a subclasificar o estratificar a las entidades dentro de cada Nivel de avance conforme al grado de avance en cada eje. De tal forma que, para cada Nivel, haya tres grados distintos de avance: inicial, intermedio y avanzado. Esto, al considerar que si bien las entidades clasificadas dentro de un mismo Nivel comparten la misma etapa de implementación, cada una registra avances diferentes en esa etapa que las hace más cercanas al siguiente nivel de implementación, o en su caso, pueden estar situadas al inicio o parte más baja.

Ahora bien, la estratificación de los niveles en sus etapas inicial, intermedia y avanzada, es marcada por el avance en conjunto de todas las entidades en ese Nivel. Es decir se ordenan y agrupan por terciles¹⁰ de rango según el avance que se presente en cada nivel. Es importante señalar que, como parte de los criterios de estratificación, una entidad federativa no puede disminuir su grado de avance respecto de la última medición realizada. Esto significa que una entidad federativa ubicada, en un periodo de tiempo, en el nivel “intermedio” no podría disminuir su nivel a un nivel “inicial” en el siguiente periodo de tiempo, derivado de una actualización de la información.

VI – Resultados de la clasificación y categorías de avance en cada nivel.

NIVEL II.- Entidades Federativas en Etapa de planeación: Inicial, intermedia y avanzada.

Descripción. En este segundo nivel, las entidades federativas se encuentran en fase de operatividad de su planeación, en la cual las entidades deben de contar con un organismo implementador y tienen que empezar a vislumbrar propuestas de modificación o elaboración de su normatividad básica en materia penal, además de involucrar a los recursos humanos en el nuevo sistema de justicia mediante capacitación o foros de sensibilización.

Para estos elementos mencionados, los ejes estratégicos de planeación, normatividad y capacitación representan el 70% del peso específico de todos los ejes estratégicos del Nivel II. Cuando las entidades cuentan con Organismo Implementador, se encuentran realizando acciones en la fase de planeación y presentan avances en la adecuación normativa, será un signo claro de que la entidad ha prosperado en el proceso de implementación.

¹⁰Tomando en cuenta que el “rango de un nivel” es la diferencia entre el máximo y el mínimo resultado obtenido por las entidades en el mismo Nivel, se define como “tercil del rango” a la división del “rango de un nivel” en tres partes iguales y donde al menos en cada una de esas tres partes se encuentre una entidad federativa. De forma tal, que el grupo de entidades que integran cada “tercil del rango” corresponde a las entidades cuyo resultado de avance se encuentre en cualquiera de estas divisiones.

Estratificación del Nivel II

No.	NIVEL II	P	N	C	DyT	RI	IyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
1	Nayarit	23.1	5.6	6.4	6.7	7.5	2.5	0.0	0.0	51.8	INTERMEDIO
2	Colima	25.4	5.6	4.3	6.7	7.5	3.3	0.0	0.0	52.8	INTERMEDIO
3	Jalisco	25.4	11.3	12.9	4.3	3.8	4.8	6.5	0.0	68.9	AVANZADO
4	Hidalgo	21.5	12.8	12.9	8.6	0.0	4.8	8.6	0.0	68.9	AVANZADO
5	Guerrero	23.1	13.1	12.9	10.0	7.5	4.2	2.0	0.0	72.7	AVANZADO

NIVEL III.- Entidades Federativas en Etapa de Entrada en Vigencia: Inicial, intermedia y avanzada.

Descripción. En este Nivel III, las entidades federativas se encuentran en fase de discusión, pre-aprobación, aprobación o discusión de todo el marco normativo básico en materia penal, así como en la creación de las condiciones físicas y materiales para su operación, y el fortalecimiento del capital humano para la Implementación de la Reforma Judicial a nivel institucional con acciones de capacitación. En este sentido, se priorizan aspectos relevantes como normatividad, capacitación, gestión y reorganización institucional, infraestructura, tecnologías de la información y equipamiento, los cuales representan el 85% del peso específico de todos los ejes estratégicos del Nivel III.

Es decir, en este nivel se clasifican a aquellas entidades con su normatividad aprobada y en *vacatio legis*, por lo que sus principales esfuerzos se deberán concentrar en capacitación, gestión y reorganización institucional, difusión y transparencia, infraestructura y equipamiento. Esto, para estar en condiciones de comenzar a operar el nuevo sistema de justicia penal y con ello avanzar al Nivel IV.

Estratificación del Nivel III

No.	NIVEL III	P	N	C	DyT	RI	lyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
1	Aguascalientes	3.8	4.4	11.4	3.3	0.0	7.5	0.0	0.0	30.5	INICIAL
2	Quintana Roo	4.2	3.1	11.4	3.3	10.0	2.5	0.0	0.0	34.6	INICIAL
3	Baja California Sur	4.2	3.5	14.3	6.7	10.0	0.0	0.0	0.0	38.6	INICIAL
4	Tlaxcala	4.6	5.0	11.4	13.3	10.0	0.0	0.0	0.0	44.4	INICIAL
5	Sinaloa	3.8	3.2	11.4	13.3	10.0	5.0	0.0	0.0	46.8	INTERMEDIO
6	Querétaro	4.2	4.5	11.4	13.3	14.0	0.0	0.0	0.0	47.5	INTERMEDIO
7	Sonora	4.2	4.4	11.4	16.7	10.0	0.0	9.0	0.0	55.7	INTERMEDIO
8	Michoacán	4.6	3.8	10.0	20.0	10.0	5.0	6.0	0.0	59.4	INTERMEDIO
9	Campeche	4.2	3.1	14.3	10.0	20.0	12.5	6.0	0.0	70.1	AVANZADO
10	San Luis Potosí	3.8	3.8	14.3	20.0	20.0	7.5	3.0	0.0	72.4	AVANZADO
11	Distrito Federal	3.8	3.0	17.1	16.0	20.0	12.5	7.5	0.0	80.0	AVANZADO

NIVEL IV.- Entidades Federativas en Etapa de operación parcial y total: Inicial intermedia y avanzada.

Descripción. En este nivel, las entidades federativas se encuentran en operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en algunos delitos o en cierta parte de su territorio, por lo que las prioridades se concentran en el fortalecimiento y especialización de la capacitación del capital humano, la gestión y reorganización institucional, el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento y los sistemas de información institucionales, así como la difusión y transparencia. En su conjunto, estos elementos tienen un peso específico del 90% de todos los ejes estratégicos del Nivel IV. En pocas palabras, el proceso de implementación se consolida en esta fase, en aquellas entidades en las que opera el nuevo sistema de justicia penal en la totalidad del territorio o sólo parcialmente.

Es de resaltar que para el nivel IV, en el que se encuentran clasificadas aquellas entidades que están operando el nuevo sistema de justicia penal en su territorio, aparece subdividido en dos partes. En la primera se encuentran las entidades que no operan en la totalidad de su territorio el nuevo sistema, o bien no todos los delitos están considerados dentro del nuevo sistema de justicia penal. En la otra parte del nivel están las entidades en las que opera en todo su territorio el nuevo sistema.

NIVEL IV-A. Entidades federativas en Etapa de operación Parcial: Inicial, intermedia y avanzada.

En esta etapa están clasificadas las entidades en las que el nuevo sistema de justicia penal está en operación parcialmente, situación que obedece al esquema de gradualidad adoptado por cada entidad. Además de esa característica, son entidades que han logrado avances sustantivos en cada uno de los ejes estratégicos de implementación. No obstante, presentan rezagos que atender asociados con la operación total del nuevo sistema en esas entidades.

Estratificación del Nivel IV-A: Operación Parcial

No.	NIVEL IV-A	P	N	C	DyT	RI	lyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
1	Coahuila	4.6	4.4	12.9	13.3	7.5	3.3	0.0	15.0	61.0	INICIAL
2	Tabasco	4.6	1.9	17.1	3.3	15.0	10.0	0.0	15.0	67.0	INICIAL
3	Veracruz	4.2	3.0	10.1	16.7	15.0	3.3	0.0	15.0	67.3	INICIAL
4	Tamaulipas	3.8	3.2	11.4	20.0	7.5	6.7	0.0	15.0	67.6	INICIAL
5	Chiapas	5.0	5.0	17.1	13.3	7.5	8.3	2.0	15.0	73.3	INICIAL
6	Nuevo León	5.0	5.0	14.3	20.0	7.5	10.0	2.0	15.0	78.8	INTERMEDIO
7	Zacatecas	4.6	5.0	17.1	16.7	15.0	8.3	2.0	15.0	83.8	INTERMEDIO
8	Durango	5.0	5.0	11.4	13.3	15.0	10.0	10.0	15.0	84.8	INTERMEDIO
9	Yucatán	5.0	4.4	17.1	16.7	15.0	6.7	6.0	15.0	85.9	INTERMEDIO
10	Oaxaca	4.2	5.0	20.0	20.0	9.0	8.3	5.0	15.0	86.6	AVANZADO
11	Puebla	4.6	3.8	20.0	16.7	15.0	8.3	4.0	15.0	87.4	AVANZADO
12	Guanajuato	3.8	4.4	14.3	16.7	15.0	8.3	10.0	15.0	87.5	AVANZADO
13	Baja California	5.0	5.0	14.3	20.0	15.0	8.3	8.0	15.0	90.6	AVANZADO

NIVEL IV-B. Entidades federativas en Etapa de operación total: Inicial, intermedia y final.

Finalmente, las entidades que han implementado en su totalidad la reforma penal de 2008, se clasifican como entidades en las cuales la consideración será consolidar la implementación e impulsar un proceso de mejora continua de la operación y funcionamiento del nuevo sistema de justicia. En este sentido, para realizar un ejercicio de análisis sobre el avance en la implementación, por un lado se toma en cuenta la transversalidad e integralidad de las acciones de mejora en cada institución para medir el grado de avance en ese nivel, y por el otro, se observa la simetría en el avance de las acciones y desarrollo institucional de cada operador con respecto a los ejes temáticos.

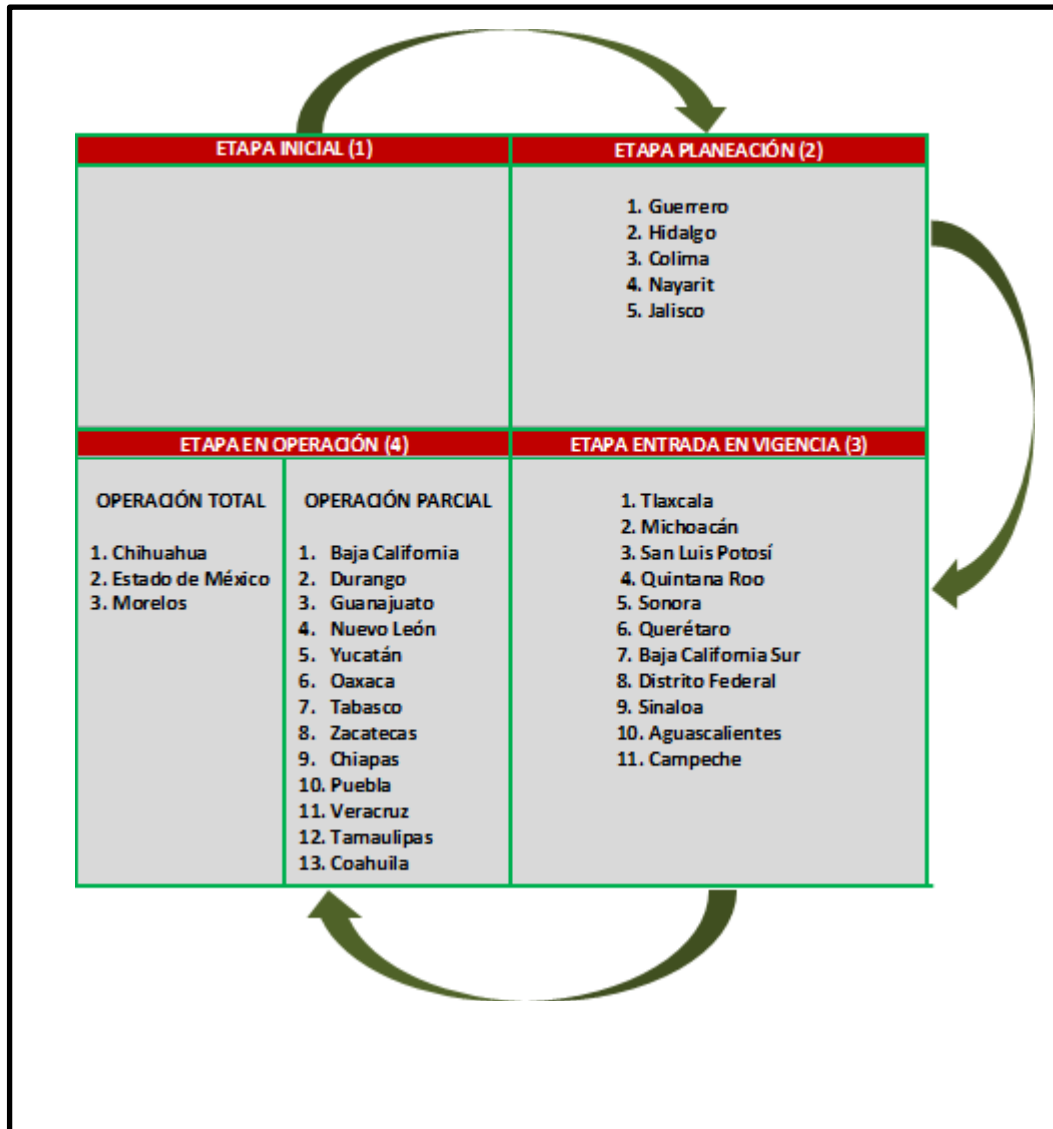
Estratificación del Nivel IV-B: Operación Total

No.	NIVEL IV-B	P	N	C	DyT	RI	lyE	TICs	SyE	TOTAL	Grado de avance
1	Estado de México	0.0	4.4	12.9	10.0	20.0	5.0	9.0	0.0	61.2	INTERMEDIO
2	Morelos	0.0	5.0	10.7	15.0	20.0	10.0	6.0	20.0	86.7	AVANZADO
3	Chihuahua	0.0	4.4	12.9	15.0	20.0	8.3	12.0	20.0	92.6	AVANZADO

Con todo lo expuesto hasta aquí, queda comprendida en su totalidad la metodología utilizada y desarrollada por la SETEC para dar cuenta del seguimiento al proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal, así como de los avances registrados hasta el momento por cada entidad federativa.

Clasificación de las entidades federativas por avance en el proceso de implementación

Actualizado a Noviembre de 2013



ANEXOS

Anexo 1

NIVEL I. Entidades Federativas en Etapa inicial

Descripción:

- Algunas entidades podrán tener, o no, acuerdo político entre los poderes estatales para iniciar la implementación.
- No se tiene un órgano o instancia política.
- No existe avance sustancial en ningún eje.
- No se cuenta con órgano implementador, o si existe es sólo en forma nominal, o bien, carece de estructura administrativa suficiente.
- No cuenta con proyecto de Código Procesal Penal, o solamente tiene un proyecto preliminar.
- **Sus principales esfuerzos se deberán concentrar en planeación, normatividad, capacitación y sensibilización en el eje de gestión y reorganización institucional.**

Acciones concretas:

- **Planeación:** Fomentar el acuerdo político y de la creación de instancias políticas y técnicas.
- **Normatividad:** Impulsar proyectos de ley o reforma a la normatividad básica: Constitución estatal; código de procedimientos penales o código procesal penal.
- **Capacitación:** Etapa de capacitación inicial.
- **Gestión y reorganización Institucional:** Etapa de “sensibilización”, visualizar posibles acciones necesarias para fortalecer y adecuar las capacidades técnicas, de organización y gestión de las instituciones.
- **Difusión y transparencia:** Etapa inicial de difusión, elaboración de encuesta de percepción de la justicia penal. Página Web con información sobre el órgano de implementación.

NIVEL II. Entidades Federativas en Etapa de Planeación

Descripción:

- Existen acuerdo político y órgano o instancia política.
- Cuentan con Órgano Implementador nominal o con estructura administrativa y presupuesto.
- Han realizado acciones primarias en los ejes de normatividad, capacitación y difusión, transparencia y participación.
- Tienen proyectos preliminares de la normativa básica necesaria para la operación.
- **Sus principales esfuerzos se deberán concentrar en planeación, normatividad, gestión y reorganización institucional, infraestructura, tecnología de la información y equipamiento, y capacitación.**

Acciones concretas:

- **Planeación:** diagnóstico y planeación integral para todas las instituciones operadoras.
- **Normatividad:** Impulsar proyectos de la normatividad intermedia: ley orgánica de la procuraduría estatal, ley orgánica del poder judicial; ley de defensoría pública; ley de mecanismos alternativos de resolución de controversias; ley de ejecución de sanciones; código penal; ley de justicia restaurativa.
- **Capacitación:** Etapa de formación de operadores.
- **Difusión y transparencia:** Etapa de difusión y cultura. Publicación de información sobre diagnóstico y planeación integral en la Página Web.

- **Gestión y reorganización Institucional:** Diseño y desarrollo de modelos de gestión y organización de las instituciones.
- **Infraestructura:** Proyectos ejecutivos y equipamiento inicial de servicios periciales y defensorías públicas.
- **Tecnología de la información y equipamiento:** Diseño y desarrollo de un sistema integral de gestión.

NIVEL III. Entidades federativas en Etapa de Entrada en Vigencia

Descripción:

- Existen acuerdo político y órgano o instancia política.
- Cuentan con Órgano Implementador con estructura administrativa y presupuesto.
- Tienen un Plan Integral de la Implementación de la Reforma en la entidad y planes de inversión.
- Realizan acciones en los ejes de normatividad, capacitación, reorganización, infraestructura y equipamiento, difusión y transparencia.
- Cuentan con la normatividad básica aprobada con normatividad intermedia en proceso de aprobación por el legislativo con fecha de entrada en vigencia del sistema acusatorio penal.
- Han elaborado proyectos preliminares de la normativa complementaria.
- **Sus principales esfuerzos se deberán concentrar en capacitación, gestión y reorganización institucional, difusión y transparencia, infraestructura, y tecnología de la información y equipamiento.**

Acciones concretas:

- **Planeación:** Actualización y ajuste de la planeación integral para todas las instituciones operadoras
- **Normatividad:** Impulsar reformas a la normatividad complementaria que conforma el sistema acusatorio de manera prioritaria. Ley de sujetos protegidos, ley de servicios periciales, ley de justicia indígena, entre otros.
- **Capacitación:** Etapa de formación de operadores.
- **Gestión y Reorganización Institucional:** Asistencia técnica para la implementación de modelos de reorganización.
- **Difusión y transparencia:** Etapa de difusión y cultura. Publicación de información sobre los avances del plan integral de implementación en la Página Web.
- **Tecnología de la información:** Instalación de la plataforma de comunicación e inicio de la implementación de sistema integral de gestión de casos.
- **Infraestructura y equipamiento:** Equipamiento de servicios en las instituciones, especialmente servicios periciales, salas de audiencias o juicios, defensorías, justicia alternativa, entre otros.

NIVEL IV-A. Entidades federativas en Etapa de Operación Parcial

Descripción:

- Existen acuerdo político y órgano o instancia política.
- Cuentan con Órgano Implementador con estructura administrativa y presupuesto.
- Tienen un Plan Integral de la Implementación de la Reforma en la entidad y planes de inversión.
- Realizan acciones en los ejes de normatividad, capacitación, reorganización, infraestructura y equipamiento y difusión, transparencia y participación.
- Cuentan con la normatividad básica e intermedia en vigencia.
- Se encuentran en operación parcial del nuevo sistema de acuerdo a la estrategia de gradualidad aprobada.

- **Sus principales esfuerzos se deberán concentrar en capacitación, gestión y reorganización institucional, difusión y transparencia, tecnología de la información infraestructura y equipamiento, y seguimiento y evaluación.**

Acciones concretas:

- **Planeación:** Actualización y ajuste de la planeación integral para todas las instituciones operadoras.
- **Normatividad:** Impulsar ajustes y adecuaciones legales aplicables al sistema acusatorio a efecto de su armonización y perfeccionamiento.
- **Capacitación:** Etapa de especialización y evaluación.
- **Infraestructura:** Apoyo en requerimientos para la plena operación del sistema acusatorio.
- **Gestión y Reorganización Institucional:** Asistencia técnica para la implementación de modelos de reorganización.
- **Difusión y transparencia:** Etapa intensiva de difusión y cultura. Publicación de reportes estadísticos semestrales en la Página Web.
- **Tecnología de la información y equipamiento:** Instalación de la plataforma de comunicación e implementación de sistema integral de gestión de casos.
- **Seguimiento y evaluación:** Diseño y puesta en operación de sistema de evaluación y monitoreo.

Nivel IV-B. Entidades federativas en Etapa de Operación Total.

Descripción:

- Cuentan con instancia encargada de coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación del nuevo sistema.
- Cuentan con la normatividad básica e intermedia en vigencia.
- Se encuentran en operación total del nuevo sistema acusatorio penal en todo el territorio y todos los tipos de delitos.
- **Sus principales esfuerzos se deberán concentrar en mejorar el funcionamiento de las instituciones operadoras, en los ejes de capacitación, gestión y reorganización institucional, difusión y transparencia, tecnología de la información y equipamiento, infraestructura, y seguimiento y evaluación.**

Acciones concretas:

- **Normatividad:** Impulsar ajustes y adecuaciones legales aplicables al sistema acusatorio a efecto de su armonización y perfeccionamiento.
- **Capacitación:** Continúa la etapa de especialización y evaluación.
- **Infraestructura y equipamiento:** Apoyo de los requerimientos finales para la plena operación del sistema acusatorio.
- **Gestión y reorganización Institucional:** Asistencia técnica para la implementación de modelos de reorganización que permitan la transversalidad e integralidad en el funcionamiento del sistema acusatorio.
- **Difusión y transparencia:** Etapa intensiva de difusión y cultura. Publicación de reportes estadísticos semestrales en la Página Web.
- **Tecnologías de la información y equipamiento:** Completar la instalación de la plataforma de comunicación y consolidación de la implementación de sistema integral de gestión de casos.
- **Seguimiento y evaluación:** Puesta en operación del sistema de evaluación y seguimiento, y elaboración de informes de evaluación de los resultados e impacto del nuevo sistema penal en operación.

Anexo 2

Eje Estratégico	Elementos de análisis ¹¹
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo firmado para implementación - Organismo Implementador - Acuerdo con la SETEC - Diagnóstico Integral - Plan integral de implementación - Plan de inversión - Recursos financieros
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> - Modificación Constitución Política - Aprobación y publicación de la Ley de Ejecución de Sanciones - Aprobación y publicación de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias - Reforma al Código de Procedimientos Penales o Código Procesal Penal - Adecuación de la normatividad secundaria (Código Penal, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, Ley de Defensoría Pública, Ley de Justicia Restaurativa y Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito.
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Número de operadores capacitados por institución - Cursos de más de 160 horas - Cursos de formación inicial (operadores internos y externos) - Cursos de formación de operadores
Reorganización institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones públicas reorganizadas - Funcionarios adscritos al nuevo sistema penal
Difusión	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia en medios de comunicación - Foros de socialización y sensibilización - Página web del Organismo Implementador - Mecanismos de participación ciudadana - Mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de implementación u operación.
Infraestructura, equipamiento y tecnologías de la información	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto ejercido para infraestructura - Edificios nuevos o remodelados - Equipamiento de espacios y áreas de servicios - Presupuesto ejercido para tecnologías de la información - Desarrollo y funcionamiento de sistemas integrales de gestión - Plataforma informática Interinstitucional

¹¹ Los elementos de información que aparecen en la tabla se han mantenido conforme a lo establecido en la *Estrategia de Implementación de la Reforma de Constitucional en las Entidades Federativas*, aprobada por el Consejo de Coordinación el 18 de marzo de 2010; no obstante, éstas en algunos casos han sido desagregadas para ampliar el alcance de la información requerida, y con ello poder clasificar a cada entidad federativa y su avance en el proceso de implementación, de forma más precisa.

Anexo 3

Ejemplo de clasificación de las entidades federativas en los niveles.

Como se puede observar en la siguiente tabla (Tabla 2), el estado de Colima no cumple con la condición suficiente de avance de al menos tener el 60% en el eje de normatividad, y de registrar más del 50% en el eje de capacitación para formar parte del Nivel III. La condición necesaria de “Publicación de fecha de implementación en el Código de Procedimientos Penales” todavía no se cumple, por lo que Colima permanece clasificado en el Nivel II.

Por su parte San Luis Potosí cumple con las condiciones antes referidas, al menos tener el 60% en el eje de normatividad y más del 50% en el eje de capacitación, además de si tener establecida una fecha publicada para la impelentación en el Código de Procedimientos Penales, por lo que forma parte del Nivel III.

Por último, el estado de Zacatecas además de cumplir con todas las condiciones anteriores, cumple con el criterio necesario y suficiente de operar el nuevo sistema de justicia penal en la entidad en una parte de su territorio, por lo que se encuentra en el Nivel IV.

Tabla 2*

Entidad	Operación del NSJP en la entidad	Planeación	Normatividad	Capacitación	Publicación de fecha de implementación en CPP	Clasificación
Colima	No	25.4%	5.6%	4.3%	No	N II
San Luis Potosí	No	76.9%	75%	71.4%	Sí	N III
Zacatecas	Sí	92.3%	99%	85.7%	Sí	N IV

*Información correspondiente al quinto levantamiento de información realizado por la SETEC en el último trimestre de 2012 y actualizado al 13 de marzo de 2013, con excepción del estado de Colima cuya actualización corresponde a noviembre de 2013.

Anexo 4

A continuación, se expone un ejemplo práctico sobre la clasificación de las entidades federativas y la medición del avance en la implementación para el **eje de planeación** en una entidad federativa ubicada en cada uno de los niveles definidos.

		Eje de Planeación			
		Nayarit	Sonora	Puebla	Morelos
Paso 1	Reactivos considerados afirmativos (numerador)	12	11	12	11
Paso 2	Reactivos aplicados al eje de Planeación (denominador)	13	13	13	13
Paso 3	Cociente	10/13	11/13	12/13	11/13
Paso 4	Ponderador correspondiente a Planeación por Nivel	N-II → 30%	N-III → 5%	N-IV-A → 5%	N-IV-B →
Paso 5	Resultado para Planeación	(10/13)*30	(11/13)*5	(12/13)*5	No aplica

Posteriormente, se toman en cuenta los avances en todos los ejes de implementación y se suman los valores obtenidos en cada uno para obtener el valor final, mediante el cual se determina el grado de avance dentro del Nivel considerando los progresos de cada eje estratégico:

Medición por eje estratégico				
	Nayarit - II	Sonora - III	Puebla - IV-A	Morelos - IV-B
Planeación	23.1	4.2	4.6	No aplica
Normatividad	5.6	4.4	3.8	5.0
Capacitación	6.4	11.4	20.0	10.7
Difusión	6.7	16.7	16.7	15.0
Reorganización	7.5	10.0	15.0	20.0
Infraestructura	2.5	0	8.3	10.0
TIC's	Sin información	9.0	4.0	6.0
Evaluación	No aplica	No aplica	15.0	20.0
Total	51.8	55.7	87.4	86.7